

Après la crise : quelle gouvernance mondiale ?

CONCLUSIONS
par Álvaro de Vasconcelos

CONFERENCE ANNUELLE 2009
PARIS 22-23 OCTOBRE

www.iss.europa.eu

Institut d'Etudes de Sécurité

Union européenne

43 avenue du Président Wilson

75775 Paris cedex 16

tél.: +33 (0)1 56 89 19 30

fax: +33 (0)1 56 89 19 31

e-mail: info@iss.europa.eu

www.iss.europa.eu

Directeur : Álvaro de Vasconcelos

APRÈS LA CRISE : QUELLE GOUVERNANCE MONDIALE?



De gauche à droite : Álvaro de Vasconcelos, Directeur de l'IESUE et Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC et Secrétaire général du Conseil de l'UE à la séance d'ouverture de la Conférence annuelle - 2009.

Lors de sa conception, la Conférence annuelle de l'IESEU de 2009 s'était donné comme objectif de tracer un parallèle entre deux crises distantes de 20 ans, et les réponses qui leur ont été apportées. Nous avons dans cet esprit consacré notre attention aux réponses, tant européennes qu'internationales, aux transformations que l'Europe a connu après la chute du Mur de Berlin ; nous avons également cherché à mieux comprendre les moyens de tirer parti de la dynamique créée par la réaction - tant internationale qu'europpéenne - à la crise économique et financière qui a éclaté à l'été 2007. L'idée était, dans les deux cas, d'en tirer des leçons qui fussent applicables dans d'autres domaines.

Les thèmes de la Conférence de Paris ont été préalablement explorés par les groupes de travail de Varsovie, New York, New Delhi et Paris, dont les rapports ont été confiés à Pawel Swieboda, Azzam Mahjoub, Radha Kumar et Maria João Rodrigues. La reprise de ces thèmes à la Conférence annuelle s'est donné pour tâche d'indiquer quelles étaient les politiques que la communauté internationale devrait suivre face aux crises graves que le monde traverse actuellement, et idéalement, pour avoir également les moyens de prévenir leur déclenchement. Parmi les idées fortes qui ont émergé, figurent quelques points majeurs de convergence : l'importance cruciale de rebâtir la légitimité de l'action internationale, dépendante plus que jamais de l'aval des Nations Unies ; la nécessité, face aux grandes questions globales, de définir des stratégies claires et concertées ; l'urgence, enfin, d'associer aux initiatives politiques des moyens compatibles qui puissent les porter, et de garantir de manière générale une

coordination continue entre acteurs pertinents face à un problème donné.

La réponse de la communauté internationale aux événements de 1989 avant tout portée par la Communauté européenne et les Etats-Unis. Dans le cas de la crise économique actuelle, cette réponse s'est appuyée sur une constellation plus vaste, impliquant d'autres acteurs globaux comme la Chine, le Japon, l'Inde ou encore le Brésil. C'est la capacité de bâtir les convergences les plus larges qui constitue désormais la pierre de touche du leadership international dans un monde multipolaire ; aussi cette capacité constitue-t-elle une priorité centrale de la nouvelle politique étrangère américaine. À de nombreuses reprises, il a été souligné que la Présidence de Barack Obama, favorable au multilatéralisme et au concept d'une gouvernance globale inclusive, avait ouvert une fenêtre d'opportunité à ne pas manquer si l'on veut construire un système multilatéral efficace.

Ne pas laisser le phare s'éteindre : de 1989 à aujourd'hui

La discussion du premier panel s'est focalisée sur l'inclusion démocratique comme instrument privilégié de la politique étrangère de l'Union, à l'intérieur de l'Europe comme dans son voisinage, et sur la question de savoir si elle pouvait fonctionner de la même manière sans la perspective plus ou moins éloignée de l'adhésion.



Pawel Swieboda (à droite), Rapporteur du Panel 1, ouvre la session à côté d'Álvaro de Vasconcelos (présidence)

Vingt ans après le « quatrième élargissement », force est de constater que l'inclusion démocratique a constitué le principal instrument de fait de l'action extérieure de l'Union. L'expansion progressive de cette dernière n'a été rendue possible que par l'énorme pouvoir d'attraction qu'elle exerçait sur ses voisins à l'Est de l'Allemagne.

