



# **GOUVERNANCE MONDIALE**

**Yves Berthelot**

## Table des matières

Sigles et acronymes .....	3
Gouvernance mondiale.....	4
Gouvernement mondial ou gouvernance mondiale ? .....	4
Les institutions de la gouvernance mondiale .....	5
Les objectifs de la gouvernance mondiale.....	8
<i>Maintenir et construire la paix</i> .....	8
<i>Les fonctions économiques et sociales des institutions internationales</i> .....	11
Collecter des informations, les organiser et les analyser .....	11
Négocier .....	12
Veiller à la mise en œuvre des décisions. ....	17
Les autres acteurs de la gouvernance mondiale .....	20
<i>Les ONG qu'elles soient des partenaires ou des contestataires</i> .....	20
<i>Les entreprises</i> .....	21
<i>Les collectivités locales</i> .....	22
<i>Les régions</i> .....	23
Des questions du présent pour le futur .....	23
<i>Réformer le système ?</i> .....	23
Deux faux problèmes .....	23
Deux vraies questions .....	24
<i>Tenir compte de l'interdépendance des problèmes mondiaux</i> .....	25
<i>S'adapter aux nouvelles circonstances</i> .....	26
La gestion des biens communs mondiaux.....	27
L'obligation de protéger.....	27
Un monde multipolaire.....	28
L'affaiblissement relatif de l'Etat et éléments d'une nouvelle gouvernance mondiale .....	29
Pour conclure .....	30
Organigramme du Système des Nations Unies .....	32
Bibliographie .....	33
Publications en français .....	33
Publications en anglais .....	33

## Sigles et acronymes

ALENA :	ACCORD de libre échange Nord Américain
ASEAN :	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
CEE-ONU :	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (UN-ECE)
CECA :	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CDEAO :	Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEI :	Communauté des Etats indépendants (CIS)
FESF :	Fonds européen de stabilité financière
FMI :	Fonds monétaire international (IMF)
GAFI :	Groupe d'action financière international (FATF)
HCDH :	Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (HCHR)
ISO :	Organisation de standardisation internationale
MERCOSUR :	Communauté économique des pays du Sud de l'Amérique Latine
OCDE :	Organisation pour la coopération et le développement en Europe
OECE :	Organisation européenne de coopération économique
OIT :	Organisation internationale du travail (ILO)
OMC :	Organisation mondiale du commerce (WTO)
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le développement (MDOs)
ONG :	Organisation non gouvernementale (NGO)
ONU-HABITAT	
OSCE :	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)
OTAN :	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OTASE :	Organisation du Traité pour l'Asie du Sud Est
PNUE :	Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP)
PPE :	Parti populaire européen
PSE :	Parti socialiste européen
R2P :	Responsabilité de protéger (R2P)
REACH protocol :	Registration, Evaluation, Authorization and restriction of Chemicals
UA :	Union africaine (AU)
UE :	Union européenne (EU)

## Gouvernance mondiale

Une question préalable s'impose en guise d'introduction « gouvernement mondial ou gouvernance mondiale ? » qui justifie le titre de cette note et son orientation.

### Gouvernement mondial ou gouvernance mondiale ?

Certains, comme le Danois, Jan Tinbergen, prix Nobel d'économie 1969, pensaient que les Nations unies devraient avoir certains des moyens et pouvoirs d'un gouvernement. On pourrait effectivement souhaiter que l'ONU puisse lever des taxes et redistribuer les ressources ainsi collectées directement aux gouvernements des pays les plus pauvres et, par l'intermédiaire d'ONG, aux individus les plus démunis. On pourrait souhaiter que l'ONU dispose de forces militaires ou de police pour maintenir la paix et faire respecter l'ordre là où les gouvernements sont trop faibles pour le faire. On pourrait enfin souhaiter que l'ONU puisse imposer des sanctions aux gouvernements qui ne respectent pas les traités, conventions ou autres engagements internationaux qu'ils ont pris.

Ceci n'est pas aujourd'hui une utopie réaliste ! Ni les gouvernements attachés à leurs prérogatives, ni les peuples qui se méfient des bureaucraties internationales et sont attachés aux particularismes nationaux n'y sont intellectuellement ou politiquement disposés. Il faut donc se contenter d'une gouvernance mondiale,

Le concept de gouvernance mondiale est apparu dans les années 1980 dans une période de doute sur la capacité des Etats à bien gérer l'économie et s'est imposé dans les années 1990 avec la mondialisation. En effet, l'ouverture des frontières, la libéralisation des échanges de biens et de service et la financiarisation de l'économie donnent aux grandes entreprises et banques un poids dans l'économie mondiale qui limite le pouvoir des Etats. En même temps la décentralisation de l'économie donne à certaines grandes villes, aux grandes divisions des territoires nationaux (régions, länder, provinces, Etats) un rôle international et un poids dans les décisions

Dans le même temps, la chute du mur de Berlin et le vent de liberté qui s'ensuit font éclore nombre d'associations, d'ONG et de syndicats indépendants que l'on regroupe dans le discours d'aujourd'hui sous le concept imprécis de « société civile ». Certaines des organisations de la société civile prennent une dimension internationale, de l'influence sur les gouvernements et dans les débats internationaux à la fois comme génératrices d'idées et groupes de pression.

Fondamentalement, le concept de gouvernance mondiale rend compte de la multiplicité des organes de régulation des relations internationales de la multiplicité des acteurs (institutions supra ou intergouvernementales **(section I)**, entreprises multinationales et lobbies sectoriels, organisations de la société civile) **(section II)**. La gouvernance mondiale, structurée par les organisations intergouvernementales doit faire face au double défi de la multipolarité et de l'affaiblissement des Etats. **(Section III)**

Dans le jeu des intérêts et des objectifs des Etats, des entreprises et des associations, la gouvernance mondiale doit contribuer à l'émergence d'une conscience de notre appartenance commune à l'humanité et à la recherche du bien commun.

## Les institutions de la gouvernance mondiale

Le système qui s'est mis en place dans l'immédiat après guerre pour maintenir la paix, garantir le droit et assurer le progrès social est un système purement intergouvernemental. Même si la Charte de l'ONU commence par la belle formule « Nous peuples des Nations Unies, résolu à ... », il n'est dans le corps du texte question que des gouvernements, de leurs obligations et de leurs prérogatives.

### Début du Préambule de la Charte des Nations Unies

*NOUS, PEUPLES DES NATIONS UNIES, RÉSOLUS*

à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances,

à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites,

à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international

à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

« L'équilibre de la terreur » entre les Etats Unis et l'URSS évite que n'éclate une troisième guerre mondiale mais n'empêche pas de multiples conflits locaux. Avec l'éclatement de l'URSS en 1992, un des deux Grands s'effondre et, de bipolaire, le monde devient unipolaire. Les Etats-Unis dominant militairement, économiquement et imposent leur vision du monde. On parle d'hégémonie américaine. Ni la Russie de Boris Eltsine en proie aux difficultés de la transition, ni l'Europe qui grossit mais manque d'unité et de vision ne peuvent leur faire contrepoids pendant la décennie 1990. Dans la première décennie du nouveau millénaire, la désastreuse intervention en Irak, l'enlèvement en Afghanistan et la honte de Guantanamo en même temps que l'émergence de la Chine, de l'Inde et du Brésil comme puissances mondiales et de l'Indonésie, de l'Afrique du Sud, du Mexique comme puissances régionales privent les Etats Unis de leur leadership et le monde devient multipolaire.

En parallèle, le progrès des télécommunications et la généralisation de l'usage de l'Internet et du téléphone mobile, joints à l'abaissement des barrières tarifaires et douanières sous l'égide de l'OMC rendent plus étroites les interdépendances entre les pays et plus évident le besoin d'une gouvernance mondiale efficace,

Pour imparfaite qu'elle soit, la gouvernance mondiale existe et a progressé. Depuis la Seconde guerre mondiale, des institutions internationales ont été créées. Elles ont rétabli ou maintenu la paix et rendu des jugements ; elles ont rassemblé des données, fait des analyses et défini des objectifs ; elles ont produit des règles, des normes, des conventions, des traités ; elles ont établi des pratiques et apporté des aides financières et techniques. Elles couvrent l'ensemble du domaine des relations internationales. Gouvernements, entreprises, ONG et individus ont été considérablement influencés par les principes qu'elles ont énoncés et reconnaissent les règles qu'elles ont édictées – sans

toujours les respecter. Tous ont appris à les utiliser. Grâce à leur action, droits de l'homme, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et décolonisation, développement, égalité hommes femmes, responsabilité vis-à-vis des générations futures et respect de l'environnement, qui étaient loin d'être reconnus en 1945, sont progressivement devenus des évidences, universellement acceptées.

La plupart des institutions de la gouvernance mondiale appartiennent à la famille des Nations Unies : l'ONU proprement dite avec le Conseil de Sécurité, le Conseil économique et sociale, les institutions spécialisées, comme la FAO, l'UNESCO ou l'OMS, et Institutions financières internationales que sont la Famille de la Banque Mondiale et le FMI. (Voir tableau en annexe). Cependant, trois organisations importantes, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Banque des règlements internationaux (BRI) et l'Organisation internationale des migrations (OIM) n'en font pas partie.

### **La Banque des règlements internationaux (BRI)**

Née pour gérer les réparations allemandes après la première Guerre Mondiale, la BRI est devenue progressivement la banque des banques centrales et surtout un prestataire de services et coordinateur de la réflexion sur le fonctionnement des marchés financiers et des banques. La qualité des études qu'elle produit a assis son autorité.

Ses missions sont de :

- promouvoir la discussion et de faciliter la collaboration entre les banques centrales ;
- encourager le dialogue avec les autres autorités responsables de la promotion de la stabilité financière ;
- conduire des recherches sur les questions auxquelles sont confrontées les banques centrales et les autorités chargées de la supervision financière ;
- faciliter les transactions financières entre banques centrales.

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a produit l'accord de Bâle III ; un ensemble de mesures pour renforcer la régulation, la supervision et la gestion des risques du secteur bancaire.

Aux côtés de ces institutions à vocation universelles, se sont développées des institutions ou des accords à vocation régionale. Celles-ci se sont le plus souvent créées pour réguler les échanges commerciaux à l'intérieur d'une zone ou pour surmonter un problème sectoriel de défense, comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), ou de surplus, comme la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). La plupart ont progressivement élargi leur mandat et se sont mises à coordonner l'action des gouvernements membres sur tout un ensemble de questions. Parmi ces institutions figurent notamment les Commissions régionales des Nations Unies (qui bien sûr, font partie de la famille des Nations Unies), l'Union Européenne (UE), le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) la Communauté des Etats Indépendants (CEI), l'Association de Libre échange Nord Américain (ALENA), l'Union Africaine (UA), la Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest (CDEAO), l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN), de nombreuses zones de libre échange comme l'Association européenne de libre échange (AELE) ou des marchés communs comme le Marché Commun du Sud (MERCOSUR).

Créée pour gérer le Plan Marshall - ce que ne pouvait faire la Commission économique pour l'Europe (CEE-ONU) après le refus de l'URSS d'en bénéficier et l'interdiction qu'elle en a faite à ses satellites - l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE) s'est transformée en Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE). L'OCDE, initialement un club de pays attachés à la démocratie, à l'Etat de droit et à l'économie de marché est devenue un club des pays riches au service des idées libérales. Disposant d'excellents experts et faisant de sérieuses études, elle harmonise les positions des pays membres à la veille des grandes négociations internationales et conseille les gouvernements membres.

