

FONDATION
POUR
L'INNOVATION
POLITIQUE



JUIN 2007

www.fondapol.org

DOCUMENT DE TRAVAIL

Réformer la gouvernance mondiale

Kemal DERVIS

Ancien ministre turc de l'Économie

Administrateur du PNUD

RÉFORMER LA GOUVERNANCE MONDIALE

Vingt ans à la Banque mondiale, député et ministre en Turquie, membre turc de la Convention qui a abouti au Traité constitutionnel, aujourd'hui directeur général du PNUD, Kemal Dervis intervenait à la Fondation pour l'innovation politique sur le thème « Innovation politique et gouvernance mondiale ». A quelques jours du G8, il répondait notamment aux questions de Francis Mer, ancien ministre de l'économie et des finances, membre du Conseil de surveillance de la Fondation, Jean-Claude Paye, ancien Secrétaire général de l'OCDE, président de la Fondation, Jean-Michel Severino, directeur général de l'Agence française pour le développement. Le texte ci-après reprend l'exposé liminaire de Kemal Dervis.

Le multilatéralisme est peut-être en train de sortir d'une très mauvaise passe

Bill Clinton m'avait un jour confié, à l'occasion d'une invitation par une fondation grecque : « Ce que je regrette le plus, lui confiait l'ancien président, c'est que nous ne nous sommes pas suffisamment concentrés avec nos alliés les plus proches sur l'occasion de reconstruire le système international. Dans les années quatre-vingt-dix tout y était propice. Le mur de Berlin venait de tomber. Le monde était réunifié. Les principes de l'économie de marché avaient acquis une légitimité universelle. Le consensus international était retrouvé sur quelques principes – notamment la promotion de la paix. Le Conseil de sécurité avait retrouvé son unité et sa volonté d'agir. Il y avait là une fenêtre d'opportunité extraordinaire. On pouvait changer le monde. »

Malheureusement, beaucoup n'ont pas reconnu cette priorité. L'ONU est restée identique à elle-même. Le Conseil de sécurité est demeuré essentiellement celui de 1945, avec les grands d'il y a soixante ans. C'est dire qu'il manque de légitimité dans le contexte actuel. L'Europe a continué à se faire, mais sans tenir compte des organisations internationales, sans s'organiser pour y peser son poids. Les espoirs que le Proche-Orient avait pu mettre dans le processus de paix d'Oslo ont cédé la place à la désespérance, au sentiment d'injustice et de colère. La première guerre d'Irak avait vu le monde s'unir pour libérer le Koweït; la seconde a donné le spectacle d'un monde à nouveau divisé, où dominant l'unilatéralisme et la brutalité. De ce retour à un régime peu coopératif dans les relations internationales, les rapports avec la Russie en donnent l'exemple. La Russie se raidit et n'hésite plus à jouer son propre jeu; car les Occidentaux ont mal compris qu'elle reste un immense pays qui ne peut renoncer à sa fierté. La Russie tente

de retrouver son honneur. Qui la comprenait vraiment il y a dix ans ?

Quinze ans à peine après la chute du Mur, les relations internationales ont atteint un nouvel étiage, le point le plus bas étant sans doute les premières années du nouveau siècle : la réforme des Nations unies est arrêtée, l'unilatéralisme triomphe partout, même quand il s'agit de faire la paix, le consensus apparent entre les puissances d'aujourd'hui n'existe pas. Ni sur la prolifération nucléaire, ni sur la manière de répondre aux changements du climat...

Cependant les choses sont en train d'évoluer. La théorie sur le siècle nouveau qui serait américain, l'unilatéralisme naïf, le « tout tout seul », toutes ces idées courtes touchent à leur fin. L'Amérique a évolué. Les Américains sont beaucoup plus disposés qu'ils ne l'étaient à réfléchir avec d'autres, et notamment avec les Européens.

La nomination de Robert Zoellick à la tête de la Banque Mondiale est à cet égard symbolique, puisque Zoellick est apprécié à travers le monde entier. C'est un homme ouvert, modéré et partisan du multilatéralisme. Les coûts de l'unilatéralisme sont trop élevés. Le multilatéralisme semble aujourd'hui indispensable pour répondre aux défis majeurs qui se profilent pour l'avenir.

