

L'AVENIR DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.
PERSPECTIVES JURIDIQUES
Courmayeur 26-27-28 juin 2014

Table ronde
Entre principe de légalité et politique internationale :
repenser le système des Nations Unies

Pascal Lamy

Je vous remercie de m'avoir invité à contribuer aux travaux d'un cercle aussi prestigieux que celui qui vous unit. Vous comprendrez aisément que mes propos soient plutôt inspirés par des considérations pratiques que par des considérations théoriques ou juridiques. Chacun - c'est une des lois du système international - essaie de se spécialiser dans ce qu'il fait le mieux.

Avant de regarder l'avenir - et je le ferai en partie en croisant les propos du Professeur Jacqué - je voudrais faire une ou deux observations sur l'évolution du système international dans le passé et à l'heure actuelle.

Pour ce qui est du passé, je me fonde sur mon expérience. Je dis souvent que j'ai eu la chance de connaître les trois principaux états de la gouvernance : le national – qui est solide -, l'european – qui est liquide - et l'international - qui est gazeux -.

Nous connaissons toute l'histoire de l'édification des organisations internationales, depuis les organisations techniques au XIX^e siècle, les tentatives qui ont suivi la Première Guerre mondiale et la grande impulsion de l'après la Seconde Guerre mondiale qui s'est poursuivie dans les décennies suivantes.

L'impulsion qui avait conduit à la construction de règles et d'institutions régissant la vie internationale (internationale au sens d'inter-nations, c'est-à-dire entre les nations) s'est arrêtée vers le milieu des années 90.

Depuis ce moment, on n'a pas connu d'avancées comparables à la création de la Convention sur la mer, de la Cour pénale internationale ou à la conclusion de l'Uruguay Round, et ce ne sont que quelques exemples. Il faut avoir ce bilan en tête quand on raisonne sur l'avenir. A mon avis, la principale raison de cette mise à l'arrêt ou, en tous cas, de ce ralentissement vient du bouleversement géoéconomique et donc géopolitique mondial, à savoir l'émergence de nouvelles puissances économiques, donc politiques.

C'est en 2012 que, pour la première fois depuis que l'on comptabilise la taille des économies, la production des pays que l'on appelait « pays en développement » est devenue supérieure à celle des pays que l'on appelait « pays développés ». Cela entraîne un certain nombre de transformations fondamentales. Sans être complètement marxiste, il faut bien admettre que c'est de l'évolution de la technologie et des économies que viennent les forces principales qui structurent le système international. Or, pour de nombreuses raisons, ces nouveaux venus ont un problème d'ajustement. Jusqu'à maintenant, la matrice idéologique, culturelle, politique, juridique du système international a été cent pour cent occidentale. A l'heure actuelle, nous traversons une phase qui exige un réajustement du système à ces nouveaux rapports de force économiques et politiques ; et, compte

tenu de l'extrême viscosité des processus internationaux dont Jean Paul Jacqué vient de parler, j'ai le sentiment qu'il y en a encore au moins pour une ou deux décennies. Voilà ma première observation sur le passé.

Ma deuxième observation est un peu plus proche de vos propres sujets et provient de mon vécu dans un système national, puis dans le système européen et enfin lorsque j'étais directeur général de l'OMC. Je souhaiterais que l'on fasse une distinction sémantique entre une organisation internationale et une institution internationale. Sur le plan conceptuel il y a, à mon sens, une frontière importante entre les deux, même si elle n'est pas toujours très nette, et c'est à cette frontière qu'il faut s'intéresser pour comprendre comment fonctionne le système international, y compris dans ses interstices et dans ses coins d'ombre.

Je m'explique. Une organisation internationale est quelque chose que ses membres, Etats-nations souverains, ont décidé de constituer et qui fonctionne à partir de leur volonté et de leur consensus. Elle repose sur le fameux concept de « *member-driven* ». Pour sa part, une institution internationale est une organisation internationale qui a acquis, par divers moyens, un pouvoir qui va au-delà du consensus de ses membres ; et c'est là, pour vous juristes, qu'il y a une zone à explorer et sur laquelle à mon sens vous ne portez pas assez votre regard : cela concerne les méthodes de travail.

Un exemple, parmi beaucoup d'autres, est de déterminer qui a le droit, la possibilité, la capacité de mettre des propositions sur la table. Il y a des institutions et des organisations dans lesquelles il n'y a que les membres qui peuvent faire des propositions. Il y en a d'autres dans lesquelles les secrétariats permanents ou les dirigeants de ces organisations en ont la capacité. Je pense à cet exemple, car très souvent c'est cela qui va faire la différence. Alors que les textes, les principes, les constitutions de ces organisations ignorent le plus souvent ces détails, dans la vie de tous les jours c'est cela qui compte.