Comme le rappelle Pawel Swieboda dans son rapport à la suite de Bronisław Geremek, le sentiment d'une communauté européenne d'objectifs n'a jamais été aussi fort que lorsque l'ensemble de l'Europe de l'Ouest portait le badge du mouvement Solidarnosc, en protestation contre la loi martiale établie en Pologne en 1981 : « ce fut à ce moment que l'Europe a vraiment su montrer ce qu'elle représentait ». Ce pouvoir d'attraction constitue bel et bien un facteur essentiel du succès de l'inclusion démocratique.



Panel 1

Les protagonistes de la réponse internationale à l'effondrement de l'empire soviétique avait pleinement conscience du fait que le maintien, voire l'augmentation du pouvoir d'attraction de l'Union Européenne et du monde démocratique représentait un facteur décisif ; tous partageaient également l'idée d'une communauté élargie. Les événements qui ont suivi pendant les années qui ont suivi la chute du Mur montrent qu'ils avaient raison : *soft power is real power*.

Pour l'Union Européenne plus que pour tout autre acteur international, c'est bien le magnétisme de son modèle d'intégration démocratique qui constitue sa force principale. Ainsi, pour prendre, avec Atila Eralp, un point de vue de Turquie, l'Union doit se faire phare, « *Lighthouse Europe* », qui puisse constituer un repère de stabilité et de valeurs démocratiques dans notre système international turbulent. Mais force est de reconnaître que règne un sentiment de fatigue de l'élargissement, alors même qu'il constitue l'instrument par excellence de la politique extérieure européenne ; un sentiment associé à la conviction que l'Union a négligé l'approfondissement et qu'elle n'a pas encore « digéré » son dernier élargissement.

Le futur de la méthode d'inclusion démocratique, telle qu'elle est actuellement consacrée, paraît donc assez incertain. Malgré tout, il a été clairement affirmé que pour garantir la stabilité démocratique des Balkans et de ses voisins, l'Union Européenne doit poursuivre, d'une manière différente, l'expansion de l'aire de paix et de démocratie à ses voisins de l'Est et du Sud méditerranéen. Une interrogation angoissante a par ailleurs été soulevée : pour quelle raison la démocratie à l'Est constitue-t-elle un objectif clairement formulé par l'Union, alors que ce n'est pas le cas pour le Sud ? Si en Méditerranée, l'impact des changements issus de la force de contamination de la révolution démocratique européenne

de 1989 s'est moins fait sentir qu'à l'Est, il n'en reste pas moins que l'aspiration démocratique y est la même, même si par ailleurs le degré d'espérance ou l'appétit pour l'adhésion y est différent. Au Sud de la Méditerranée, c'est à un test décisif que la cohérence de la politique internationale de l'Union, avec les valeurs qu'elle professe, se trouve confrontée.

Pour résumer :

- Préserver et capitaliser sur le *soft power* de l'Union constitue un objectif en soi. La « conditionnalité » politique doit figurer dans toutes les politiques de l'Union.
- Construire un mur qui la séparerait du monde serait contraire au principe fondamental de l'unité dans la diversité et constituerait une erreur fatale. Pour éviter cela, une politique d'immigration plus cohérente est vitale.
- Maintenir une politique d'équilibre Est / Sud (l'une des composantes du compromis européen de 1989) est une nécessité vitale pour l'équilibre interne de l'Union et pour le succès de la politique de voisinage.
- L'application du Traité de Lisbonne constitue une dynamique dont il faut profiter pour donner une nouvelle impulsion à l'expansion aux Balkans et à la relation avec la Turquie.
- Il est nécessaire de doter la politique de voisinage (idéalement un mécanisme d'inclusion) des moyens à la hauteur de son ambition, similaires à ceux qui ont permis le succès de l'inclusion démocratique par le biais de l'élargissement.

Les principes d'un multilatéralisme efficace : protéger les civils



Radha Kumar (centre), Rapporteur du Panel 2, ouvre la session entourée de Nicole Gnesotto (présidence) et Timofei Bordachev (membre du panel)

