

CHAPITRE 1

DYNAMIQUES DE GOUVERNANCE MONDIALE ET DEVELOPPEMENT DURABLE

**Gouvernance mondiale et développement durable : une analyse en termes
de jeux d'acteurs**

Géraldine FROGER

Université de Versailles Saint-Quentin
C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063

Cet article introductif vise à présenter l'objet du séminaire Développement Durable (GEMDEV / C3ED) présidé par Claude Serfati¹, autour de la thématique des « dynamiques de la gouvernance mondiale ». S'il a pris pour champ d'étude les questions d'environnement et de développement durable, il ne s'est néanmoins pas cantonné à ce champ spécifique.

Pour la Commission sur la Gouvernance Globale, la gouvernance correspond à « l'ensemble des différents moyens par lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodements entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt » (CGC, 1995, pp. 1-2, notre traduction). De manière générale, la gouvernance, terme à la mode, peut se définir comme l'ensemble des mécanismes de régulation et de gestion d'un système social (national ou international) en vue d'assurer des objectifs communs (sécurité, prospérité, cohérence, ordre et continuité du système). Le concept de gouvernance possède deux acceptions courantes : la première fait référence à la gouvernance mondiale et la seconde renvoie à la gouvernance à l'intérieur des Etats. C'est à la première acception que nous nous sommes intéressés dans le cadre de ce séminaire².

Selon Chavagneux (1997), les appels à une « meilleure » gouvernance mondiale ont émergé à partir des années 60 avec le décalage entre le rythme de changement du système économique international (SEI) et celui du système politique international (SPI) : le SEI connaît un ensemble de mutations et d'évolutions regroupées sous le qualificatif de « mondialisation »³ alors que le SPI semble rigide et dépassé par ces évolutions. D'après Jacquet (2002), l'émergence du thème de gouvernance mondiale s'explique par la conjonction de trois facteurs complémentaires : sur le plan politique avec la fin de la Guerre Froide et le bouleversement du cadre dans lequel étaient gérées les relations économiques internationales ; sur le plan économique avec les succès mitigés de la mondialisation⁴ ; enfin, sur le plan sociétal avec la forte critique émanant de la société civile à l'encontre des institutions multilatérales et de l'organisation des décisions collectives dans les enceintes intergouvernementales. Par ailleurs, nous pouvons souligner que, face aux enjeux du développement durable, la nature même des problèmes globaux d'environnement – tels le réchauffement climatique, les pluies acides, etc. – appelle à une « meilleure » régulation mondiale. D'après Tubiana et Severino (2001, pp. 349-350), « l'origine comme la solution de ces problèmes d'environnement, de santé, de criminalité ou d'instabilité financière échappent aux seules politiques gouvernementales et demandent la coordination d'actions décentralisées d'acteurs privés (...) [il convient de] concevoir cette coordination à plusieurs niveaux ou en

¹ Claude Serfati est maître de conférences en économie à l'IFUM de Versailles, habilité à diriger des recherches. Il est responsable de l'axe « Mondialisation, Institutions et Développement Durable » (MIDD) au C3ED. Je tiens à le remercier non seulement pour l'animation du débat transversal de ce séminaire, mais aussi et surtout pour l'ensemble des remarques et commentaires dont il a fait part aux auteurs de ce chapitre. Les auteurs restent évidemment seuls responsables des erreurs subsistantes.

² Pour une étude de cette seconde acception en matière de développement durable, voir OCDE (2002).

³ Johnston (2001) note qu'il existe diverses interprétations du phénomène de mondialisation : « les économistes y voient par exemple le processus d'une plus grande intégration économique des marchés de biens et services et des marchés financiers. Ainsi définie, la mondialisation n'a rien d'un phénomène nouveau, mais elle représente plutôt une tendance de très long terme qui s'est accélérée ces dernières décennies (...). Les sociologues y voient quant à eux les prémices d'une société civile internationale. Là encore, il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau (...). Les gouvernements nationaux enfin y voient un approfondissement de l'interdépendance politique entre un plus grand nombre d'acteurs » (*ibid.*, p. 1).

⁴ « Avec la succession de crises financières de grande ampleur ou l'exclusion d'un grand nombre de pays pauvres de la dynamique qu'elle [la mondialisation] est censée créer » (Jacquet, 2002, p. 1).

tous cas d'en poser la nécessité (...) relégitimer l'intervention publique internationale et paradoxalement de démontrer dans le même temps la nécessité de dépasser le cadre intergouvernemental actuel ».

Force est de constater que le processus de mondialisation sous ses formes diverses et variées (économique, financière, technologique, écologique, etc.) modifie le rôle traditionnel de certains acteurs de la scène mondiale, tels que les Etats-Nations et les organisations internationales⁵, et amène d'autres acteurs (mouvements et organisations non gouvernementales (ONG), entreprises multinationales, etc.) à jouer un rôle.

Malgré la littérature consacrée à la gouvernance mondiale⁶, le terme reste vague et polysémique, son usage peut être tant intensif qu'extensif. Smouts (1998) souligne l'ambiguïté de cette notion. Les analyses en terme de gouvernance s'avèrent *a priori* intéressantes lorsqu'elles :

- (1) illustrent les difficultés des gouvernements à imposer leurs politiques face, d'une part, à la constitution de réseaux transnationaux des citoyens via les ONG, et d'autre part, à la montée en puissance des acteurs économiques privés (firmes multinationales, etc.), sans pour autant prédire la fin des Etats-Nations.
- (2) mettent l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs (Etats, organisations internationales, entreprises...) ainsi que sur la participation des différentes composantes de la société, ou encore lorsqu'elles mettent en jeu « des sous-systèmes organisés en réseaux d'action publique (les fameux *policy networks*) reliant des acteurs n'ayant ni la même légitimité ni les mêmes capacités » (Smouts, 1998, p. 90).

Ce faisant, la gouvernance offre un cadre de réflexion utile pour analyser les processus de régulation du système économique et politique international. Néanmoins, cette notion passe sous silence les phénomènes de domination, « l'ingouvernabilité de pans entiers de la société internationale » (Chavagneux, 1997, p. 78), « le sort de ceux qui n'y participent pas et la finalité globale de la gouvernabilité ainsi établie » (Smouts, 1998, p. 91). Par ailleurs, comme le souligne Chavagneux (1997, p. 74), « nombre et visibilité [des divers acteurs] ne sont pas synonymes d'autorité, c'est-à-dire d'une double capacité à une décision autonome et à une influence significative sur la détermination des règles du jeu du système économique international ».

On retrouve cette ambivalence lorsque le champ de la gouvernance mondiale porte sur le développement durable. Les questions environnementales globales induisent un « renouvellement » des modes de coordination collective pour l'élaboration et la mise en œuvre de normes internationales. Ces dernières sont produites dans des cadres variés : traités internationaux, accords multilatéraux, conférences des parties, etc. ; lors de négociations environnementales internationales et de multiples forums, les acteurs non gouvernementaux (tels les ONG) peuvent également contribuer à faire évoluer le contenu des discussions influençant la création et la mise en œuvre de normes ; de même, les entreprises mettant en

⁵ Par organisations internationales, nous entendons les organisations à *vocation universelle* (comme les Nations Unies et ses différents organes), les institutions internationales (comme la Banque mondiale, le Fonds Monétaire International, l'Organisation Mondiale du Commerce), et les organisations multilatérales regroupant un certain nombre d'Etats (comme l'Organisation de Coopération pour le Développement Economique, l'Union européenne, le groupe des 7, etc.)

⁶ A titre illustratif, citons le rapport du Conseil d'Analyse Economique (Jacquet et al., 2002) sur la gouvernance mondiale ainsi que la revue qui est entièrement consacrée à cette question, *Global Governance*.

avant leur responsabilité sociale et environnementale participent à la production de ces normes. Il convient néanmoins de s'interroger tant sur la légitimité des divers acteurs que sur leur réelle capacité à déterminer les normes internationales en matière de développement durable. Quels sont les rapports de force en vigueur ? Qui profite du « renouvellement » des modes de régulation en matière de développement durable ?

Au total, il est intéressant de dépasser l'analyse des relations inter-étatiques pour prendre en compte la multiplicité et la diversité des acteurs sur la scène internationale, et ce afin d'étudier les compositions ou les recompositions des stratégies des acteurs, les questions de pouvoir et de contre-pouvoir, ainsi que les régulations qui sont mises en place. C'est sur la base de ces questionnements que nous avons cherché à traiter des questions de gouvernance mondiale autour des deux aspects suivants : « l'environnement de la gouvernance mondiale » et la « gouvernance mondiale de l'environnement ».

Dans les pages qui suivent, Claude Serfati revient sur les dynamiques de la gouvernance globale (ou mondiale). Pour l'auteur, le terme de gouvernance est assez équivoque, et tout particulièrement sur la question clé, celle de la place que tiennent les Etats dans les processus de gouvernance globale. Le terme de gouvernance qualifie d'une part l'exercice de l'*autorité*, le contrôle, autrement dit le « gouvernement » exercé par une institution, et d'autre part, une *méthode* de gouvernement ou de gestion. L'utilisation abondante du terme de gouvernance a pour résultat de dissocier les deux dimensions, voire de les opposer. Par ailleurs, pour Claude Serfati, la société civile mondiale, catégorie indissociable de celle de gouvernance globale, présente également des contours difficiles à définir. Pour certains, elle inclut les « marchés » et les groupes multinationaux mondiaux, puisque la société civile est définie par opposition aux Etats. Pour d'autres, elle exprime un processus qui vient d'en bas (« *bottom-up process* »). Le dernier thème abordé par cet article porte sur la confusion entre la gouvernance globale (ou mondiale) et la gouvernance de la mondialisation, qui renvoie obligatoirement à la place occupée par les Etats-Unis.

Ensuite, Christian Chavagneux⁷ s'intéressera à la montée en puissance des acteurs privés dans la gouvernance mondiale⁸. L'auteur souligne que les réflexions sur la gouvernance mondiale suivent aujourd'hui quatre chemins. Le premier met l'accent sur la perte de pouvoir des Etats face aux forces du marché. Le second soutient au contraire que les Etats restent les acteurs les plus puissants du système international. Le troisième refuse tout a priori sur la force respective des acteurs publics et privés pour conclure que ces normes sont plutôt le fruit hybride de leurs compromis. Le quatrième conserve l'idée de normes hybrides mais élargit le champ de l'analyse en cherchant à mesurer l'influence politique d'un ensemble plus vaste d'acteurs non étatiques (firmes multinationales, réassureurs, diasporas, ONG, mafias, chercheurs, etc.). L'article de Christian Chavagneux se situe dans cette dernière perspective et propose d'analyser la montée en puissance des autorités privées (acteurs économiques), morales (ONG) et illicites (mafias), leur capacité à écrire les règles du jeu de la mondialisation. L'article conclut que les frontières entre les trois types d'autorités présentées sont finalement assez floues, définissant une « gouvernance hybride ». Ce qui signifie qu'il

⁷ Christian Chavagneux est chercheur associé au *Centre for Global Political Economy* de l'Université de Sussex, rédacteur en chef de la revue *L'Economie Politique* et journaliste au mensuel *Alternatives Economiques*.

⁸ Dans un autre article très intéressant en 1997, Chavagneux s'intéresse au rôle des organisations économiques internationales comme acteurs de la gouvernance mondiale. Il se demande, d'une part, si ces institutions sont à même d'exercer une réelle autorité sur les évolutions de l'économie mondiale et, d'autre part, dans quel but cette coopération internationale s'exerce, quels en sont les résultats, au nom de qui cette autorité est mise en œuvre et qui en profite ? Il développe par la suite une approche historique afin de donner des éléments de réponse aux questions mentionnés ci-dessus.

est difficile de raisonner sur les sources de production des normes internationales à partir d'une distinction entre espace public et espace privé, les deux s'enchevêtrant, tout en flirtant quelques fois avec un « marché de l'immoralité ».

Si les deux premiers textes (Serfati et Chavagneux) portent plus spécifiquement sur « l'environnement de la gouvernance mondiale », les deux suivants sont consacrés à la « gouvernance mondiale de l'environnement ». Isabelle Biagotti⁹ s'intéresse aux discours, aux acteurs et aux processus de négociation et illustre ses propos en prenant l'exemple du protocole de Biosécurité. Pour l'auteur, parler de gouvernance mondiale, c'est avancer en terrain miné dans la mesure où ce terme recouvre des visions multiples du politique, des modes de gestion et des fins de l'exercice du pouvoir. Le concept de gouvernance a donc généré plusieurs normes de « bon gouvernement » qui pèsent aujourd'hui sur les Etats et l'ensemble des acteurs internationaux. Il offre par ailleurs des critères d'analyse intéressants pour l'ensemble des « pratiques par lesquelles les individus et institutions, tant privées que publiques, gèrent leurs affaires communes ». (*Commission on Global Governance*, 1995, p. 1). En mettant l'accent sur la responsabilité, la participation, l'information ou la transparence, en soulignant le rôle des acteurs non étatiques, il fournit des clés pour comprendre l'ensemble des mécanismes à l'œuvre pour la production de normes internationales. L'étude d'une négociation comme celle du protocole Biosécurité adopté à Montréal le 31 janvier 2000 permet à l'auteur d'explicitier d'une part, le processus d'élaboration de nouvelles normes de gouvernance et, d'autre part, d'évaluer dans quelle mesure les processus contemporains de négociations respectent les critères de gouvernance les plus couramment retenus.

Enfin, Sybille van den Hove¹⁰ analyse les discours de certaines organisations internationales autour de la responsabilité sociale des entreprises en matière de développement durable. Son texte vise à explorer le développement institutionnel de la notion de responsabilité sociale – ou sociétale – des entreprises. Dans le contexte actuel de mondialisation, face à un objectif collectif de développement durable et à l'émergence d'une gouvernance globale, que signifie l'institutionnalisation récente de la notion de *corporate social responsibility* dans différents forums internationaux ? L'auteur montre que ce concept, par définition, prend ses racines au sein des firmes elles-mêmes et est avant tout porté par elles, en particulier par les multinationales. Cependant, de grandes institutions internationales – telles que l'ONU, la Commission Européenne et l'OCDE – développent à présent leurs propres approches « institutionnelles » de la responsabilité sociale des entreprises. Elles proposent des cadres d'analyses, des forums et autres lieux d'échanges afin d'en promouvoir le développement. Cet article tente d'analyser et de comparer ces différentes approches institutionnelles, de découvrir les représentations sous-jacentes et d'étudier les types de gouvernance auxquelles elles renvoient.

Les textes sur la « gouvernance mondiale de l'environnement » présentent l'intérêt d'illustrer les positionnements de divers acteurs (pays, organisations internationales, ONG, entreprises...) en matière de négociations environnementales et de stratégies de développement durable. Pour aller plus loin sur l'aspect gouvernance mondiale, nous pouvons souligner qu'à l'heure actuelle, l'Union européenne s'intéresse plus à la consolidation du cadre multilatéral et du processus de négociations avec des règles du jeu stables et crédibles alors que les Etats-Unis préfèrent des négociations courtes avec des objectifs spécifiques. L'Union européenne met l'accent sur la nécessaire prise en considération de normes sociales

⁹ Isabelle Biagotti est politologue et responsable d'édition au Courrier de la Planète.

¹⁰ Sybille van den Hove est socio-économiste de l'environnement et fait ses recherches actuellement à l'*Institute for Environmental Science and Technology*, Université de Barcelone.

et environnementales dans la gouvernance mondiale, ce qui est susceptible de conduire à des situations de blocage comme on l'a vu avec la non ratification par le Congrès américain du protocole de Kyoto. Si la gouvernance mondiale ne se limite pas aux actions des Etats dans la mesure où elle comprend également la participation des organisations internationales, de la société civile et des entreprises dans la résolution des problèmes collectifs, il n'en reste pas moins que les Etats-Nations restent des acteurs clés : l'étude de leur positionnement et des rapports de force en jeu demeure essentielle pour comprendre la réussite et les échecs des processus de gouvernance mondiale en matière de développement durable.

BIBLIOGRAPHIE

- CHAVAGNEUX C., 1997, « Les institutions internationales et la gouvernance de l'économie mondiale », in CEPII (Ed.), *L'économie mondiale 1998*, Repères la Découverte, pp. 72-82.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford.
- OCDE, 2002, *La gouvernance pour le développement durable*, Rapport de l'OCDE, Paris.
- SMOUTS M.C., 1998, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 55, pp. 85-94.
- TUBIANA L. et J.M. SEVERINO, 2002, « Biens publics globaux, gouvernance mondiale et aide publique au développement », In : Jacquet P., Pisani-Ferry J. et L. Tubiana (eds), *Gouvernance mondiale*, rapport du Conseil d'Analyse Economique, n°37, Documentation française, Paris, pp. 349-373.
- JACQUET P., 2002, « Où en est la gouvernance mondiale ? », communication aux rencontres économiques d'Aix-en-Provence, juillet.
- JACQUET P., PISANI-FERRY J. et L. TUBIANA (eds), 2002, *Gouvernance mondiale*, rapport du Conseil d'Analyse Economique, n°37, Documentation française, Paris.
- JOHNSTON M.D.J., 2001, « Mondialisation, gouvernance publique et gouvernance privée », communication au colloque international CORIM – *le Bien Commun comme Réponse politique à la mondialisation*, 7-9 novembre, Montréal, Québec, Canada.

Les dynamiques de la gouvernance globale

Claude Serfati

Université de Versailles Saint-Quentin
C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063

INTRODUCTION

La Mondialisation craint la non-gouvernance plus encore que la nature a horreur du vide. Voilà au moins un constat sur lequel la littérature, principalement située dans le champ de l'économie politique internationale, est au moins d'accord. Consensus minimal et donc riche de controverses sur les concepts et les réalités. Cet article tente de mettre en perspective un certain nombre de questions sur la gouvernance globale, qui font débat, et dont certaines sont abordées dans les textes du chapitre 1 qui figurent dans ce cahier du GEMDEV.

I. SEDUCTION AMBIGUË DE LA NOTION DE GOUVERNANCE

La Mondialisation a certes horreur de la non-gouvernance, mais qu'est-ce que la gouvernance ? Le terme de gouvernance est assez équivoque, et tout particulièrement sur la question clé qui est celle de la place que tiennent les Etats dans les processus de gouvernance *globale*. Car le succès de cette expression vient bien du fait que l'organisation interétatique qui nous régit encore n'est plus adaptée à l'ère contemporain de la mondialisation contemporaine. La réflexion est en partie altérée par le fait que le terme « gouvernance » a, en anglais, deux sens qui sont distincts. Il qualifie d'une part l'exercice de l'*autorité*, le contrôle, autrement dit le « gouvernement » exercé par une institution, et d'autre part, une *méthode* de gouvernement ou de gestion. Certes, on peut admettre une certaine complémentarité entre les deux définitions, puisque l'exercice de l'autorité s'appuie évidemment sur un certain nombre de méthodes. Pourtant, l'utilisation abondante du terme de gouvernance a pour résultat de dissocier les deux dimensions, voire de les opposer. Ceux qui mettent l'accent sur les méthodes et les procédures distinguent soigneusement gouvernance et gouvernement (au sens de pouvoir), parfois même gouvernance et autorité. Telle est le sens donné à la définition très connue de Rosenau (1997, p. 183) : la « gouvernance globale (...est) la somme de myriades – au sens littéral de millions – de mécanismes de contrôle actionnés par différentes histoires, différents buts, différentes structures, différents processus » (voir également la définition donnée par la Commission sur la gouvernance globale, 1995¹¹). La gouvernance, comprise comme ensemble de méthodes, n'est donc pas fondée sur la domination mais sur l'accommodement (Smouts, 1997).

On notera que cette approche à la gouvernance globale présente des similitudes avec la définition de la gouvernance de l'entreprise donnée par les économistes néoinstitutionnalistes. Certes pour eux, la « hiérarchie » suppose un degré élevé d'autorité, mais celle-ci produit un « rendement social » bien supérieur au « rendement » qui serait atteint en l'absence de coordination. Puisque les individus sont rationnels, les salariés d'une entreprise acceptent donc cette autorité pour bénéficier individuellement des avantages de la coordination (Dockes, 1999). La relation d'emploi qui est au cœur de l'entreprise (dans le double sens de firme et de construction théorique) néoinstitutionnaliste n'a dès lors rien à voir avec des conflits de pouvoir. En fait, grâce au contrat, le « travailleur redevient ainsi en grande partie l'agent passif que décrit la théorie néoclassique » (Gabrié et Jacquier, 1994, p. 54). Dans ces conditions, l'Etat n'est pas nécessaire dans le cadre analytique proposé par Williamson, qui part d'un « état de nature » dans lequel le comportement « opportuniste » des individus permet d'aboutir à l'efficacité (Hodgson, 1988).

¹¹ « La gouvernance globale ne signifie pas gouvernement global, car ceci ne ferait que renforcer le rôle des Etats et des gouvernements ; la gouvernance globale consiste à mettre les gens au centre des affaires mondiales » (souligné dans le texte) (Commission sur la gouvernance globale, 1995, p. 13).

Dans ce type d'approche à la gouvernance centré sur les méthodes et les procédures, l'accent est mis sur la logique *transactionnelle* et la création de réseaux souples, modulaires et fluctuants (Lamy et Zaidi, , 2002). Un tel emploi du terme de gouvernance laisse la porte ouverte à une représentation de l'économie et de la société fondée sur ce que Schumpeter appelait « l'individualisme méthodologique » et dont l'expression est la construction d'un « *homo economicus* » et son frère jumeau « l'*homo sociologicus* » (Schumpeter, 1954). Bien entendu, il n'est pas question de nier que les institutions existent, mais elles résultent d'un « nœud de contrats » entre individus souverains, qui construisent les institutions en raison de la nature particulière de certaines transactions. Dans le cadre de l'économie politique internationale, l'approche néoinstitutionnaliste considère que les accords entre Etats, les régimes hégémoniques et les empires sont pour l'essentiel trois solutions différentes données à la question de l'interaction entre les structures de gouvernance et les marchés (Spruyt, 2000).

A l'inverse de cette approche en terme de « méthodes » de gouvernance, d'autres auteurs insistent au contraire sur le contenu : le pouvoir et l'autorité sont inclus dans la notion de gouvernance. Cohen (2000) établit même une égalité entre gouvernance et autorité, qui pour lui comprend évidemment un aspect *coercitif*, plus ou moins mélangé à de la persuasion. Strange (1995, p. 14) privilégie également les dimensions d'autorité et de pouvoir (structurel) dans ses approches aux questions de gouvernance lorsqu'elle écrit : « *Non-authority, ungovernance it could be called* ».

Enfin, pour clore cette brève présentation du débat sur la notion de gouvernance, on signalera que l'opposition n'existe pas seulement entre ceux qui privilégient les « méthodes » et ceux qui insistent sur le caractère de contrainte plus ou moins coercitive qu'implique la gouvernance. Certains auteurs proposent de réserver l'usage du terme gouvernement (*government*) à l'autorité exercée par une institution publique et celui de gouvernance (*governance*) à l'autorité exercée par une institution privée (Lipschutz et Fogel, 2002).

L'intérêt de la distinction entre le gouvernement et la gouvernance réside dans le fait qu'au niveau mondial, l'absence de gouvernement est contrebalancée par l'émergence d'une société civile qui se développe grâce à « une 'prolifération' des acteurs politiques au-delà des Etats » (Lipschutz et Fogel, 2002, pp. 124-125).

II. A LA RECHERCHE DE LA SOCIETE CIVILE MONDIALE

On vient de le voir, les questions de gouvernance globale (mondiale) sont intimement liées dans la littérature à ceux de l'émergence d'une société civile mondiale. Pour en comprendre la portée, il est nécessaire de revenir sur le débat qui porte sur la société civile.

La notion de société civile renvoie en effet à l'existence d'une sphère privée distincte d'une sphère publique. A partir du 17^{ème} siècle, la société civile, en tant que concept, en vient à englober non seulement la vie *privée* des individus au sens étroit, mais également et dans un sens plus large, l'ensemble de leurs relations *sociales* qu'ils construisent en dehors de l'Etat, et qui incluent donc celles à finalité économique. A partir de là, s'élabore sur le plan conceptuel, une séparation entre le champ politique, entièrement englobé dans l'Etat et un autre champ, composé de toutes les activités « non-étatiques » et qui est du ressort de la société civile. Parallèlement, l'économie (en tant qu'activité de production et de répartition

des richesses) se constitue par le truchement de l'extension des marchés, en domaine autonome vis-à-vis de l'Etat. Le « marché » qui finit par englober (au moins idéalement) toute l'économie, devient à son tour une composante de la société civile. L'inclusion est justifiée dans ce cadre d'analyse puisque l'Etat est considéré comme une alternative (parfois antagoniste) au marché : si le marché exclut l'Etat, il fait donc partie de la société civile.

La séparation de la société civile et de l'Etat est dans une large mesure, une construction spécifique au capitalisme tel qu'il s'est développé en Europe occidentale dans ses formes démocratiques du 19^{ème} et 20^{ème} siècle. Sa représentation la plus achevée est bien sûr celle donnée par Hegel (Khilnani, 2001). L'extension de la notion de société civile au plan mondial redouble les difficultés. L'émergence d'une société civile mondiale peut être décrite ainsi. A partir des années quatre-vingts, une concurrence plus aiguë engendrée par la crise économique, l'arrivée de nouveaux pays concurrents, la puissance accrue des groupes financiers multinationaux ont diminué les marges d'autonomie des politiques nationales. En même temps, des transformations majeures ont également pris place sur le plan des relations géopolitiques. Jusqu'à la fin des années quatre-vingts, l'ordre international est resté stable – ou en tout cas maîtrisé – en raison de la domination américaine et soviétique qui assuraient un équilibre, quoique celui-ci fut fondé sur la « terreur ». Pour certains, une rupture historique s'est même produite au cours des années quatre-vingt-dix, puisque la mondialisation ne sonnerait rien moins que le glas des relations internationales pluriséculaires héritées du traité de Westphalie¹² (1648). Ce traité établissait que le monde est divisé en Etats souverains sur leur territoires nationaux qui ne reconnaissent aucune autorité supérieure.

On pourrait arguer contre cette thèse de la rupture historique dans les relations internationales que dès la fin de la seconde guerre mondiale, on avait déjà assisté à la création d'organisations internationales dotées de pouvoirs contraignants sur les Etats. Cependant, le fonctionnement de l'ONU, la plus importante des organisations internationales, confirme pour une grande part la poursuite d'un comportement fondé sur la souveraineté... des Etats les plus puissants de la planète. En effet, le statut de membre permanent du Conseil de sécurité accordé à cinq pays (Etats-Unis, URSS, Grande-Bretagne, France, Chine) leur a permis de disposer d'un pouvoir « asymétrique » dans la gestion du monde dans les quatre décennies d'après-guerre. Il a fallu attendre la fin des années quatre-vingt-dix pour que la conjugaison des processus de mondialisation et la fin de l'équilibre de la terreur produisent le déclin des Etats, et par une sorte d'effet de balancier, facilite à l'échelle mondiale, l'émergence de la société civile alternative aux Etats et à l'organisation inter-étatique des relations internationales.

