



SERIE GOUVERNANCE ET CITOYENNETE

# Refonder la gouvernance mondiale pour répondre aux défis du 21<sup>ème</sup> siècle

CAHIERS DE PROPOSITIONS POUR LE XXI<sup>ème</sup> SIÈCLE - EDITIONS CHARLES LÉOPOLD MYER

# Les cahiers de propositions pour le XXI<sup>e</sup> siècle

*Les cahiers de propositions forment une collection de petits livres regroupant, dans chacun des domaines déterminants pour notre avenir, les propositions qui auront semblé les plus pertinentes pour mettre en œuvre dans nos sociétés les ruptures et les évolutions nécessaires à la construction d'un XXI<sup>e</sup> siècle plus juste et plus soutenable. Leur objectif est de stimuler un débat sur ces questions aussi bien au niveau local qu'au niveau mondial.*

Les grandes mutations que l'on regroupe sous le terme de "mondialisation" constituent, en elles-mêmes, autant de chances de progrès que de risques de voir s'accroître les inégalités sociales et les déséquilibres écologiques. L'essentiel est de ne pas laisser les grands acteurs politiques et économiques conduire seuls ces mutations. Trop prisonniers de leurs propres logiques de court terme, ils ne pourront que nous mener à une crise mondiale permanente, devenue manifeste depuis les attentats du 11 septembre aux Etats-Unis.

C'est pourquoi l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire [voir annexe] a lancé l'idée, au cours des années 2000 et 2001, d'un processus de collecte et d'identification de propositions émanant de différents mouvements et organisations, de différents acteurs de la société, de différentes régions du monde. Ce travail s'est déroulé au moyen de forums électroniques, et a été ponctué par une série d'ateliers ou de rencontres au niveau international, qui ont abouti la présentation, à l'occasion de l'Assemblée Mondiale des Citoyens tenue à Lille (France) en décembre 2001, d'une soixantaine de textes de propositions.

Ce sont ces textes, éventuellement complétés et mis à jour, qui sont maintenant publiés par un réseau d'éditeurs associatifs et institutionnels en 6 langues (anglais, espagnol, portugais, français, arabe et chinois) et dans 7 pays (Pérou, Brésil, Zimbabwe, France, Liban, Inde, Chine). Ces éditeurs travaillent ensemble pour les adapter aux différents contextes culturels et géopolitiques, afin que les cahiers de propositions suscitent dans chacune de ces régions du monde un débat le plus large possible, et qu'ils touchent les publics auxquels ils ont destinés, que ce soit les décideurs, les journalistes, les jeunes ou les mouvements sociaux.

# Présentation du cahier « Refonder la gouvernance mondiale pour répondre aux défis du 21ème siècle »

Traditionnellement, l'initiative de lancer ce travail sur la gouvernance mondiale a été prise au début de l'année 2000, après une longue période de maturation, par : **Stéphane Hessel** - de 1946 à 1950 fonctionnaire international des Nations Unies à New-York, puis administrateur adjoint du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) de 1970 à 1972. Ambassadeur de France devant les Nations Unies depuis 1977. Actuellement Ambassadeur de France dignitaire. Membre du Haut Conseil pour la Coopération Internationale depuis 1999 ; **Jérôme Vignon** - a travaillé à la mise en œuvre de politiques régionales et sectorielles au Commissariat au Plan en France, et durant 15 ans avec Jacques Delors à la Cellule de Prospective de la Commission Européenne, où il assure depuis l'automne 2000 la direction de l'élaboration du Livre Blanc sur la gouvernance européenne ; **Georges Berthoin** - Directeur de cabinet de Jean Monnet en 1952 à la Communauté Européenne. Ancien ambassadeur de la Commission Européenne à Londres. Président International du Mouvement Européen. Co-président de la Commission Trilatérale pendant 17 ans ; **Pierre Calame** - Directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (FPH). Ils ont mis en débat un premier texte de propositions au sein d'un réseau international de personnes réfléchissant à ces questions et venant de différents horizons géographiques et professionnels.

En juin 2000, une rencontre internationale de 20 personnes travaillant sur des sujets aussi divers que l'eau, l'énergie, les marchés financiers, la sécurité, l'environnement, la culture ou le commerce international a permis de confronter les défis de la gouvernance mondiale dans chacun de ces domaines. Les contributions et les commentaires recueillis sur le premier texte ont permis au groupe initial d'établir une nouvelle version diffusée à tous les chefs d'Etat avant la Conférence du Millénaire de des Nations-Unies. Ce texte, mis également sur le site web de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire (<http://www.alliance21.org>), a reçu un écho généralement favorable. Il a, à son tour, bénéficié de la part de différents spécialistes de remarques très précieuses.

Au cours de l'année 2001, les différents chantiers de l'Alliance ont élaboré leur "cahier de propositions" en vue de l'Assemblée Mondiale de Citoyens qui s'est tenue à Lille du 2 au 10 décembre 2001. Certains de ces cahiers contiennent d'utiles réflexions et souvent des propositions sur la gouvernance mondiale. D'autres mouvements participant à l'Alliance ou proches d'elle ont également élaboré réflexions et propositions. C'est à partir de tous ces apports qu'a été élaborée la présente version. Quoiqu'il s'agisse du résultat d'une réflexion collective, la synthèse n'engage que son auteur.

Pierre Calame



# Refonder la gouvernance mondiale pour répondre aux défis du 21<sup>ème</sup> siècle

*Pour une gouvernance mondiale  
efficace, légitime et démocratique*

Cahier coordonné par Pierre Calame  
FPH - Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme



# Sommaire

INTRODUCTION : LA CRISE DE LA GOUVERNANCE MONDIALE ET LA NECESSITE D'UNE ARCHITECTURE NOUVELLE.....	9
1. LES SYSTEMES DE REGULATION MONDIALE NE SONT PLUS A L'ECHELLE DES DEFIS DE L'HUMANITE.....	9
2. LES MODES DE REGULATION ACTUELS, DESEQUILIBRES AU PROFIT DES ACTEURS LES PLUS PUISSANTS, NE CONFERENT PAS A LA GOUVERNANCE MONDIALE UNE REELLE LEGITIMITE. ....	13
3. LA GOUVERNANCE MONDIALE NE PEUT PLUS REPOSER SUR LA FICTION DE RELATIONS ENTRE ETATS SOUVERAINS..	15
4. UNE ARCHITECTURE NOUVELLE EST NECESSAIRE.....	17
CHAPITRE 1 : FONDER UNE GOUVERNANCE MONDIALE LEGITIME.....	19
1. LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DOIT S'ACCORDER SUR DES OBJECTIFS COMMUNS. ....	19
<i>Proposition 1 : Enoncer constitutionnellement les objectifs de la gouvernance mondiale.</i>	20
2. LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DOIT S'ACCORDER SUR DES BASES ETHIQUES COMMUNES. ....	21
<i>Proposition 2 : Faire de la Charte des Responsabilités humaines le troisième pilier constitutionnel de la communauté internationale.</i> .....	22
<i>Proposition 3 : Etablir une hiérarchie des normes et des règles commune à toutes les institutions multilatérales.</i> .....	23
3. LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DOIT FONDER SUR LA CHARTE LES DOMAINES DE SON INTERVENTION LEGITIME. ....	24
<i>Proposition 4 : Délimiter le champ d'intervention de la gouvernance mondiale à partir de la Charte des responsabilités humaines.</i> ....	24
4. LA GOUVERNANCE MONDIALE DOIT REUNIR LES CONDITIONS DE SA LEGITIMITE. ....	26
<i>Proposition 5 : Enoncer les "grandes causes mondiales" faisant l'objet de politiques globales, mises en œuvre par l'ensemble des agences.</i> .....	27
<i>Proposition 6 : Présenter un rapport annuel sur l'état du monde.</i> ....	27
<i>Proposition 7 : Créer un cadre démocratique pour l'élaboration des agendas internationaux.</i> .....	28
<i>Proposition 8 : Garantir l'équité des traitements et des sanctions dans tous les accords internationaux.</i> .....	29
<i>Proposition 9 : Créer une institution internationale indépendante de conseil et d'appui aux acteurs les plus faibles.</i> .....	30
<i>Proposition 10 : Rendre effective la responsabilité des agents des institutions internationales.</i> .....	31
CHAPITRE 2 : INSTITUER UNE COMMUNAUTE MONDIALE DEMOCRATIQUE.....	32
1. L'INSTITUTION DE LA COMMUNAUTE MONDIALE DOIT VALORISER LA DIVERSITE DE LA SOCIETE. ....	32
2. IL EST INDISPENSABLE DE SOUTENIR L'EMERGENCE D'UN NIVEAU REGIONAL, INTERMEDIAIRE ENTRE LES ETATS ET LE MONDE. ....	33
<i>Proposition 11 : Instituer des communautés régionales.</i> ....	34
3. LA GOUVERNANCE MONDIALE DOIT PERMETTRE L'EXPRESSION DES DIFFERENTS MILIEUX SOCIAUX ET PROFESSIONNELS. ....	36
<i>Proposition 12 : Instituer des communautés collégiales.</i> .....	37
4. LES PARLEMENTS NATIONAUX ONT LEUR ROLE A JOUER DANS LA CONSTRUCTION DE LA COMMUNAUTE MONDIALE. ....	39
<i>Proposition 13 : Instaurer des fédérations régionales et une fédération mondiale des Parlements.</i> ....	39
5. LA CONSTRUCTION DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DOIT ETRE JALONNEE D'ACTES FONDATEURS. ....	41
<i>Proposition 14 : Organiser une assemblée constituante de la planète en 2008.</i> .....	41
6. LA CONSTRUCTION DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE SUPPOSE DES SYSTEMES STABLES DE FINANCEMENT ET DE REDISTRIBUTION.....	42
<i>Proposition 15 : Créer une base fiscale mondiale.</i> .....	42
CHAPITRE 3 : DEFINIR DES REGLES COMMUNES POUR LA GESTION DES DIFFERENTES CATEGORIES DE BIENS.....	43
1. SEULE UNE PARTIE DES BIENS RELEVE DU MARCHÉ.....	43
<i>Proposition 16 : S'accorder sur une typologie des biens et services et délimiter ceux qui relèvent du marché.</i> ....	43
2. LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DOIT S'ACCORDER SUR LA NATURE ET LA GESTION DES BIENS PUBLICS MONDIAUX. ....	45
<i>Proposition 17 : Définir les biens publics mondiaux et financer leur protection.</i> .....	47

3. LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DOIT S'ACCORDER SUR LA NATURE, LA GESTION ET LE PARTAGE DES RESSOURCES NATURELLES. ....	48
<i>Proposition 18 Etablir des règles mondiales communes pour la gestion des ressources naturelles.</i> .....	51
4. LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DOIT PROMOUVOIR LES BIENS QUI SE MULTIPLIENT EN SE PARTAGEANT. ....	52
<i>Proposition 19 : Organiser à l'échelle mondiale la mutualisation des biens qui se multiplient en se partageant.</i> .....	53
CHAPITRE 4 : MAITRISER LES ECHANGES, MAITRISER LE RYTHME D'EVOLUTION .....	54
1. L'ORGANISATION DES SYSTEMES D'INFORMATION EST UN ENJEU MAJEUR DE LA GOUVERNANCE MONDIALE. ....	54
<i>Proposition 20 : Structurer des systèmes indépendants d'information à l'échelle mondiale.</i> .....	57
<i>Proposition 21 : Soutenir l'émergence de communautés virtuelles apprenantes.</i> .....	57
2. LES SYSTEMES DE MESURE DOIVENT METTRE EN VALEUR LES FLUX DE MATIERE ET LE DEVELOPPEMENT HUMAIN. ....	58
<i>Proposition 22 : Créer un système de mesure des échanges et du degré effectif du développement.</i> .....	59
3. LA GOUVERNANCE MONDIALE DOIT PERMETTRE A L'HUMANITE DE MAITRISER LE RYTHME DE SON EVOLUTION. ....	59
<i>Proposition 23 : Instaurer des périodes sabbatiques régulières pour la communauté internationale.</i> .....	59
<i>Proposition 24 : Faire du principe de précaution un modèle commun de la responsabilité.</i> .....	60
<i>Proposition 25 : Elaborer, dans les domaines vitaux, des stratégies à très long terme.</i> ....	61
CHAPITRE 5 : PRIVILEGIER ET ORGANISER LES RELATIONS .....	63
1- LE MONDE EST UN SYSTEME DE RELATIONS. ....	63
<i>Proposition 26 : Former les acteurs à une approche intégrée et partenariale.</i> .....	65
2. LA GOUVERNANCE ORGANISE LA RELATION ENTRE NIVEAUX DE POUVOIR. ....	65
<i>Proposition 27 : Organiser les relations entre gouvernance mondiale et Etats selon le principe de subsidiarité active.</i> .....	66
<i>Proposition 28 : Reconnaître le rôle privilégié de réseaux internationaux de collectivités territoriales.</i> .....	68
3. LA GOUVERNANCE ORGANISE LA COOPERATION ENTRE ACTEURS. ....	69
<i>Proposition 29 : Systématiser la coopération entre agences multilatérales.</i> .....	69
<i>Proposition 30 : Créer les conditions du partenariat entre acteurs publics et privés.</i> .....	70
4. LA GOUVERNANCE ORGANISE LES LIENS CONTRACTUELS AU SEIN DE LA SOCIETE. ....	71
<i>Proposition 31 : Construire le cadre contractuel du partenariat entre acteurs.</i> .....	73
CHAPITRE 6 : RENOUELER LES METHODES.....	75
1. L'ORGANISATION DE LA SCENE PUBLIQUE MONDIALE. ....	76
<i>Proposition 32 : Créer des espaces publics mondiaux de débats citoyens.</i> .....	77
2. LE PROCESSUS D'ELABORATION DES PROPOSITIONS ET DES PRISES DE DECISION. ....	78
<i>Proposition 33 : Reconnaître au Secrétariat général des Nations Unies un monopole de proposition pour les décisions internationales.</i> .....	79
3. LE CONTROLE DE LA MISE EN ŒUVRE DES DECISIONS INTERNATIONALES. ....	80
<i>Proposition 34 : Confier à un conseil des sages la responsabilité d'interpeller les gouvernants.</i> .....	81
<i>Proposition 35 : Tenir annuellement un parlement de la planète.</i> .....	82
4. L'EVALUATION PERMANENTE DU SYSTEME DE GOUVERNANCE MONDIALE. ....	82
<i>Proposition 36 : Mettre en place un audit permanent des institutions multilatérales.</i> .....	83
NOTES .....	84
SIGLES ET ACRONYMES .....	86
L'ALLIANCE POUR UN MONDE RESPONSABLE PLURIEL ET SOLIDAIRE.....	87
LES CAHIERS DE PROPOSITIONS SUR INTERNET .....	89
LES EDITEURS PARTENAIRES.....	91



# Introduction :

## La crise de la gouvernance mondiale et la nécessité d'une architecture nouvelle

### 1. Les systèmes de régulation mondiale ne sont plus à l'échelle des défis de l'humanité.

L'accord est général pour constater les graves défaillances qui affectent aujourd'hui les relations internationales. Alors que se manifeste l'unité planétaire, s'accroît aussi la conscience de la vulnérabilité de l'humanité.

Le fossé s'accroît de jour en jour entre les interdépendances qui relient, *de fait*, les peuples du monde entier, qui donnent un contenu chaque jour plus concret à l'idée d'humanité ou de famille humaine, qui font de la planète un village global, et les mécanismes *de droit* censés organiser les relations internationales. Le village global est sans règle, sans cohésion, sans redistribution des ressources et sans justice. D'où la présomption, ou la crainte, qu'il n'existe qu'au bénéfice des plus puissants de ses membres.

L'interdépendance entre l'humanité et la biosphère prend elle aussi de jour en jour une évidence et une importance plus considérables. L'humanité est en situation de rompre les équilibres fragiles dont dépend la vie sur la terre et sans doute cette rupture est-elle déjà opérée. Malgré la gravité de la situation et le foisonnement des conférences internationales et des discours, aucun dispositif de régulation efficace, à la hauteur des défis et des enjeux, n'a vu le jour. Les relations entre Etats se révèlent incapables de déboucher sur les stratégies courageuses et de long terme que la situation exigerait.

Les crises de la gouvernance, et la gouvernance mondiale n'échappe pas à cette règle, résultent le plus souvent du fait que les systèmes de pensée et les systèmes institutionnels n'évoluent pas au même rythme que la société elle-même. Il se crée donc des *décalages* entre les uns et les autres de sorte que l'on pense les défis de demain avec des concepts et des idéologies nés il y a un ou deux siècles et l'on gère les problèmes de demain avec des systèmes institutionnels qui répondaient à d'autres problèmes et à un état antérieur de la société.

Dans un monde entraîné par l'évolution rapide des sciences et par le développement de l'économie et des échanges, comme c'est le cas depuis cinquante ans, le retard pris par l'idéologie et le politique sur l'économique, le social et le culturel peut rapidement s'avérer dramatique.

Après la Seconde guerre mondiale, le traumatisme avait été tel que chacun avait pris conscience d'un monde radicalement changé, appelant de nouveaux systèmes institutionnels. C'est dans ce cadre qu'a commencé à se construire ce qui allait devenir l'Union Européenne et que se sont mises en place les institutions des Nations Unies. C'est ce souffle créateur et réformateur qu'il est

urgent de retrouver, par exemple pour aider les sociétés qui sortent de la guerre à se reconstruire, pour faciliter la transition des pays de l'ancien bloc communiste, pour faire émerger la conscience d'une communauté mondiale, pour conduire la transition vers un modèle de développement durable, pour changer la représentation que nous avons des relations entre l'humanité et la biosphère.

La difficulté, depuis cinquante ans, est précisément que le monde a changé à une vitesse considérable, bouleversant le contexte dans lequel les institutions internationales avaient pris naissance, sans que des drames de caractère global ne suscitent un sursaut équivalent à celui d'il y a cinquante ans. On a oublié que c'est l'incapacité des sociétés européennes à faire émerger un ordre politique correspondant au développement économique qui a précipité l'Europe et le monde dans deux guerres mondiales. Les signes avant-coureurs, pourtant, ne manquent pas. Le dernier en date est le terrorisme international qui a frappé les Etats-Unis et rappelle les liens entre injustice, trafic d'armes, drogue et financement du terrorisme. Mais ce sont aussi les drames sociaux induits par la gestion de la crise financière de 1997 qui mettent en évidence l'absence de cadre de régulation solide face à la mondialisation des marchés financiers. C'est le trou dans la couche d'ozone et l'effet de serre qui reflètent l'ampleur nouvelle des impacts de l'activité humaine sur les grands équilibres de la biosphère. Ce sont les manifestations de plus en plus vives contre une mondialisation réduite à la seule globalisation économique. Tous ces événements n'ont pas encore été suffisants pour faire pleinement prendre conscience de l'inadaptation des systèmes internationaux de régulation à la réalité des interdépendances du monde. La rivalité entre "capitalisme" et "communisme" de la guerre froide a longtemps incité à faire allégeance aux leaders de ces deux blocs plutôt qu'à penser la construction d'une communauté internationale.

Au cours du demi-siècle qui vient de s'écouler, les évolutions scientifiques et techniques, notamment la révolution des télécommunications, la globalisation des échanges commerciaux et la libéralisation des marchés financiers ont été les principaux moteurs de l'interconnexion croissante des différentes parties du monde.

De ce fait, la mondialisation, c'est à dire l'existence d'une humanité au destin partagé, se trouve réduite à la globalisation économique, c'est-à-dire à l'expansion sans fin des échanges marchands.

Les grands groupes économiques transnationaux, seuls acteurs à l'échelle des nouvelles réalités par leur taille et par leurs moyens humains, techniques et financiers, occupent de ce fait une position dominante. Sur les cent plus grandes entités internationales, cinquante-deux sont des entreprises et quarante-huit sont des Etats. Leur puissance même confère à ces grands groupes économiques des responsabilités nouvelles qu'ils n'ont ni la vocation, ni souvent le désir, d'assumer et ils ne sont soumis à l'échelle mondiale ni à des règles, ni à des contrôles.

Pendant ces cinquante dernières années, une certaine forme de "gouvernance mondiale" s'est mise en place.

De nombreuses régulations internationales sont apparues, dans le prolongement de la création des institutions de Bretton Wood (Fonds Monétaire International et Banque Mondiale), de l'Accord de San Francisco sur la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Ces régulations ont permis l'ouverture du marché mondial et l'énoncé d'une première base d'éthique universelle. Elles ont imposé les principes démocratiques comme une référence majoritaire au niveau des Etats nationaux. Elles ont ainsi elles-mêmes contribué à une dynamique de progrès matériel et humain, donc à l'accroissement des interdépendances entre les êtres humains et entre l'humanité et l'ensemble du monde vivant. C'est précisément la rapidité de cette évolution qui rend obsolètes les formes actuelles de la gouvernance, malgré des efforts continus mais partiels d'adaptation.

L'humanité est en train de changer d'ère, mais les conceptions, les institutions et les pratiques de la gouvernance n'ont pas suivi, en particulier à l'échelle mondiale. Le sentiment d'appartenir à une commune humanité n'a pas encore fait naître une véritable *communauté mondiale* consciente d'elle-même, capable de se doter des institutions et des règles nécessaires à son épanouissement, à sa paix ou tout simplement à sa survie.

Les institutions ont leur vie propre. Elles s'adaptent sans cesse à de nouvelles situations, mais sans révision de leurs fondements. Ainsi, les agences des Nations Unies ont été conçues chacune pour traiter de façon multilatérale, par le dialogue entre Etats, une certaine catégorie de problèmes. Elles ont les compétences sectorielles de l'époque. Le recrutement du personnel reflète l'équilibre à ménager entre les Etats et la priorité accordée à la technicité dans le domaine concerné. Or, au cours des cinquante dernières années, la nature même des problèmes et des actions a changé.

L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), par exemple, très bien adaptée pour aider les nouveaux pays indépendants à mener des campagnes de vaccination massive, perd beaucoup de sa pertinence quand chaque pays dispose de ses propres compétences techniques, quand la scène est dominée par de grands acteurs économiques transnationaux, notamment dans le domaine de la pharmacie, et quand des défis comme le SIDA ou même le retour en force de maladies de la pauvreté, comme le paludisme, obligent à penser simultanément en termes économiques, culturels, médicaux et politiques. Dans ce nouveau contexte, l'OMS pourrait être un espace essentiel de réflexion sur les politiques de santé publique, mais cela supposerait une indépendance de parole, par exemple sur les impacts négatifs de l'approche prohibitionniste des drogues ou sur l'évolution des politiques nationales de santé. Or cette indépendance n'existe pas.

Le risque des institutions à dominante sectorielle est aussi, à tout niveau, de s'appuyer sur des corps techniques qui se dotent de leurs propres références et raisonnent en vase clos, avec pour référence majeure le jugement des pairs. On peut observer cette logique aussi bien avec la "communauté des brevets" (1), qui promeut la brevetisation du vivant, que pour les instances qui contrôlent l'énergie nucléaire. Cette approche sectorielle est d'autant plus

dangereuse que les communautés d'experts sont, dans tous les domaines techniques et juridiques complexes, de plus en plus dominées par les grands groupes économiques qui financent la recherche-développement et sont les plus importants pourvoyeurs d'emplois de haute technicité.

Banque Mondiale et FMI sont un autre cas où de telles communautés auto-référentielles d'experts se constituent. Les experts de ces institutions ont très souvent des interlocuteurs issus de leurs propres rangs ou formés sur les mêmes bancs et par la même école de pensée.

Les institutions financières internationales illustrent la difficulté à s'adapter au changement de contexte sans réforme profonde du mandat et de l'organisation. Par exemple, Banque Mondiale et FMI étaient au départ des outils de régulation propres aux grands Etats de l'époque : la première pour financer la reconstruction dans des pays qui disposaient d'Etats de droits structurés et établis de longue date, le second pour préserver la stabilité entre les grandes monnaies. Cinquante ans après, ils sont devenus des outils d'action des pays riches sur les pays pauvres, avec tout ce que cela comporte d'unilatéralité et d'absence de légitimité.

Même difficulté pour le GATT (Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce), devenu l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Ce qui était un accord contractuel entre les parties prend une telle importance, obtient un tel succès que sa nature devrait changer : il n'est plus seulement greffier d'un accord entre des parties de force équivalente, il devient véritablement producteur du droit international mais sans apporter les conditions d'équité d'un tel droit.

L'Organisation des Nations Unies (ONU) elle-même s'est trouvée dépassée par ce changement de contexte. Quand elle a commencé avec moins de quarante pays, une Assemblée Générale de ces pays, selon le principe "un Etat une voix", pouvait avoir un sens. Avec plus de deux cents pays, aussi hétérogènes par leur taille et leur richesse que les Etats-Unis et le Népal et, pour la plupart d'entre eux, infiniment plus faibles que les grands acteurs économiques, sans maîtrise suffisante du maquis des règles internationales et sans expertise technique indépendante, sans capacité à orienter réellement les évolutions scientifiques et techniques qui les transforment, l'Assemblée Générale a perdu toute capacité réelle d'influence. De ce fait, ce sont les instances d'action ou de concertation des pays riches qui occupent le devant de la scène. La globalisation économique affaiblit les régulations étatiques anciennes sans leur en substituer de nouvelles. Elle devient une arme aux mains des pays riches, discréditant l'idée de régulation mondiale.

Le dispositif de sécurité, quant à lui, était conçu pour des situations d'agression d'un pays contre un autre, donc dans des situations d'atteinte à la souveraineté. Il a permis de déployer légalement des forces armées dans le cas de la Corée ou de la guerre du Golfe. Il est par contre inefficace face aux conflits les plus meurtriers de notre époque, qui sont internes aux Etats nationaux et touchent avant tout des populations civiles. L'ONU a systématiquement échoué à prévenir les crises, pour l'essentiel parce que les relations internationales sont restées cantonnées au champ de la diplomatie,

avec pour conséquences : l'absence de ressources propres et de capacités d'intervention rapide ; l'incapacité d'agir de façon préventive alors que c'est la seule action efficace ; des mandats timides ; un commandement multiforme et mal coordonné ; l'absence de sanctions politiques crédibles. Le droit d'ingérence a progressé ces dernières années, mais à l'aval des conflits et sans pensée globale. Ainsi l'intervention internationale humanitaire, en pratique faux nez des Etats (plus de la moitié du financement des Organisation non gouvernementales humanitaires est public), permet aux opinions publiques de se donner bonne conscience, alors même que les analystes s'accordent à penser que cette intervention entretient plutôt, en pratique, l'effort de guerre. L'idéologie humanitaire, comme le montrent ses liens avec la campagne des conservateurs américains contre l'ONU, se présente ainsi comme un prolongement de la vision néo-libérale du monde, le marché de l'aide compassionnelle aux victimes étant un produit en vogue qui permet de faire l'économie de la mise en place d'une réelle politique de sécurité dans le monde, qui supposerait de s'attaquer aux causes et non aux effets.