Les défis des prochaines années sont redoutables

Ces défis sont nombreux :

- la prolifération nucléaire, accompagnée, pour la première fois, de menaces d'emploi des armes nucléaires à des fins tactiques;
- le terrorisme international;
- la situation des échanges mondiaux : remontée des sentiments protectionnistes, situation difficile sur le marché des changes;
- les problèmes au Moyen-Orient, si loin d'être

résolus. Le degré d'incompréhension est devenu très grand entre les acteurs de la communauté internationale. Pour les uns, il s'agit d'une question technique, locale, un problème de sécurité à résoudre en priorité par les acteurs de terrain. Pour les autres, il s'agit d'une situation d'injustice intolérable, qui jette un doute sur l'impartialité de la communauté internationale. L'Irak suscite partout des inquiétudes mais peu de solutions réalistes ;

– la criminalité internationale, les trafics et la violence qu'elle suscite : au Guatemala, le trafic de drogue crée une situation de quasi-guerre civile qui fait plus de 40 000 morts par an ; la criminalité augmente au Honduras ou au Venezuela. Peut-on vraiment distinguer violence criminelle et violence politique en Afghanistan, en Irak ?

– le réchauffement climatique qui représente un défi extraordinaire pour la gouvernance mondiale. L'environnement est le *public good* par excellence et il ne peut, par définition, être géré pays par pays. Le réchauffement climatique soulève de nombreuses questions :

- quel équilibre instaurer entre pays riches et pays émergents ?
- que faire des pays pauvres qui souffrent le plus des changements climatiques ?
- comment répondre à la critique voire à la colère des pays les moins avancés qui voient leur environnement se dégrader sous leurs yeux à cause des émissions du monde riche et des économies émergentes ? Si les experts ont raison, les événements climatiques de nature catastrophique pourraient se multiplier. Que répondra-t-on à ceux qui nous diront un jour : « Ici, on meurt, on perd nos maisons, nos terres, notre eau à cause des riches » ?

L'ONU incontournable mais éparpillée

Au centre du système international qui doit se recomposer, déjà en contact avec les défis de l'avenir, il y a l'ONU.

L'ONU est la grande organisation mondiale. La seule à pouvoir faciliter une meilleure gouvernance multilatérale. Il est aujourd'hui très difficile de gérer les problèmes en dehors d'elle : qu'on le veuille ou non, la légitimité doit se construire dans son cadre.

Dans le domaine de la paix, la demande à l'égard de l'ONU est plus forte. Aujourd'hui le nombre de casques bleus atteint un chiffre jamais égalé : 90 000 dans le monde.

Dans le domaine du réchauffement climatique, l'ONU a commencé à travailler depuis une vingtaine d'années. C'est grâce à l'ONU que nous avons aujourd'hui les connaissances et les

données qui peuvent permettre l'action. Dans le domaine du développement et de la lutte contre la pauvreté, l'ONU est une fois encore très présente et surtout elle est perçue comme légitime. Mais il s'agit d'une richesse mal organisée. Le problème majeur que rencontre l'ONU vient de l'éparpillement de ses structures qui sont nombreuses et pas toujours coordonnées : le secrétariat, le PNUD, le BIT, l'OMS, etc., y compris d'ailleurs la Banque mondiale et le FMI, « cousins » plus éloignés, mais tout de même membres de la famille onusienne. Il semble essentiel de redéfinir les missions et les mandats de chacun pour plus de cohérence et moins d'éparpillement. Nous ne pouvons plus nous contenter de mandats qui dans leurs fondements sont ceux des années cinquante. Tout est à revoir.

Quel modèle choisir pour réformer la gouvernance internationale ?

Il y a en fait deux approches de la réforme de la gouvernance internationale.

La première est basée sur l'idée d'une coopération plus flexible entre États souverains. Cette coopération se veut souple — voire opportuniste. Elle se veut réaliste : les États ne veulent pas se dessaisir de leurs compétences, d'autant que ces compétences souveraines ont pour beaucoup d'entre eux été arrachées à une histoire faite de domination et de mise sous tutelle ; en même temps les États, même les plus puissants, éprouvent de la difficulté à atteindre tout seuls certains objectifs. C'est pourquoi la coopération entre États ne saurait être permanente sur tout. Elle ne doit pas être structurée de manière trop lourde mais, au contraire, reposer sur des instances créées *ad hoc*, vouées à disparaître lorsque leur mission aura cessé. Cette coopération assouplie, volontiers « à la carte », doit être moins coûteuse et plus efficace. Elle doit déboucher sur un multilatéralisme effectif.

Le danger d'une telle approche est la balkanisation du système des Nations unies. Pourquoi ?