Sans discuter de la fonction idéologique que certains assignent à la notion de société civile (Wood, 1995) , on peut s'interroger sur le parallélisme, et parfois l'*identification*, qui sont faits entre le couple société civile-Etat d'une part et économie (marché)-politique d'autre part. Toutes les sociétés ont toujours inclu des activités économiques et politiques, mais ce qui importe est d'analyser la nature de leurs interrelations. Ainsi que Braudel en particulier l'a montré, l'Etat n'est évidemment pas né avec le capitalisme. Cependant, l'appropriation du pouvoir coercitif (le « monopole de la violence physique légitime ») par des institutions qui s'autonomisent dans l'Etat est un des traits distinctifs du rapport social capital-travail (du capitalisme). La mise en évidence de ces processus constitue un apport majeur, désormais bien connu, des travaux de Polanyi (1944). Toutefois, la constitution de marchés en institutions « désencastrées » ne signifie pas pour autant que l'économie peut fonctionner sans

¹² Pour une vision différente et qui critique ce mythe fondateur du traité de 1648, voir Krasner (1993)

Etat (celui-ci n'étant qu'un gérant des externalités¹³) ou que les relations économiques (l'économie) seraient des relations dont le pouvoir serait exclu.

Passons à l'émergence d'une société civile mondiale. Certains auteurs définissent la société civile comme l'ensemble des organisations politiques, économiques, sociales et culturelles qui ne sont pas créées ou mandatées par l'Etat (Lipschutz, 2002). Pour d'autres auteurs, la société civile exclut en revanche les forces économiques, puisque nous dit-on, les acteurs de la gouvernance sont « la société politique, la société économique, et la société civile (qui) négocient les modalités et les formes d'arrangements sociaux planétaires sur la base du principe de la coopération conflictuelle » (Lamy et Zaidi, 2002, p. 204).

On trouve parfois une réponse contradictoire chez un même auteur. Ainsi, après avoir défini la société civile comme « l'espace politique dans lequel des associations bénévoles cherchent à moduler les règles qui régissent tel ou tel aspect de la vie sociale », Scholte (2002, p. 213) y inclut les « forums professionnels », catégorie qui comprend « les groupes de pression industriels (où la distinction sphère marchande/société civile est souvent malaisée) et les associations professionnelles telles que le Forum économique mondial, qui se consacre à des questions sociales et politiques ». Parler de bénévolat pour désigner le MEDEF ou Le Forum de Davos des dirigeants d'entreprise, même si ce dernier est par ailleurs jugé « exemplaire de cette démarche de construction des priorités collectives par la voie du dialogue informel » par les rapporteurs de l'étude du Conseil d'Analyse Economique (Jacquet et al., 2002, p. 62), paraît pour le moins étonnant.

Hardt et Néгри (2000), bien qu'ils parlent également des organisations non gouvernementales (ONG) en tant que « forces les plus nouvelles et peut-être les plus importantes dans la société civile mondiale », les définissent de façon plus restrictive que l'auteur précédent. Loin d'englober l'ensemble des forces socio-économiques, ce sont « toute(s) les organisation(s) se proposant de représenter le peuple et de travailler dans son intérêt » qu'ils distinguent des « intérêts du capital » (*ibid.*, pp. 380-381). On est ici dans une approche où la société civile regroupe « tous ceux d'en bas », le « *bottom-up process* » décrit par Cox (1999)¹⁴.

III. GOUVERNANCE MONDIALE OU GOUVERNANCE DE LA MONDIALISATION ?

Il existe une autre ambiguïté dans les débats actuels qu'il faut maintenant mentionner. Parle-t-on de gouvernance mondiale (ou globale) ou de gouvernance de la mondialisation (Serfati, 2003) ? La première impliquerait la mise en place d'institutions de dimension *mondiale*, et plus seulement inter-nationales. Ces institutions mondiales transcenderaient les intérêts nationaux y compris, ceux des pays les plus puissants, elles seraient en fait capables de mettre

¹³ A moins, comme cela est de plus en plus pratiqué, d'étendre la notion d'externalités *ad infinitum*. Par exemple, l'attitude des groupes pharmaceutiques qui produisent des thérapeutiques contre le SIDA a été contestée au nom des externalités négatives que représentent les dizaines de millions de malades du continent africain qui ne peuvent avoir accès aux soins. Souci louable de souligner le réductionnisme des approches qui font du marché l'éponyme de l'économie, voire de l'ensemble des relations sociales, mais qui peut aboutir à l'idée que seule la théorie « standard » en économie fournit les outils d'analyse...

¹⁴ Sans développer ce point dans cet article, on notera que pour Néгри et Hardt (2000), le déclin de la société civile héritée de l'Etat-Nation est irrésistible et l'émergence d'une société civile mondiale est évidente. Cependant, celle-ci ne constitue nullement le centre de la « pyramide mondiale ». Cette expression désigne l'organisation du pouvoir mondial au sommet duquel se trouvent les Etats-Unis, en-dessous les sociétés capitalistes transnationales, et en bas, la société civile mondiale et les Etats-Nations. Ils adoptent ainsi une approche « gramscienne » de la société civile (ici mondiale) en tant que contre-pouvoir hégémonique.

en œuvre une forme « d'universalisme ». Des éléments de gouvernance globale existent déjà, dans le domaine économique – voir l'originalité de l'Organe de règlement des différends (ORD) au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) –, dans le domaine juridique (création en juillet 2002, d'une cour pénale internationale). Leur nouveauté est peut-être exagérée puisque au cours du 19^{ème} siècle, les gouvernements et les grandes firmes déjà multinationalisées ont été à la recherche d'une forme de réglementation des relations économiques internationales. A partir des années 1860, on assiste à un développement important d'organisations mondiales, intergouvernementales et parapubliques qui, à des degrés divers ont contribué à une réglementation de l'économie et de la société à l'échelle mondiale (Murphy, 1994). Les processus en cours prolongeraient donc ceux initiés depuis plus d'un siècle. De toute façon, même les plus optimistes admettent que la *gouvernance mondiale* demeure encore aujourd'hui à l'état embryonnaire.

Tout autre chose est la *gouvernance de la mondialisation*, c'est-à-dire les relations de pouvoir qui déterminent les règles et normes d'organisation, au niveau mondial, de l'espace des relations socio-économiques. D'une certaine manière, cette « gouvernance » là existe. Pour en comprendre les mécanismes et les lieux de décision, il faut considérer que la mondialisation qui a pris forme dans les années quatre-vingt-dix a combiné le mouvement du capital et l'action des Etats. Plus le capital se débarrasse de ses habits matériels (infrastructures, biens d'équipement) et prend la forme de droits de propriété, plus il élargit les marchés sur lesquels ces droits circulent (permis de droits à polluer, droits de propriété intellectuelle etc.) et les connecte aux marchés plus anciens (bourses, marchés des changes) afin d'accroître les lieux de valorisation financière (par circulation des titres et rémunération comme simple contrepartie de la propriété sans véritable considération pour les conditions concrètes de production), plus il s'affranchit ainsi des contraintes territoriales, mais également réglementaires qui entravaient son mouvement.

Cependant, cette extension des « marchés » conditionnée par la création et l'imposition de droits de propriété n'aurait pas été possible sans l'intervention des Etats. On peut prendre le cas hautement significatif de la mondialisation des marchés financiers au cours des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix. Loin d'être le résultat d'une « main invisible », elle a été produite, et parfois impulsée par les gouvernements (Helleiner, 1994). L'examen de la croissance météorique d'Enron et des scandales qui frappent les institutions et les marchés financiers américains montre qu'il convient de parler de *réglementation néolibérale* plutôt que de déréglementation. La « déréglementation » des marchés de l'électricité et celle des marchés financiers dont Enron a également bénéficié, a été l'œuvre d'une coalition d'institutions étatiques et de groupes privés, dont l'interaction a sans doute été plus dense et plus puissante que l'alliance qui unissait, par le truchement des commandes publiques, l'Etat keynésien aux entreprises publiques ou privées qui en étaient bénéficiaires (Roturier et Serfati, 2003).

IV. LA PLACE DES ETATS-UNIS

Dans l'espace de l'économie politique internationale, les Etats ne sont pas égaux mais constituent un ensemble hiérarchisé. Ceci conduit naturellement à la place des Etats-Unis qui sera brièvement évoquée ici. Sur cette question, les positions les plus diverses sont exprimées par ceux qui tentent une approche à la mondialisation qui prend en compte les processus économiques et le rôle des Etats. A un pôle, on trouve des chercheurs qui considèrent que les Etats-Unis occupent une position hégémonique sans égale et qui est appelée à durer car les

sources de leur domination (l'hégémonie économique, la géographie, la démocratie, la modernisation et les principes spécifiques tels que l'identité multiculturelle) sont remarquablement multidimensionnelles et auto-renforçantes (Ikenberry, 2001).

La position inverse est défendue par Arrighi et Silver (1999, p. 276) qui considèrent que la « bifurcation entre les capacités militaires et économiques » de la puissance hégémonique actuelle est le trait distinctif de la phase actuelle de la mondialisation. La liberté de manœuvre des Etats-Unis est sérieusement limitée par leur endettement gigantesque. Leur pouvoir est inexorablement remis en cause par l'émergence de groupes économiques privés, mais également d'autres Etats, qui sont favorisés par l'émergence de ces groupes privés. Ce sont les pays d'Asie orientale, et d'abord le Japon. Ces Etats n'ont aucune puissance militaire et ne peuvent donc prétendre à une quelconque hégémonie. En revanche, leur puissance économique leur donne peut-être l'opportunité d'exercer un « *leadership* ».

Entre ces deux positions extrêmes concernant la place des Etats-Unis dans les relations économiques internationales, on trouve la position intermédiaire exprimée par Strange (1995), pour qui tous les Etats ont perdu du pouvoir, mais les Etats-Unis en ont perdu moins que d'autres.

L'analyse de la relation des Etats-Unis à la mondialisation pose une question du même ordre que celle qui est posée dans le cadre national : quelle est la relation entre l'économie (mondiale) et l'Etat (les Etats-Unis) (Serfati, 2001) ? Il est nécessaire de prendre en compte, au niveau mondial, la montée des « autorités privées » que sont les autorités de marchés, morales (les ONG et les mouvements sociaux internationaux) et illicites (Hall et Biersteker, 2002 ; voir également Chavagneux, 2002).

La combinaison des Etats, qui conservent des pouvoirs, des organisations internationales et de ces « autorités », conduit à la mise en place d'une *gouvernance hybride* de la mondialisation. Cependant, on peut arguer que la gouvernance au niveau mondial a toujours été hybride, à moins d'admettre que l'ensemble des flux de capitaux et commerciaux, l'espace juridique ont été exclusivement organisés et contrôlés par les Etats disposant d'une totale souveraineté. Il convient donc plutôt de s'interroger sur le contenu et la balance des pouvoirs au sein de cette gouvernance hybride. Certains considèrent que les réseaux transnationaux du capital privé remplacent les hiérarchies et les marchés nationaux comme forme d'organisation¹⁵. La révolution digitale a en effet dépouillé les marchés de leurs significations géographiques et politiques. Elle mine de ce fait la souveraineté des Etats (Kubrin, 2002). D'autres auteurs estiment que les forces du capital privé, plus généralement des « autorités privées » sont complémentaires de la puissance étatique (Cutler et al., 1999).

¹⁵ Au passage, le terme hybride est également celui qu'utilise Williamson pour qualifier les réseaux qui se situent aux côtés des marchés et des hiérarchies.

BIBLIOGRAPHIE

- ARRIGHI G. et J. SILVER, 1999, *Chaos and Governance in the Modern World System*, University of Minnesota Press.
- CHAVAGNEUX C., 2002, « La montée en puissance des acteurs non étatiques », In : Jacquet P., Pisani-Ferry J. et L. Tubiana (eds), *Gouvernance mondiale*, rapport du Conseil d'Analyse Economique, n°37, Documentation française, Paris, pp. 233-256.
- COX R., 1999, « Civil society at the turn of the millenium : prospects for an alternative world order », *Review of International Studies*, 25, pp. 3-28.
- CUTLER A.C., HAUFLER V. et T. PORTER, 1999, *Private Authority and International Affairs*, Suny Press, Albany, New-York.
- DOCKES P., 2002, *Ordre et désordres dans l'économie-monde*, Quadrige, PUF, Paris.
- GABRIE H. et J.L. JACQUIER, 1994, *La Théorie Moderne de l'Entreprise*, L'Approche Institutionnaliste, Economica Gestion, Paris.
- HALL R.B. et T.J. BIERSTEKER (eds), 2002, *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge Studies in International Relations, 85.
- HARDT M., et A. NEGRI, 2000, *Empire*, Exils, Paris.
- HELLEINER M., 1994, *States and the Reemergence of Global Finance, From Bretton Woods to the 1990s*, Cornell University Press.
- HODGSON G., 1988, *Economics and Institutions*, Polity Press, Cambridge.
- IKENBERRY G.J., 2001, « American power and the empire of capitalist democracy », In : Cox M., Dunne T. et K. Booth (eds), *Empires, Systems and States, Great Transformations in International Politics*, Cambridge University Press, pp. 191-212.
- JACQUET P., PISANI-FERRY J. et L. TUBIANA (eds), 2002, *Gouvernance mondiale*, rapport du Conseil d'Analyse Economique, n°37, Documentation française, Paris.
- KHILNANI S., 2001, « La société civile, une résurgence », *Critique Internationale*, 10, pp. 38-50.
- KRASNER S.D., 1993, « Westphalia and All That », In : *Ideas and Foreign Policy : beliefs, institutions, and political change*, Cornell University.
- KOBRIN S.J., 2002, « Economic governance in an electronically networked global economy », In : Hall R.B. et T.J. Biersteker (eds), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge Studies in International Relations, 85, pp. 43-75.
- LAÏDI Z., LAMY P., 2002 « La gouvernance ou comment donner un sens à la mondialisation », In : Jacquet P., Pisani-Ferry J. et L. Tubiana (eds), *Gouvernance mondiale*, rapport du Conseil d'Analyse Economique, n°37, Documentation française, Paris, pp. 193-210.
- LIPSCHUTZ R.D. et C. FOGEL, 2002, « Moral authority : global civil society and the privatization of transnational regulation », In : Hall R.B. et T.J. Biersteker (eds), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge Studies in International Relations, 85, pp. 115-140.
- ROTURIER P. et C. SERFATI, 2003, « Enron, la 'communauté' et le capital financier », *Revue de l'IREES*, 40, pp. 7-33.
- SCHOLTE J.A., 2002, « Société civile et gouvernance mondiale », In : Jacquet P., Pisani-Ferry J. et L. Tubiana (eds), *Gouvernance mondiale*, rapport du Conseil d'Analyse Economique, n°37, Documentation française, Paris, pp. 211-232.

- SCHUMPETER J.A., 1954, *History of Economic Analysis*, Routledge, Londres, 1^{ère} édition.
- SERFATI C., « L'économie politique de la mondialisation et le rôle du militaire », *Economies et Sociétés*, Série Relations économiques internationales, P, n°36, 5/2001, pp. 801-820.
- SERFATI C. (s.l.d. de), 2003, *Les enjeux de la mondialisation : un regard critique*, Octares, Toulouse.
- SMOUTS M.C., 1998, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 55, pp. 85-94.
- STRANGE S., 1995, *The Retreat of the State, The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge Studies in International Relations.
- WOOD E.M., 1995, *Democracy Against Capitalism, Renewing Historical Materialism*, Cambridge University Press, Cambridge.

La montée en puissance des acteurs non étatiques¹⁶

Christian Chavagneux

Université de Sussex
Centre for Global Political Economy
L'Economie Politique et Alternatives Economiques

¹⁶ Cet article présente une version raccourcie et légèrement amendée d'une contribution de Christian Chavagneux au rapport *Gouvernance mondiale*, 2002, n°37, publiée par le Conseil d'analyse économique.

INTRODUCTION

Les réflexions sur la régulation politique de la mondialisation économique suivent aujourd'hui quatre chemins (Graz, 2001). Le premier met l'accent sur la perte de pouvoir des Etats face à des firmes multinationales présentées comme apatrides et des « forces du marché » considérées comme incontrôlables (Ohmae, 1990 ; Reich, 1993). Le deuxième montre, à l'inverse, que les Etats sont loin d'avoir perdu leur pouvoir et restent les principaux producteurs des normes permettant à la mondialisation de fonctionner (Gilpin, 1987 ; Gilpin, 2001 ; Krasner, 1994 ; Boyer et Drache, 1996 ; Lorot, 1997 ; Kébabdjian, 1999). La réflexion sur la gouvernance mondiale se concentre alors sur la coopération interétatique, les organisations internationales et la meilleure façon de les rendre efficaces et légitimes (Jacquet et al., 2001 ; Walzer, 2001).

Le troisième refuse tout *a priori* sur la force respective des acteurs publics et des firmes multinationales pour conclure que ces normes sont plutôt le fruit hybride de leurs compromis (Cutler et al., 1999 ; Sassen, 2000, 2001). On y retrouve les partisans de la notion de « décharge », mise en évidence par Max Weber, qui consiste à montrer que les Etats ne perdent pas leur influence mais la font vivre autrement, de manière plus complexe, en la déléguant en partie à des acteurs privés ou paraétatiques (Cohen, 2001 ; Hibou, 1999).

Le quatrième conserve l'idée de normes hybrides mais élargit le champ de l'analyse en cherchant à mesurer l'influence politique d'un ensemble plus vaste d'acteurs non étatiques (firmes multinationales, réassureurs, diasporas, ONG, mafias, chercheurs, etc.) (Strange, 1996 ; Higgott et al., 2000 ; Hall et Bierstecker, 2001 ; Josselin et Wallace, 2001). Trois conclusions sont alors présentées : il existe une asymétrie grandissante entre les Etats, au profit des Etats-Unis, dans leur capacité à agir sur l'économie et la société (d'où la place importante accordée à l'étude de l'hégémonie américaine) ; tous les Etats, y compris les Etats-Unis, ont perdu en autorité au bénéfice des acteurs non étatiques qui exercent un pouvoir équivalent ou supérieur dans beaucoup de domaines (c'est la question qui nous intéresse ici) ; la perte d'autorité des Etats ne se traduit qu'en partie par une augmentation de celle des acteurs privés, une partie de l'autorité, en dépit des règles existantes, n'étant plus exercée par personne, développant des zones de non-gouvernance (*ungovernance*).

Le terme « gouvernance » revêt des acceptions assez différentes, aussi est-il souhaitable de le préciser. En s'appuyant sur la définition proposée par Lamy (2001), on peut définir la gouvernance mondiale comme l'ensemble des processus par lesquels « des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre, contrôlées » et permettent de promouvoir une économie mondiale porteuse d'ordre, de justice, de liberté et d'efficacité. Ce que Cohen (2001) résume bien en indiquant que « *governance is about rules : how rules are made for the allocation of values in society and how they are implemented and enforced* ». Les Etats jouent en la matière un rôle essentiel. Mais leurs difficultés à réguler l'économie mondiale ne doit pas être assimilée à une absence de gouvernance. Les acteurs privés au sens large, tels qu'ils sont rassemblés ci-dessus, contribuent également à l'élaboration, à la décision, à la légitimation, à la mise en œuvre et au contrôle de normes internationales capables d'influencer la voie suivie et les valeurs promues par la mondialisation économique. Ce sont les ressorts de cette « gouvernance privée » qui nous intéressent ici.

Il ne s'agit pas de regrouper en un seul bloc des acteurs non étatiques aux histoires et aux motivations hétérogènes. Hall et Bierstecker (2001) proposent d'analyser l'influence des

acteurs privés à partir de trois catégories différenciées : les autorités de marché, les autorités morales et les autorités illicites. En toute rigueur, il faudrait parler ici de pouvoir privé, pouvoir moral et pouvoir illicite. En effet, les spécialistes de sciences politiques prennent soin de distinguer la notion de pouvoir de celle d'autorité, cette dernière renvoyant à la capacité, implicite ou explicite, d'exercer un pouvoir reconnu comme légitime, donc suffisamment juste pour que les contraintes individuelles et collectives qui en résultent soient acceptées. Cette distinction rigoureuse n'a pas été retenue : l'ensemble des travaux mobilisés ci-dessous ont plutôt tendance à affirmer que le pouvoir exercé par les acteurs non étatiques n'est pas légitime. Cette question des finalités de la gouvernance privée est bien entendue essentielle et demanderait un long développement, qui n'est pas possible dans le cadre de ce texte. Celui-ci se contente de chercher à repérer les sources du pouvoir, ou de l'autorité, des acteurs non étatiques, les deux notions étant utilisées alternativement dans le même sens de capacité à écrire les règles du jeu de la mondialisation.

I. LES AUTORITES DE MARCHE

Les autorités de marché se trouvent parmi les acteurs économiques privés. Leur influence politique passe par six canaux institutionnels différents (Cutler et al., 1999 ; repris dans Haufler, 2000 ; Cutler, 2001).

1. Les normes informelles

Au niveau le plus faible de la coordination entre firmes, les normes informelles sont le fruit d'habitudes, de règles non écrites, qui s'imposent à travers l'histoire d'un secteur industriel ou d'une activité spécifique. Ainsi, il n'existe aucun règlement qui interdise aux petites et moyennes entreprises de se financer sur les marchés euro-obligataires. Néanmoins, ce compartiment de la finance internationale a été dès le début tacitement réservé aux grosses entreprises et aux Etats.

2. Les infrastructures de la mondialisation

La mondialisation des activités productives et financières s'appuie sur un certain nombre d'infrastructures dont l'existence n'est souvent analysée qu'en rapport avec l'efficacité et la sécurité des transactions qu'elles procurent. La façon dont elles sont produites et dont elles fonctionnent comportent pourtant des dimensions politiques importantes. On peut l'illustrer dans de nombreux domaines comme par exemple celui de la comptabilité (on pourrait ajouter le conseil juridique, la réassurance, le contrôle des marchés boursiers, etc.), où avant le scandale Enron, cinq firmes anglo-saxonnes (les « *Big Five* », *PricewaterhouseCoopers*, *KPMG*, *Ernst & Young*, *Deloitte Touche Tohmatsu* et *Arthur Andersen*, devenues les « *Big Four* » avec la disparition de cette dernière) ont exercé une forte influence en faveur de l'élaboration de normes comptables unifiées à l'échelle mondiale. Une évolution qui a deux conséquences. S'agissant des acteurs privés, l'ensemble des comptabilités nationales (et ceux qui en font l'audit) vont devoir s'adapter à une nouvelle norme de présentation des comptes. Du côté des acteurs publics, les autorités de surveillance des Bourses ont perdu la possibilité de pouvoir modifier les règles du jeu en matière comptable pour des raisons de sécurité. Les *Big Five* ont imposé une modification des règles comptables mondiales qui illustrent leur

capacité d'influence sur les autres entreprises du secteur ainsi que sur les autorités publiques de surveillance¹⁷.

3. Les partenariats stratégiques

Or, les entreprises qui servent, dans un secteur donné, un marché de plus en plus mondial, se trouvent bien souvent à la fois en concurrence et en liaison étroite dans le cadre de coopérations qui concernent essentiellement la recherche (*World Investment Report*, 1999). L'automobile, les semi-conducteurs (Portnoy, 2000), l'industrie pharmaceutique et les industries de technologie de l'information (Mytelka et Delapierre, 1999) en sont des exemples. Cette observation a conduit l'économiste américain Dunning (1997) à soutenir que la mondialisation économique actuelle se développait dans le cadre d'un « capitalisme d'alliance » dont les décisions conditionnent la place des territoires dans la division internationale du travail¹⁸.

4. Les cartels

Les cartels se définissent comme des accords formels ou informels entre des entreprises *a priori* concurrentes pour fixer des prix élevés, limiter la production, empêcher la diffusion de leur avance technologique et gérer de manière coordonnée leurs parts de marché. Ce type d'ententes illicites existe au plan national mais également international. Les accords comportent alors trois dimensions : laisser chaque entreprise dominante sur son marché local fixer ses prix comme elle l'entend, partager les marchés d'exportations vers les autres pays et organiser un « fonds de combat » au cas où certaines entreprises de l'accord se feraient prendre par des régulateurs. Après avoir fait l'objet de nombreux débats internationaux, l'intérêt politique pour les cartels disparaîtra dans les années 1960. L'OCDE ne reviendra sur la question qu'en 2000, encore une fois sous l'impulsion du gouvernement américain. D'après les statistiques du *Department of Justice*, la lutte contre les cartels internationaux représentait la moitié des procédures anti-cartels américaines en 1999 contre 32% en 1997.

Le rapport de l'OCDE (2000) précise que « de telles ententes sont beaucoup plus importantes et néfastes pour l'économie mondiale qu'on ne le pensait précédemment » et le document en fournit de nombreux exemples. Tous soulignent combien, contrairement à l'analyse des libéraux, les cartels ne sont pas toujours de courte durée. Rien, dans les informations publiques fournies sur ce type d'activité, ne permet de savoir dans quelle mesure les amendes imposées par les régulateurs ont entamé les fonds de combat des cartels mis à jour. Néanmoins, l'OCDE a publié un second rapport en 2002 qui montre le niveau très insuffisant des amendes appliquées aux contrevenants, les gouvernements restant partagés entre la volonté de punir et celle de ne pas mettre en danger leurs entreprises.

¹⁷ On peut également *a priori* les classer dans les autorités illicites : Novack et Saunders (1998), Christensen et Hampton (1999) donnent des exemples pour montrer leur participation aux circuits de la fraude fiscale tandis que Levin (2001) indique leur manque de coopération dans les enquêtes portant sur le blanchiment.

¹⁸ Selon un chemin différent des oligopoles traditionnels mais avec la même efficacité pour préserver les positions acquises comme le montrent Mytelka et Delapierre (1999).

5. Les associations professionnelles

Les associations professionnelles transfrontalières constituent un autre canal d'influence des acteurs économiques privés. Elles jouent à la fois un rôle de régulateur au sein de secteurs spécifiques et un rôle de lobby auprès des gouvernements.