## **2. Les modes de régulation actuels, déséquilibrés au profit des acteurs les plus puissants, ne confèrent pas à la gouvernance mondiale une réelle légitimité.**

L'équité est une des conditions majeures de la gouvernance. Celle-ci se définit notamment comme la possibilité pour les plus faibles de faire entendre de leur voix et de faire prévaloir leur point de vue face aux plus puissants. Malheureusement, le système international actuel n'est pas équitable. L'absence d'équité se manifeste par une succession de dissymétries.

La première dissymétrie concerne l'établissement des *agendas*. Seul l'agenda des pays riches est pris en compte de façon effective, les pays les plus pauvres se réfugiant dans des délibérations sans portée réelle. Quand le président américain, lors du Sommet de la Terre de 1992, consacré pourtant à la promotion du développement durable, avait annoncé que le mode de vie américain n'était pas négociable, il renvoyait la négociation au néant. Tant que ce qu'il est acceptable ou non de négocier est fixé par les seuls pays riches (par exemple la circulation des biens oui, la circulation des personnes non ; les modalités de développement des pays pauvres oui, la remise en cause du mode de vie des pays riches, non ; les permis négociables pour les émissions de gaz carbonique oui, la propriété des ressources naturelles, non, etc.), la gouvernance mondiale et les contraintes qui en découlent ne seront acceptées par tous les autres que du bout des lèvres. Tant que les pays riches, souvent sous l'influence de leurs acteurs économiques, prétendent au monopole des concepts (par exemple dans la définition de ce qui est marchandise et ce qui est bien public) et des stratégies (par exemple la promotion de grands équipements ou de techniques sophistiquées au détriment de solutions socialement plus adaptées), les autres peuples ne se sentiront pas impliqués, ni même engagés par ce que leurs élites administratives et politiques auront éventuellement négocié en leur nom.

La seconde dissymétrie se manifeste entre *acteurs*. Ainsi, dans le domaine de l'énergie, les systèmes énergétiques et les négociations internationales sont dominées par des entreprises, aussi bien publiques que privées, de production de l'énergie. Elles sont internationales et puissantes. Elles promeuvent des politiques d'offre au détriment d'une mission de service à la collectivité. L'augmentation massive de la production et de la consommation depuis cinquante ans ayant beau ne pas s'être traduite par la fourniture élémentaire d'énergie pour tous, c'est le même discours qui se perpétue lui-même au détriment de la justice sociale et de la préservation des ressources naturelles.

La troisième dissymétrie se manifeste au niveau de la *maîtrise des systèmes d'information*. Cette maîtrise contribue à délimiter les domaines où une régulation internationale est préconisée ou imposée. La drogue offre un très bon exemple de contrôle ou de manipulation de l'information et de ses conséquences. La drogue est extraite essentiellement de produits agricoles du Sud, contrairement au tabac ou à l'alcool. Or, les pays riches et surtout les Etats-Unis ont imposé dans le monde entier la prohibition de la drogue, "produit des autres", mais pas celle du tabac et de l'alcool, infiniment plus dangereux pour la santé mais "produits domestiques". L'expérience montre l'extrême difficulté à construire et faire cheminer une information plus impartiale sur ce sujet, certains médias eux-mêmes étant souvent dépendants des sources d'information en provenance des institutions officielles. Le lien entre prohibition et renforcement des mafias, entre drogue, trafic d'armes et entretien des conflits, entre mafias et paradis fiscaux est connu depuis très longtemps, mais il faut la sortie au grand jour des réseaux terroristes internationaux avec les frappes sur New York et Washington pour que la communauté mondiale se décide peut-être à agir.

Enfin, la quatrième dissymétrie se manifeste par *l'inégalité de traitement* selon qu'un pays est puissant ou non. L'absence d'application des résolutions de l'ONU quand il s'agit de l'Etat d'Israël a créé historiquement une amertume, un sentiment d'injustice qui n'est pas prêt de s'éteindre. La "guerre propre", qui n'est propre que pour ceux qui sont du côté des armes techniques, a réveillé par son discours même une dissymétrie terrifiante entre le poids et la valeur des mots selon le côté duquel ils se trouvent. De manière apparemment moins dramatique mais avec des conséquences à terme aussi désastreuses pour l'idée même de gouvernance mondiale, le fait que le FMI et la Banque Mondiale imposent aux pays pauvres des disciplines macro-économiques que leurs pays actionnaires ne s'imposent pas à eux-mêmes crée un profond sentiment d'injustice. Le plaidoyer en faveur d'une libéralisation complète du commerce des denrées agricoles par des pays qui subventionnent massivement leur propre agriculture a quelque chose de surréaliste. Les nouveaux candidats à l'entrée dans l'OMC se voient imposer des conditions plus draconiennes que les anciens membres.

Ces dissymétries donnent à la gouvernance mondiale actuelle une faible légitimité. Conséquence : si chacun a une conscience plus ou moins diffuse de la *nécessité* de nouvelles régulations mondiales, l'unanimité est loin d'être faite sur *l'opportunité* de leur mise en place effective, beaucoup craignant qu'elle ne vise en réalité à mettre les pays pauvres sous tutelle des pays riches. D'où une

difficulté supplémentaire : les initiatives nouvelles sont d'autant plus suspectes qu'elles sont issues des pays riches.

### 3. La gouvernance mondiale ne peut plus reposer sur la fiction de relations entre Etats souverains.

Les indépendances se sont construites en multipliant des Etats présumés souverains, et sur la base d'un modèle d'Etat national hérité de l'Europe du XVIIe siècle. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été de ce fait assimilé à l'idée de droit à un territoire exclusif, sur lequel le peuple concerné pourrait exercer une souveraineté pleine et entière. Ce faisant, et sans parler de l'impuissance à laquelle la multiplication des Etats condamnait l'ONU, cette utopie a préparé la multiplication des conflits internes aux Etats. Sur la plupart des territoires cohabite en effet une mosaïque de peuples et cette diversité de chaque communauté descend bien souvent à l'échelle du village, de la ville, du quartier. Affirmer qu'un seul niveau de pouvoir est important, celui de l'Etat, ne peut conduire de ce fait qu'au morcellement des territoires, comme dans les Balkans, à des rivalités inexpiables pour la maîtrise d'un seul et même territoire, comme en Palestine et en Israël, ou à la multiplication des conflits internes à chaque Etat. La seule réponse possible est à la fois conceptuelle et culturelle. Conceptuelle : toute gouvernance, à quelque échelle qu'elle soit, doit assurer à la fois l'unité et la diversité de la communauté. Culturelle : ce qui garantit la sécurité d'un pays, ce n'est pas son homogénéité, c'est l'apprentissage d'une culture de paix, c'est-à-dire de la gestion pacifique des différends.

La fiction des Etats souverains a enfermé la communauté mondiale dans une relation diplomatique entre Etats. Cela a renforcé une représentation du monde où s'affrontaient avant tout des intérêts nationaux. Là où il fallait voir dans les Etats nationaux un espace où se confronte une multitude d'intérêts contradictoires, on n'a voulu voir que de pseudo communautés homogènes, unies par un intérêt commun, s'affrontant à l'intérêt des autres.

Pour parvenir à une re-fondation de la gouvernance mondiale il faut, pour commencer, examiner les fondements conceptuels et idéologiques du système actuel. Il met au centre de la gouvernance mondiale les relations entre Etats nationaux, sur la base d'une idéologie de l'Etat qui a émergé en Europe au XVIIe siècle et dont le modèle a été progressivement étendu au monde entier (2). Le droit international lui-même est fondé sur des conventions entre des Etats.

Cette conception de l'Etat a les caractéristiques suivantes :

- \* **la souveraineté des Etats est absolue** ; ils n'ont de comptes à rendre qu'à leur propre population;
- \* **un Etat coïncide avec un territoire** ; ce qui signifie qu'il existe une identité entre une communauté vécue et un territoire délimité par des frontières ;
- \* l'idée de "**gouvernance**", entendue comme la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de règles, de procédures, de corps sociaux capables d'assurer leur régulation et de gérer

leurs indépendances de façon pacifique, est, en pratique, **réduite à l'idée de gouvernement** et de services publics ;

**\* les seuls fondements du droit international sont les traités entre Etats.** Ils règlent leurs différends soit de façon pacifique, soit par une guerre menée selon les "règles de guerre". De ce fait, l'action internationale reste une pièce rapportée, une couche politique superposée aux ordres politiques nationaux et, en quelque sorte, d'un ordre inférieur.

C'est cette conception de l'Etat, son adéquation à la réalité du monde d'aujourd'hui, qui est en cause. Non pas que l'Etat national soit appelé, dans l'avenir, à ne plus jouer un rôle majeur. Au contraire, il continuera à incarner le destin collectif des peuples, il restera certainement le niveau principal de construction de la cohésion sociale, de délivrance des services publics, de l'exercice du droit et de la justice, de redistribution et de solidarité. Mais un Etat conçu sur d'autres bases comme un niveau, certes essentiel, de la gouvernance, mais *un niveau parmi d'autres*, articulé aux autres, avec des instances supra- et infra-nationales.

De ce fait, l'architecture de la gouvernance mondiale ne peut se concevoir sans une refondation des Etats nationaux eux-mêmes, sans une redéfinition de leur rôle, de leurs modalités de fonctionnement et de leur articulation avec les autres ordres politiques.

La gouvernance mondiale actuelle souffre aussi du fait que ses acteurs fondamentaux, les Etats, sont eux-mêmes en crise. Personne ne peut sérieusement considérer, à l'échelle du monde, que la gouvernance mondiale est assurée par la relation entre des Etats vertueux, imposant au nom du bien commun des contraintes à des acteurs privés qui, eux, ne seraient soucieux que de leur propre intérêt.

Pour oser une image, dans une gouvernance formée de briques étatiques non seulement l'architecture se révèle obsolète mais les briques elles-mêmes sont friables. Beaucoup d'Etats, malheureusement, se sont révélés inefficaces, corrompus et autoritaires. On a ainsi abouti à un paradoxe : c'est avec les Etats eux-mêmes que la Banque Mondiale négocie, à l'occasion de l'octroi de prêts, leur propre démantèlement. Faute d'élaborer à l'échelle internationale une autre philosophie de l'Etat et d'en impulser la réforme, on en a programmé la ruine, avec pour conséquence d'affaiblir un peu plus encore la gouvernance mondiale elle-même.

Trop longtemps, le débat sur l'Etat a été de nature purement idéologique. Critiquer le fonctionnement de l'Etat pour le réformer et le rendre plus fort était assimilé à une prise de position anti-étatique. Or, renoncer à cette réforme, c'était laisser le monopole de la réforme à ses adversaires ! Et, de ce fait, jusqu'à une date récente, la vision de la "bonne gouvernance", telle que promue par les institutions financières internationales, était celle d'un Etat largement ouvert à l'internationalisation des marchés. Ce biais dogmatique a contribué à déconsidérer le concept de gouvernance lui-même, au moment où il est le plus nécessaire.



## 4. Une architecture nouvelle est nécessaire.

La tentation du repli derrière des frontières nationales est illusoire. La tragédie terroriste de New York et de Washington est là pour rappeler qu'aucun pays, serait-il le plus puissant, ne peut plus rêver de revenir à un ordre ancien. L'idée même que la gestion du monde peut être assurée par les relations diplomatiques entre Etats nationaux souverains est dépassée. La planète est devenue, pour le meilleur et pour le pire, notre maison commune, l'espace domestique d'une communauté mondiale qui reste à inventer et construire.

Les adaptations à la marge des institutions actuelles ne sont pas à l'échelle des problèmes. Casser ces institutions et les régulations déjà existantes en raison de leurs insuffisances serait par contre un remède pire que le mal. C'est donc au contraire à une *re-fondation*, à l'élaboration d'une nouvelle architecture de la gouvernance mondiale que nous sommes invités. Le présent cahier de propositions s'efforce d'esquisser quelques pistes dans cette direction.

La méthode suivie pour élaborer ces propositions découle, d'abord, de ce qui précède : *une nouvelle architecture de la gouvernance mondiale ne pourra émerger sans une philosophie nouvelle de la gouvernance s'appliquant aussi aux autres niveaux.*

La méthode découle, ensuite, du fait que la gouvernance n'est pas une théorie spéculative abstraite, mais le fruit de pratiques qui petit à petit se confrontent les unes aux autres, jusqu'à permettre la formulation de principes généraux qui, à leur tour, vont servir de cadre de référence pour concevoir de nouvelles politiques. Il en résulte que l'élaboration d'une nouvelle architecture est nécessairement le fruit d'un va-et-vient entre une approche partielle, fondée sur l'observation des réponses apportées aux défis concrets, à différentes échelles, dans différentes régions du monde et dans différents domaines, et une approche globale, née de la mise en commun de ces observations.

*Les principes de la gouvernance mondiale sont communs à tous les niveaux de gouvernance.*

L'approche par niveau de gouvernance a permis de vérifier qu'on pouvait énoncer des principes communs à tous les niveaux. Ils sont présentés dans un cahier de propositions distinct, intitulé *Repenser le pouvoir : 10 principes pour la gouvernance du local au global* (3). L'architecture nouvelle de la gouvernance mondiale se présente alors comme le point d'application de ces principes communs à la couche supérieure de la gouvernance. Le présent cahier, fera donc référence incessante à ces principes.

*Les principes de la gouvernance mondiale sont communs à tous les domaines d'activité.*

L'approche par domaine d'activité a permis de bénéficier des cahiers de propositions élaborés dans le cadre de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire dans un grand nombre de domaines :

- \* la gestion des relations entre l'humanité et la biosphère (eau, sols, énergie, forêt, écologie industrielle, réforme agraire, éducation à l'environnement) ;
- \* la gestion des connaissances (sciences, nouvelles technologies de l'information, organismes génétiquement modifiés, brevetisation du vivant) ;

- \* la gestion des échanges (économie solidaire, commerce, finance, institutions financières internationales) ;
- \* la sécurité (l'aide humanitaire, la drogue et le crime organisé, la conversion de l'armement).

Dans la plupart de ces domaines, la mise en place de nouvelles régulations mondiales apparaît comme un enjeu important, en général associé aux régulations à concevoir à d'autres échelles. Les propositions qui suivent sont, chaque fois que possible illustrées par des exemples concrets pris dans tel ou tel de ces domaines.

# Chapitre 1 :

## Fonder une gouvernance mondiale légitime

Pour construire les fondements d'une gouvernance mondiale légitime, il faut lui assigner des objectifs de valeur constitutionnelle, l'asseoir sur des bases éthiques claires et réunir les conditions de sa légitimité.

### 1. La communauté internationale doit s'accorder sur des objectifs communs.

Dans un monde dominé par un sentiment de chaos, voire de non-sens, où les gens et les peuples, de plus en plus nombreux, ont le sentiment d'être sur un bateau ivre, sans capitaine et sans carte, poussé par les vents puissants de la science et du marché, ballotté au gré des intérêts contradictoires, irrésistiblement poussé vers des crises catastrophiques tant au plan écologique qu'au plan politique, un bateau avec des premières classes où se tient une minorité et d'immenses soutes où sont entassées des majorités, l'objectif premier de la gouvernance mondiale est que les peuples de la terre donnent un sens commun à leur commune destinée.

On voit bien, avec le terrorisme qui a secoué l'Amérique, les passions identitaires s'exacerber, dans une lutte illusoire entre le bien, que chacun croit représenter, et le mal, représenté par l'autre. Il y a alors urgence à formuler des objectifs communs à la gouvernance mondiale et à en faire son fondement constitutionnel. Il faut des espaces solennels pour les proclamer. L'Assemblée générale des Nations Unies, qui ne réunit que des représentants d'Etats, n'y suffit pas.

Ces objectifs reposent sur un constat commun : nous partageons une seule et unique planète. Nos destins, au sein de l'humanité, sont irréductiblement liés. Le bonheur de chacun dépend de l'épanouissement de tous. Ce qui touche des êtres humains, à l'autre extrémité de la terre, m'atteint comme membre d'une même famille humaine. Les frustrations d'un peuple ont des répercussions sur les autres peuples. Les modes de vie d'une société ont des répercussions sur les conditions de vie des autres sociétés. Le premier objectif de la gouvernance est donc d'apprendre à vivre ensemble et à gérer pacifiquement la maison commune ; d'y assurer les conditions de la survie, de la paix, de l'épanouissement et de l'équilibre entre l'humanité et la biosphère. Ainsi, l'objectif premier de la gouvernance mondiale est-il de *définir de nouvelles relations entre les êtres humains, entre les sociétés et entre l'humanité et la biosphère.*

Par l'affirmation d'une maison commune et de la commune dépendance de l'humanité à l'égard de l'ensemble du monde vivant dont elle fait partie et auquel elle est liée de manière indissoluble, l'humanité reconnaît que la planète est un espace domestique, l'espace de la maison commune et que sa gestion ne peut pas se réduire aux relations diplomatiques entre Etats.

## **Proposition 1 :** **Enoncer constitutionnellement les objectifs de la gouvernance mondiale.**

Ces objectifs généraux se traduisent, pour les institutions internationales, par trois objectifs : le développement durable ; la réduction des inégalités ; la construction de la paix dans un monde de diversité.

### *Mettre en place les conditions d'un développement durable*

L'histoire humaine, la destinée humaine passent avant les intérêts immédiats d'une personne, d'un peuple ou de l'humanité tout entière. Le premier devoir de la gouvernance est de préserver le long terme. Le mode actuel de développement crée des déséquilibres fondamentaux entre l'humanité et la biosphère. Ce déséquilibre compromet la vie de nos enfants et de nos petits enfants. Le premier objectif commun est donc de transformer les modèles actuels de développement pour les rendre compatibles à long terme avec les ressources limitées de la biosphère. Le développement matériel doit se subordonner au développement humain. Gandhi rappelait déjà que la planète pouvait pourvoir aux besoins de tous mais non à la rapacité de tous. L'avenir de l'humanité n'est assuré que si le souci du développement intégral des êtres humains, développement spirituel, intellectuel, social, artistique, etc. devient le critère premier du développement. Le développement matériel doit satisfaire en priorité les besoins élémentaires pour la dignité et le bien être de chacun. Il y a assez de ressources créatrices, scientifiques et techniques, managériales dans la planète pour y parvenir.

### *Réduire les inégalités*

Le développement durable ne peut s'obtenir en réservant les ressources naturelles limitées de la planète à une petite minorité qui a les moyens économiques de les acquérir et les moyens militaires de les conserver. Les événements tragiques de l'année 2001 ont montré que lorsque des frustrations s'accumulent dans des banlieues pauvres, dans des pays, dans des continents, il n'existe aucun sanctuaire pour quiconque. Ainsi, la réduction des inégalités n'est pas seulement un devoir moral, un acte de compassion. C'est aussi un devoir de justice et une condition de paix à long terme. Trouver les voies pour concilier la liberté de chacun et le respect de la dignité de tous est le second objectif assigné à la gouvernance mondiale.

### *Instaurer une paix durable dans le respect de la diversité*

La diversité écologique et la diversité culturelle ne sont pas seulement des réalités irréductibles du monde actuel, mais aussi une richesse majeure de l'humanité. La paix nécessite la reconnaissance d'une commune appartenance, la recherche d'un bien commun et la conscience de l'unité, depuis les communautés de base jusqu'à la famille humaine tout entière. A chaque niveau de la gouvernance, il faut parvenir à assurer à la fois plus d'unité et plus de diversité. C'est la capacité à ne pas opposer l'unité et la diversité mais à les considérer comme les deux faces d'une même monnaie qui constitue, depuis la gestion d'un quartier ou d'un village jusqu'à la gestion de la planète, l'art de la

gouvernance. C'est cet art que la gouvernance mondiale doit pratiquer à l'échelle planétaire et aider à pratiquer aux autres niveaux.

## 2. La communauté internationale doit s'accorder sur des bases éthiques communes.

La gouvernance mondiale n'a pu naître, après le traumatisme de la Seconde guerre mondiale, qu'en se dotant de deux fondements communs, de deux piliers : la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Même si la Charte des Nations Unies, dont l'idée était porteuse de dialogue entre les peuples de la terre, a été remplacée par un dialogue entre des Etats, et même si la Déclaration universelle des droits de l'Homme a été, comme la Charte elle-même, énoncée par les vainqueurs de la Seconde guerre mondiale, imprégnés des valeurs de l'Indépendance américaine, du Siècle des Lumières, de la Révolution française, ces deux piliers ont permis, pendant cinquante ans, la lente, laborieuse, mais bien réelle construction des éléments d'une gouvernance mondiale. La conscience de l'interdépendance des peuples de la terre a pu progressivement émerger. L'idée de crime contre l'humanité a autorisé une certaine forme de droit d'ingérence dans les affaires des Etats et a récemment inspiré la création du Tribunal Pénal International (TPI). Quant aux droits de l'Homme, au départ principalement droits politiques, ils ont pu s'élargir progressivement à l'idée de dignité humaine et aux droits sociaux, économiques et culturels qui s'y rattachent.

Les deux exemples de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'Homme montrent que des fondements philosophiques et éthiques communs peuvent effectivement permettre une élaboration institutionnelle, politique et juridique progressive.

Pour que les règles internationales soient efficaces et suscitent une adhésion véritable des esprits et des cœurs, il faut qu'elles trouvent un écho profond chez les personnes et, pour cela, qu'elles soient en cohérence avec les valeurs qui guident leur propre conduite. Une correspondance est nécessaire entre les principes généraux de l'action collective – sources de droit – et les orientations éthiques – sources de conduites individuelles.

A l'issue d'un long processus de dialogue interculturel, au sein et en dehors de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, et après avoir examiné toutes les contributions, et elles sont nombreuses, faites à l'occasion et à la suite du Sommet de la terre de 1992 sur la question de l'éthique universelle, il nous est apparu que le principe central, le pivot du troisième pilier de la vie internationale devait être la *responsabilité*. En effet, le développement des capacités humaines et l'impact croissant des êtres humains sur la biosphère ont profondément modifié la notion même de responsabilité. Elle s'en est trouvée élargie. Elle ne peut plus être seulement rattachée à nos volontés explicites, elle s'étend à l'impact, même involontaire, même lointain, de nos actions. Dans la mesure où une somme d'activités humaines, anodines

en elles-mêmes, comme le déplacement en voiture particulière, peut avoir des conséquences catastrophiques, par exemple sur le climat, la responsabilité doit être pensée non seulement en termes individuels mais aussi en termes collectifs. L'idée que notre liberté et nos droits ont pour contrepartie des responsabilités à l'égard de notre prochain, de notre voisin, de l'humanité toute entière et du monde vivant, est un principe éthique de bon sens, reconnu dans toutes les civilisations. Le principe, précisément, s'applique aussi bien aux personnes qu'aux gouvernants et aux sociétés. A l'initiative de l'ancien chancelier allemand Helmut Schmidt et sous l'impulsion du théologien Hans Küng, l'*Interaction Council* a réuni, au cours des années 90 d'anciens chefs de gouvernement. Il est, lui aussi, arrivé à la conclusion que c'est autour de la notion de responsabilité qu'il fallait tenter de fonder aujourd'hui une éthique universelle.

**Proposition 2 :**  
**Faire de la Charte des Responsabilités humaines le troisième pilier constitutionnel de la communauté internationale.**

Nous proposons de faire de la *Charte des responsabilités humaines* (4) le troisième pilier de la communauté internationale. L'initiative de sa mise en débat doit venir de la société civile. Elle pourrait être portée notamment par des sages des différentes familles de pensée religieuse ou philosophique.

La Charte définit les dimensions de la responsabilité :

*"L'interdépendance croissante entre les individus, entre les sociétés, et entre les êtres humains et la nature renforce les effets du comportement des individus et des groupes humains sur leur environnement social et naturel, qu'il soit proche ou lointain.*

*Cette situation ouvre à chacun d'entre nous des possibilités nouvelles pour jouer un rôle dans les nouveaux défis auxquels est confrontée l'humanité : tout être humain a la capacité d'assumer des responsabilités ; même lorsque des personnes se sentent impuissantes, elles gardent la possibilité de s'allier à d'autres pour créer une force collective.*

*Alors que tous les êtres humains peuvent également prétendre à leurs droits humains, leurs responsabilités sont proportionnelles aux possibilités dont ils disposent. Plus une personne dispose de liberté, d'accès à l'information, de connaissances, de richesse et de pouvoir, plus elle a la capacité d'exercer des responsabilités et l'obligation de répondre de ses actes.*

*Les responsabilités s'appliquent non seulement aux actions présentes et futures, mais aussi aux actions passées. Les dommages passés causés de manière collective doivent être assumés moralement par la collectivité concernée, et réparés concrètement autant que possible.*

*Dans la mesure où nous ne connaissons que partiellement les conséquences de nos actes maintenant et dans le futur, notre responsabilité exige également d'agir avec une grande humilité, et de faire preuve de prudence et de précaution."*

Cette définition élargie de la responsabilité a pour les gouvernants et pour la communauté internationale des conséquences immédiates :

\* **l'obligation pour les gouvernants et les grands acteurs économiques de rendre compte de leurs actes**, non seulement à leurs électeurs ou à leurs actionnaires, mais aussi à tous ceux qui subissent l'impact, positif ou négatif de leur action;

\* **la distinction entre responsabilités des mandataires et responsabilités des mandants** ; cette distinction est essentielle, par exemple, pour le traitement de la dette internationale. On ne peut sanctionner les mandants au motif que les mandataires ont été irresponsables. Seule la qualité du lien entre le mandataire et les mandants, c'est-à-dire seule une authentique démocratie et une information complète peuvent faire reconnaître la responsabilité des mandants dans les actes du mandataire. Ceci devrait exclure par exemple l'obligation pour une population de rembourser les dettes contractées par un dictateur ou de faire supporter à toute une population, comme dans le cas des embargos, des sanctions qui devraient en réalité concerner les mandataires;

\* **le caractère limité de toute souveraineté** ; dès lors que les actes de gouvernants ont un impact au-delà de leur propre population, ils sont justiciables et tenus de rendre des comptes non seulement à leur propres citoyens mais aussi aux instances internationales chargées de représenter le reste du monde;

\* **l'extension de la notion de partie civile en droit international**, dans toutes les situations où une population ne peut pas faire rendre des comptes à ses propres gouvernants ou lorsque l'impact des actes de ces gouvernants va au-delà de cette population elle-même.