D'ailleurs, ce n'est pas tout à fait un hasard. J'ai bien écouté le Professeur Jacqué, y compris lorsqu'il dit - et je suis d'accord avec lui - que « l'Union n'est pas une organisation internationale ». Je pense que ce n'est pas un hasard si les pères fondateurs de l'Union européenne ont doté la Commission européenne d'un monopole de proposition ; en ce sens, c'est elle qui représente l'intérêt général. Donc je choisis cet exemple plutôt que d'autres exemples plus classiques, comme le Mécanisme de règlement des différends. Si vous regardez comment fonctionnent l'Union internationale des télécommunications, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation internationale du travail ou l'OMC, les différences dans la pratique sont de ce point de vue très, très grandes et très souvent les juristes ne les voient pas parce qu'ils mettent tout dans le même sac.

Pour revenir à l'OMC, que j'ai bien connue pendant une quinzaine d'années, il est vrai que c'est à la fois une organisation et une institution. C'est une organisation quand il faut légiférer et c'est une institution quand il faut mettre en œuvre les règles qui ont été décidées. Elle a donc un caractère hybride. Si vous prenez d'autres organisations similaires, vous trouverez le même type de mélange et il faut y faire très attention lorsque l'on raisonne sur les organisations internationales.

Un mot maintenant sur l'avenir pour évoquer trois tendances. Une remarque sur ce que le Professeur Jacqué appelait la « vision globale du système » ; une deuxième sur les façons de faire, c'est-à-dire l'évolution des pratiques et une troisième, plus générale, sur l'articulation de la globalisation (au

sens économique et technologique du terme) et des systèmes de gouvernance - le droit international et les institutions -.

D'abord le système dans son ensemble, tel qu'on peut le projeter d'ici dix ans. J'ai compris que c'étaient aussi des questions que vous vous posez dans cette session. Mon triangle de départ ressemble d'assez près à celui de Jean-Paul Jacqué. C'est un triangle de légitimité, de cohérence et d'efficacité. L'expérience prouve que pour diverses raisons - et il en a données suffisamment pour que je ne m'étende pas sur ce point - il n'est pas possible au niveau international de produire à la fois de la légitimité, de la cohérence et de l'efficacité (contrairement à ce qui se passe dans les systèmes nationaux), pour des raisons qui tiennent à la structure du système international et notamment à la souveraineté des Etats-nations qui, quoi qu'on en pense, reste le fondement du système international.

On en connaît les raisons : la légitimité internationale ne peut être que secondaire par rapport à la légitimité première des Etats-nations souverains. Les problèmes de cohérence sont considérables puisque le système a été fondé sur la base d'organisations spécialisées, créées au coup par coup en fonction de la volonté des Etats-nations souverains de coopérer sur tel ou tel sujet (l'agriculture, le commerce, la santé, le travail, les télécommunications, la finance, le développement, etc.).

Il y a aussi des problèmes d'efficacité qui tiennent tout simplement au fait que l'on a déjà du mal à faire fonctionner une administration nationale de manière efficace, pour des raisons qui tiennent essentiellement à la sociologie des organisations bureaucratiques. Ces difficultés sont décuplées au niveau international puisque les administrations internationales sont encore plus loin d'un contrôle politique - dont chacun sait qu'il a beaucoup de mal à s'exercer au niveau national. Aussi longtemps que l'on restera attaché au principe westphalien (plus ou moins modéré par quelques règles communes), on ne pourra pas envisager une organisation internationale qui assure un niveau satisfaisant d'efficacité. J'ai le sentiment que c'est aussi vrai sur le plan théorique que sur le plan pratique.

Ce qui se dessine permettra néanmoins peut-être d'aller dans une direction qui aidera le système international à produire chacun des trois éléments fondamentaux de la gouvernance, si l'on admet que l'on n'est pas dans un système unique. On est dans un système qui relie plusieurs systèmes, en l'occurrence, les Nations Unies (au sens politique du terme), les organisations internationales spécialisées, et une structure comme le G20. Les Nations Unies sont légitimes, mais inefficaces. Les organisations internationales sont efficaces, mais ne sont pas légitimes, ni cohérentes. Le G20 peut être cohérent, mais n'est ni légitime, ni efficace - ne serait-ce que parce que toute orientation sortant du G20 n'est mise en œuvre qu'à travers des organisations internationales classiques -. L'idée que le G20 prend des décisions est une formidable approximation médiatique. Le G20 produit des consensus sur un certain nombre d'orientations et ces orientations ne sont mises en œuvre que si elles trouvent leur place dans le système international.