On peut multiplier les exemples de leur influence (Balanya et al., 2000). Au plan européen, la *Business European Roundtable*, qui regroupe 45 patrons de multinationales européennes, a été l'un des fers de lance de la construction de l'Europe, soutenant auprès des gouvernements la nécessité de créer rapidement un marché unique, une monnaie unique et de procéder le plus tôt possible à un élargissement de l'Europe. L'Unice, qui rassemble 33 fédérations d'employeurs provenant de 25 pays européens, exerce un lobbying important afin d'éviter l'accumulation de contraintes législatives européennes de type environnemental et social. L'AmCham représente la voix des multinationales américaines installées en Europe. Elle a réussi à décourager les vellétés européennes de taxation trop forte des activités de commerce électronique.

Au niveau international, l'*United States Committee on International Business* (USCIB), la Chambre de commerce international, ou le *Business and Industry Advisory Committee* (BIAC) au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), exercent également leur influence. Ils furent, par exemple, la source principale de rédaction de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) (Observatoire de la mondialisation, 1998).

6. Les traités internationaux privés

La forme la plus extrême d'influence des acteurs économiques privés s'exprime dans leur capacité à inscrire, dans le droit international public, les règles destinées à servir leurs intérêts particuliers (Gill, 1999 ; Underhill, 2000).

Sell (1999, 2000) a montré comment une douzaine de dirigeants de multinationales américaines opérant dans les secteurs de la pharmacie, de l'informatique et du divertissement ont écrit ce qui deviendra les accords Trips, instaurant une protection exclusive de leurs brevets sur une durée de vingt ans. Jamais, historiquement, la loi internationale n'avait été aussi favorable aux multinationales¹⁹. Ces leaders ont d'abord convaincu les entreprises nationales de leurs secteurs respectifs de s'associer à leur démarche. Ils ont également su présenter leur cas au gouvernement américain à partir d'une expertise technique et juridique de haut niveau et sur la base d'estimations – qui s'avéreront avoir été largement surévaluées – du coût du piratage sur les déficits extérieurs, au moment où ceux-ci croissaient fortement. L'administration a alors repris à son compte les demandes des industriels, soutenue en cela par Edmund Pratt, alors dirigeant de l'entreprise pharmaceutique *Pfizer* (l'un des douze) et membre de la délégation officielle des Etats-Unis dans les négociations de l'*Uruguay Round*, au titre de ses fonctions de président de l'ACTN²⁰. Ils ont également su convaincre leurs concurrents étrangers de faire pression sur leurs gouvernements afin de donner une priorité à ces négociations. Au total, les multinationales américaines ont réussi à atteindre leur objectif à

¹⁹ Pour un historique des batailles autour des droits de la propriété intellectuelle, voir l'excellent article de Sell et May (2001).

²⁰ L'*Advisory Committee for Trade Negotiations* regroupe des leaders du secteur privé en charge de conseiller le gouvernement sur les questions commerciales. Edmund Pratt en était alors le président.

partir de jeux d'influence mélangeant autorités privées, publiques, nationales et internationales, dont les frontières apparaissent très poreuses²¹.

L'évolution des règles prudentielles internationales permet également de montrer la montée en puissance des acteurs économiques privés (Chavagneux, 2001). La genèse du ratio *Cooke*, telle qu'elle a été magistralement décrite par Kapstein (1994) illustre l'influence que pouvaient encore exercer les acteurs publics sur la sécurité de la finance mondiale. Les Etats-Unis ont joué un rôle dominant dans le processus d'élaboration du contenu du ratio et dans celui de sa diffusion au niveau mondial, en ayant convaincu le Royaume-Uni puis le Japon d'adopter une réglementation identique, les trois pays internationalisant ensuite leur norme par l'intermédiaire du Comité de Bâle. Bien que les différentes autorités monétaires nationales aient pris en compte les arguments exposés par les grands établissements financiers de leur pays, le déroulement de la négociation semble être resté largement entre les mains des autorités publiques qui paraissent ainsi avoir gardé la maîtrise de la définition et de l'organisation de la nouvelle norme prudentielle internationale. Celle-ci est née dans le cadre d'un processus de nature interétatique, grâce au rôle joué par le leader hégémonique américain, avec la Banque des règlements internationaux (BRI) comme lieu de diffusion de la norme sous l'influence des trois plus grands marchés financiers mondiaux.

La banque américaine *J.P Morgan*, relayée ensuite par les grands établissements financiers internationaux, a été à l'origine du développement de l'autocontrôle comme principe prudentiel face aux risques de marché²². Le principe d'une influence décisive de gros acteurs privés sur la définition des règles de sécurité de la finance mondiale ne pose pas de problème *a priori*. Elle ne devient problématique que si les règles en question aboutissent à servir leurs intérêts au détriment de ceux de la communauté.

De fait, plusieurs études ont montré que la mise en œuvre de l'autocontrôle comporte de sérieuses lacunes techniques (Kjeldsen, 1997 ; Krugman, 1999 ; Dunbar, 2000), organisationnelles (*Sumitomo, Daiwa, Metallgesellschaft, Barings* en sont des exemples), technologique (les établissements financiers semblent avoir réalisés des progrès en la matière) et managériales (Kaufman, 1999). Un constat qui aboutit à une conclusion relativement pessimiste quant aux évolutions récentes de la réglementation prudentielle : dans leur majorité, les intermédiaires financiers n'ont pas un rythme d'innovation suffisant pour mettre rapidement en œuvre les recommandations des institutions de contrôle en matière de modèle interne. Une conclusion que les rapports de la BRI tendent à souligner. Pourtant, l'influence des acteurs privés est telle que les principes de l'autocontrôle devraient également finir par s'imposer comme règle de sécurité financière dans le domaine du risque de crédit ; ce qui permettra aux seuls établissements les plus aptes à les mettre en œuvre, de minimiser leurs exigences de constitution de fonds propres (Crouhy, 2000).

²¹ Cette norme a été jugée illégitime par certains Etats (Afrique du Sud, Brésil) dans le domaine des brevets pharmaceutiques. Ils ont obtenu gain de cause lors des accords de Doha, l'accord final autorisant tout pays à produire et distribuer des médicaments pour protéger la santé de sa population en copiant les brevets d'origine sans crainte de représailles juridiques.

²² L'autocontrôle représente la possibilité laissée aux établissements financiers d'utiliser des modèles internes pour contrôler et gérer leurs risques financiers. Un modèle interne se définit par trois composantes : une méthodologie d'ensemble et des algorithmes de calcul, une organisation des responsabilités et des procédures de contrôle, un système d'enregistrement et de traitement des opérations.

L'ensemble de ces exemples permet de présenter deux conclusions provisoires quant à la façon dont les acteurs privés parviennent à institutionnaliser leur influence²³ :

- il n'y a pas de règles en la matière : des normes informelles à la « capture » directe des sources de production de normes internationales, on ne peut *a priori*, mettre en évidence un type idéal d'institutionnalisation de la norme privée ;
- surtout, de nombreux exemples soulignent la difficulté à distinguer parfaitement espace privé et espace public de décision. Internet en représente un cas exemplaire²⁴. La finance internationale en est un autre : du rôle essentiel et conjugué de la Banque d'Angleterre et des élites financières de la City, en 1957, dans le lancement du marché des eurodollars²⁵ à l'utilisation de la BRI par les grands banquiers internationaux, on peut montrer que les grandes décisions qui ont façonné la mondialisation financière contemporaine sont le fruit d'une gouvernance hybride alliant acteurs publics et privés.

II. LES AUTORITES MORALES

Hall et Biersteker (2001) proposent de qualifier d'autorité morale l'influence exercée par les Organisations non gouvernementales (ONG) et les mouvements sociaux transnationaux. Un terme qui tient à leur volonté de participer à des combats politiques internationaux sur la base de leur expertise dans des domaines spécifiques où leurs compétences sont reconnues (suivi des conditions de respect des droits de l'homme pour *Amnesty International*, par exemple) et au nom de la défense de « grandes valeurs » (le Droit, la Liberté, l'Équité, etc.)²⁶.

Le 19^{ème} siècle, notamment la fin de la période marquée par un degré de mondialisation économique élevé, connaissait déjà des mobilisations politiques transfrontalières. A cet égard, mentionnons la campagne pour l'abolition du commerce des esclaves (au 18^{ème} siècle) puis celle en faveur de leur libération, ou encore le combat des mouvements pacifistes, anarchistes, pan-africanistes, sionistes, en faveur du vote des femmes, ou enfin la création de la Croix Rouge, et de la première et deuxième internationale (Keck et Sikkink, 1998 ; Scholte, 1999)²⁷. Néanmoins, la période actuelle semble se distinguer par le nombre et la taille des mouvements et par un développement rapide récent²⁸. D'après Charnovitz (1997), la mobilisation internationale des ONG s'accroît fortement dans les périodes d'après conflit, ce qui laisse suggérer que la fin de la guerre froide ait pu jouer ce rôle pour les années 1990.

Les mouvements sociaux transnationaux poursuivent trois objectifs principaux : ils cherchent à influencer le choix des thèmes retenus dans les négociations publiques internationales (la pauvreté, le rôle des femmes, les droits de la personne, etc., plutôt que la stabilisation économique), à aboutir à des modifications de procédure (transparence, contrôle, etc., en particulier de la part du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale) et à modifier les politiques engagées (par exemple, prise en considération d'objectifs de création d'emplois dans les programmes d'ajustement ou de la situation des personnes déplacées lors du

²³ On n'aborde pas ici la question juridique de la norme produite par la *Lex Mercatoria* et ses interactions avec le droit public international. Voir Lejbowicz (1999).

²⁴ Voir Brousseau (2001).

²⁵ Premier marché *offshore*, indépendant des contrôles publics, développé en plein système de Bretton Woods, voir Burn (1999).

²⁶ Ce qui ne doit pas faire oublier qu'il existe également une « société incivile internationale » autour, par exemple, des réseaux racistes ou pédophiles transnationaux.

²⁷ On peut faire remonter l'action internationale des ONG à la fin du 18^{ème} siècle (Charnovitz, 1997).

²⁸ En 1998, moins de 10% des ONG opérant dans le domaine international existait depuis plus de 40 ans, précise Scholte (1999).

financement de la construction de barrages par la Banque mondiale). Pour ce faire, ils disposent de quatre tactiques : la dissémination d'informations et d'expertises, la mobilisation symbolique, l'effet de levier (influencer un acteur public ou privé influent), le contrôle des engagements pris par les acteurs influents, publics ou privés (Keck et Sikkink, 1998).

La première caractéristique de ces mouvements sociaux tient à leur grande hiérarchisation et à l'antagonisme des intérêts qui peut en résulter (Pouligny, 2000, 2001 ; Scholte, 1999). Le recours à la diffusion d'informations et d'expertises par Internet favorise l'organisation de débats et de problématiques reflétant les préoccupations des ONG du Nord. En leur sein, les organisations américaines demeurent largement dominantes. La puissance qui joue le rôle le plus moteur dans la mondialisation voit également naître en son sein des organisations qui la critiquent. Ces dernières bénéficient dans la diffusion de leurs idées de l'autorité et des moyens propres au pays dominant. Les informations originales produites lors de la bataille contre l'AMI provenaient essentiellement de quelques ONG des Etats-Unis, en particulier le *World Wildlife Fund for Nature* (WWF) et *Friends of the Earth*. La première assurait la liaison entre l'OCDE et les contestataires et s'est assurée de conserver seule la maîtrise de ce rôle²⁹ (Pouligny, 2000). D'après Severino (2001), ancien vice-président de la Banque mondiale, « le renforcement du poids de la société civile internationale correspond en grande partie à un renforcement du poids des Etats-Unis dans les institutions internationales ».

Si les mouvements transnationaux se veulent l'expression d'une société civile en devenir, les experts y jouent néanmoins un rôle essentiel (Pouligny, 2000). On peut en donner une illustration avec le rôle international joué par certains *think tanks* (Stone, 2000). Les juristes dominent les débats en matière de lutte pour les droits de l'homme, les économistes, la contestation de la mondialisation libérale. Les passages d'un monde à l'autre (université, ONG, gouvernement) leur sont familiers, particulièrement aux Etats-Unis où le travail dans une ONG internationale est considéré comme valorisant dans tout parcours professionnel.

Un facteur tendant à limiter l'émergence d'une société civile transnationale tient à l'histoire particulière dans laquelle s'inscrivent les différents mouvements de contestation et les institutions qui les portent. Les représentants de la « société civile » américaine sont le plus souvent des *lobbyistes* et experts professionnels bien payés, sortant des universités prestigieuses avec d'importants moyens financiers (Pouligny, 2000). A l'inverse, un mouvement comme ATTAC est à la fois un mouvement politique, une ONG militante et un mouvement d'éducation populaire (Frémeaux, 2001) dont le monde a peu à voir avec celui des organisations d'outre Atlantique. L'action internationale des ONG vise alors à acquérir des ressources additionnelles, symboliques ou matérielles, pour mieux occuper l'espace national ou local dont elles sont issues (Pouligny, 2001).

Contrairement à une image répandue, les ONG à dimension internationale ne contestent pas systématiquement les acteurs économiques privés. En matière de développement durable, par exemple, la Fédération internationale des droits de l'homme collabore avec Carrefour, le WWF avec le groupe Lafarge. Nombre d'organisations ont accepté de participer au *Global Compact* des Nations Unies qui doit permettre la diffusion d'une information de qualité sur les pratiques sociales et environnementales des multinationales. Parallèlement, les entreprises cherchent à être reconnues elles aussi comme des autorités morales : Ted Turner, dirigeant de CNN a promis un milliard de dollar aux Nations Unies, Bill Gates a versé 400 millions de dollars à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), par ailleurs en accord de partenariat avec *Novartis* sur la lutte contre le Sida, et plus de 300 entreprises ont rejoint le *Global*

²⁹ On peut donner plusieurs exemples de ces processus d'exclusion, voir Pouligny (2001).

Compact. Les multinationales cherchent également à promouvoir une image citoyenne par la médiatisation de « codes de conduite », censés imposer le respect de règles déontologiques minimales en termes sociaux et environnementaux. Mais leur efficacité, voire leur sérieux, s'avère souvent remis en question (Haufler, 2000).

De même, loin d'être contre l'Etat, les mobilisations transnationales portent le plus souvent des mots d'ordre réclamant plus d'interventions publiques dans la régulation de la mondialisation. Les réseaux d'information en matière de droits de l'Homme ou d'environnement associent experts publics et privés, un échange facilité par le mouvement même des experts d'un type d'institution à l'autre. Rappelons également que, en moyenne, 80% des ressources financières des ONG proviennent de financements publics. De leur côté, les institutions internationales cherchent le contact avec les mouvements qui les contestent. Elles souhaitent ainsi contrer leurs critiques, profiter de leur expertise, les influencer (l'Organisation mondiale du commerce (OMC) cherche à les convaincre aujourd'hui des bienfaits d'un lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales) et trouver une forme de légitimité non étatique à leurs actions (O'Brien et al., 2000).

Enfin, l'influence politique de ces mouvements sociaux, reste aujourd'hui limitée (Pouligny, 2001). D'après O'Brien et al. (2000), les ONG n'ont pas réussi à modifier la substance des politiques suivies par les institutions internationales qu'elles contestent. Cela n'a pas toujours été le cas historiquement. Si l'on en croit Charnovitz (1997), les ONG ont joué un rôle déterminant dans la définition des politiques de coopération internationale durant la période 1919-1934. Aujourd'hui, elles permettent de développer une forme d'éducation civique sur la mondialisation économique, elles donnent une voix aux revendications des plus faibles, agissent en faveur de la transparence des décisions et participent à leur contrôle (Scholte, 1999). Elles ont acquis un surcroît de visibilité, à la fois médiatique et face aux institutions qu'elles contestent (Smouts, 1997) qui sont désormais obligés de les reconnaître comme des interlocuteurs valables. Elles ont ainsi déjà gagné deux batailles importantes : en animant le débat social et politique international, elles ont ramené beaucoup de gens vers l'action politique, et elles se sont imposées comme des interlocuteurs des Etats et des firmes les plus puissantes. Il leur reste maintenant à trouver les moyens pour transformer cette première réussite en influence durable. Leur capacité à édicter les règles du jeu dans lesquelles les autres acteurs de la mondialisation économique doivent s'inscrire demeure encore bien inférieure à celle des Etats et des acteurs économiques privés.

III. LES AUTORITES ILLICITES

Quelle que soit l'intensité réelle de la menace issue de comportements délictueux, la lutte contre le crime transnational fait désormais l'objet d'un intérêt particulier dans une quinzaine d'institutions économiques internationales (FMI, 2001). Du côté français et européen, elle est désormais présentée comme l'un des axes prioritaires de la régulation de la mondialisation économique (Jospin, 2001 ; Lamy, 2001).

1. La mondialisation du crime

Trois causes sont avancées pour expliquer la transnationalisation du crime. Tout d'abord, la chute du mur de Berlin a permis aux criminels de l'Est et de l'Ouest d'étendre largement leurs activités. Ensuite, l'ouverture des frontières commerciales et financières a offert de véritables

opportunités aux activités illégales : celles-ci s’immiscent dans les circuits légaux d’échanges et chaque progression du commerce mondial et des échanges financiers leur permet de développer un volume plus grand d’activité. Les mafieux sont ainsi devenus des grands spécialistes des modes de transports internationaux des marchandises et savent déplacer leurs produits en utilisant les circuits officiels. Les douanes américaines considèrent qu’elles ne peuvent contrôler que 3% des biens qui entrent aux Etats-Unis, un taux qui devrait passer à 1% dans les années qui viennent, compte tenu de la progression attendue des échanges. Enfin, les nouvelles technologies d’information et de communication ont aussi grandement facilité l’organisation internationale des activités illégales, y compris lorsqu’elles sont utilisées pour créer de fausses pistes pour les policiers ainsi que pour tenter de pirater leurs données d’enquêtes.

Il est par nature impossible de disposer d’informations précises et certaines sur la progression des activités illégales internationales. Le Fonds monétaire international (FMI) estime que les ressources financières blanchies par le crime transnational représentent annuellement l’équivalent de 2 à 5% du PIB mondial, soit entre 700 et 1 700 milliards de dollars (dont 30 à 50% provenant des trafics de drogues), l’équivalent, dans le bas de la fourchette, du montant des fusions et acquisitions transfrontalières en 1999. C’est l’une des estimations les plus élevées, dans un univers statistique où la cohérence des données est loin d’être assurée (Cartier-Bresson et al., 2001) quand le farfelu ne prime pas comme le montre Naylor (2002).

2. Finance mafieuse

La finance internationale paraît le secteur le plus touché par la mondialisation du crime, celui où la réalité de l’activité des autorités illicites paraît la plus explicite (Strange, 1998 ; Dupuis, 1998 ; Maillard, 1998 ; L’Economie Politique, 1999 ; Broyer, 2000 ; Peillon et Montebourg, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b ; L’Economie Politique, 2002). L’influence financière des mafias revêt trois dimensions concrètes³⁰ : elles encouragent le développement des paradis fiscaux, elles manipulent les marchés financiers – elles seraient notamment très actives sur le NASDAQ ainsi que sur les marchés de produits dérivés de gré à gré dont la complexité, le faible coût, la volatilité et le faible niveau de contrôle de la part d’institutions financières en forte concurrence sert l’opacité (Chesney, 1998 ; Sharma, 2001) – et elles pénètrent fortement les systèmes bancaires légaux.

On estime que la moitié des flux financiers mondiaux passent ou résident dans les paradis fiscaux, devenus des infrastructures essentielles de la finance mondiale (Chavagneux et Palan, 1999). Leur rôle dans le blanchiment d’argent sale a conduit le Groupe d’action financière sur le blanchiment des capitaux (Gafi) à publier une liste des territoires non coopératifs en matière de lutte contre la finance mafieuse. Au sein de l’Europe, les différents rapports parlementaires dirigés par Peillon et Montebourg montrent combien les places financières au Liechtenstein, à Monaco, en Suisse et même au Royaume-Uni servent les circuits de blanchiment d’argent³¹.

³⁰ Pour les dimensions théoriques, voir FMI (2001) ainsi que McDowell et Novis (2001).

³¹ Les enquêtes sur la chambre de compensation luxembourgeoise *Clearstream*, qui serait à l’origine d’opérations de blanchiment effectuées sur une vaste échelle (Robert et Backes, 2001 ; Maillard, 2001b), n’ont pas encore fourni leurs conclusions, notamment quant aux montants en cause. Selon des sources journalistiques, 15% des transactions passeraient par la comptabilité occulte de *Clearstream*. Sur un montant total de transactions de 50 000 milliards d’euros en 2000, cela correspond à 7 500 milliards d’euros. Si, par hypothèse, la moitié seulement concerne des opérations douteuses, cela correspond à pratiquement 4 000 milliards d’argent sale, le double de toutes les estimations connues.

Les circuits de blanchiment s'appuient sur des établissements bancaires présents dans les paradis fiscaux. A la fin de 1998, il y avait environ 4 000 banques offshore réparties sur 60 territoires. Les établissements impliqués dans les opérations les plus délictueuses prélèvent, selon les experts, de l'ordre de 40% des montants illicites qu'elles font circuler (Dupuis, 1998). Mais plusieurs documents récents soulignent combien les systèmes bancaires des plus grandes places financières paraissent également imbriqués dans les circuits illicites. L'autorité de surveillance des banques suisses a révélé début septembre 2000 la provenance et la destination de quatre milliards de dollars détournés par la famille de Sani Abacha, l'ancien dictateur du Nigeria, et placés dans les banques installées en Suisse. Elle montre le rôle principal qu'y jouent les banques de la *City* de Londres : 59% des flux arrivant en Suisse et 42% des flux sortant y étaient dirigés.

La *Financial Services Authority* (FSA) britannique a mené sa propre enquête dont les conclusions ont été rendues publiques en mars 2001 : sur 23 banques contrôlées, 15 présentaient de « grosses faiblesses » dans leurs procédures anti-blanchiment (FSA, 2001). Le rapport est sans ambiguïté sur le rôle de la place bancaire londonienne dans la circulation de l'argent sale. Les experts de la FSA ont d'ailleurs produit d'autres documents montrant combien les marchés financiers de la *City* (en particulier les marchés de produits dérivés) sont perméables aux activités de blanchiment (Sharma, 2001). Il faut de plus signaler que le Royaume-Uni fait partie des plus mauvais élèves en termes de coopération judiciaire internationale dans le domaine de la lutte contre le blanchiment (Hamel, 2000 ; Peillon et Montebourg, 2001b). Aux Etats-Unis, après la mise en évidence du rôle joué par la *Bank of New York* dans la circulation de l'argent des mafias russes, le sénateur démocrate Carl Levin a remis en février 2001 un rapport sur le rôle des banques américaines dans un certain nombre de circuits illicites. L'enquête s'est essentiellement attachée à montrer que les banques correspondantes des banques américaines et les banques clientes de ces banques correspondantes utilisent leurs liens avec leurs partenaires situés aux Etats-Unis pour y faire pénétrer l'argent sale. Le texte souligne que les établissements, américains ou étrangers, opérant sur le territoire des Etats-Unis font preuve de contrôles inadéquats, d'absence de réactions face à des opérations douteuses, voire de complaisance, comme par exemple la *Chase Manhattan*.

D'après les experts, l'argent sale provient majoritairement de la délinquance économique et financière des firmes légales et des individus tandis que l'argent proprement mafieux n'en représente qu'une part minime, constamment surévaluée. C'est donc plus dans le comportement des agents économiques privés légitimes qu'il faut chercher les causes de la part d'ombre de la mondialisation financière (L'Economie Politique, 2002).

3. L'ambivalence des relations Etats – firmes – mafias

A bien des égards, les mafias transnationales semblent remettre en cause la souveraineté des Etats. Que ce soit dans le domaine policier, juridique, financier ou dans l'exercice du monopole de la violence (Maillard, 2001a). Elles semblent également s'inscrire en parasites, à côté des acteurs privés internationaux. Pourtant, l'analyse (Williams, 2001) et l'histoire tendent à suggérer que les relations entre les autorités étatiques, privées et illicites sont en fait plus complexes.

Comme l'écrit Hobsbawm (1999, p. 84), « l'aspect crucial de la situation sociale du bandit, c'est son ambiguïté », à la fois rebelle et intégré à l'économie et à la société établie. La

familiarité et la coopération entre les groupes criminels, la croissance économique et les Etats dépendent des conditions dans lesquelles ces derniers se sont développés. Les liens qui unissent la mafia à la vie économique et politique en Colombie, en Russie ou en Italie sont bien connus. Les *yakusas* japonais coopèrent avec le pouvoir impérial depuis le milieu de 18^{ème} siècle et les *ankoku jidai*, les « quartiers clandestins » désignent en japonais l'univers où politiciens, mafieux, financiers privés et hauts fonctionnaires échangent leurs services (Bouissou, 1999). Pour sa part, Bayart a montré l'implication de nombreuses élites politiques et économiques africaines dans les activités illicites internationales (Bayart et al., 1997 ; Bayart, 1999). Les chevauchements entre secteurs public et privé et entre activités licites et illicites se retrouvent ainsi sous des formes différentes tout au long de l'histoire des sociétés, partout dans le monde et doivent d'abord être analysés en fonction du cadre socio-historique dans lequel ils se développent (Favarel-Garrigues, 2001).

CONCLUSION – UNE GOUVERNANCE HYBRIDE

De ce bref passage en revue du rôle des acteurs privés on peut tirer trois conclusions provisoires. Tout d'abord, les Etats, pour essentiels qu'ils soient, ne sont pas les seuls acteurs producteurs des normes politiques de la mondialisation (Strange, 1996, Smouts, 1998, Laroche, 2000). Réfléchir à la gouvernance mondiale en ne s'interrogeant que sur leur capacité à coopérer en l'absence d'un gouvernement mondial paraît ainsi très réducteur. Un exemple permettra d'illustrer ce propos. La gouvernance du commerce mondial se concentre sur le rôle des gouvernements face au pouvoir des juges de l'Organe de règlement des différends (ORD). Il s'agit là d'un élément crucial. Mais il est loin d'être unique. Dans le domaine inter-étatique, la multiplication des traités bilatéraux (qui concernent 33% des exportations européennes et 11% des exportations américaines), où l'asymétrie de pouvoir entre acteurs joue plus que dans une institution multilatérale, ne saurait être occultée. De même, le rôle de la mafia dans le commerce mondial (drogues et autres produits, emploi des spécialistes du transport, impossibilité de contrôle), le rôle de l'arbitrage commercial privé (Dezalay et Garth, 1996), le poids du commerce intra-firme (avec des prix de transferts établis hors marchés) et des cartels internationaux contribuent tous à la gouvernance commerciale mondiale.