### **Proposition 3 :**

#### **Etablir une hiérarchie des normes et des règles commune à toutes les institutions multilatérales.**

Cette hiérarchie fait actuellement défaut. Chaque institution multilatérale, qu'il s'agisse des institutions financières internationales (FMI et Banque Mondiale), de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ou des agences des Nations Unies, a ses propres règles, normes et priorités qui découlent de son mandat. Même l'OMC, dont le préambule fait référence au développement durable, n'a pour mission que le développement du commerce international. Tous ceux qui soulignent les contradictions entre le développement du commerce mondial et la protection de l'environnement sont alors face à un dilemme : ou bien l'on étend les compétences de l'OMC pour l'amener à prendre en considération l'environnement au risque de renforcer la tendance à ne regarder l'environnement que comme une marchandise parmi d'autres, gérée par le marché ; ou bien l'on oppose aux règles internationales du commerce des règles internationales de l'environnement, mais c'est un combat du pot de fer contre le pot de terre parce que l'OMC dispose d'un mécanisme de règlement des différends qui donne une efficacité concrète à ses règles, tandis que les institutions de préservation de l'environnement n'ont en pratique pas de mécanisme efficace de mise en œuvre des décisions prises au niveau international.

En reconnaissant à la gouvernance mondiale des objectifs communs et un principe commun de responsabilité, on conduit chaque institution à subordonner son action au respect de principes communs qui ont une valeur constitutionnelle transcendante à leur mandat propre, au même titre qu'au sein d'un Etat national les principes constitutionnels et le préambule de la constitution ont une valeur éminente par rapport aux lois et décrets.

### **3. La communauté internationale doit fonder sur la Charte les domaines de son intervention légitime.**

La Charte définit également les principes auxquels s'applique la responsabilité. Elle propose pour cela sept principes qui sont autant de domaines d'application du principe de responsabilité :

- \* *"La recherche de la paix doit comprendre l'établissement de la justice.*
- \* *Pour protéger sa propre liberté et dignité, chacun doit lutter pour la liberté et la dignité d'autrui.*
- \* *Dans les décisions concernant les besoins et les priorités du court terme, on doit prévoir et prendre en compte leur impact à long terme, et si c'est impossible, opter pour une attitude de prudence et de précaution.*
- \* *La satisfaction des besoins humains doit être équilibrée avec la préservation de l'environnement naturel.*
- \* *La recherche de la prospérité économique doit intégrer la préoccupation du partage équitable de la richesse ; les mécanismes du marché doivent être régulés pour être mis au service du bien-être et du développement de tous les humains.*
- \* *Le développement matériel, la recherche et l'innovation doivent être placés au service du développement humain et de la préservation de la planète.*
- \* *Dans la recherche d'unité pour faire face aux défis à venir, il faut préserver le potentiel de renouvellement et d'innovation de la diversité culturelle."*

#### **Proposition 4 :**

#### **Délimiter le champ d'intervention de la gouvernance mondiale à partir de la Charte des responsabilités humaines.**

Le champ d'intervention légitime de la gouvernance mondiale doit découler de la charte et de ses sept principes d'application.

Le *premier principe* met en tension la paix et la justice. S'il est facile d'énoncer en principe que paix et justice sont inséparables et qu'il n'y a pas paix durable sans une solution équitable des conflits, dans la pratique ces principes sont souvent contradictoires et la poursuite de la violence n'a parfois d'autres ressorts que la conviction de chacune des parties en conflit que justice ne lui a pas été rendue. La communauté internationale ne peut se limiter, dans l'établissement d'un monde de paix et de justice, à une interposition entre les parties en conflit. Elle doit développer un véritable art de la paix, c'est-à-dire



un art des processus de dialogue, de négociation, de médiation, de reconstruction des sociétés. Dans les relations diplomatiques entre les peuples, la paix, dans le passé, se définissait souvent comme un intermède entre les guerres. Dans la perspective d'une communauté mondiale inventant ses propres règles de gestion de la maison commune, elle doit inventer, voire progressivement imposer par des jurisprudences successives, les procédures de rétablissement d'une paix juste.

Le *second principe* subordonne l'exercice de la liberté de chacun à la préservation de la dignité de vie et des droits humains de tous les autres. La liberté ne peut être exercée au détriment de la capacité de notre environnement à entretenir la vie. Ce principe constitue la base de l'évaluation des conventions internationales, des actions des Etats ou des acteurs privés. Il peut par exemple fonder des recours à l'encontre d'un accord multilatéral sur l'investissement qui, pour garantir la sécurité d'investissements étrangers dans un pays, se révélerait contraire aux droits sociaux et à la préservation de l'environnement. Sécurité des investissements et préservation de l'environnement ne sont pas nécessairement contradictoires. Un principe comme celui-ci oblige simplement à les mettre en cohérence. De même, un plan d'ajustement structurel poursuit des objectifs légitimes en subordonnant des prêts à des garanties raisonnables de leur remboursement, mais la légitimité de ces garanties trouve ses limites dans le respect de la dignité humaine et dans la préservation de l'environnement.

Le *troisième principe* énonce le devoir de préserver l'avenir à long terme. La communauté mondiale est par excellence celle qui incarne les droits des générations futures. Au titre de la relation entre court terme et long terme, la communauté mondiale doit être en mesure de veiller à ce que l'accélération des innovations et des évolutions ne mette pas en cause la possibilité pour les sociétés humaines de préserver leur propre intégrité. Les êtres vivants disposent toujours de modes de régulation qui leur permettent tout à la fois d'accueillir les apports extérieurs, la source de leur régénération et de leurs capacités d'adaptation, et de filtrer ces apports, source potentielle de leur destruction. La communauté mondiale doit assurer cette régulation et permettre à chaque société de l'assurer par elle-même. Le droit, pour des communautés, de choisir ce qui leur est bon et de refuser ce qui est potentiellement destructeur est un élément essentiel d'un futur droit international. Ce troisième principe détermine aussi le rôle de la communauté internationale dans la préservation du bien commun, étendu à l'ensemble du vivant.

Le *quatrième principe* s'intéresse à la répartition des ressources humaines et matérielles. Il fonde les obligations de distribution et de redistribution, en particulier celles des biens rares. L'obligation de justice dans la répartition des ressources naturelles pose la question de la dette des pays riches à l'égard des autres pays du fait de leur consommation passée de ressources naturelles, considérées comme un bien commun fondamental.

Les *cinquième et sixième principes* affirment la subordination des mécanismes du marché et du développement matériel au bien-être et au développement de tous les êtres humains. Ils imposent une définition du développement humain

qui ne se réduit pas au développement matériel. Ils fondent en droit le devoir d'évaluer la contribution réelle du marché ou du développement technologique à des objectifs humains qui les transcendent. Là où les moyens formidables de développement que sont le marché, la science et le développement technique ont eu tendance à devenir des finalités en eux-mêmes, il est réaffirmé avec force qu'ils sont subordonnés à d'autres objectifs et doivent être évalués à partir d'eux. Ces mêmes principes font également à la communauté internationale l'obligation de s'impliquer dans la promotion du développement humain et en particulier dans la promotion de tous les biens qui se multiplient en se partageant : la connaissance, l'expérience.

Le *septième principe*, enfin, relie la diversité et l'unité. Une humanité développée est une humanité unie mais riche de la diversité de ses composantes. Il en est de l'humanité comme de tous les systèmes vivants : leur diversité interne et la richesse des relations entre leurs parties est une mesure de leur qualité et la garantie de leurs capacités d'adaptation. Loin de s'opposer, la construction d'une communauté mondiale et le droit de chaque communauté à préserver ses propres spécificités se renforcent mutuellement. La diversité des systèmes vivants, la biodiversité et la diversité des cultures humaines sont à mettre sur le même plan et leur préservation fait partie des obligations de la communauté mondiale.

#### **4. La gouvernance mondiale doit réunir les conditions de sa légitimité.**

La légitimité de la gouvernance repose sur le sentiment général que le pouvoir politique et administratif est exercé par les "bonnes" personnes, selon de "bonnes" pratiques et dans l'intérêt commun. Une gouvernance, pour être légitime, doit satisfaire à trois conditions : la gouvernance répond à un véritable besoin de la communauté ; l'autorité est exercée par des personnes dignes de confiance ; chacun est traité de manière équitable (5).

*a) Première condition de légitimité : la gouvernance répond à un véritable besoin de la communauté.*

Pour qu'une gouvernance, c'est-à-dire au bout du compte des contraintes, soit acceptée et désirée, elle doit clairement concerner des défis communs, nécessitant la coopération de tous et pris en charge de façon efficace. Ces défis, communs à toutes les agences multilatérales, doivent être limités en nombre. Le besoin d'une coopération transnationale doit être évidente, le besoin de coopération entre acteurs doit être clairement établi. Les conditions de l'efficacité doivent être réunies : l'énoncé d'objectifs sans les moyens de les atteindre induit une défiance profonde à l'égard de la gouvernance, fait douter de la volonté de s'attaquer aux problèmes.

**Proposition 5 :**  
**Enoncer les "grandes causes mondiales" faisant l'objet de politiques globales, mises en œuvre par l'ensemble des agences.**

De la politique de santé ou du logement à celle de l'éducation, de l'agriculture aux sols, des politiques de développement économique à la protection de l'environnement, les questions qui méritent un échange entre les sociétés et les peuples sont innombrables. Toutes peuvent bénéficier d'impulsions communes, conduire à l'énoncé de principes directeurs communs. Elles demeurent néanmoins des politiques localisées ne justifiant pas une action normative de la part d'institutions internationales. Par contre, certains grands défis ne peuvent être relevés sans la coopération de tous du fait de leur urgence, de leur caractère systémique et des interdépendances entre les actions à mener.

Ils constituent les *grandes causes mondiales*. Celles-ci doivent : faire l'objet d'une liste limitative (moins de dix) ; être présentées de façon systémique en montrant le caractère nécessairement coopératif de leurs solutions ; être communes aux institutions multilatérales ; appeler à la contribution de tous les acteurs publics et privés ; disposer d'un budget incitatif clairement identifié, rattaché au Secrétariat Général des Nations Unies, réparti entre tous les acteurs en proportion de la part prise par chacun dans le projet ; constituer autant d'apprentissages de la coopération, entre les différents types d'acteurs.

Une procédure exceptionnelle de consultation des parlements, de l'opinion et de la société civile devra, à intervalles réguliers, par exemple tous les sept ans, réviser l'énoncé des grandes causes mondiales. A titre d'exemple de telles "grandes causes" : le SIDA ; les priorités de la science et de l'innovation ; l'eau, en particulier la mer et les grands fleuves transnationaux ; la sécurité, la conversion de l'économie de guerre à l'économie de paix et le terrorisme ; la régulation des marchés financiers et des monnaies ; l'effet de serre ; la biodiversité et la préservation des biens communs mondiaux ; l'économie mafieuse.

**Proposition 6 :**  
**Présenter un rapport annuel sur l'état du monde.**

Il existe de nombreux rapports réguliers, publics comme ceux du PNUD ou de l'OMS, ou privés concernant l'environnement (*World Watch Institute*), les droits de l'Homme (*Amnesty International*), la corruption (*Transparency International*), etc. Tous sont utiles. Mais leur foisonnement ne facilite pas leur lisibilité. Un rapport solennel sur l'état du monde sera présenté chaque année par le Secrétaire Général des Nations Unies. Il fera le bilan de la mise en œuvre des objectifs constitutionnels de la Communauté internationale, de l'état d'avancement des politiques concernant les grandes causes mondiales et proposera les priorités à venir.

*b) Deuxième condition de légitimité : chacun est traité de manière équitable.*

Une gouvernance perd sa légitimité si elle est incapable de s'affranchir des rapports de force. Le droit, en particulier le droit international, a précisément pour fonction de défendre les intérêts des plus faibles. L'absence actuelle d'équité, manifestée par une série de déséquilibres au profit des acteurs les plus puissants, est une cause majeure de la crise actuelle de la gouvernance mondiale. Les propositions qui suivent visent à rétablir les équilibres.

**Proposition 7 :  
Créer un cadre démocratique pour l'élaboration des agendas internationaux.**

Deux systèmes dominant actuellement la scène internationale, tous deux profondément insatisfaisants : le système de l'ONU, qui donne un siège à chaque Etat indépendant et fait ainsi la part belle, du moins en apparence, à des petits Etats sans moyen et sans influence ; les systèmes "censitaires" où le poids de chacun est déterminé par sa richesse. En pratique, les systèmes censitaires comme les institutions de Bretton Woods, et les instances, formelles ou informelles, représentant les pays riches - OCDE, G8, OTAN, Conseil mondial de l'énergie, "communauté des brevets", etc. - dominant la scène mondiale depuis que l'effondrement du bloc soviétique a fait perdre tout intérêt aux petits pays qui pouvaient monnayer leur allégeance à l'un ou l'autre des deux blocs.

De ce fait, l'agenda des sujets de négociation internationale, la nature des concepts utilisés, l'énoncé des priorités sont largement dominés par un petit nombre de pays occidentaux, en particulier par les Etats-Unis et à moindre titre par l'Union Européenne.

Pourtant, les Conférences mondiales sur l'enseignement supérieur (1998) et la science (1999), organisées par l'UNESCO, ont montré que les conférences régionales préparatoires étaient beaucoup plus riches que les conférences mondiales elles-mêmes. Un travail régional préalable permettrait d'enrichir considérablement l'agenda et le style des négociations.

La meilleure procédure serait qu'à intervalle régulier les différentes régions du monde, au sens qui sera précisé plus loin, puissent énoncer leurs priorités pour la communauté internationale. Une procédure de vote de délégués des différentes régions, après regroupement possible des thèmes et selon une pondération à préciser, permettrait de définir l'agenda de la communauté internationale pour la période suivante.

## **Proposition 8 :** **Garantir l'équité des traitements et des sanctions dans tous les accords internationaux.**

Les institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale) et l'OMC sont deux exemples particulièrement intéressants d'accords entre les parties. Les premières en accordant des prêts qu'aucun pays n'est en principe obligé de solliciter ou d'accepter ; la seconde puisqu'il s'agit d'un ensemble de règles auxquelles les Etats souscrivent librement. Mais, dans la pratique, la généralisation du recours à ces accords en change la nature. Elle impose l'élaboration d'un droit des contrats et celui-ci doit poser un certain nombre de principes d'équité :

\* **L'équité de traitement.** Exemple : il n'est pas possible d'imposer à un pays pauvre des disciplines, par exemple macro-économiques, que les pays riches, notamment les Etats-Unis, ne s'imposent pas à eux-mêmes ; il n'est pas possible de demander à de nouveaux membres de l'OMC de renoncer à protéger leur agriculture quand Europe et Etats-Unis inondent le monde de produits agricoles subventionnés.

\* **L'équité des sanctions.** Par exemple, dans le cadre des institutions financières internationales, il n'est pas possible de faire supporter à des tiers les effets des sanctions ; celles-ci doivent pénaliser de façon équitable les manquements des parties. Les sanctions doivent être limitées dans le temps. Elles doivent être proportionnées au dommage subi. Cette règle simple a de multiples conséquences. D'abord, l'impossibilité de faire supporter à la population pauvre d'un pays pauvre une lourde sanction pour des dettes contractées en son nom (cas de la dette). Impossibilité, ensuite, de reporter sur la population de pays pauvres des imprudences commises à part égale par des acteurs économiques et financiers des pays riches et des pays pauvres (cas de la crise financière asiatique). Pour limiter dans le temps l'effet de la sanction, il faut introduire des modalités de "constat de faillite" qui interrompent le report indéfini de la dette (cas de la dette). Le préjudice subi par des banques et les Etats du fait du non remboursement doit être traité comme le règlement des créanciers en cas de dépôt de bilan d'un opérateur privé. Le préjudice subi par les banques et les Etats prêteurs du fait du non remboursement de la dette doit être évalué et mis en regard des préjudices subis par les populations des pays pauvres en application de plans d'ajustement structurel mal conçus.

Dans le cadre de l'OMC, l'équité commande que les sanctions au non respect des règles soient dissuasives pour les plus puissants aussi. Ce n'est pas encore le cas, car les pays pauvres n'ont pas les moyens de connaître et de maîtriser la complexité des règles, de financer des actions contentieuses et, s'ils ont gain de cause, de faire appliquer des sanctions dissuasives contre un pays économiquement puissant. Pour que les sanctions soient vraiment des sanctions, elles doivent être automatiquement appliquées par l'ensemble des pays et pas par le seul pays lésé.

\* **L'équité des sacrifices consentis.** Exemples : dans les crises asiatiques, russe, mexicaine et brésilienne de 1997-1998, les pays de l'OCDE avaient leur part de

responsabilité. Face au "risque systémique" engendré par ces crises, le FMI a mis en place, avec l'accord des gouvernements des pays directement touchés, des mesures draconiennes. Ces mesures ont effectivement servi de pare-feu et évité la propagation de la crise sur les marchés financiers occidentaux. Mais, pour préserver les opérateurs financiers des pays riches des conséquences de leurs imprudences, on a fait supporter aux populations des pays en crise des sacrifices considérables. Si des sacrifices, même bien moindres, avaient été demandés à la société européenne ou américaine pour prix du maintien du système, celui-ci aurait été réformé depuis longtemps. Une procédure internationale doit être créée pour apprécier cet équilibre des sacrifices.

**Proposition 9 :**  
**Créer une institution internationale indépendante de conseil et d'appui aux acteurs les plus faibles.**

Dans la lutte contre l'exclusion sociale, l'existence de droits universels ne suffit pas ; encore faut-il que les plus pauvres connaissent leurs droits et aient les moyens de les faire valoir. C'est pourquoi l'on parle du droit d'accès au droit. Cette notion est parfaitement transposable sur la scène internationale. Exemple : en matière de commerce international, on observe non seulement une dissymétrie d'information entre pays riches et pauvres, mais aussi que les procédures contentieuses ont un coût élevé. L'équité commande donc de disposer d'un réseau international de conseil, indépendant mais pris en charge au moins en partie par la communauté internationale, constituant un point d'appui des pays et des acteurs sociaux les plus démunis pour leur permettre de connaître et de faire prévaloir leurs droits.

*c) Troisième condition de légitimité : l'autorité est exercée par des personnes dignes de confiance.*

Le principe de responsabilité est source de droit et peut conduire à des sanctions pénales à l'encontre des gouvernants. Le concept de crime contre l'humanité et la création récente du TPI ont constitué à ce titre d'importantes avancées. Ils visent néanmoins des situations exceptionnelles et restent des procédures lourdes. La mise en œuvre du principe de responsabilité doit faire appel à une plus large palette de dispositifs. Tout ne se réduit pas à des jugements et des sanctions comme le montre l'expérience des processus de réconciliation après les dictatures : les "commissions de vérité", par exemple, montrent l'importance pour les victimes de voir reconnaître les préjudices qu'elles ont subi et de désigner les responsables de ce préjudice. La question de la sanction, du pardon et de la réhabilitation vient ensuite.

## **Proposition 10 : Rendre effective la responsabilité des agents des institutions internationales.**

Une grande partie des pouvoirs est exercée, dans la gouvernance mondiale, par des corps de fonctionnaires et d'experts jouissant d'une autonomie d'autant plus large que les problèmes sont complexes et que les instances politiques de décision sont à la fois faibles, distantes et divisées. Ces fonctionnaires et experts doivent assumer des responsabilités à proportion de leur pouvoir et être mis en situation de les assumer. Cela implique en particulier :

- \* **la transparence des procédures de décision ;**
- \* **l'existence de recours.** En particulier, toute règle internationale ayant fait l'objet d'une transposition nationale doit faire l'objet d'une identification de source et de recours ;
- \* **la transparence des sources de financement et de la dépendance institutionnelle des institutions internationales et des experts.** La question est d'autant plus importante que des organisations comme l'OMS bénéficient de financements publics et de financements privés affectés à des priorités propres aux donateurs ;
- \* **la hiérarchie des loyautés.** Elle est le pendant, au plan des personnes, de la hiérarchie des normes et règles au plan des institutions. Le devoir de réserve, qui impose aux représentants de la fonction publique internationale de ne pas faire état d'informations internes et le devoir d'obéissance doivent être clairement subordonnés à d'autres devoirs, par exemple le devoir d'informer le public pour permettre un réel débat ;
- \* **la possibilité de mettre en cause la responsabilité personnelle d'agents de la fonction publique.** Cela vaut en particulier pour ceux qui représentent leurs Etats dans des décisions internationales ;
- \* **la mise en place de sessions de formation obligatoires pour tous les experts et agents des institutions multilatérales.** Ces formations doivent permettre une prise de distance par rapport aux idéologies en vigueur dans les milieux et les institutions dont ils sont issus. Cette obligation de formation est essentielle pour tous les experts, scientifiques, économiques, financiers et administratifs dont la formation initiale comporte rarement l'histoire des sciences, l'éthique, l'exercice de l'esprit critique, le développement des aptitudes au dialogue avec d'autres milieux ;
- \* **l'obligation de rendre compte.** Cette obligation de rendre compte publiquement vaut en particulier pour les fonctionnaires qui représentent leur pays dans des institutions multilatérales. Ils doivent rendre compte aux parlements nationaux et à l'opinion politique de l'exécution du mandat qui a été confié.

# Chapitre 2 : Instituer une communauté mondiale démocratique

## 1. L'institution de la Communauté mondiale doit valoriser la diversité de la société.

La gouvernance, pour une société, est l'art de mettre en place l'ensemble des régulations nécessaires à la paix, à la préservation des générations futures et au développement humain (6). La démocratie est le régime par lequel chaque personne appartenant à une communauté participe à sa gestion et au choix d'un avenir commun.

Cette capacité de régulation et de maîtrise repose, pour tous les niveaux de gouvernance, sur quatre principes :

- \* pour exister, une communauté doit s'instituer, se reconnaître une communauté de destin ; chaque membre de la communauté doit se reconnaître comme un citoyen, avec sa part de pouvoir et de responsabilité ;
- \* la communauté ne se laisse pas dominer par des logiques aveugles ; elle sait mettre des moyens, quels qu'ils soient, au service de ses propres finalités. En particulier, le marché est remis à sa juste place ;
- \* système de régulation de la société, la gouvernance s'attache à connaître et maîtriser les flux d'échanges au sein de la société et, plus encore entre la société et le monde extérieur : les autres sociétés, la biosphère ;
- \* la gouvernance est l'art de gérer la durée et de se projeter dans le temps ; elle doit permettre à la fois la stabilité et la cohésion du système, à court terme, et son évolution, à long terme.

Ces principes sont plus importants encore pour la gouvernance mondiale à construire. En effet, à l'heure actuelle, la communauté mondiale n'est pas vraiment instituée, les conditions de la démocratie ne sont pas réunies, la mondialisation se trouve réduite à la globalisation économique et l'échange marchand envahit tous les secteurs de la vie, les systèmes d'information indépendants sur l'état de la planète n'existent pas, l'humanité connaît mal ses relations avec la biosphère et ne s'est pas dotée jusqu'à présent d'une capacité d'action à long terme.

Aujourd'hui, toutes les communautés ou presque, du local au mondial, du village ou du quartier à la planète, sont diverses et la gouvernance doit à la fois assurer l'unité et reconnaître, protéger et valoriser la diversité. Ce constat vaut, a fortiori, à l'échelle mondiale. L'émergence d'une communauté mondiale démocratique ne peut se faire par négation des différences. Elle repose au contraire sur la reconnaissance et la préservation des diversités. Elle doit



mettre en scène le dialogue entre des communautés unies par des valeurs et des objectifs communs.

La diversité de la société mondiale a plusieurs dimensions. La gouvernance mondiale étant réduite aujourd'hui à des relations entre Etats, on tend à ne voir qu'une seule dimension de la diversité : la diversité géo-culturelle. On vit donc sur la fiction d'un monde où se confrontent des intérêts nationaux ou des grandes civilisations. Cette vision réductrice du monde est porteuse de guerre : guerre pour l'appropriation des ressources naturelles ou présumé "choc des civilisations". Sans parler de la disparité des Etats qui interdit tout dialogue réel entre eux.

Dans le monde actuel, marqué par d'innombrables interdépendances et échanges, marqué aussi par des inégalités de plus en plus fortes au sein de chaque société dans l'accès au savoir et aux richesses, une autre diversité s'impose avec force : celle des milieux sociaux et professionnels. La place des femmes dans la gestion du monde et la reconnaissance de leurs apports spécifiques dans l'approche du pouvoir, de l'économie, de l'environnement importe peut-être plus que de savoir si elles sont anglaises, iraniennes ou chinoises. Le monde paysan a ses propres modes d'approche, ses propres défis, sa propre vision du monde dans le rapport à la terre, à l'environnement, au commerce, à la science, à la société urbaine. Les dirigeants d'entreprise, surtout des grandes entreprises, ont une communauté de vision du monde ; leurs préoccupations et souvent leur formation les rapproche par dessus les frontières, mais peuvent être fort lointaines des chômeurs qui vivent à leurs portes. Les scientifiques d'une même discipline se vivent souvent comme une communauté, mais sans grand lien avec d'autres disciplines et le reste de la société. La société mondiale tend à s'organiser "en tuyaux d'orgue" : des milieux, au sein desquels la communication s'organise à l'échelle mondiale, voient, sans communiquer avec les autres milieux.

La construction d'une communauté mondiale démocratique implique de ce fait cinq grandes initiatives liées entre elles : l'institution de communautés régionales, l'institution de communautés collégiales, l'instauration d'un parlement mondial, une assemblée constituante de la planète, l'instauration d'une base fiscale mondiale.

Dans chaque cas l'idée fondamentale, commune à tous les niveaux de gouvernance, est la même : *une communauté ne se décrète pas, elle s'institue, notamment en inventant ses propres règles.*

## **2. Il est indispensable de soutenir l'émergence d'un niveau régional, intermédiaire entre les Etats et le monde.**

Il n'est pas imaginable et certainement peu souhaitable d'instaurer un gouvernement mondial unifié. Il faut donc, comme au niveau des Etats eux-mêmes, concevoir plusieurs niveaux de gouvernance allant du niveau mondial au niveau local. La plupart des Etats, centralisés ou fédéraux, sont eux-mêmes

subdivisés : en provinces, villes, communautés de base. Ce qui manque à l'heure actuelle pour construire une gouvernance mondiale démocratique est le niveau intermédiaire entre les petits Etats et la planète, le niveau des régions du monde. Certains Etats sont à eux seuls des régions du monde : la Chine et l'Inde en particulier. D'autres représentent l'essentiel d'une région du monde par leur taille et leur poids démographique : les Etats-Unis en Amérique du Nord, l'Indonésie en Asie du Sud, le Nigeria en Afrique de l'Ouest, la Russie en Eurasie. L'expérience de la gouvernance montre que pour parvenir à un dialogue équilibré entre entités territoriales, il faut moins de vingt entités d'un niveau donné. C'est ce qui permet un réel dialogue entre toutes. Il faut donc instaurer le plus rapidement possible un petit nombre de communautés régionales qui puissent sinon faire jeu égal, du moins s'engager dans un dialogue réel même avec les plus puissantes.

