

20 DÉFIS POUR LA PLANÈTE, 20 ANS POUR Y FAIRE FACE *

Jean-François Rischard

Dans ce livre, qui doit beaucoup à son expérience de vice-président pour l'Europe de la Banque mondiale, Jean-François Rischard veut nous alerter sur les grands problèmes planétaires et sur la nécessité d'inventer de nouvelles coopérations internationales pour les traiter. La première partie de l'ouvrage, explicative, passe en revue les enjeux actuels et souligne l'importance de deux forces motrices : les développements démographique et économique. La partie suivante, prospective, analyse la vingtaine de défis auxquels nous allons être confrontés. Quant à la troisième, stratégique et politique, elle décrit les obstacles à l'émergence d'un gouvernement mondial et propose, en compensation, des réseaux internationaux de coopération renforcée. Dans les pages reprises ici, l'auteur définit puis présente ce qu'il appelle les « problèmes intrinsèquement mondiaux », autrement dit ceux qui resteront insolubles en dehors d'un cadre d'action planétaire. D'après lui, ces problèmes seront de trois ordres. Les premiers découleront d'effets transfrontaliers et des limites physiques de l'espace habitable. Les deuxièmes concerneront des questions sociales et économiques, ils seront liés à la manière dont nous partagerons notre humanité. Les troisièmes, plus juridiques, dépendront de notre capacité à produire des règles communes, à faire régner la justice et à décourager les tricheurs. Bien que relevant de domaines différents, ces défis présenteront des caractéristiques communes : des conséquences potentiellement catastrophiques, des blocages plus idéologiques que techniques, des coûts de traitement peu élevés par rapport au revenu global de la planète, etc. Animées par un sentiment d'urgence, ces considérations nous obligent à « lever le nez », à sortir des fausses controverses et des prospectives hexagonales, et pour le moins à connaître les tendances globales qui affecteront notre société et ses institutions. Certains parlent de « biens publics mondiaux », d'autres de « biens planétaires communs » ou « d'intérêt général mondial » : dans tous les cas, notre État national n'est plus qu'une petite variable des scénarios planétaires, qu'un acteur, comme le disait Daniel Bell, « trop petit pour les grandes choses ».

ALEPH

(...)

1. UNE DÉSAGRÉABLE SENSATION AU CREUX DE L'ESTOMAC

Pensez aux évolutions survenues ces dernières années. Si vous êtes ressortissant d'un État riche, ne vous est-il jamais arrivé, tandis que les hommes politiques de votre pays discutaient âprement l'inscription payante dans les universités, l'adoption ou le rejet de l'euro, l'instruction religieuse dans les écoles, la réduction de la durée hebdomadaire du travail, la longueur de la saison de la chasse, le mode de financement des partis ou le niveau des taux d'intérêt..., de sentir votre ventre se nouer à l'idée qu'en attendant ils laissaient en suspens des questions planétaires primordiales ? N'avez-vous jamais eu le sentiment angoissant que la brièveté des cycles électoraux et le système de référence

(*) Extraits de : RISCHARD J.-F., *20 défis pour la planète, 20 ans pour y faire face*, 2002, traduction française 2003, Paris : Actes Sud/Solin, 253 pages.

territorial de la plupart des politiciens n'ont aucune commune mesure avec la longévité et le caractère transnational des grands problèmes qui se posent à l'échelle de la planète ?

Vos sentiments n'ont sans doute pas été très différents si, au contraire, vous êtes ressortissant d'un pays en développement – à cela près que vous avez probablement un sens plus aigu de ces grands problèmes en souffrance. Leurs effets tangibles n'auront pas pu vous échapper : l'agression du milieu naturel, la pauvreté, les affrontements ethniques, les nouvelles pandémies sont du nombre. Et peut-être vous arrive-t-il d'éprouver un vrai désespoir, tant devant l'horizon borné des politiciens que devant la faiblesse ou la corruption du système politique. Il y a de quoi être découragé par la succession trop rapide des gouvernements, la kleptocratie des élites, ces ministres qui se rengorgent quand les choses vont à peu près bien mais s'empresstent de montrer du doigt les organisations internationales quand des choix difficiles s'imposent à eux...