Le débat du deuxième panel a permis de faire ressortir l'absence de consensus, entre les acteurs concernés, qu'ils soient globaux ou régionaux, anciens ou nouveaux, sur les principes et les normes qui doivent orienter l'action de la communauté internationale dans les domaines de la guerre et de la paix. Dans certains cas, ces principes font

consensus, mais ne sont pas universellement respectés pour autant. Une conviction commune s'est néanmoins fait jour lors de la discussion, avec une égale clarté : il n'y a pas de véritable risque de confrontation entre les principales puissances mondiales. Ces dernières se considèrent de manière générale comme des puissances partenaires plutôt que comme des concurrents stratégiques. La recherche d'une doctrine commune, du moins dans ses grandes lignes, n'a donc rien d'un exercice fantaisiste ou rhétorique ; cette doctrine est la résultante de la convergence d'intérêts issue de l'interdépendance patente entre les principaux pôles mondiaux. L'identifier au plus vite relève de l'urgence, au regard notamment des graves crises régionales au Moyen Orient ou en Afghanistan qui constituent, pour reprendre l'expression de Radha Kumar dans son rapport, des « conflits à complexité croissante » (*increasingly complex conflicts*), dans lesquels forces armées, milices rebelles et désastres humanitaires entrent en collision.

Deux opinions distinctes ont émergé. D'une part, les tenants des cadres institutionnels actuels et des principes existants ; d'autre part, ceux qui considèrent comme nécessaire l'établissement de nouvelles institutions et de nouveaux principes qui puissent incarner un nouveau multilatéralisme plaçant la protection de l'individu au cœur de ses objectifs. La discussion a néanmoins permis de clarifier un point : les conditions de légitimation de l'usage de la force pour empêcher ou éviter des crimes contre l'humanité constituent le nœud du problème. Le débat sur la responsabilité de protéger s'avère essentiel pour la définition de règles et de normes susceptibles de présider à la légitimation, par la communauté internationale, d'une opération donnée, ainsi que de la conduite de l'action militaire proprement dite. Comme le rapport de Radha Kumar l'indique, l'usage de la force, essentiel dans des circonstances exceptionnelles, « comporte un haut risque de violation des droits humains. Il faut donc insister sur le fait que la responsabilité de protéger s'applique autant aux forces internationales qu'aux forces étatiques ou non-étatiques. » - sachant par ailleurs que la communauté internationale est déjà pourvue des normes nécessaires pour encadrer les actions militaires, comme la Convention de Genève.

Les puissances émergentes se trouvent confrontées à la nécessité de devoir assumer des responsabilités de plus en plus importantes dans la sécurité internationale, ce qui les oblige à se doter d'une doctrine de sécurité qui s'avère compatible. En cela, le moment est particulièrement opportun pour la recherche d'un consensus international sur les questions relatives au maintien de la paix, y compris sur les principes qui encadrent l'emploi de la force armée. Des discussions de ce panel, on peut déduire les recommandations suivantes :



Panel 2

- Le concept de puissance responsable constitue la base d'une convergence entre les principaux acteurs mondiaux dans la résolution de conflits et la consolidation de la paix. En ce sens, le concept de sécurité humaine devrait être réintroduit dans le débat, et retravaillé.
- Des mécanismes internationaux de surveillance et de suivi du respect du droit humanitaire par des forces d'intervention sur mandat international devraient être mis en place, de manière à vérifier notamment si les Conventions de Genève sont effectivement respectées dans le cadre de ces interventions.
- Dans la mesure où la réforme du Conseil de Sécurité n'est pas à l'ordre du jour, il est nécessaire de trouver une autre manière d'inclure les questions de sécurité dans l'agenda de la gouvernance mondiale. C'est dans ce sens qu'a été proposée la création d'un G20 de la sécurité, qui pourrait s'inspirer de la Commission de Consolidation la Paix de l'ONU - sans pour autant faire nécessairement partie du système onusien.
- Le désarmement nucléaire est l'une des priorités du multilatéralisme efficace, sur laquelle il est possible de mobiliser les grandes puissances.
- S'il est nécessaire de réaffirmer les grands principes des Nations Unies, il faut simultanément introduire, de manière plus claire et contraignante, la nécessité de protéger les droits des citoyens et de définir une doctrine pour les protéger de la violence de masse, notamment du génocide. En cela, le débat sur la Responsabilité de protéger doit être poursuivi.

Gouvernance globale et développement : sortir du ghetto

Deux questions ont dominé le débat du troisième panel : quelle attitude adopter face à l'irruption de grandes puissances, la Chine principalement, dans l'agenda du développement ? Quelle relation établir entre les différentes mesures prises face à la crise économique et financière et la promotion du développement durable ?