La construction de l'Union Européenne, depuis cinquante ans, constitue, sinon le modèle à suivre, du moins l'exemple le plus achevé d'institution d'une telle communauté régionale. Un peu partout dans le monde et parallèlement à l'éclatement d'ensembles pseudo unifiés, construits par la contrainte, comme les anciennes colonies européennes, l'URSS ou même la Yougoslavie, on assiste spontanément, depuis la libéralisation des échanges internationaux, à la formation de sous-ensembles économiques et sociaux régionaux : Cône Sud de l'Amérique Latine, Accord de Libre-échange Nord-américain (ALENA) en Amérique du Nord, Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) en Asie, etc. Loin d'être un frein aux échanges, ces sous-ensembles préparent les échanges mondiaux en approfondissant les règles nécessaires à la libre circulation dans leur propre enceinte. Mais, à l'exception de l'Union Européenne, ces entités de libre-échange ne fondent pas une réelle communauté régionale. Elles ne s'opposent pas à cette fondation et peut-être la préfigurent-elles, mais elles n'y suffisent pas. Ce sont ces communautés régionales qu'il faut faire émerger par un double mouvement, ascendant et descendant.

### **Proposition 11 : Instaurer des communautés régionales.**

*L'instauration de communautés régionales par un mouvement ascendant.*

Les initiatives politiques – traités d'alliance, instances parlementaires – ou économiques – libéralisation des échanges – ne suffisent pas. Les initiatives de la société civile sont indispensables pour qu'une communauté prenne progressivement conscience d'elle-même.

Cette construction doit ainsi partir du constat que la démocratie représentative n'est plus, tant s'en faut, le seul moyen de parvenir à une communauté. Dans le domaine de l'eau, par exemple, les forums publics de discussion, qui créent un espace de délibération sur un problème commun, s'avèrent plus efficaces que la délégation de pouvoir pour parvenir à une gestion intégrée des ressources. *A contrario*, le multipartisme, dans des régions à forte identité

ethnique comme l'Afrique, a conduit parfois à une exacerbation des tensions, chaque ethnie luttant pour s'assurer le monopole du pouvoir.

L'expérience, encore toute récente, des "communautés virtuelles" fondées sur Internet montre que la définition de règles du jeu communes contribue à l'institution de la communauté. Pour stimuler cette émergence par le biais de communautés régionales, on peut énoncer la règle selon laquelle les pays doivent se regrouper en communautés régionales de plus de cent millions d'habitants. Cet exercice fait à l'occasion de l'Assemblée mondiale des citoyens à Lille, en décembre 2001, conduit précisément à définir vingt régions du monde. Cette règle d'ensembles territoriaux régionaux pose des problèmes dans certains cas, notamment celui d'Israël. Dans ces cas, on pourrait admettre qu'un pays choisisse de se rattacher à un autre ensemble régional, même s'il ne lui est pas connexe.

Dans ces ensembles régionaux, on facilitera la constitution de réseaux humains selon des affinités de milieux et de centres d'intérêt. L'expérience prouve que de tels réseaux créent des habitudes de travail, une pratique de la discussion et de l'élaboration collective (par recherche progressive de consensus plutôt que par vote), une habitude de définir des règles du jeu (méthode de travail, systèmes de circulation de l'information, identification des thèmes d'intérêt commun, traitement des conflits et des désaccords) favorables à la construction d'une communauté humaine.

La mise en délibération des modes de résolution des thèmes d'intérêt commun - par exemple les grandes causes mondiales - contribue aussi à l'émergence d'une communauté. A l'horizon 2004, dans chacune de ces régions du monde, un Congrès fondateur réunissant des gens de tous les milieux permettrait de mettre en discussion une Charte commune, préalable à une constitution, et de définir les modalités de réunion d'une Assemblée constituante régionale.

#### *L'instauration de communautés régionales par un mouvement descendant.*

Pour accélérer la formation de sous-ensembles régionaux, trois modalités doivent être mises en œuvre :

\* Au sein des diverses agences et institutions internationales, le processus de représentation doit se faire explicitement sur la base des ensembles régionaux, chaque représentant ayant alors à rendre des comptes aux pays de sa région.

\* Les processus de négociation et de décision doivent privilégier cette échelle régionale. C'est notamment le cas pour la réforme, inéluctable, du Conseil de sécurité. Il devrait être un directoire constitué de représentants des régions du monde. Chaque pays d'une région en assurerait par rotation la présidence et, par contrecoup, la représentation dans les négociations internationales. L'action concertée de l'Union Européenne dans ces négociations illustre déjà ce principe.

\* Dans le cadre des principes essentiels énoncés au niveau mondial, un ensemble de règles de droit international devraient, conformément au principe de subsidiarité active (Voir chapitre V.2., Proposition 27), pouvoir être précisées à l'échelle régionale.

### **3. La gouvernance mondiale doit permettre l'expression des différents milieux sociaux et professionnels.**

Comment chaque milieu social ou professionnel peut-il être représenté dans la gouvernance mondiale ? Et comment construire le dialogue entre les différents milieux ?

Il existe une réponse classique à cette question tant au niveau national qu'au niveau international : la constitution de Conseils ou de Comités économiques et sociaux. Ces comités présentent néanmoins, à l'heure actuelle, deux limites importantes. Tout d'abord ils privilégient deux acteurs : les entreprises et les syndicats. Les comités sont souvent une forme de transposition de la gestion de l'entreprise à une échelle plus large : une province, un Etat, l'Union Européenne, l'ONU.

Cette représentation en termes de "partenaires sociaux" n'est pas adaptée dans tous les pays où la grande entreprise ne structure pas la vie économique et sociale et où l'économie informelle ou rurale reste prédominante. Et surtout, elle laisse dans l'ombre les autres secteurs de la société regroupés, par exemple, dans le cas de l'Union Européenne, dans un tiers-secteur supposé représenter le monde associatif.

Une autre limite de ce type de structure est de privilégier des organisations dites représentatives, c'est-à-dire en pratique des fédérations de fédérations patronales ou des fédérations de fédérations syndicales. Cette insistance, bien compréhensible dans une logique dominée par la démocratie représentative, a néanmoins pour conséquence d'affaiblir l'autorité morale et le poids politique de ce type de structure. Il est rare que les dirigeants réels y participent activement et les représentants des différents partenaires sociaux ne sont pas là pour prendre des engagements réels au nom de leur milieu. De ce fait, on parvient plutôt à des organismes consultatifs, certes intéressants, mais peu capables de représenter la société dans sa diversité et de refléter le bouillonnement de la société civile.

Ce souci de représentation de la société dans la diversité de ses milieux et de ses préoccupations s'est également manifesté au sein des Nations Unies par la floraison d'organisations non gouvernementales (ONG) accréditées auprès des différentes agences. Qu'il s'agisse du logement, de l'environnement, des droits de l'Homme ou même du commerce, c'est le moyen pour les agences multilatérales de sortir du face-à-face avec les Etats et de disposer de circuits plus courts pour comprendre les réactions de la société à la base. Ainsi, de manière parfois organisée et plus souvent encore spontanée et contestataire, les grandes conférences internationales de la dernière décennie du XXe siècle,

à Rio, Pékin, Vienne, Le Caire ou Istanbul, ont été marquées par la tenue de grands forums d'ONG en marge de la conférence officielle, avec le souci de plus en plus explicite d'en influencer les conclusions. A partir de Seattle en 1999 s'est instauré un autre rite : des démarches carrément protestataires, contestant cette fois les mécanismes de la gouvernance mondiale plutôt que d'essayer de les influencer à la marge. De Göteborg à Gênes en 2001, ces démarches protestataires de plus en plus massives ont été inévitablement infiltrées par des mouvements violents.

La troisième génération de vaste regroupement de mouvements sociaux a été inaugurée avec le Forum social de Porto Alegre en 2001. Cette fois, l'initiative de la société civile, comme dans le cadre de l'Alliance pour un monde responsable et solidaire, l'emporte dans le choix des dates, des lieux, des méthodes et des thèmes traités sur la simple réplique de la conférence officielle. Le Forum social lui-même se veut le contrepoint d'un autre forum mondial, le Forum économique de Davos, qui a bientôt trente ans. La création de ce forum économique mondial devenu, au fil des années, le rendez-vous rituel, respecté ou détesté, de détenteurs du pouvoir économique puis politique, est lui-même un bon révélateur de la conscience générale des limites du dialogue d'Etat à Etat. Des acteurs économiques de plus en plus transnationaux prennent conscience de leur influence et de la nécessité de créer entre eux des modalités de dialogue direct sans passer par des Etats ou des fédérations patronales nationales devenues des coquilles de plus en plus vides.

Qu'il s'agisse des Comités économiques et sociaux officiels ou de toutes ces manifestations d'une autre forme de représentation de la société que la représentation parlementaire, le point commun de ne pas préciser clairement les engagements et les responsabilités de chaque milieu vis-à-vis de la société. Une nébuleuse d'organisations gravite autour des instances politiques, prend de l'ascendant auprès des médias mais sans que les intérêts défendus soient toujours clairs, sans que les modalités de leur financement soient transparentes et sans qu'elles aient à rendre compte de leurs actes. D'où l'ambiguïté des rapports entre les responsables politiques, au sein des parlements et des exécutifs, et ces nouvelles formes de représentation de la société. Ambiguïtés car les responsables politiques ne peuvent nier l'importance de ces mouvements et leur signification sociale, mais tiennent en même temps à réaffirmer leur monopole de la représentation politique légitime.

**Proposition 12 :**  
**Instituer des communautés collégiales.**

Il faut faire émerger des communautés de milieu au niveau des régions du monde et au niveau international. Nous les appellerons "communautés collégiales", car elles forment à terme les différents collèges d'une assemblée où les différents milieux dialoguent entre eux.

La notion de "communauté collégiale" diffère de celle d'"institution représentative" d'un milieu en ce qu'une communauté ne prétend pas seulement défendre des situations et des intérêts communs au milieu, mais affirme aussi ses responsabilités vis-à-vis du reste de la société. Dans chaque milieu, certains des membres sont plus particulièrement attentifs aux nécessités d'évolution du milieu et à ses responsabilités à l'égard de la société, tandis que d'autres ont une préoccupation principalement corporative. L'objectif d'une communauté collégiale est de réunir les premiers, de leur permettre de se reconnaître mutuellement et d'élaborer des perspectives communes. Les communautés collégiales ne prétendent pas être représentatives d'un milieu. Elles reposeront sur la création de réseaux de personnes d'un même milieu, partageant la même conscience de leurs responsabilités et d'une vision d'avenir. L'étape instituante sera l'élaboration et l'adoption par ce réseau d'une Charte des responsabilités propres à ce milieu face aux défis communs de l'humanité. Ce sera une transition, appliquée à un milieu donné, de la Charte des responsabilités humaines. Par cet acte instituant, cette Charte constitutive, les membres du réseau reconnaissent leur propre engagement à l'égard de la société mondiale et équilibrent la défense de leurs propres intérêts par le souci de contribuer activement à l'épanouissement général de la société. C'est la reconnaissance des responsabilités qui fonde l'entrée en citoyenneté, qui fait de membres d'un milieu des partenaires de la gouvernance mondiale. Par cette Charte constitutive, les membres de cette communauté se reconnaissent les mêmes obligations que les gouvernants eux-mêmes : transparence ; cohérence entre les valeurs proclamées et les actes ; devoir de rendre compte ; élaboration d'un droit interne, d'une forme de justiciabilité qui permet d'exclure de la communauté des membres qui ne respectent pas leurs engagements.

La question de la représentativité des organisations non gouvernementales, se transformerait alors en un cahier des charges pour l'agrément d'une communauté collégiale : caractère réellement transnational à l'échelle d'une région du monde ; organisation interne permettant la vérification du respect des engagements. Ainsi, au-delà du contrôle des mandataires par les mandants, actionnaires d'entreprises, membres d'un syndicat ou d'une association, un milieu en se constituant en communauté accepte le regard et le contrôle du reste de la société sur ses actes.

On dispose de nombreuses amorces de construction de telles communautés collégiales : code d'investissements éthiques pour les actionnaires, engagement des consommateurs dans le commerce équitable, codes éthiques et codes de conduite des entreprises et des banques, chartes de bonne conduite des associations non gouvernementales collectant des fonds dans le grand public, etc. Le mouvement doit seulement être amplifié et généralisé en articulant toutes ces chartes particulières préexistantes à la Charte des responsabilités humaines, en précisant les modalités d'exercice et de contrôle de la responsabilité, en faisant jouer un rôle explicite à ces communautés de milieux dans la gouvernance mondiale.

## 4. Les parlements nationaux ont leur rôle à jouer dans la construction de la communauté mondiale.

En principe, dans les Etats démocratiques, les parlements nationaux contrôlent l'action internationale conduite par les gouvernements. Ils ratifient les conventions internationales et traduisent ces conventions dans le droit national. Mais, en pratique, cette intervention des parlements nationaux ne les fait guère participer à la gouvernance mondiale. Les comparaisons internationales montrent que les dispositions par lesquelles les commissions ou délégations parlementaires compétentes sont informées ou mises en demeure d'assumer leurs responsabilités sont extrêmement variables. Trop souvent, le domaine international échappe au débat et à l'évaluation parlementaire. Les administrations, lorsqu'elles ont pris leurs habitudes de dialogue avec leurs collègues au niveau international, ne voient pas nécessairement d'un bon œil cette intrusion parlementaire dans leur propre territoire. En retour, les parlementaires nationaux, élus sur la base d'intérêts locaux ou d'engagements partisans, risquent de se faire l'incarnation de réactions frileuses et nationalistes.

Il n'en reste pas moins que les parlements nationaux resteront, pour une période certainement longue, l'expression essentielle du suffrage universel, et donc de la démocratie. L'expérience du Parlement Européen, seule expression parlementaire à ce jour à l'échelle d'une région du monde, montre que l'élection des parlementaires sur une base territoriale nationale garde un parfum de représentation des intérêts nationaux, mais elle montre aussi que l'existence d'une telle instance parlementaire et son renforcement progressif sont indispensables pour créer progressivement un espace public démocratique à cette nouvelle échelle.

Des échanges internationaux existent déjà entre parlementaires de différents pays. Cet échange est en général tourné vers des défis concrets : *Parliamentarian Global Action* s'intéresse à la paix, GLOBE à l'environnement etc. Il existe aussi des formes de dialogue interparlementaire. Par exemple, une Union Interparlementaire entre pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et pays de l'Union Européenne (UE) assure le suivi des accords dits de Lomé, de coopération de l'UE avec ses anciennes colonies. Par contre, il n'existe pas encore de dialogue organique entre les parlements à l'échelle d'une région du monde et moins encore à l'échelle de la planète. Il est proposé d'y remédier en s'appuyant notamment sur Internet.

### **Proposition 13 : Instaurer des fédérations régionales et une fédération mondiale des Parlements.**

Cette proposition reprend dans ses grandes lignes la proposition du mouvement *Earthaction*. A l'échelle de chaque région du monde sera constituée avec l'ensemble des parlementaires une fédération parlementaire

régionale. Elle créera, pour débattre des différents défis communs de la région, des commissions réunies par forum électronique permettant d'échanger les expériences et d'élaborer des propositions. Orientations et propositions seront soumises chaque année à l'ensemble des parlementaires lors d'une session virtuelle qui permettra un débat général et un vote indicatif.

Quelle pondération des voix adopter dans de tels votes indicatifs ? C'est un problème classique de gouvernance dès lors qu'un territoire est formé d'entités distinctes de taille inégale. Une représentation proportionnelle à la population de chaque entité représente pour les petites entités un risque de disparition qu'elles refusent de courir. En sens inverse, une représentation égale de chacune de ces entités privilégie les petites au détriment des grandes et devient inacceptable pour ces dernières. C'est pourquoi les systèmes fédéraux comportent toujours deux Chambres : une chambre représentant la population en fonction de son importance, souvent par le biais de circonscriptions électorales de taille plus ou moins voisine ; une autre chambre représentant à part égale chacune des entités, un Conseil des Etats par exemple.

Il est difficile, dans le cadre d'un parlement électronique régional, d'entrer tout de suite dans une telle complexité, même s'il est possible d'imaginer à la fois un Parlement électronique régional et une Assemblée des villes et des provinces. Dans l'immédiat, une règle simple, mise en œuvre pour l'Assemblée mondiale de citoyens de Lille, consiste à représenter les différentes entités proportionnellement à la racine carrée de leur population. Les grandes entités continuent à peser un poids plus lourd que les petites. Néanmoins, les petites se voient reconnaître un poids sensiblement plus grand que celui que leur conférerait une simple règle de proportionnalité.

La mise en place de ces Parlements régionaux permettra de créer des commissions spécialisées suivant les activités des différentes agences multilatérales. Elles constitueront tout naturellement les instances de suivi et de contrôle des activités des représentants de la région au sein des institutions multilatérales.

L'étape suivante sera de constituer un Parlement électronique mondial, construit selon les mêmes principes tant en ce qui concerne les modes de fonctionnement qu'en ce qui concerne le poids respectif des régions du monde eu égard à leur population. Sans qu'il soit nécessaire d'attribuer à ce Parlement mondial des prérogatives formelles, l'existence et la qualité des discussions en son sein contribueront d'une part à un meilleur exercice des responsabilités des institutions internationales, élevant de ce fait leur légitimité et leur efficacité, d'autre part à une prise de conscience progressive de l'existence d'une communauté mondiale.



## 5. La construction de la Communauté internationale doit être jalonnée d'actes fondateurs.

Au cours des trente dernières années, de nombreux acteurs nouveaux ont été confrontés à la réalité des interdépendances mondiales. Beaucoup ont participé à la globalisation économique ou l'ont subi. Des réseaux internationaux se sont créés, y compris au sein des groupes sociaux traditionnellement dominés, comme les paysans ou les habitants des quartiers d'habitat populaire des villes. Des ONG mondiales se sont développées. Il existe ainsi une expertise collective considérable, capable d'avoir une vision "de haut en bas" mais aussi, ce qui est le plus important, "de bas en haut", à partir des effets concrets du fonctionnement international actuel. Cette capacité collective et la vaste prise de conscience qu'elle reflète sont des données radicalement nouvelles, souvent en avance sur des corps politiques et administratifs restés centrés, par vocation, par obligation électorale et par tradition, sur des enjeux nationaux.

### **Proposition 14 :**

#### **Organiser une assemblée constituante de la planète en 2008.**

Pour parvenir à une véritable démarche instituante de la communauté mondiale, il faut donner une visibilité aux institutions, mouvements et communautés collégiales qui les portent. D'où l'idée d'un Congrès fondateur de plusieurs milliers de personnes, réellement représentatif de la diversité géoculturelle et collégiale du monde, qui puisse, indépendamment de prérogatives formelles, amener par sa crédibilité, par la qualité de ses propositions et par sa masse critique les gouvernements à prendre en considération les propositions émises.

Le format de l'Assemblée mondiale de citoyens de Lille en décembre 2001 en fait la maquette d'une telle assemblée constituante. La représentation des différentes régions du monde est assurée de manière équitable par l'application de la règle de proportionnalité à la racine carrée de la population. Des amorces de communautés collégiales structurent l'Assemblée. Enfin, le travail préparatoire lui-même, mené dans la durée depuis 1994, permet de soumettre à l'Assemblée un ensemble de propositions. La prise en compte, par les Nations Unies, de la perspective d'une telle Assemblée Constituante, permettrait, dans la période 2002-2008, d'élargir considérablement l'approche, d'approfondir les propositions, de donner une autre dimension aux communautés collégiales. Un secrétariat de l'Assemblée serait créé avec mission de préparer pour 2006 un "Livre blanc sur la gouvernance mondiale" envoyé à tous les chefs d'Etats et de gouvernements. Ce Livre blanc constituerait la base d'un débat d'ensemble.

## 6. La construction de la Communauté internationale suppose des systèmes stables de financement et de redistribution.

### **Proposition 15 : Créer une base fiscale mondiale.**

L'expérience des cinquante dernières années a montré la fragilité de mécanismes de financement des agences ou programmes internationaux fondés exclusivement sur des cotisations des Etats-membres.

Cette modalité de financement, inévitable dans la première phase de construction d'une action internationale, présente à terme beaucoup d'inconvénients : elle permet tous les chantages politiques ; elle crée trop d'incertitudes pour mettre en place des moyens permanents d'assurer la sécurité ; elle favorise, comme le montre aussi le cas de l'Union européenne, une comptabilité par chaque Etat des dépenses et des bénéfices de la coopération internationale, renforçant les égoïsmes nationaux.

Il faut donc mettre en place des partenariats fiscaux mondiaux, reposant par exemple sur :

- \* l'utilisation des ressources rares ou faiblement renouvelables de la planète, utilisation synthétisée notamment par "l'empreinte écologique" (7) ;
- \* l'usufruit des biens communs ;
- \* des taxes sur les flux d'échanges, échanges de matière et échanges d'argent ;
- \* une taxe sur le capital correspondant à l'idée que la création de richesse est directement liée à la capacité internationale d'assurer la paix civile et le maintien des grands équilibres entre l'humanité et la biosphère.

# Chapitre 3 :

## Définir des règles communes pour la gestion des différentes catégories de biens

### 1. Seule une partie des biens relève du marché.

L'échange entre les personnes et les sociétés est l'expression la plus directe de leurs liens et de leur interdépendance. Le commerce international participe à la construction d'une communauté mondiale et son organisation est un élément majeur de la gouvernance mondiale. Mais tous les échanges ne sont pas marchands. Le développement du marché ou du commerce international ne sont pas des fins en soi. Ce sont des *moyens* au service d'objectifs de développement humain, en particulier au service des objectifs constitutionnels de la Communauté internationale tel que précédemment définis. En conséquence, l'expansion du commerce international et ses modalités doivent être appréciées au regard de leur contribution réelle à ces objectifs.

La réduction de l'échange à l'échange marchand et la place prééminente prise par l'expansion du commerce international dans la gouvernance mondiale ont constitué depuis vingt ans une dérive majeure contribuant à la perte de légitimité de la gouvernance mondiale.

Cette lame de fond, réduisant la mondialisation à la globalisation des marchés, a bénéficié de la crise de l'Etat. La réponse à cette dérive ne peut pas se trouver dans un retour en arrière, vers des Etats gérant des économies nationales et réglementant tous les échanges avec l'extérieur. La réponse doit être au contraire prospective. Elle doit *partir de la réalité des interdépendances* pour fonder un nouvel ordre des échanges. Cet ordre repose sur un constat : l'échange marchand ne peut s'appliquer à tous les biens et services dont dépendent la survie et l'épanouissement de l'humanité. Il faut donc commencer par faire les distinctions nécessaires entre les différents types de biens et services. Puis de cette typologie, utile à tous les niveaux de la gouvernance (8), il faut déduire les modes de régulation applicables au niveau mondial à chacun de ces types.

**Proposition 16 :**  
**S'accorder sur une typologie des biens et services et délimiter ceux qui relèvent du marché.**

Traditionnellement, on distinguait d'un côté les biens et services publics, dont la production et l'usage échappait en partie au marché, et de l'autre les biens et services marchands. Les frontières entre les deux fluctuent de façon considérable en fonction des options culturelles et politiques des sociétés. L'exemple le plus évident est celui de la santé et de l'éducation. Dans le cas

des services de la santé et de l'éducation, le critère public/privé vise moins les caractéristiques propres d'un produit (une séance chez le coiffeur ne diffère guère, techniquement parlant, d'une visite médicale) que sa finalité. Dire qu'un service est public, c'est affirmer le droit universel à ce service.

On ne peut asseoir de façon stable la gouvernance mondiale sur de tels choix, propres à chaque société et à chaque époque. D'autant plus qu'un service universel d'éducation ou de santé peut être assuré par des financements publics et des acteurs privés. Par contre, il est possible d'établir une typologie stable des biens et services en considérant non plus leur finalité mais leur nature. Cette dernière conduit à distinguer quatre catégories de biens :

\* La première catégorie est constituée de **biens et services qui sont le fruit de notre ingéniosité et qui se divisent en se partageant**, c'est-à-dire principalement les biens industriels et les services aux personnes. Le marché est bien adapté à cette première catégorie ;

\* La seconde catégorie est constituée des **biens qui se détruisent en se partageant**. Ils constituent la vaste catégorie des biens communs et appellent une gestion collective ;

\* La troisième catégorie est constituée des **biens qui se divisent en se partageant mais n'impliquent pas essentiellement l'activité humaine** ; ils constituent la catégorie des ressources naturelles, dont la répartition relève de la justice sociale plutôt que de l'économie marchande ;

\* La quatrième catégorie, enfin, la plus intéressante pour l'avenir, est constituée des **biens qui se multiplient en se partageant** : la connaissance, l'intelligence, la beauté, l'amour, l'expérience, etc. ; ils ne devraient pas relever du marché, mais plutôt d'une logique de mutualisation : je reçois parce que je donne.

En faisant du marché une valeur absolue et le moyen infaillible de répartir rationnellement les biens, on prétend réduire les quatre catégories de biens à une seule et même catégorie : la marchandise. Ce faisant, on détruit la deuxième catégorie de biens, le bien commun et les écosystèmes ; on fait acte d'injustice en réservant la troisième catégorie, les ressources naturelles, à une minorité de riches ; on prive de connaissance et d'expérience, par une rareté créée artificiellement pour la quatrième catégorie, ceux qui n'ont pas les moyens de verser une rente à leurs détenteurs. Plus encore, on aboutit à une économie qui ignore la valeur de la relation.

La gouvernance s'intéresse principalement aux trois dernières catégories de bien. Elle a à cet égard deux fonctions : délimiter la sphère du marché et en particulier la circonscrire à la première catégories de biens ; gérer et promouvoir les trois autres catégories.

Ainsi, la gestion de la mer et des zones côtières, biens de deuxième catégorie, appelle une gestion collective. De même, la forêt tropicale ou les grands écosystèmes steppiques encore vierges. Cette gestion est nécessairement une

gestion de proximité, assurée à l'échelle des territoires locaux. Ce ne sont pas des "réserves" soustraites à toute intervention humaine, mais des espaces où l'activité humaine s'inscrit dans le fonctionnement des écosystèmes et se subordonne à ses exigences. Il ne peut y avoir dans ce cas de propriété et de souveraineté que limitée ; en contrepartie il y a nécessairement implication d'une communauté plus large - nationale, continentale ou mondiale - dans la prise en charge financière de cette gestion.