### **La lutte contre le blanchissement de l'argent sale et le financement du terrorisme**

#### **Un instrument de l'OCDE le CAFI**

Le Groupe d'action financière (GAFI), créé en 1989 a pour objectifs l'élaboration des normes et l'efficace application de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les autres menaces liées pour l'intégrité du système financier international. Le GAFI s'efforce de susciter la volonté politique nécessaire pour effectuer les réformes législatives et réglementaires dans ces domaines. Les services du Secrétariat sont fournis par l'OCDE ; le Secrétariat est situé au siège de l'OCDE à Paris.

Enfin des mécanismes ad hoc ou réguliers ont été créés souvent pour palier les faiblesses attribuées aux institutions internationales. Le G6, devenu G7, le G8 et le G20 sont des groupes informels de discussion réunissant, selon les sujets, les chefs d'Etat et de gouvernement ou les ministres des finances et gouverneurs de banques centrales des 7, 8 et 20 pays les plus industrialisés du monde (le G 20 réunit aussi depuis 2011 les ministres des affaires sociales). Leur création repose sur deux idées qui, à l'expérience, ne sont pas aussi solides qu'il y paraît. La première est que les chefs d'Etat ou de gouvernement (et les ministres des finances dans leur domaine) sont à même de décider de compromis politiques et de débloquer ainsi des situations que leurs administrations ne parvenaient pas à dénouer. C'est souvent exact, mais il est bien des exemples d'annonce d'accords obtenus à l'issue d'un G 7,8 ou 20 qui se sont englués ensuite dans les obstacles mis par les administrations compétentes. La série anglaise *Yes Mr. Minister* en illustre magistralement les mécanismes. La seconde idée est que les négociations dans les instances multilatérales rassemblant un grand nombre de pays, et, a fortiori, les instances universelles, sont inefficaces et qu'il vaut mieux s'entendre entre pays qui ont les moyens d'appliquer leurs décisions et de les faire partager par les pays moins importants dans les diverses institutions dont ils sont membres. Sans doute, mais le clivage sur les divers problèmes du monde n'est pas tant entre grands et petits pays qu'internes aux groupes des grands et petits pays. En outre, le fait que les G7, 8 et 20 ne disposent pas de secrétariat international rend difficile le suivi des décisions. Les réunions au niveau des Chefs d'Etat ou de Gouvernement sont préparées par leurs représentants, les « sherpas », qui sont membres de leur cabinet et ont le plus souvent d'autres tâches.

#### **Du G6 au G20**

En 1974, suite au premier choc pétrolier, un G5 informel est initié avec une série de réunions à

Washington entre les États-Unis, le Japon, la France, l'Allemagne de l'Ouest et le Royaume-Uni. Ce groupe est remplacé par un G6 avec l'ajout de l'Italie lors d'un premier sommet au Château de Rambouillet en novembre 1975. Les six chefs d'États fondateurs du groupe s'engagent alors à se réunir annuellement, avec une présidence tournante, afin de traiter de questions économiques et financières de façon informelle.

Le G6 devient rapidement le G7 avec, en 1976, l'ajout du Canada. Dès 1977, l'Union européenne participe aussi en tant qu'invitée. À partir de 1994, la Fédération de Russie se réunit régulièrement avec les représentants du groupe en marge de leurs rencontres. On parle alors de P8 (Political 8) ou de G7+1, jusqu'à ce que la Russie rejoigne formellement le groupe en 1997, donnant naissance au G8 actuel.

Le G20 a été créé en décembre 1999 pour traiter des questions relatives au système financier après les crises qui émaillèrent la décennie 1990. Il s'agissait à l'origine de réunir une fois par an de façon informelle les ministres des Finances et gouverneurs de banques centrales des pays industrialisés et des pays émergents. Depuis 2008, le G20 se réunit aussi au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement et remplace le G8 sur les questions économiques depuis 2009.

Le G20 représente 85 % de l'économie mondiale et 2/3 de la population mondiale. Il est composé :

- des membres du G7 : Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni ;
- de l'Australie ;
- de 11 pays émergents : Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Brésil, Chine, Corée du Sud, Inde, Indonésie, Mexique, Russie, Turquie ;
- de l'Union Européenne.

## **Les objectifs de la gouvernance mondiale**

L'ONU a été créée au sortir de la deuxième guerre mondiale pour maintenir durablement la paix. C'est toujours sa fonction principale. Mais, avec les indépendances des années 1950-1960, un slogan s'est imposé : « le développement est le nouveau nom de la paix ». La mondialisation a renforcé les interdépendances entre les pays et c'est à la bonne gestion de ces interdépendances que les organisations internationales doivent désormais s'atteler.

### ***Maintenir et construire la paix<sup>1</sup>***

Tout au long des dernières décennies, comme aujourd'hui encore, il a été fait appel à l'ONU pour éviter que des différends entre pays ne conduisent à des conflits ou à des guerres, pour que la table de conférence remplace le champ de bataille. C'est le rôle du Conseil de sécurité de décider de la mise en œuvre des moyens dont dispose l'ONU pour prévenir un conflit ou ramener la paix. Les 5 membres permanents peuvent mettre leur veto à des interventions qu'ils jugent contraires à leurs intérêts. L'Assemblée générale peut décider de passer outre par un vote à la majorité des deux tiers. Il n'y en a eu que deux exemples la guerre de Corée et l'intervention franco britannique de Suez en soutien à Israël.

---

<sup>1</sup> Voir *L'ONU pour les Nuls*, par Yves BERTHELOT et Jean-Michel JAKOBOWICZ, chapitre 18, pp261-268, Editions First, Paris 2010



Certaines organisations régionales se sont créées rapidement avec pour objectif le maintien de la paix en s'appuyant principalement sur la dissuasion comme l'OTAN et l'OTASE au temps de la guerre froide. Peu à peu, des organisations régionales se sont dotées de mécanismes de concertation et d'intervention pour le maintien de la paix. Ces mécanismes coopèrent avec l'ONU.

Dans le cadre défini par la Charte, chapitres VI et VII, l'ONU a développé toute une gamme d'interventions graduées pour maintenir ou rétablir la paix :

- *La diplomatie préventive* Pour être efficace, celle-ci doit intervenir avant que les différends ne dégèrent en conflits ouverts. Des enquêtes diligentées par le Conseil de sécurité et la coopération entre les divers réseaux d'alerte des Nations Unies peuvent permettre au Secrétaire Général ou à ses représentants de disposer d'éléments pour amener les parties à un compromis.
- *Le rétablissement de la paix* Une fois que le conflit a éclaté, il s'agit de persuader les parties en conflit de mettre fin aux hostilités et de négocier un cessez-le-feu. Ce processus utilise les mêmes moyens que la diplomatie préventive.
- *Le maintien de la paix* Maintenir la paix consiste à envoyer des observateurs ou des troupes (les casques bleus) d'interposition pour garantir le respect d'accords de cessez-le-feu.

### **Maintenir la paix**

#### **De l'amateurisme de talent au professionnalisme**

L'Ex-Yougoslavie et le Rwanda ont fourni de dramatiques exemples de l'impuissance à laquelle conduisaient ces faiblesses. Boutros Boutros-Ghali dans *l'Agenda pour la paix* (1992) avait déjà fait des propositions d'amélioration du dispositif. Elles furent reprises en partie dans le Rapport Brahimi (2000), rapport très lucide et franc du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU. Son auteur, Lakhdar Brahimi, est depuis le retrait de Kofi Annan en août 2012, le représentant spécial auprès du Secrétaire général pour la Syrie

« Le rapport signale qu'une expérience de plus de 50 années a largement démontré que les opérations de maintien de la paix n'étaient pas une anomalie passagère », bien que non explicitement prévues par la Charte, et qu'il était important de « laisser derrière soi l'époque de l'amateurisme de talent ». Le rapport fixe pour objectif de pouvoir déployer avec efficacité une opération de maintien de la paix dans un délai 30 à 90 jours après l'adoption de la résolution correspondante par le Conseil de sécurité et en énumère les conditions :

- un stock de matériel de l'ONU et les moyens budgétaires pour l'entretenir et faire face aux besoins de chaque mission ;
- l'autorisation d'engager les dépenses pour acheter du matériel avant que la résolution du Conseil ne soit finalisée ;
- une liste régulièrement actualisée de personnels sous astreinte comportant les noms d'une centaine de militaires et d'agents de police civile pouvant être mis à disposition dans les sept jours ;
- l'existence effective de forces militaires et de police en attente dans les pays membres dont les qualifications correspondent aux normes convenues ;
- des équipes de personnel civil des Nations unies, disponibles dans les 3 jours pour préparer les opérations sur le terrain ;
- la réorganisation du Secrétariat de manière à renforcer la planification des opérations ;
- la coopération entre les Départements pour préparer les informations et les analyses politiques et économiques utiles, pour la gestion des personnels et du budget affectés aux

opérations ;

- la formation du personnel du Secrétariat en vue de pouvoir participer aux opérations et la réinsertion de ceux qui y ont participé une fois celles-ci terminées.

Les dispositions du Rapport Brahimi ont été progressivement mises en place.

- *L'imposition de la paix* Utiliser des mesures contraignantes pour imposer la paix est l'objet du chapitre VII de la Charte. Ces mesures peuvent être des sanctions appliquées à un pays ou une entité ou l'envoi de la force armée contre la volonté d'au moins un des belligérants.

### **Imposer la paix**

#### **Faire boire un âne qui n'a pas soif**

*Les sanctions* ou la dernière étape avant l'intervention armée. Elles sont décidées par le Conseil de sécurité et tous les Etats membres de l'ONU doivent les appliquer. Elles font l'objet d'une triple critique : elles ne sont pas très efficaces parce qu'il est toujours des pays ou des entreprises qui les violent ; elles affectent avant tout les groupes les plus vulnérables de la population ; elles ont souvent un impact négatif sur l'économie des pays voisins. C'est pourquoi, le Conseil de sécurité tend désormais à introduire des exceptions humanitaires et surtout à mieux cibler les sanctions sur les intérêts et libertés des élites dirigeantes en gelant leurs avoirs à l'étranger, en bloquant leurs transactions et en leur interdisant de se rendre à l'étranger.

*L'emploi de la force* En vertu de l'article 42 de la Charte, le Conseil de sécurité peut décider de l'emploi de la force. Initialement ces opérations étaient dirigées sous l'autorité du Secrétaire Général. Depuis la fin de la Guerre froide l'ONU s'appuie sur des coalitions d'Etats membres ad hoc ou même permanente comme l'OTAN. Le Conseil de sécurité a même autorisé des coalitions d'Etats membres à utiliser « tous les moyens nécessaires », y compris l'action militaire.

- *Construire la paix*, c'est assister un pays ou une région dans ses efforts pour passer d'un état de conflit ou de guerre à un état de paix. Cela commence par la signature d'un accord de paix entre toutes les parties au conflit et le maintien pour un temps de casques bleus. Ensuite commencent diverses opérations décrites dans l'encadré ci-dessous.

### **Construire la paix**

Les opérations les plus délicates se rapportent au rapatriement et à la réintégration des réfugiés ; au désarmement, à la démobilisation des soldats et à leur réintégration dans la vie civile ; au déminage ; à l'organisation et à la tenue d'élections honnêtes et crédibles. Le retour des réfugiés pose des problèmes d'autant plus délicats qu'ils ont été absents longtemps et que leur maison, leur terre ou leur emploi ont été utilisés ou pris par ceux qui sont restés. La démobilisation des soldats, souvent jeunes, sans formation, qui avaient vécu de leur solde et de leur fusil doit s'accompagner de formation et de soutien pour s'insérer dans la vie active. (Voir encadré sur le Mozambique). Le déminage est nécessaire pour éviter bien des mutilations et des morts et pour que la vie économique reprenne normalement dans les zones minées. L'ONU a établi des procédures de déminage qui commencent par la sensibilisation des populations et la délimitation des zones à risque. Elle coordonne et parfois effectue les opérations de déminage proprement dites.