Au fond, ce que je vois se dessiner est un système dans lequel chacun maximise son avantage comparatif. Donc le G20 se spécialise dans la cohérence ; les organisations spécialisées se spécialisent dans l'efficacité - parce que ça elles savent faire et elles ont l'expertise qu'il faut - et les Nations Unies se spécialisent dans la légitimité, dans le débat public, la responsabilité ou l'*accountability*. Le problème reste de trouver une liaison correcte entre les trois côtés du triangle. Je

pense que si l'on arrive à structurer correctement chacun des trois côtés du triangle et à créer les relations nécessaires entre ces trois pôles, même si l'on n'arrive pas à ériger une cathédrale romane, on aura peut-être un dispositif un peu plus baroque mais probablement plus efficace.

On en a un assez bon exemple dans ce qui a été fait depuis la crise de 2008 en matière de régulation financière. Avant la crise, le secteur de la finance était une un des grands vides de la régulation internationale, car c'était l'industrie la plus globalisée et la moins régulée à l'échelle globale. Si l'on regarde les choses de près, on a là un exemple de quelque chose qui peut peut-être avancer. Je pense, par exemple, à la création du Forum de stabilité financière et à la Banque des règlements internationaux (qui est en réalité devenue le secrétariat permanent d'une « Organisation mondiale de la finance » qui ne dit pas son nom) qui a été créée à l'initiative du G20 et qui maintenant doit se coordonner notamment avec le Fond monétaire international et, évidemment, *a fortiori* avec toutes les autorités prudentielles nationales. Ce n'est pas une architecture très pure, mais c'est quelque chose qui peut produire des résultats et c'est cela qui compte.

La deuxième tendance ressort des résultats d'une commission que j'ai eu la chance de présider pendant deux ans et qui a rendu son rapport au mois d'octobre 2013. Il s'agit du rapport de l'Oxford Martin School, mené par une commission mondiale à laquelle participait notamment Amartya Sen, Arianna Huffington, Mme Bachelet - qui est maintenant devenue présidente au Chili -. Le rapport portait sur l'examen des défis des générations futures en matière de démographie, d'environnement, d'inégalité, de géopolitique. Dans ce rapport nous avons fait des suggestions pour améliorer les systèmes internationaux de gouvernance, y compris ceux qui touchent aux organisations internationales. Nous l'avons fait en utilisant une méthode un peu particulière qui consiste à regarder au cours des deux ou trois dernières décennies ce qui a marché et ce qui n'a pas marché dans la gouvernance internationale. On a pris dix exemples qui avaient marché et dix exemples qui n'avaient pas marché en demandant aux experts de cette école de l'Université d'Oxford de nous disséquer tous ces exemples et de nous dire pourquoi ce qui a marché a marché et pourquoi ce qui n'a pas marché n'a pas marché. Exercice formidablement pragmatique - c'est comme cela d'ailleurs que l'on peut mettre d'accord des personnalités de provenance aussi différente sur divers continents - et dont les leçons sont très éclairantes. A ceux que cela intéresse, je recommande ce rapport que l'on peut trouver sur le site Internet de l'Oxford Martin School.

Que nous dit-il sur le système international ? Pourquoi, par exemple, cela a-t-il à-peu-près bien marché en matière de lutte contre le SIDA, en matière de réparation de la couche d'ozone, en matière de préparation de l'échéance de l'an 2000 ? Pourquoi cela n'a-t-il pas marché en matière de réglementation financière avant 2008, en matière de surpêche dans les océans ou en matière de limitation des émissions de gaz carbonique ? Ce ne sont que quelques exemples parmi ceux que l'on a examinés. Une des grandes leçons de cet examen est que des solutions ont progressé lorsque des coalitions se sont substituées au fonctionnement normal du système international. Autrement dit : cela a marché lorsque la structure en charge (qui était une structure classique, interétatique, au sens westphalien du terme) a été mise de côté et que l'action a été menée par une coalition réunissant, certes des pouvoirs publics - mais pas toujours des pouvoirs publics nationaux -, mais aussi des organisations de la société civile, des grandes corporations et des grandes firmes multinationales. C'est lorsque des coalitions de ce type ce sont mises en place que cela a marché et c'est lorsque l'on est resté dans le système international classique que cela n'a pas marché.