D'abord, parce qu'il y a de plus en plus d'États qui participent aux Nations unies – 192 aujourd'hui. Le principe d'unanimité qui prévaut dans les décisions est donc de plus en plus difficile à faire appliquer. La coopération « flexible » entre États devient de plus en plus compliquée à mettre en œuvre. On risque régulièrement l'anarchie et l'impuissance à l'Assemblée générale. Il est devenu facile de tout y bloquer.

Ensuite parce qu'il se crée de plus en plus d'agences. La coordination entre elles devient difficile à assurer. Le travail des unes complique celui des autres. Les ressources attribuées aux nouvelles vien-

nent à manquer aux plus anciennes. Dans le domaine de la santé, on se met à investir massivement sur certaines pathologies, alors que les dépenses nécessaires à maintenir en état les systèmes de soins complets sont à des niveaux historiquement bas dans les pays les moins avancés. Les agences qui se créent tendent à affaiblir les responsabilités de celles qui les ont précédées.

Cette balkanisation des Nations unies représente un danger politique, au-delà même de la question d'efficacité d'ensemble du système : comment intéresser l'électeur à l'action des Nations unies si celle-ci est éparpillée et pulvérisée au point de devenir complètement illisible ? Pourquoi le contribuable accepterait-il de financer un système dont la complexité produit des coûts de transaction et de coordination élevés et croissants ?

Une autre vision de la réforme de la gouvernance mondiale est, au contraire, basée sur le renforcement des organisations internationales, afin de les rendre capables d'initiatives propres, et, fortes de mandats redéfinis, capables d'incarner une légitimité politique et technique face aux problèmes transnationaux.

Dans cette perspective, il faut, à la fois :

- un cadre de décision légitime et efficace ;
- des outils techniques adaptés.

En ce qui concerne le cadre de décisions, plusieurs possibilités ont été envisagées à ce jour :

- le rapport Zedillo sur les biens publics mondiaux remis à Kofi Annan en 2006 propose notamment la création d'un G25, à savoir le G20 financier et cinq « petits » pays représentant les intérêts des autres ;

- un L27, dans le cadre d'un ECOSOC modifié ;

- les propositions de Kofi Annan pour la réforme du Conseil de sécurité lui-même qui envisageait deux modèles :

- le modèle A : introduire de nouveaux membres permanents sans droit de veto ;

- le modèle B : introduire des membres semi-permanents représentant des régions pour des périodes définies, de quatre à six ans par exemple, en établissant un « code de conduite » du droit de veto pour éviter que les membres n'y aient recours sans être passés par toutes les procédures prévues. L'Union européenne pourrait avoir sur la réforme de l'ONU et du Conseil de sécurité des prises de position plus cohérentes et plus courageuses. Pourquoi ne pas soutenir l'idée de membres semi-permanents ? La France et la Grande-Bretagne pourraient être les premiers membres semi-permanents du Conseil, représentant l'Union européenne dans son ensemble. Ils céderaient ensuite la place

à deux autres États européens, pour une nouvelle période de six ans ; et ainsi de suite... ?

Mon opinion personnelle est qu'il vaut mieux dissocier :

a) les questions économiques et sociales pour lesquelles il me semble nécessaire de renforcer le cadre de décision multilatéral mais sans dupliquer le fonctionnement du Conseil de sécurité et son droit de veto ; pour éviter l'anarchie, on peut très bien imaginer un principe de vote pondéré. Dans le cas des institutions de Bretton Woods, par exemple, le vote pondéré a assez bien fonctionné et il a permis à ces institutions d'évoluer. On doit aujourd'hui améliorer les pondérations mais il semble que l'idée même d'une pondération est bonne. Elle permet de respecter la règle d'inclusivité universelle à laquelle les petits pays sont très sensibles sans rendre la décision impossible ou injuste aux yeux des grandes nations. Dans ce champ économique et social, il faut bien sûr changer les missions des organisations, revoir les mandats, regrouper les moyens – avons-nous besoin de 15 organisations internationales pour s'occuper de l'eau ? Pour cela l'impulsion doit venir d'en haut.

b) les questions politiques et de sécurité pour lesquelles le droit de veto, encadré par des procédures, doit rester une possibilité. L'encadrement du veto est très important si l'on ne veut pas revoir un blocage complet du Conseil.

Les conditions de la réforme

Pour réussir la réforme de la gouvernance mondiale, l'aide des États-Unis est indispensable.

Il faut pouvoir mobiliser les forces qui, aux États-Unis comme partout dans le monde, contestent le principe et les résultats désastreux de l'unilatéralisme.

Il faut aussi, absolument, l'engagement au sein de l'ONU d'une Europe cohérente et coordonnée.

