

Agir pour une autre gouvernance mondiale ?

Deux rapports d'expertise portant sur la réforme de la coopération publique internationale ont été publiés respectivement en septembre et novembre 2006. En dépit de la profondeur de leurs réflexions sur les limites actuelles des institutions internationales et l'ampleur des réformes qu'ils proposent, ils n'ont eu qu'un écho médiatique limité et ont globalement fait l'objet de peu de commentaires dans les cercles publics internationaux, pour ne pas parler des classes politiques de nos pays du Nord. Les citoyens du monde, même les plus éclairés et au fait des enjeux des relations internationales, n'ont guère eu la possibilité d'en prendre connaissance et de se forger une meilleure idée sur les possibilités existantes d'améliorer la gouvernance du système international, souvent considérée à juste titre comme éclatée et défaillante.

Contre « Cavalier seul »

Le premier rapport s'intitule « résoudre les problèmes mondiaux » (téléchargeable à l'adresse www.gpptaskforce.org). Il a été rédigé par le groupe de travail international sur les biens publics mondiaux, mis en place en 2003 à l'initiative de la France et de la Suède, et montre les enjeux que peuvent représenter la bonne production et la bonne gestion de ces biens publics mondiaux pour les gouvernements et les populations de tous les États (comme par exemple les réglementations internationales des transports maritimes et aériens ou la prévention de maladies contagieuses par l'utilisation universelle de vaccins). Le rapport met en évidence l'existence de six biens publics mondiaux prioritaires : la prévention de l'apparition et de la propagation de maladies contagieuses ; la lutte contre le réchauffement climatique ; le renforcement de la stabilité financière internationale ; le renforcement du système commercial international ; l'établissement d'un système efficace de sécurité collective à travers notamment la lutte contre le terrorisme international ou la prévention de la prolifération des armes nucléaires et la question transversale du partage des connaissances (notamment scientifiques).

L'intérêt de cette approche par les biens publics mondiaux est bien de favoriser un cadre de réflexion qui intègre les dimensions sécuritaire, économique, sociale, environnementale de la coopération internationale : le rapport insiste sur la nécessité d'un équilibre entre les priorités des politiques suivies. Il marque que cet équilibre ne peut être trouvé qu'à travers l'existence d'institutions internationales fortes et légitimes à même de convaincre les décideurs nationaux et les opinions publiques d'apporter des ressources nationales à une action internationale, bénéfique à l'intérêt de tous, et de contrecarrer ainsi la tentation de faire « cavalier seul ».

Favoriser « unité dans l'action » de l'Onu

Le second rapport est le résultat des réflexions du groupe de haut niveau mis en place par le secrétaire général des Nations unies « sur la cohérence de l'action du système des Nations unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement » (disponible à l'adresse www.un.org). Ce groupe d'experts co-présidé par les Premiers ministres du Pakistan, du Mozambique et de la Norvège, qui associait des responsables politiques de haut niveau comme les anciens présidents du Chili et de la Tanzanie et des spécialistes de l'aide publique au développement (comme l'administrateur du programme des Nations Unies pour le développement et les directeurs généraux des agences de développement suédoise, française et canadienne...), a quant à lui fait le constat de la faiblesse et de la fragmentation de l'Onu, notamment dans son action de terrain. Le rapport relève que le système des Nations unies comprend aujourd'hui plus de 17 agences spécialisées, 14 fonds et programmes, 17 départements et bureaux du Secrétariat des Nations unies, 5 commissions régionales, 5 instituts de recherche et de formation et une pléthore de structures démembrées (dans le domaine de l'environnement, on compte par exemple une multitude de secrétariats établis pour la mise en œuvre de chaque convention internatio-

nale ou régionale)... Tous ces organismes fonctionnent sans réelle coordination, sont le plus souvent en concurrence les uns les autres pour obtenir les financements des pays donateurs (plus de 20 organisations des Nations unies sont ainsi engagées à un titre ou à un autre dans des programmes d'accès ou de gestion de l'eau), pâtissent le plus souvent de systèmes de management et de gestion archaïques et ne font pas l'objet d'évaluations systématiques et harmonisées. Les experts consultés par le secrétaire général proposent donc dix recommandations concrètes pour favoriser « l'unité dans l'action » de l'Onu : la première et la plus significative d'entre elles étant d'avoir dans chaque pays en développement « un seul Onu », avec un seul dirigeant (un coordinateur résident aux pouvoirs élargis), un seul programme, un seul budget et, là où cela sera possible, un seul local de représentation.

Urgence d'une action de réforme

Ces deux rapports ne se contentent pas de pointer les insuffisances actuelles de la gouvernance mondiale et du système onusien, mais ils esquissent aussi des pistes de réforme susceptibles de les améliorer. Les deux rapports font ainsi état de la nécessité de créer un forum de dirigeants mondiaux, inspiré du G8 mais plus large dans sa composition (25 ou 27 membres) et comprenant donc des représentants de pays émergents comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, agissant comme instance de direction pour la communauté internationale et la gestion des biens publics mondiaux. Cette idée n'est pas très éloignée du concept de Conseil de sécurité économique et social mis en avant il y a quelques années par Jacques Delors pour faire pendant dans les sphères économiques et financières au rôle du Conseil de sécurité dans le domaine de la sécurité collective et du maintien de la paix. Elle permettrait de pallier la totale ineffectivité du Conseil économique et social, qui depuis sa création par la Charte de San Francisco en 1945, compte-tenu de sa trop large composition (54 membres) et de l'absence de volonté politique des États, a