Depuis qu'elle a supervisé l'ensemble du processus électoral qui a conduit à l'indépendance de

la Namibie en 1989, l'ONU a aidé à la tenue des élections dans plusieurs pays de tous les continents ou dans des provinces comme en Slavonie orientale (Croatie). Selon les cas elle a organisé tous le processus ou coordonné les activités des observateurs internationaux chargés de surveiller la constitution des listes électorales, la campagne et le déroulement du scrutin. La division de l'Assistance électorale de l'ONU a aussi fourni une assistance technique à plus de cent pays et le Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCHR) a établi des schémas directeurs pour aider à la rédaction des lois électorales.

### ***Les fonctions économiques et sociales des institutions internationales***

Quels que soient les défis et problèmes à traiter, les institutions internationales ou régionales doivent aider les gouvernements à parvenir à un consensus sur leurs causes, à s'accorder sur des principes et les actions propres à les régler et les moyens de les mettre en œuvre. D'où leurs fonctions : collecter des données et les analyser, faciliter les négociations intergouvernementales, veiller à la mise en œuvre des résultats de la négociation.

#### **Collecter des informations, les organiser et les analyser**

Grâce aux données que lui adressent les Etats, aux missions qu'elles envoient, à leurs représentants dans les différents pays, les Institutions internationales, et particulièrement celles de la Famille des Nations Unies, sont en possession d'une extraordinaire masse d'informations, chiffrées ou non. Par les études qu'elles conduisent ou commanditent, elles disposent d'analyses des causes et des conséquences de tout un ensemble de phénomènes complexes. Les institutions de la famille des Nations Unies ne sont pas les seules organisations internationales à collecter des informations, de nombreuses organisations régionales font de même, mais les informations produites par la famille des Nations Unies ont trois caractéristiques communes qui en font l'originalité et la valeur.

- Tout d'abord, elles sont mises à la disposition de tous les Etats, grands et petits, riches ou pauvres et elles sont accessibles aux particuliers par leurs multiples publications ou par les sites Internet de chacune des institutions. Ces informations constituent un bien public, très largement gratuit.
- Deuxièmement, les informations statistiques produites par chaque membre de la famille des Nations Unies sont comparables d'un pays à l'autre parce qu'elles sont élaborées selon des définitions et des méthodes identiques.
- Troisièmement, les analyses produites s'appuient sur une expérience accumulée depuis bientôt soixante dix ans par le secrétariat et sur des observations faites dans un grand nombre de pays de toutes les régions du monde. En outre, elles ne sont pas au service d'une idéologie ou d'un pays particulier, mais se veulent au service de l'intérêt général. Ces analyses sont, dès lors, aussi objectives que possible.

Une remarque sur ce dernier point : dans le domaine économique, les analyses et dès lors les politiques de la Banque et du Fonds sont nettement d'inspiration libérale, voire néo libérale ; exprimées dans un langage plus académique que celles de l'ONU, elles sont plus respectées par l'establishment, même si les exemples abondent qu'elles aient combattu des idées de l'ONU auxquelles elles ont dû finir par se ranger : gestion de la dette, importance des institutions dans les périodes de transition, méfaits de la

financiarisation de l'économie, par exemple). Les débats entre ONU, FMI et Banque mondiale très vifs pendant les années 1980 et 1990, demeurent, mais se sont apaisés avec l'élaboration commune des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2000 (OMD).

### Négociateur

Négociateur des principes, des normes, des politiques entre pays que séparent la taille, la richesse, l'histoire, la culture et les intérêts immédiats ne va pas de soi, particulièrement à l'échelle de la planète.

#### *Un pays une voix*

La règle de l'ONU - un pays, une voix – pouvait conduire à la démagogie, la recherche du consensus pouvait vider les résolutions prises de toute substance. Le droit de veto des cinq membres permanents du Conseil de sécurité pouvait bloquer toute décision. Les pays les plus puissants pouvaient réduire les plus faibles au silence par des pressions de toutes sortes. Tout cela est arrivé et continue de se produire, bien entendu. Malgré tout, les pays ont, dans le cadre de l'ONU, adopté des principes universels et des normes communes ; ils se sont entendus sur des priorités, ont défini des politiques et ont signé des conventions, des traités et des pactes ; ils ont décidé de l'envoi d'observateurs ou de casques bleus et d'interventions militaires. Toutes ces décisions ont eu un impact sur notre manière de voir le monde et, tout simplement, sur notre vie quotidienne.

Les négociations sur les principes, les normes et les politiques prennent du temps, plusieurs mois au mieux, plusieurs années souvent, des dizaines d'années parfois. Cependant, le risque qu'elles durent, voire s'éternisent, doit-il dissuader d'entreprendre une négociation et quelle en serait l'alternative ? Les négociations sur l'envoi de secours d'urgence sont rapides. Celles sur des interventions propres à éviter un conflit ou ramener la paix le sont également sauf si l'un des membres permanents du Conseil de sécurité laisse entendre qu'il opposera son veto ; alors la recherche d'un compromis peut prendre plusieurs mois alors que sur le terrain des violences continuent et le nombre des morts augmente.

L'initiative d'une négociation peut venir du Secrétariat, mais vient le plus souvent, d'un pays, grand ou petit. Ainsi, Malte est à l'origine de la Convention sur le Droit de la mer, sujet qui était, *a priori*, difficile et controversé. Les petits pays peuvent aussi avoir du poids au Conseil de Sécurité et résister à de très fortes pressions d'un membre permanent, comme le Chili, le Cameroun et la Guinée qui ont empêché que ne se dégage, au Conseil de Sécurité, une majorité en faveur de la guerre d'Irak en 2003<sup>2</sup>.

Ainsi, l'ONU proprement dite a :

- fait mûrir des idées et les a fait partager par tous les pays du monde ;
- défini des principes, des normes, des standards, des règles ;
- dit le droit ;
- décidé de politiques concertées, décidé d'opérations de maintien de la paix.

---

<sup>2</sup> Le Conseil aurait refusé l'intervention car la Russie et la Chine auraient opposé leur veto ; mais, faute d'une majorité pour l'intervention les Etats Unis n'ont pas soumis de résolution pour une intervention essayant ainsi une défaite, politique.

Dans les institutions où chaque pays a une voix, le vote à la majorité simple ou la majorité des deux tiers, selon les cas, permet de conclure une négociation. Les grandes déclarations, les principaux traités et les plus importantes conventions négociées dans le cadre des Nations Unies n'ont souvent été adoptées qu'avec de faibles majorités et il a fallu attendre plusieurs années pour que suffisamment de pays les ratifient pour qu'elles entrent en vigueur. Une fois celles-ci en vigueur, des pays qui ne les avaient pas signées les signent et les ratifient. Cela a permis des progrès dans le domaine des droits de l'homme et les divers domaines sectoriels comme la santé, l'éducation ou l'agriculture. Mais, dans le domaine économique, si les pays les plus riches ne signent pas ou le font en ajoutant des réserves, l'accord obtenu peut n'avoir aucun impact. Dans le domaine de l'environnement par contre, des pays tirent profit du fait qu'ils ne sont pas parties à un accord pour concurrencer les pays qui l'ont ratifié, cas du passager clandestin (voir encadré).

### **Les passagers clandestins**

Si un groupe de pays pour des raisons sociales, environnementales, sanitaires ou autres impose à ses producteurs des modes de production ou des normes plus sévères et plus coûteuses que celles des autres pays, cela donne des avantages aux entreprises concurrentes de ces pays qui n'auront pas payé le « prix » de la santé de leurs employés ni de la protection de l'environnement.

La meilleure façon d'éviter les « passagers clandestins » est de parvenir à un accord universel. Si ce n'est pas possible et qu'un groupe de pays décide seul d'aller de l'avant, la première idée pour se protéger de ses concurrents est d'imposer des droits de douanes aux produits réalisés dans des conditions moins contraignantes, mais ce serait contraire aux accords de l'OMC. Puis, vient l'idée de recourir à l'arsenal des normes sur la qualité des produits importés. En principe, les pratiques restrictives aux échanges sont interdites, mais permettent en pratique de gagner du temps pour s'adapter.

Une autre réponse est de miser sur la conscience sociale ou environnementale des consommateurs qui peuvent préférer un produit plus cher, mais fabriqué ou commercialisé dans de meilleures conditions. L'étiquetage et la labellisation deviennent alors importants. Le commerce équitable qui amène le consommateur à préférer des produits qui ont été payés à un prix plus juste au producteur, relève de cette approche.

Sans doute, la meilleure raison pour un groupe de pays d'aller de l'avant, indépendamment de l'objectif environnemental ou autre poursuivi, est d'acquérir une avance technologique qui rapportera quand les autres pays se décideront par nécessité à appliquer des normes et des procédés de production plus rigoureux..

*Mutatis mutandis* ce qui a été dit de l'ONU ci-dessus s'applique aux autres institutions internationales ou régionales, sectorielles ou globales. Il faut remarquer qu'au GATT autrefois et à l'OMC aujourd'hui les accords sont pris à l'unanimité, ce qui explique la longueur de chacun des cycles et, en partie, le fait que la négociation de Doha ait été suspendue en 2006.

Dans le cas de l'Union Européenne, l'on parle d'Europe à deux vitesses, un groupe de pays voulant que l'intégration avance plus vite ou couvre un champ plus vaste. Pour éviter une cassure, il importe que ceux qui se sont tenus en dehors de certaines avancées puissent les rejoindre et que les échanges d'information soient réguliers entre les divers groupes.

### *Les votes pondérés*

Pondérer les votes doit être inscrit dans les textes fondateurs, c'est le cas des votes à la Banque Mondiale et au FMI. (Voir encadré). Il est clair que la répartition des voix ne correspond plus à l'importance économique relative des pays et encore moins à leur poids démographique ou politique malgré les modifications apportées en 2009. Le déséquilibre des votes en faveur des Etats Unis et, dans une moindre mesure, en faveur des vieux pays industrialisés ainsi que l'idéologie sous jacente à ses analyses et à la conditionnalité qu'il impose aux pays qui lui empruntent ont affaibli le FMI qui n'a pas bien géré la crise Asiatique de la fin des années 1990 transformant une crise de liquidité en une crise de solvabilité et qui a failli à sa mission de surveillance dans les années 2000 en ne voyant pas venir les risques liés à la titrisation des risques et plus généralement à la financiarisation de l'économie.

#### **Droits de vote au FMI et à la Banque Mondiale**

Au FMI, chaque pays dispose de voix (une part fixe de 5052 voix et un nombre de voix fonction des droits de tirage spéciaux qu'il détient (chaque pays reçoit une dotation en DTS fonction initialement de son poids économique et peut en acquérir et en vendre. Des allocations nouvelles de DTS permettent de corriger périodiquement les inégalités résultant des attributions initiales et de tenir compte de l'évolution de la situation économique des pays.

Chaque membre de la Banque reçoit un nombre égal de votes de base et un nombre de votes égal aux nombres des parts du capital de la Banque qu'il détient Les votes de base sont calculés de manière à ce que le total des votes de base représente 5,5% du total des votes (votes de base + nombre total des parts).