Au Nord comme au Sud, l'impression lancinante que des problèmes planétaires cruciaux restent en souffrance donne lieu à des questionnements angoissés. *Quid* des mesures à adopter à propos du réchauffement de la planète et des autres atteintes à l'environnement ? de la lutte contre la pauvreté qui touche la majorité des habitants du globe ? des moyens mis en œuvre pour enrayer la propagation des nouvelles maladies infectieuses ? du regain d'efforts à engager contre le trafic de drogue ? de la réflexion à mener d'urgence sur les échanges commerciaux, la gestion des crises financières, la redéfinition de la propriété intellectuelle sur le plan international ? ou des débats de fond qu'il conviendrait d'avoir autour des biotechnologies et du commerce électronique, faute de quoi il deviendra vite impossible de leur imposer un minimum de réglementation ? La réponse est invariablement la même : les tentatives de solution restent très en deçà des enjeux.

Pourquoi ? Parce qu'on ne s'attaque pas de front au problème fondamental : les défaillances du système actuel de résolution mondiale des grands problèmes mondiaux, qui constituent l'un des aspects les plus inquiétants du fossé de gouvernance décrit plus haut. Pour dire les choses simplement, le dispositif international existant n'est pas à la hauteur. Il faut en imaginer un meilleur, et dans les plus brefs délais. Si, pour des raisons que nous examinerons plus loin, la constitution d'un gouvernement mondial est inenvisageable, il existe des solutions alternatives. Avant d'explorer ces pistes, penchons-nous de plus près sur ces grandes questions que la planète va devoir affronter au cours des deux prochaines décennies. (...)

2. LES PROBLÈMES INTRINSÈQUEMENT MONDIAUX

Les problèmes intrinsèquement mondiaux sont au nombre d'une vingtaine, et l'état de la planète que nous laisserons aux générations futures dépendra des solutions que nous réussirons – ou non – à leur apporter dans les vingt ans à venir. Comment au juste déterminer leur caractère « intrinsèquement mondial » ? Au milieu de l'année 1999, la Banque mondiale, au dire d'un groupe interne d'experts, était impliquée dans plus de soixante questions « mondiales ». D'autres organismes et d'autres institutions (le Programme des Nations unies pour le développement, par exemple, ou la Fondation Carnegie pour la paix dans le monde) travaillent également sur tout un éventail de questions et de problèmes de gouvernance débordant largement le cadre des frontières nationales.

À ce jour, cependant, personne n'a vraiment entrepris de cerner les caractéristiques qui rendent certains de ces problèmes intrinsèquement mondiaux – autrement dit insolubles en dehors d'un cadre d'action planétaire incluant toutes les nations sans exception. La tendance veut plutôt qu'on qualifie ainsi à la va-vite des problèmes qui ne le sont pas intrinsèquement (la pollution de l'air ou les pluies acides en Asie du Sud-Est, les formes endémiques du paludisme en Afrique), auxquels il faut s'attaquer à l'échelle régionale et nationale.

Une vingtaine de questions seulement sont de nature intrinsèquement mondiale. Elles se répartissent en trois catégories :

- La première concerne les effets transfrontaliers et les limites physiques de l'espace habitable, soit en gros ce que certains appellent les « biens planétaires communs ». Elle recouvre les questions liées à la manière dont nous partageons la planète.
- La deuxième regroupe des questions sociales et économiques aux répercussions mondiales, dont le règlement urgent exige une masse critique que seules les coalitions internationales permettent d'atteindre. Elles portent sur la manière dont nous partageons notre humanité.
- La troisième correspond à des questions d'ordre juridique qu'il faut traiter à l'échelon mondial afin d'éviter les effets d'arbitrage réglementaire qui avantagent trop souvent les tricheurs et les resquilleurs. Il s'agit, en somme, du partage commun des règles.

Voici, brièvement présentée, la liste de ces vingt questions. (...)

2.1. Une même planète : questions relatives aux biens planétaires communs

L'espace public mondial correspond à ces biens naturels collectifs que sont les océans, l'eau, les forêts, dont chaque être humain a besoin mais qui risquent fort de pâtir de l'implacable logique à l'origine de la « tragédie des communaux » anglais. Deux mots sur le sujet : au Moyen Âge, il existait autour des villages des îles Britanniques des terrains communaux où les paysans laissaient paître leurs troupeaux. Chaque fois qu'un paysan ajoutait un mouton à son troupeau, le surcroît de bénéfice que cela représentait pour lui était, disons, égal à + 1. Seulement, cela avait aussi un prix, car l'animal supplémentaire contribuait à la surexploitation des pâtures communales. Ce coût étant cependant supporté par l'ensemble des villageois, pour le paysan concerné il était inférieur à - 1. Sans états d'âme, chaque paysan augmentait donc son troupeau.