Ensuite, les frontières entre le licite, l'illicite, le public, le privé, le national et l'international apparaissent extrêmement poreuses. On a pu l'illustrer dans le cas des acteurs économiques, des mouvements de contestation et des activités illicites, montrant par la même occasion que les frontières entre les trois types d'autorités présentées sont finalement assez floues, définissant une gouvernance hybride. Cela ne revient pas, bien évidemment, à dire que toutes les entreprises multinationales versent dans le mafieux ou que tous les militants des ONG sont inféodés aux Etats ! Mais plutôt qu'il est difficile de raisonner sur les sources de production des normes internationales à partir d'une distinction entre espace public et espace privé, les deux s'enchevêtrant, tout en flirtant quelques fois avec le « marché de l'immoralité » finement analysé par de Maillard (2001a).

En ce sens, c'est la troisième conclusion, la situation actuelle ne semble pas particulièrement originale : elle ressemble au Moyen Age (Cutler et al., 1999) et nombre de travaux d'historiens, dont on ne peut traiter ici, montrent que le caractère hybride de la gouvernance de la mondialisation économique contemporaine (Graz, 2001) est la norme plutôt que l'exception.

BIBLIOGRAPHIE

- BALANYA B., A. DOHERTY, O. HOEDEMAN, A. MA'ANIT et E. WESSELIUS, 2000, *Europe inc. Liaisons dangereuses entre institutions et milieux d'affaires européens*, Agone éditeurs.
- BAYART J-F, 1999, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 5.
- BAYART J-F, S. ELLIS et B. HIBOU, 1997, *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, éd. Complexe.
- BOYER R. et D. DRACHE (Dir.) (1996), *States against Markets. The limits of globalization*, Routledge.
- BRI, 1998, *Operational risk management*, Comité de Bâle de la supervision bancaire, septembre.
- BROUSSEAU E., 2001, « Régulation de l'Internet : l'autorégulation nécessite-t-elle un cadre institutionnel ? », *Revue Economique*, 52.
- BOUISSOU J-M, 1999, « Le marché des services criminels au Japon », *Critique internationale*, 3.
- BROYER P., 2000, *L'argent sale dans les réseaux du blanchiment*, L'Harmattan.
- BURN G., 1999, « The State, the City and the Euromarkets », *Review of International Political Economy*, 6(2,).
- CARTIER-BRESSON J., C. JOSSELIN et S. Manacorda, 2001, *Les délinquances économiques et financières transnationales et globalisation. Analyses et mesures du phénomène*, Etudes et recherches, IHESI, juillet.
- CHARNOVITZ S., 1997, « Two Centuries of Participation : NGOs and International Governance », *Michigan Journal of International Law*, 18(2), publié de nouveau dans l'ouvrage du même auteur *Trade Law and Global Governance*, Cameron May Ltd, 2002.
- CHAVAGNEUX C., 2001, « Réglementation prudentielle : le forfait de la BRI ? », *Revue d'Economie Financière*, n°60.
- CHAVAGNEUX C. et R. Palan, 1999, « Qui a besoin des paradis fiscaux ? », *L'Economie Politique*, 4.
- CHESNEY M., 1998, « Les options comme instruments de blanchiment : la face cachée de l'économie », *Agefi*, mars.
- CHRISTENSEN J. et M. P. HAMPTON, 1999, « A Legislature for Hire : the Capture of the State in Jersey's Offshore Finance Centre », *In : Hampton M.P. et J. P. Abbott (eds), Offshore Finance Centres and Tax Havens. The Rise of Global Capital*, MacMillan.
- COHEN B.J., 2001, « Money and Power in World Politics », *In : Lawton T.C., Rosenau J.N. et A.C. Verdun (Dir), Strange Power*.
- COHEN E., 2001, *L'ordre économique mondial. Essai sur les autorités de régulation*, Fayard.
- CRETIN T., 2001, « Les puissances criminelles. Une authentique question internationale », *In : Ramses 2001*.
- CROUHY M., 2000, « Best Practice Risk Management », *Séminaire de la Commission bancaire*, 25 mai.

- CUTLER C.C., 2001, « Private International Regimes and Interfirm Cooperation », In : Hall R.B. et T. Biersteker (Dir), *The Emergence of Private Authority : Forms of Private Authority and Their Implications for Global Governance*, Cambridge
- CUTLER C.C., HAUFLER V. et T. PORTER (Dir), 1999, *Private Authority and International Affairs*, Suny Press.
- DEZALAY Y. et B. GARTH, 1996, *Dealing in Virtue. International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*, The University of Chicago Press.
- DUNBAR N., 2000, *Inventing Money. The Story of Long-Term Capital Management and the Legends Behind it*, John Wiley & Sons.
- DUNNING J.H., 1997, *Alliance Capitalism and Global Business*, Routledge.
- DUPUIS M-C, 1998, *Finance criminelle. Comment le crime organisé blanchit l'argent sale*, PUF, Paris.
- FAVAREL-GARRIGUES G. (Dir), 2001, « Le crime organisé en Russie : nouvelles approches », *Cultures & Conflits*, 42.
- FMI, 2001, *Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering*, miméo, 12 février.
- FREMEAUX P., 2001, « Attac à la croisée des chemins », www.criticalsecret.com , n°3.
- FSA, 2001, *FSA publishes results of money laundering investigation*, FSA/PN/029/2001.
- GILL S., 1999, « La nouvelle constitution libérale », *L'Economie Politique*, 2.
- GILPIN R., 2001, *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press.
- GILPIN R., 1987, *The political economy of international relations*, Princeton University Press.
- GRAZ J.C, 2001, « Beyond States and Markets : Comparative and Global Political Economy in the Age of Hybrids », *Review of International Political Economy*.
- HALL R.B. et T. BIERSTEKER (Dir), 2001, *The Emergence of Private Authority : Forms of Private Authority and Their Implications for Global Governance*, Cambridge University Press.
- HAMEL I., 2000, « Le Royaume-Uni, mauvais élève de la coopération judiciaire », *La lettre du blanchiment*, 7.
- HAUFLER V., 2000, « Private Sector International Regimes », In : Higgott R.A., Underhill G. et A. Bieler (Dir), *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Routledge.
- HIBOU B. (Dir), 1999, *La privatisation des Etats*, Karthala.
- HIGGOTT R.A, G. UNDERHILL et A. BIELER (Dir), 2000, *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Routledge.
- HOBSBAWM E.J., 1999, *Les bandits*, La Découverte.
- JACQUET P, PISANI-FERRY J. et D. STRAUSS-KAHN, 2001, « Comment gouverner la mondialisation ? », *Lettre de l'Ofce*, 205.
- JOSSELIN D. et W. WALLACE (Dir), 2001, *Non State Actors in World Politics*, Palgrave.
- JOSPIN L., 2001, « Maîtriser la mondialisation », allocution au *symposium* organisé par le Centre Candido Mendes et le centre brésilien des relations internationales, 6 avril.
- KAPSTEIN E.B., 1994, *Governing the Global Economy. International Finance and the State*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- KAUFMAN H., 1999, « Too much on their plate », *Financial Times*, 4 février.

- KEBABDJIAN G., 1999, *Les théories de l'économie politique internationale*, Points, Seuil.
- KECK M.E et K. SIKKINK, 1998, *Activists Beyond Borders*, Cornell University Press.
- KJELDSSEN K., 1997, « Value-at-risk and capital adequacy : the challenge for financial regulation », *EIB papers*, 2(1).
- KRASNER S.D., 1994, « International political economy : abiding discord », *Review of International Political Economy*, 1(1).
- KRUGMAN P., 1999, « Qu'est-il vraiment arrivé à LTCM ? », *L'Economie Politique*, 2.
- LAMY P., 2001, « Faire progresser la gouvernance mondiale », *Alternatives Economiques*, Hors-Série 47.
- LAROCHE J., 2000, *Politique internationale*, 2^{ème} édition, L.G.D.J.
- LEJBOWICZ A., 1999, *Philosophie du droit international. L'impossible capture de l'humanité*, PUF.
- L'ECONOMIE POLITIQUE, 2002, *Mafias, banques, paradis fiscaux : la mondialisation du crime*, 15.
- L'ECONOMIE POLIQUUE, 1999, *Les paradis fiscaux*, 4.
- LEVIN C., 2001, *Minority Staff of the Permanent Subcommittee on Investigations Report on Correspondant Banking : a Gateway for Money Laundering*, Senate, à consulter sur le site <http://levin.senate.gov/issues/money.htm>.
- LOROT P., 1997, « Editorial », *Revue Française de Géoéconomie*, 1.
- MAILLARD J. (de), 2001a, *Le marché fait sa loi. De l'usage du crime par la mondialisation*, Mille et une nuits.
- MAILLARD J. (de), 2001b, « L'affaire Clearstream », *Les dossiers de la Lettre du blanchiment*, 6.
- MAILLARD J. (de), 1998, *Un monde sans loi*, Stock.
- MAILLARD J. (de), 1997, *L'avenir du crime*, Flammarion.
- MCDOWELL J. et G. NOVIS, 2001, « The Consequences of Money Laundering and Financial Crime », *Economic Perspectives*, 6(2).
- MYTELKA L.K et M. DELAPIERRE, 1999, « Strategic Partnerships, Knowledge-Based Network Oligopolies, and the State », *In : Cutler C.C., Haufler V. et T. Porter (Dir), Private Authority and International Affairs*, Suny Press.
- NAYLOR T., 2002, *Wages of crime. Black Markets, Illegal Finance and the Underworld Economy*, Cornell university Press.
- NOVACK J. et L. SAUNDERS, 1998, « The hustling of rated shelters », *Forbes*.
- OBERVATOIRE DE LA MONDIALISATION, 1998, *Lumière sur l'AMI. Le test de Dracula*, L'esprit frappeur.
- O'BRIEN R., GOETZ A-M., SCHOLTE J.A. et M. WILLIAMS, 2000, *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge University Press.
- OCDE, 2002, *Lutte contre les ententes injustifiables : effets dommageables, sanctions efficaces et clémence*, juin.
- OCDE, 2000, *Ententes injustifiables*, Ocde.
- OHMAE K., 1990, *The Borderless World : Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Fontana.

- PEILLON V. et A. MONTEBOURG, 2001a, « La lutte contre le blanchiment des capitaux en Suisse : un combat de façade », *Les documents d'information de l'Assemblée Nationale*, n°2311, 7-2001.
- PEILLON V. et A. MONTEBOURG, 2001b, « La Cité de Londres, Gibraltar et les Dépendances de la Couronne : des centres offshore, sanctuaires de l'argent sale », *Les documents d'information de l'Assemblée Nationale*, n°2311, 52-2001.
- PEILLON V. et A. MONTEBOURG, 2000a, « La Principauté du Liechtenstein : paradis des affaires et de la délinquance financière », *Les documents d'information de l'Assemblée Nationale*, n°2311, 18-2000.
- PEILLON V. et A. MONTEBOURG, 2000b, *Monaco et le blanchiment : un territoire complaisant sous protection française*, Editions 1.
- PORTNOY B., 2000, « Alliance Capitalism as Industrial Order : Exploring New Forms of Interfirm Competition in the Globalising Economy », In : Higgott R.A, G. Underhill et A. Bieler (Dir), *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Routledge.
- POULIGNY B., 2001, « L'interaction entre acteurs non-étatiques et étatiques sur des enjeux de politique internationale : ce que deviennent la 'chose publique' et la décision politique », *miméo*, contribution au colloque *La politique étrangère aujourd'hui*, organisé par Esprit.
- POULIGNY B., 2000, « NGOs as Transnational Forces ? Beyond the Myth, Evolving Interactions Which Question the Political », *miméo*, présentation au Ceri, 15-16 juin.
- REICH R., 1993, *L'économie mondialisée*, Dunod.
- ROBERT D. et E. BACKES, *Révélation*, éd. Les Arènes.
- SASSEN, 2001, « The State and Globalization », In : Hall R.B. et T. Biersteker (Dir), *The Emergence of Private Authority : Forms of Private Authority and Their Implications for Global Governance*, Cambridge University Press.
- SASSEN S., 2000, « De-nationalized State Agendas and Privatized Norm-making », *miméo*, présentation au Ceri, 15-16 juin.
- SCHOLTE J.A., 1999, « Global Civil Society : Changing the World ? », *CSGR Working Paper*, n° 31/99, University of Warwick.
- SELL S.K., 1999, « Multinational Corporations as Agents of Change : the Globalisation of Intellectual Property Rights », In : Cutler C.C., Haufler V. et T. Porter (Dir), *Private Authority and International Affairs*, Suny Press.
- SELL S. K. et C. MAY, 2001, « Moments in law : contestation and settlement in the history of intellectual property », *Review of International Political Economy*, 8(3).
- SEVERINO J-M, 2001, « On n'échappe pas au politique quand on fait de l'aide au développement », *L'Economie Politique*, 10.
- SHARMA S., 2001, « Dirty Money : How the UK Securities and Derivatives Markets are Used to Launder Money », *Journal of Money Laundering Control*, 4(4).
- SMOUTS M-C. (Dir), 1998, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Paris.
- SMOUTS M-C., 1997, « La construction équivoque d'une 'opinion' mondiale », *Revue Tiers Monde*, 151.
- STONE D., 2000, « Private Authority, Scholarly Legitimacy and Political Credibility : Think Tanks and Informal Diplomacy », In : Higgott R.A, G. Underhill et A. Bieler (Dir), *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Routledge.
- STRANGE S., 1998, *Mad money*, Manchester University Press.

STRANGE S., 1996, *The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

UNDERHILL G.R.D., 2000, « The Public Good Versus Private Interest in the Global Monetary and Financial System », *International and Comparative Corporate Law Journal*, 2(3).

UNDERHILL G.R.D. (Dir), 1997, *The New World Order in International Finance*, MacMillan.

WALZER M., 2001, « De l'anarchie à l'ordre mondial : sept modèles pour penser les relations internationales », *Esprit*, 5.

WORLD INVESTMENT REPORT, 1999, *Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, Cnuccd, Nations Unies.

**Gouvernance mondiale : discours, acteurs
et processus de négociation – l'exemple du Protocole de Biosécurité³²**

Isabelle Biagiotti

Le Courrier de la planète

³² L'auteur souhaite remercier Katell Le Goulven (PNUD), François Lerin (IAMM) et Claire Visier (Université de Rennes) pour leurs remarques et commentaires. L'auteur reste évidemment responsable des erreurs subsistantes.

INTRODUCTION

Parler de gouvernance mondiale, c'est avancer en terrain miné. Les mots sont piégés par leur utilisation même. La diffusion qu'on connaît, en à peine dix ans, le concept de gouvernance et son dérivé de gouvernance mondiale ne doit pas nous leurrer. Loin d'indiquer la rencontre des grands esprits de ce monde, elle recouvre des visions multiples du politique, des modes de gestion et des fins de l'exercice du pouvoir. Cette pluralité de sens, de contenus et de contextes d'utilisation donne parfois une impression dommageable de confusion. Mais, il nous semble réducteur de rejeter le concept de gouvernance sur cette base (de Sardan, 2000). La plupart de ses détracteurs ne veulent en effet pas prendre en compte le dynamisme qu'il injecte dans l'analyse sociologique et politique classique.

Le concept de gouvernance a généré plusieurs normes de « bon gouvernement » – chacune traduisant l'idéal de gestion publique d'une institution. Ce processus de création de normes est intéressant en soi. Mais, le principal intérêt du concept de gouvernance vient des critères d'analyse qu'il offre pour penser l'ensemble des « pratiques par lesquelles les individus et institutions, tant privées que publiques, gèrent leurs affaires communes » (*Commission on Global Governance*, 1995, p. 1). En mettant l'accent sur la responsabilité, la participation, l'information ou la transparence, en soulignant le rôle des acteurs non étatiques, il fournit, par exemple, des clés pour comprendre l'ensemble des mécanismes à l'œuvre pour la production de normes internationales. Nous proposons d'appliquer ce cadre de référence – étude des acteurs, du discours, des processus – à la négociation du Protocole Biosécurité adopté à Montréal en janvier 2000.

I. EXPLORER LE DISCOURS

La construction d'un discours sur la gouvernance, et plus spécialement sur la gouvernance mondiale, est profondément liée à une réflexion plus générale sur le politique et les relations de pouvoir dans le monde contemporain. Elle s'articule autour de la redéfinition constante du rôle et de la place de l'Etat. Elle prend aussi acte du rôle d'autres acteurs – plus ou moins bien reconnus jusque là – dans la construction de l'action publique. Ce discours se décline donc entre des visions politiques du rôle de l'Etat et des positions qui remettent en cause la légitimité et l'efficacité de la gouvernance intergouvernementale.

1. Visions politiques

Depuis le début des années 1990, un nouveau discours a émergé au sein des institutions financières internationales pour se diffuser dans l'ensemble des institutions gouvernementales et des organisations non gouvernementales. Cette vision partage un vocabulaire spécifique qui permet de parler de relations politiques sans prononcer ce mot. En effet, les institutions intergouvernementales, et en premier lieu la Banque mondiale, qui ont réanimé ce terme de gouvernance, commun au Moyen Age³³ pour des besoins contemporains³⁴, ne pouvaient selon

³³ *Governance* était utilisé pour décrire le système politique anglais, caractérisé par la participation institutionnalisée de différents groupes corporatifs au Moyen Age (relations entre le pouvoir royal, l'église, les acteurs économiques et les pouvoirs territoriaux). Certains auteurs francophones ont de même proposé de réanimer son équivalent français, à savoir le terme de « gouverne ». Cette proposition est venue trop tard, tant le vocabulaire utilisé par des acteurs institutionnels revêt rapidement un caractère incontournable. Les francophones avaient déjà adopté le néologisme de « gouvernance ».

leur mandat juger de la vie politique des pays dans lesquels elles intervenaient (Shihata, 1991 ; Frischtak, 1994 ; Hewitt de Alcantara, 1998). Le rapport de la Banque mondiale, « *Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth* », en 1989, est ainsi considéré comme marquant la fin de la neutralité de la Banque. Il dénonce, en effet, les freins politiques à la croissance économique que sont : la personnalisation du pouvoir, la négation des droits de l'homme fondamentaux, la corruption généralisée, le caractère non représentatif (non élu) et non-responsable (non soumis à un contrôle législatif) des gouvernements africains. Mais cette entrée sur le terrain politique va rester limitée. La norme de « bonne » gouvernance va même permettre de réduire cette incursion à une série de mesures techniques : tenue d'élections, management de l'administration, renforcement du système juridique, etc. (Uvin et Biagiotti, 1996).

De nombreuses institutions internationales et bailleurs de fonds bilatéraux vont dès lors s'emparer non seulement du concept de gouvernance mais, d'autres termes qui lui sont liés, comme participation, *accountability*, transparence, etc., pour re-légitimer leur action. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a été l'un des pionniers dans ce domaine. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a aussi été pour beaucoup dans la diffusion de ces termes parmi ses membres³⁵.

Cette communauté de vocabulaire crée une fausse impression d'unité. Elle recouvre des positions politiques qui sont, à chaque fois, à comprendre dans leur contexte, dans la culture institutionnelle de celui qui les énonce – de la Banque mondiale aux Organisations non gouvernementales (ONG), du G-8 à Attac... A chaque fois étroitement définies par le contexte discursif, ces positions constituent une ébauche, voire une définition, de normes de bonnes pratiques de gouvernement. L'exemple le plus clair de normativité est donné par la Banque mondiale qui parle ouvertement de « bonne gouvernance », présentation qui ne peut se comprendre qu'en référence à une « mauvaise » gouvernance. Une étude fine des discours des différents donateurs d'aide au développement au début des années 1990 montre, de même, que les critères mis en avant pour juger de la gouvernance des pays récipiendaires expriment avant tout les choix institutionnels et politiques du pays donateur. La définition de la gouvernance, promue dès 1989 par l'agence américaine, l'*US Agency for International Development* (USAID), comme principe directeur de la mise en œuvre de son assistance, met ainsi en avant la tenue d'élections, la responsabilisation de la société civile et le passage à une économie de marché (USAID, 1991).

Le ministère allemand de la coopération s'est également fait le défenseur d'une vision particulière de la gouvernance, tendant à reproduire le modèle allemand d'économie sociale de marché (*Sozialmarktwirtschaft*) (Losser, 1992). Le principe de ce modèle peut se résumer ainsi : « *autant de marché que possible, autant d'Etat que nécessaire* » (Losser, 1992, p. 180). Si le marché est le moteur du développement économique, l'Etat reste le garant de l'équilibre entre les potentialités dynamiques du marché et une vision prospective, politique, sociale et environnementale cohérente. Le concept est entré plus difficilement en tant que tel dans l'aide française – qui va longtemps lui préférer le terme de « construction d'un Etat de droit » (Quantin et Biagiotti, 1999). Ces variations autour du rôle de l'Etat et du marché ainsi que sur

³⁴ Au milieu des années 1980, la Banque mondiale soutient un séminaire de réflexion sur la situation du continent africain en collaboration avec le *Carter Center* d'Atlanta. C'est au cours de ce séminaire que le concept de gouvernance est appliqué à l'analyse des politiques publiques en Afrique.

³⁵ Notons que dans la version française des orientations du CAD en 1994, le terme gouvernance est remplacé par « bonne gestion des affaires publiques ».

le rôle donné aux acteurs non-étatiques sont à démultiplier pour chaque récipiendaire par le nombre de ses bailleurs de fonds (Biagiotti, 1997).

Il s'agit donc, dans un exposé sur la gouvernance mondiale, de bien distinguer quand on parle de gouvernance comme catégorie d'analyse et quand on parle de gouvernance comme norme. Comme norme, elle pose les conditions de l'action des acteurs publics. On peut ainsi dire qu'il existe une norme plus ou moins explicite de gouvernance au niveau mondial qui valorise la légitimité des acteurs, la responsabilité des acteurs³⁶, la transparence du processus de décision et son efficacité en terme de régulation. Comme catégorie d'analyse, la gouvernance permet de rendre compte des jeux et des influences des acteurs institutionnels et non institutionnels, des processus de négociation et de contrôle dans lesquels ils sont engagés. Elle permet d'appréhender un processus politique complexe et en mouvement. Cette approche nous conduit alors à parler de « mode de gouvernance ».

2. Nouvelles normes politiques et nouveaux acteurs

On assiste de fait, depuis la deuxième guerre mondiale, à une création toujours croissante de normes internationales : des plus formelles – celles du droit international, aux plus informelles – comme celle de « bonne gouvernance » édictée par la Banque mondiale. A la base de ce processus, on trouve des propos qui finissent par s'imposer et façonner le comportement des acteurs (Uvin et Biagiotti, 1996). On peut donc étudier et considérer les discours contemporains des acteurs internationaux comme un mécanisme de production, de renforcement et de promotion de normes internationales à destination des Etats. Cette optique conduit à s'intéresser à la participation des différents acteurs dans les processus de régulation mondiale.

Le passage du discours à la norme de « gouvernance » signale la construction progressive d'un « régime mondial de gouvernance », c'est-à-dire d'un ensemble de règles, de procédures, voire de mécanismes financiers organisant un domaine spécifique (Uvin et Biagiotti, 1996). Certains sont allés jusqu'à parler de l'émergence d'un droit international à la gouvernance, qui permettrait à un peuple de faire appel à la communauté internationale s'il estime que ses autorités locales n'ont pas su mettre en place les institutions et processus nécessaires à l'épanouissement d'une « bonne gouvernance » (Franck, 1992). La gouvernance désigne ainsi l'état des mécanismes décisionnels au sein d'un Etat précis et entre les différents Etats.

De fait, la gouvernance désigne l'ensemble des acteurs et des processus conduisant à l'élaboration de politiques publiques dans la sphère internationale. L'inclusion de plus en plus générale d'acteurs non étatiques et inter étatiques dans ces processus d'élaboration a conduit à parler de « gouvernance mondiale » plutôt qu'internationale. Le discours sur la gouvernance mondiale semble ainsi inséparable du renforcement de ce qu'on tend à désigner comme « société civile mondiale », une nébuleuse d'organisations, d'acteurs et de réseaux pesant sur les décisions publiques à différents niveaux. La demande de plus en plus forte de contrôle et de participation à la gestion des questions internationales par des acteurs non étatiques a justifié un « besoin de gouvernance mondiale ». Par ailleurs, l'affirmation de la norme de « gouvernance » a conduit à transformer la participation de ces acteurs en condition de la

³⁶ Responsabilité correspond à la traduction du terme *accountability*. Il s'agit de tous les processus qui rendent les acteurs responsables de leurs décisions : un gouvernement devant un parlement, un élu devant ses électeurs, etc.

légitimité de l'action publique internationale³⁷. Nous allons revenir sur ces deux temps de la gouvernance mondiale.

3. Une demande multiforme de gouvernance

Nous avons, jusqu'à maintenant, présenté le discours sur la gouvernance mondiale comme une tentative de production de normes pour régler le comportement des acteurs étatiques. D'autres éléments sont aussi présents et ne peuvent être évacués : une demande sociale et politique de régulation et un diagnostic porté sur le mode de gouvernance contemporain.

La mondialisation économique est de plus en plus prégnante et ressentie à tous les niveaux de la régulation politique et des citoyens. La compréhension croissante du fonctionnement actuel de la mondialisation économique nourrit des critiques et un besoin de contre-pouvoir politique à l'économique. Des voix variées – des ONG aux Nations Unies en passant par nombre de responsables politiques nationaux – reprennent ce credo : « à économie mondiale, gouvernance mondiale ». On compterait aujourd'hui 17 000 groupes de la société civile ayant des activités transfrontalières, soit dix fois plus qu'il y a quarante ans (*Union of International Association*, 1999). Dans leur majorité, ces groupes s'intéressent « aux questions de gouvernance mondiale liée au développement, à l'écologie, aux droits de l'homme et à la paix » (Scholte, 2002, p. 217).

Ces voix ont été partiellement reconnues et écoutées dans la deuxième partie du 20^{ème} siècle. Les travaux de Keohane et Nye (1971) ont montré qu'un groupe large d'acteurs, qu'ils qualifient de transnationaux, regroupant des scientifiques, des ONG voire certaines multinationales, a réussi à diffuser des valeurs environnementales et sociales auprès d'un nombre croissant de politiques et d'acteurs économiques. Un des mécanismes actuels de gouvernance est, de fait, la diffusion des idées et des concepts grâce à la médiation de communautés épistémiques (chercheurs, experts, ONG, etc.), dont l'influence n'est pas entièrement inscrite dans les mécanismes institutionnels de gouvernance (Charnovitz, 1997 ; Hisschemöeller et Gupta, 1999). Cette demande postule aussi une citoyenneté mondiale, de tout citoyen sur la Terre, qui permettrait de demander à participer aux décisions collectives même – et peut-être surtout – lorsqu'il n'existe aucune légitimité politique traditionnelle – celle offerte par le vote, la délégation voire la royauté (Jordan et Van Tuijl, 1998).