L'eau, les sols, l'énergie sont typiques des biens de troisième catégorie. Leur gestion économe, leur régénération (pour l'eau et les sols) ou leur production (pour les énergies) implique des actions intégrées et coopératives entre acteurs, de l'échelle locale à l'échelle mondiale. Ces actions peuvent mobiliser des acteurs privés. Il n'en reste pas moins que, globalement, ces activités visent à protéger, économiser, reconstituer, distribuer un bien commun.

Enfin, les biens qui se multiplient en se partageant sont ceux qui permettent un développement humain indéfini compatible avec des ressources finies.

Cette typologie, dans sa simplicité, peut prendre une valeur constitutionnelle. Elle ne propose pas une liste exhaustive de biens et de services relevant de chaque catégorie et se prête à beaucoup d'interprétations et de débats. C'est précisément son intérêt. Elle offre un cadre de raisonnement et des critères simples à partir desquels juger, dans l'infinie diversité des situations réelles ce qui, à une époque donnée, peut relever légitimement de l'échange marchand ou y échapper. En particulier, cette typologie doit être incorporée à la charte constitutive de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Les propositions qui suivent concernent respectivement les biens de la deuxième, troisième et quatrième catégorie. Elles montrent que l'application du principe de responsabilité permet d'énoncer des règles de gestion propres à chaque catégorie.

## **2. La communauté internationale doit s'accorder sur la nature et la gestion des biens publics mondiaux.**

Les biens publics sont les biens de deuxième catégorie, ceux qui se détruisent en se partageant. Il ne peut y avoir de lien direct entre la production du bien et son usage. C'est par exemple la biodiversité, dont l'entretien résulte du concours de nombreux acteurs et qui bénéficie, à son tour, à de nombreux autres acteurs sans que l'on puisse rémunérer directement les premiers par le droit d'usage des seconds.

Certains de ces biens publics sont essentiellement locaux, attachés à un territoire et bénéficient principalement ou exclusivement aux habitants de ce territoire. D'autres, qui nous intéressent ici, bénéficient à l'humanité tout entière. Ils constituent la classe des *biens publics mondiaux*. En font partie : les écosystèmes interdépendants qui contribuent directement à l'équilibre de la biosphère ; le patrimoine commun de l'humanité dans toute sa diversité.

Certains d'entre eux font déjà l'objet de conventions internationales. C'est le cas par exemple de la mer, de l'atmosphère, de la biodiversité et de ses grands réservoirs, notamment la forêt tropicale. Mais chaque convention est jusqu'à présent traitée comme un cas particulier et les mesures de protection sont rarement assorties de mesures de financement.

Faute d'adopter pour ces biens publics mondiaux des principes communs, on fait dépendre l'issue de chaque convention et plus encore sa mise en œuvre effective de la bonne volonté des Etats et des coalitions d'intérêts du moment. Faute d'affirmer le principe du financement de la production et de la protection de ces biens par la communauté internationale tout entière, on transforme cette protection en une servitude imposée sans contrepartie à des Etats. D'où leur empressement à opposer à ces conventions le principe de leur souveraineté. Le débat sur la protection de l'Amazonie en est le meilleur exemple.

Les grands *écosystèmes mondiaux* qui contribuent à l'équilibre de la biosphère sont un premier type de bien public mondial.

La viabilité à long terme des systèmes vivants suppose leur capacité à maintenir stable un certain nombre de paramètres quelles que soient les fluctuations du monde extérieur. C'est le cas par exemple de la température interne du corps humain qui ne peut fluctuer que de quelques degrés quoique la température du monde extérieur fluctue, elle, de plusieurs dizaines de degrés. La biosphère n'échappe pas à la règle et les grands écosystèmes mondiaux semblent y jouer un rôle régulateur essentiel, encore mal connu.

L'océan, la haute atmosphère, les étendues steppiques de l'Eurasie et la grande forêt tropicale d'Amérique du Sud font partie ces écosystèmes mondiaux. La plupart sont situés sur un territoire et sous la juridiction d'un Etat. L'océan lui-même est pour l'essentiel sous juridiction internationale, mais la qualité de la vie marine dépend essentiellement des zones littorales qui sont, elles, sous la juridiction d'un Etat. Il faudrait que la communauté mondiale intervienne légitimement dans la gestion de ces biens publics mondiaux. Or, cette légitimité n'est pas acquise à l'heure actuelle.

La préparation du Sommet de la Terre à Rio en 1992 a montré à cet égard l'ampleur du contentieux. Comment les pays riches peuvent-ils espérer imposer aux autres la protection de ces écosystèmes si eux-mêmes n'acceptent pas de remettre en cause leur mode de vie ?

Aux yeux des pays pauvres, l'imposition de contraintes qui ne correspondent pas à leurs propres priorités ne vise, en dernier ressort, qu'à les empêcher de se développer et de devenir des compétiteurs potentiels des pays riches. Les pays pauvres font également observer que s'ils sont les gestionnaires de fait de ces grands écosystèmes naturels, c'est parce que, dans le cours de leur développement, les pays riches ont eux-mêmes fait disparaître ceux qui se trouvaient sur leur propre sol ! Quant aux populations locales des zones côtières ou de la forêt tropicale, elles voient immédiatement dans la volonté de

certains pays de créer des espaces naturels vierges de toute occupation humaine une menace à leur propre survie.

### **Proposition 17 :**

#### **Définir les biens publics mondiaux et financer leur protection.**

La préservation des biens publics mondiaux, élément essentiel de la gouvernance mondiale, suppose le respect de quatre conditions :

\* **Montrer que la protection de ces grands écosystèmes répond à un besoin commun de l'humanité.** Dans un domaine complexe comme celui-ci, où les incertitudes sont nombreuses, cela passe par un travail pédagogique considérable, un changement de regard sur les relations entre humanité et biosphère et par la reconnaissance des incertitudes, donc l'application du principe de précaution. Si les pays riches refusent l'application du principe de précaution quand leurs intérêts sont en cause, ils ne peuvent espérer le faire appliquer quand cela les arrange. La préservation des grands écosystèmes doit donc faire partie des grandes causes mondiales.

\* **Associer les populations locales à la gestion des écosystèmes.** L'expérience prouve que l'activité humaine est présente et constitutive de l'équilibre d'ensemble même dans les milieux présumés "naturels". La coopération active et informée des populations locales est une composante majeure de la protection. Les modalités de financement de la protection doivent donc faire de ces populations des alliées et non des ennemies.

\* **Assurer un financement international assis sur le double critère de population et de richesse.** Ces biens publics bénéficiant à tous, leur protection doit être financée par tous. Dans le partage du financement entre les Etats, le critère de population est évident. Le critère de richesse, quant à lui, découle de deux considérations : la capacité contributive ; l'impact des modes de vie des pays riches sur des équilibres de la biosphère.

\* **Reconnaître la dette liée à la destruction passée des écosystèmes.** Dans le cours de leur développement, les sociétés ont profondément transformé les écosystèmes. Transformation parfois positive, parfois destructrice. La destruction de beaucoup d'écosystèmes participant à l'équilibre de la biosphère est alors assimilable à une "dette écologique" de certaines sociétés à l'égard de l'humanité tout entière, et doit être prise en compte dans la répartition des coûts de protection des écosystèmes qui subsistent.

Le patrimoine mondial dans sa diversité culturelle et biologique constitue un autre bien public mondial. Les capacités d'adaptation future de l'humanité reposent sur sa diversité culturelle et sur la diversité biologique de la planète. Ces deux diversités font partie du patrimoine mondial, des biens communs de la Terre-patrie. Il inclut aussi les paysages et les sites produits au cours de l'histoire, ce dont le classement par l'UNESCO constitue une première expression. La protection de ce patrimoine relève des mêmes principes que celle des écosystèmes mondiaux. Elle implique en particulier un engagement

financier international, aux côtés des populations locales, pour la préservation de la diversité culturelle et pour l'entretien de la biodiversité. Les impératifs de cette protection l'emportent, dans la hiérarchie des mesures et des règles, sur d'autres considérations comme la promotion du commerce international.

### **3. La communauté internationale doit s'accorder sur la nature, la gestion et le partage des ressources naturelles.**

Les "ressources naturelles" sont des biens de troisième catégorie, ceux qui se divisent en se partageant et dont la production ne relève pas principalement de l'activité humaine. L'eau, l'énergie et les sols fertiles en font partie et serviront ici de références.

Tous ces biens ont des caractéristiques communes aussi bien dans leur nature que dans leur gestion actuelle.

**Ils sont localisés sur un territoire donné** et relèvent donc à la fois d'un régime de propriété, en particulier pour les sols et l'eau, et d'un régime de souveraineté des Etats.

**Ils existent en quantité limitée.** La quantité globale de l'eau est fixe, l'énergie fossile est le fruit d'une accumulation sur des centaines de millions d'années, les sols fertiles sont le produit de transformations sur la même échelle de temps.

**Les activités humaines sont néanmoins déterminantes pour assurer le maintien de leur qualité.** C'est le cas pour la gestion du cycle de l'eau, pour la production d'énergie, pour l'entretien, la génération ou la création de sols fertiles. Ces activités humaines ont un coût, font appel à des techniques, mobilisent des organisations.

**L'utilisation et la reproduction de ces ressources sont de ce fait à la jonction de deux mondes :** celui de la répartition pure, fondée sur un principe de "justice", d'un bien qui se présente comme un don ; celui de l'activité économique et du financement des coûts d'entretien et de reproduction. Entre l'eau, don de Dieu, gratuite par nature et la transformation de l'eau en pure marchandise aux mains d'entreprises privées, entre des réformes agraires visant à la redistribution des terres selon des critères de pure justice sociale et leur appropriation par les plus riches, il faut trouver le juste chemin qui réponde à la double exigence de justice et d'efficacité.

\* **L'augmentation de leur consommation a été le symbole même du développement économique.** Pendant cinquante ans, l'augmentation de la consommation d'eau et d'énergie était synonyme de développement du bien-être matériel. Leur gaspillage – depuis l'eau d'irrigation des terrains de golf jusqu'à l'énergie des transports individuels et de la climatisation – est devenu signe de *standing*. La consommation dans les pays riches est plus de dix fois supérieure à ce qui est nécessaire. Consommation d'eau, de sol et d'énergie se



combinent pour créer des modes de vie où l'équivalent de dix hectares est nécessaire pour chaque habitant, quand un seul est disponible en moyenne pour chaque habitant de la terre.

L'augmentation de la consommation globale mondiale ne s'est pas traduite par une satisfaction des besoins élémentaires de chaque être humain, au contraire. Par exemple, en matière énergétique, les 1,4 milliards d'habitants de l'OCDE et de l'ex-URSS consomment six fois plus d'énergie que les 3 milliards d'habitants constituant la moitié pauvre de l'humanité qui disposent à peine, pour certains, de quoi faire la cuisine. Un vaste mouvement de concentration et d'appropriation privée se constate aussi pour l'eau et pour les sols.

**Le contraste entre l'augmentation de la demande et la stagnation de la ressource en fait un enjeu stratégique majeur.** Ce n'est pas la rareté de l'énergie fossile qui menace à court terme. C'est la concentration de la ressource disponible dans un petit nombre de pays du Moyen Orient et d'Asie Centrale qui met le pétrole et le gaz au cœur des luttes d'influence et des risques de conflit. De même, c'est l'inégale répartition de l'eau sur la planète et l'existence de grandes zones où la rareté de la ressource exacerbe les concurrences qui fait de la maîtrise de l'eau le motif le plus probable des conflits à venir. Quant à l'inégale distribution des terres arables, au sein d'un pays ou entre pays, elle est aujourd'hui source de tensions sociales violentes, et demain source de migrations intérieures et internationales massives.

**Leur gestion reste dominée aujourd'hui par des politiques d'offre.** La mise à disposition de l'eau et de l'énergie fossile suppose une organisation puissante de l'extraction, du traitement et de la distribution, tandis que la consommation de ces ressources dans toutes les activités humaines est le fait d'un très grand nombre d'utilisateurs. D'où le développement dans l'industrie de l'énergie, puis plus récemment dans celle de l'eau, de grandes sociétés qui dominent l'offre et en font le moteur de la consommation. Ces sociétés sont intéressées à vendre leur produit plutôt qu'à l'économiser.

**Les ressources naturelles entrent dans de multiples usages en concurrence entre eux.** La tension entre classes sociales ou entre pays pour l'appropriation des ressources se double d'une concurrence entre usagers. L'eau de l'irrigation contre l'eau des villes, l'énergie des transports contre l'énergie domestique, l'usage agricole des terres contre les loisirs, le développement urbain ou les infrastructures. L'affectation des ressources rares entre les différents usagers ne peut être confiée au seul jeu du marché.

**Les ressources naturelles s'inscrivent à la fois dans des cycles à court et à long terme.** Il est facile de creuser un puits et d'utiliser l'eau souterraine pour un bénéfice immédiat, mais beaucoup plus long de restaurer l'équilibre quantitatif ou la qualité des nappes souterraines. Facile de forer un puits de pétrole, infiniment long de constituer une réserve d'énergie à partir de la biomasse, de l'énergie hydraulique ou de l'énergie solaire. Facile de déstructurer un sol ou de l'appauvrir, infiniment plus long de le reconstituer. Or, ces trois ressources ont souvent fait l'objet dans les derniers siècles d'une exploitation "minière" - on utilise un filon jusqu'à épuisement, puis on passe au suivant. Cette exploitation a rompu des équilibres séculaires où les sociétés savaient que leur

survie dépendait de l'entretien du cycle de l'eau, du maintien de la fertilité des sols, de l'équilibre entre consommation et reproduction de l'énergie. Le défi est aujourd'hui de retrouver, en faisant appel à toutes les ressources de la science et de la technique, mais aussi à celles de la sagesse traditionnelle, l'art de la gestion prudente et responsable assurant les équilibres à long terme.

**La gestion intégrée des ressources naturelles repose sur la coopération des acteurs et sur la décentralisation.** Les économies d'eau ou la complémentarité de ses usages, l'économie de l'énergie, l'entretien de la fertilité des sols reposent sur des comportements et des réflexes individuels en même temps que sur des mesures réglementaires ou sur la mise en place de politiques à grande échelle. Une gestion intégrée et économe des ressources appelle donc tout à la fois une approche très décentralisée et très centralisée. Ce sont donc des domaines privilégiés de mise en œuvre du principe de subsidiarité active que nous évoquons plus loin : des principes directeurs communs doivent être définis à une échelle centralisée ; les modalités de mise en œuvre de ces principes sont par contre définies à l'échelle locale.

**La taxation actuelle des ressources naturelles est souvent contre productive.** Eau, énergie et sols constituent des facteurs majeurs de la production agricole et industrielle. Il en est résulté, dans le passé et le présent, une tendance à en réduire artificiellement le coût à titre de subvention indirecte aux producteurs. L'eau étant par ailleurs vitale pour la vie quotidienne le paiement "au juste prix" de sa reproduction représente toujours des risques de révolte sociale. Le déséquilibre fréquent des comptes des sociétés publiques de distribution de l'eau résultait notamment de la crainte d'une telle révolte. Elle a été pour beaucoup dans leur privatisation. Il faut donc trouver les moyens de subventionner l'usage minimum, vital, de la ressource et de le taxer massivement au-delà d'un certain seuil. Or, la logique économique normale des distributeurs est à l'opposé de ce principe : distribuer des petites quantités coûte cher et le prix moyen facturé au consommateur décroît avec la quantité livrée. Même caractère contre-productif de la fiscalité : il est paradoxal de taxer le travail humain et de subventionner l'usage des ressources naturelles.

**Le caractère absolu de la propriété et de la souveraineté convient mal aux ressources naturelles.** Les grands réseaux d'eau, de pétrole et de gaz, les installations d'extraction, de stockage et de traitement de l'énergie, la gestion de la fertilité des sols représentent tous des investissements à long terme incompatibles avec la précarité des droits d'usage. Mais, *a contrario*, quand les ressources naturelles sont appropriées de façon définitive, comme c'est en général le cas à l'heure actuelle, s'instaure une rente absolue tirée de l'usage des ressources rares, indépendamment de l'usage qui en est fait. Ce n'est ni compatible avec la justice sociale, ni avec un usage économe des ressources. Les *latifundia* voisinent avec les paysans sans terre, l'eau est gâchée à l'amont des bassins versants quand elle fait défaut à l'aval, la rente pétrolière assoit la richesse improductive de certains Etats quand d'autres manquent de l'élémentaire. Propriété et souveraineté procèdent l'un et l'autre d'une même conception absolue du droit d'user et d'abuser du bien que l'on possède. La révision de ce principe est inéluctable.

De ces constats relatifs à la nature et à la gestion actuelle des ressources naturelles découle pour l'avenir un ensemble de règles. Elles devront être clairement énoncées par la communauté internationale et faire l'objet d'engagements vérifiables de la part des Etats et des sociétés de production et de distribution.

### **Proposition 18**

#### **Etablir des règles mondiales communes pour la gestion des ressources naturelles.**

\* Le droit de chaque être humain à sa part de ressources naturelles doit être reconnu. Ceci implique une tarification progressive selon la quantité consommée et un minimum assuré à bas prix. Cela implique aussi que la privation de certains vaut créance à l'encontre de ceux qui, par leur consommation, contribuent à cette privation.

\* La communauté internationale doit prévenir les conflits liés à l'inégale distribution et à la pénurie de ressources : en diversifiant les modes de production d'énergie pour réduire la dépendance à l'égard des pays qui contrôlent l'essentiel de la réserve ; en prévenant les conflits relatifs à l'eau par de nouvelles règles internationales de répartition de la ressource.

\* La priorité des politiques publiques doit porter sur la réduction de la consommation. Il faut, comme ce fut le cas pour les pays de l'OCDE à l'égard de l'énergie après les chocs pétroliers de 1974 et 1980, parvenir à dissocier radicalement croissance économique et croissance de la consommation des ressources naturelles. Les entreprises d'extraction, de traitement et de distribution des ressources naturelles doivent être rémunérées sur le service rendu et non sur la quantité consommée.

\* La concurrence entre usagers n'est pas laissée au libre jeu du marché ; elle découle d'une hiérarchie et d'une complémentarité des usages clairement énoncées par la puissance publique.

\* Les politiques mises en place doivent privilégier la coopération entre acteurs et l'invention de solutions locales adaptées.

\* La propriété et la souveraineté sont conditionnelles et fonctionnelles. Elles perdent leur caractère absolu pour se réduire à un droit d'usage durable. Le maintien de ce droit est subordonné à des règles de bon usage et d'entretien de la ressource.

\* Tarification et taxation doivent favoriser l'économie et la reproduction de la ressource.

## 4. La communauté internationale doit promouvoir les biens qui se multiplient en se partageant.

Les biens de la quatrième catégorie sont des biens qui se multiplient en se partageant. C'est en commençant à produire de la valeur pour chacun que la gouvernance s'enracine dans les cœurs. Elle devrait donc s'attacher en priorité à promouvoir ce type de partage. Or, la gouvernance mondiale actuelle, en privilégiant l'extension sans fin de l'échange marchand, donne l'impression au contraire de *priver* les citoyens d'un bien gratuit : la connaissance, l'expérience et les savoir-faire qui peuvent être utiles à sa survie.

Les entreprises de l'économie marchande, emportées par leur dynamisme et grisées par leur succès, ont voulu, à la fin du XXe siècle, convaincre que la quatrième catégorie de biens, ceux qui se multiplient en se partageant, devait rentrer dans l'économie marchande, que c'était la condition même du développement des connaissances (propriété intellectuelle), du financement de l'innovation (brevets) ou même de leur diffusion (privatisation des contenus culturels). Ce faisant, elles sont sorties de leur champ légitime d'intervention et s'exposeront dans les décennies à venir à une condamnation universelle.

La question de la brevetisation du vivant et celle des organismes génétiquement modifiés (OGM) n'est pas une question secondaire, opposant les tenants du progrès scientifique à des résistants taraudés par une peur irrationnelle de l'inconnu. C'est au contraire un choix décisif de la société mondiale. Choix de prudence, mais aussi et surtout choix philosophique. *"Il a fallu plusieurs milliards d'années pour que l'évolution passe de la bactérie à l'embryon humain. Il n'a pas fallu vingt ans pour autoriser de breveter l'humain, une fois justifié le brevet sur la bactérie. Il existe des frontières, qui, une fois abattues, laissent le champ libre à toutes les conquêtes"* (9).

Cette évolution n'a pas fait l'objet d'un débat politique mondial. Elle a été progressivement promue par la "communauté des brevets", qui voit dans la protection de la propriété intellectuelle le seul moyen de continuer à encourager l'innovation et dans le développement des productions intellectuelles le moyen privilégié pour les pays déjà développés de garder un avantage comparatif sur les nouveaux compétiteurs. Les protestations et les résistances sont surtout issues de la société civile. Il a fallu le rejet des OGM par les consommateurs européens puis la révolte sud-africaine contre les brevets qui privaient le pays d'un moyen de lutte économiquement accessible contre le SIDA pour que le débat soit enfin sur la place publique.

Ce débat a de multiples facettes : l'urgence d'une fuite en avant dans l'innovation est-elle si évidente ? Est-il légitime de priver la vie de sa première propriété, la capacité à se reproduire ? Ne peut-on réduire la rente tirée d'innovations technologiques ? Le vivant peut-il être breveté ? Comment reconnaître les savoirs traditionnels et la diversité biologique comme des biens communs sans possibilité d'appropriation ? Il doit être tranché.

**Proposition 19 :**  
**Organiser à l'échelle mondiale la mutualisation des biens qui se multiplient en se partageant.**

\* Le vivant est un bien commun ; les investissements de recherche sur le vivant, s'ils sont privés, ne peuvent faire l'objet d'un brevet mais d'une indemnisation se traduisant par une obligation de licence à un tarif cohérent avec le coût de la recherche et avec le coût de l'usage.

\* Le premier objet de la gouvernance mondiale est de mutualiser la connaissance et l'expérience.

Le partage de l'expérience est le moyen le plus immédiat d'apporter une valeur ajoutée. Il devra constituer un objectif et une modalité prioritaires de la gouvernance mondiale. D'où la mise en place d'un dispositif mondial inter-agences d'échange d'expériences, mobilisant et fédérant les agences publiques et les réseaux associatifs. Ce sera un point d'application prioritaire de l'usage citoyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il privilégiera tout ce qui permet l'échange direct entre acteurs.

# Chapitre 4 :

## Maîtriser les échanges, maîtriser le rythme d'évolution

La gouvernance est un miroir qui renvoie à la société une image d'elle-même. C'est un moyen par lequel la société se rend le monde intelligible. La mise en place de systèmes organisés de production et de structuration de l'information n'est donc pas une dimension annexe de la gouvernance. Elle en constitue au contraire le cœur.

La démocratie suppose aussi que les intelligences et les expériences individuelles se rencontrent et se fécondent mutuellement pour créer une intelligence collective, seule capable d'appréhender les différentes facettes de réalités complexes.

La gouvernance est un art de l'action, de la régulation et du pilotage. Elle tire parti de l'expérience, elle crée les apprentissages nécessaires. La construction d'une communauté organisée est le fruit de tels apprentissages. La création d'institutions, de Chartes et de règles formelles est indispensable, mais serait sans portée si la pratique ne les enrichissait au fil des années.

Enfin, une société moderne a besoin pour son pilotage de disposer de moyens de mesure et d'indicateurs capables de refléter la réalité, de mettre en lumière l'essentiel et d'orienter la recherche des solutions.

Ces différentes dimensions de la gouvernance s'appliquent tout particulièrement à la gouvernance mondiale.

### **1. L'organisation des systèmes d'information est un enjeu majeur de la gouvernance mondiale.**

Informations télévisées en temps réel et augmentation exponentielle des flux d'information qui circulent sur Internet peuvent donner l'illusion que tout se sait, que tout se voit et que la société mondiale, du moins dans les milieux qui ont accès à la télévision et à Internet, est bien informée. Mais, en même temps, les citoyens ont appris à se méfier de l'information. La sélection soignée des images de la guerre du Golfe, la concentration des médias aux mains de quelques groupes économiques et financiers, les exemples de trucage des images ont fait comprendre à tous que la manipulation de l'information était un enjeu au moins aussi important que sa transmission. En outre, la surabondance d'information tue l'information. La logique des médias, centrée sur l'événement et sur l'immédiateté, est loin de toujours favoriser la compréhension du monde contemporain. Les images et les sons se succèdent. Ils imprègnent les émotions et la mémoire en formant un kaléidoscope plutôt qu'en apportant une vision structurée. Ce flot est peu favorable à l'appréhension des réalités complexes, à la distance critique et au dialogue

interculturel. Or ces trois dimensions sont vitales pour la construction d'une communauté mondiale. Les événements tragiques du 11 septembre 2001 à New York et à Washington sont de bons révélateurs de cette situation. Le premier mouvement, à l'échelle mondiale, sous le coup de l'émotion, a été de s'indigner et de crier justice. La rhétorique de la lutte du bien contre le mal, faisant écho à la rhétorique de Dieu contre Satan manipulée par le camp adverse, a semblé s'imposer au départ. Mais, au fil des jours, a commencé à se révéler une situation bien plus nuancée et complexe, un écheveau d'interrelations entre Etats Unis et fondamentalisme musulman, entre financement de la guerre et drogue, entre argent de la mafia et fonctionnement des marchés financiers internationaux, entre paradis fiscaux et blanchiment de l'argent mafieux. Chacune de ces réalités étaient bien connues des spécialistes. Ce sont ces liens qui mettent à jour une réalité où bourreaux et victimes semblent interchangeable, où les intérêts apparemment ennemis s'interpénètrent.

