

Une nouvelle gouvernance mondiale pour le développement durable

Taking the Initiative on Global Governance and Sustainable Development

Paris, 13-14 avril 2003

Note de synthèse

Laurence Tubiana

Iddri

La conférence « Une nouvelle gouvernance mondiale pour le développement durable », qui s'est tenue à Paris le 14 et 15 avril 2003 à l'initiative de l'Iddri, a rassemblé quarante experts internationaux venant d'Asie, d'Amérique, d'Afrique et d'Europe, et de milieux professionnels diversifiés - scientifiques, anciens responsables politiques, représentants d'organisations régionales et internationales et d'organisations non gouvernementales. Au cours de la séance de clôture, présidée par le Président de la République, les participants ont présenté une synthèse des travaux pouvant nourrir la réflexion du Sommet du G8, à Evian.

Deux pistes ont été ouvertes lors de la conférence : l'action immédiate pour les chefs d'Etat du G8 dans un contexte de crise du multilatéralisme, crise profonde mise à jour par la guerre d'Irak ; l'analyse de cette crise elle-même, pour en comprendre les racines, réfléchir aux nouveaux concepts permettant de relancer l'action collective internationale, de trouver les moyens nouveaux de résoudre les problèmes mondiaux du développement durable.

Réaffirmer les objectifs. A la veille du sommet d'Evian, la première voie est clairement celle de la réaffirmation des objectifs pris par la communauté internationale et que tous les pays ont adoptés. Ces objectifs sont ceux du Millénaire, appuyés par les engagements pris à Kyoto, Doha, Monterrey et Johannesburg. Ils supposent que les pays du G8 tiennent leurs engagements, amorcent les réformes nécessaires, notamment dans le domaine de l'agriculture, augmentent réellement le financement des biens publics mondiaux.

Réaffirmer les objectifs du Millénaire n'implique cependant pas d'adopter une méthode unique pour les atteindre. De nombreuses analyses présentées à la conférence ont montré l'efficacité des coalitions *ad hoc* pour

tenir les engagements pris, le rôle des entreprises et de la société civile, l'importance stratégique de l'échelon régional pour définir des normes d'action collective.

Si la progression du système multilatéral est aujourd'hui bloquée ou remise en question, il reste de nombreux espaces pour l'action, s'appuyant sur des régimes internationaux associant des acteurs divers dans de multiples configurations. Cependant, la nécessité de la cohérence des actions internationales, notamment celles des institutions économiques, vis-à-vis de ces objectifs a été réaffirmée comme un point central. Cette cohérence soulève le problème de l'équilibre des normes. Pour autant, les questions posées par le système multilatéral, les critiques et les contestations ne doivent pas être occultées. La résolution des problèmes mondiaux du développement durable suppose un consensus sur les actions à entreprendre, un cadre commun pour les mettre en œuvre.

Pour cela, une réflexion conceptuelle nouvelle est nécessaire, qui prenne acte des défaillances du système actuel de gouvernance globale et des divergences de vue réelles pour les surmonter.

Le thème de la sécurité, et ses rapports avec le développement durable, a été débattu. La sécurité collective, comme celle des individus, est le premier des biens publics ; il n'y aura pas de développement durable sans sécurité. La vision de l'administration américaine d'aujourd'hui est celle de l'action - la guerre - préventive en réponse aux menaces - les attentats du 11 septembre 2001 – demandant une réponse extra-territoriale à une attaque sur le territoire américain. Les débats ont conduit à suggérer de prévenir l'action préventive, c'est-à-dire traiter préventivement les causes du terrorisme et de la violence en apportant de nouvelles réponses militaires, civiles, politiques et économiques.

Repenser la notion de souveraineté. Cette réflexion sur la sécurité a montré la nécessité de repenser la notion de souveraineté. Confondue avec la notion westphalienne de l'Etat-nation, la souveraineté a été progressivement assimilée, dans le système multilatéral, au respect et à l'intangibilité des frontières et à la non-ingérence d'autorités extérieures dans la politique domestique.

Cette vision est ébranlée aujourd'hui par les efforts d'intégration liés à la mondialisation, à l'interdépendance croissante – technologique, économique, environnementale –, comme par l'émergence de réseaux d'acteurs mondiaux qui manifestent des solidarités, des alliances, contournant ou limitant la souveraineté des Etats. Les réseaux sont économiques, associatifs, mais ils appartiennent aussi au crime organisé et abritent des terroristes.