Cette demande est clairement régulationniste. Elle va ainsi à l'encontre du discours étatique prégnant de l'époque qui favorise le recours à la régulation marchande dans tous les domaines – une position connue par ailleurs comme le « consensus de Washington » défendu par les institutions de Bretton Woods. L'amélioration de la gouvernance mondiale devient, par conséquent, moins une reconnaissance d'un contre-pouvoir politique que l'utilisation de techniques de gouvernance comme la participation afin de renforcer la légitimité des décisions prises, d'associer certains groupes contestataires... Depuis les années 1980, invitées à observer l'ensemble des négociations internationales, les ONG sont reconnues comme « experts » par les Nations Unies et les Etats dans nombre de domaines, et sont couramment utilisées comme prestataires de services – aide au développement, aide humanitaire, aide sociale, etc. (Charnovitz, 1997). Pour les agences internationales, avoir recours aux ONG est une source de légitimation, une preuve de leur lien avec le terrain local... (Weiss, 1998 ; Roca, 2001). Les Etats nationaux voient de même leur sphère d'action se rétracter aux profits

³⁷ Notons ainsi le mot d'esprit d'Anthony Judge, pour qui l'acronyme NGO (ONG en anglais) signifie « *Necessary to Governance Organizations* ».

d'agences privées supposées plus efficaces, plus souples, plus réflexives. La généralisation du recours aux ONG a bien sûr accru leur légitimité – dans un processus que Roca (2001) qualifie de « légitimation croisée » –, mais elle a aussi contribué au développement d'un certain marché de l'action sociale et humanitaire avec ses recettes toutes faites (Scholte, 2000). L'avantage théorique de la subsidiarité de l'Etat aux ONG dans ce domaine s'est ainsi trouvé remis en cause.

Si leur présence n'a jamais été aussi forte, les ONG ne sont néanmoins pas reconnues comme des partenaires à part entière dans la prise de décision internationale. La série de grandes conférences des Nations Unies des années 1990 leur avait données une caisse tribune sans précédent, leur offrant « une accréditation ainsi qu'une intense interaction avec les délégations dans les processus préparatoires et des perspectives de mises en réseau » (Steele, 2000, p. 286). Ce cycle de conférences s'est achevé sans que ce potentiel de rééquilibrage ne soit complètement réalisé. Plus encore, certains Etats ont demandé une restriction du nombre d'ONG reconnues auprès du Conseil économique et social de l'ONU. Leurs critiques sont souvent éludées ; leur légitimité sans cesse remise en question (Edwards, 2000 ; Scholte, 2002). Le droit international ne les reconnaît que marginalement comme des acteurs de la scène internationale³⁸. Les Etats, créateurs de ce droit international, puisent leur légitimité des processus nationaux de désignation des dirigeants. Les organisations intergouvernementales se targuent d'une légitimité fondée sur l'agrégation de celles de leurs membres. Les mouvements non gouvernementaux rassemblent parfois un nombre considérable de membres – c'est le cas de *Greenpeace*, du *World Wildlife Fund (WWF)*³⁹ ou d'Attac. Mais, la plupart du temps, leur légitimité est fondée sur leur seule compétence – soit en tant que prestataire de services, soit en tant qu'expert. Si ce type de légitimité bénéficie d'une certaine estime, celle-ci semble toujours plus faible que celle offerte par une légitimité nationale. La réclamation de plus de contrôle politique reste donc un mot d'ordre sans moyens.

Ces deux aspects – émergence d'une société civile porteuse d'une demande de régulation et résistance des Etats à partager l'espace public international – décrivent bien les débats autour de la gouvernance mondiale. Un autre élément de ce débat est fondé sur les travaux d'universitaires, de certaines ONG qui s'intéressent aux négociations internationales et d'agences des Nations Unies comme l'Unesco – dont le mandat de veille scientifique conduit à s'intéresser à l'évolution des formes sociales internationales de régulation politique. Il met en évidence les lacunes du mode actuel de régulation. C'est à cet aspect du débat, appliqué aux négociations internationales, que nous allons maintenant nous intéresser.

II. LA GOUVERNANCE DES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES

Qu'est ce que nous apporte le concept de gouvernance pour la compréhension des négociations internationales ? Avant tout, un intérêt pour les différents acteurs en lice. Il permet en effet de réintroduire dans l'analyse et donc, *in fine*, dans la régulation, les acteurs les moins institutionnels et de ne pas préjuger *a priori* de leur influence. Le concept de gouvernance permet surtout de souligner l'ensemble des relations structurant la sphère

³⁸ La seule véritable référence à leur participation se trouve contenue dans l'article 71 de la Charte des Nations Unies qui prévoit que « le Conseil économique et social puisse prendre toutes mesures permettant la consultations d'acteurs non gouvernementaux compétents dans les questions traitées ».

³⁹ En 1994, le budget de *Greenpeace* se montait à 100 millions de dollars, celui du WWF à 200 millions alors que celui du Programme des Nations Unies pour l'environnement atteignait seulement 75 millions de dollars (Wapner, 1997b).

décisionnelle et les processus par lesquels elles s'exercent. Il permet de resituer une négociation internationale dans son contexte institutionnel et politique. Il s'agira dès lors de comprendre qui a posé la question débattue sur l'agenda international, quels sont les acteurs qui portent cet agenda, et quels événements pèsent sur le cours de la négociation.

Nous nous inscrivons ainsi dans l'agenda de recherche proposée par Smouts (1998) pour l'étude des interactions stratégiques et la construction d'une question de politique internationale : quels types d'acteurs et de coalitions entrent dans le jeu ? Quel est ce jeu ? Quel type d'action collective est privilégié ? Quels mécanismes de résolution des conflits sont mis en place ?

Cette grille fonde bien une analyse en terme de gouvernance dans le sens où elle recherche les acteurs présents, les dynamiques à l'œuvre et les instruments mis en place⁴⁰.

1. Le Protocole Biosécurité comme moment de gouvernance mondiale

Une telle démarche permet d'approcher une négociation internationale, d'analyser comment elle fonctionne – i.e. sa gouvernance interne – et d'évaluer son impact sur la régulation globale – ou encore son apport en terme de gouvernance mondiale. Nous proposons d'étudier sous cet angle le Protocole de Carthagène sur la circulation des Organismes génétiquement modifiés (OGM), appelé aussi Protocole Biosécurité. Il constitue en soi un moment de gouvernance mondiale, où l'on peut distinguer les différents acteurs, leur stratégie, leurs interrelations et les processus qui conduisent à la création de nouvelles normes internationales.

1.1. L'émergence d'une question

Le Protocole, adopté le 30 janvier 2000 au terme d'une semaine de négociations marathon, fixe les règles des mouvements transfrontaliers d'organismes génétiquement modifiés afin d'assurer la sécurité biologique. Ces objectifs avaient été définis par la Convention sur la diversité biologique (CDB) adoptée à Rio en 1992.

Les négociations de ce Protocole ont été lancées en 1996 et ont abouti, après six réunions, en février 1999, au « Compromis de Carthagène », texte soutenu par la quasi-totalité des pays. Six pays seulement – Canada, Etats-Unis, Australie, Argentine, Chili et Uruguay – regroupés au sein du groupe dit « de Miami » se sont opposés à son adoption. Les parties et les Etats-Unis – non-signataires de la Convention de Rio comme de la CDB – se sont réunies à Montréal, du 23 janvier au 30 janvier 2000 afin de reprendre ces négociations. Il s'agissait d'arriver à une règle commune de circulation des Organismes génétiquement modifiés (OGM) ; démarche qui vise à améliorer la « gouvernance mondiale », prise comme norme et processus de régulation.

Le choix de la question, du lieu et de la manière dont elle est traitée découle d'une certaine vision – dominante – du monde. S'il y a négociation, c'est que la nécessité de règles sur la circulation des OGM a été inscrite sur l'agenda international. Dit autrement, des pays ont formulé ainsi leur besoin de régulation en la matière. On peut dire qu'ils se représentent l'ensemble du processus – choix de la question, choix de l'enceinte, choix des règles de négociation – comme un moyen, supposé ou non comme étant le meilleur, de résoudre leur

⁴⁰ La même grille conduit le travail éditorial de la revue *Le Courrier de la planète* pour laquelle l'auteur a suivi les négociations dudit Protocole.

problème. On peut supposer par ailleurs que cette représentation n'est pas partagée par tous les acteurs de cette négociation et que cette différence originelle pèse de tout son poids sur l'issue de la négociation et la praticabilité de la solution retenue. L'étude des acteurs, de leurs positions et de leurs interactions est donc centrale pour comprendre le processus de production de normes internationales.

1.2. Une négociation d'experts et de groupe

Les Etats sont représentés par des délégués professionnels auprès de la CDB. La taille et la compétence de ces délégations varient – et de beaucoup ! – généralement en fonction de la puissance économique et politique des Etats. La délégation américaine compte des dizaines de personnes. Chacun des quinze Etats membre de l'Union européenne a délégué une petite dizaine de personnes, auxquelles il faut ajouter des fonctionnaires et deux commissaires européens, ce qui fait une délégation finale conséquente. A l'inverse, les pays sahéliers affichent chacun un délégué, certains ne savent pas ce qu'est un OGM⁴¹. Les délégations d'Europe centrale se plaindront du fait que les débats se déroulent en anglais et la nuit ! Cette grande disparité de préparation, de compétence et de capacité de négociation entre délégations se complique de relations plus ou moins fortes de coopération et de compétition, de jeux de pouvoirs, qui ne sont pas sans conséquences sur l'issue de la négociation.

A l'organisation interne des délégations, il faut ajouter la volonté du Président de la négociation, le ministre colombien de l'environnement Juan Mayr, qui impose par souci d'efficacité une négociation par groupe⁴² – l'Union européenne, le groupe du « même esprit », le groupe du « compromis », le groupe de Miami et le groupe de l'Europe centrale et orientale. Chacun des cinq groupes est représenté en séance plénière par deux porte-parole, seuls habilités à parler au nom de l'ensemble de leur groupe. Un tel procédé implique que les dissensions internes aient été réglées en amont ; les négociations entre groupes en sont simplifiées.

Le **groupe de Miami** est le groupe le plus opposé au principe même de régulation internationale autrement que par le marché. Il ne souhaite pas voir d'autres règles que celles prévues par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) intervenir dans la gestion des ressources environnementales et, en l'espèce, dans la commercialisation des OGM. Cette position se fonde sur les intérêts américains et les investissements faits dans les biotechnologies. L'Argentine est aujourd'hui le premier exportateur de soja génétiquement modifié. Le Canada a mis en place un ambitieux programme de développement des biotechnologies. L'Uruguay, l'Australie et le Chili, trois grands exportateurs de céréales, font partie de ce groupe pour défendre la liberté commerciale, mais ils ont été tentés d'adopter à maintes reprises une stratégie plus modérée. Entre la négociation de Carthagène (février 1999) et le début des négociations de Montréal (janvier 2000), l'Australie⁴³ a adopté, sous la pression des organisations de consommateurs, un étiquetage des produits contenant des OGM (Gupta, 1999). L'Uruguay a vu son principal concurrent agricole, le Paraguay, obtenir de nouveaux marchés grâce à son choix de garantir ses produits « sans OGM » (Biagiotti,

⁴¹ Lorsque je l'ai interrogé sur sa position, le délégué mauritanien m'explique qu'il recherche avant tout des alliances pour les négociations dans le cadre de la Convention désertification.

⁴² Ce mode d'organisation tend de fait à se généraliser dans l'ensemble des négociations internationales. Certains groupes – le groupe du même esprit et le groupe Union européenne – sont pour ainsi dire des groupes de négociations permanents que l'on retrouve dans les différents forums.

⁴³ Dans le cadre de la CDB, l'Australie appartient aussi au groupe des « Méga Divers » et au groupe des « Etats Iles », deux regroupements qui comptent un grand nombre d'Etats du tiers monde. La position de Canberra ne pouvait donc pas être simple dans cette négociation.

2000). La production chilienne OGM n'est pas assez importante pour que le Protocole soit un réel enjeu. On peut donc dire que les Etats-Unis ont dû peser de tout leur poids diplomatique pour maintenir la cohésion de ce groupe.

Le **groupe Union européenne** est le groupe le plus cohérent politiquement et géographiquement. Il est le seul à avoir développé une vision de défense des Accords multilatéraux sur l'environnement (AME) dans l'architecture internationale. Dans l'ensemble des négociations internationales ayant trait à l'environnement, il défend la sauvegarde des règles communautaires basées sur le principe de précaution⁴⁴. Cette cohésion et cette détermination sont assurées par l'action de la Commission et aussi par l'engagement formel de certains pays clés : la France, la Suède, les Pays-Bas, le Danemark et l'Autriche. Au cours de cette négociation, il est devenu le leader d'une opposition au groupe de Miami.

Le **groupe des pays des « like-minded » ou « du même esprit »** regroupe 77 pays en développement et la Chine. Cette structure a prévalu avec plus ou moins d'efficacité et de constance pour l'ensemble de la négociation des AME, et s'est aussi imposée à l'OMC. Ce groupe est celui qui a fait le plus de concession dans cette négociation, d'abord à Carthagène puis à Montréal. Ces pays ont préféré négocier la question du commerce des OGM dans le cadre de la CDB où ils sont représentés⁴⁵. Cette stratégie emmenée par des pays comme le Brésil, l'Inde ou l'Ethiopie est nouvelle. Elle marque l'abandon de la position traditionnelle de demande de compensations en faveur d'une participation accrue à l'élaboration des règles internationales. En effet, peu de ces pays ont développé une réelle régulation environnementale nationale ; ils comptent sur un Protocole précis pour orienter, voire remplacer des législations complémentaires. Ce groupe s'est ainsi retrouvé « l'allié naturel » de l'Union européenne, défenseur actuel de la promotion de la régulation internationale, et ce regroupement a été décisif.

Le **groupe du compromis** est spécifique à cette négociation. Il rassemble des pays de l'OCDE, qui ne sont ni grands importateurs de produits agricoles, ni membres de l'Union européenne (Corée du Sud, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Singapour, Suisse). Ses propres intérêts n'étant pas en cause, il soutient, avant tout, l'adoption d'un accord consensuel pour la régulation du commerce des OGM.

Le dernier groupe est géographique. Il rassemble **les pays d'Europe de l'Est et du Centre**. Ce groupe, sans position ferme, a pris une part active dans la recherche d'un consensus.

De fait, ce processus de négociation renforce la domination des grandes délégations – celles des pays européens, les Etats-Unis, l'Inde, l'Ethiopie, notamment – au détriment des autres. Comme chaque groupe est représenté par deux négociateurs, les délégations les mieux préparées ont rapidement monopolisé ce rôle de porte-parole. La gouvernance de la négociation pèse ainsi sur les modalités de la gouvernance mondiale.

⁴⁴ Le principe de précaution invite les responsables politiques à fonder leur décision sur les impacts potentiels non encore connus d'une innovation scientifique. Selon ce principe, il vaut mieux retarder l'usage des OGM tant qu'on en connaît pas toutes les propriétés et toutes les conséquences à long terme.

⁴⁵ Si une telle Convention n'avait pas été élaborée, le commerce des OGM n'aurait été régulé que par les textes de l'OMC, instance où les pays en développement ne sont pas en position de force et où ils peinent à faire reconnaître leurs spécificités.

1.3. Pressions

Nous venons de voir les acteurs officiels de cette négociation. Pour comprendre les processus de gouvernance en jeu, il faut intégrer dans notre analyse les stratégies d'acteurs moins officiels dans ce forum. De fait, les acteurs non gouvernementaux – ONG mais aussi entreprises – ont joué dans cette négociation (comme dans la plupart des négociations aujourd'hui) un rôle important. Le jeu global des acteurs va par ailleurs expliquer la politisation du processus. La négociation d'un Protocole est avant tout un acte réglementaire, dont la direction politique a été énoncée par une enceinte politique, la CDB. Pourtant, la signature du Protocole va être plus un acte politique porté par les plus hauts représentants des gouvernements, que réglementaire et laissé à l'initiative de hauts fonctionnaires.

1.3.1. L'irruption des politiques

L'issue de cette négociation va être marquée par un événement majeur, particulièrement significatif dans une discussion sur la gouvernance mondiale à notre sens : l'irruption, dans une négociation technique et peu médiatisée, du politique. Dix des quinze ministres de l'environnement de l'Union européenne sont arrivés trois jours avant la fin de la négociation pour exiger que la rencontre de Montréal aboutisse à la signature d'un Protocole.

Ces ministres, forts de leur légitimité démocratique, apostrophent les délégations, convoquent la presse, dénoncent les pressions américaines et se présentent comme les alliés des ONG et de la rue. Le lendemain de leur arrivée, le ministre canadien les rejoint. Il cherche alors à justifier son absence en expliquant qu'il considère cette négociation comme « essentiellement commerciale » et non environnementale. Son homologue américain arrive dans la journée. Ces deux responsables politiques ne sont pas préparés à cette négociation, mais la présence des européens les a obligés à prendre part, au nom de l'environnement, à une négociation que leurs administrations respectives tenaient pour commerciale. Les européens vont les obliger à prendre la direction effective des négociations de leur groupe, au détriment des hauts fonctionnaires mandatés par leurs administrations.

Cette opposition de diagnostic éclaire alors clairement la différence de vue entre le groupe européen et le groupe de Miami. Les premiers s'appuient sur le fait que la négociation du Protocole a été inscrite dans la plus importante des Conventions environnementales internationales – la CDB. Cette négociation est donc une négociation environnementale contenant des aspects commerciaux – une caractéristique que partagent de nombreux AME. A l'inverse, pour le groupe de Miami, ce Protocole, parce qu'il traite de questions liées au commerce, ne devrait pas exister. Toute question commerciale – qu'elle soit environnementale ou non – doit être traitée à l'OMC. C'est donc une équipe soucieuse de voir le Protocole, s'il devait y en avoir un, respectueux des règles de l'OMC, qui avait été envoyée par les Américains à Montréal (Newell et Mackenzie, 2001).

La qualité des envoyés européens a créé une urgence politique – et non réglementaire – qui a abouti à l'adoption du Protocole. Elle transforme aussi la nature du débat en réaffirmant l'ancrage dans la CDB du Protocole en négociation.

1.3.2. L'influence des acteurs non gouvernementaux

L'issue de cette négociation est aussi déterminée par les pressions extérieures, celles des ONG, mais aussi celles des industriels des biotechnologies, très présents. Comme dans l'ensemble des négociations internationales, ces deux groupes sont admis sous la même

étiquette d'observateurs⁴⁶. Tous deux sont présents dans les couloirs auprès des délégations, voire au sein des négociations.

Les industriels sont massivement présents. Chaque groupe multinational de biotechnologie a dépêché une équipe de 5 à 6 personnes qui suivent de près les négociations, anticipent les résultats, communiquent activement avec la presse et les délégations. Ils ont en outre réussi à ce qu'un Congrès mondial de l'Industrie soit organisé aux mêmes dates, dans le même hôtel. Les délégués sont ainsi, chaque jour, conviés à des conférences et des cocktails où les entreprises de biotechnologies présentent leurs produits et leur vision d'un monde « libéré de la faim » par les OGM. Ils jouent donc bien un rôle dans « le processus informel de prise de décision » (Suy, 2002), en apportant un type d'information et en offrant des contrats préférentiels aux Etats. Leur position générale est néanmoins en faveur de règles – qu'elles soient celles de l'OMC ou d'un Protocole – claires et définitives pour encadrer le commerce des OGM. L'existence de ces règles participe, en effet, de la reconnaissance officielle de l'existence des OGM – une vision partagée par certaines ONG. Des règles universelles réduiront de plus l'incertitude pesant sur les coûts des producteurs, qui pourront dès lors les calculer et les intégrer dans le prix final des OGM. Les producteurs ne devront enfin plus craindre de revirement de législations régionales ou nationales.

Si les ONG ne sont pas très nombreuses, elles sont très actives dans les rues de Montréal et dans l'enceinte de la négociation. Elles jouent un rôle important d'informateurs pour les petites délégations et la presse. Elles pèsent ainsi sur l'esprit d'une négociation de plus en plus politique, où à la question technique de la circulation des OGM se mêlent des questions éthiques, de partage des technologies et des bénéfices. Elles ont de fait été pour beaucoup dans la reconnaissance à Montréal du principe de précaution et l'affirmation de l'égalité entre les normes environnementales et commerciales dans le droit international (Biagiotti, 2000 ; Steele, 2000). Elles ont généralement défendu l'existence même du Protocole.

Leur pouvoir de pression se nourrit aussi du souvenir encore frais des manifestations de Seattle. Pour les politiques présents, la négociation de Montréal devient un moyen de manifester leur bonne volonté (prise en compte des revendications citoyennes) en direction des opinions publiques (Gupta, 2000). Le souvenir de Seattle constitue aussi un moyen de pression sur les Etats-Unis, accusés d'avoir saboté la négociation de l'OMC pour des raisons de politique intérieure. Les ministres européens ne manquent pas de le rappeler à la presse et de soupçonner les Américains d'être venus à Montréal avec les mêmes intentions.

Ces différentes fonctions d'information, de transmission et de pression exercées par les ONG sont importantes car elles pèsent sur « la qualité de la vie politique », tout en « façonnant la manière dont sont compris les événements et les comportements » (Wapner, 1997a, pp. 78-79).

2. Signature et mise en œuvre

La négociation s'achève par la signature arrachée de haute lutte par le ministre hollandais de l'Environnement, Jan Pronk, à ses homologues américains et canadiens. Cet engagement est confirmé en mai 2000, avec sa signature lors de la Conférence des Parties de Nairobi. Celle-ci a aussi relancé un nouveau processus de négociation visant à doter la CDB d'outils d'information, de coopération, de surveillance et de suivi de la mise en œuvre du Protocole.

⁴⁶ Ceci se traduit, par exemple, par le port de badge identique.

Le Protocole prendra effet lorsque plus de cinquante pays l'auront ratifié. On compte aujourd'hui, près de trois ans après, 103 signatures dont 36 ratifications⁴⁷ – ce qui reste insuffisant. Les 136 pays ayant adopté la CDB pourraient le signer – les Etats-Unis, qui ne sont pas signataires, sont admis au titre d'observateur. On remarque aussi que si l'Union européenne l'a ratifié, les quinze individuellement ne l'ont pas tous fait. Cette signature d'ailleurs reste symbolique, car elle ne peut entrer dans le calcul qui aboutira à l'entrée en vigueur du Protocole.

Les résistances et les pressions des industriels sont fortes. La réunion du groupe de liaison des experts techniques de Montréal (19-20 mars 2001) s'est notamment penchée sur l'interprétation de l'article 2a du Protocole qui prévoit que l'on étiquette les produits « pouvant contenir des OGM ». Ce point avait déjà opposé Européens – partisans de la traçabilité et de l'information du consommateur la plus précise – aux Nord-Américains – soucieux de ne pas « entraver » le commerce⁴⁸. De manière générale, les Etats-Unis cherchent à renégocier par des voies détournées – accords bilatéraux avec l'Union européenne, débats à l'OMC, etc. – le contenu du Protocole.

3. Analyse en terme de gouvernance

Cette négociation semble donner sens à la norme de gouvernance (responsabilité, participation, information, régulation) :

- Elle établit la responsabilité du pays exportateur dans l'information et la sécurité du transport des OGM. Une exportation n'est pas possible sans le « consentement préalable informé » des autorités du pays importateur. Ce point est particulièrement important pour les pays en développement qui ne disposent pas des moyens d'effectuer eux-mêmes des contrôles dans ce domaine. Cette clause rend de plus possible à tout pays, quel que soit son niveau de développement scientifique, l'exercice du principe de précaution.
- Elle crée un processus coopératif de partage des informations sur les OGM qui semble bien aller dans le sens de plus d'information et de participation. Le Protocole prévoit en effet la mise sur pied d'une *Clearing House* (art. 20 du Protocole) qui concentre toutes les informations disponibles sur les OGM, l'état de recherches, des tests, des évaluations d'impact, etc. Un prototype de ce mécanisme fonctionne déjà aujourd'hui⁴⁹.
- Elle est complétée par un mécanisme financier de soutien à la mise en œuvre dans les pays du Sud et le renforcement des capacités (administratives, scientifiques, etc.) de ces pays sur la question des OGM.
- Elle semble répondre à la norme de responsabilité en prévoyant l'élaboration d'un régime de responsabilité et de réparation pour les dommages résultant de mouvements transfrontaliers d'OGM (art. 27) dans les trois ans suivant la mise en œuvre du Protocole ainsi que la mise en place de mécanismes institutionnels de coopération visant à encourager le respect des obligations et à traiter les cas de non respect.

⁴⁷ La liste des pays ayant ratifié au 20 octobre 2002 est la suivante (du plus récent au plus ancien) : Cuba, la Barbade, les Maldives, la Croatie, le Luxembourg, le Nicaragua, le Mali, Mexico, l'Autriche, le Danemark, l'Union européenne, le Bhoutan, la Biélorussie, la Suède, Niue, le Botswana, les Samoa, le Venezuela, Panama, la Bolivie, Maurice, Djibouti, la Suisse, le Liberia, le Kenya, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Ouganda, Nauru, la République tchèque, le Lesotho, Fidji, Saint-Kitts et Nevis, la Norvège, la Bulgarie, Trinidad et Tobago.

⁴⁸ Sur le suivi du Protocole, on consultera utilement le site : www.biodiv.org

⁴⁹ Cette *Clearing House*, rassemblant l'état des législations nationales, les décisions prises et les experts nationaux consultables, est disponible sur le site : <http://bch.biodiv.org/Pilot/Home.asp>

- Elle semble, de même, répondre à la norme de participation du plus grand nombre d'acteurs à la décision politique – même si les acteurs non étatiques n'avaient pas de rôle officiel dans cette négociation. Ces groupes de pression – citoyens, entreprises, scientifiques – ont pris part au débat.
- Elle représente aussi une preuve de la capacité d'intervention du politique, de sa présence sur certains enjeux économiques.
- Elle montre aussi, contre le discours défaitiste dominant, que la régulation de questions environnementales complexes est possible. C'est une question théorique importante. La signature du Protocole, avec toutes ses imperfections, montre en effet qu'on peut « imaginer des régimes de droit international qui correspondent à la nature politique et à la complexité des problèmes d'environnement » (Hisschemöller et Gupta, 1999, p. 152).
- Elle apparaît, enfin, comme le résultat de deux alliances : celle de l'Union européenne avec le groupe du « même esprit », d'une part ; celle des politiques avec les ONG, d'autre part.

Mais, l'analyse selon les mêmes critères de responsabilité, participation, information et régulation, révèle aussi certaines lacunes dans la gouvernance d'une telle négociation.