La drogue et son commerce étant au centre de l'écheveau, elle peut nous fournir le fil directeur pour comprendre la manière dont l'information se trouve manipulée à l'échelle mondiale, dans des systèmes en principe démocratiques. La plupart des drogues faisaient l'objet d'un usage traditionnel et de régulations sociales plutôt que d'interdictions. Sous la pression de l'Occident, un droit international fondé sur la prohibition de la drogue a fait progressivement exploser ces régulations traditionnelles en les remplaçant par une pratique délinquante. Sous la pression des Etats-Unis, l'Occident a voulu proscrire et pénaliser seulement le commerce et la consommation de la drogue, et non d'autres produits de consommation courante aussi nocifs à la santé et suscitant eux aussi des accoutumances, comme le tabac ou l'alcool. Or, la drogue est majoritairement produite dans les pays du Sud, tandis que le tabac et l'alcool sont largement produits dans les pays du Nord. Ainsi, l'information officielle a fait passer pour une réalité objective une discrimination entre produits nocifs qui pénalisait les pays pauvres. Pour y parvenir, il a fallu littéralement désinformer l'opinion publique. Pendant très longtemps, le danger du tabac a été systématiquement sous-estimé et le danger de la drogue lourdement surestimé. Les enquêtes d'opinion montre que la drogue est très haut placée dans les peurs collectives, sans rapport aucun avec les risques réels qui devraient placer le tabac, l'alcool et la voiture tout en haut du tableau. Ces enquêtes montrent aussi que les peurs sont associées à ce qui vient de l'étranger, assimilation d'autant plus facile que la prohibition de la drogue crée une rente pour le trafic et que celui-ci est symbolisé par de petits trafiquants, eux-mêmes d'origine étrangère. Le recyclage de l'argent de la drogue, assuré, lui, par des banquiers internationaux faisait l'objet jusqu'à ces dernières années d'une discrétion remarquable. Certaines pratiques et certains acteurs sont ainsi diabolisés, en particulier les producteurs et les trafiquants, tandis que d'autres sont passés sous silence.

Il peut paraître étrange que les médias, dans leur grande majorité, se prêtent aussi facilement à une telle manipulation de l'information. Mais les médias eux-mêmes sont fortement dépendants de l'information primaire, et celle-ci leur vient la plupart du temps de sources institutionnelles, par exemple de la police. Ainsi, la Colombie, par exemple, tient le devant de la scène dans les

médias européens, alors que les "problèmes de la drogue" en Europe viennent de Turquie ou d'Afrique.

Cette manipulation de l'information a des conséquences d'autant plus graves pour la légitimité de la gouvernance mondiale qu'elle est sélective. Tolérance à l'égard des trafics quand il s'agit d'alliés et d'amis ; intransigeance et dénonciation quand il s'agit d'adversaires. Ainsi l'Iran, considéré comme un Etat mafieux tant qu'il s'opposait aux Etats Unis, a fait l'objet d'un changement de catégorie quand il a commencé à s'en rapprocher.

La manipulation de l'information n'est pas le monopole des médias. L'analyse des actions humanitaires, où les ONG sont productrices de l'information primaire à l'attention des médias crée un jeu triangulaire entre les Etats, les ONG et les médias dans lequel chacun a ses intérêts dans la manipulation de l'information.

La structuration des informations par les institutions n'est pas nécessairement le fruit de manipulation consciente. Chaque institution publique produit en permanence de l'information en fonction de ses besoins et de ses contraintes. La somme de ces informations ne produit pas nécessairement une image intelligible et fidèle du monde. D'autant plus que les agences des Nations Unies, sources essentielles d'information à l'échelle mondiale, sont dépendantes du bon vouloir des Etats membres pour la publication des informations qui les concernent. Cette dépendance exclut bien des jugements critiques de la part de l'Organisation Mondiale de la Santé, impose bien des discrétions de la part des organisations financières internationales.

L'UNESCO avait lancé il y a longtemps l'idée d'un nouvel ordre de l'information. Ce nouvel ordre a souvent été interprété à l'époque comme la création d'une contre-information qui aurait rendu compte plus fidèlement des réalités des pays pauvres. Cette perspective n'a pas abouti mais s'est trouvé remplacée progressivement par le développement de réseaux indépendants d'observation et d'évaluation.

Malgré ce développement il reste difficile pour un acteurs de trouver une information opérationnelle et sincère, tirée de l'expérience des autres, qu'il s'agisse de l'eau, de l'énergie, de l'éducation à l'environnement ou de la construction de la paix. Le système de l'ONU, en raison des contraintes diplomatiques déjà évoquées mais aussi en raison de sa nature, est beaucoup plus porté à diffuser des "bonnes pratiques", donc des messages normatifs, qu'à contribuer à la mise en place de systèmes d'échange d'expérience. Dans beaucoup de domaines apparaît l'urgence de mettre en place des réseaux de compétence réunissant des experts indépendants.



**Proposition 20 :**  
**Structurer des systèmes indépendants d'information à l'échelle mondiale.**

Le développement d'Internet, la mise au point de moteurs de recherche de plus en plus intelligents rendent possible d'aborder de façon collective chaque enjeu mondial et de relier ces enjeux entre eux par un portail commun. L'expérience de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire montre comment des réseaux internationaux peuvent construire sur chacun de ces enjeux une base d'expériences.

La communauté internationale devra soutenir la mise en place progressive de réseaux de recueil d'information et d'échange d'expérience. Les communautés collégiales, au fur et à mesure qu'elles se forment autour d'une éthique commune, constitueront l'armature d'un système décentralisé mais structuré permettant à chaque citoyen de se repérer dans la masse d'information disponible.

**Proposition 21 :**  
**Soutenir l'émergence de communautés virtuelles apprenantes.**

Un système indépendant d'information créé par des communautés collégiales débouchera tout naturellement sur des dynamiques d'apprentissage. La citoyenneté et la démocratie sont elles-mêmes des apprentissages. C'est la découverte de ce que d'autres ont à nous apprendre à l'autre extrémité du monde et dans un contexte radicalement différent en apparence qui construit progressivement la conscience et la pratique d'une communauté mondiale.

Internet et les nouvelles technologies de l'information et de la communication, comme toutes les techniques nouvelles, créent à la fois de grandes opportunités et de grands risques. Une responsabilité majeure de la gouvernance face à la technique est toujours de développer des opportunités et de limiter les risques ; Internet n'échappe pas à la règle. Malgré son caractère récent, Internet se révèle être un moyen décisif de créer des communautés virtuelles apprenantes, se dotant de règles éthiques communes en vue de constituer ensemble un espace de réflexion et des moyens de se renforcer mutuellement dans leur lutte. Malheureusement, jusqu'à présent, les institutions internationales savent mieux financer des investissements matériels que des réseaux d'acteurs. Il est proposé qu'une priorité internationale soit accordée à l'appui à des communautés virtuelles décidées à créer le cadre de leur coopération. Ce cadre aurait pour objectif essentiel de renforcer la capacité d'autonomie, d'expertise, d'échange et d'initiatives des groupes populaires, ceux qui subissent le plus souvent l'impact d'initiatives venant des autres acteurs de la société. Si l'on veut éviter que les décisions clés pour le futur de l'humanité soient le résultat de négociations de moins en

moins équilibrées entre les gouvernements et les secteurs les plus puissants du marché, si l'on veut lutter contre le despotisme, fût-il bienveillant et éclairé, des plus puissants, la mise en place de cet appui aux communautés virtuelles apprenantes constitue une priorité.

## **2. Les systèmes de mesure doivent mettre en valeur les flux de matière et le développement humain.**

Les systèmes statistiques nationaux et les institutions internationales produisent un grand nombre d'informations chiffrées. Permettent-ils pour autant de connaître l'état de la planète, de ses problèmes et de son degré de développement ? Question d'autant plus importante que les instruments de mesure utilisés structurent les représentations et orientent puissamment les politiques publiques aussi bien que les décisions individuelles des consommateurs. Ce constat vaut dans les domaines les plus divers. La sécurité internationale nécessite des indicateurs d'alerte pour adopter une politique préventive plutôt que curative. L'ignorance de l'état des sols résulte de l'absence d'indicateurs reflétant non seulement leur composition chimique, mais aussi leur structure, qui est beaucoup plus importante. L'information des consommateurs sur les produits agricoles ne met pas en valeur la qualité nutritionnelle de ces produits. L'absence d'outil de consolidation des comptes des territoires locaux ne permet pas à la réflexion sur l'économie locale d'avancer.

Dans les systèmes actuels, en outre, les données financières et la mesure monétaire des flux sont privilégiées. La richesse des nations est encore mesurée presque exclusivement par le Produit Intérieur Brut (PIB), qui n'accorde de valeur qu'aux échanges marchands. On en connaît tous les effets pervers : ce type de mesure ignore tout à la fois le travail domestique, le capital social, l'évolution de la qualité de la vie et celle des stocks de richesses naturelles. On ne connaît les échanges que dans la mesure où ils sont valorisés au plan monétaire : ce qui n'a pas de prix n'a pas de valeur, pas d'intérêt, pas de mesure. C'est vrai dans l'entreprise mais c'est vrai aussi à l'échelle des territoires. Une grande ville moderne connaît infiniment moins bien les relations en son sein et avec l'extérieur que ne les connaissait il y a mille ans un village chinois. Elle connaît mal ses consommations d'énergie, connaît mal les flux d'échange de matière en son sein et avec l'extérieur. Paradoxe étonnant, le développement des sciences, des techniques et des systèmes d'information nous a rendu de plus en plus ignorants de notre propre réalité concrète. Comme tout est converti en valeur monétaire et tout s'échange sur un marché devenu mondial la valeur monétaire devient la mesure de toute chose et la connaissance des relations concrètes s'estompe.

**Proposition 22 :****Créer un système de mesure des échanges et du degré effectif du développement.**

La mise au point par le PNUD de l'indicateur du développement humain montre la voie. Dans le champ des relations entre l'humanité et la biosphère, la mise au point de systèmes de mesure des flux d'échange de matière à toutes les échelles, du local au mondial, est de son côté nécessaire. Il est proposé de mener un débat public associant agences de l'ONU, universités et réseaux associatifs pour mettre au point un ensemble d'indicateurs et de mesures normalisé permettant de décrire l'évolution de l'état de la planète. Des règles communes de saisie de l'information, des modalités de contrôle et un fonds spécifique permettant la prise en charge de la collecte d'information tant par des institutions publiques que privées permettra la mise en place d'un outil commun multilatéral de suivi et d'évaluation.

**3. La gouvernance mondiale doit permettre à l'humanité de maîtriser le rythme de son évolution.**

Préserver son identité et être capable d'évoluer ; accueillir la modernité sans se laisser envahir et détruire par elle ; anticiper les mutations à venir et s'y préparer ; mobiliser les énergies et les passions autour d'un projet commun, ciment de la cohésion de la communauté : la gouvernance, à toutes les échelles, est liée au temps aussi sûrement qu'elle est liée à l'espace. Elle doit permettre à la fois la stabilité et la cohésion du système à court terme et son évolution à long terme. Cet "art de gérer le temps" est au cœur de la gouvernance mondiale.

**Proposition 23 :****Instaurer des périodes sabbatiques régulières pour la communauté internationale.**

Dans les cinquante dernières années, le décalage entre l'évolution rapide des réalités et celle, plus lente, des représentations et des institutions est à l'origine de la crise actuelle de la gouvernance mondiale.

La vitesse d'évolution n'est pas un but en soi qui s'imposerait à l'humanité entière ; bien au contraire, il devient urgent, si l'humanité veut maîtriser son évolution, de ralentir ou bloquer certaines transformations, au moins le temps de la réflexion et du débat. Freiner ce qui va trop vite, accélérer la transformation de ce qui va trop lentement constitue un signe de lucidité et de sagesse.

L'humanité semble entraînée en avant, dans une course folle, par l'innovation scientifique et technique et par l'expansion du marché. Ceux qui ont intérêt à cette course veulent la faire passer pour indispensable au progrès de l'humanité. Rien n'est plus illusoire. Nous disposons d'assez de connaissances pour satisfaire aux besoins de chacun, pour inventer des modèles de développement durable, pour permettre de bonnes conditions d'hygiène et de santé, pour offrir à tous une éducation de qualité, etc. Les intérêts liés à la fuite en avant sont corporatistes. A l'issue de la Seconde guerre mondiale, l'innovation technique est apparue comme le moteur du développement économique, lui-même garant de la cohésion sociale. Mais les termes du problème sont aujourd'hui modifiés. C'est le fossé entre riches et pauvres et l'incapacité de nos systèmes de régulation et de nos mode de développement à assurer les équilibres à long terme entre sociétés et avec la biosphère qui deviennent les principales menaces.

Il est urgent de faire une pause, de décréter une année sabbatique qui pourrait, si cette référence judéo-chrétienne est acceptable pour les autres cultures, se tenir tous les sept ans. Une année consacrée au débat et à l'évaluation. Elle ferait partie des rythmes par lesquels la communauté internationale s'institue elle-même.

**Proposition 24 :**  
**Faire du principe de précaution un modèle commun de la responsabilité.**

Maîtriser ne signifie pas connaître. C'est aussi être conscient des ignorances ou des incertitudes.

Le principe de responsabilité s'applique aux conséquences directes et indirectes des actes de chacun ; ces conséquences sont souvent incertaines ou imprévues. La responsabilité implique de prendre en considération l'impossibilité de prévoir.

Chaque génération a ses propres défis, ses propres perspectives. Garantir les droits des générations futures, c'est s'assurer qu'on ne leur lègue pas un monde invivable, mais c'est aussi faire en sorte qu'elles puissent choisir le moment venu leur propre chemin. Incertitude présente et possibilité de choisir dans l'avenir sont les deux dimensions du principe de précaution.

La science a la réputation de créer des connaissances certaines, donc de réduire les risques. Il n'en est rien, comme le montre l'histoire des cinquante dernières années. Car si la science améliore dans certains domaines nos capacités prédictives, la techno-science crée de son côté des situations radicalement nouvelles qui interagissent avec les autres dans des conditions largement imprévisibles. Laissons parler les apprentis sorciers si prompts à ironiser sur l'excès de prudence ; ils sont rarement les plus directement menacés si l'une de leurs innovations tourne mal.

Le principe de précaution, opposable au titre de leur responsabilité personnelle aux détenteurs de savoir et de pouvoir, retourne la charge de la preuve. Il ne s'agit pas de prouver qu'une innovation a des conséquences fâcheuses mais de prouver qu'elle n'en aura pas, ce qui est tout différent. Il y a dix ans, tous les tenants de l'agriculture productiviste se gaussaient de ceux qui, au nom de l'éthique, s'indignaient de faire manger à des herbivores des farines animales. Puis est venue la vache folle qui nous a rappelé que les mutations du vivant étaient largement inconnues. Et les mêmes se gaussent aujourd'hui de ceux qui jugent aventureux les organismes génétiquement modifiés ou le clonage humain. Jusqu'à ce qu'une catastrophe écologique ou sociale nous rappelle à l'ordre.

D'autres personnes repoussent par des propos lénifiants le moment d'infléchir le mode de vie des pays riches au motif que le moment venu nous serons capables de trouver des technologies adaptées ou que les changements climatiques annoncés sont incertains ou qu'on trouvera bien de nouvelles sources d'énergie. Là aussi, le principe de précaution retourne la charge de la preuve : qu'ils prouvent que, dans l'hypothèse la plus défavorable, une parade sera trouvée malgré l'absence d'anticipation.

**Proposition 25 :**  
**Elaborer, dans les domaines vitaux, des stratégies à très long terme.**

Les sociétés ont une grande inertie. C'est le cas des systèmes climatiques. C'est aussi le cas des systèmes de représentation et des grandes institutions. C'est aussi le cas des modes de vie, des grands réseaux d'infrastructure, des structures urbaines.

Si l'on considère que les changements que connaîtra le monde au XXI<sup>e</sup> siècle seront de même ampleur que le passage du Moyen Age au monde moderne, il faut admettre qu'ils prendront plusieurs décennies. L'urgence d'agir maintenant découle non de l'imminence des catastrophes mais de l'importance du temps de réponse.

Depuis quelques années, l'humanité a pris conscience des défis à long terme et l'opinion s'est mise à douter de la capacité des démocraties à les relever. Si l'idée se répandait que les démocraties ont une courte vue, la situation serait bientôt mûre pour l'instauration de nouvelles tyrannies. Il faut d'urgence faire la preuve que la myopie n'est pas inhérente à la démocratie elle-même, mais est imputable à l'attitude des citoyens et des dirigeants. Pour cela, il faut élaborer à l'échelle mondiale puis mettre en débat au sein de l'opinion publique des scénarios à très long terme. Il faut confronter les différents scénarios sectoriels, en révéler les cohérences et les incohérences. La communauté des scientifiques, celle des médias et celle des gouvernants devraient agir de concert pour que ces scénarios permettent d'explorer des hypothèses hétérodoxes.

Le Club de Rome a su, à son origine, susciter des prises de conscience utiles. Peu importe, après coup, le simplisme du scénario. Il a suffi à éveiller les attentions, à faire comprendre que le monde avait changé de manière radicale. La communauté internationale doit disposer en permanence d'un scénario à l'horizon de cinquante ans, à partir duquel est définie une stratégie de 10 ans. Cette stratégie servira à la fois de guide pour l'action des organismes multilatéraux et de cadre de référence pour les acteurs privés.

# Chapitre 5 :

## Privilégier et organiser les relations

### 1- Le monde est un système de relations.

La réforme de la gouvernance suppose un changement de vision du monde.

Actuellement, la gouvernance, comme la science et comme les systèmes de production, repose sur deux principes : celui de la *séparation* et celui de la *raison instrumentale*.

Selon le premier principe, on ne parvient à comprendre et gérer une réalité complexe qu'en la découpant en parties, clairement isolées. Les relations entre les parties sont traitées comme des interfaces entre des ensembles séparés.

Selon le second principe, il y a une manière rationnelle de traiter chaque problème, en fonction d'un objectif unique, pour parvenir à un usage optimal des ressources disponibles.

Le premier principe sous-estime les relations entre les êtres et les choses. Le second ramène tout à l'économie et sous-estime la diversité des objectifs des êtres humains et des sociétés.

Cette vision du monde s'enracine dans les systèmes d'éducation d'où sont issues les élites politiques et administratives. La connaissance est découpée en disciplines. Chaque discipline a créé ses propres techniques d'analyse, ses propres modes opératoires, ses propres principes de gestion rationnelle d'une portion de la réalité.

Le principe de séparation marque profondément la gouvernance elle-même. Nous ne concevons pas la démocratie sans partage exclusif des compétences entre les différents niveaux, du local au mondial. Ce partage est supposé clarifier les responsabilités de chacun. A chaque niveau de gouvernance, les compétences sont réparties entre des services ou des départements ministériels ayant chacun une mission indépendante des autres. Le partage de la planète entre territoires gérés par des Etats souverains indépendants les uns des autres participe de ce système de pensée. Hors du partage des compétences point de clarté, et hors de la clarté point de salut.

Les mêmes principes gouvernent la production agricole et industrielle. Des filières mono-fonctionnelles et verticales sont mises en place. L'industrie s'est organisée à l'échelle mondiale en filières par produit. Même l'agriculture copie le mode de production industrielle, elle néglige les interrelations au sein des organismes vivants et des écosystèmes et préfère des traitements chimiques. Le sol lui-même n'est plus que le support et le réceptacle des apports industriels.

Tout ce qui n'entre pas dans ce système de pensée est d'emblée suspecté de retour à un mode de pensée archaïque où les symboles, les émotions et les traditions l'emportent sur la raison. La raison instrumentale, sous couvert de science, frise parfois l'intégrisme tant ses défenseurs sont intolérants à d'autres approches.

L'éducation, la gouvernance, l'agriculture et l'industrie ne peuvent ignorer complètement les interdépendances avec le reste du monde. Ces interdépendances sont devenues évidentes. La nécessité de prendre en compte les interfaces entre domaines est reconnue par tous, mais non mise en pratique. Le médiateur, le passeur de frontières qui se consacre vraiment à des interfaces est vite un traître aux yeux de chacune des parties.

A l'université et dans les laboratoires de recherche, on ne cesse de prêcher pour des approches plus interdisciplinaires. En réalité, les institutions demeurent fermement ancrées dans des approches disciplinaires. Malheur à qui s'implique véritablement dans l'interdisciplinaire ou se consacre au dialogue avec la société.

Dans l'administration, on ne cesse de prêcher pour des approches transversales, pour la coopération entre services, entre départements ministériels. Mais celui qui coopère trop avec les autres se retrouve en porte-à-faux vis-à-vis de sa propre hiérarchie.

Dans les relations entre les Etats, on ne cesse de prêcher pour plus de coopération internationale, mais à condition de la considérer comme l'interface entre intérêts nationaux et non comme l'amorce d'une autre approche de la communauté mondiale.

L'industrie et l'agriculture ne peuvent plus ignorer leur impact sur l'environnement. Mais cet impact reste traité à la marge du système, "au bout du tuyau", par un traitement des pollutions plutôt qu'en recherchant une approche mieux intégrée de l'ensemble des activités de production au sein des écosystèmes.

Les défis de l'humanité aujourd'hui imposent une nouvelle vision du monde, une véritable inversion des perspectives. Les relations entre les êtres et entre les choses sont devenues plus importantes que chaque élément pris séparément. Ce constat, qui s'impose pour l'éducation, pour l'agriculture et pour l'industrie, s'impose aussi pour la gouvernance : face aux dispositifs actuels, publics et privés, qui privilégient les approches "verticales" de production et de distribution de biens et de services marchands, qui séparent (le public et le privé, l'économique et le social, le développement matériel et le développement humain, l'humanité et la biosphère), qui cloisonnent (les responsabilités des différents niveaux de gouvernance, les compétences des différents services publics, l'activité des différents types d'acteurs), il faut construire des modes de gouvernance capables de prendre en charge les relations entre les différents secteurs d'activité, entre les acteurs sociaux, entre l'activité humaine et les écosystèmes.



Ceci implique un radical changement de regard, conduisant par exemple à considérer : qu'un "territoire local" se définit non pas comme une portion d'espace physique mais comme un système de relations ouvert ; que le rôle premier de l'Etat est d'organiser les synergies entre les acteurs publics et privés ; que la gouvernance mondiale ne peut plus être l'espace diplomatique des relations entre Etats, mais devient l'espace domestique où s'organisent des relations, si possibles contractuelles, entre différentes catégories d'acteurs.

Les propositions qui suivent sont les traductions concrètes de ce changement de perspective dans quatre domaines : la formation des acteurs, les liens entre la gouvernance mondiale et les autres niveaux de gouvernance, l'organisation de la coopération entre acteurs publics et privés, l'énoncé du contrat social qui lie chaque catégorie d'acteur au reste de la société.

### **Proposition 26 :**

#### **Former les acteurs à une approche intégrée et partenariale.**

Une inversion des perspectives suppose une évolution culturelle profonde de la part des acteurs eux-mêmes. L'organisation et le fonctionnement des institutions interagissent avec la manière de penser, de sentir et de raisonner de leurs agents. Ils s'influencent en permanence. Tant que les personnes qui exercent des responsabilités dans les organisations transnationales, des fonctionnaires internationaux aux cadres des grandes entreprises, sont formées à des approches trop spécialisées, sont préparées à agir dans le cadre de systèmes hiérarchiques, elles ne seront pas les moteurs de la réforme nécessaire et, si une réforme leur est imposée, ils la subiront ou la pervertiront.

Il faut créer un espace de formation commun, probablement sous forme d'universités travaillant en réseau, où les cadres du secteur public et du secteur privé agissant à l'échelle internationale acquerront une nouvelle culture de la gestion des relations.

## **2. La gouvernance organise la relation entre niveaux de pouvoir.**

Les nouvelles formes de gouvernance, capables de prendre en charge les relations entre les secteurs d'activité, entre les acteurs, entre l'activité humaine et les écosystèmes, ont deux caractéristiques majeures : elles privilégient les *approches territoriales* (10), le territoire local étant l'espace où s'organisent concrètement ces différents types de relation ; elles accordent une importance majeure aux *relations entre niveaux de gouvernance* et se fondent pour cela sur le *principe de subsidiarité active*.

La gouvernance mondiale ne peut en effet déposséder les Etats nationaux, les provinces ou les villes de leurs responsabilités dans la gestion de la société ou leur imposer des modèles uniformes de comportement et d'action définis au niveau planétaire. Ce serait à la fois inacceptable et inefficace. Et pourtant, une

meilleure coordination mondiale est indispensable. C'est cette contradiction qu'il faut surmonter.

**Proposition 27 :**  
**Organiser les relations entre gouvernance mondiale et Etats selon le principe de subsidiarité active.**

Le principe de subsidiarité active est fondé sur la nécessité de dépasser l'opposition classique entre l'approche centralisatrice, selon laquelle, au nom de l'unité, toute légitimité du pouvoir politique procède "d'en haut" - la Nation une et indivisible, incarnée par l'Etat -, le pouvoir étant ensuite délégué à des pouvoirs locaux plus ou moins autonomes, et l'approche fédéraliste, selon laquelle, au nom de l'autonomie, toute légitimité du pouvoir politique procède "d'en bas" - la communauté et ses représentants locaux - le pouvoir étant ensuite dévolu à un niveau fédéral pour les questions que chaque communauté ne peut résoudre isolément. Dans la pratique, ces deux philosophies politiques opposées se sont largement rejointes aujourd'hui : les Etats centralisés se décentralisent et les Etats fédéraux, en sens inverse, délèguent de plus en plus de compétences aux instances fédérales. Et, surtout, ces deux philosophies classiques reposent sur la même conviction que la répartition claire des compétences entre niveaux de gouvernance est seule en mesure de permettre une réelle évaluation de l'action des gouvernants, donc l'exercice de la démocratie. Or cette conviction entre en contradiction avec les faits dans le monde actuel : aucun problème sérieux ne peut être convenablement pris en charge à un seul niveau, qu'il s'agisse de l'éducation, de l'eau, de l'énergie, de la cohésion sociale, de la recherche-développement. Toute politique efficace mobilise donc les relations entre niveaux de gouvernance. Les modalités de coopération entre les niveaux de gouvernance deviennent centrales dans l'architecture de la gouvernance.

La primauté de l'approche territoriale ne signifie pas l'autonomie de chaque territoire. Chacun d'eux est une parcelle de la Terre-Patrie. Chacun est "confié" à une société sous condition de bonne gestion.

Le principe de subsidiarité active combine trois idées fondamentales :

\* les différents niveaux de gouvernance se partagent une responsabilité commune : l'essentiel n'est plus de savoir comment chacun gère les problèmes de sa compétence, mais de savoir comment les différents niveaux de gouvernance coopèrent, chacun avec ses moyens, à la gestion de défis communs, du local au mondial ;

\* les sociétés ont des défis communs (reflétant l'unité de l'humanité), mais les solutions les plus adaptées sont à chaque fois spécifiques (reflétant la diversité) : chaque territoire doit trouver les réponses spécifiques les plus pertinentes à des principes directeurs définis en commun ;

\* aucune communauté ne dispose d'une souveraineté absolue sur un territoire : chacune en est gérante et comptable de cette gestion devant la communauté internationale tout entière.

La mise en œuvre de ce principe dans les domaines les plus divers – l'industrie, la santé, la sécurité, le développement économique, la gestion des ressources naturelles, la monnaie et l'organisation des échanges, les systèmes de production, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'organisation des villes, les systèmes de transport, etc. – conduit les institutions internationales à promouvoir des approches partenariales, à élaborer des principes directeurs communs, à évaluer leur mise en œuvre.