Azzam Mahjoub, Rapporteur du Panel 3, ouvre la session



Panel 3

Les organes multilatéraux dédiés au développement doivent provoquer le débat entre tous les acteurs concernés sur les différents modèles de développement – un débat qui ne saurait se confiner à l'OCDE. Le constat suivant lequel la Chine représente aujourd'hui un acteur incontournable en Afrique a pour corollaire la nécessité d'impliquer ce pays dans les initiatives visant à combattre la pauvreté et favoriser le développement. Ce dont il est ici question, c'est de repenser le développement avec une multiplicité d'acteurs, comme la Chine ou le Brésil. Comme Azzam Mahjoub l'affirme dans son rapport, « l'objectif de doubler l'aide publique chinoise au développement est maintenu malgré la crise. L'APD chinoise à l'Afrique subsaharienne est sous forme de dons souvent en nature ou d'aspects concessionnels ou à intérêt nul et sans conditionnalité politique », ce que les experts chinois associent au concept de puissance responsable. Plutôt que de s'interroger sur les objectifs de la stratégie de la Chine en Afrique, il serait plus important de s'interroger sur ce que les Africains, en premier lieu, doivent en attendre, et sur les manières dont ils peuvent tirer parti de la volonté chinoise de jouer un rôle plus important dans le domaine du développement. Cela implique également, pour la Chine, un important défi à relever : faire de sa contribution au développement un instrument de prévention des conflits et de bonne gouvernance.

Si les débats ont mis en lumière d'importantes divergences, ils ont également confirmé une tendance à la convergence en ce qui concerne les modèles de développement interne, due notamment à l'importance donnée à la question écologique, qui amène également les modèles de l'aide à converger. Les changements opérés dans ce domaine par l'administration Obama vont eux aussi dans le sens d'un approfondissement de cette convergence. Des principales conclusions du débat, on peut retenir les suivantes :

- Les formes traditionnelles d'aide au développement, qui constituent des politiques autonomes généralement dissociées des autres aspects de la politique internationale, doivent donner lieu à des politiques intégrées. Comme le souligne Azzam Mahjoub dans son rapport, « L'aide et le développement des affaires sont séparés, de même qu'il y a peu ou pas de conjonc-

tion et de recherche de synergie entre l'aide et les transferts des migrants : l'aide doit impérativement sortir de son ghetto. »

- Il est nécessaire de faire le lien entre les différentes questions de l'agenda global - qu'il s'agisse de la réponse à la crise économique et financière, de l'environnement, de la prévention des conflits, de la problématique de la migration et du commerce – et d'y insérer le thème du développement.
- Les institutions multilatérales dans le domaine du développement doivent pleinement intégrer la nouvelle situation internationale. En traitant à Pittsburgh de la question du développement dans le contexte de la crise économique, le G-20 a fait un pas dans la bonne direction. Mais il est nécessaire de trouver des modes de gouvernance globale permettant aux pays qui font l'objet des politiques de développement de faire entendre leur voix.
- Les questions de bonne gouvernance, des réformes politiques, de l'Etat de droit et des droits de l'homme sont une composante essentielle du succès des politiques de développement. Elles ne doivent pas être sacrifiées sur l'autel de la stabilité et des visions excessivement sécuritaires des questions internationales.

Gouvernance globale : tirer parti de la dynamique du G20



Helga Schmid (présidence) accueille le Rapporteur du Panel 4, Maria João Rodrigues (à droite)

Les Etats-Unis et l'Union Européenne ont reconnu qu'ils avaient besoin de la collaboration d'autres puissances pour pouvoir affronter avec succès la crise économique et financière. Le G8 a ainsi laissé la place au G20, ce qui a été accueilli de manière unanime comme un progrès, avec

la reconnaissance implicite du fait que nous vivons dans un monde multipolaire, où l'Occident a besoin des autres pour traiter des questions globales. Le G20 constitue-t-il un nouveau mécanisme de gouvernance globale *ad hoc*, que l'on pourrait retrouver dans d'autres « G », formés par les mêmes Etats ou par d'autres, sur d'autres questions globales ? Le G20, à l'inverse, ne serait-il pas en train de tracer le chemin d'une réforme générale des organisations multilatérales, dans le sens d'une meilleure adéquation avec la distribution actuelle de la puissance au niveau mondial ? L'enquête n'est pas close. Le système international va-t-il évoluer de formes de gouvernance *ad hoc* vers un multilatéralisme efficace ? Comme le souligne Maria João Rodrigues dans son rapport, il n'est pas certain que l'on puisse arriver à un consensus mondial en matière de développement économique, social et environnemental durable par le seul biais du parcours sinueux de négociations qui restent sans lien entre elles - dans des domaines pourtant intrinsèquement liés¹. Le même objectif devrait être poursuivi, pourtant, dans d'autres domaines cardinaux, comme le désarmement, la gestion des crises ou la consolidation de la paix. Aussi a-t-on relevé, lors des discussions, le fait qu'une initiative comme le Sommet nucléaire convoqué par le Président Obama allait dans le sens d'une extension de la dynamique des « G » *ad hoc* au domaine de la sécurité.