Malgré leur présence et leur vote, nombre de nations ont, de fait, peu ou pas participé à cette négociation. La gouvernance des négociations internationales participe ainsi à une double délégation de pouvoir – des délégations confiant leur pouvoir de décision à d'autres délégations considérées comme plus compétentes. On peut ici parler du cas de l'Ethiopie dont l'influence sur le groupe du « même esprit », est entièrement fondée sur la personnalité, le charisme et la compétence de son chef de délégation, Tewolde.

Ce fonctionnement est non seulement peu démocratique, mais il échappe aussi au principe même de la négociation et de la recherche de compromis. Pour certaines délégations, il n'y avait rien à gagner à Montréal – la circulation des OGM n'étant pas considérée comme un enjeu. D'autres, comme les Etats-Unis, n'avaient rien à donner et venaient uniquement pour faire échouer le processus. Ces résultats vont dans le sens de l'étude de Hisschemöller et Gupta (1999). Ces deux auteurs prennent en effet à contre-pied l'hypothèse dominante de l'analyse des négociations internationales, qui pose la prégnance absolue des intérêts économiques dans les positions des Etats. Pour eux, l'analyse des positions des pays dans les négociations environnementales – il s'agit là du climat – fait bien apparaître combien les intérêts défendus sont construits en fonction de variables multiples, et non donnés directement par les intérêts économiques des pays en négociations.

Le cas particulier des Etats-Unis pose de plus la question de la légitimité des parties prenantes à la négociation. Comment un pays qui n'a pas signé la CDB peut-il avoir le droit de négocier un des instruments de mise en œuvre de cette Convention ? Cette question n'est pas anecdotique quand on connaît le peu de traités internationaux que Washington a signé depuis une dizaine d'années et le nombre de négociations qu'ils ont cependant influencé, ralenti, voire fait échouer.

La négociation de Montréal souligne aussi, en creux, combien le choix de négociateurs professionnels, plutôt que politiques, limitent les possibilités de développement d'une autre gouvernance mondiale, plus participative et plus réflexive. Les délégués professionnels ne sont responsables que dans le cadre très limité de leur mandat ; ils n'ont pas à justifier leurs actions auprès des citoyens, ni même auprès des élus qui les représentent. Ils peuvent même parfois, sous couvert de la technicité des dossiers, aller à l'encontre de l'opinion majoritaire

dans leur pays d'origine. Le droit international considère, pourtant, les négociateurs comme informés et mandatés, détenteurs du soutien de leurs responsables politiques et que « leur silence équivaut à un consentement, à un renoncement » (Hisschemöller et Gupta, 1999, p. 160). Nombre de délégations ne disposent pas des informations pour prendre parti, ni de mandat clair, et doivent s'en remettre à d'autres. Pour Hisschemöller et Gupta (1999), ceci amoindrit leur légitimité à représenter les intérêts de leur population.

Le résultat de la négociation est à la mesure des dysfonctionnements signalés ci-dessus. C'est un résultat positif pour un petit nombre de pays pour qui la négociation était un enjeu. C'est aussi un Protocole sans grands moyens, si les politiques ne le reprennent pas à leur compte. Les spécialistes espèrent voir sa mise en œuvre en 2003 – il manque encore 14 ratifications. La gouvernance créée par ce processus est donc de portée bien limitée, même si, comme le rappelle von Moltke (2002, pp. 50-51), « dans une perspective traditionnelle des relations internationales, la gouvernance internationale de l'environnement ne devrait pas exister et, si elle existait, ne devrait pas être efficace. Or nous savons qu'elle existe et qu'elle est, au moins partiellement, efficace »⁵⁰.

III. AGENDA DE RECHERCHE

L'étude de cette négociation montre bien combien la construction d'une gouvernance mondiale reste encore loin de l'idéal de gouvernance tel qu'il est porté par les ONG et tous ceux qui adoptent une « position régulationniste, soucieuse de l'efficacité publique et de la représentation effective de tous les acteurs concernés » (Lenoble, 2000, p. 15). Ces biais – mauvaise représentation, déséquilibre, luttes d'influence, etc. – seraient encore plus criants si on prenait comme objet d'analyse des négociations, comme celle sur l'application du Protocole de Kyoto sur la réduction de l'effet de serre qui a avorté à la Haye l'année dernière ou encore celle de l'OMC à Seattle, ou dans une certaine mesure celle plus récente de Doha qui a ouvert un nouveau cycle de négociations commerciales sous des auspices plutôt sombres. Ces dysfonctionnements peuvent paraître complètement insupportables dans le cas d'enceintes fermées comme le G-8. Ils amènent à penser que certains forums sont des lieux inadéquats de gouvernance mondiale, donnant l'apparence d'une régulation démocratique, voire des lieux de « non-gouvernance mondiale » – les décisions prises paraissant particulièrement inadaptées à l'amélioration de la régulation planétaire. De fait, beaucoup ne répondent à aucun critère de gouvernance – responsabilité, information, participation et régulation.

Les négociations internationales constituent un exemple formel de gouvernance mondiale. Peu de négociations, pourtant, répondent aux mêmes conditions minimales de démocratie et de respect de la norme de « gouvernance ». Ce constat inspire deux appels. Le premier est politique. Il faut plus de *lobbying* et de contrôle de la société civile – encore un terme dangereux pour son utilisateur – sur l'action publique internationale. Le second s'adresse aux chercheurs pour qu'ils s'attachent à démonter plus avant les processus actuels de gouvernance mondiale – les négociations, mais aussi les réunions qui les préparent, les communautés

⁵⁰ Von Moltke (2002, p. 50) définit quatre critères d'efficacité pour les régimes environnementaux internationaux : 1) le respect de normes environnementales ; 2) la modification des comportements ; 3) la modification des règles, des lois nationales ou locales ; 4) leur existence qui « sensibilise ainsi à certains problèmes environnementaux et représente le premier pas d'une évolution institutionnelle plus importante ». Dans le cas du Protocole étudié, nous sommes dans le quatrième cas de figure avec l'opportunité de passer au troisième.

épistémiques qui les inspirent, etc. Il est urgent de jeter un peu plus de lumière sur des fonctionnements qui n'ont rien de transparents !

BIBLIOGRAPHIE

- BIAGIOTTI I., 1997, *La représentation du bon gouvernement africain par les bailleurs de fonds. Analyse comparative des politiques d'aide américaine et allemande en Afrique de 1959 à 1996*, thèse, EHESS, Paris.
- BIAGIOTTI I., 2000, « Précaution et non-subordination à l'OMC, Le Protocole sur la circulation des OGM adopté à Montréal le 31 janvier fait la part belle à l'environnement », *Marchés Tropicaux et Méditerranéens*, 25, pp. 315-317.
- BIAGIOTTI I. et P. QUANTIN, 2001, « Les bailleurs de fonds, la conditionnalité et la promotion de la gouvernance en Afrique », *In* : Winter G. (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique*, Karthala – IRD, Paris.
- CAD, 1994, « Orientations du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques », *Documents de travail de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- CHARNOVITZ S., 1997, « Two centuries of participation: NGOs and International governance », *Michigan Journal of International Law*, 18(2), pp. 183-286.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, *Our Global Neighborhood*, Oxford University, Oxford.
- EDWARDS M., 2000, « Civil Society and Global Governance », communication à la conférence internationale, *On the Threshold: The United Nations and Global Governance in the New Millennium*, 19-21 janvier, UNU Tokyo. Disponible sur le site : <http://www.unu.edu/millennium/edwards.pdf>
- FRANCK T.M., 1992, « The Emerging Right to Democratic Governance », *The American journal of International Law*, 86(46), pp. 46-91.
- FRISCHTAK L., 1994, « Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries », *Technical Paper n° 254*, World Bank, Washington D.C.
- HEWITT DE ALCANTARA C., 1998, « Du bon usage du concept de gouvernance », *Revue internationale en sciences sociales*, 155, pp. 109-118.
- HISSCHEMÖLLER M. et J. GUPTA, 1999, « Problem-solving through International Environmental Agreements: The issue of Regime Effectiveness », *International Political Science Review*, 20(2), pp. 151-174.
- JORDAN L. et P. VAN TUIJL, 1998, *Political Responsibility in NGO Advocacy: Exploring Emerging Shapes of Global Democracy*, NOVIB. Disponible sur le site : www.gapresearch.org/governance/gec8.pdf
- JUDGE A., 1997, « NGOs and Civil Society: some Realities and Distortions », *Transnational Associations*, 47(3), pp. 156-180.
- KEOHANE R. et J. NYE, 1971, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge Harvard, Cambridge.
- LENOBLE J., 2000, « Négociations internationales : une question de procédures », *Le Courrier de la Planète*, 60, « Gestion des ressources naturelles : les chaînons manquants », pp. 14-16.

- LOSSER A., 1992, « La stratégie du développement dans la pensée et la politique économique allemandes. », *Mondes en développement*, tome XX, n° 77-78, pp. 177-189.
- NEWELL P. et R. MACKENZIE, 2001, *The 2000 Cartagena Protocol on Biosafety: Legal and Political Dimensions, Globalisation and Poverty*. Disponible sur le site : www.gapresearch.org/governance/gec8.pdf
- OLIVIER DE SARDAN J-P., 2000, « Anciennes méthodes, nouveaux objets », *Le Courrier de la Planète*, 58, « Gouvernances locales : place aux acteurs », pp. 6-8.
- POULIGNY B., 2001, *L'émergence d'une « société civile internationale » ? Processus, acteurs, enjeux*, CERI, Paris. Disponible sur le site : <http://www.ceri-sciences-po.org/cherlist/pouliny/stecivile.pdf>
- ROCA P-J., 2001, « Des mandats ambigus », *Le Courrier de la Planète*, n°63, « Société civile mondiale : La montée en puissance », pp. 19-21.
- SCHOLTE J.A., 2000, *Globalization : a Critical Introduction*, St. Martin Press, New-York.
- SCHOLTE J.A., 2002, « Société civile et gouvernance mondiale », In : Jacquet P., Pisani-Ferry J. et L. Tubiana (eds), *Gouvernance mondiale*, Rapport au Conseil d'Analyse Economique, la documentation française, Paris, pp. 211-232.
- SHIHATA, 1991, « Issues of Governance in Borrowing Members. The Extent of their Relevance under the Bank's Articles of Agreement », *memorandum*, World Bank.
- SMOUTS M-C., 1998, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale en sciences sociales*, 155, pp. 85-118.
- STEELE D., 2000, « United Nations Reforms. Civil and sometimes uncivil society », *Transnational Associations*, 6, pp. 282-290.
- SUY E., 2002, « New Players in international relations », *Transnational Association*, 3, pp. 162-169.
- UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATION, 1999, *Yearbook of International Organization 1999-2000*, vol.1-B, Munich, Saur, p. 2357.
- USAID, 1991, « Democracy – Governance », *Policy paper*, Washington DC.
- UVIN P. et I. BIAGIOTTI, 1996, « Global Governance and the New Political Conditionality », *Global Governance*, 2, pp. 377-400.
- VON MOLKTE K., 2002, « Gouvernance : Reconnaître ce qui marche », *Le Courrier de la planète*, 68, « Développement (II) durable : Négociations sans lendemains », pp. 50-51.
- WAPNER P. 1997(a), « Governance in Global Civil society », In : Young O. (Ed.), *Global Governance*, MIT Press, pp. 76-84.
- WAPNER P. 1997(b), « The Transnational Politics of Environmental NGOs », paper prepared for the United Nations University Symposium on the *United Nations and the Global Environment*, 14-15 novembre, New York City. Version révisée.
- WEISS T., 1998, *Beyond UN Subcontracting: Task-sharing and Service providing NGOs*. Basingstoke : Macmillan.
- WORLD BANK, 1989, *Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth*, World Bank Report, Washington D.C.

Approches institutionnelles de la responsabilité sociale des entreprises⁵¹

Sybille van den Hove

Universitat Autònoma de Barcelona,
Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA)

⁵¹ L'auteur tient à remercier Marc Le Menestrel (Université Pompeu Fabra, Barcelone) pour ses remarques sur une version préliminaire de ce texte.

INTRODUCTION

La question de la gouvernance⁵² d'une société mondialisée pointe de façon de plus en plus insistante vers le concept de participation⁵³. Le développement de modes de gouvernance hybrides est intimement lié à la montée en puissance des acteurs non étatiques (Chavagneux, 2002). De par les possibilités qu'elle offre d'aborder des questions complexes, entachées d'incertitude ou d'indétermination, et pouvant porter sur de grandes échelles spatiales et temporelles, dans un contexte d'interdépendance et de pluralité irréductible des valeurs, la gouvernance participative se justifie en particulier dans le cadre d'un objectif de développement durable de la société mondialisée⁵⁴. Dans cet article, nous nous penchons sur deux types d'acteurs de la gouvernance mondiale participative : les institutions internationales (en particulier l'Organisation des Nations Unies – l'ONU –, l'Organisation de coopération et de développement économiques – l'OCDE – et l'Union européenne – l'UE –) et les entreprises, ainsi que sur un mode de relation qui se construit entre ces deux groupes, à savoir le développement de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) en tant qu'outil de gouvernance que ces institutions tentent d'intégrer.

La notion de « responsabilité sociale des entreprises » – *corporate social responsibility* en anglais – fait partie des idées à la mode que l'on rencontre de plus en plus fréquemment dans les discours et débats sur la société, la mondialisation et le développement durable⁵⁵. Une des nombreuses définitions de cette notion non stabilisée (et probablement « non stabilisable ») est proposée par le *World Business Council for Sustainable Development* : « La responsabilité sociale des entreprises est l'engagement des entreprises à contribuer à un développement économique durable, en travaillant avec les employés, leurs familles, les communautés locales et la société dans son ensemble pour améliorer leur qualité de vie » (WBCSD, sans date, n.t.⁵⁶). Une autre définition, plus générale est proposée par Mallen Baker (*Business in the Community*) : « la responsabilité sociale des entreprises est la façon dont celles-ci gèrent leurs processus économiques afin de produire un impact globalement positif sur la société »⁵⁷. Enfin, pour la Commission européenne (CE), la responsabilité sociale des entreprises est « l'intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales

⁵² Nous retenons pour le terme de « gouvernance » la définition suivante : « la gouvernance est la somme des multiples manières dont les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus permanent au travers duquel des intérêts conflictuels ou divergents peuvent être conciliés et des actions coopératives peuvent être prises. Elle inclut les institutions formelles et les régimes habilités à faire respecter les engagements qu'ils contiennent ; de même que les arrangements informels que les gens et les institutions ont soit accepté, soit perçu comme étant dans leur intérêt » (*Commission on Global Governance*, 1995, p. 2, notre traduction).

⁵³ Le terme « participation » renvoie ici aux « approches participatives » que nous définissons comme tout arrangement par lequel des acteurs ou des porteurs d'enjeux (*stakeholders*) de types différents sont réunis dans le but de contribuer de manière plus ou moins directe et plus ou moins formelle au processus de décision. Nous considérons que des acteurs sont de types différents si, face au problème en jeu, ils ont des représentations du monde différentes, et donc s'ils répondent à des logiques différentes. Il apparaît d'emblée que deux porteurs d'enjeux peuvent être de types différents ou de même type selon le problème en cause. Ainsi le concept de participation se rapporte à l'implication dans les processus décisionnels de personnes extérieures au cercle politico-administratif formel.

⁵⁴ Ces thèmes sont développés dans Froger (2001) et van den Hove (2000).

⁵⁵ Voir par exemple la récente série d'articles par Alison Maitland et Michael Skapinker dans le *Financial Times* (6 au 11 mars 2002) ou l'article de Laurent Belot dans *Le Monde* du 19 février 2002 : « Le développement durable, nouveau passage obligé des entreprises ».

⁵⁶ n.t. = notre traduction.

⁵⁷ Source : <http://www.mallenbaker.net/csr/CSRfiles/definition.html>, mars 2002.

à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes » (CE, 2002, p. 5).

L'idée de RSE renvoie directement à la question de la relation entre les entreprises et la société. Depuis le début de l'ère industrielle, l'évolution de la notion de responsabilité des entreprises dans le monde capitaliste a vu l'intégration progressive de nouveaux champs de responsabilité. Les entreprises ont toujours porté une responsabilité économique, bien que la nature de celle-ci ait pu varier dans le temps. En parallèle, les entreprises étaient souvent également chargées d'une certaine responsabilité philanthropique. Opérant principalement dans un cadre national, les entreprises ont progressivement intégré une responsabilité juridique, définie par les lois nationales. Aujourd'hui, la relation entre entreprises et société s'est complexifiée. En se globalisant, l'évolution du pouvoir économique a dépassé les capacités nationales de régulation. Sous la pression de l'émergence de problèmes globaux, dans le champ social et le champ environnemental, la question d'une responsabilité des entreprises, au-delà de l'économique, du philanthropique ou du juridique, se pose avec insistance. Ainsi, les tentatives de définition et de mise en œuvre actuelles de la RSE intègrent ou réintègrent jusqu'à quatre différents types de responsabilités : responsabilité économique, juridique, éthique et philanthropique (Caroll, 2000, cité dans Lantos, 2001 ; Ballet et de Bry, 2001, chapitre V).

La notion de RSE telle qu'elle a émergé durant la dernière décennie du 20^{ème} siècle, en tant qu'approche volontaire de la question du rôle de l'entreprise dans la société, prend ses racines au sein des firmes elles-mêmes et est avant tout portée par elles, en particulier par les multinationales. Certains événements clés ont marqué l'accélération de son développement. On pense notamment pour certains grands groupes à une série de crises de relations publiques et de confrontations avec la société civile. Ainsi par exemple pour Shell, la controverse autour de la plate-forme pétrolière Brent-Spar (Neale, 1977 ; Grolin, 1998) et la mise en cause de la compagnie dans une affaire de droits de l'homme au Nigeria (Paine, 2000). Par ailleurs, les critiques de plus en plus accentuées de la société civile à l'encontre du modèle libéral dominant de mondialisation économique ont également suscité, au sein des milieux économiques et financiers porteurs de ce modèle, une réflexion sur la nécessité d'intégrer la notion de responsabilité sociale. Ainsi, Klaus Schwab, fondateur du Forum Economique Mondial indiquait que la réunion du Forum de 1999 à Davos « constitua peut-être un moment décisif pour la réintroduction de la notion de responsabilité sociale dans le monde des entreprises » (cité dans Balanyà et al., 2000, p. 149).

Cependant, de grandes institutions internationales – telles que l'ONU, l'UE et l'OCDE – développent à présent leurs propres approches « institutionnelles » de la RSE. Elles proposent des cadres d'analyses, des outils, des forums et autres lieux d'échanges afin d'en promouvoir le développement. L'objectif de cet article exploratoire est de décrire, d'analyser et de comparer ces différentes approches institutionnelles et leurs justifications, de découvrir les valeurs sous-jacentes, de les analyser à la lueur des enjeux de développement durable et de gouvernance globale et d'en identifier les principaux enjeux et risques. Au-delà des trois approches analysées ici, il existe de nombreux autres instruments de promotion de la RSE, développés et portés par des groupes et institutions divers⁵⁸.

⁵⁸ Voir par exemple la liste dressée par Elkington (2001, pp. 157-162) et l'analyse comparative de certains de ces instruments dans OCDE (2001c, pp. 57-76).

I. TROIS APPROCHES INSTITUTIONNELLES DE LA RESPONSABILITE SOCIALE DES ENTREPRISES : L'ONU, L'OCDE ET L'UE

Dans cette section, nous nous penchons successivement sur les approches de la responsabilité sociale des entreprises développées par l'ONU, l'OCDE et l'UE.

1. L'ONU et le *Global Compact*

En janvier 1999, le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, proposa devant le Forum Economique Mondial à Davos la création du *Global Compact*. Partant du constat que la globalisation est « un fait » mais que « l'évolution des marchés dépasse la capacité des sociétés et des systèmes politiques de s'y ajuster et plus encore de les orienter » (Annan, 1999, p. 1), le Secrétaire Général s'inquiétait de la fragilité de cette globalisation. Il proposait donc aux entreprises la mise en place d'un « Pacte Global » dans les domaines des droits de l'homme, des standards de travail et des pratiques environnementales. L'objectif ultime annoncé étant « d'ancrer le marché global dans un réseau de valeurs partagées » (*ibid.*, p. 4).

L'argumentaire proposé par Kofi Annan repose sur l'idée que les individus n'ont pas la même confiance dans le marché global que celle qu'ils peuvent avoir dans des marchés nationaux. La prédominance actuelle de l'économique sur le politique et le social constitue un déséquilibre du système global qui le fragilise à l'extrême. Si l'on veut conserver l'ouverture du marché global et éviter qu'il soit restreint par des mesures visant à préserver certains standards dans les trois champs des droits de l'homme, du travail et de l'environnement, il s'agit pour les entreprises d'atteindre lesdits standards par d'autres moyens. Une possibilité en ce sens, qu'identifie d'emblée le Secrétaire Général, serait que « les nations donnent aux institutions multilatérales (...) les ressources et l'autorité nécessaires pour mener à bien la tâche » (Annan, 1999, p. 2), mais il évite de s'étendre sur cette option dans laquelle l'ONU par exemple aurait un pouvoir de contrainte renforcé. Par conséquent, il développe une autre possibilité qui réside – en partie – dans l'extension de la responsabilité sociale des entreprises. Il s'agit pour ces dernières de promouvoir un ensemble de valeurs universelles dans les champs des droits de l'homme, du travail et de l'environnement, en intégrant volontairement ces valeurs à leurs actions. L'ONU et ses agences peuvent dès lors proposer un rôle d'assistance et de facilitation du dialogue entre les entreprises et les autres groupes sociaux, sans pour autant détenir de pouvoir contraignant (*ibid.*, p. 3).

L'outil proposé, le *Global Compact* (GC), fut officiellement lancé en Juillet 2000⁵⁹. Il propose aux entreprises d'adhérer volontairement à un ensemble de neuf principes universels dans les trois champs concernés (voir encadré 1). L'idée est de développer quatre instruments afin de promouvoir ces principes : des forums d'apprentissages, un dialogue multi-acteurs sur des thèmes spécifiques, des projets en partenariat visant à développer les principes du GC et des actions de diffusion spécifiques dans les différents pays. Toute entreprise qui désire adhérer au GC le fait savoir au secrétaire Général des Nations Unies dans une lettre par laquelle « elle exprime son support pour le GC et elle s'engage d'une part à encourager et à prendre publiquement position en faveur du GC et de ses neuf principes et, d'autre part, à fournir une fois par an un exemple concret de progrès accompli ou d'une leçon issue de la mise en œuvre des principes du GC » (GC, 2000, p. 2). Ces exemples sont destinés à être diffusés via le site internet du GC et à constituer la matière de base du forum d'apprentissage. Les sociétés

⁵⁹ Pour plus d'information, voir le site du *Global Compact* : <http://www.unglobalcompact.org>.

intéressées peuvent de surcroît initier et/ou participer à des projets en partenariat avec les Nations Unies et d'autres acteurs, soit au niveau politique, soit au niveau opérationnel.

ENCADRE 1 - LES NEUF PRINCIPES DU GC

Droits de l'homme

Principe 1 : Encourager et respecter la protection des droits de l'homme internationaux dans sa sphère d'influence.

Principe 2 : S'assurer que sa propre entreprise ne soit pas complice de violations des droits de l'homme.

Travail

Principe 3 : Liberté d'association et reconnaissance effective du droit à la négociation collective.

Principe 4 : Elimination de toutes formes de travail forcé et obligatoire.

Principe 5 : Abolition effective du travail des enfants.

Principe 6 : Elimination de la discrimination dans l'embauche et le travail.

Environnement

Principe 7 : Encourager une approche des défis environnementaux fondée sur le principe de précaution.

Principe 8 : Mettre en œuvre des initiatives pour promouvoir une plus grande responsabilité environnementale.

Principe 9 : Favoriser le développement et la diffusion.

Le GC en est encore à ses balbutiements. Certains attribuent l'attitude d'attente de nombreuses entreprises à la méfiance qu'éveillent en particulier les principes concernant le travail (Elkington, 2001). Il est important de noter que les états membres des Nations Unies n'ont pas à adhérer au GC et qu'ils n'ont pas participé directement à la définition des neuf principes (OCDE, 2001c).

2. L'approche de l'OCDE

L'OCDE propose des « Principes directeurs pour les entreprises multinationales ». Ce sont « des recommandations non contraignantes adressées aux entreprises par les gouvernements qui y ont souscrit. Leur objectif est d'aider les entreprises multinationales à agir en conformité avec les politiques gouvernementales et les attentes de la société⁶⁰ ».

Cette initiative constitue l'un des quatre instruments de la « Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales », large engagement politique adopté par les gouvernements des pays de l'OCDE en 1976 pour faciliter l'investissement direct entre ses membres (OCDE, 2001b). L'OCDE considère l'investissement international comme le fer de lance de la mondialisation, et les entreprises multinationales comme l'un des principaux canaux par lequel transite l'investissement. Selon cette organisation, « les conditions de l'investissement international se sont améliorées de manière générale et les pays se livrent aujourd'hui une vive concurrence pour attirer cet investissement. Les entreprises

⁶⁰ Source : <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-28-nodirectorate-no-no--28,FF.html>.

multinationales font à présent partie intégrante de l'économie internationale, contribuant à des flux d'investissement aux effets bénéfiques ainsi qu'à la diffusion des technologies et représentant une source importante de recettes fiscales » (*ibid.*, p. 1). Cependant, un certain cadrage des activités des firmes multinationales apparaît nécessaire du fait que « leurs activités continuent de susciter dans l'opinion publique des inquiétudes » (*ibid.*, p. 1). Pour le Secrétaire Général de l'OCDE, Donald Johnston, « la globalisation est un processus irréversible, au cœur duquel se trouvent les entreprises » (OCDE, 2001a, p. 7, n.t.). Ce processus est vu comme extrêmement positif, en termes de création de richesses. La tâche de l'OCDE est de « gérer le processus [de globalisation] et d'aider à l'orienter pour qu'elle bénéficie à tout le monde » (*ibid.*, p. 7). Dans ce contexte, « chaque [entreprise] doit assumer de nouvelles et différentes responsabilités » (*ibid.*, p. 10).

Les Principes directeurs constituent une réponse en ce sens. « L'objectif commun des gouvernements adhérant aux Principes directeurs est d'encourager la contribution positive que les entreprises multinationales peuvent apporter au progrès économique, environnemental et social, et d'atténuer le plus possible les difficultés auxquelles leurs diverses opérations peuvent conduire » (*ibid.*, p. 10). C'est un ensemble de recommandations que les gouvernements adhérents adressent aux entreprises multinationales opérant dans leur pays ou originaires de pays adhérents⁶¹. Ce sont « des principes et des normes volontaires pour un comportement responsable des entreprises dans plusieurs domaines, notamment l'emploi et les relations professionnelles, les droits de l'homme, l'environnement, la publication d'informations, la concurrence, la fiscalité et la science et la technologie » (OCDE 2001b, p. 2). Ils visent à « empêcher les malentendus et à créer un climat de confiance et de prévisibilité entre les entreprises, les salariés, les gouvernements et la société dans son ensemble » (*ibid.*, p. 2). Le réexamen effectué en 2000 a permis l'intégration de nouvelles exigences en matière d'environnement, de droits de l'homme, de travail – en particulier suppression du travail des enfants et du travail forcé – de lutte contre la corruption et de protection des consommateurs.