Pays	FMI Droits de vote en %	Banque Mondiale Droits de vote en %
Etats Unis	16,75*	14,97**
Japon	6,23	8,82
Allemagne	5,81	4,41
France	4,29	4,17
Royaume Uni	4,29	4,17
Chine	3,65	3,21
Russie	2,39	2,41
Inde	2,34	3,04
Brésil	1,72	1,84

\* Correspond à 421.961 votes \*\* Correspond à 281.739 votes

### *Les conclusions d'une négociation*

Toutes les décisions prises à l'issue d'une négociation n'ont pas la même importance. Celle-ci varie selon le type de document où elles figurent et l'organe qui les publie. Un traité juridiquement contraignant a un impact beaucoup plus grand qu'un plan d'action, même assorti d'une série d'engagements politiques. Les noms donnés aux accords conclus, qu'ils soient mondiaux, régionaux ou *ad hoc* reflètent leur importance et la solennité des engagements pris, mais ne préjugent ni de l'impact ni de la notoriété qu'aura tel ou tel accord particulier. Nous les présentons dans l'ordre de solennité. Dans le tableau ci-dessous, les quatre premiers accords sont contraignants en ce qu'ils donnent des obligations aux États qui les ratifient, les autres sont des engagements plus ou moins forts sans obligation formelle.

#### **Noms et forces des accords internationaux<sup>3</sup>**

##### ***Charte***

Le terme « charte » s'emploie pour des instruments qui ont un caractère particulièrement solennel et est généralement réservé au traité constitutif d'une organisation internationale, comme la *Charte des Nations Unies* de 1945

##### ***Traité ou pacte***

L'un et l'autre de ces termes désignent un instrument obligatoire au regard du droit international. Il répond à plusieurs critères : les parties au traité doivent avoir l'intention de créer des droits et des devoirs ; l'instrument doit être conclu par des États ou des organisations internationales ayant le droit de conclure des traités ; le traité doit être régi par le droit international et être consigné par écrit. D'ordinaire, le terme traité est réservé à des domaines qui présentent une certaine gravité et exigent un accord particulièrement solennel. Pour entrer en vigueur, un traité doit être ratifié par un certain nombre de pays. Ce qui signifie qu'il doit être approuvé par les parlements nationaux de ces pays, et que ceux-ci doivent adapter les lois nationales en conséquences ou adopter de nouvelles lois. Citons comme exemples le *Traité sur la non prolifération des armes nucléaires*, le *Pacte sur les droits civils et politiques* et le *Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels*, le *Traité de l'Atlantique Nord*.

##### ***Conventions***

La Convention, tout comme le traité, est un accord international juridiquement contraignant, impliquant plusieurs pays. Par exemple, la *Convention sur le droit de la mer*

##### ***Protocoles***

Un protocole complète un traité ou une convention sur des points spécifiques, souvent plusieurs années après. Il n'est contraignant que pour les pays qui le ratifient. Par exemple le *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*.

##### ***Accords***

Le nom d'accord est un nom générique qui désigne toutes les décisions prises par consensus par les États membres, qu'elles soient juridiquement contraignantes ou non. En général, un accord est moins formel et traite d'une gamme moins vaste de questions que les traités. Ce nom

<sup>3</sup> Ibid. Chapitre 12, pp189-191

est souvent utilisé pour désigner des instruments à caractère technique ou administratif qui sont signés par les représentants des gouvernements, mais ne sont pas soumis à ratification. Les accords peuvent porter sur des questions de coopération économique, financière, culturelle, scientifique ou technique. La grande majorité des instruments internationaux préparés sous l'égide des Nations unies sont qualifiés d'accords. Par exemple l'*Accord sur l'usage des eaux du Nil*.

### **Déclarations**

Les déclarations se situent entre les résolutions et les conventions. Elles n'ont pas de caractères contraignants, mais expriment, de façon solennelle, les aspirations et les engagements politiques des pays signataires. Elles sont en général adoptées au niveau des chefs de l'État et de gouvernement. L'exemple le plus fameux est *La Déclaration universelle des droits de l'homme*

### **Programmes d'action**

Les programmes d'action définissent les actions que les gouvernements s'engagent à entreprendre au niveau national, régional ou international pour atteindre un objectif, mais qui ne sont pas juridiquement contraignants. La plupart des conférences mondiales se concluent par une déclaration et un programme d'action. Par exemple le *Programme d'action pour l'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes*, adopté à l'issue de la conférence de Pékin sur les femmes en 1995.

### **Résolutions**

Les résolutions sont des décisions officielles adoptées par un organe des Nations Unies pour exprimer un accord, la conclusion d'un débat ou une recommandation. Elles comprennent en général un préambule qui fournit le cadre dans lequel elle se situe et une série de paragraphes, dits opérationnels, qui décrivent des actions ou donnent des directives. Par exemple la *Résolution 181 du 29 novembre 1947 sur le partage de la Palestine*.

### **Décisions**

Le terme « décision » désigne des actions officielles autres que des résolutions. Il concerne des questions d'organisation comme les élections, les nominations, ou les lieux des réunions. Il peut s'agir, aussi, de décisions du Conseil de sécurité, celles-ci sont publiées chaque année dans le *Recueil de Résolutions et décisions du Conseil de sécurité*.

### **Conclusions concertées**

Dans certains cas, les gouvernements décident de conclure une réunion par une conclusion négociée mais sans engagement de leur part en faveur d'une action particulière. Ces conclusions concertées peuvent constituer la base de l'élaboration de politiques nationales ou internationales.

### **Synthèse du président**

La synthèse d'un président exprime le sens et l'orientation d'une réunion sans inclure d'engagements de la part des gouvernements. Ce type de résultat est en général le constat de l'échec d'une réunion qui n'est pas parvenue à un accord.

### **Mémorandum d'accord**

Il s'agit d'un instrument informel qui précise les dispositions à prendre pour l'application d'un accord. Un mémorandum d'accord ne nécessite pas de ratification et peut être conclu soit par des États, soit par des organisations internationales.



### **Veiller à la mise en œuvre des décisions.**

Un bon accord, quel que soit le sens donné au qualificatif bon, n'a de sens que s'il est appliqué et c'est là que les Institutions internationales et particulièrement l'ONU sont les plus faibles.

Les pays ont la responsabilité d'adapter leur législation nationale pour la mettre en conformité avec les normes et les conventions internationales ou régionales auxquelles elles sont parties. À cette fin, ceux qui en ont besoin et qui le souhaitent peuvent bénéficier de l'aide technique et financière dispensée par la communauté internationale. Les demandes des pays sont très diverses : mettre leurs textes législatifs et réglementaires en conformité avec les accords internationaux ; réaliser sur le terrain des projets ou des programmes dans tous les domaines (éducation, santé, eau et assainissement, agriculture, transport, commerce, etc.) ; donner des avis sur les politiques économiques et sociales. Le Représentant résidant du Secrétaire général de l'ONU, le représentant de la Banque Mondiale et les pays donateurs s'efforcent au niveau de chaque pays de coordonner l'action de leurs experts et leurs projets.

#### *Mise en œuvre des traités et conventions de l'ONU*

Les conventions et traités de l'ONU sont obligatoires, mais l'ONU ne dispose pas de moyens contraignants pour les faire appliquer ; on parle de *soft law*. Nombre de pays qui ont signé et ratifié des accords ne les appliquent tout simplement pas, même s'ils ont adapté leur législation en conséquence. En fait, l'ONU ne dispose pas de moyens pour contraindre les Etats à respecter leurs engagements et doit se contenter de mécanismes de suivis non contraignants dont le seul pouvoir est de faire apparaître les pays défaillants comme les mauvais élèves de la classe. Malheureusement, si nul n'aime être désigné comme un mauvais élève, beaucoup s'y habituent. Malgré cette remarque un peu désabusée, on peut évaluer l'importance des mécanismes de suivi au peu d'enthousiasme que les Etats mettent à les inclure dans les textes des conventions et résolutions ; on peut aussi constater que les idées qui ont présidé à l'élaboration de ces conventions font leur chemin dans les gouvernements et dans les peuples.

Les mécanismes de suivi prennent plusieurs formes : des rapports, faits par les Etats, sur les mesures qu'ils ont prises ; un examen à mi parcours de la réalisation des objectifs dans le cas de programmes d'action ; l'examen périodique des pays, notamment sur les droits de l'homme. L'examen d'un pays se conclut par des recommandations qui lui sont adressées et l'obligation de rapporter sur les mesures prises. Cependant, les Etats qui examinent un autre Etat ont souvent tendance à modérer leurs critiques, car ils savent que leur tour viendra. Cette faiblesse est compensée par les rapports « alternatifs » et les communications que peuvent faire les organisations de la société civile, si bien qu'en général les faits sont correctement exposés. La vraie faiblesse de ces mécanismes de suivi réside dans le fait que rien ne se passe la plupart du temps si l'Etat examiné ne donne que partiellement suite ou même ne tient aucun compte des recommandations qui lui sont faites. Il faudrait des sanctions.

Des sanctions ont bien été prises à plusieurs reprises contre des pays qui menaçaient la paix, ou parce que les violations des traités ou conventions de l'ONU qu'ils perpétreraient menaçaient la paix. La Yougoslavie a été exclue de l'ONU en septembre 1992. L'Afrique du Sud s'est vue retirer la tutelle du territoire qui allait devenir la Namibie en 1966 et a été exclue de l'ONU jusqu'à la fin du régime d'apartheid non pour violation de la *Convention contre sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, mais en

raison des menaces que celui-ci faisait courir à la paix dans la région. Par ailleurs, il n'a jamais été envisagé d'exclure les pays dont la constitution ne reconnaît pas aux femmes les mêmes droits qu'aux hommes, ce qui pourtant viole la Charte et plusieurs conventions.

Faire respecter la Charte, les traités et les conventions nécessite des efforts et une volonté politique d'aboutir. Cela supposerait que :

- les pays et le Secrétariat cessent de pratiquer la fuite en avant qui consiste à négocier de nouveaux accords plutôt que de s'efforcer de faire appliquer ceux qui existent ;
- le Secrétariat consacre plus de moyens pour assister les pays dans la mise en œuvre des accords internationaux ;
- les gouvernements et le Secrétariat accordent plus d'importance aux mécanismes de suivis et coopèrent avec les organisations de la société civile pour les soutenir dans leurs actions pour le respect des engagements ;
- des sanctions ou l'exclusion soient envisagées pour les pays qui violent continuellement la Charte et les traités.

#### *Le recours à la Cour internationale de justice*

La Cour internationale de justice a pour mission « de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis » (art 38 de ses statuts). Ce droit est notamment fondé sur les conventions internationales et les principes établis par l'ONU, mais aussi la coutume.

Seuls les États peuvent porter plainte devant la CIJ, encore faut-il que les deux parties en cause reconnaissent sa compétence et soient d'accord pour se soumettre à son arbitrage. La Cour peut donc recevoir un cas si les États parties :

- ont conclu un accord (aussi appelé «compromis») dans le but précis de soumettre leur différend à la Cour ;
- sont parties à un traité qui prévoit la soumission à la Cour de certaines catégories de différends ou de litiges concernant l'interprétation ou l'application dudit traité ;
- ont déclaré auprès du Secrétaire général des Nations unies accepter la juridiction de la Cour comme obligatoire pour leurs différends, certaines catégories de différends peuvent être exclus de cette « déclaration facultative ».