Là se trouve le ressort de la tragédie : les paysans ont tous le même intérêt à multiplier leurs cheptels, mais arrive un jour où la quantité de bétail empêche si bien le renouvellement des pâtures que l'élevage devient tout simplement impossible. Que s'est-il passé ? La communauté n'a pas réalisé que l'intérêt personnel de chacun de ses membres contredisait l'intérêt collectif. Elle n'a pas su gérer les communaux dans l'intérêt commun.

Les six grands problèmes mondiaux énumérés ci-dessous tiennent à un échec du même ordre, à cela près que c'est cette fois la communauté mondiale qui n'a pas su voir que le climat, la biodiversité, les forêts, la faune aquatique, les ressources en eau douce, les océans devaient être gérés dans une perspective collective, autrement dit planétaire. (...)

Une même planète : questions relatives aux biens planétaires communs

- Le réchauffement planétaire
- La diminution de la biodiversité et la dégradation des écosystèmes
- L'épuisement de la ressource halieutique
- La déforestation
- La pénurie d'eau douce
- La pollution et la sécurisation des mers

2.2. Une même humanité : les questions de société appelant une mobilisation mondiale

Les six problèmes auxquels ce chapitre est consacré sont très différents de ceux en rapport avec les biens planétaires communs. Ils sont liés à des préoccupations sociales et économiques d'une telle ampleur et d'une telle urgence qu'ils requièrent rien moins qu'un engagement mondial, ou une coalition de tous les États. Une solidarité à l'échelle de la planète, en quelque sorte. (...)

Une même humanité : les questions de société appelant une mobilisation mondiale

- La mobilisation massive contre la pauvreté
- Le maintien de la paix, la prévention des conflits et la lutte contre le terrorisme
- L'éducation pour tous
- La lutte contre les grandes pandémies
- La réduction de la fracture numérique
- La prévention et l'atténuation des catastrophes naturelles

2.3. Les mêmes règles pour tous : questions relevant d'une approche juridique mondiale

La plupart des activités humaines n'ont nul besoin d'être réglementées, ou le sont suffisamment dans les cadres définis par les États-nations. D'autres, en revanche, appellent une réglementation applicable à l'échelle de la planète entière pour décourager les tricheurs et les resquilleurs prompts à déceler les vides juridiques. Celles-là concernent des domaines que le monde a tout intérêt à encadrer juridiquement, sachant que pour être efficace cet encadrement doit être validé par tous les États-nations. À défaut, en effet, les activités qu'il s'agit de réglementer se délocaliseront massivement vers les pays qui n'ont pas voulu se soumettre à ces règles. Pire, ces derniers pourraient le cas échéant tirer un juteux parti de leur mépris des codes communs et lézarder ainsi le dispositif d'ensemble.

Les grandes questions classées dans cette troisième catégorie sont beaucoup moins faciles à exposer et résumer de façon claire que les précédentes. Il y a à cela deux raisons : les activités qu'il s'agit de réglementer sont subreptices par nature, ou encore très subtiles ; et la définition d'un cadre réglementaire s'avère souvent d'une grande complexité. (...)

Les mêmes règles pour tous : questions relevant d'une approche juridique mondiale

- La redéfinition des règles fiscales pour le XXI^e siècle
- La réglementation des biotechnologies
- L'architecture financière internationale
- La lutte contre le trafic des stupéfiants
- La régulation du commerce, des investissements et de la concurrence économique
- La protection de la propriété intellectuelle
- La régulation du commerce électronique
- La protection des travailleurs et les migrations internationales

3. IL N'Y A PAS DE PILOTE DANS L'AVION

La liste des vingt problèmes intrinsèquement mondiaux examinés n'est ni complète ni définitive. Ainsi n'y ai-je délibérément pas inclus ceux qui relèvent de la sécurité défensive et que posent, par exemple, les arsenaux d'armes biologiques, chimiques, nucléaires ou le trafic d'armes. Ces classiques questions de sécurité ne sont pas exactement de même nature que celles que j'ai moi-même retenues – la prévention des conflits et la lutte contre le terrorisme, entre autres –, mais pour être vraiment complet il faudrait bien sûr les intégrer à la liste d'ensemble.