C'est donc d'un code de conduite qu'il s'agit, dont la puissance réside dans le large éventail de domaines couverts⁶², dans le fait que trente-trois gouvernements l'ont approuvé et se sont engagés à le promouvoir et enfin, dans son ancrage direct dans un processus intergouvernemental (OCDE, 2001b, 2001c). Contrairement au cas du GC, pour lequel il n'y a pas d'approbation formelle par les états membres des Nations Unies, les Principes impliquent un certain engagement des pays adhérents qui doivent s'efforcer à participer à leur mise en œuvre et à promouvoir leur respect par les entreprises opérant dans ou à partir de leur territoire. Par contre, les entreprises elles-mêmes ne sont pas tenues d'adhérer publiquement aux Principes, alors qu'elles le doivent si elles veulent adhérer au GC. La relation avec les entreprises se fait plutôt via le Comité consultatif économique et industriel de l'OCDE (*Business and Industry Advisory Committee*) et les fédérations industrielles. La puissance de l'OCDE apparaît par ailleurs comme un facteur de participation non négligeable pour les multinationales (Elkington, 2001). Une faiblesse importante réside dans le peu de visibilité dont bénéficient les Principes, par comparaison notamment à d'autres instruments globaux de RSE⁶³.

⁶¹ A ce jour il y a trente-trois adhérents : les pays membres de l'OCDE ainsi que l'Argentine, le Brésil et le Chili, ont adhéré aux Principes.

⁶² Dans une analyse comparative de différents instruments globaux de RSE, les Principes de l'OCDE apparaissent comme le second instrument le plus étendu et le plus détaillé (BSR, 2000, cité dans OCDE, 2001c).

⁶³ Voir à ce sujet la comparaison entre différents instruments de RSE publiée par l'OCDE (OCDE, 2001c).

Au niveau pratique, la mise en œuvre des Principes dans les pays adhérents est gérée par des Points de contacts nationaux, souvent un service de l'administration. Un Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales de l'OCDE (CIME) assure la coordination de la mise en œuvre et le suivi de l'évolution de la Déclaration et des Principes, sans cependant détenir un quelconque pouvoir judiciaire, quasi judiciaire ou d'arbitrage, du fait du caractère non contraignant pour les entreprises. Enfin les comités consultatifs auprès de l'OCDE, à savoir le BIAC (*Business and Industry Advisory Committee*) et la Commission syndicale consultative (TUAC), ainsi que d'autres parties (ONGs,...) peuvent aussi être impliqués.

3. La mise en place d'un cadre européen pour la RSE

En juillet 2001, la Commission européenne (CE) a présenté un Livre vert⁶⁴ intitulé : « Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises ». L'objectif de ce document était de « lancer un large débat sur la façon dont l'UE pourrait promouvoir la responsabilité sociale des entreprises au niveau tant européen qu'international (...) » (CE, 2001a, p. 4). Cette initiative de la Commission s'appuie directement sur les conclusions du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 durant lequel l'UE s'est fixée un nouvel objectif stratégique pour la première décennie du 21^{ème} siècle : « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (Conseil européen, 2000, §5). Dans ses conclusions, le Conseil avait spécifiquement mis l'accent sur la RSE : « le Conseil européen fait tout particulièrement appel au sens des responsabilités sociales des entreprises en ce qui concerne les meilleures pratiques en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie, d'organisation du travail, d'égalité des chances, d'intégration sociale et de développement durable » (*ibid.*, §39). Un an plus tard, après consultation des porteurs d'enjeux (*stakeholders*) et avis des institutions européennes (Conseil, Parlement, Comité Economique et Social, Comité des Régions), la Commission publia sa « Communication concernant la responsabilité sociale des entreprises : une contribution des entreprises au développement durable », dans laquelle elle présente une stratégie communautaire de promotion de la RSE (CE, 2002).

Les facteurs identifiés comme appelant au développement de la RSE sont multiples. Le président de la CE, Romano Prodi, met en avant l'évolution de la prise de conscience et des attentes des citoyens européens. Selon lui, ceux-ci veulent plus que des rémunérations justes et un traitement équitable, plus que les meilleurs produits au meilleur prix. Les nouvelles demandes des citoyens européens portent sur les valeurs éthiques, la démocratie, la justice, l'environnement et plus généralement le développement durable (Prodi, 2000). La stabilité et la rentabilité des entreprises à moyen et long termes nécessitent « des méthodes de gouvernance et de régulation plus complexes et plus effectives » (*ibid.*, p. 3, n.t.). On assisterait ainsi à « une transition d'un système de régulations imposées par les états à un système d'autorégulation et de co-régulation responsable » (*ibid.*, p. 3). Selon le Président, plusieurs éléments alimentent cette transition (Prodi, 2000 ; CE, 2001a) :

⁶⁴ Les livres verts publiés par la Commission sont des documents dont le but est de stimuler une réflexion et de lancer une consultation au niveau européen sur un sujet particulier. Les consultations suscitées par un Livre vert peuvent ensuite être à l'origine de la publication d'un Livre blanc ou d'une Communication afin de traduire les fruits de la réflexion en mesures concrètes d'action communautaire.

- le développement des technologies de l'information et l'accroissement consécutif de l'information et de la conscience des citoyens, ainsi que la transparence accrue concernant les activités des entreprises ;
- la globalisation et ses effets multiplicateurs sur les pratiques entrepreneuriales néfastes du point de vue social et environnemental ;
- la privatisation et les fractures qui peuvent en résulter au niveau de la vie civile ;
- l'accroissement de la compétition globale qui provoque une demande de flexibilité de la part des entreprises, notamment sous forme de réglementations moins pesantes, mais qui suggère en contrepartie une responsabilité accrue des entreprises ;
- l'influence croissante des critères sociaux dans les décisions d'investissement (tant chez les investisseurs que chez les consommateurs) ;
- les inquiétudes grandissantes concernant les dommages environnementaux causés par l'activité économique.

La démarche de la Commission s'appuie donc sur un objectif de développement durable, comme l'indique le titre Communication de juillet 2002 dans laquelle on lit notamment que : « la RSE est intrinsèquement liée au concept de développement durable : les entreprises doivent intégrer les retombées économiques, sociales et environnementales dans leur gestion » (CE, 2002, p. 6) L'approche européenne s'inscrit aussi dans une réflexion sur les nouvelles formes de gouvernance rendues nécessaires par la globalisation. La Commission indique que : « la libéralisation des échanges et des marchés financiers devrait s'accompagner d'un progrès approprié vers un système effectif de gouvernance mondiale au niveau international y compris dans ses dimensions sociales et environnementales » (*ibid.*, p. 7). L'ouverture du processus politique et la participation sont au cœur des efforts de réforme de la gouvernance européenne. Ainsi, le récent Livre blanc sur la Gouvernance européenne propose « d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'UE, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application. Il encourage une plus grande ouverture et la responsabilisation accrue de tous les participants » (CE, 2001b, p.3). En accord avec ce principe, le Livre vert indique que : « les propositions [en matière de cadre favorisant la RSE] doivent partir du caractère volontaire de la responsabilité sociale des entreprises et montrer comment celle-ci peut faciliter le développement durable et un mode plus efficace de gouvernance » (CE, 2001a, p. 25). L'approche proposée devant se fonder « sur des partenariats plus étroits au sein desquels tous les intéressés ont un rôle actif à jouer » (*ibid.*, p. 4).

Conçu comme instrument d'instigation d'un débat, le Livre vert ne fixait pas encore de méthode spécifique pour le développement de la RSE. Il s'agissait d'amorcer le développement d'outils permettant « d'exploiter au mieux les expériences existantes, d'encourager le développement de pratiques novatrices, d'améliorer la transparence et de renforcer la fiabilité de l'évaluation et de la validation des diverses initiatives réalisées en Europe » (CE, 2001, p. 4). Avec la publication de la Communication, la Commission propose de mettre en œuvre une palette d'actions, notamment (CE, 2002, pp. 9-24) :

- mieux faire connaître la RSE et faciliter l'échange d'information et d'expériences concernant les meilleures pratiques de gestion, y compris entre les Etats membres ;
- intégrer la RSE à l'action des réseaux européens de soutien aux entreprises pour faciliter le dialogue et la coopération entre ces derniers ;
- développer les capacités de gestion de la RSE, en particulier par l'éducation ;
- stimuler et faciliter une plus large adoption des pratiques de gestion responsable par les PME ;

- accroître la convergence et la transparence en ce qui concerne : (1) les codes de conduite ; (2) les normes de gestion (par exemple EMAS) ; (3) la mesure des performances, l'élaboration des rapports et leur validation⁶⁵ ; (4) les labels ; (5) l'investissement socialement responsable ;
- créer un forum européen plurilatéral sur la RSE afin de promouvoir la transparence et la convergence des pratiques et instruments socialement responsables ;
- promouvoir l'intégration des principes de RSE aux politiques de l'UE (emploi et affaires sociales ; entreprise ; environnement ; consommateurs ; marchés publics ; relations extérieures, y compris la politique de développement et le commerce) ;
- adopter au sein même de la Commission une approche plus intégrée et systématique de la gestion des questions sociales et de la protection de l'environnement et encourager les autres administrations publiques à cet exemple.

4. Quelques remarques comparatives

Il ressort de cette brève présentation des trois approches quelques différences et similitudes importantes qu'il convient de signaler avant de s'intéresser de plus près aux justifications proposées pour chacune.

Les approches de l'ONU et de l'OCDE se concrétisent toutes deux dans des instruments globaux de responsabilité des entreprises – c'est-à-dire des codes de conduite, des standards ou des principes qui guident les entreprises internationales en matière de performances et pratiques non financières. Par contre, l'UE se trouve aujourd'hui en plein débat sur les principes et les instruments qui pourraient constituer les piliers d'une politique européenne de promotion de la RSE. A ce stade, aucune des trois approches ne propose d'instrument légal. L'approche de la Commission pourrait à terme déboucher sur des instruments légaux en accord avec les compétences de l'UE.

Une différence importante entre les approches réside dans le traitement de la question du suivi et du contrôle des engagements pris par les entreprises et des actions concrètes qui en résultent. Tant l'approche onusienne que l'approche de l'OCDE insistent clairement sur le caractère volontaire et non contraignant de leurs instruments, alors que le Livre vert et la communication mettent explicitement l'accent sur ces questions d'évaluation, de validation et de vérification. Ainsi, l'ONU insiste sur le fait que « le GC n'est ni un code de conduite, ni un instrument prescriptif lié à une vérification ou à un audit externe des performances des entreprises » (GC, 2001, n.t.). « Le [*Global*] *Compact* ne supprime pas, et ne cherche pas à se substituer à d'autres approches, y compris les régimes de régulations supportés par les gouvernements ou d'autres mécanismes de gouvernance et de suivi des entreprises » (Doyle et Kell 2002, p. 2). L'OCDE pour sa part indique qu'il ne s'agit nullement d'évaluer ou de porter un jugement sur le comportement d'une entreprise donnée (OCDE 2001b, p. 7). Alors

⁶⁵ Le Livre vert cite deux textes européens importants en ce sens. La « Recommandation de la Commission du 30 mai 2001 concernant la prise en considération des aspects environnementaux dans les comptes et rapports annuels des sociétés : inscriptions comptables, évaluation et publication d'informations », *OJ L156* of 13.6.2001 pp. 22-42 et la Communication « Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable » qui propose que : « toutes les sociétés cotées en bourse comptant au moins 500 personnes [soient] invitées à décrire leur 'triple approche' dans les rapports annuels destinés aux actionnaires, qui permet de mesurer leurs résultats par rapport à certains critères économiques, environnementaux et sociaux. Les entreprises de l'Union Européenne sont encouragées à démontrer et à rendre publique leur adhésion aux orientations de l'OCDE concernant les multinationales ou à d'autres documents d'orientation comparables » (CE, 2001c, p. 9).

que pour la CE, « pour que [les rapports que publient les entreprises sur leur responsabilité sociale] soient utiles, un consensus doit se dessiner au niveau mondial sur le type d'information à publier, leur structure et la fiabilité des procédures d'évaluation et d'audit » (CE, 2001a, p. 19). Les pratiques et instruments de la RSE « devraient être transparents et fondés sur des critères ou valeurs de référence clairs et vérifiables » (CE, 2002, p. 9). La communication invite notamment à une définition par le nouveau forum européen sur la RSE « des lignes directrices et des critères communs sur la mesure des performances, l'élaboration des rapports et la validation pour le milieu de l'année 2004 » (*ibid.*, p. 16).

II. JUSTIFICATIONS DES DIFFERENTES APPROCHES

Dans cette section nous reprenons les trois approches institutionnelles présentées ci-dessus et nous recherchons les arguments donnés par les institutions pour justifier leur approche. Il s'agit de regarder d'une part comment est argumenté leur engagement dans le champ de la RSE : pourquoi des institutions dont le domaine d'action privilégié porte sur l'intérêt collectif s'associent-elles aux acteurs économiques privés dont l'objectif principal est dicté par l'intérêt privé ? Il s'agit aussi d'identifier les valeurs qui sous-tendent ces justifications.

1. Types de justifications

Pour guider notre exploration, nous distinguons quatre types de justifications, qui correspondent bien entendu à des « types-idéaux » et qui se combinent différemment pour chaque cas. Une justification **économique privée** s'exprime en terme d'intérêt économique pour les acteurs privés. L'institution apparaît alors comme un outil qui facilite la recherche de l'intérêt économique des acteurs privés. Une **justification socio-économique collective** s'exprime en terme d'intérêt socio-économique pour la société en général. L'institution est alors porteuse des intérêts socio-économiques de la société et non plus seulement des acteurs économiques privés. Une **justification politique** renvoie directement au rôle politique des institutions dans les domaines économique, social et environnemental. L'institution n'est plus seulement un moyen au service d'intérêts économiques (privés ou collectifs) mais se pose en tant qu'espace politique régulant les relations sociales. L'institution se réfère à un corpus de règles sur lesquelles elle s'appuie et qu'elle peut éventuellement faire évoluer. Enfin une **justification éthique** s'exprime en termes moraux, sans nécessairement faire référence au rôle des institutions ou aux intérêts des acteurs. Soit que les actions de l'institution relèvent elles-mêmes du domaine moral, soit que l'institution vise à favoriser le caractère moral des actions privées. On peut distinguer les justifications vertueuses (« il est bon que... »), les justifications déontologiques (« nous nous devons de... »), les justifications sacrées ou spirituelles⁶⁶. Le concept de développement durable par exemple peut se défendre, selon les cas, dans une démarche vertueuse, déontologique, voire parfois spirituelle. Ces quatre types de justifications ne sont pas des catégories étanches. Mais elles restent cependant utiles pour identifier les éléments dominants des discours de justification.

Les discours des institutions internationales que nous étudions contiennent deux types d'arguments. Les premiers portent sur leur positionnement en tant que telles dans le débat et visent à démontrer pourquoi elles doivent jouer un rôle dans le développement de la RSE. Les seconds portent sur les raisons qui amèneraient les entreprises à être socialement

⁶⁶ La justification éthique vertueuse correspond à la théorie morale classique de Aristote et la justification éthique déontologique à la théorie morale idéaliste de Kant.

responsables. Dans chaque cas, nous nous intéressons successivement aux deux types d'arguments. Par construction, le second type contient nettement plus de justification de nature économique privée alors que le premier contiendra plus de justifications socio-économiques collectives et politiques. Le discours éthique se retrouve presque partout.

2. Le GC

2.1. Pourquoi l'ONU ?

Plusieurs lignes d'argumentation sont avancées pour justifier l'implication directe de l'ONU sur le thème de la RSE. Tout d'abord, une **justification socio-économique collective** selon laquelle il s'agit pour l'ONU de promouvoir une croissance durable et de maintenir l'ouverture et la liberté des marchés mondiaux de façon à entrer dans un âge de prospérité globale. Dans les mots récents de Koffi Annan : « je crois que (...) la globalisation, loin d'être la cause de la pauvreté et d'autres maux sociaux, offre le meilleur espoir d'en venir à bout » (Annan, 2002, p. 2, n.t.). La RSE apparaît comme moyen « d'étayer la nouvelle économie mondialisée » de façon à compenser les victimes des défaillances du marché (Annan, 1999, p. 1, n.t.). Et l'ONU, « dans le domaine politique, peut jouer un rôle pour supporter et maintenir un environnement favorisant le libre échange et de l'ouverture des marchés » (*ibid.*, p. 2).

On trouve également une série de **justifications politiques**. Elles sont construites sur la mission fondamentale des Nations Unies : promouvoir la paix et le développement. Dans ce cadre, l'instabilité du marché mondiale est vue comme une source potentielle de dangers : « tant que les peuples n'auront pas confiance dans le marché global, l'économie globale sera vulnérable à la montée de tous les 'ismes' de notre monde d'après la guerre froide : protectionnisme, populisme, nationalisme, chauvinisme ethnique, fanatisme et terrorisme » (Annan, 1999, p. 2 n.t.). Ici l'ONU peut jouer un rôle de coordination : « cette approche [du *Global Compact*] est entièrement consistante avec le dessein et les méthodes des Nations Unies. En fait, stimuler la coopération et l'action collective entre différents acteurs de la société au service de principes universaux est intrinsèque à la mission des Nations Unies » (Doyle et Kell, 2002, p. 1, n.t.). Signalons enfin que dans les justifications de nature politique apparaît la question de la souveraineté des états, l'ONU insistant bien sur le fait que les instruments de droit international dont sont tirés les neuf principes sont de la responsabilité des gouvernements et qu'il ne s'agit pas de transférer cette responsabilité aux entreprises. (GC, 2001) Cette responsabilité n'incombe pas actuellement aux Nations Unies, comme le rappelle incidemment le Secrétaire Général lorsqu'il mentionne la possibilité pour l'ONU d'obtenir des gouvernements l'autorité et les ressources nécessaires pour traiter à l'avenir de ce type de problème (*cf. supra* p. 64).

La justification proposée pour le choix des trois champs couverts par les principes du GC est de nature **éthique** en tant qu'elle se réfère directement à des valeurs. L'ONU indique que, pour chacun de ces champs, des valeurs universelles ont déjà été définies dans le cadre d'accords internationaux, en particulier la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Déclaration de Principes et Droits Fondamentaux au Travail de l'Organisation Internationale du Travail et la Déclaration de Rio de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de 1992. Au niveau politique, il s'agit pour l'ONU d'aider à diffuser ces valeurs universelles au-delà du simple discours. En particulier, il s'agit d'encourager le développement d'un « marché global à visage humain » (Annan, 1999, p. 2, n.t.), dans lequel « chacun ait une chance de partager les bénéfices de la nouvelle économie mondialisée » (GC,

2001, p. 1, n.t.). Ainsi, Annan dessine le choix « entre un monde qui condamne le quart de la race humaine à la faim et la misère et un monde qui offre à chacun au moins une chance de prospérité, dans un environnement sain » (Annan 1999, p. 2, n.t.).

2.2. Pourquoi les entreprises ?

Le discours des Nations Unies sur le GC laisse une large place aux **justifications économiques privées**. Il apparaît comme un véritable plaidoyer visant à convaincre les entreprises de participer à cette initiative, plaidoyer construit sur tous les bénéfices potentiels qu'une approche RSE peut apporter à une entreprise. S'ensuit dès lors une vision instrumentale des neuf principes qui composent le GC. En particulier, il est proposé aux entreprises « d'utiliser les valeurs universelles [contenues dans les principes du GC] comme un ciment pour consolider leurs entreprises globales » (Annan, 1999, p. 2, n.t.). Les remises en cause du marché global menacent directement les activités des entreprises, leur rentabilité, leur développement et leur survie à long terme. La RSE apparaît donc comme justifiée pour les entreprises dans le cadre d'un « intérêt particulier éclairé » (GC, 2001, p. 2). Elle permettrait aux entreprises de « maximiser leurs opportunités d'affaires » (GC, 2000, p. 2, n.t.). Elle se justifie également d'un point de vue commercial et financier dès lors que « les consommateurs et les institutions financières prennent des décisions d'achat et d'investissement sur base de la façon dont ils croient qu'une entreprise opère (...) » (GC, 2001, p. 2, n.t.). On trouve aussi dans ce dernier document les arguments suivants (pp. 3-4) : l'application des principes relevant des droits de l'homme se justifie pour éviter de noircir sa réputation et parce que leur non application peut réduire la productivité du personnel ; la négociation et le dialogue sociaux peuvent aider à rendre une entreprise plus compétitive ; le travail des enfants entrave leur éducation, ce qui a des effets néfastes sur la productivité future des entreprises ; les pratiques non-discriminatoires ont des impacts positifs en termes de productivité et de rentabilité ; la responsabilité environnementale augmente la productivité ; et les technologies propres augmentent productivité et efficacité.

On trouve aussi une **justification socio-économique collective** dès lors qu'il s'agit pour les entreprises de « gérer la croissance globale d'une façon responsable qui prenne en compte les intérêts et les préoccupations d'un large éventail de porteurs d'enjeux – y compris les employés, les investisseurs, les consommateurs, les Organisations non gouvernementales (ONGs), les entreprises partenaires et les communautés locales » (GC, 2000, p. 1, n.t.).

Il est également fait appel à quelques justifications de nature **éthique** qui s'expriment sous forme de devoirs des entreprises. Ainsi, par exemple, il s'agit pour les entreprises de démontrer qu'elles sont des « entreprises citoyennes responsables » (GC, 2001, p. 1, n.t.). Il s'agit de « traiter les gens de la façon dont l'on voudrait soi-même être traité » (*ibid.*, p. 2). Dans le cadre des principes portant sur le travail, l'ONU parle de « respect », de travailleurs qui sont « en droit » de ne pas être contraint au travail forcé ou obligatoire (*ibid.*, p. 3). Finalement, les entreprises doivent « démontrer qu'elles ont de bonnes pratiques » (*ibid.*, p. 5) et qu'elles « opèrent de façon responsable » dans le marché ouvert et global (*ibid.*, p. 5).

2.3. Valeurs de référence

L'approche des Nations Unies fait bien évidemment référence aux valeurs fondatrices de l'ONU, à savoir la paix, le développement et le soutien à des principes universels en matière de droits de l'homme, d'environnement et de droit du travail. Le développement de ces valeurs universelles est présenté comme indispensable à la poursuite harmonieuse de la mondialisation économique. On trouve également des références à la « responsabilité pour ses

actes » qui accompagne l'adhésion aux neuf principes (*cf.* Doyle et Kell, 2002, p.1), mais cette responsabilité n'est pas soumise à un quelconque système de contrôle des actes. Signalons enfin qu'un grand absent du discours sur le GC est le développement durable, qui n'apparaît nulle part explicitement.

Le discours sur le GC s'avère être profondément ancré dans une vision libérale de la mondialisation économique, du marché global et du libre échange, qui apparaissent comme constituant l'unique piste (et l'unique salut) pour le développement. La critique des effets pervers d'un tel système est abordée du bout des lèvres. A lire les textes sur le GC, on a l'impression qu'il n'existe aucune raison, ni historiquement, ni dans l'actualité, de remettre en cause l'intégrité des entreprises et leur bonne foi. Si les entreprises doivent agir de façon plus responsable aux niveaux social et environnemental et collaborer avec l'ONU, c'est pour sauver ce mode de mondialisation économique des pressions qu'il subit actuellement de la part de la société civile.

3. Les Principes directeurs de l'OCDE

3.1 Pourquoi l'OCDE ?

La principale **justification socio-économique collective** proposée dans les documents de l'OCDE présentant les Principes directeurs est, comme pour l'ONU, construite sur une vision positive de la mondialisation économique qu'il s'agit cependant de « gérer » pour en faire partager les bénéfices. Dans les mots du Secrétaire Général, « L'un des grands défis (...) [pour] l'OCDE est de s'assurer que les politiques aident à garantir que les richesses seront partagées » (OCDE, 2001c, p. 8, n.t. ; *cf.* aussi supra, p. 66). Les flux internationaux d'investissement, la mondialisation économique et la diffusion de technologies étant bénéfiques pour la société, l'OCDE par ses instruments, et en particulier par ses Principes, « aide les pays adhérents à œuvrer en faveur d'un régime libéral de l'investissement direct à l'étranger, tout en assurant dans le même temps que les entreprises multinationales opèrent en harmonie avec les pays où elles sont situées » (OCDE, 2001b, p. 2).

Au niveau des **justifications politiques**, la révision des Principes est présentée comme permettant un renforcement des « éléments essentiels – économique, social et environnemental – du programme d'action à l'appui du développement durable » (*ibid.*, p. 4), justifiant ainsi un rôle politique de l'OCDE en termes de développement durable. L'une des définitions de la RSE proposées par l'OCDE fait d'ailleurs directement référence au concept de développement durable : « la RSE est la contribution des entreprises au développement durable » (OCDE 2001a, p.13, n.t.).

Une autre justification politique réside dans le fait que l'OCDE, de par sa vocation, a pu faire approuver les Principes au niveau multilatéral par les gouvernements adhérents, ce qui en fait, selon l'OCDE, « le seul code de conduite de portée générale (...) que les gouvernements se sont engagés à promouvoir » (*ibid.*, p.2). Par ailleurs, les gouvernements adhérents encouragent la contribution positive des entreprises au progrès économique, social et environnemental et en atténuent les difficultés (*cf.* supra p. 66). On a donc une justification politique en terme de cadrage du rôle économique des entreprises dans le contexte « de préoccupations suscitées par l'incidence de la mondialisation de plus en plus marquée sur les sociétés des pays d'accueil et des pays hôtes (...) » (OCDE, 2001b, p. 3).

On trouve aussi une **justification éthique** pour l'implication de l'OCDE et des pays adhérents dans le champ de la RSE. L'OCDE fait en effet explicitement référence à l'éthique des affaires : « en ajoutant le poids des points de vues des gouvernements adhérent aux Principes au débat public général sur de nombreux problèmes d'éthique des affaires internationales, le processus des Principes a déjà réussi à augmenter la légitimité et la stature des tentatives des entreprises pour aborder ces problèmes » (OCDE, 2001c, p. 67 n.t.). Au niveau politique, il apparaît ainsi que l'OCDE pourrait jouer un rôle dans le développement de l'éthique des entreprises. Une autre justification à l'appui de ce rôle tient dans le fait que l'OCDE peut définir des recommandations qui « témoignent de valeurs communes aux gouvernements de pays qui sont la source de la majeure partie des flux d'investissement direct dans le monde et où siègent la plupart des entreprises multinationales » (OCDE, 2001b, p. 2).