La Cour s'est trouvée affaiblie du fait que beaucoup d'États ont refusé de comparaître devant elle et parce que certains pays ont retiré leur « déclaration facultative » après des décisions qui leur étaient défavorables. Ainsi, la France et les États-Unis ont-ils retiré leur déclaration, respectivement en 1973 et 1986, en raison des jugements rendus à propos des essais nucléaires dans le Pacifique pour la première et des activités para militaires au Nicaragua pour les seconds.

Face aux grands conflits entre États, la CIJ est restée impuissante faute de pouvoir se saisir elle-même des différends. Aussi, les 160 affaires qu'elle a traitées depuis sa création en 1947 ou qui sont encore pendantes devant la Cour, sont-elles relativement marginales. En outre, la Cour ne peut se saisir des violations du droit international à l'intérieur d'un pays.

. *Mise en œuvre des accords et politiques des institutions financières*

Les institutions financières peuvent conditionner leurs prêts, (prêts pour compenser un déficit conjoncturel de la balance des paiements ou prêts pour des projets), à la mise en œuvre de réformes structurelles. Ces procédés étaient efficaces tant que les pays ne trouvaient pas à se financer sur les marchés internationaux des capitaux ou tant qu'un la signature d'un accord avec le FMI conditionnait l'accès à ces crédits. Aujourd'hui les capitaux disponibles sont considérables et la Chine s'est mise à prêter sans conditions aux pays où elle voulait prendre pied. De plus les politiques d'ajustement structurel ont fait l'objet de vives critiques qui ont poussé certains pays à préférer se passer des prêts du FMI et de la Banque et ont néanmoins réussi à se désendetter et à croître. (Malaisie par exemple). Cela a affaibli la position de ces institutions et le volume des prêts du FMI a même baissé dans les années 2000, privant l'institution du versement d'intérêts nécessaires à son fonctionnement.

Les donateurs bilatéraux utilisent aussi la conditionnalité pour obtenir que les pays qu'ils aident fassent des réformes économiques et respectent mieux les droits de l'homme.

#### *Mise en œuvre des accords conclus à l'OMC*

L'OMC dispose d'un organe de règlement des différends (ORD).

En cas de différend entre deux États membres, la partie plaignante peut demander à entamer des *consultations* avec l'autre partie, dans le but de trouver un règlement à l'amiable. Cette demande doit être notifiée à l'ORD qui peut autoriser les autres États membres intéressés à suivre ces consultations.

En l'absence de solution amiable, la partie plaignante peut demander à l'ORD d'établir un *panel* chargé d'examiner les faits à la lumière des accords pertinents de l'OMC et de faire un rapport contenant des propositions de recommandations à adresser aux États. Le Panel est en général constitué de trois personnes et peut s'adjoindre des experts. Les autres États membres qui démontrent l'existence d'un intérêt commercial substantiel peuvent se porter tierce partie et présenter des communications écrites au panel. Si l'ORD n'adopte pas le rapport ou si une des parties fait appel, l'Organe d'appel fait un rapport limité aux questions de droit et aux interprétations du droit données par le rapport du panel. L'ORD doit alors prendre des décisions et faire des recommandations aux États à la lumière des rapports du panel et de l'organe d'appel et veiller à leur application.

Les parties à un différend, au lieu de s'en remettre à l'ORD, sont libres de recourir à l'arbitrage et de convenir des règles et procédures qu'elles jugent appropriées pour cela, y compris le choix des arbitres.

Les décisions de l'ORD ou de l'arbitrage sont généralement mises en œuvre car elles prévoient des pénalités financières ou la possibilité de mesures de rétorsion de la part de la partie lésée lesquelles n'ont d'impact que si cette dernière a suffisamment de poids par rapport à l'autre partie.

#### *Remarques de conclusions*

Les États sont pleinement responsables de la mise en œuvre des lois et normes internationales qu'ils ont adoptés. Nul État ne peut être forcé à le faire en raison du sacro saint principe de la souveraineté des États sauf si d'autres États sont lésés par les violations des droits et normes qu'il pratique. Encore faut-il qu'existe une juridiction compétente que chacune des parties reconnaisse et accepte d'utiliser.

Les procédures de l'OMC, que tous les pays membres acceptent, peuvent autoriser un pays lésé à exercer des rétorsions. Mais, quel poids auraient des rétorsions exercées par un pays pauvre d'Afrique à l'encontre des Etats Unis, de l'Union Européenne ou de la Chine ? Par ailleurs, les procédures de l'OMC ne s'attachent pas au respect des règles du BIT, comme le travail des enfants, ou des normes environnementales, comme les normes relatives aux procédés de production, même si en violant ces règles et ces normes, un pays exerce une concurrence déloyale.

Les conditionnalités imposées pour accorder des dons ou des prêts au delà d'un impact formel immédiat ne peuvent transformer durablement les pratiques que si le pays en expérimente les avantages et si la société y adhère. D'où l'importance des autres acteurs de la gouvernance mondiale, organisations de la société civile, entreprises et collectivités locales, pour les influences qu'ils exercent sur les gouvernements soit qu'ils promeuvent la mise en œuvre des conventions et normes internationales soit qu'ils la combattent.

### **Les autres acteurs de la gouvernance mondiale<sup>4</sup>**

La famille de l'ONU et l'OMC et la plupart des organisations intergouvernementales ont progressivement développé des relations plus ou moins intenses avec les ONG, les entreprises et les autorités locales.

#### ***Les ONG qu'elles soient des partenaires ou des contestataires***

L'ONU et la Banque Mondiale, mais aussi le FMI et l'OMC, ont développé de multiples relations avec les ONG. Pour l'ONU, les ONG sont à la fois une source d'idées, des alliés dans la mise en œuvre de ses politiques et de ses conventions et des partenaires précieux dans les activités de secours d'urgence et d'assistance technique. Pour la Banque mondiale, ce sont des acteurs susceptibles de remplacer l'Etat là où il est défaillant ou des contrepouvoirs propres à réduire le rôle des Etats qu'elle trouvait excessif dans les années 1990. Pour le FMI et l'OMC ce sont des critiques de leurs politiques et règles qu'il faut convaincre.

Les ONG par leur indépendance vis-à-vis des Etats, par leur présence sur le terrain et par leur diversité sont génératrices d'idées que les organisations internationales et souvent les gouvernements écoutent et dont parfois ils s'inspirent. À l'ONU des ONG peuvent obtenir le statut d'observateur et à ce titre participer aux débats et y faire des propositions constructives qui sont de plus en plus reprises. Dans leurs pays respectifs, elles plaident pour faire ratifier les conventions qu'elles jugent importantes et militent pour qu'elles soient respectées et appliquées.

Dans les années 1990, l'ONU a beaucoup fait, avec succès, pour que des ONG libres et indépendantes se développent dans les pays en développement et dans les anciens pays communistes. Cependant, il est toujours de nombreux gouvernements qui n'apprécient pas les ONG indépendantes et qui s'efforcent d'en diminuer l'impact soit en créant et finançant ce que l'on appelle des GONGO (voir encadré), soit plus récemment en contrôlant ou interdisant l'accès aux dons internationaux, voire comme vient de le faire

---

<sup>4</sup> Ibid. chapitre 17, pp 245-257

la Russie en faisant des ONG recevant des financements extérieurs des « agents de l'étranger »<sup>5</sup>

### **Les GONGO**

Les GONGO sont des organisations non gouvernementales créées à l'instigation de gouvernements pour soutenir leur politique. GONGO est l'acronyme anglais pour « ONG gouvernementales » (Governmental non governmental organisations !).

Dans les instances internationales, les GONGO d'un pays donné s'efforcent de contrer l'influence des ONG indépendantes souvent critiques du gouvernement. Dans les pays de plus en plus nombreux qui contrôlent l'accès des ONG aux financements étrangers, les GONGO sont favorisées, en outre elles reçoivent souvent des subventions de leur gouvernement.

Il importe donc que l'ONU continue de se battre pour l'indépendance des ONG vis-à-vis des gouvernements autoritaires. Il importe tout autant qu'elle n'accepte pas dans ses débats ou comme partenaire sur le terrain des ONG qui prêchent pour une secte et conditionnent leur aide aux populations à l'adhésion de celles-ci à leur doctrine.

### **Une ONG particulière**

#### **L'Organisation internationale de normalisation (ISO)**

L'Organisation internationale de normalisation (ISO de son nom anglais International Organization for Standardization) est composée de représentants d'organisations nationales de normalisation de 164 pays. Créée en 1947, elle a pour but de produire des **normes** internationales, dans les domaines industriels et commerciaux, appelées **normes ISO**. Elles sont utiles aux organisations industrielles et économiques de tout type, aux gouvernements, aux instances de réglementation, aux dirigeants de l'économie, aux professionnels de l'évaluation de la conformité, aux fournisseurs et acheteurs de produits et de services, dans les secteurs tant public que privé et, en fin de compte, elles servent les intérêts du public en général lorsque celui-ci agit en qualité de consommateur et utilisateur.

L'ISO est le plus grand organisme de normalisation au monde, représentant un réseau d'instituts nationaux de 164 pays, selon le principe d'un membre par pays.

### **Les entreprises**

Des représentants des entreprises participent parfois aux négociations de l'ONU dans les domaines qui les concernent, en étant inclus dans la délégation de leur pays. C'est souvent le cas, par exemple, quand sont discutées les normes de sécurité dans les transports ou les qualités des produits alimentaires.

À un niveau plus stratégique et politique, Kofi Annan a pris l'initiative en 2000 du Pacte mondial (Global compact) où des représentants de grandes entreprises rencontrent les responsables du Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), du Programme des

---

<sup>5</sup> OMCT-FIDH, *Violation du droit des ONG au financement : du harcèlement à la criminalisation*, rapport annuel 2013, Paris-Genève

Nations unies pour l'environnement (PNUE), de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Ce dialogue est utile et les principes qu'il a adoptés complètent les « codes de bonne conduite » que les entreprises ont développés au cours des ans par thème ou par secteur. Le Pacte mondial fait néanmoins l'objet de vives critiques de la part d'ONG qui y voient un club de « blanchiment d'image » pour des entreprises fières de souligner, dans leurs stratégies de communication, leur appartenance au Pacte, sans vraiment avoir l'intention d'agir en conséquence. Il faut noter que la plupart des grands groupes internationaux ont édicté des chartes internes de valeurs et de codes de conduite à respecter. Même s'ils sont imparfaits ou incomplets, ils contribuent à véhiculer mondialement auprès de leurs salariés, qui un jour ou l'autre essaieront chez d'autres employeurs, le concept d'éthique.

Le dialogue entre entreprises et instances internationales est utile, mais ne doit pas se substituer à la construction d'un droit international obligatoire les concernant, portant sur la responsabilité sociale des entreprises et notamment : le droit du travail (OIT) ; l'environnement (PNUE) ; les échanges (OMC) ; la propriété intellectuelle (OMPI) ; la fiscalité et le système comptable afin que celui-ci ne permette pas aux entreprises multinationales de faire apparaître des bénéfices dans les pays où ils sont peu taxés et les pertes dans ceux qu'elles souhaitent quitter. Le G20 semble vouloir prendre en main ce dernier thème.

### ***Les collectivités locales***

L'ONU et la Banque Mondiale se sont faites depuis 1990 les avocates de la décentralisation et ONU-HABITAT a même adopté des lignes directrices en la matière, mais cela ne concerne que les affaires intérieures des Etats. Or, certaines grandes villes ont un rôle et une influence internationale qui dépassent ceux de nombreux Etats ; bien plus, dès aujourd'hui plus de la moitié de la population vit dans des zones urbaines. Il est donc logique de considérer les grandes villes comme des acteurs de la gouvernance mondiale.