perdu tout *leadership* et tout rôle réel de coordination. Les deux rapports avancent aussi des propositions complémentaires tant dans une réforme des instances dirigeantes de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (rapport sur les biens publics mondiaux) que dans la nécessité d'établir un meilleur processus de coordination entre les institutions financières internationales et l'Onu (rapport remis au secrétaire général des Nations unies). Ce dernier rapport plaide enfin pour un renforcement du programme des Nations unies pour l'environnement dans son rôle de pilier environnemental de la gouvernance mondiale et évoque le principe, revendiqué par la France depuis plusieurs années, de le transformer en agence à la fois spécialisée (comme l'Organisation mondiale de la santé) et normative. Cette transformation

apparaît indispensable si l'on souhaite que l'environnement acquière dans l'agenda international une place aussi importante que celle du commerce ou de la gestion du système financier international, mais elle n'est pas sans susciter les réserves de certains États, qui comme les États-Unis ou la Russie, ne sont pas en faveur d'une cohérence renforcée de l'action internationale dans ce domaine, qu'ils perçoivent comme contraire à leurs intérêts nationaux.

Les constats sans concession dressés par ces deux rapports montrent l'urgence d'une action de réforme de la gouvernance mondiale. Faute de cette action de modernisation des institutions internationales, en l'absence d'instances de contrôle et de régulation (et quelles que soient les réserves que puisse susciter la gouvernance de l'Organisation Mondiale du

Commerce son existence même représente de ce côté-là un immense progrès), les disfonctionnements actuels du système international ne peuvent que profiter aux intérêts des États et des acteurs les plus puissants, au détriment de la plupart des États du Sud et de la majorité de la population mondiale qui continue à vivre dans la plus grande pauvreté. ■

Jean-Marc Châtaigner

Jean Monnet 1990

Directeur du pilotage et des relations stratégiques à l'Agence française de développement (AFD)

René Cassin (1887-1976), une vie au service de la paix et de l'intérêt général

La scène aurait pu inspirer Frank Capra ou Leo Mac Carey : le samedi 29 juin 1940, au quartier général londonien du général de Gaulle, un homme de petite taille, de mise modeste, portant une barbe blanche soigneusement taillée, le front largement dégarni, demande à être reçu par l'homme que Winston Churchill a reconnu la veille comme le « chef de tous les Français libres, où qu'ils se trouvent, qui se rallient à lui pour la défense de la cause alliée ».

« Deux fous dignes du cabanon »

Introduit auprès du Général, le visiteur est tout de suite frappé par sa haute taille et sa dignité d'attitude : « Mais ce qui me surprend le plus heureusement, écrira-t-il, ce fut la jeunesse, l'incarnat et l'arrondi du visage du Général, l'impression d'énergie confiante et même d'animation qui, ce matin-là, se dégageait de toute sa personne ». Aussi ne perd-il pas une seconde pour lui exposer le but de sa visite :

– J'arrive de Bordeaux directement pour répondre à votre Appel du 18 juin que je ne connais que par ouï-dire. J'étais déjà décidé à ne pas accepter définitivement une défaite qui signifie la ruine de la

liberté dans le monde entier. (...) Je suis juriste, professeur de droit, je suis aussi invalide d'infanterie de la guerre de 14-18. Enfin, j'ai présidé un million de mutilés et d'anciens combattants groupés dans l'Union fédérale. Jugez-vous que mon concours puisse vous être utile ?

La réponse tient en quatre mots :

– Vous tombez à pic !

De Gaulle explique en effet qu'il désire conclure avec le gouvernement de Sa Majesté un accord constituant la charte de la force française en voie de formation, afin d'acquiescer « une position officielle devant les Nations ». Le visiteur répond qu'il trouve l'idée excellente, mais ne dissimule pas les difficultés de l'entreprise : il n'existe en effet aucun précédent ; en outre, de Gaulle n'est pas un chef de gouvernement et il ne détient aucun pouvoir sur la moindre parcelle de territoire français. Mais il accepte de se mettre au plus tôt à la besogne.

– Encore un mot, Général, ajoute-t-il. (...) Il est bien entendu que nous ne sommes pas uniquement des soldats formant une légion française dans l'armée britannique. Ce serait réduire la portée de la reconnais-

sance dont vous êtes l'objet comme chef des Français libres. (...) Nous sommes, dans notre projet d'accord, non une légion, mais donc des alliés reconstituant l'armée française et visant à maintenir l'unité française ? La réponse, une fois encore, tient en quatre mots :

– Nous sommes la France.

« Grâce à la volonté de deux de ses fils, écrira le visiteur, la France se trouvait réellement présente dans ce cabinet meublé d'un simple bureau et de trois sièges de bois blanc. » En même temps, il est la proie d'une idée sarcastique : « Si Hitler ou un de ses séides français regardait par le trou de la serrure et entendait ce civil efflanqué, ce professeur qui doctrinait : "Nous sommes l'armée française" et ce grand général à titre provisoire qui renchérissait : "Nous sommes la France", il s'écrierait certainement : "Voilà deux fous dignes du cabanon !" » Mais, loin de le décourager, cette pensée exalta tout son être.

C'est ainsi que, cinq semaines plus tard, le 7 août 1940, furent conclus entre Churchill et de Gaulle les accords fixant une fois pour toutes le statut de la force française libre, sa composition, son drapeau, son