Cette observation est importante si l'on prend, par exemple pour revenir au thème du débat d'aujourd'hui, le Conseil de sécurité des Nations Unies et le Conseil d'administration du Fonds Global sur le SIDA. En gros, il y en a un qui est du XIX^e siècle (même si il a été décidé au XX^e siècle) et un autre qui est clairement du XXI^e siècle. Qui décide autour de la table du Fonds Global sur le SIDA (qui est maintenant la principale organisation de financement de la lutte contre le SIDA) ? C'est un mélange hétéroclite de représentants d'Etat, de représentants d'organisations de la société civile, de représentants de l'industrie pharmaceutique, de représentants des grands donateurs, notamment américains, qui mettent un ou deux milliards de dollars sur la table tous les ans. C'est un dispositif totalement différent du dispositif précédent et je crois qu'il faut accepter d'aller dans cette direction.

Pour ce qui est de l'engagement des acteurs classiques que sont les Etats, la réalité montre que les acteurs publics les plus présents dans ces coalitions ne sont souvent pas les Etats mais les villes. Autrement dit, il y a une sorte d'irruption des cités dans la gouvernance et c'est normal compte tenu de la taille qu'elles prennent sur la planète. C'est quelque chose qu'il faut aussi intégrer dans la nouvelle donne parce qu'en principe - sauf à l'époque de la Ligue Hanséatique et de Venise -, ce n'étaient pas les cités qui étaient les principaux sujets du droit international.

Si l'on se projette dans l'avenir, je crois qu'il faut se faire à l'idée que des organisations comme celles-ci, constituées en tant qu'acteurs globaux, sont promises à un avenir international. D'ailleurs, dans les propositions que nous avons formulées pour essayer d'améliorer le système, certains concernent le système international et les organisations internationales, à commencer par l'idée de doter les organisations internationales d'une clause qui les obligerait tous les 10 ans à revoir leur mandat, leur composition, leurs ressources, leur budget, leurs effectifs. C'est une hygiène qui manque au système actuel et qui explique un certain nombre de viscosités que nous connaissons, y compris les phénomènes de *mission creep* qui ont été très bien analysés par ailleurs.

Ma dernière observation est un peu plus théorique et porte sur les vrais enjeux d'organisation de ce système international. Nous connaissons le fond de tableau. Il est là et il ne va faire que se renforcer dans les décennies à venir. C'est la globalisation avec sa motorisation technologique, ses effets d'interpénétration économique, et notamment la considérable transformation que cette globalisation a produite dans les systèmes de production des biens et des services en les déterritorialisant, en les dénationalisant. C'est tout ce que j'ai mis en avant lorsque j'étais DG de l'OMC sur le thème « *Made in the world* ». Il s'agit simplement du fait que les économies internationales s'intègrent comme en leur temps les économies nationales, et que la notion de frontière politique ne correspond absolument plus à la réalité des processus économiques. Les deux tiers du commerce international concernent aujourd'hui des composants et, en moyenne, la production d'un bien ou d'un service implique 5 ou 6 pays différents. Elle impliquait 2 ou 3 pays il y a 20 ans, 5 ou 6 aujourd'hui, et se fera dans 10 ou 15 pays d'ici 20 ou 30 ans. Ces processus d'intégration sont là et vont se poursuivre. Ils intègrent les systèmes économiques et, à mon avis, la grande question que nous devons nous poser pour l'avenir est de savoir de combien d'intégration sociale, sociétale et politique, cette intégration économique a besoin.

Il faut vraiment faire preuve d'imagination pour préparer cet avenir. C'est la question que posait déjà Karl Polanyi quand il parlait d'encastrement ou de dés-encastrement de l'économie et de la société. Nous avons vécu pendant des siècles dans des systèmes dans lesquels nous cohabitons avec

différents systèmes de valeurs, différentes préférences collectives sur le plan politique, sur le plan humain, sur le plan de la précaution adoptée en matière de santé et d'alimentation. C'était possible. Il fallait aménager cette cohabitation, mais au fond nous vivions séparément. Ce monde-là est en train de s'achever. Nous ne vivons plus séparément et pourtant nous savons très bien que nous ne pouvons pas vivre de manière homogène. Ce serait une utopie probablement assez dangereuse. Donc, à mon avis, la grande question pour l'avenir, y compris pour vous juristes, est de savoir non plus comment on peut vivre sans conflits majeurs les uns à côté des autres - ça c'est la paix au sens des Nations Unies -, mais comment vivre sans conflits majeurs ensemble. Vivre ensemble, ce n'est pas vivre en cohabitation ou en coexistant.

Cette question nous ramène aux principes juridiques fondamentaux du système international : quelle subsidiarité ? Pouvons-nous, nous Européens, vivre dans un monde dans lequel nous avons de plus en plus d'échanges commerciaux avec les Américains, sans partager la même préférence, par exemple, sur le rôle de la peine de mort ? Oui, jusqu'au moment où les Européens pour des raisons morales cessent d'exporter des produits létaux aux Etats-Unis.