D'autres problèmes mériteraient peut-être d'y figurer : ceux qui ont trait aux polluants majeurs, à la sécurité nucléaire et à la prolifération des installations nucléaires, ou encore les questions parallèles de l'énergie durable et de l'agriculture durable. À vrai dire, je pensais d'ailleurs traiter ces deux dernières en tant que telles, puis il m'a semblé que leurs aspects intrinsèquement mondiaux apparaissent assez clairement dans d'autres rubriques de la liste, notamment le réchauffement climatique et la pauvreté. Le fond du problème, c'est moins la production alimentaire que la faim, elle-même étroitement liée à la question de la pauvreté. S'il n'y a pas lieu de craindre que la planète soit à court

d'énergie dans les prochaines décennies, l'utilisation à tout va de cette dernière a des conséquences écologiques alarmantes, dont au premier chef le réchauffement planétaire.

Enfin, tout le volet des questions touchant à la criminalité internationale, aux crimes contre l'humanité et, sur un plan plus positif, à la définition d'un concept plus large des droits de l'homme pourrait à lui seul justifier l'ajout d'une quatrième catégorie portant sur le partage de *valeurs universelles*.

Bref, je suis le premier à admettre que la liste abrégée présentée dans ce livre appelle la critique. Peut-être n'y a-t-il au fond qu'une quinzaine de problèmes *vraiment* mondiaux, certains de ceux que j'ai cités ne méritant pas d'être considérés comme tels. Ou, plus probablement, peut-être leur nombre s'établit-il autour de vingt-cinq. Et peut-être faudrait-il effectivement ajouter une quatrième catégorie à la liste. Soit dit en passant, il y a très peu de recherches conceptuelles sur ces questions de catégorisation, ce qui est passablement alarmant car ce déficit d'analyse est en soi un obstacle à l'élaboration de nouvelles pistes pour la résolution des grandes questions planétaires.

L'essentiel, toutefois, n'est pas là. En fait, tous les problèmes que nous venons de passer en revue présentent plusieurs caractéristiques communes :

- Ils sont planétaires en ce sens que certains, s'ils ne sont pas résolus, auront des conséquences potentiellement catastrophiques pour l'avenir de l'humanité, et que tous ne manqueront pas de formidablement compliquer les rapports entre les États-nations si nous continuons à les négliger.
- Cet aspect mondial se double d'un caractère d'urgence. Pour nombre de ces problèmes, chaque année perdue à l'étape de la prise en compte diffère de plusieurs années le moment où l'on peut espérer les contrôler. Leur règlement exige une action puissante, délibérée, en profondeur – comparable aux forces à mettre en œuvre pour dévier la course d'un pétrolier ou arrêter une locomotive lancée à plein régime. Pour ces deux raisons, il faut qu'ils soient résolus ou en passe de l'être dans un délai de vingt ans maximum – pas dans trente ou quarante ans, car alors il sera trop tard.
- Leur traitement n'est pas excessivement cher si on le rapporte au revenu d'ensemble de la planète. Nous avons vu que la lutte contre le réchauffement climatique coûterait moins de 1 % du PIB mondial, que la mise au point d'une rotation des zones interdites à la pêche avait en fait un effet positif sur le renouvellement de la ressource halieutique, que l'aide internationale consacrée à la lutte contre la pauvreté peut devenir trois fois plus efficace pour peu qu'on conçoive autrement ses mécanismes et sa distribution, qu'une prévention plus systématique des conflits armés est possible. Point plus important encore, les sommes à engager pour régler les problèmes mondiaux sont relativement dérisoires comparées aux dépenses considérables qu'il faudra y consacrer à long terme, faute d'avoir agi à temps.
- Tous ces problèmes sont éminemment ardu. Certains plus que d'autres, il faut bien le reconnaître – en particulier, mais pas seulement, ceux qui sont politiquement complexes. Les plus compliqués sont sans doute ceux dont la résolution se traduira pas des gains importants au niveau mondial et des pertes importantes au niveau local, ou encore ceux qui réclament des solutions relativement coûteuses à court terme alors que leurs bénéfiques ne se feront sentir que pour les générations futures. Ainsi, les émissions de gaz à effet de serre (le réchauffement planétaire) sont nettement plus malaisées à traiter que la régulation du commerce électronique, par exemple. Tous ces problèmes ne présentent pas non plus le même niveau de difficulté technique. Les plus épineux, à cet égard, sont sans conteste la nécessaire réforme des systèmes fiscaux ou la réflexion à mener sur les droits afférents à la propriété intellectuelle. Reste que, sur le plan politique comme sur le plan technique, aucun des problèmes inscrits sur la liste n'est simple. L'amincissement de la couche d'ozone aurait pu être cet oiseau rare ; c'est la raison pour laquelle il n'est pas porté sur la liste (ou plus exactement en a été retiré).
- Enfin, en dépit de progrès enregistrés çà et là, pas un seul de ces grands problèmes n'a suscité un effort de résolution probant de la part du système international aujourd'hui en place. (...)