Cependant, si les relations entre l'ONU et les ONG sont de mieux en mieux organisées et codifiées, il n'en va pas de même des relations avec les autorités locales pour des questions de principe. Celles-ci ne veulent pas être considérées comme des ONG car, en général, les maires ont été élus démocratiquement. Les gouvernements, quant à eux, sont jaloux de leurs responsabilités dans la conduite de la politique internationale de leur pays et ne souhaitent pas que des élus locaux puissent les contredire.

Dans le domaine de la coopération décentralisée, autrement dit de l'assistance technique et de l'aide, il y a matière à quelques règles internationales pour faciliter l'accord des gouvernements du pays de la ville qui apporte une aide et de celui de la ville qui la reçoit. Un certain nombre de pays receveurs sont réticents car ils craignent que l'aide internationale soit parfois accordée pour contrer leur politique.

Sur des questions plus politiques, l'association des Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), créé en 2004 à l'initiative de grandes villes, dont Paris, a l'ambition de représenter les autorités locales du monde entier. Un de ses objectifs est d' « assurer une représentation politique effective des gouvernements locaux au sein de la communauté internationale, notamment vis à vis de l'ONU et de ses agences ».

## **Les régions**

Les régions sont une réalité dynamique. Après la multiplication des regroupements régionaux au cours des années 1960 sur le modèle de la Communauté économique européenne dans l'espoir qu'ils offriraient des espaces appropriés au développement, il est apparu que la constitution d'un espace régional ne suffisait pas à entraîner le développement, mais que le développement avait une forte composante régionale. Et, malgré la mondialisation, ceci reste vrai. Les échanges commerciaux et financiers intra régionaux de l'Asie, de l'Europe et des Amériques sont plus dynamiques que leurs échanges mondiaux. Seuls le Moyen-Orient et l'Afrique ont un commerce intra-régional moins vigoureux que leur commerce interrégional.

L'ONU s'appuie déjà sur les entités régionales pour les questions de sécurité et de maintien de la paix, qu'il s'agisse notamment de l'OTAN, de l'Union africaine, de l'Organisation des Etats américains ou de l'ASEAN. Pour les questions économiques et sociales, le dialogue s'est établi entre les Commissions régionales de l'ONU et les divers groupes de pays de leur région. Ces Commissions devraient avoir une place importante dans l'architecture de la gouvernance mondiale en ce qu'elles pourraient servir de courroies de transmission de l'ONU vers les groupements régionaux et vice-versa et être des lieux d'expérimentation de normes ou de convention avant qu'elles ne deviennent mondiales.

## **Des questions du présent pour le futur**

Les questions que l'on peut se poser après avoir décrit très sommairement les institutions et le fonctionnement de la gouvernance mondiale sont de deux ordres : comment améliorer le système et comment mieux répondre à des problèmes présents ou prévisibles.

### ***Réformer le système ?***

Qui parle de réformer a en tête de restructurer et de réduire les coûts. Ce ne sont pas nécessairement les premières choses à faire.

#### **Deux faux problèmes**

##### *Restructurer le système*

À partir du moment où le choix a été fait d'un système de gouvernance mondiale plutôt que d'un gouvernement mondial, l'on se trouve face à tout un ensemble d'institutions mondiales ou régionales, thématiques ou générales, sans oublier de distinguer celles dont tous les pays ont vocation à devenir membres (famille des Nations Unies) et celles dont les membres sont cooptés comme dans un club (OCDE, G6 à G20). Vouloir restructurer l'ensemble pour le rendre plus rationnel, éviter les doublons ou réduire les coûts est louable, mais vain car sans espoir, sauf à la marge. Il n'est qu'à voir les ambitions en France de réformes administratives qui ont toutes abouti à ajouter des échelons de décision sans en supprimer aucun ou bien la floraison des groupements régionaux de pays en Europe depuis la chute du Mur qui font que chaque pays appartient à plusieurs ensembles géographiques différents. Il vaut mieux se féliciter de cette multitude d'enceintes où les pays se retrouvent, parlent, rapprochent leurs points de vue et forgent leur unité dans la diversité.

##### *Réduire les coûts*

Le système de la gouvernance mondiale coûte infiniment moins qu'un conflit et même assez peu. Prenons le cas de l'ONU souvent considérée comme l'exemple du gaspillage bureaucratique. Le budget du Secrétariat de l'ONU est de 5,2 milliards de dollars pour l'exercice biennal 2012-2013, soit 2,6 milliards par an (au même niveau qu'en 2009). Le budget des opérations de maintien de la paix, pour l'exercice allant du 1<sup>er</sup> juillet 2012 au 30 juin 2013, est de 7,0 milliards de dollars (en baisse de 800 millions depuis (2009-2010). Est-ce beaucoup ou peu ?

Pour mettre cette somme en perspective, retenons que les « traders » de la seule banque américaine JP Morgan Chase & Co ont reçu en 2009 des bonus s'élevant à 11 fois le budget régulier de l'ONU (2,6 milliards de dollars) et que les dépenses militaires des pays membres sont 920 fois plus importantes. Si l'on voit dans l'ONU les pompiers du monde, le budget annuel est moins de huit fois celui de la Brigade des sapeurs pompiers de Paris (300 millions d'euros) et moins de deux fois celui du Fire Department of the City of New York.

## **Deux vraies questions**

### *Bien utiliser le système*

Toute institution est un ensemble complexe de buts, de règlement intérieur, de fonctionnaires et d'utilisateurs. Il faut du temps pour que la machine se rode et que naisse la confiance des utilisateurs. La solution à la faiblesse d'une institution n'est pas d'en créer une autre - réflexe fréquent des gouvernements qui crée des doublons - mais de redynamiser l'institution défaillante en adaptant son mandat, en changeant éventuellement la direction et, surtout, en exerçant un contrôle *ex post* plutôt que des contrôles *ex ante* paralysants.

Il est inévitable que les mandats se recouvrent partiellement et que plusieurs institutions interviennent sur un même objet. L'eau, par exemple, relève de la santé (OMS), de l'environnement (UNEP), des équipements (PNUD), de l'agriculture (FAO), d'accords de répartition entre pays riverains d'un fleuve ou d'un lac (Commissions régionales ou accords spécifiques), de l'économie et du social pour l'accès à l'eau, la tarification, etc. (UN Habitat et autres). L'essentiel est alors la coopération entre les institutions ; celle-ci est parfois spontanée parfois contrainte par les gouvernements lorsqu'ils n'accordent de crédits pour un projet que si les organisations compétentes l'ont construit ensemble. À leur instigation, l'ONU, la Banque Mondiale et le FMI ont élaboré conjointement les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) .et ont coopéré avec les gouvernements à leur mise en œuvre de 2001 à 2015, date à laquelle un nouveau programme sera adopté.

### *Encourager les initiatives des Secrétariats*

Certaines institutions internationales sont des plateformes de négociation et les secrétariats ne sont que des facilitateurs de la négociation (exemple l'OMC). Dans d'autres institutions (ONU en particulier), le secrétariat peut prendre l'initiative d'études et attirer l'attention des gouvernements sur les conclusions afin qu'ils en débattent s'ils le veulent et décident éventuellement de mesures. Même si les gouvernements n'aiment pas être bousculés dans le calendrier qu'ils se sont fixés, il est utile que les secrétariats aient la possibilité d'alerter les gouvernements, pour cela il faut :

- Renforcer la capacité d'analyse et de proposition des secrétariats



Ce qui suppose que :

- les chefs des secrétariats aient le courage de soulever des problèmes qui dérangent et que les gouvernements l'acceptent
- les personnels des institutions et particulièrement les dirigeants soient de haute qualité. « La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité ». (Charte des Nations Unies, ch. XXV, art. 101).

### **Le choix du Secrétaire Général**

Secrétaire Général des Nations Unies : « Le métier le plus difficile et le plus impossible du monde » a déclaré Trygve Lie en passant le flambeau à Dag Hammarskjöld.

Un document de 1945, jamais officiellement accepté, insiste sur les qualités requises : il doit avoir une autorité morale indiscutable, être fin diplomate et gestionnaire rigoureux, conseiller avisé et médiateur habile, être indépendant par rapport aux Etats et savoir attirer leur attention sur les situations qui nécessiteraient une action internationale,

Le Secrétaire Général est nommé par l'Assemblée Générale sur proposition du Conseil de Sécurité. Il existe des règles non écrites : les grandes régions du monde devraient avoir à tour de rôle l'honneur de voir choisi un de ses enfants. Si cette règle est appliquée, le successeur de Ban Ki-moon viendra-t-il d'Europe de l'Est ou d'Amérique Latin après 3 Européens de l'Ouest, 2 Asiatiques, 2 Africains et un Latino-Américain si tant est qu'il faille encore distinguer l'Europe de l'Ouest de celle de l'Est. Une femme alors qu'il n'y en a jamais eu ?

Avant 1970, le Conseil recherchait le bon candidat ; depuis, il le choisit parmi des candidats déclarés à l'issue de tractations secrètes et obscures. Une chose est claire, il ne peut trop déplaire à aucun des 5 pays membres permanents du Conseil de Sécurité qui, en ce cas, opposerait un veto. Déplaire peut vouloir dire que ses positions et actions antérieures sont inacceptables pour l'un de ces cinq pays, mais peut vouloir dire aussi que sa trop forte personnalité et son habileté inquiètent les 5 qui ont peur de ne pouvoir le contrôler comme ce fut le cas avec Dag Hammarskjöld. Plaire peut vouloir dire que les 5 ont de solides dossiers qu'ils sortiraient au cas où le Secrétaire Général prendrait des initiatives qui déplaisent. Ce qui a été dit à propos de Kurt Waldheim.

Le fait que la composition du Conseil de Sécurité ne corresponde plus à la réalité du monde actuel pose la question du processus de nomination du Secrétaire Général. Toute une campagne s'organise visant à une nomination démocratique où les pays émergents et la société civile auraient leur mot à dire pour promouvoir des candidats et contribuer au choix.

Les remarques ci-dessus ne signifient pas que les Secrétaires Généraux, anciens ou en exercice, n'aient, in fine, pas eu la stature de l'emploi. À l'exception de Kurt Waldheim, tous ont fait preuve de courage et d'indépendance et ont fait progresser la coopération internationale.

### ***Tenir compte de l'interdépendance des problèmes mondiaux***

Pour une bonne part, les problèmes de demain sont déjà posés aujourd'hui : la démographie, les migrations, la faim, les inégalités, la sécurité, la préservation de l'environnement et la maîtrise du réchauffement climatique, le respect des droits de l'homme, la sécurité des personnes, le maintien de la paix, la sécurité humaine.

Beaucoup des problèmes mentionnés sont abordés dans les différentes notes thématiques. On se contentera ici d'en souligner les interdépendances :

- Démographie, alimentation, environnement et migrations : cercle vertueux ou vicieux ?
- Inégalités, marginalisation et terrorisme : pente fatale ; combat des causes de la pauvreté, dialogues interculturels et interreligieux et sécurité humaine : pente vertueuse
- Avidité et financiarisation : déshumanisation ; consommation, endettement, investissement : croissance mais destruction du vivant ; développement de l'homme dans toutes ses dimensions matérielles et spirituelles et respect du vivant : mondialisation à visage humain.

Ces interdépendances devraient inciter à traiter ces divers ensembles de questions de façon coordonnée. Le débat en cours sur la sécurité humaine illustre le choix entre approche sectorielle et approche intégrée

Le concept de sécurité humaine, forgé en 1994, n'a pas encore de définition communément acceptée. Les partisans d'une définition étroite soutiennent l'approche centrée sur l'individu mais considèrent qu'il faut se contenter de le préserver des violences et ils proposent des critères pour définir les menaces qu'il faut éloigner : les menaces contre l'intégrité physique qui sont intentionnelles et perpétrées par des Etats, des groupes ou des individus.