Elles doivent d'abord promouvoir des approches territoriales intégrées, associant les acteurs et les approches. En matière d'énergie, d'eau ou de gestion foncière, seules des politiques réunissant des actions diversifiées et décentralisées, menées par des acteurs divers, prenant en compte aussi bien les impératifs techniques que l'organisation sociale, sont efficaces. En matière d'éducation, seul l'enracinement territorial permet d'initier les enfants à une compréhension systémique du monde. En matière d'exclusion sociale, il faut aider les plus pauvres à augmenter leur "capital social", c'est-à-dire leurs réseaux de relations. En matière d'échange, il faut inventer des formes d'économie solidaire et articuler échanges locaux et échanges plus larges, au besoin par l'usage de différentes monnaies complémentaires. En matière de développement durable, il faut avoir une bonne connaissance des flux d'échange de matière pour assurer la complémentarité des activités.

Ainsi, loin de conduire à une économie internationale ayant rompu toute attache territoriale, loin de transformer chacun en producteur et consommateur planétaire atomisé et anonyme, la gouvernance mondiale doit être le promoteur d'approches et de politiques territorialisées, en s'opposant au besoin à la tendance actuelle des Etats à centraliser et à normaliser.

Beaucoup d'agences multilatérales sont conscientes de l'enjeu et certainement prêtes à jouer ce rôle, mais ne se sentent pas légitimes à le faire faute d'un principe général au nom duquel le faire. Le principe de subsidiarité active leur en donne le moyen. Les institutions multilatérales ont un rôle majeur à jouer dans l'élaboration en commun de principes directeurs, d'obligations de résultat à mettre en œuvre dans les différents domaines de la gouvernance. Elles sont ou peuvent être au cœur d'échanges internationaux d'expérience. Cet atout est pour l'instant mal utilisé. D'abord parce que les interlocuteurs naturels de ces institutions sont pour l'instant des Etats restés souvent attachés à des attitudes hiérarchiques. Ensuite parce qu'elles sont tentées de promouvoir des "modèles", des "bonnes pratiques" présentées comme des recettes universelles. Or, comme l'affirme avec force le principe de subsidiarité active, il y a des questions universelles, qui fondent des principes directeurs communs, mais les solutions sont toujours spécifiques. En cessant d'avoir pour interlocuteurs privilégiés des administrations sectorielles, en renonçant à donner des leçons, les institutions internationales gagneront en pertinence et en légitimité, car personne ne peut contester l'extrême utilité de leur fonction de catalyseur de l'expérience de tous.

Enfin, le principe de subsidiarité active conduit la communauté internationale à évaluer la politique des Etats. La notion de souveraineté n'est plus absolue. Chaque Etat, comptable de sa gestion devant la communauté mondiale tout

entière, doit accepter d'agir sous le regard des autres. L'intervention effective de la communauté internationale sur le territoire d'un Etat doit rester limitée à des cas d'exception : guerre civile, atteintes graves à l'Etat de droit ou aux droits de l'Homme, catastrophe environnementale, par exemple. L'observation par la communauté internationale de la manière dont chaque Etat met en œuvre les principes directeurs communs devient la règle.

Longtemps, les Etats ont voulu être les seuls interlocuteurs des institutions multilatérales. La reconnaissance d'autres interlocuteurs était un crime de lèse-majesté. Au fil des années, cette position s'est assouplie, sous la pression des réalités. Dans beaucoup de domaines, la santé, la science, les transports et télécommunications, l'énergie, l'eau, le développement économique, les entreprises transnationales sont devenues plus puissantes que les Etats et les régulations mondiales ne peuvent les ignorer. De leur côté, les grandes ONG représentent des réseaux d'observation, d'expertise, d'évaluation et d'influence de plus en plus importants. Elles représentent une forme d'expression de la société. Elles ne tirent pas leur légitimité d'une élection, mais de leur capacité d'expertise, de leur influence sur l'opinion publique et les médias, de leur aptitude à faire remonter directement l'information et l'expérience depuis la base. La gouvernance mondiale a fait une place à ces nouveaux acteurs internationaux.

Les Etats continuent à garder, en théorie, le monopole des relations internationales. Les collectivités territoriales ont attendu la conférence d'Istanbul sur l'habitat, en 1996, pour être reconnues en tant que telles comme interlocuteur de l'ONU. Jusque là, elles étaient considérées comme des ONG parmi d'autres. Le principe de subsidiarité active conduit à un changement complet de regard.

**Proposition 28 :**  
**Reconnaître le rôle privilégié de réseaux internationaux de collectivités territoriales.**

La relation entre le local et le global n'est plus un emboîtement en poupée russe, pyramidal et hiérarchique, mais l'organisation de systèmes de coopération. Dire que la gouvernance doit privilégier les approches territoriales, c'est dire que les villes et les territoires seront des acteurs sociaux majeurs du XXI<sup>e</sup> siècle, plus importants même que les entreprises car plus aptes à gérer des systèmes complexes de relations.

Sous l'influence de la révolution de l'information, de l'économie de la connaissance et d'une aspiration plus grande de chacun à l'autonomie, les grands systèmes pyramidaux d'autrefois, trop rigides, trop lents à s'adapter aux opportunités et aux mutations, s'effacent pour faire place à des fonctionnements en réseau.

Les réseaux internationaux de collectivités territoriales seront dans l'avenir des acteurs majeurs de la gouvernance mondiale. Il faut reconnaître ce rôle privilégié et accélérer le mouvement en cours dans ce sens.

### 3. La gouvernance organise la coopération entre acteurs.

Le principe de subsidiarité active met l'accent sur la nécessaire coopération entre les différents niveaux de la gouvernance, du local au mondial. Mais la coopération s'impose aussi entre institutions publiques et entre acteurs publics et privés. Dans les deux cas, cette coopération implique des changements conceptuels, culturels et parfois institutionnels.

Les agences multilatérales sont organisées actuellement selon le principe traditionnel de partage des compétences : chacune a son domaine. L'action séparée est la règle, l'action commune l'exception. Cela devrait en principe éviter les conflits. En réalité, les questions traitées par les unes et les autres se chevauchent inévitablement. La Banque Mondiale prend en main la question du SIDA. Comment ne le ferait-elle pas compte tenu de la maladie dans certains pays d'Afrique ? Mais cet engagement est vécu par l'OMS comme le risque de dépossession d'une question qu'elle considère avant tout comme une question de santé. L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) entre en conflit avec le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), le Bureau International du Travail (BIT) ou l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) quand les principes de libéralisation du commerce entrent en contradiction avec la protection de l'environnement, les droits des travailleurs ou la sécurité alimentaire.

De tels conflits sont inévitables. Ils n'ont pas que des inconvénients. Ils permettent parfois de faire naître un débat public sur les priorités et sur les choix de société. Mais ils ont contre-productifs quand ils reflètent un mode d'organisation qui, comme à l'heure actuelle, sous-estime l'importance des relations entre les questions.

L'énoncé d'objectifs constitutionnels communs, l'adoption d'une hiérarchie commune des normes et des règles, l'extension du principe de responsabilité, l'obligation à chaque agence de proposer des solutions adaptées à chaque situation spécifique conformément au principe de subsidiarité active, toutes ces évolutions convergentes vont faire naître un mode de fonctionnement nouveau des institutions multinationales, un fonctionnement où la coopération devient la règle et non l'exception.

#### **Proposition 29 :** **Systématiser la coopération entre agences multilatérales.**

Il faut privilégier la décentralisation régionale des agences multilatérales. Le siège garde une fonction essentielle de catalyse, de synthèse, d'animation. Il faut encourager pour chaque région et par chaque pays un travail inter-institutionnel. Les agences multilatérales, dans cette nouvelle configuration, ne sont plus les propriétaires des sujets "relevant de leur compétence". Elles apportent plutôt un angle de vue particulier à un sujet traité en commun.

Les Etats peuvent voir dans une telle approche une menace à leur souveraineté : ils estiment être les seuls légitimes à faire la synthèse des différentes approches sectorielles. Mais la plupart d'entre eux parviennent mal à faire travailler ensemble leurs propres administrations sectorielles. L'existence d'une approche coopérative des institutions multilatérales se révélera une aide précieuse si, conformément au principe de la subsidiarité active, les agences multilatérales apparaissent non comme des prescripteurs de solutions universelles, mais comme une source inépuisable d'informations et d'expériences.

De telles stratégies de coopération entre agences s'imposent en particulier pour les pays qui sortent de guerre civile ou sont engagés dans un processus douloureux de transition. Ces pays font face à des défis culturels, économiques et institutionnels qui s'interpénètrent, et il faut les aider à se construire et à mettre en place des stratégies intégrées. La coopération inter-agences peut y contribuer et constituer alors un apport inestimable à l'art de la paix.

Selon les principes traditionnels de la gouvernance, les acteurs publics ont en charge l'intérêt public et les acteurs privés poursuivent leurs intérêts privés. La puissance publique tolère seulement que les acteurs privés - entreprises ou organisations de la société civile - interviennent pour la mise en œuvre de politiques dont ils ne sont, en principe, que de simples instruments. Cette représentation est aussi la conséquence d'une conception traditionnelle selon laquelle les pouvoirs publics sont "au-dessus" de la société.

Cette représentation simpliste du bien public a de nombreuses conséquences. D'abord elle masque le fait que bien des services publics sont aux mains de dirigeants ou de corporations qui y poursuivent avant tout leurs intérêts privés. Ensuite, elle oblige à raisonner en tout ou rien : quand un service public de transport, de télécommunications, de distribution d'eau ou d'électricité s'avère mal géré et déficitaire, on tend à basculer dans l'autre extrême en le privatisant, créant ainsi un nouveau type de monopole, aux mains d'intérêts privés, et sans que soient imposées des servitudes suffisantes de service public.

**Proposition 30 :**  
**Créer les conditions du partenariat entre acteurs publics et privés.**

Il existe déjà, dans certains pays, une longue tradition d'économie mixte et de partenariat public-privé dans la délivrance de services publics. A l'échelle mondiale, cette tradition peut être vivifiée et enrichie à la lumière de nouveaux concepts : le principe de responsabilité ; la subsidiarité active ; la priorité à la gestion des relations.

Selon le principe de responsabilité, ce n'est pas la nature, privée ou publique, d'un acteur qui détermine en fin de compte la nature de sa responsabilité. Un acteur privé qui, par sa taille et son action, a un impact sur le bien commun assume de ce fait une responsabilité publique. A ce titre, il est tenu de rendre compte, de se soumettre à des contrôles et peut être justiciable de ses actes.

Selon le principe de subsidiarité active, les institutions publiques définissent des principes directeurs, mais n'édicte pas pour autant des règles détaillées de mise en œuvre. Le choix des acteurs, publics ou privés, de cette mise en œuvre est fonction des situations spécifiques.

La priorité accordée aux relations conduit les pouvoirs publics à privilégier les partenariats et à se comporter en catalyseurs de l'action collective. Les principes directeurs du partenariat comportent deux volets : l'aptitude des pouvoirs publics à entrer en dialogue et en partenariat ; l'adhésion des acteurs privés à un code de conduite et la reconnaissance de leurs responsabilités.

Pour parvenir à un réel partenariat entre acteurs publics et privés, un changement profond de la part des gouvernants et des agents de l'action publique est pour cela nécessaire.

Ce changement est d'abord culturel. L'idée d'un dialogue d'égal à égal, sans que l'administration impose son langage, ses catégories mentales, ses contraintes, ses procédures, ses rythmes, reste peu partagée, notamment quand il s'agit de dialoguer avec les catégories les plus pauvres de la société, les plus éloignées du pouvoir et de ses codes.

Ce changement est ensuite administratif. Plus rigides sont les procédures, moins les fonctionnaires sont libres de les adapter et plus l'administration impose à ses interlocuteurs les modalités du dialogue. C'est contraire à un dialogue véritable, qui suppose une possibilité d'écoute et d'influence mutuelles. Pour que naisse un réel partenariat autour d'un projet commun, il faut une liberté de négociation et d'initiative de la part de chaque partenaire, faute de quoi les pouvoirs publics étouffent ceux qu'ils croient embrasser. Bien des partenariats recherchés de bonne foi par les pouvoirs publics ne sont dans la pratique qu'une invitation faite à d'autres de participer à un projet défini unilatéralement par l'administration.

A l'échelle mondiale, les rapports de pouvoir se sont parfois carrément inversés : les acteurs privés disposent de tels moyens humains et financiers, d'une telle supériorité dans l'expertise qu'ils finissent par imposer leur système de pensée. C'est le cas en matière d'eau et d'énergie par exemple.

#### **4. La gouvernance organise les liens contractuels au sein de la société.**

L'extension de l'idée de contrat est une autre manière de sortir d'une représentation trop "étatiste" de la gouvernance, qui privilégie la règle, la

surveillance et la sanction. Sans céder à l'angélisme de croire que le sens moral et civique de chacun l'incite à agir dans l'intérêt public, une autre voie est de renforcer la portée et la force des contrats.

Quand une communauté scientifique ou universitaire, par exemple, attend de l'ensemble de la communauté la liberté et les moyens de sa recherche et de son enseignement, elle est bel et bien dans un rapport de contrat social à l'égard de la société dans son ensemble. Les privilèges dont elle jouit sont la contrepartie de son utilité sociale présumée. Ce contrat social doit être réactualisé. Son respect doit faire l'objet d'une évaluation. Cela n'implique pas nécessairement pour autant une intervention de l'Etat.

L'activité de la communauté scientifique, par exemple, repose depuis cinquante ans sur une forme de contrat social élaboré à la fin de la Seconde guerre mondiale : la collectivité soutient l'activité libre de recherche ; celle-ci assure un flux d'innovations techniques qui crée de nouvelles activités, donc de l'emploi, donc de la cohésion sociale, donc la paix. Ce contrat social, implicite mais bien réel, a construit l'image de la science dans la société. Cet énoncé reste-t-il valable au début du XXI<sup>e</sup> siècle ? On peut en douter. Un débat est alors nécessaire au sein de la communauté scientifique et avec le reste de la société pour réactualiser les termes du contrat.

La même démarche peut être entreprise pour de nombreux autres milieux, bénéficiant ou ne bénéficiant pas de l'aide publique. Les agriculteurs comptent sur le soutien de la société et lui garantissent en échange d'échapper à la faim. Est-ce dans ces termes que le problème se pose aujourd'hui, par exemple dans les pays développés ? Certainement pas ! Un nouveau contrat social est nécessaire, fondé sur la santé, la qualité de l'alimentation, la gestion du territoire.

Les financiers avaient pour rôle d'orienter au mieux l'épargne vers des activités utiles et créatrices de richesses. Est-ce à cela que contribue réellement aujourd'hui le fonctionnement des marchés financiers ? Quel est aujourd'hui le fondement du contrat ? On pourrait multiplier les exemples.

Quand des sociétés privées de cotation attribuent une note à un pays ou à une entreprise pour mesurer le risque associé à un emprunt, elles pèsent de manière déterminante sur les conditions de lancement de cet emprunt, et cette évaluation, portant privée, a des conséquences plus importantes que bien des règles publiques.

Quand un ensemble de producteurs crée un label de qualité, il établit un contrat par lequel il s'engage vis-à-vis des consommateurs sur les caractéristiques de son produit. Se mettent alors en place les moyens privés de surveillance du respect du contrat. Un producteur qui ne le respecte pas peut ruiner la réputation du label et compromettre ainsi tous les autres. Par exemple, de nombreux industriels s'engagent à respecter une norme commune de qualité, la norme ISO, qui garantit la qualité du produit ou le respect de l'environnement. C'est une norme privée à valeur de contrat, assortie de moyens privés de contrôle qui garantissent le respect des termes du contrat.



Les contrats commerciaux internationaux prévoient en général leurs propres modalités de règlement des différends. Le recours long et hasardeux à un tribunal international est le dernier recours. La perte de crédibilité d'un acteur au sein de sa communauté professionnelle est une sanction plus immédiate et souvent plus dissuasive qu'une condamnation par un tribunal. L'Organisation Mondiale du Commerce s'est inspirée des mêmes principes en ayant créé ses propres procédures et ses propres instances de règlement des différends.

Le développement récent des investissements éthiques, les exigences nouvelles des salariés à l'égard du comportement d'investissement de leurs fonds de pension, les labels de commerce équitable constituent encore d'autres exemples où de nouveaux principes contractuels apparaissent, fondés sur un souci de citoyenneté de l'un ou de plusieurs des partenaires.

Le droit international est toujours lent à se mettre en place. Une convention internationale doit d'abord être négociée, puis signée par les Etats, puis ratifiée par les parlements. De plus, à l'issue de ce parcours d'obstacles, la volonté, les moyens de la mettre en œuvre et les sanctions effectives en cas de manquement font souvent défaut ou sont utilisés au gré des rapports de force et des affinités politiques. Le trafic de drogue est un cas typique où certaines pratiques sont diabolisées ou au contraire passées sous silence selon qu'il s'agit d'amis ou d'adversaires. Dans ces conditions, et dans un contexte où de se développent des acteurs transnationaux, la voie contractuelle devient une voie privilégiée.

**Proposition 31 :**  
**Construire le cadre contractuel du partenariat entre acteurs.**

L'idée de contrat social prolonge celle d'instituer des communautés collégiales. Une communauté collégiale réunit ceux qui, au sein d'un milieu professionnel donné, reconnaissent et revendiquent leurs responsabilités. Ils se veulent membres d'une communauté qu'un contrat social lie au reste de la société. Ce contrat va au-delà de la responsabilité individuelle de chaque acteur ; il associe les membres d'une même communauté collégiale à l'énoncé et au respect de ce contrat.

Cette philosophie du contrat social débouche sur une pratique du contrat proprement dit. Ces contrats impliqueront en général plusieurs parties. Ils pourront associer par exemple des scientifiques, des ONG et des entreprises ; des agriculteurs, des distributeurs et des consommateurs ; ou encore des actionnaires, des banques et des entreprises.

La réflexion sur le contrat social qui lie chaque type d'acteur au reste de la société permet ainsi de faire émerger des contrats cadre. Ils deviendront la référence des contrats particuliers, à la manière des conventions collectives entre employeurs et salariés.

La généralisation de cette pratique conduira à la création de systèmes d'évaluation privés mais d'intérêt public.

Cette perspective correspond à la mise en œuvre du principe de subsidiarité active dans l'organisation de la vie sociale. Elle a le mérite de s'adapter de façon simple à des sociétés en mutation et de pouvoir impliquer facilement aussi bien des acteurs transnationaux que des acteurs locaux.

## Chapitre 6 : Renouveler les méthodes

La gouvernance, à l'échelle des villes et des Etats, bénéficie d'une expérience millénaire. Cette expérience s'est codifiée au cours des deux derniers siècles dans un ensemble de principes qui définissent les règles du jeu de la démocratie représentative, telles que la séparation des pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire, les élections libres au suffrage universel, les règles de majorité, l'équilibre des pouvoirs, l'instauration de contre-pouvoirs, le statut de la fonction publique. Cet ensemble de règles ne met pas la démocratie représentative à l'abri de critiques et de crises, même à l'échelle locale et nationale, car l'évolution de la société modifie les conditions d'exercice du politique (11) et ces règles, nées en Europe occidentale, ne sont pas toujours adaptées à d'autres civilisations et réellement appropriées par elles. De nombreux efforts sont entrepris un peu partout dans le monde pour repenser la démocratie et réformer l'Etat.

L'effort d'innovation est plus nécessaire et plus urgent encore en matière de gouvernance mondiale, puisqu'il s'agit de faire émerger des règles de fonctionnement démocratique à l'échelle planétaire sans attendre que des catastrophes imposent un ordre mondial totalitaire et sans pouvoir, du moins à court terme, créer une démocratie parlementaire mondiale dotée de réels pouvoirs. Cette construction pacifique suppose de la part des peuples de la terre et de la part des Etats la capacité de se dépasser et d'aliéner une part de leur souveraineté au nom du bien commun. La construction de l'Union européenne depuis la fin de la Seconde guerre mondiale est le seul cas comparable. Encore cette construction était-elle plus simple, car elle concernait des sociétés partageant une histoire et une culture communes. Ses fondateurs, en particulier Jean Monnet, étaient conscients que la construction européenne n'était que la première étape des futurs Etats Unis du monde.

Les propositions présentées dans les précédents chapitres concourent toutes à l'émergence d'une communauté mondiale dotée de moyens de gouvernance légitimes et capable d'orienter sa destinée. Ce dernier chapitre sera consacré aux institutions. Il ne traite pas de la répartition des pouvoirs mais plutôt de leur fonctionnement concret en abordant deux préoccupations communes à tous les niveaux de gouvernance (12) :

\* comment organiser le cycle d'élaboration, de décision, de mise en œuvre et de contrôle des politiques publiques ?

\* comment concevoir et mettre en place des dispositifs cohérents avec les objectifs poursuivis ?

Nous aborderons successivement l'organisation de la scène publique mondiale ; la distinction du pouvoir de proposition et du pouvoir de décision ; les moyens d'une expertise indépendante ; la réforme des instances de décision ; l'équilibre des pouvoirs et l'existence de contre-pouvoirs ; l'évaluation et le contrôle de la mise en œuvre des décisions ; l'audit du fonctionnement des institutions multilatérales.

## 1. L'organisation de la scène publique mondiale.

La démocratie, avant d'être un mécanisme d'élection des dirigeants politiques, est le moyen d'associer tous les membres de la communauté à la compréhension et à la résolution des problèmes communs.

Dans beaucoup de sociétés, les modalités de cette délibération collective existent, au moins au niveau le plus local celui du village ou du quartier, sous des formes beaucoup plus vivantes et authentiques que dans la démocratie occidentale. De l'arbre à palabres africain au *penchayat* indien, ces cadres de débat public sont essentiels à la vie de la société. Ils créent la scène publique et permettent à chacun, en amont du processus de décision proprement dit, de contribuer à définir les enjeux communs et les termes du débat. La démocratie continue à reposer sur l'imaginaire du "forum", de l'"agora" où le peuple rassemblé traite des affaires de la cité.

Le débat public, avant même d'être un moyen d'exposer des opinions, de contester, de convaincre, de rechercher un consensus sur des solutions, a pour une société une valeur instituante. C'est ce qui permet à la communauté de se reconnaître en tant que telle et de créer du sens.

Dans les communautés de grande taille, comme le sont toutes les sociétés modernes, les mécanismes de prise de décision, les institutions, les relations entre les pouvoirs sont nécessairement complexes, donc plus ou moins opaques aux yeux des simples citoyens. Cette opacité leur donne le sentiment qu'ils ont perdu toute maîtrise de leur destinée, d'autant plus que l'avenir dépend moins des décisions politiques proprement dites que d'évolutions scientifiques et techniques ou de décisions économiques internationales sur lesquelles les citoyens n'ont pas de prise.

Dans nos sociétés, les questions à traiter sont elles-mêmes complexes, font souvent appel à des considérations techniques, mettent en jeu des connaissances scientifiques et des avis d'experts. Raison de plus pour que les simples citoyens se sentent dépassés.

L'organisation de la scène publique a alors la vertu irremplaçable de construire progressivement les termes du débat, de rendre des enjeux complexes compréhensibles à tous. Ce mode d'élucidation progressive des termes du débat par la délibération n'est d'ailleurs pas propre à la gouvernance. Des mécanismes de même nature s'observent au sein d'équipes scientifiques pluridisciplinaires appelées à travailler ensemble : seule la délibération permet de faire émerger progressivement un langage et un imaginaire communs, préalables aux apports spécifiques de chacun.

Au Danemark s'est inventée, il y a quelques années, une nouvelle procédure démocratique qui a inspiré depuis d'autres pays, celle des *conférences de consensus*. Ces conférences réunissent un groupe de citoyens aussi représentatif que possible de la diversité de la société. Ils travaillent à l'élucidation d'une question complexe et bénéficient pour cela des points de vue, souvent contradictoires, des experts du domaine concerné. Cette pratique

délibérante, inspirée des mécanismes du jury populaire confronté aux arguments contradictoires des avocats des différentes parties, montre que de simples citoyens parviennent remarquablement bien à clarifier les termes du débat.

Les médias y contribuent aussi de façon importante, mais force est de reconnaître que la place prise par l'événementiel, l'émission de l'information, la dépendance croissante à l'égard de grands groupes économiques financiers ne sont pas toujours favorables à l'objectivité et à la clarté des débats.

Tous les groupes organisés, qu'il s'agisse des groupes d'opinion ou des groupes d'intérêt économique, ont intérêt à influencer l'opinion publique et les dirigeants. Ils développent, parfois avec de grands moyens financiers, des stratégies élaborées pour y parvenir, pour capter l'attention et la sympathie des médias, pour toucher directement l'opinion ou en agissant de façon plus souterraine auprès des centres de décision. Ce *lobbying*, dans lequel les grandes ONG internationales ont acquis une grande maîtrise depuis quelques années, contribue lui aussi, tant qu'il est public, à énoncer les termes du débat.

Le développement d'Internet et la généralisation de son usage sont également en train de modifier en profondeur les conditions du débat public, notamment à l'échelle mondiale. Le faible coût permet de s'affranchir de l'obstacle de la distance et les listes de diffusion facilitent l'envoi en nombre. L'expérience montre qu'un forum électronique conduit dans la durée, selon des méthodes rigoureuses, permet de créer une place publique virtuelle.

**Proposition 32 :**  
**Créer des espaces publics mondiaux de débats citoyens.**

Il faut considérer la création d'une scène publique mondiale comme un nouveau type de bien public mondial à créer et à protéger.

Les conférences internationales organisées par l'ONU, au cours des années 90, ont fait une place de plus en plus large aux ONG et suscité des débats préparatoires préfigurant une scène publique mondiale. Le genre a ses limites. Chaque conférence fait naître un débat spécialisé réanimé cinq ans après par les conférences de suivi "Rio+5", "Habitat+5", etc. Les sessions de la société civile se déroulent en contrepoint des sessions officielles plutôt qu'en interaction avec elles. Du côté de la société civile, les ONG du Nord ou financées par le Nord sont dominantes et imposent leur agenda. Malgré ces limites, les conférences ont été l'occasion d'un apprentissage collectif sur lequel s'appuyer pour aller plus loin.

L'ONU doit créer des espaces de débat permanent et en déléguer la gestion à des organisations issues de la société civile. Un équilibre des différentes régions du monde y sera respecté. Ces espaces de débat sur Internet

fédéreront des espaces régionaux de débat organisés selon le même principe, eux-mêmes regroupant des forums locaux utilisant la langue du pays. Ce fonctionnement en réseau permettra à la communauté internationale de perfectionner d'autres manières de relier le local et le global. Le système de forums développé par l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire peut constituer un premier prototype.