- Autre point qui mérite d'être souligné : à un niveau très profond, ces vingt problèmes urgents sont aussi ceux qui, partout sur la planète, suscitent une anxiété de plus en plus palpable – et il y a gros à parier que cette anxiété va continuer à augmenter au fil des vingt ans à venir. (...)

4. UN SYSTÈME INTERNATIONAL LOIN D'ÊTRE À LA HAUTEUR DE L'ENJEU

La complexité des grands problèmes mondiaux et le fait qu'ils se jouent des frontières s'accordent mal avec le caractère territorial et hiérarchique des institutions censées les régler au premier chef, à savoir les États-nations. Ils en sont d'ailleurs conscients, et historiquement ils ont essayé d'y répondre au moyen de traités et de conventions. Puis ils sont allés plus loin et ont créé trois outils supplémentaires : les conférences intergouvernementales, les groupements de pays de type G7, et une ribambelle d'institutions internationales que j'appelle « multilatérales mondiales », au nombre d'une quarantaine.

4.1. Traités et conventions

Si les traités et les conventions s'avèrent parfois efficaces pour traiter les questions bilatérales ou régionales, leurs résultats sont plus mitigés s'agissant des problèmes planétaires. En outre, les procédures minutieuses qui font traîner en longueur l'élaboration et la ratification de ces textes ne sont plus adaptées aux sujets brûlants d'aujourd'hui – dont beaucoup ne se prêtent de toute façon pas à ce mode de règlement.

Les traités signés à propos de la première catégorie de problèmes intrinsèquement mondiaux (relatifs à l'environnement et à l'espace public mondial) ont parfois été suivis d'effets, mais beaucoup n'ont jamais été ratifiés (dont le protocole de Kyoto, qui ne l'est toujours pas au moment où j'écris ces lignes, et ne le sera de toute façon pas par les États-Unis). D'autres, dûment ratifiés et appliqués, perdent toute efficacité parce que certains pays restent à l'écart – tel ce traité sur la gestion des espèces pêchées en mer, effectivement entré en application en décembre 2001 mais sans avoir été ratifié par quinze des vingt principaux pays pratiquant la pêche. Plus grave, un nombre important des traités et des conventions dans la ratification est chose acquise ne sont en réalité portés par aucun engagement sérieux, ou bien leur mise en œuvre est trop lente et trop peu rigoureuse. Les secrétariats prétendument constitués pour veiller à l'application des traités internationaux manquent cruellement de moyens, quand leur existence n'est pas purement nominative, et rares sont ceux qui peuvent s'acquitter de leur mission. Sans compter les nombreux domaines cruciaux où l'effort de résolution reste superficiel ou par trop partiel : la triste histoire du protocole de Kyoto n'est hélas pas un cas unique. Plus généralement, il existe un contraste criant entre les progrès insuffisants ou inexistant sur pratiquement toutes les questions de notre première catégorie, et le nombre impressionnant de traités et de conventions dont elles relèvent (deux cent quarante environ, pour la plupart mis en branle au cours des quarante dernières années).

La situation s'inverse avec les problèmes mondiaux de la deuxième catégorie – ceux en rapport avec des questions socio-économiques si urgentes et graves que leur résolution passe nécessairement par des engagements ou des coalitions planétaires : ils ont inspiré étonnamment peu de traités et de conventions. Quelques-uns, par-ci, par-là, mais au total ils brillent surtout par leur absence. Et les engagements présentés comme tels – par exemple la promesse faite par les pays riches en 1970 de consacrer 0,7 % de leur PIB à l'aide internationale – demeurent trop souvent à l'état de vœux pieux. Les accords, lorsqu'il y en a, tardent à se concrétiser : chacun a pu s'en apercevoir au lendemain du 11 septembre 2001 à propos des douze conventions internationales sur le terrorisme, inappliquées parce qu'insuffisamment ratifiées.

