

Pascal LAMY

L'ONU ET LA GOUVERNANCE GLOBALE ENTRE RÊVE ET RÉALITÉ

Soixante-dix ans après l'adoption de la Charte qui la créa, l'ONU navigue inconfortablement entre rêve et réalité.

Le rêve : une organisation de gouvernance universelle capable d'assurer la paix, elle-même produit de progrès humains, économiques, sociaux et désormais environnementaux qui impliquent un pouvoir politique global à la mesure de la cité qu'est devenue notre planète.

La réalité : un « machin » qui emploie 100 000 personnes (hors « casques bleus »), plus souvent critiqué pour son impuissance que célébré pour ses succès.

POURQUOI CE FOSSE, ET COMMENT LE COMBLER ?

Ma réponse ici n'est pas celle d'un diplomate, d'un juriste ou d'un économiste, mais celle que m'inspirent de longues années de pratique du « système onusien » à New York, à Genève, à Bruxelles ou sur le terrain.

« Système », en effet, c'est-à-dire composé d'entités réunies dans un même ensemble mais dont les interactions peuvent se révéler synergiques ou entropiques selon des lois que l'on aimerait connaître mais qui demeurent le plus souvent mystérieuses.

Pour l'essentiel :

- L'Assemblée générale, parlement mondial réunissant les États membres doté d'un pouvoir délibératif, généralement non contraignant, et de contrôle de la famille des organes qui lui rendent compte.

- Le Conseil de sécurité, sorte de Comité exécutif aux pouvoirs étendus en matière de sécurité internationale dominé par les « P5 », les cinq vainqueurs de 1945, membres permanents détenteurs du droit de veto.

- La nébuleuse en expansion constante des organisations spécialisées dont la mission est d'élaborer et de mettre en œuvre des règles et des politiques globales dans divers domaines de la vie internationale (développement économique, santé, pauvreté, commerce, aide humanitaire, réfugiés, droits de l'homme, population, enfants, femmes, environnement, agriculture, éducation, télécommunications, etc.).

- La superstructure politico-bureaucratique, essentiellement newyorkaise, en charge de la machinerie d'ensemble.

- Le Secrétaire général, incarnation et voix de l'organisation, doté d'une autorité exécutive étroite aux contours flous et variables selon les circonstances et les personnalités.

S'ajoutent à ces grandes composantes, une infinité d'instances de coordination, de concertation, dont une instance méconnue mais centrale à laquelle j'ai appartenu durant mes mandats de Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : le Conseil des chefs de secrétariat des Nations unies pour la coordination (*Chief Executive Board*) qui réunit régulièrement le Secrétaire général, son état-major (fort nombreux), et les dirigeants des organisations, fonds et programmes spécialisés.

C'est au cours de ces sessions que j'ai pu contempler ce gouffre entre le rêve et la réalité que j'évoquais plus haut.

Côté rêve : le sentiment de participer à un pouvoir mondial dont la légitimité repose sur une conscience cosmopolite, et dont l'exercice est inspiré par quelques valeurs communes, une grande tolérance et un noyau d'expertise hors pair. Bref, le souffle d'une noble et grande aspiration au gouvernement universel des hommes.

Côté réalité : une bureaucratie pesante, des préparatifs chronophages, qui n'empêchent pas des divagations délibératives souvent mal maîtrisées. Des audaces enterrées sous des prudences diplomatiques convenues. Un suivi approximatif des orientations retenues. À l'origine de ce qui fut pour moi souvent un vertige, l'impossibilité de réunir ce que l'on est en droit d'attendre d'une gouvernance quelle qu'elle soit : du leadership, de la légitimité, des résultats (dont les ingrédients habituels sont l'expertise, le savoir-faire et la cohérence).

Cette impossibilité s'explique : ces trois éléments ne sont aujourd'hui réunis que dans le cadre national et, de manière plus ténue, au niveau de l'Union européenne. Notre système international, et donc l'ONU, reste de nature « westphalienne », c'est-à-dire composé d'États-nations souverains gardant, pour l'essentiel, la liberté de souscrire ou non à des obligations qui entament leur souveraineté. C'est pourquoi les organisations internationales, et l'ONU au premier rang, restent, pour employer le jargon habituel, « conduites par leurs membres ». C'est pourquoi elles sont le plus souvent animées, contrôlées, voir même gérées par des diplomates professionnels, chargés, comme au Moyen Âge, d'aménager les interfaces entre les souverains qu'ils servent (et qui font leur carrière).

Est-ce à dire que le déficit actuel de gouvernance globale est irrémédiable aussi longtemps que les relations internationales (inter/nationales, entre nations) demeurent le quasi-monopole de 193 acteurs théoriquement égaux entre eux ?

Non, à mon sens, car des avancées demeurent possibles sans révolution. En voici quelques-unes :

La **première** serait de reconnaître l'impossibilité, pour longtemps, de réunir dans les mains d'un seul pouvoir international à la fois la légitimité, le leader-

ship et l'expertise. En favorisant, de manière pragmatique, l'exercice conjoint de ces fonctions par des instances différentes mais mieux coordonnées : aux Nations unies la légitimité partielle qui lui confère le sentiment encore embryonnaire d'appartenance à une communauté universelle ; au G20 le leadership issu du consensus entre les « grands » d'aujourd'hui et de demain, y compris les Africains ; aux organisations spécialisées les ressources humaines et financières nécessaires pour la mise en œuvre de leurs missions qui correspondent aux politiques internationales nécessaires.