Il faudra aussi associer fortement la Chine et l'Inde – de simples invitations à déjeuner au cours des réunions du G8 ne suffisent pas ! – pour que ces deux pays se sentent également propriétaires de l'ordre mondial.

Mais ne soyons pas naïfs. Nous avons vécu un moment d'égoïsme, de rapports de force à l'ancienne, durement ressentis comme tels. J'espère qu'il ne faudra pas un « déclic brutal », une crise, pour qu'une nouvelle gouvernance mondiale soit instaurée. La généralisation du terrorisme et de la violence pourrait malheureusement être un tel déclic ; le réchauffement climatique ou les mouvements de population, quoique que ces deux derniers facteurs représentent plutôt deux éléments de

pression lente et continue, ou encore un scénario catastrophe épidémique, pourraient être d'autres facteurs de crise.

C'est donc aux États-nations de se mettre d'accord sur une formule de coopération qui intègre tous les États, grands, moyens et petits, avant que la catastrophe se produise.

Quelle place pour l'Union européenne dans la gouvernance mondiale ?

Si l'Europe a un avenir, celui-ci doit s'inscrire dans la mondialisation et la manière dont elle peut peser, influencer, « civiliser » la mondialisation. Discuter de l'Europe en soi comme « marché à protéger » ou comme « identité collective à construire » n'a plus vraiment de sens ou d'intérêt dans un monde globalisé, mobile, fluide. À y regarder de près, les Européens n'ont même pas la même vision du commerce mondial. Certains restent protectionnistes. D'autres, qui ont clairement fait le choix du monde, ont du mal à comprendre pourquoi l'on choisit de privilégier un pays de l'Europe de l'Est plutôt que l'Indonésie ou l'Inde...

Nous avons laissé se développer deux visions fausses qui stérilisent le débat sur l'avenir de l'Union :

– l'Union ne sera jamais seulement une zone de libre-échange, parce que l'aventure de la construction européenne véhicule à travers ses normes – l'acquis – une grande partie de l'expérience historique, culturelle, juridique, politique des sociétés européennes ;

– l'Union ne deviendra jamais un super État-nation à l'échelle du continent, parce que l'attachement aux traditions nationales, aux langues et aux coutumes est trop vif, mais aussi parce que la mondialisation est trop puissante pour laisser émerger sur l'ensemble du continent un espace économique se comportant comme un espace politique réellement unifié.

Quelle est la bonne vision de l'Europe ? – Souvenons-nous de celle qu'avait Jean Monnet : il voyait dans l'aventure européenne un des signes, parmi d'autres, d'une humanité qui essaie tant bien

que mal de s'organiser mieux pour échapper aux fléaux qui la menacent. L'organisation de l'Europe n'avait de sens à ses yeux que parce qu'elle lui permettait de devenir une composante puissante de ce monde en train de s'organiser. L'organisation institutionnelle et économique de l'Europe était cette condition pour que les Européens continuent à écrire l'histoire du monde avec les autres peuples.

Aujourd'hui, nous sommes un peu prisonniers du rêve impossible d'un super État fédéral européen : nous voulons que l'UE soit homogène comme un territoire national, nous réclamons qu'elle ait des frontières bien bornées, une identité unique... Il faut sortir de ce rêve. Alors tout devient plus facile.

Il devient plus facile de définir la mission de l'UE : qu'est-ce qu'on peut faire ensemble, maintenant et demain, pour peser dans le monde ?

Il devient plus facile de définir la subsidiarité : qu'est-ce qu'on ne va pas faire ensemble ?

Il devient plus facile d'accepter des formats de coopérations plus variés : est-il essentiel que la France et la Turquie aient exactement les mêmes formes de coopération que la France et la Belgique si l'on s'entend sur les mêmes objectifs stratégiques vis-à-vis du monde ?

La question de la territorialité et des frontières perd de son importance. Il faut en finir avec l'image des États-nations du XIX^e siècle. La question n'est plus « vous y êtes ou vous n'y êtes pas » mais plutôt « que peut-on faire et que ne peut-on pas faire ensemble ? ».

Les vraies questions pour le projet européen ne portent donc pas sur l'identité ou les frontières. Elles ne portent pas sur l'élargissement ou la pause dans l'élargissement. Elles ne portent même pas en priorité sur le lancement de nouvelles politiques communautaires.

Les vraies questions pour les Européens portent aujourd'hui sur le monde : quels sont ses défis, comment l'Europe peut-elle s'organiser pour y répondre, veut-on peser – et par quels moyens – sur l'organisation pacifique du monde ?

Kemal DERVIS