Quant à la troisième catégorie de problèmes (ceux qui requièrent une approche réglementaire globale), près de la moitié n'ont jamais été pris en compte au niveau international. Quelques-uns font sur certains points l'objet de traités ou de conventions, mais qui soulèvent de telles difficultés politiques que les résultats s'en font parfois longtemps attendre : des conventions signées il y a plus

de vingt ans sur les droits des travailleurs n'ont toujours pas été ratifiées ni appliquées. Une grande partie de ces problèmes classés dans la troisième catégorie sont exacerbés par les changements souvent fulgurants survenus dans les domaines auxquels ils sont liés : il n'est que de penser au commerce électronique, aux biotechnologies, à l'obsolescence dont sont soudain frappés des pans entiers des systèmes de fiscalité, à l'essor foudroyant des drogues de synthèse, à ces défis d'une complexité inouïe que sont la révision des droits sur la propriété intellectuelle ou la refonte de l'architecture financière internationale, à l'ampleur sans précédent des flux migratoires et aux besoins qu'ils traduisent. Certains des champs ainsi ouverts appartiennent si véritablement au XXI^e siècle que l'idée de leur appliquer des traités laborieusement conçus selon des méthodes héritées du XIX^e siècle a de quoi laisser rêveur. (...)

4.2. Les grandes conférences intergouvernementales

Au cours des trente dernières années, l'ONU a mené d'héroïques combats d'arrière-garde en convoquant à un rythme soutenu de grandes conférences intergouvernementales tour à tour consacrées à un thème d'importance mondiale. L'ensemble des États-nations y participe, chacun de leurs représentants disposant en règle générale d'un temps de parole limité à quelques minutes. L'exercice dure environ une semaine et s'achève sur la publication d'une déclaration dont les grandes lignes ont été tracées à l'avance. Dans le souvenir, ces grands-messes restent associées aux villes qui les ont accueillies : Rio et Kyoto pour l'environnement, Copenhague et Genève pour les questions de société, Le Caire pour la population, et ainsi de suite.

Ces prestigieuses réunions qui se succèdent les unes aux autres présentent cependant des faiblesses évidentes. Trop ritualisées, elles sont aussi trop brèves pour déboucher sur autre chose que des déclarations générales, et ne prévoient pas non plus de véritable suivi des intentions – lequel se limite généralement à la promesse de refaire le point de la situation cinq ans plus tard (Kyoto, c'était déjà Rio + 5, et le sommet organisé en 2002 à Johannesburg correspond à Rio + 10). Les débats houleux et les accusations réciproques sur ce manque de suivi qui précèdent presque toujours le prochain rendez-vous sont de nature à renforcer les doutes quant à l'utilité de ces conférences intergouvernementales. En bref, si elles contribuent utilement à attirer l'attention, au moins pour un temps, sur des problèmes mondiaux, leur efficacité quant aux solutions à leur apporter n'est pas démontrée. À ces égards, les choses ne vont d'ailleurs pas en s'arrangeant : la conférence sur le racisme organisée en septembre 2001 à Durban s'est achevée sur un tel imbroglio qu'il aura fallu un délai supplémentaire de quatre mois pour arriver à un accord sur un texte définitif.

4.3. Le G7 et les groupements de pays du même type

Le G7 et les groupements de pays similaires ne sont pas plus en mesure de s'attaquer fermement à la plupart des problèmes auxquels est confrontée la planète. Depuis la seconde moitié des années soixante-dix, les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et le Japon se rencontrent pour discuter « des grandes questions économiques et sociales qui touchent leurs sociétés et la communauté internationale dans son ensemble ». Un peu plus tard, le Canada et l'Italie sont venus grossir le groupe qui devint alors le G7. Le mandat qu'il s'est lui-même fixé lui confère des pouvoirs étendus, qui lui permettent de mobiliser ses membres afin d'agir sur tel ou tel problème : au cours des dernières années, le G7 a ainsi œuvré à l'allègement de la dette des pays les plus pauvres, pris position contre le blanchiment d'argent et largement contribué à la résolution de la crise au Kosovo.