L'OMC vient d'avoir à traiter un contentieux sur la question de savoir si les Européens ont raison d'interdire l'importation de fourrure et de viande de bébé phoque parce que le Parlement européen considère que la manière avec laquelle les Inuits exploitent cette ressource - qui leur appartient - ne correspond pas aux normes européennes sur le bien-être des animaux. En quoi les Européens et les Inuits ont-ils besoin de partager une norme commune sur le bien-être des animaux ? C'est une question concrète. Elle a été posée là, comme souvent par voie de contentieux, sous un angle un peu particulier. Mais la vraie question est la suivante : Quel degré d'harmonisation de nos préférences collectives cette globalisation économique va-t-elle impliquer ? C'est à vous de l'étudier de près parce qu'encore une fois, il y a des domaines dans lesquels c'est absolument nécessaire et il y a des domaines dans lesquels ça l'est moins. A bien des égards, le droit international est concerné par la gestion de cette interface.

Compte tenu de la force de cette globalisation technologique et économique, je pense qu'il faut vous mettre dans l'esprit qu'on va petit à petit abandonner cette notion ambiguë de communauté internationale parce qu'il n'y a pas de communauté internationale. Il n'y pas de communauté entre des nations. Il n'y a que des communautés mondiales. A mon avis, une des grandes questions que vous allez avoir à vous poser à l'avenir est effectivement de déterminer comment vous sortez de l'univers juridique qui est le vôtre, celui de l'international, pour aller vers le mondial, ce qui est différent.

Pour conclure, je voudrai juste dire un mot sur les crises. Je crois que l'expérience montre que si l'on regarde les progrès de la gouvernance internationale depuis la fin du XIX^e, à 80%-90% ils ont été provoqués par des crises ou des catastrophes. Si l'on prend la période récente, il a fallu, par exemple, la crise de 2008 pour que le G7-G8 se transforme en G20. C'était une évidence depuis longtemps que le G7-G8 n'avait plus beaucoup de sens du point de vue géoéconomique. Tout le monde le savait, mais il a fallu la crise pour passer au G20. Je ne dis pas que le G20 est absolument efficace. Mais ce que nous révèle l'expérience des dernières années est qu'il a fallu cette crise pour créer celle que j'ai appelée tout à l'heure « l'Organisation mondiale de la finance » qui siège à Bâle et qui s'appelle en réalité le *Financial Stability Board*.

L'autre moyen de faire avancer ces sujets, on le connaît : c'est l'opinion publique. Ce sont les citoyens et la pression qu'ils exercent sur leur gouvernement lorsqu'ils prennent conscience des réalités internationales au fur et à mesure de l'augmentation de leur niveau de vie, des projets de l'éducation, de leur accès aux moyens d'information. C'est là que des mécanismes intelligents d'*accountability* peuvent jouer un rôle de courroie de transmission entre la conscience des opinions, qui s'améliore petit à petit, et la pression qui peut être exercée sur les gouvernements.

De ce point de vue-là, la meilleure invention qui a été produite récemment, ce sont les Objectifs du Millénaire qui ont été une espèce de coup d'Etat institutionnel de l'équipe qui entourait à l'époque Kofi Annan et qui a effectivement mis en place une *machinery* qui a produit de l'*accountability*.

J'ai assisté aux réunions des Nations Unies pendant lesquelles les chefs d'Etat et de gouvernement disaient ce des Objectifs du Millénaire a eu un véritable impact sur leur comportement national. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle la nouvelle tranche post-2015 des Objectifs du Millénaire sera difficile à déterminer, car les diplomates ont été vaccinés. On les a pris une fois de court en mettant en place un mécanisme d'*accountability* qu'en réalité ils n'avaient pas prévu, ni imaginé.

Néanmoins, je pense qu'il y a deux voies et, comme on ne peut pas souhaiter qu'il y ait des crises pour améliorer le système de gestion des crises - car ce n'est pas très rationnel -, l'autre voie est celle de l'*accountability*. De ce point de vue-là, ce qui se passe au Conseil des droits de l'Homme est un assez bon exemple d'*accountability*. Le grand changement vient de ce que l'on a maintenant mis en place des examens, des *peer review*. Tout cela se fait en public, sous l'attention des médias nationaux. Quand un pays est passé en revue au Conseil des droits de l'Homme, les médias nationaux sont très attentifs à ce qui s'y passe et cela peut avoir de l'impact.

En conclusion, je pense que l'*accountability* est la bonne courroie de transmission pour faire évoluer la gouvernance internationale en dehors des crises.