Les tenants d'une conception large de la sécurité humaine considèrent que les menaces économiques peuvent avoir des conséquences aussi dramatiques que les menaces de violence physique. Pourquoi, en effet, serait-il plus urgent pour les Nations unies d'agir quand quelqu'un est tué par balle que quand il meurt de malnutrition. Il est vrai que développement et sécurité sont liés : la carte des guerres civiles et des foyers de terrorisme coïncide assez bien avec celle de la pauvreté et de la marginalisation. Cela rend les approches purement militaires du terrorisme insuffisantes.

Le débat sur la sécurité humaine est lancé ; il a provisoirement trois conclusions

- Les Nations unies et les autres instances internationales doivent passer d'une culture de réaction à une culture de prévention.
- Les Etats doivent accepter que la sécurité des individus ne soit pas nécessairement subordonnée à celle des Etats.
- Les dépenses militaires devraient être rééquilibrées au profit des dépenses civiles.

### ***S'adapter aux nouvelles circonstances***

La mondialisation pose la question de la gestion des biens communs mondiaux ; la fin de l'hégémonie américaine, celle de la gestion d'un monde multipolaire ; la déliquescence de certains Etats ou leurs abus, celle de la protection des populations de ces pays ; l'évolution des sociétés et l'affaiblissement de l'Etat, celle des lieux de la gouvernance mondiale.

Il est des problèmes plus techniques dont l'amélioration pourrait rendre plus efficace la gouvernance mondiale. Sans les développer on mentionnera l'harmonisation des plans comptables tant pour les activités fiscales et de contrôles que pour les accords interentreprises. L'élaboration de statistiques mondiales au moins dans le domaine de l'environnement. Aujourd'hui les statistiques de l'ONU sont construites sur une base nationale et les données mondiales sont obtenues par agrégation de ces données ce qui

n'est pas satisfaisant pour la mesure de phénomènes qui se jouent des frontières politiques.

### **La gestion des biens communs mondiaux**

Les biens communs ont la double caractéristique que l'on ne peut en interdire l'accès à quiconque et que l'usage qu'en fait l'un n'en prive pas les autres : principes de non exclusion et de non rivalité. L'air que l'on respire, les terres libres, les services que rend la nature, les biens numériques, les savoirs (Wikipedia), la lutte contre les nuisances, la gouvernance mondiale en sont des exemples parmi bien d'autres. Leurs caractéristiques font des biens communs des biens non marchands dont la préservation et la production appartiennent à l'Etat au niveau national et relèvent de la coopération entre Etats au niveau mondial.

La tentation de s'approprier de tel ou tel des biens communs est forte. Au XII<sup>ème</sup> siècle, le roi Jean en décrétant l'enclosure des forêts où tous pouvaient pratiquer la cueillette a affamé les plus pauvres et provoqué des révoltes qui ont conduit à une Charte des forêts. Garrett Higgins, en 1968, soulignait l'usage abusif que l'on peut faire des biens communs, « la tragédie des communs », et recommandait leur privatisation. Le brevetage du vivant est une forme d'appropriation des services que rend la nature.

Le débat sur les biens communs a resurgi dans les années 1990 avec la crainte que les détériorations de l'environnement et de la biodiversité ne menacent le futur de l'humanité et du fait que les interdépendances accrues avec la mondialisation demandaient une gouvernance mondiale plus efficace. Elinor Ostrom et le PNUD avec Inga Kaul y a joué un rôle actif <sup>6</sup>. Le débat n'est pas clos ni sur les instruments de cette gouvernance, ni sur les responsabilités relatives des acteurs. Les uns privilégient l'imposition de normes, d'obligations ou d'interdits ; les autres veulent donner un prix à ces biens pour que les utilisateurs soient conscients de leur valeur et de leur rareté. Les uns voient dans les Etats individuellement et collectivement les responsables de la gestion de ces biens ; les autres pensent que les citoyens par 'intermédiaire des ONG participent avec les Etats à la définition des objectifs et des moyens de les réaliser.

### **L'obligation de protéger**

L'émotion et l'indignation après les massacres du Rwanda en 1994 et ceux de Bosnie-Herzégovine en 1995 ont fait bouger les choses. L'impuissance de l'ONU et l'inaction de « la communauté internationale » ont été stigmatisées ce qui a amené Kofi Annan en 1998 à poser la question de savoir si la communauté internationale devait intervenir pour faire cesser des violations massives et systématiques des droits de l'homme. Cette question, à laquelle chacun répond instinctivement « oui », soulève celle de la sacrosainte souveraineté des Etats, précisée en ces termes à l'Article 2(7) de la Charte : « aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat »

La Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats (ICISS),

---

<sup>6</sup> Elinor Ostrom, *The Future of the Commons : Beyond Market Failure and Government Regulation* (with contributions by Christina Chang, Mark Pennington, and Vlad Tarko). London: The Institute of Economic Affairs, 2012

Inge Kaul, Isabelle Krunberg, Marc Stern, *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, 1999

commission *ad hoc*, mise en place par le gouvernement du Canada en septembre 2000 pour aider à répondre à la question a ouvert une brèche dans l'absolue souveraineté des Etats en forgeant le principe de « responsabilité de protéger ». Selon ce principe, les États souverains ont l'obligation de protéger leurs propres citoyens contre des catastrophes évitables ; mais, s'ils refusent ou ne sont pas en mesure de le faire, cette responsabilité incombe à la communauté internationale.

En mettant l'accent sur le droit des victimes et non sur celui des Etats, comme le faisait Médecins sans frontière avec le fameux droit d'ingérence, la Commission évite habilement de remettre frontalement en question la souveraineté des Etats. La « responsabilité de protéger » (baptisée R2P) a été consacrée par le Sommet mondial des chefs d'Etat de 2005. Le Sommet réaffirme que les Etats ont la responsabilité première de protéger leur population du génocide, des crimes de guerre, du « nettoyage ethnique » et des crimes contre l'humanité et encourage la communauté internationale à apporter son aide à cette fin aux pays qui en ont besoin. Surtout, malgré les réticences des Etats-Unis et du Mouvement des non alignés, les Etats membres s'engagent à intervenir en employant tous les moyens prévus aux Chapitres VI et VII de la Charte, y compris la force, si les autorités d'un pays manquent à protéger leur population de ces crimes. Bien entendu ces interventions sont décidées au cas par cas et peuvent se faire en coopération avec les organisations régionales compétentes.

Sans qu'il ait été fait explicitement référence à la Déclaration des Chefs d'Etats et de Gouvernement de 2005, les décisions du Conseil de Sécurité ayant entraîné les interventions en Libye et en Côte d'Ivoire y répondaient en fait, car les troubles dans ces deux pays ne menaçaient pas réellement la paix, même régionale. En Syrie où la population a encore plus besoin d'être protégée, le Conseil de sécurité, bloqué par les vetos russes et chinois, n'a pu prendre de décision. Il est clair que les précédents créés par les interventions en Libye et en Côte d'Ivoire inquiètent la Russie et la Chine, mais aussi nombre de pays : il n'est qu'à voir les hésitations de l'Inde et du Brésil quand il s'est agi de condamner les massacres perpétrés par le gouvernement syrien. Ces exemples posent aussi la question de savoir comment garantir qu'à un « désordre » ne succédera pas un autre « désordre », une fois la première intervention achevée.

### **Un monde multipolaire**

Les cas les plus flagrants de la non adaptation des institutions internationales à la multipolarité se trouvent au Conseil de sécurité de l'ONU et dans la polarisation des débats sur le Nord-Sud

#### *Le Conseil de sécurité*

Le Conseil de sécurité est composé de quinze membres dont cinq permanents (Etats-Unis, Russie, Chine, France, Royaume Uni) avec droit de veto et dix avec des mandats de deux ans sans droit de veto. Depuis 1945, la seule modification significative a été de faire passer le nombre des membres non permanents de six à dix. Cette situation ne reflète plus l'équilibre des forces politiques, militaires et économique du monde. Tout le monde en convient et s'accorde sur la nécessité d'un changement. De multiples propositions ont été faites. Les points de vue convergent sur l'augmentation du nombre de représentants permanents, mais pas sur le choix des pays. Les candidats sont le Brésil, l'Inde, l'Afrique du Sud, mais aussi le Japon, l'Indonésie, l'Allemagne, l'Egypte. Par contre, la question du

droit de veto ne progresse pas. Les cinq y sont farouchement attachés. Il ne faut pas oublier que les Etats Unis n'étaient pas membres de la SDN par peur d'être entraînés par une majorité dans des interventions contraires à leurs intérêts : le Congrès n'aurait pas ratifié l'adhésion des Etats Unis à l'ONU sans le droit de veto et l'URSS non plus.

- La réforme du Conseil de sécurité, quelle qu'elle soit, ne pourra accorder de droit de veto aux nouveaux membres permanents et devra le maintenir pour les Etats Unis, la Chine et la Russie. Quid de la France et du Royaume Uni ? Ceux-ci ne veulent pas perdre leurs prérogatives. La solution raisonnable serait l'Europe ; mais il n'y a pas d'Europe politique. La question doit donc continuer de mûrir et le Conseil actuel continuer de faire son travail.

La pondération des droits de vote au FMI et à la Banque Mondiale ne reflète pas la puissance économique et financière relative des différents pays (voir tableau page 12). Plusieurs réformes ont été faites ; d'autres suivront. La question deviendra épineuse si les pays de l'OCDE devaient perdre le contrôle de ces institutions. La tentation d'un Fonds Monétaire Asiatique évoquée lors des crises asiatiques des années 1997-1998 resurgira.

### *La polarisation Nord-Sud*

Au début de la guerre froide, les débats aux Nations Unies étaient marqués par l'opposition entre l'Est et l'Ouest, chacun des deux camps cherchant à recruter des soutiens dans les pays du Sud. Après la Conférence de Bandung en 1955, le Mouvement des Non Alignés s'est constitué, composé de pays du Sud qui ne voulaient être des alliés ni de l'Est ni de l'Ouest et prendre position en fonction de leurs intérêts. Dans les négociations qui ont suivi, l'Est s'est le plus souvent rangé aux côtés du Sud. Peu à peu, dans la plupart des débats sur tous les grands thèmes - développement, aide, environnement, pauvreté, démographie, habitat, etc. - sont devenus Nord-Sud. Trop souvent, les pays du Sud se sont ralliés aux positions préparées par les pays de l'OCDE contre des promesses d'aides financières et de transferts de technologie qui ne se sont pas toujours concrétisés.

La mondialisation et la montée en puissance des pays émergents rendent ce modèle de négociation inefficace parce qu'il se prive des réponses des pays du Sud aux problèmes du monde. Sur les questions mondiales, les réponses doivent être basées autant sur les idées du Nord que sur celles du Sud.

### **L'affaiblissement relatif de l'Etat et éléments d'une nouvelle gouvernance mondiale**

Deux attitudes sur le rôle de l'Etat dans la gouvernance mondiale :

La première est en conformité avec la vision qui a présidé à la constitution des institutions internationales intergouvernementales. : Les Etats structurent aujourd'hui (et pour longtemps à horizon prévisible) l'organisation politique et juridique de tous les pays. La plupart des systèmes de solidarité institués sont structurés à ce niveau, en particulier les impôts, les systèmes obligatoires de protection sociale, les dispositifs de garantie en cas de catastrophes naturelles, financières, économiques. On ne peut penser et agir localement et mondialement qu'en pensant et agissant dans le cadre des Etats, et c'est à ce niveau que les changements structurels peuvent se décider en prenant l'avis, autant que nécessaire, des entreprises et des ONG internationales et des experts universitaires.