Seulement, le champ de ses attributions est trop vaste. Obligé de reconnaître dans les années quatre-vingt que son mandat était à la fois trop étendu et trop imprécis, le G7 a entrepris de se démultiplier en forums interministériels, commissions et groupes de travail. L'entrée plus ou moins informelle de la Russie à la décennie suivante le transforma en G8 en 2002, et en 1999 il accoucha même d'un corps spécialisé, le G20, dans l'intention avouée d'inclure certaines économies émergentes (celles, entre autres, de la Chine, de l'Inde, du Mexique, de la Turquie et du Brésil) afin de mieux contrer les crises financières internationales.

L'évolution est à certains égards positive, mais le modèle a toutefois ses limites. (...)

4.4. Les multilatérales mondiales

Ces institutions, c'est-à-dire celles parmi les organisations internationales dont les mandats s'étendent à toute la planète et qui incluent tous les pays, ne sont pas, elles non plus, équipées pour venir seules à bout des problèmes mondiaux. Elles regroupent l'ensemble des agences et des programmes de l'ONU (une quarantaine au total, dont le Programme des Nations unies pour le développement, le Bureau international du travail ou le Haut-Commissariat aux réfugiés), la Banque mondiale et le FMI (les institutions de Bretton Woods), et l'Organisation mondiale du commerce. Cette liste pourrait être étendue à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), assez proche par son fonctionnement des multilatérales mondiales, même si ce n'en est pas une à proprement parler puisqu'elle ne représente qu'une trentaine de pays parmi les mieux nantis.

Conçues en fonction de l'ordre mondial rêvé dans l'immédiat après-guerre, ces institutions multilatérales disposent de moyens importants pour traiter les grands problèmes – entre autres et surtout parce que les opérations d'envergure planétaire qu'elles mènent depuis maintenant des décennies en ont fait des réserves de connaissances spécialisées qui n'ont nulle part leur équivalent. Cela étant, leurs missions et les rapports qui les lient à leurs mandants et superviseurs (les quelque quatre-vingt-dix États-nations du globe) les empêchent d'assumer un rôle de premier plan dans la résolution des problèmes mondiaux. Elles ne peuvent tout simplement pas passer outre les tensions et les désaccords qui divisent les gouvernements dont elles dépendent.

Qui plus est, leur pouvoir réel est très en deçà de celui qu'on leur prête trop souvent. Les multilatérales mondiales ont généralement des ressources budgétaires modestes (moins de 80 millions de dollars pour le budget annuel de l'OMC, par exemple), et elles tournent presque toutes à la limite de leurs capacités. Et le moral de leurs personnels est plutôt bas, par les temps qui courent.

Elles sont d'ailleurs devenues la cible de critiques permanentes qui sapent leur crédibilité au moment précis où la complexité des grands problèmes mondiaux alimente des inquiétudes de plus en plus vives : il faut dire que ce sont des boucs émissaires tout désignés, à une époque où il n'est pas facile d'identifier les vrais responsables. La manière dont les gouvernements restent la plupart du temps sans réactions devant les attaques qu'elles subissent a d'ailleurs de quoi laisser perplexe, quand on sait que ce sont eux qui tiennent les rênes. Bien qu'elle vienne en partie d'une méconnaissance des missions et des responsabilités qui leur incombent vraiment, la remise en question de la légitimité de ces institutions n'arrange rien. Tous ces éléments vouent par avance à l'échec les tentatives des multilatérales de jouer à elles seules un rôle central dans la résolution de l'un ou l'autre des grands problèmes planétaires.

*

Bref, aucune des quatre composantes du dispositif international actuel ne peut prétendre être à la hauteur des vingt défis planétaires à relever d'ici vingt ans. Non qu'elles n'aient aucune utilité, mais le fait est que ce dispositif n'a pas été conçu pour assurer le traitement en urgence des grands problèmes mondiaux.

Pour contacter ALEPH :

Bruno Héroult (chef de projet) : bherault@plan.gouv.fr – aleph@plan.gouv.fr
Conception et diffusion : Sylvie Chasseloup – schasseloup@plan.gouv.fr

Commissariat général du Plan

18, rue de Martignac – 75700 Paris 07 SP
+33 (0)1 45 56 51 00
<http://www.plan.gouv.fr>