3.2. Pourquoi les entreprises ?

Contrairement aux présentations du GC, les présentations des Principes directeurs s'étendent peu sur les arguments qui justifient l'**intérêt privé** des entreprises d'appliquer les recommandations contenues dans les Principes.

Une **justification socio-économique collective** est donnée pour la participation des entreprises, elle repose sur « la contribution positive que les entreprises multinationales peuvent apporter au progrès économique, environnemental et social » (*ibid.*, p.3).

On trouve enfin une **justification éthique** construite sur la notion de responsabilité. Les Principes directeurs énoncent « des principes et des normes pour un comportement responsable des entreprises dans plusieurs domaines » (*ibid.*, p. 2 ; *cf.* aussi supra p. 66). Pour les entreprises, les instruments globaux de RSE – et en particulier les Principes de l'OCDE – « servent de guides pour saisir leurs responsabilités et formuler leurs engagements publics (...) en matière de conduite de leurs affaires » (OCDE, 2001c, p. 57, n.t.). En particulier, « le chapitre sur la publication d'informations et la transparence a été réactualisé afin de refléter les Principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise et de prendre en considération et promouvoir les progrès dans le renforcement de la responsabilité des entreprises en matière sociale et environnementale » (OCDE, 2001b, p. 4)⁶⁷.

3.3. Valeurs de référence

Tout comme pour le GC, le discours de l'OCDE est fermement ancré dans un modèle libéral de mondialisation économique. L'accent est cependant mis de façon plus nette sur le rôle de la régulation pour cadrer cette mondialisation, tant au niveau des autorités nationales que dans le processus multilatéral spécifique de l'OCDE. Ainsi le droit en tant que valeur est plus présent. La question du partage des bénéfices de la mondialisation renvoie à une notion d'équité. Le développement durable est mentionné, mais de façon relativement peu insistante. Enfin, l'éthique apparaît explicitement ici et là, tout comme la responsabilité. Cependant les documents ne s'étendent pas plus sur ces valeurs, qui ne sont ni explicitement définies, ni accompagnées de réflexion sur l'évaluation du comportement éthique ou de l'application de la responsabilité et des dilemmes qu'elle peut occasionner.

⁶⁷ Les Principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise sont un ensemble de principes non contraignants ayant pour objet d'aider les gouvernements des pays membres et des pays non membres à évaluer et à améliorer le cadre juridique, institutionnel et réglementaire régissant, à l'échelon national, l'organisation du pouvoir dans l'entreprise, et de proposer des orientations et des suggestions aux autorités boursières, aux investisseurs, aux sociétés et à d'autres parties intervenant dans le processus d'élaboration d'un système efficace de gouvernement d'entreprise (OCDE, 1999).

4. L'approche de l'UE

4.1. Pourquoi l'UE ?

L'objectif stratégique de l'UE défini à Lisbonne (*cf. supra* p.67) s'exprime en termes d'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde, de croissance économique durable et d'amélioration de l'emploi et de la cohésion sociale. Ceci donne directement une **justification socio-économique collective** à l'appui de l'investissement du champ de la RSE par l'UE. Dans la même veine, il est fait référence à « l'objectif qu'a la Commission de créer 'l'entreprise Europe', à savoir une Europe dynamique, innovante et ouverte » et au fait que la RSE « contribue considérablement à créer un climat favorable à l'esprit d'entreprise » (CE, 2001a, p. 6).

Au niveau **politique**, « ce qu'attendent de plus en plus les citoyens européens et les parties prenantes (stakeholders) d'une transformation du rôle des entreprises dans la nouvelle société en mutation d'aujourd'hui » ainsi que « la stratégie de développement durable de l'Union » (CE, 2001a, p. 5) justifie l'implication de l'UE dans le champ de la RSE. Ceci s'applique aux pouvoirs publics en général : « puisqu'il apparaît que la RSE apporte une valeur à la société en contribuant au renforcement du développement durable, les pouvoirs publics ont un rôle à jouer en favorisant des pratiques sociales et environnementales responsables dans les entreprises » (CE, 2002, p. 8).

S'y ajoutent la transition actuelle vers un système d'autorégulation et de co-régulation responsable que décrit Romano Prodi (*cf. supra*, p. 67) et les effets secondaires de l'évolution économique actuelle, telles les fractures au niveau de la vie civile résultant de la privatisation, « les conséquences de l'intégration de l'économie et des marchés sur l'emploi et le domaine social » (CE, 2001a, p. 6) ou les effets environnementaux et sociaux néfastes amplifiés par l'activité économique mondialisée. Autant d'éléments qui justifient politiquement une intervention de l'Union.

La **justification politique** fait aussi référence aux obligations de l'Union en matière de politique de coopération avec les pays en développement : « l'UE même a l'obligation, dans le cadre de sa politique de coopération, de veiller au respect des normes de travail, de la protection de l'environnement et des droits de l'homme, et doit relever le défi que lui pose la nécessité de garantir une pleine cohérence entre sa politique de développement, sa politique commerciale et sa stratégie d'expansion du secteur privé dans les pays en voie de développement, notamment en promouvant les investissements européens » (*ibid.*, p. 15).

Les **justifications éthiques** rappellent notamment le fait que l'UE « s'efforce d'identifier ses valeurs communes » (*ibid.*, p. 5). En particulier elle a adopté une charte des droits fondamentaux à Nice en décembre 2000 qui constitue « un instrument favorisant le respect des droits fondamentaux par les institutions européennes et les États membres dans leur action au titre de la législation communautaire » (*ibid.*, p. 29). Et l'objectif en matière de RSE est « la promotion d'un modèle de responsabilité sociale des entreprises fondé sur les valeurs européennes » (*ibid.*, p. 29). Le concept de développement durable apparaît aussi clairement : il s'agit de « faciliter le développement durable » (*cf. supra* p.68). De même, dans la stratégie de l'UE en faveur du développement durable, il est fait explicitement mention de la nécessité d'encourager les entreprises à élargir leur champ de responsabilités : « l'action des pouvoirs publics est (...) essentielle pour encourager les entreprises à davantage prendre conscience de leurs responsabilités sur le plan social et pour mettre en place un cadre permettant de s'assurer

que les entreprises intègrent les aspects environnementaux et sociaux dans leurs activités. (...) Il faudrait encourager les entreprises à intégrer de manière active le développement durable dans les activités qu'elles poursuivent à l'intérieur de l'UE et dans le monde » (CE, 2001c, p. 8). Mais, au-delà des entreprises, ce sont tous les acteurs qui voient leur responsabilité s'accroître comme l'indique le Livre blanc sur la Gouvernance (*cf. supra* p.68).

4.2. Pourquoi les entreprises ?

Le Livre vert, tout comme les descriptions du GC, s'étend longuement sur les **justifications économiques privées** pour l'implication des entreprises dans une démarche de RSE. La RSE aurait une « valeur économique directe » et devrait constituer pour les entreprises « un investissement stratégique » qui, ce faisant, « investissent dans leur avenir » (CE, 2001a, p. 5). Sont ainsi mis en avant (*ibid.*, pp.8-9) : l'influence grandissante des critères sociaux sur les décisions d'investissement des individus ou institutions ; les retombées positives de la RSE en termes de productivité, stabilité, profitabilité, compétitivité, croissance et image ; la possibilité d'atteindre un engagement plus marqué et une plus forte productivité des salariés ; le développement du capital social de l'entreprise ; une exploitation plus efficace des ressources naturelles et des coûts réduits de dépollution ; et un accroissement de la qualité. On lit aussi plus loin que : « dans le cadre de leur responsabilité sociale, les entreprises sont censées fournir, avec efficacité et dans le respect de critères éthiques et écologiques, des produits et des services dont les consommateurs ont besoin et qu'ils désirent. Des profits plus importants sont attendus des entreprises qui nouent des relations durables avec leurs clients en concentrant l'ensemble de leur organisation sur la compréhension des besoins et des attentes de ces derniers et en leur fournissant une qualité, une sécurité, une fiabilité et un service supérieurs » (*ibid.* p. 15). Quant à la Communication, il y est suggéré que les entreprises socialement responsables obtiendront « de meilleurs résultats sur le terrain de l'innovation » (CE, 2002, p. 10). Ailleurs, la Commission fait aussi référence aux avantages du développement durable pour les entreprises : « des entreprises parmi les plus clairvoyantes ont compris que le développement durable ouvre de nouvelles perspectives et elles ont commencé à adapter leurs investissements en conséquence » (CE, 2001c, p. 8).

Les **justifications socio-économiques collectives** sont articulées dans une logique de jeu à somme positive (*win-win*) : « bien que leur responsabilité première soit de générer des profits, les entreprises peuvent en même temps contribuer à des objectifs sociaux et à la protection de l'environnement, en intégrant la responsabilité sociale comme investissement stratégique au cœur de leur stratégie commerciale, dans leurs instruments de gestion et leurs activités » (*ibid.*, p.5) ou encore : « [les entreprises] comprennent qu'elles peuvent contribuer au développement durable en gérant leurs opérations en vue, d'une part, de renforcer la croissance économique et d'accroître leur compétitivité et, d'autre part, de garantir la protection de l'environnement et promouvoir leur responsabilité sociale, y compris les intérêts des consommateurs » (CE, 2002, p. 5).

Par contre, les documents de la CE ne donnent guère de **raisons éthiques** pour lesquelles les entreprises seraient amenées à être socialement responsables. Ni la déontologie, ni la vertu, ni même la responsabilité ne sont mises en avant pour elles-mêmes.

4.3. Valeurs de référence

Les valeurs qui sous-tendent les différentes justifications de la CE apparaissent de façon bien plus explicite que dans les deux cas précédents. Par la référence forte à l'objectif de Lisbonne, on a une fois de plus un soutien au modèle libéral de mondialisation économique. Il apparaît

cependant qu'il conviendrait de compléter le processus de mondialisation économique par un objectif de développement durable intégrant dimensions sociales et environnementales. Le développement durable, la cohésion sociale, la protection de l'environnement, le respect des droits fondamentaux, la gouvernance participative et l'accroissement de la responsabilité de chacun, sont les valeurs qui sous-tendent l'approche européenne.

CONCLUSION – ENJEUX ET RISQUES DU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL DE LA RESPONSABILITE SOCIALE DES ENTREPRISES

Nous avons vu que la vision institutionnelle de la RSE est actuellement exclusivement fondée sur une approche volontaire. Ceci renvoie à une conception de l'éthique qui se partage mais ne s'impose pas. D'où la nécessité pour les institutions de convaincre les entreprises de s'impliquer dans la RSE. Dans les discours institutionnels, il est parfois explicitement posé que la somme des intérêts individuels conduit à l'intérêt collectif. Mais parfois, transparaît implicitement dans le discours le fait que cette proposition n'est pas toujours vraie. Il perdure alors une ambiguïté au niveau de la reconnaissance même de l'existence d'un conflit d'intérêts. Ceci fait courir le risque d'apparition d'un discours qui ne serait pas à la hauteur des ambitions annoncées. Qu'en est-il des discours sur la RSE que nous avons analysés ? Il ressort de l'analyse des justifications et des valeurs proposée dans la section précédente quelques éléments qui nous paraissent pertinents dans ce cadre et dans celui d'une réflexion sur les dynamiques de gouvernance mondiale en matière de développement durable.

Nous avons vu que les trois approches sont fortement ancrées dans un modèle libéral de la mondialisation économique. Ceci se traduit en particulier par des références plus nombreuses à la « croissance durable » qu'au « développement durable ». Les bienfaits de la mondialisation économique avec son régime de libre échange et ses marchés ouverts apparaissent comme indiscutables (et sont donc « indiscutés »). Il est fait mention des effets pervers en termes sociaux et environnementaux de cette mondialisation, puisque c'est en raison même de leur existence qu'il s'agit de développer la RSE. Cependant ces références ne sont nullement accompagnées d'analyses critiques qui pourraient solidifier la justification d'un recours à la RSE. Il n'apparaît pas non plus de remise en cause directe du comportement des entreprises et en aucun cas les pratiques éventuellement néfastes de celles-ci ne sont analysées. Ce qui ne cesse de surprendre au vu des nombreux exemples de comportements pour le moins douteux que fournit l'actualité récente. On pense ainsi à Enron au niveau financier, ExxonMobil par rapport changement climatique (van den Hove et al., 2002), à l'industrie du tabac (Yach et Bettcher, 1999), à Monsanto pour les Organismes génétiquement modifiés (OGM) (Sinaï 2001), ... la liste est longue.

Notre analyse exploratoire de ces trois approches laisse une impression de faiblesse relative des institutions internationales, tout particulièrement de l'ONU qui adopte un profil bas. Il s'agit peut-être d'une tactique de la part notamment du Secrétaire Général qui s'inscrirait dans une stratégie pragmatique où la priorité serait de lancer le processus, même très humblement, et de profiter de son existence pour le faire monter en puissance. Quoi qu'il en soit, les argumentaires ne visent pas à convaincre les entreprises de la nécessité d'une démarche socialement responsable à partir de valeurs et de critères éthiques. Les justifications qui leur sont proposées sont essentiellement construites sur leur intérêt privé : « soyez socialement responsable car cela vous sera profitable ». Signalons que les argumentaires construits sur l'idée qu'il serait profitable d'être éthique reviennent souvent à nier le fait que certaines attitudes non-éthiques peuvent être extrêmement lucratives. De telles approches portent en

elles la menace d'une instrumentalisation de la société au profit d'intérêts particuliers. Ceci contraste avec la vision qui sous-tend le concept de développement durable dans laquelle les activités économiques sont appréhendées dans le contexte de leur inclusion dans la sphère humaine (société) et plus largement dans la biosphère (Passet, 1979, 1990).

Au niveau des valeurs qui sont présentées comme sous-tendant les différentes approches institutionnelles de la RSE, la notion de « responsabilité pour les conséquences de ses actes » n'est nullement développée en tant que principe éthique. Celle-ci apparaît pourtant comme une valeur potentiellement acceptable au niveau universel et appropriée pour fonder le développement durable. Cette absence se traduit notamment dans la faiblesse – voire le défaut – de la réflexion sur la « bonne foi » des entreprises qui disent s'engager dans une démarche RSE et sur la cohérence entre le « dire » et le « faire » de ces entreprises. Or cette question apparaît comme centrale à la réflexion sur l'éthique des affaires et sur le rôle sociétal des entreprises. Une piste pour aborder ce problème de la cohérence entre le « dire » et le « faire » est le renforcement de la transparence, au niveau des intentions, des processus et des résultats. En effet, une obligation accrue de transparence peut constituer un puissant facteur pour inciter les entreprises à ce que leurs actions réelles reflètent plus directement leur stratégies de communication, favorisant ainsi les comportements éthiques (Le Menestrel et al., 2002).

La faiblesse de la définition de la responsabilité se traduit donc dans le problème du suivi, de l'évaluation et du contrôle des engagements qui est, nous l'avons vu, peu ou pas développé dans les différentes approches, bien que l'approche européenne lui fasse déjà une place plus grande. D'importantes questions se posent : y a-t-il transfert effectif de responsabilité ? De quelle responsabilité s'agit-il ? Envers qui cette responsabilité s'exerce-t-elle ? Ces questions s'illustrent par la remarque suivante émanant d'une ONG : « aujourd'hui, les entreprises sont légalement responsables (*accountable*) vis-à-vis de leurs actionnaires (*shareholders*), mais elles sont seulement volontairement responsables vis-à-vis de leurs porteurs d'enjeux (*stakeholders*) » (Bruno, 2002 p. 12, n.t.). Une piste possible pour aborder ce problème serait de cadrer plus précisément la notion de « responsabilité sociale des entreprises » au niveau juridique, tout en développant la notion de « responsabilité pour ses actes » en tant que principe de gouvernance⁶⁸. Au niveau international, on peut imaginer des pistes dans cette direction, ainsi par exemple certaines ONGs ont récemment proposé le développement d'une Convention Internationale sur la Responsabilité des Entreprises (*Convention on Corporate Accountability*)⁶⁹ qui « constituerait une étape vers le contrôle démocratique des entreprises au niveau international » (Bruno, 2002, p. 1 ; FoE, 2001).

Toujours dans le champ des valeurs, il est intéressant de se pencher un instant sur la question de la démocratie. Touraine (1994, pp. 43-47 et pp. 131-161) propose une définition de la démocratie comme *interdépendance* entre trois principes : la citoyenneté, le respect des droits fondamentaux et la représentativité des dirigeants. Le premier principe correspond à l'égalité des citoyens et à la souveraineté populaire. Le second correspond à la liberté individuelle : les individus sont protégés par la reconnaissance de droits fondamentaux qui limitent le pouvoir

⁶⁸ Les houleux débats que provoque actuellement la proposition de directive européenne sur la responsabilité environnementale illustrent l'ampleur d'une telle tâche (voir à ce sujet le site de la Commission européenne : <http://europa.eu.int/comm/environment/liability/index.htm>).

⁶⁹ En anglais, le terme proposé est *corporate 'accountability'* et non pas *corporate 'responsibility'*, montrant ainsi l'importance que ces ONGs accordent au contrôle et à la vérification des démarches RSE des entreprises, le terme *accountability* dénotant l'idée d'avoir « des comptes à rendre ». L'ONG *Corporate Watch* définit le *corporate accountability* comme « la possibilité pour les gouvernements et les citoyens d'exiger et d'interdire certains comportements de la part des entreprises ou de leur imposer d'en assumer les conséquences » (Bruno, 2002, p. 12, n.t.).

de l'Etat. Enfin, la représentativité correspond à la référence à des intérêts pluriels et particuliers. Ainsi sont mises en lumière trois dimensions coexistantes : les dimensions républicaine, libérale et sociale. Notre analyse des justifications fait apparaître des références au principe de citoyenneté (égalité), notamment dans l'appel à une répartition plus équitable des bénéfices de la mondialisation ou dans les questions de non-discrimination, et des références au respect des droits fondamentaux (liberté). Par contre, il n'apparaît pas de référence explicite au principe de représentativité des dirigeants (intérêts pluriels et particuliers). Ceci indique que la question de l'existence d'une pluralité irréductible de valeurs et de points de vue sur le monde – en particulier en matière de développement durable – n'est pas abordée. Or, c'est cette existence même qui se trouve à la source de nombreux dilemmes éthiques tant pour les entreprises que pour les sociétés. L'une des pistes prometteuses pour gérer la pluralité est la participation de tous les acteurs aux processus décisionnels (van den Hove, 2000). Si dans les trois approches il est fait référence à la participation, on peut s'interroger sur ce dont il s'agit réellement, en particulier le rôle de la société civile dans la mise en œuvre et le suivi de la RSE reste flou. En l'absence de reconnaissance d'une pluralité des valeurs, s'agit-il d'une communauté de valeurs ou d'un détournement du concept de participation ?

L'enjeu fondamental de la question abordée dans cet article est le développement durable. Comment éviter que la mondialisation économique ne soit par trop déséquilibrée en faveur d'intérêts particuliers et n'aboutisse à des catastrophes aux niveaux social et environnemental ? Le risque fondamental qui accompagne l'institutionnalisation de la RSE par les institutions internationales réside dans la possibilité d'une prise de contrôle des institutions internationales de gouvernance par les acteurs privés puissants que sont les entreprises multinationales, au profit de leurs intérêts particuliers. La question est donc bien de savoir comment faire de la responsabilité sociale des entreprises un outil réel de gouvernance participative au niveau international qui donne des résultats réels dans le champ social et le champ environnemental, autrement dit en termes de développement durable.

Au terme de cet article exploratoire sur le traitement de la RSE par les institutions internationales, il nous apparaît comme primordial que ces approches soient poursuivies car elles constitueront un passage obligé pour la mise en place de modes de gouvernance mondiale pour un développement durable. Nous avons identifié trois pistes pour limiter les risques qui accompagnent ces approches : une transparence plus grande, une définition des responsabilités qui soit claire et légalement cadrée, et une participation accrue et avérée de tous les acteurs concernés. Toutes ces pistes sont en germe à divers niveaux dans les approches étudiées.

BIBLIOGRAPHIE

- ANNAN K., 2002, *The Secretary General – Address to the World Economic Forum*, New York, 4 February 2002. Disponible sur le site : <http://www.unglobalcompact.org>, accédé mars 2002.
- ANNAN K., 1999, *Secretary general proposes Global Compact on human rights, labour, environment, in address to World economic Forum in Davos*, UN Press release SG/SM/6881.

- BALANYÀ B., DOHERTY A., HOEDMAN O., MA'ANIT, A. et E. WESSELIUS, 2000, *Europe Inc. Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, Pluto, London.
- BALLET J. et F. DE BRY, 2001, *L'entreprise et l'éthique*, Seuil, Paris.
- BELOT L., 2002, « Le développement durable, nouveau passage obligé des entreprises », *Le Monde*, 19 février 2002.
- BRUNO K., 2002, *Greenwash+10. The UN's Global Compact, Corporate Accountability and the Johannesburg Earth Summit*, CorpWatch/Tide Center, San Francisco.
- BSR – Business for Social Responsibility, 2000, *Comparison of selected corporate Social Responsibility-related standards*, BSR Report, San Francisco, November.
- CARROLL A.B., 2000, « The four faces of corporate citizenship », *In* : Richardson J.E. (Ed.), *Business Ethics 00/01*, Dushkin/McGraw-Hill, Guilford CT, pp. 187-91.
- CHAVAGNEUX C., 2002, « La montée en puissance des acteurs non étatiques », article présenté au Séminaire de recherche du Groupe Développement Durable (GEMDEV/C3ED), Paris, 22 mars 2002.
- CE (Commission européenne), 2002, *Communication de la Commission concernant la responsabilité sociale des entreprises : une contribution des entreprises au développement durable*, COM (2002)347.
- CE (Commission européenne), 2001a, *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises – Livre vert*, COM(2001) 366.
- CE (Commission européenne), 2001b, *Gouvernance européenne – Un Livre blanc*, COM(2001) 428.
- CE (Commission européenne), 2001c, *Communication de la Commission – Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*, COM (2001)264.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford.
- CONSEIL EUROPEEN, 2000, *Conclusion de la Présidence*, Conseil européen de Lisbonne 23 et 24 mars 2000.
- DOYLE M. et G. KELL, 2002, *UN Letter to Joshua Karliner, Kenny Bruno and the Alliance for a Corporate-Free UN*, 12 February 2002. Disponible sur le site : <http://www.unglobalcompact.org>.
- ELKINGTON J., 2001, *The Chrysalis Economy*, Capstone, Oxford.
- FOE, 2001, *Towards a binding corporate accountability*, Friends of the Earth International Briefing. Disponible sur : <http://www.foei.org/publications/corporate/accountability.html>.
- FROGER G. (s.l.d. de), 2001, *Gouvernance I - Gouvernance et développement durable*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle.
- GC (Global Compact), 2001, *An Employers' Guide on the Global Compact*, disponible sur le site : <http://www.unglobalcompact.org> - accédé en février 2002.
- GC (Global Compact), 2000, *The Global compact. Corporate Leadership in the World economy*, disponible sur le site : <http://www.unglobalcompact.org> - accédé en février 2002.
- GROLIN J., 1998, « Corporate Legitimacy in Risk Society : The Case of Brent Spar », *Business Strategy and the Environment*, 7, pp. 213–222.
- LANTOS G., 2001, « The boundaries of strategic corporate social responsibility », *Journal of Consumer Marketing*, 18(7), pp. 595-630.

- LE MENESTREL M., VAN DEN HOVE S. et H.-C. DE BETTIGNIES, 2002, « Processes and Consequences in Business Ethical Dilemmas : The Oil Industry and Climate Change », *Journal of Business Ethics*, 41, pp. 251-266.
- MAITLAND A., 2002, « Bitter taste of success : Corporate Social Responsibility Part I », *Financial Times*, 6 mars 2002.
- MAITLAND A. et M. SKAPINKER, 2002, « Does caring boost the bottom line ? Corporate Social Responsibility Part I », *Financial Times*, 6 mars 2002.
- NEALE A., 1997, « Organisational Learning in Contested Environments : Lessons from Brent Spar », *Business Strategy and the Environment*, 6, pp. 93–103.
- OCDE, 2001a, *Corporate Social Responsibility. Partners for progress.*, OECD Publications, Paris.
- OCDE, 2001b, *Synthèse : les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.* Disponible sur le site : <http://www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-93-nodirectorate-no-14-5931-28,FF.html> - accédé en mars 2002.
- OCDE, 2001c, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Global Instruments for Corporate Social Responsibility*, OECD Publications, Paris.
- OCDE, 1999, *Principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise*, SG/CG(99)5. Disponible sur le site : <http://www.oecd.org>.
- PAINE L.S. et M. MOLDOVEANU, 2000, « Royal Dutch/Shell in Nigeria (A) », *Harvard Business School Case Study*, Nr. 399126.
- PASSET R., 1990, « L'économie : des choses mortes au vivant », *Encyclopædia Universalis*, Les Enjeux - vol. 2, pp. 1386-1397.
- PASSET R., 1979, *L'économie et le vivant*, Payot, Paris.
- PRODI R., 2000, « Innovation and responsibility : business and the citizen in a changing world », Speech of the President of the European Commission to the *European Business Summit*, Bruxelles, 11 juin 2000.
- SINAI A., 2001, « Enquête sur une stratégie de communication. Comment Monsanto vend les OGM ? », *Le Monde Diplomatique*, juillet.
- SKAPINKER M., 2002a, « Why Nike has broken into sweat : Corporate Social Responsibility Part II », *Financial Times*, 7 mars 2002.
- SKAPINKER M., 2002b, « How Monsanto got bruised in a food fight : Corporate Social Responsibility Part III », *Financial Times*, 8 mars 2002.
- TOURAINÉ A., 1994, *Qu'est-ce que la Démocratie ?*, Fayard, Paris.
- VAN DEN HOVE S., 2000, *Approches participatives pour les Problèmes d'Environnement. Caractérisations, justifications, et illustrations par le cas du changement climatique*, thèse de doctorat en Sciences économiques, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
- VAN DEN HOVE S., LE MENESTREL M. et H.-C. DE BETTIGNIES, 2002, « The oil industry and climate change : strategies and ethical dilemma », *Climate Policy*, 2/1 pp. 3-19.
- WBCSD, sans date, *Corporate Social responsibility. The WBCSD's Journey.* Disponible sur le site : <http://www.wbcsd.org>.
- YACH D. et D. BETTCHER, 1999, « Globalization of Tobacco Marketing, Research and Industry Influence : Perspectives, trends and impacts on human welfare », *Development*, 42(4), pp. 25-30.