Comme il a également été rappelé, la coopération régionale reste l'une des composantes importantes du multilatéralisme efficace ; bien loin de pouvoir être négligée, elle devrait être au contraire intégrée comme une composante à part entière de la gouvernance globale. C'est clairement déjà le cas de l'Union Européenne avec sa politique de voisinage, du Brésil avec le Mercosul et l'Unasul, ou encore de l'Afrique du Sud avec la SADC. De même, en matière de sécurité, la coopération régionale, qu'elle soit institutionnalisée ou non, s'est avérée essentielle pour garantir la confiance entre voisins et pour la résolution de conflits, en particulier dans le cas de l'Afghanistan. Dans un monde multipolaire, le régionalisme doit rester une priorité si l'on veut prévenir l'émergence d'un système fondé sur le seul jeu des puissances.

Enfin, les changements radicaux dans la politique étrangère des Etats-Unis ont été identifiés comme une fenêtre d'opportunité pour créer un vaste consensus international autour du concept de multilatéralisme efficace, et donner corps au « *grand bargain* » qui permettra d'adapter les organisations internationales aux nécessités de la gouvernance mondiale.

¹ "The overriding objective is to achieve a grand bargain at the global level centred on sustainable economic, social and environmental development. The question is how to get there while dealing with difficult negotiations on interconnected issues in separate arenas."

Ceci impliquera, à terme, de poser à nouveaux frais la question de la réforme du Conseil de Sécurité. Savoir si cette question est toujours à l'ordre du jour a été l'une des questions centrales du débat, au cours duquel un consensus s'est fait jour sur la nécessité de garantir une représentation juste à tous les acteurs pertinents si l'on veut pouvoir faire face aux questions globales avec la contribution de tous : il ne saurait, autrement dit, y avoir de participation sans représentation. Des discussions de ce panel, on peut déduire les recommandations suivantes :



Panel 4

- Si le G20 représente un progrès par rapport au G8, il faut néanmoins penser aux moyens de lui donner plus d'efficacité, et de faire en sorte qu'il prenne en compte des thèmes qui relèvent de la gouvernance globale comme l'énergie, le changement climatique et le développement, qui faisaient part de l'agenda du G8.
- La réforme des institutions multilatérales comme les organisations de Bretton Woods (FMI et Banque Mondiale) s'impose comme la conséquence logique de la dynamique ouverte par le G20, si l'on veut donner à la gouvernance globale sa pleine légitimité. La réforme du Conseil de Sécurité pourrait s'inscrire dans cette même dynamique.
- L'Union Européenne doit accepter de réduire de manière significative sa surface de représentation au G20 par Etats Membres. Parler d'une seule voix dans les organisations internationales - en commençant par le FMI et la Banque Mondiale -, c'est, pour les Européens, se donner plus de pouvoir, et non pas moins.
- Le régionalisme doit figurer à nouveau parmi les priorités des initiatives concernant la gouvernance globale – non seulement comme une dimension nécessaire au renforcement de sa légitimité, mais aussi comme un instrument indispensable à l'exécution proprement dite des initiatives dans le domaine du développement ou encore de la sécurité. La création d'un groupe des organisations régionales, parallèle au G20, constituerait un pas dans cette direction.

- Les acteurs non-étatiques devraient pouvoir être mieux entendus en amont des prises de décision, en tant que sources à la fois d'expertise et de légitimité, notamment dans les domaines qui les concerne au premier chef comme le désarmement, les droits humains, l'émigration et les réfugiés, le changement climatique et la justice internationale.



Carl Bildt, Ministre suédois des Affaires étrangères (à gauche) et Álvaro de Vasconcelos, Directeur de l'IESUE clôturent la conférence