## 2. Le processus d'élaboration des propositions et des prises de décision.

Dans la conception traditionnelle de la gouvernance, l'accent est mis sur le moment de la prise de décision. C'est par excellence le moment où se manifeste le pouvoir et où les dirigeants politiques engagent leur responsabilité. C'est pourquoi la scène publique privilégie, lors de chaque élection, le débat entre des partis politiques porteurs de programmes rivaux, c'est à dire, en principe, de solutions différentes aux mêmes problèmes. La démocratie représentative et la place croissante des débats télévisés accentuent cette impression, parfois cette illusion, de confrontation entre des programmes différents, même et surtout quand ces différences sont ténues sur l'essentiel.

En réalité, plus une situation est complexe et moins il est facile d'élaborer des solutions alternatives. Plus encore, quand l'objectif de la gouvernance est de faire coopérer ensemble les différents acteurs de la société, c'est la mise en place du processus de coopération lui-même qui permettra de faire émerger une solution convenable à tous. Plus une société est complexe et plus l'enjeu du politique se situe au niveau du processus d'élaboration de solutions convenables plutôt qu'au niveau du choix entre des solutions alternatives. Le *pouvoir de proposition* et l'organisation du processus d'élaboration de ces propositions l'emportent sur le *pouvoir de décision*.

Dans la plupart des systèmes politiques, on observe une dissociation du pouvoir de proposition et du pouvoir de décision. Même dans le champ de l'élaboration des lois, en théorie apanage du pouvoir législatif, c'est en pratique l'administration, dépendant du pouvoir exécutif, qui prépare les lois soumises à débat et donc dispose en droit ou en fait de l'essentiel du pouvoir de proposition. L'existence de deux moments clairement distincts d'élaboration des propositions d'une part et de décision de l'autre apparaît en tout cas comme une dimension essentielle de la démocratie.

La construction de l'Union européenne, sous l'impulsion de ses pères fondateurs, a été l'occasion d'aller plus loin dans cette distinction. Dès l'origine de la création de l'Union, il fallait en effet faire face à un redoutable défi : d'un côté, il fallait élaborer des solutions communes dépassant la simple confrontation des intérêts nationaux ; mais de l'autre, les Etats nationaux se sont rétablis et réorganisés très rapidement après la guerre et le sentiment national, resté vif, ne permettait pas d'espérer une forte adhésion populaire à un pouvoir supranational qui eût été en mesure d'imposer ses volontés à des Etats souverains.

Les pères fondateurs ont eu alors l'idée de créer la Commission européenne selon un statut non pas supranational mais extra-national. La Commission est devenue l'instance légitime d'élaboration de propositions d'intérêt commun. Elle travaille sous la direction du président de la Commission. Le Conseil, quant à lui, constitué de représentants des Etats, garde le pouvoir de décision.

Dans le cadre de l'Union européenne, ce système connaît actuellement ses limites : le mécanisme d'élaboration des propositions est trop confidentiel et de ce fait sensible ou présumé sensible à l'influence des lobbies ; la commission n'a pas su créer les espaces de débat public qui permettraient, dans le cadre de l'élaboration des propositions, de populariser les termes du débat ; au stade de la décision, la règle d'unanimité qui prévaut pour l'instant n'est pas adaptée à l'accueil, au sein de l'Union, de pays toujours plus nombreux. C'est néanmoins ce mécanisme d'ensemble qui a permis en cinquante ans l'émergence d'une réelle communauté humaine.

**Proposition 33 :**  
**Reconnaître au Secrétariat général des Nations Unies un monopole de proposition pour les décisions internationales.**

Il est proposé de transposer aux Nations Unies le système qui prévaut au sein de l'Union européenne pour en faire le point de départ de la régénération du système.

Cela suppose trois étapes : la constitution par les différentes agences des Nations Unies et par leurs directeurs généraux d'une véritable Commission mondiale, le collège des directeurs généraux, présidé par le Secrétaire général des Nations Unies, constituant l'exécutif de cette Commission. Au sein de ce collège, on veillera à l'équilibre entre les différentes régions du monde. On peut même songer, à titre consultatif pour commencer, à présenter la candidature du Secrétaire général des Nations unies et celle de ses directeurs généraux au parlement électronique mondial. Les candidats se présenteraient avec des éléments de programme. L'organisation d'un double débat sur la scène publique mondiale organisée en forum électronique et devant le Parlement mondial permettrait l'appropriation des problèmes mondiaux par les opinions publiques internationales.

Le pouvoir de décision restera à l'Assemblée des Etats. Celle-ci fonctionnera à deux niveaux : au niveau des communautés régionales, puis au niveau de la communauté mondiale. La décision sera prise selon des règles de majorité qualifiée au niveau des régions du monde et à l'unanimité des régions du monde à l'échelle mondiale.

Ce dispositif permettra de démocratiser le Conseil de sécurité. Il ne sera plus formé comme aujourd'hui des vainqueurs de la Seconde guerre mondiale auxquels s'ajoutent des pays selon une règle de rotation, mais comme un

Conseil de sécurité permanent formé des représentants des différentes régions du monde.

Un Conseil de sécurité économique deviendra, à l'image du Conseil des ministres européens des finances, l'espace normal de discussion et de décision en matière économique et financière. Il aura en particulier en charge la mise en place d'une nouvelle architecture du système financier international et la redéfinition du mandat des institutions internationales, le FMI et la Banque mondiale.

Les politiques élaborées pour les grandes causes mondiales feront l'objet d'une approbation du collège des directeurs généraux des agences avant d'être soumises au Conseil des Etats.

### 3. Le contrôle de la mise en œuvre des décisions internationales.

Tout système démocratique requiert une équité des règles du jeu, l'existence de contre-pouvoirs et des possibilités de recours contre les décisions de la puissance publique. La gouvernance mondiale n'échappe pas à la règle. L'ensemble de ces propositions contribue à équilibrer le pouvoir des Etats par l'organisation des parlements, celle de la société civile et celle des communautés collégiales. Plus encore, la mise en place de systèmes indépendants d'information à l'échelle mondiale et l'appui à l'émergence de communautés virtuelles apprenantes permettent d'équilibrer l'expertise aux mains des Etats et des grandes entreprises par des capacités de contre-expertise. L'énoncé constitutionnel d'objectifs et de principe de responsabilité créent la référence à partir de laquelle des jugements peuvent être portés à l'encontre des gouvernants et des responsables.

L'ensemble de ces contre-pouvoirs ne suffit pas à provoquer une évaluation explicite et légitime de l'action des gouvernants. Des instances de recours sont nécessaires. Au fil des siècles et selon les cultures, les sociétés ont inventé de tels moyens de recours : parfois sous forme de tribunal ou de cour suprême, statuant sur la constitutionnalité des actes et des lois des gouvernants ; parfois sous une forme moins directement juridique avec des médiateurs habilités à interpellier les administrations à propos d'abus de pouvoir ou avec des cours chargées d'émettre des recommandations publiques à l'égard des gouvernants.

Pour pallier l'absence de recours qui caractérise la gouvernance mondiale actuelle, la société civile a inventé ses propres dispositifs d'évaluation publique, comme par exemple le Tribunal des peuples basé à Rome. Ce type d'instance, à l'instar des rapports *d'Amnesty International*, de *Transparency International* ou de l'Observatoire des prisons, est auto-institué et ne dispose d'autres moyens que sa crédibilité et le sérieux de son intervention. Dans des sociétés où l'information est mondialisée, cette interpellation de l'opinion publique, des consommateurs, des épargnants ou tout simplement des citoyens peut avoir plus de portée que les avis d'instances officielles. De



même, le développement du partenariat entre acteurs a accru l'importance des instances de règlement des différends.

Tous ces dispositifs sont des sources d'inspiration pour les dispositifs de contrôle et de recours à créer pour la gouvernance mondiale dans la période, sans doute longue, où elle doit être renforcée sans qu'existe pour autant à l'échelle mondiale un gouvernement démocratique au sens classique où nous le connaissons à l'échelle des Etats nationaux.

**Proposition 34 :**  
**Confier à un conseil des sages la responsabilité d'interpeller les gouvernants.**

Dans toutes les sociétés existe sous une forme ou sous une autre la notion de sage ou de prud'homme. Il s'agit de personnes suffisamment âgées pour avoir fait la preuve de leur sagesse et leur dévouement au bien commun, pour disposer d'une large expérience de la gestion des affaires de la communauté et pour ne plus être tentées par l'attrait du pouvoir. Il est fréquent, dans des communautés villageoises, que les habitants s'en remettent à l'arbitrage de tels sages, même sans que le jugement prononcé ait une quelconque portée juridique. Simplement, celle des parties qui ne se soumet pas aux conclusions d'un arbitrage qu'elle a elle-même sollicité se voit retranchée de la communauté.

A l'échelle mondiale, il est proposé de constituer ainsi un Conseil de soixante sages : le tiers désigné par les parlements des différentes communautés régionales, le tiers par les communautés collégiales et le tiers par les institutions telles que Cours suprêmes ou Cours constitutionnelles des différentes régions du monde. Des critères communs pourront être élaborés pour le choix de ces sages. L'un de ces critères sera d'avoir eu une expérience dans les affaires internationales, soit dans le cadre d'institutions publiques, soit dans le cadre d'organisations non gouvernementales, soit dans le cadre d'entreprises ou d'institutions scientifiques. A chaque sage sera associé un suppléant qu'il choisira lui-même, l'ensemble des suppléants formant un vivier possible pour le choix des sages. Une limite d'âge, par exemple soixante-dix ans, et une durée maximum de mandat, par exemple dix ans, permettra la continuité de l'action sans pour autant permettre que certains s'installent à vie. Le Conseil des sages disposera de services réduits en nombre mais bénéficiant par contre de prérogatives très étendues en matière d'investigations. Les champs principaux d'investigation pourront être :

- \* l'équité des traitements et sanctions dans les accords internationaux ;
- \* le respect des objectifs constitutionnels par l'ensemble des agences ;
- \* l'effectivité de la mise en œuvre des conventions internationales ;
- \* les recours des citoyens à l'encontre des décisions internationales ;
- \* le fonctionnement des réseaux indépendants d'information et d'expertise ;
- \* le respect des codes de conduites par les différents acteurs internationaux, agences multilatérales, entreprises et organisations non gouvernementales.

Le Conseil des sages sera organisé en sections spécialisées. L'une d'elle exercera la médiation entre les citoyens et les institutions internationales.

Le rapport sur l'état du monde présenté par le Secrétaire général de l'ONU fera nécessairement référence au rapport annuel des sages. Il devra mentionner les dispositions effectivement prises pour répondre aux critiques formulées. Le rapport du conseil des sages ne sera pas nécessairement consensuel. Il rendra compte en cas de dissensus au sein du Conseil des arguments avancés par les uns et les autres. Le rapport annuel des sages sera public, étayé par des cas concrets et si possible illustré de films. L'ensemble sera publié sur Internet.

### **Proposition 35 :**

#### **Tenir annuellement un parlement de la planète.**

Chaque année, une session de huit jours réunira un Parlement de la planète. Il sera constitué de quatre cents personnes désignées pour moitié par les fédérations de parlements régionaux et pour moitié par les communautés collégiales. Les délibérations du parlement seront publiques. Le parlement délibérera de façon obligatoire sur le rapport du conseil des sages. Il approuvera ou censurera le rapport sur l'état du monde présenté par le secrétaire général de l'ONU. Il pourra convoquer les directeurs généraux des agences multilatérales. L'ordre du jour, élaboré trois mois à l'avance par le bureau du Parlement, pourra prévoir l'audit approfondi de la politique menée pour une grande cause mondiale, de l'action d'une agence multilatérale particulière ou de la mise en œuvre d'une convention internationale.

Les votes du parlement de la planète seront consultatifs mais en cas de désaveu de la Commission mondiale et de son Secrétaire général, le conseil des Etats sera tenu de démettre la Commission ou de lui renouveler sa confiance à la majorité qualifiée.

## **4. L'évaluation permanente du système de gouvernance mondiale.**

L'art de la gouvernance est un art de la mise en œuvre, un art de l'action, un art de concevoir des dispositifs cohérents avec les objectifs poursuivis. La gouvernance mondiale amène à mettre en place un ensemble d'institutions. Chacune d'elles a une logique profonde qui gouverne ses réactions, qui délimite ce qu'elle perçoit de la réalité, qui oriente voire détermine la nature des solutions qu'elle est capable de concevoir et de mettre en œuvre. Cette logique s'impose, parfois à l'insu de ses acteurs, même si elle est contradictoire avec les objectifs assignés.

La gouvernance, à l'échelle locale ou à l'échelle nationale, répond à des problèmes déjà connus et dispose de précédents. Elle s'inspire donc de modèles que l'on espère validés par l'expérience. Et pourtant, bien des

systèmes institutionnels publics sont actuellement en crise pour ne pas être en mesure de répondre efficacement aux nouveaux objectifs qui leur sont assignés. *A fortiori* la gouvernance mondiale, qui impose d'inventer des réponses nouvelles à des problèmes dont la nature, l'échelle ou l'ampleur sont nouvelles, a besoin de procéder par essais et erreurs et cela implique l'évaluation régulière de l'adéquation des dispositifs choisis aux objectifs qu'ils cherchent à atteindre.

**Proposition 36 :**  
**Mettre en place un audit permanent des institutions multilatérales.**

Cet audit interne sera directement attaché au Secrétaire général. Il fonctionnera selon un programme pluriannuel par examen du mode de fonctionnement concret des différentes institutions multilatérales, y compris le fonctionnement de la Commission mondiale et du Conseil des sages (13).

L'audit s'organisera toujours en mettant en parallèle l'analyse interne du fonctionnement des institutions et l'expression des usagers de ces institutions. Il aura pour objet de vérifier que les concepts utilisés, les structures mises en place, les cultures administratives développées, les procédures utilisées, la gestion des ressources humaines et les systèmes d'évaluation des institutions multilatérales sont adaptés aux objectifs qu'elles poursuivent. Une attention particulière sera accordée aux modalités de partenariat avec les autres acteurs.

## Notes

(1) "Le terme 'communauté des brevets' fait référence aux juristes et fondés de pouvoir des brevets, aux administrateurs des brevets et aux autres spécialistes qui jouent un rôle dans l'exploitation, l'administration et l'application du système de brevet. Ces personnes forment une communauté de fait à cause de leurs expertises techniques et de leurs principes généraux favorables aux brevets...". Extrait de "Biotechnology patents, Markets and Morality", Peter Drahos, *European Intellectual Property Review*, vol 21 (9), sept. 1999. Cité dans *Refuser la privatisation du vivant : propositions pour contrôler et réguler les biotechnologies*, cahiers de propositions n°6, éditions Charles Léopold Mayer, 2002.

(2) L'ancien ambassadeur du Canada auprès de l'OCDE, Kimon Valaskakis, qualifie cette conception de l'Etat et des relations internationales "d'ordre westphalien", du nom du traité de Westphalie qui a conclu en 1648 la désastreuse "guerre de trente ans" où se sont affrontés les puissances européennes de l'époque.

(3) *Repenser la gestion de nos sociétés : 10 principes pour la gouvernance du local au global*, cahiers de propositions n°5, éditions Charles Léopold Mayer, 2002.

(4) L'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire a pris l'initiative de lancer un débat international sur cette "Charte des responsabilités humaines", qui s'est traduit par l'élaboration successive de plusieurs versions. La version citée ici date de 2001. Pour en savoir plus et participer au débat, on peut se reporter au site Internet de l'Alliance : <http://www.alliance21.org>

(5) Sur ces points, cf. *10 principes pour la gouvernance...*, *op. cit.*

(6) La définition générale de la gouvernance est développée dans le texte : *10 principes pour la gouvernance...*, *op. cit.*

(7) L'empreinte écologique permet de mesurer la quantité de terre et d'eau indispensable au maintien du niveau de vie d'un territoire donné.

(8) La typologie est présentée *10 principes pour la gouvernance...*, *op. cit.*, dont le présent texte reprend certains extraits.

(9) Extrait de *Refuser la privatisation du vivant...*, *op. cit.*

(10) Les raisons pour lesquelles le territoire est la brique de base de la gouvernance de demain sont exposées dans *10 principes pour la gouvernance...*, *op. cit.*

(11) L'évolution de la société et ses conséquences sur le fonctionnement du politique sont rappelées dans *10 principes pour la gouvernance...*, *op. cit.*

(12) L'énoncé de ces préoccupations est également présenté dans *10 principes pour la gouvernance...*, *op. cit.*

(13) Pour une description plus détaillée de la grille d'analyse de tels audits, voir *10 principes pour la gouvernance...*, *op. cit.*

# Sigles et acronymes

**ALENA** : Accord de Libre-Echange Nord-Américain

**ASEAN** : Association des nations du Sud-Est Asiatique

**BIT** : Bureau International du travail

**FAO** : Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

**FMI** : Fonds Monétaire International

**GATT** : Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce

**OCDE** : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

**OGM** : organismes génétiquement modifiés

**OMC** : Organisation Mondiale du Commerce

**OMS** : Organisation Mondiale de la santé

**ONG** : organisations non gouvernementales

**ONU** : Organisation des Nations Unies

**OTAN** : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

**PIB** : Produit Intérieur Brut

**PNUD** : Programme des Nations Unies sur le Développement

**PNUE** : Programme des Nations Unies sur l'Environnement

**UE** : Union Européenne

**UNESCO** : Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

# L'Alliance pour un monde responsable pluriel et solidaire

Agir collectivement pour contribuer à des transformations répondant aux défis du XXI<sup>ème</sup> siècle.

Depuis la fin des années 1980, de nombreuses initiatives dans différentes régions du monde, issues des milieux les plus variés, contribuent à la mise en mouvement de divers acteurs sociaux afin d'organiser un vaste processus mondial, susceptible de participer à la recherche de valeurs, de propositions et de règles pour surmonter les nouveaux défis auxquels fait face l'humanité.

Au début des années 90, de nombreuses rencontres continentales, thématiques et collégiales sont organisées. Ce processus aboutit en 1993 à la rédaction de la *Plate-forme pour un monde responsable et solidaire*.

Des groupes régionaux se mettent en place, des réseaux professionnels et thématiques internationaux sur les grandes questions de notre temps se développent, l'Alliance est lancée. Elle reçoit, entre autres, l'appui financier et technique de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (FPH).

Il s'agit d'inventer de nouvelles formes d'action collective, allant de l'échelle locale jusqu'au niveau mondial, afin de peser ensemble sur l'avenir d'un monde de plus en plus complexe et interdépendant.

Le défi de l'Alliance est de favoriser l'unité dans la diversité, en proclamant la capacité de nos sociétés à comprendre et valoriser la complexité des situations, l'interdépendance des problèmes, la diversité et la légitimité des points de vue géoculturels, sociaux et professionnels.

**L'Alliance, espace d'échanges, de réflexions et de propositions, se structure autour de 3 axes principaux d'organisation :**

Les groupes locaux visent à réunir des personnes d'une commune, d'une région, d'un pays, d'un continent, à partir des réalités et des enjeux de leur société. C'est la **voie géo-culturelle**. Elle reflète la diversité des lieux et des cultures.

Les groupes d'acteurs socio-professionnels veulent susciter le dialogue et la mobilisation dans une profession, un milieu donné (jeunes, paysans, scientifiques, élus locaux ...). C'est la **voie collégiale**. Elle reflète la diversité des milieux sociaux et professionnels, leurs préoccupations et responsabilités face à la société et aux défis du monde actuel.

Les chantiers thématiques cherchent à former des groupes de réflexion sur les grandes questions qui concernent notre avenir commun (gestion durable de l'eau, intégration régionale et mondialisation, marchés financiers, art et société...). C'est la **voie thématique**. Elle reflète la diversité des défis auxquels

l'Humanité est confrontée pour le XXIème siècle. Les chantiers thématiques sont regroupés en quatre pôles : Valeurs et Culture, Economie et Société, Gouvernance et Citoyenneté, Humanité et Biosphère.

Cherchant à tirer parti de la richesse et des expériences accumulées par ces groupes de réflexion tout en s'articulant à des dynamiques citoyennes convergentes, l'Alliance s'est donnée comme objectif d'aboutir à des propositions concrètes, collectivement élaborées. C'est ainsi qu'ont été organisées :

- **des rencontres internationales**, au sein de chaque chantier thématique et de chaque collègue,
- **des Assemblées continentales simultanées** (Afrique, Amériques, Asie, Europe) et une rencontre régionale dans le monde arabe (au Liban) en juin 2001.
- une **Assemblée mondiale de Citoyens** qui s'est tenue en décembre 2001 à Lille- France, réunissant plus de 400 participants du monde entier.

L'ensemble de ces rencontres ont permis l'élaboration d'une soixantaine de *cahiers de propositions pour le XXIème siècle* et d'une *Charte des responsabilités humaines*, édités en plusieurs langues et dans différents pays.

Depuis le début de l'année 2002, l'Alliance s'engage dans un processus de diffusion et de valorisation de ces résultats. Les réseaux s'élargissent, se diversifient et leurs thèmes de travail deviennent de plus en plus transversaux. Par ailleurs, ils renforcent des liens avec les autres démarches visant à une autre mondialisation.

Pour plus d'informations, nous vous invitons à consulter **le site de l'Alliance** [www.alliance21.org](http://www.alliance21.org) qui présente en trois langues (français, anglais et espagnol) l'histoire de l'Alliance, les défis auxquels elle répond, les chantiers et les forums de discussion qu'elle accueille.

Courriel : [info@alliance21.org](mailto:info@alliance21.org)



# Les cahiers de propositions sur internet

*Tous les cahiers de propositions, qu'ils soient sous forme provisoire ou définitives, et dans toutes leurs traductions, sont disponibles sur le site internet de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, à l'adresse :*

**<http://www.alliance21.org/fr/proposals>**

## **Thèmes disponibles :**

### **Valeurs, éducation, cultures, art et science**

Education et enseignants - L'éducation à une citoyenneté active et responsable - L'Alliance et les médias - L'Art et l'Identité Culturelle dans la construction d'un monde solidaire - Femmes - Actions et propositions de jeunes pour un changement social - Une diversité culturelle interculturelle à l'ère de la globalisation - Propositions du collège interreligieux - Guerres, génocides, ...face aux situations extrêmes, restaurer l'humanité dans l'humain - Penser la réforme de l'Université - Maîtrise sociale du système de production scientifique - Société de l'information, société de la connaissance: la nécessaire maîtrise sociale d'une mutation - Temps et développement soutenable

### **Economie et société**

Les transformations du monde du travail - Le mouvement syndical à l'aube du 21ème siècle - Exclusion et précarité - Entreprises et solidarité - L'exercice des responsabilités de l'entreprise - L'entreprise responsable - Production, technologie et investissement - Consommation éthique - Politique fiscale, impôt, répartition du revenu national et sécurité sociale - Finance solidaire - Sortir du dédale de la financiarisation : pour une finance au service du Bien Commun - La monnaie sociale : levier du nouveau paradigme économique - Dette et ajustement - Commerce équitable - De l'échec de l'OMC à Seattle ... aux conditions d'une gouvernance globale - Souveraineté alimentaire et négociations commerciales internationales - Le développement intégralement durable, une alternative à la globalisation néo-libérale - Politiques économiques, idéologie et dimension géo-culturelle - Femmes et économie - Economie solidaire - La santé et ses enjeux au 21ème siècle - Les défis de la pêche artisanale au 21ème siècle - L'agriculture et le développement durable - Le droit des peuples à se nourrir et à réaliser leur souveraineté alimentaire - Sécurité Alimentaire

### **Gouvernance et citoyenneté**

Les principes de la gouvernance au 21ème siècle - Le territoire, lieu des relations : vers une communauté de liens et de partage - Penser la ville de demain : la parole des habitants - Violences urbaines - Les paysans face aux défis du 21ème siècle - Les leaders sociaux au 21ème siècle : défis et propositions - Autorités locales ou animation locale - Etat et développement - Alimentation, nutrition et politiques publiques - De la conversion des industries d'armement à la recherche de la sécurité - Les militaires et la

construction de la paix – Refonder la gouvernance mondiale pour répondre aux défis du 21ème siècle

**Relations entre l'humanité et la biosphère**

Education à l'environnement : 6 propositions pour agir en citoyens – Propositions relatives à la question de l'eau – Sauver nos Sols pour Sauvegarder nos Sociétés – Forêts du Monde – Efficacité énergétique – Ecologie industrielle : programme pour l'évolution à long terme du système industriel – Société civile et OGM : quelles stratégies internationales ? – Refuser la privatisation du vivant et proposer des alternatives

## Les éditeurs partenaires

### **Edition en espagnol au Pérou : Centro Bartolomé de las Casas (Cusco)**

Renaud BUREAU du COLOMBIER et Camilo TORRES  
E-mail: [ccamp@apu.cbc.org.pe](mailto:ccamp@apu.cbc.org.pe)

Centro Bartolomé de las Casas  
Pampa de la Alianza 465  
Cusco - Pérou

Tel +51 84 236494  
+51 84 232544  
Fax +51 84 238255

### **Edition en portugais au Brésil : Instituto Pólis (São Paulo)**

Hamilton FARIA  
E-mail: [hfarria@polis.org.br](mailto:hfarria@polis.org.br)  
<http://www.polis.org.br>

Instituto Pólis  
Rua Araújo, 124 - Centro  
São Paulo - Sp - Brésil  
CEP 01220-020

Tel: + 55 11 3258-6121  
Fax: +55 11 3258-3260

### **Edition en anglais au Zimbabwe : Non-violent Action for Social Change (Harare)**

John STEWART  
E-mail: [novasc@ecoweb.co.zw](mailto:novasc@ecoweb.co.zw)

NOVASC (Non-violent Action for Social Change)  
PO Box CY369 Causeway  
Harare - Zimbabwe

Tel 00 263 4 722168  
Fax 00 263 4 703122

**Edition en arabe au Liban :  
Centre Culturel du Liban Sud (Beyrouth)**

Ziad MAJED  
E-mail: zmajed@hotmail.com

Tel: + 961 1 815 519  
Fax: + 961 1 703 630

**Edition en anglais en Inde :  
Pipal Tree (Bangalore)**

E-mail: pipaltree@vsnl.com  
<http://www.allasiapac.org>

Pipal Tree  
139/7 Domlur Layout,  
Bangalore 560071 - India

Tel : +91 80 556 44 36  
Fax : +91 80 555 10 86

**Edition en chinois :  
Yanjing group (Beijing)**

GE Oliver (Haibin)  
E-mail: ollie@mail.263.net.cn

Room 521, Goldenland Bldg.  
#32 Liangmahe Road, Chaoyang District  
Beijing, P.R. China  
Postal Code 100016

Fax: +86 10 64643417