C'est, à peu près, la situation d'aujourd'hui. Reste à améliorer la cohérence entre les trois pôles d'un tel « triangle ». Un pas a été fait au G20 puisqu'y siège le Secrétaire général de l'ONU ainsi que quelques-unes des principales organisations spécialisées (OIT, OMC, FMI, Banque mondiale). Il pourrait être complété par une obligation de la présidence tournante du G20 de rendre les comptes à l'Assemblée générale de l'ONU. Dans ce schéma, le G20 tiendrait lieu de « Conseil de sécurité économique, social et environnemental », comme proposé par Jacques Delors dans les années 90, et se substituerait au Conseil économique et social prévu par la charte de l'ONU mais dont on sait qu'il fut rapidement, et probablement définitivement, marginalisé par les institutions de Bretton Woods.

La **seconde** serait de réformer le Conseil de sécurité pour l'adapter aux réalités contemporaines. Serpent de mer diplomatique, cette réforme ne pourra, je crois, voir le jour que lorsque l'Union européenne aura accompli des progrès d'intégration justifiant un siège européen. En attendant, il serait indispensable d'actualiser la Charte en mandatant cette instance pour mettre sur pied une convention sur la cyber-sécurité. Sujet ignoré, évidemment, en 1945 mais désormais potentiellement porteur de conflits et de dommages considérables.

Le **troisième** serait de décentraliser la gestion des ressources des organisations spécialisées en amalgarrant substantiellement les superstructures new-yorkaises bien trop pesantes et en élargissant l'autorité exécutive des dirigeants de ces organisations ainsi que celle du Secrétaire général qui serait formellement habilité à exercer une fonction d'impulsion politique, de coordination et de gestion mieux abritée des interventions diplomatiques incessantes des États membres. La contrepartie de cette autorité augmentée devrait être une responsabilité plus claire et des méthodes d'évaluation modernes.

La **quatrième** serait de « dé-diplomatiser » la nomination du (de la) Secrétaire général(e) qui serait recruté(e) à l'issue d'un processus de sélection transparent, sur des critères professionnels de capacité, d'expérience et d'autorité au principal, et géographiques à l'accessoire.

La **cinquième** serait d'insérer dans les statuts de tous les organes / organisations / fonds / programmes une clause prévoyant leur extinction au bout de dix ans, sauf décision contraire prise par les États membres. De manière à éviter la perpétuation de structures qui ne correspondent plus aux nécessités du moment, à remédier aux innombrables recouvrements de leurs missions qui surviennent subrepticement (le fameux « plat de spaghetti ») et à libérer des moyens pour faire face à des nécessités nouvelles pour l'avenir.

La **sixième**, plus difficile mais non moins nécessaire, consisterait à remettre en chantier la plateforme des textes qui servent de fondement idéologique aux Nations unies : la Déclaration universelle des droits de l'homme et ses dérivés. D'abord, pour y intégrer les progrès réalisés depuis soixante-dix ans par le droit international et sa jurisprudence (« *jus cogens* »). Ensuite, pour resserrer les mailles de ce tissu éthique à la mesure des interdépendances que produi-

sent les globalisations technologique et économique.

C'est ici, à mon sens, que les faiblesses actuelles de l'ONU sont le plus préoccupantes. Celles que Polanyi¹ avait identifiées en parlant de « désenca斯特rement » de l'économie et de la société.

Y remédier sera lent, tant le spectre des sagesses et des cultures qui s'expriment dans notre monde est large. Mais indispensable si l'on estime que les matrices de la paix et de la guerre, de la stabilité et des tensions résident dans les injustices, réelles ou perçues, que produisent ou entretiennent nos systèmes économiques et sociaux. Les nations, au fond, ne seront moins désunies que si davantage de valeurs les unissent, condition préalable à la reconnaissance, donc à l'existence d'un pouvoir supranational, comme nous, les Européens, le savons. On pourra alors, enfin, parler sans mentir de la « Communauté internationale ».

Pascal Lamy
Président *emeritus* de l'Institut Jacques Delors
Ancien Directeur général de l'OMC

1. Historien de l'économie et économiste hongrois.



Le site de la Fondation Seligmann

www.fondation-seligmann.org



Le site Internet de la Fondation Seligmann a été restructuré afin d'apporter une meilleure visibilité aux engagements et aux différentes actions de la Fondation, à Paris, dans l'Essonne et en Seine-Saint-Denis, et de vous faciliter l'accès au journal *Après-demain*.

La Fondation Seligmann a, ainsi, le plaisir de vous proposer, en plus de l'offre papier traditionnelle, deux nouvelles offres : une offre numérique seule et une formule intégrale (papier et numérique), avec l'accès à un espace abonné privilégié.

Les archives d'*Après-demain* de 1957 à 2011 sont disponibles gratuitement sur le site Internet pour vous permettre d'effectuer des recherches. *Après-demain* est témoin et porteur de débats d'idées et de réflexion sur l'histoire et l'évolution politique, économique et sociale de ce dernier demi-siècle. Cette source documentaire, prenant en compte les différentes problématiques d'actualités de la société, est à votre disposition pour compléter vos connaissances, alimenter vos recherches et élaborer vos dossiers pédagogiques.

Vous pouvez également télécharger sur le site Internet les fiches de demandes d'aides et les fiches projets pour le concours.