La seconde part du constat que, du fait de la mondialisation et du fait de l'influence croissante des acteurs non étatiques dans les domaines économiques, sociaux, environnementaux, culturels et moraux, les États sont confrontés dans tous ces domaines à des problèmes ou des initiatives qui trouvent leur origine hors du territoire qu'ils contrôlent et qu'ils ne sont donc pas maître des solutions à leur apporter, et tout particulièrement les plus petits d'entre eux. Entreprises, organisations non gouvernementales et universitaires entretiennent des systèmes de référence transnationaux avec lesquels les gouvernements, les partis politiques, les mouvements sociaux de toute sorte doivent désormais composer. Allant plus loin, Pierre de Senarclens, politologue, écrit : « L'idée que l'État soit porteur d'une grande destinée, que sa raison et ses intérêts doivent l'emporter sur ceux des individus et des groupes sociaux qui le composent, ne séduit plus désormais les opinions publiques, »<sup>7</sup> Ainsi, les États sont-ils non seulement affaiblis dans la gestion des relations internationales, notamment économiques et environnementales, mais encore comme référence identitaire des citoyens.

La première attitude, les États structurent la gouvernance mondiale, a le mérite du réalisme immédiat ; la seconde, les États sont affaiblis économiquement et politiquement, a le mérite d'explicitier des questions auxquelles il faudra inévitablement répondre pour que se mettent en place les mécanismes d'une gouvernance mondiale qui correspondent à l'évolution des sociétés. Ce sera la tâche des nouvelles générations auxquelles la série des notes postées sur ce site s'adressent.

L'Europe leur offre-t-elle une esquisse du possible ?

Celle-ci rassemble des États de taille inégale avec une longue histoire de guerres et d'alliances, d'échanges, de liens familiaux qui marient des cultures et des traditions propres à chaque pays dans une culture commune et des valeurs partagées. Celle-ci n'a qu'un système d'institutions incomplet mais il se construit ; ses entreprises coopèrent et se concurrencent à la fois ; ses ONG et syndicats le font encore trop peu : mais, globalement, « ses instances, malgré leurs faiblesses et les déceptions qu'elles suscitent dans les opinions publiques, jouent néanmoins un rôle significatif au service de la légitimité de ses États membres, dans l'orientation de leurs choix politiques et la défense de leurs valeurs collectives. »<sup>8</sup>

## **Pour conclure**

La mondialisation est un résultat de l'action des hommes ; il leur appartient de la gérer collectivement. La finitude du monde et l'interdépendance des économies requièrent une gouvernance mondiale ; la persistance d'extrêmes inégalités et de la faim, comme la nécessité d'apporter une réponse concertée aux conflits locaux quelles qu'en soient les racines, aussi.

Le mouvement de mondialisation va de pair avec celui de la régionalisation. De grands pôles émergent (CEE, ASEAN, ALENA, CEI, UA, MERCOSUR, etc.) et le commerce intra zone, sauf dans le cas de l'Afrique, est plus dynamique que le commerce inter zones. Ces deux mouvements d'un côté se stimulent et s'alimentent l'un l'autre, et de l'autre se ralentissent, car une négociation en cours à l'un des deux niveaux peut ralentir la

---

<sup>7</sup> Pierre de Senarclens, 1914-2014 : Nations et Nationalismes, in *Politique étrangère* 1 2014 pp145-156

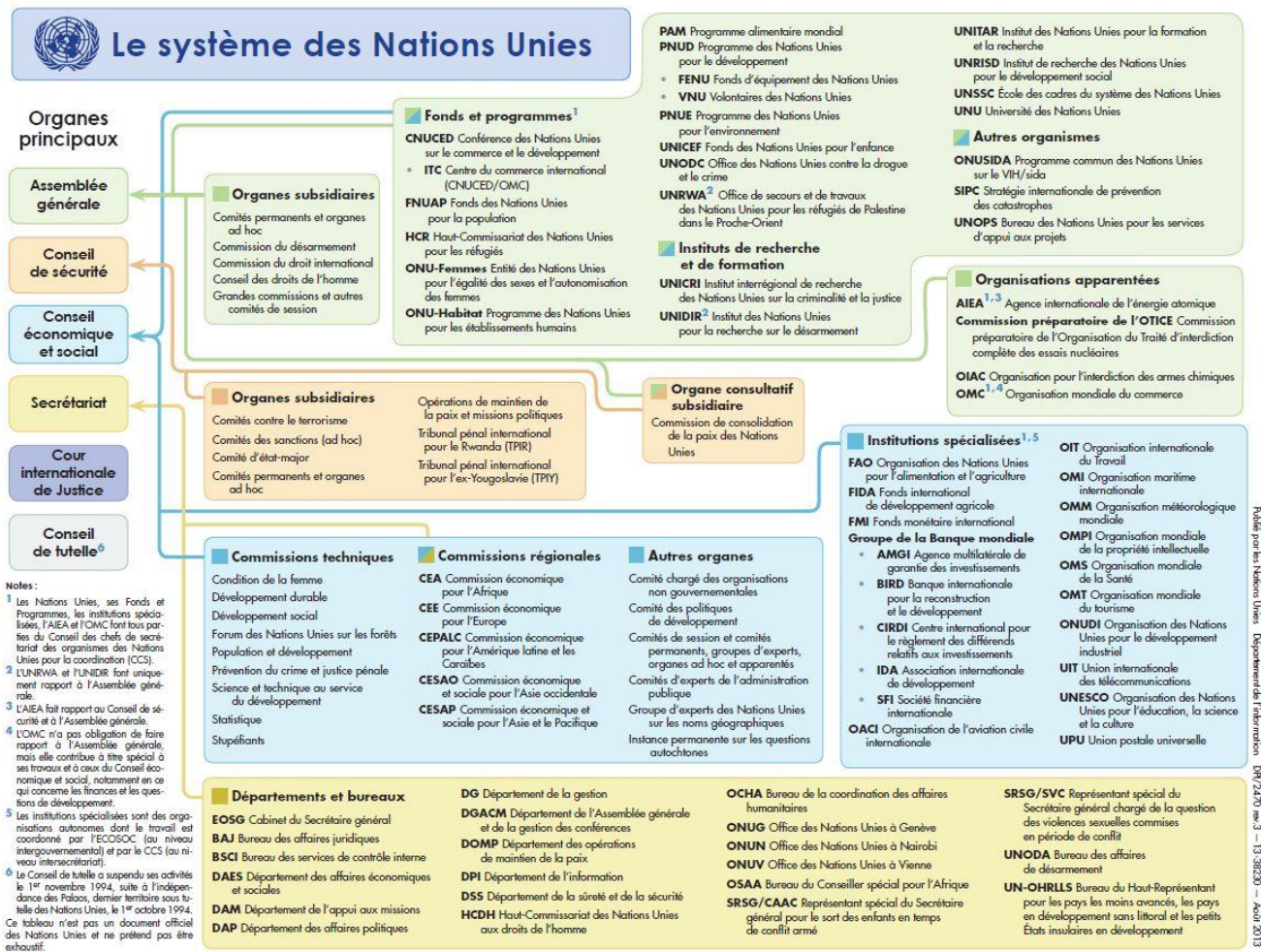
<sup>8</sup> *ibid.* p. 156

négociation à l'autre. Il serait utile qu'une fiche soit rédigée sur la gouvernance des associations régionales avec une attention particulière à la question de la supranationalité.

Le partage du pouvoir réel entre plusieurs acteurs (gouvernements et institutions régionales et internationales auxquelles ils participent, les médias et les opinions publiques, les entreprises et banques multinationales, les ONG,) rend toute progression sur des sujets complexes impliquant plusieurs types d'acteurs lente et difficile. En même temps on peut se réjouir de ce qu'existent beaucoup de forces de rappel qui peuvent éviter que des décisions unilatérales majeures ne mettent en péril le reste du monde.

Certes, la multiplicité des regroupements correspondants à des communautés d'intérêts différentes rend difficile l'émergence d'une gouvernance mondiale qui soit communément acceptée, qui sache respecter ces différences et les libertés, qui responsabilise tous les acteurs et qui soit porteuse d'une vision partagée des valeurs de la communauté humaine. Utopie? On peut se rappeler que les Etats nationaux d'aujourd'hui sont le résultat de regroupements et de conflits sur une longue période. Un système de gouvernance mondiale adapté à l'évolution des sociétés et à la nature des problèmes à gérer émergera progressivement à partir du système existant et ce sera chose passionnante pour les jeunes générations que d'y participer, de donner un sens à « Nous les peuples des Nations Unies Organigramme du système des Nations Unies,

# Annexe



Rédigé par les Nations Unies, Département de l'information DP/2470 rev.3 - 13-08200 - Août 2013



## Bibliographie

### Publications en français

BERTHELOT Yves et JAKOBOWIZ Jean-Michel, *L'ONU pour les Nuls*, Editions First, Paris 2010.

BOUTROS-GHALI Boutros, *Agenda pour la paix, diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Nations Unies, New York, 1992.

BRUNDTLAND Gro Harlem, *Notre avenir à tous*, Editeur Assoc. Adéquations, Paris, 2008.

GOULARD Sylvie, *L'Europe pour les Nuls*, Editions First, 2<sup>ème</sup> édition, Paris 2009.

EMMERIJ Louis, JOLLY Richard et WEISS Thomas G., *En avance sur leur temps ? Les idées des Nations Unies face aux défis mondiaux*, série l'Histoire intellectuelle des Nations Unies, Editions Van Diermen-ADECO, Blonay & Nations Unies Genève, 2003.

GERBET Pierre avec la participation de GHEBALI Victor-Yves, MOUTON Marie-Renée, *Le rêve d'un ordre mondial : de la SDN à l'ONU*, Imprimerie Nationale, Paris, 1996.

OMCT-FIDH, *Violation du droit des ONG au financement : du harcèlement à la criminalisation*, rapport annuel 2013, Paris-Genève.

ONU, Département de l'Information, *ABC des Nations Unies*, New York, 2007.

THOME Nathalie, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006.

### Publications en anglais

BERTHELOT Yves, editor, *Unity and Diversity in Development Ideas, Perspectives from the UN Regional Commission*, United Nations Intellectual History Project, Indiana University Press, Bloomington, USA, 2003.

BERTHELOT Yves and RAYMENT Paul B., *Looking Back and Peering Forward: a Brief History of the UN Economic Commission for Europe*, Nations Unies, Genève, 2007.

BLACK Maggie, *The No-Nonsense Guide to the United Nations*, New Internationalist, Oxford, 1988.

CHESTERMAN Simon, *Secretary or General? : The UN Secretary-General in World Politics*, Cambridge, 2007.

JOLLY Richard, EMMERIJ Louis, WEISS Thomas G., *UN Ideas that changed the World*. UN Intellectual History Project, Indiana University Press, Bloomington, USA, 2009.

KAUL Inge, KRUNBERG Isabelle, STERN Marc *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press.

ONU, Department of public information, *The United Nations Today*, United Nations, New York, 2008.

OSTROM Elinor, *The Future of the Commons: Beyond Market Failure and Government Regulation* (with contributions by CHANG Christina, PENNINGTON Mark, and TARKO Vlad), The Institute of Economic Affairs, London 2012.