

INTRODUCTION

MONDIALISATION, MULTILATÉRALISME ET GOUVERNANCE GLOBALE

PAR

EMMANUEL DECAUX (*)

La crise mondiale de 2008 a remis l'Etat au cœur du village planétaire. La réaction rapide des principaux responsables politiques, N. Sarkozy en France, G. Brown au Royaume-Uni, puis A. Merkel en Allemagne, a éclipsé la Commission de J.M. Barroso – l'homme du Sommet des Açores –, entravée par une idéologie atlantiste et libérale lui faisant préférer le grand large à l'Europe. Dans le même temps, la nouvelle administration Obama a retrouvé les vertus du multilatéralisme, sans qu'une relation privilégiée avec l'Europe s'affirme. A cet égard, le tête-à-tête entre le Président américain et le Président chinois, lors du Sommet de Copenhague, illustre bien le nouveau rapport de force qui se dessine. La montée en puissance politique des BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) ne s'est pas encore traduite par une reconfiguration juridique du système international. Le système onusien semble « irréformable », malgré des défauts criants. Bien plus, après le jeu d'apprenti sorcier qui a présidé à la création du Conseil des droits de l'homme, toute réforme risque d'affaiblir un peu plus l'ONU. Paradoxalement, rendre plus « légitime » le Conseil de sécurité, c'est-à-dire plus représentatif des puissances continentales émergentes, c'est aussi le faire plus attaché aux souverainetés nationales et sans doute moins « efficace » en matière de maintien de la paix et de sécurité internationales. La transparence de Ban Ki-moon depuis son élection ne favorise pas les décisions radicales.

Seul le choc de la crise et un véritable *leadership* interne ont permis à des organisations comme le FMI et l'OMC d'aller de l'avant sur le terrain des réformes structurelles, même si les négociations sur le commerce international continuent à se perdre dans les sables. Faut-il une nouvelle crise, dont l'épicentre serait cette fois la bulle immobilière du Golfe, avec des ramifications financières de Londres à Hong Kong, sans parler de la main-d'œuvre immigrée venue de deux continents, pour mettre les Etats face à leurs responsabilités ?

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

L'expérience de l'UNESCO montre bien la difficulté pour les Etats d'imposer leurs choix, alors même que l'Egypte et la France entendaient faire de l'élection du nouveau directeur général une illustration du nouveau partenariat esquissé par l'Union pour la Méditerranée (UPM). Comme l'UPM, l'élection a buté sur la crise du Proche-Orient, mais plus généralement sur la difficulté d'établir des coalitions politiques qui dépassent les clivages régionaux. Face à une Europe divisée, le poids de l'OCI n'a pas suffi pour imposer une candidature contestée dans son propre camp, sans pour autant laisser de chance à des *outsiders*. Comme le rappellent Christine Allan de Lavenne et Yvonne Donders, l'UNESCO a été en crise dès sa naissance et même avant, aux beaux jours de la «coopération intellectuelle», avec Bergson et Einstein.

Sur le plan régional, la paralysie guette les organisations les plus solides. A cet égard, le 60^e anniversaire du Conseil de l'Europe, né en 1949 un mois après la création de l'Alliance atlantique, est significatif. Le Conseil de l'Europe, organisation politique réunissant l'ensemble des démocraties du continent, a été impuissant face à la crise géorgienne, tandis que la Russie a longtemps paralysé la réforme de la Convention européenne des droits de l'homme. La ratification du Protocole n° 14, tardivement entérinée par la Douma, ouvre de nouvelles perspectives, permettant à la Russie de peser de tout son poids de «grande démocratie», lors de la Conférence d'Interlaken, appelée à réfléchir à l'avenir de la Convention européenne à l'horizon de 2019...

Les organisations qui pratiquent le *soft power* ont des atouts que n'ont pas les organisations dures sinon solides, comme le Conseil de l'Europe, qui est fait d'une pyramide de conventions multilatérales. A cet égard, on parle trop peu de l'OCDE, née elle aussi en même temps que l'OTAN, avec le Plan Marshall, avant de renaître sous son sigle actuel comme forum des économies développées. Son élargissement prudent, marqué par l'intégration du Chili, en janvier 2010, comme 31^e membre de l'Organisation, en attendant l'Estonie, Israël et la Slovaquie, lui permet de garder une masse critique, sans changer de nature. A terme, l'OCDE représentera 80 % de l'économie mondiale, à travers une quarantaine de pays. Cet élitisme, gage de concertation permanente et d'efficacité discrète, contraste avec la cohue, vouée à la démagogie, la surenchère et l'échec des grands rassemblements internationaux, à New York ou à Copenhague. Elle pose cependant la question prégnante de la légitimité, qui était déjà au cœur de la polémique autour de l'AMI. L'articulation entre le G20, la nouvelle instance de gouvernance née de la crise, et l'OCDE est significative de ces enjeux, s'agissant des «paradis fiscaux». Si le G20 est devenu un «*directoire international de fait*», pour reprendre la vieille formule des juristes, ce nouveau pouvoir politique manque de bras armé, le relais des Etats étant insuffisant pour assurer un pilotage coordonné sur le terrain technique. L'OCDE n'est qu'un

pion dans un dispositif plus complexe, où les acteurs financiers sont à la fois juges et parties, contrôleurs et contrôlés.

A défaut de gouvernement international, on ne cesse de parler de gouvernance. Les structures supra-étatiques ne sont pas seules en cause et les acteurs infra-étatiques font montre d'un dynamisme remarquable. Après les expériences de jumelages, les solidarités politiques ou les accords transfrontières de l'après-guerre, la notion de bon voisinage s'est étendue à l'échelle du monde, avec des accords de coopération décentralisée liant une région française et une province chinoise, sans doute plus efficace que toutes les menaces de boycott. Franck Barrau présente ce nouveau paysage, allant du local au global, à travers l'expérience de Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU), la fédération récemment unifiée qui regroupe aussi bien des grandes métropoles, des collectivités territoriales que des régions autonomes. A côté du phénomène des ONG relevant de la « société civile », ces nouveaux acteurs appartiennent pleinement à la « société politique ». Sans se constituer pour autant en contre-pouvoirs, c'est en plein accord avec l'État – le Quai d'Orsay a institué une Délégation à la coopération décentralisée – qu'ils établissent de nouveaux réseaux de diplomatie et de solidarité.