Les interrogations liées à la défense des intérêts vitaux et de la sécurité intérieure remettent en question la notion de souveraineté. C'est le maintien des Etats en faillite qui est ici posé. La notion de « *failed states* » a été largement discutée, ainsi que le contrôle qu'exercent ces Etats sur leurs ressources naturelles, base de leur survie et aussi du financement des réseaux criminels.

Les ressources naturelles ont ainsi fait l'objet de deux approches. L'une, liée à la doctrine de l'action préventive, analyse « l'épuisement » de la notion de souveraineté et la nécessité de modifier les attributions de l'Etat en cas de faillite. Elle conclut à la nécessité de créer des formules institutionnelles originales qui se substituent à l'autorité de l'Etat dans la gestion des revenus des ressources naturelles qui nourrissent la violence. Cette relativisation de la souveraineté peut légitimer la mise sous tutelle des Etats ou de l'exploitation des ressources. Elle fonde son intervention sur le risque global que comportent les Etats défailants.

L'autre approche consiste à contester la souveraineté sous l'angle du droit au développement et du point de vue des citoyens des Etats défailants. C'est la faillite des gouvernements pour assurer la paix, la sécurité et le développement qui peut motiver l'ingérence. Cette approche se fonde sur l'imposition de normes internationales impliquant importateurs comme exportateurs de ressources. La transparence des paiements, la traçabilité des circuits, le contrôle par les citoyens des revenus provenant de ces ressources sont un des moyens de restaurer une certaine responsabilité des détenteurs et des usagers des ressources naturelles. Un programme de recherche international est en projet pour approfondir la réflexion sur la souveraineté comme « responsabilité de protéger », qui inclurait à la fois les stratégies de lutte contre la corruption et la cohérence des politiques d'aide internationale.

Une charte pour les ressources naturelles a été proposée dans cette optique. Les liens entre sécurité, développement et modes d'intervention doivent être analysés. L'analyse de ces liens est une des manières de repenser la notion de souveraineté.

Inventer de nouvelles règles. Autre axe de rénovation du système multilatéral, la reconnaissance du rôle de la société civile à l'échelle mondiale et plus largement la nécessité de repenser les procédures pour traiter des problèmes collectifs.

La participation des acteurs économiques, associatifs, des acteurs locaux (collectivités locales, territoriales...), les modes de contractualisation entre ces acteurs et avec les institutions publiques sont nouveaux, expérimentaux, diversifiés.

Cette contractualisation correspond à l'émergence d'éléments d'une société globale, qui ne trouvent pas de réponses adéquates dans le système international. Quels seraient la grammaire, les principes, les règles fondant un système institutionnel adapté à la mondialisation ?

Plusieurs approches ont été discutées à partir du constat commun de l'inadéquation des Etats-nations au processus de mondialisation. Certains analystes proposent la constitution de réseaux institutionnalisés (*global policy network*) s'organisant autour d'un problème mondial à résoudre. Des acteurs de nature différente, privés, publics, institutionnels, citoyens, participeraient à l'élaboration de normes et c'est par la surveillance, la transparence et l'exercice de la responsabilité (*access-transparency, accountability*) que les normes élaborées seraient mises en œuvre par les membres des réseaux.

D'autres approches privilégient l'organisation de coalitions volontaires, de regroupements *ad hoc*, et réfléchissent à la construction de régimes internationaux à partir des pratiques des acteurs, en privilégiant la flexibilité et l'efficacité des arrangements par rapport aux objectifs. Cette réflexion est fondée sur une triple remise en question du système institutionnel : critique de son manque de légitimité, d'efficacité et de son caractère inéquitable ; standards différents dans la mise en œuvre des règles internationales ; régimes conçus à partir des intérêts et des contraintes des pays les plus riches. Cette seconde approche conduit à réfléchir sur les principes de la nouvelle gouvernance mondiale, qui permettraient de répondre à ces trois critiques majeures.

Les débats ont montré la nécessité de discussions approfondies sur les concepts de cette nouvelle gouvernance mondiale à travers un dialogue transatlantique renouvelé et une réflexion conduite à partir des objectifs des pays en développement qui sont déjà des acteurs majeurs des négociations internationales. Les domaines de l'environnement (climat) et des ressources naturelles, de la santé, des migrations, du développement rural ont été identifiés comme des domaines d'analyse et d'expérimentation.

Au cours de la séance de clôture, le Président de la République a exprimé son souhait de voir poursuivre cette réflexion conceptuelle sur la gouvernance mondiale pour nourrir le processus du G8. Un réseau de réflexion sur la gouvernance mondiale, dont une des dimensions devrait être transatlantique, pourrait se constituer à partir des centres de recherche, des fondations et des organisations non gouvernementales.