

# Nations Unies et G20: complémentarité ou concurrence dans la gouvernance mondiale?

La crise économique et financière de 2008/2009, qui est partie des États-Unis pour rapidement s'étendre au reste du monde, a placé la question de la gouvernance économique mondiale au cœur de l'agenda international. Le G20 s'est avéré efficace dans la gestion de l'immédiat après-crise. Va-t-il définitivement s'affirmer comme le «forum prééminent pour la gouvernance économique mondiale»? Dans ce contexte, quel rôle les Nations Unies et, en particulier, leur Assemblée générale sont-elles appelées à jouer dans la gouvernance mondiale<sup>1</sup>?



Il semble que la légitimité revient à l'ONU alors que le G20 a un avantage évident en matière de «leadership». En illustration: 65<sup>e</sup> session des Nations Unies présidée par Joseph Deiss.

Photo: Keystone

1 Les vues exprimées dans cet article n'engagent que son auteur.

2 Weiss (2010), Introduction.

## Une gouvernance mondiale pour faire face aux nouvelles réalités

En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, de plus en plus de problèmes concerne l'ensemble de la planète. À l'instar de la crise économique et financière, les risques liés à des questions comme la pauvreté, le réchauffement climatique, la perte de biodiversité, les migrations, les pandémies ou encore le terrorisme mondial ne s'arrêtent plus aux frontières. Il n'est plus possible d'ignorer ce qui se passe à l'étranger.



**Danielle Meuwly Monteleone**

Conseillère personnelle du président de la 65<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York

La solution passe par la prise de décision et l'action coordonnée de la communauté internationale. Il est indispensable de recourir à la gouvernance mondiale, «à la somme des lois, des normes, politiques et institutions qui définissent, constituent et façonnent les relations entre les citoyens, la société, les marchés et l'État sur la scène internationale; soit l'ensemble d'arrangements collectifs qui apportent prédictibilité, stabilité et ordre aux problèmes transfrontaliers»<sup>2</sup>.

En même temps, de nouveaux équilibres démographiques, politiques et économiques se mettent en place. La population de la planète passera de 6,4 milliards aujourd'hui à plus de 9 milliards d'individus en 2050, la plus grande part de cette croissance ayant lieu dans les pays en développement. De nouveaux marchés émergent, comme en Chine, où la crise économique et financière a été plus facilement surmontée que dans les économies avancées de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En 2011, l'économie mondiale devrait être soutenue par la forte croissance de la demande domestique dans les

Encadré 1

### La réduction de la pauvreté et le développement dans l'agenda de la 65<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale

La réduction de la pauvreté et les questions de développement sont une des trois priorités thématiques données par le président de la 65<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale. Le choix du thème était largement dicté par l'agenda international. En effet, la session s'est ouverte, en septembre 2010 à New York, avec une réunion de haut niveau sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Il s'agissait, à cinq ans de l'échéance de 2015, de faire le bilan et de voir dans quels pays et quels secteurs il convenait de fournir des efforts supplémentaires. Les chefs d'État et de gouvernement sont venus nombreux pour réaffirmer leur engagement à tenir la promesse faite lors du lancement de l'initiative en 2000 et à redoubler d'efforts pour ce faire. Ils ont appelé l'Assemblée générale à tenir une session spéciale de suivi en 2013.

Prioritaire, le thème du développement a fait preuve d'une grande présence tout au long de la 65<sup>e</sup> session. Ainsi, le 9 février 2011, l'Assemblée a débattu de la réduction des risques en cas de catastrophe naturelle, risques auxquels les pays pauvres sont particulièrement vulnérables. Toute la journée du 11 mars a été consacrée à la question du financement et de l'investissement dans les capacités productives des pays les moins avancés, de façon à montrer l'importance de favoriser le développement du secteur privé pour consolider les résultats atteints dans la lutte contre la pauvreté. Le message de l'Assemblée générale sur la nécessité d'un environnement favorable au secteur privé, à l'investissement et à la création d'emplois pour la croissance durable de ces pays a été réitéré lors du 4<sup>e</sup> sommet des Nations Unies pour les pays les moins avancés, qui s'est tenu à Istanbul, du 9 au 13 mai 2011. Le 14 juin dernier, l'Assemblée s'est réunie pour traiter du développement: la discussion s'est intéressée aux progrès enregistrés dans les OMD 4 et 5 et, en particulier, à la stratégie mondiale pour la santé des femmes et des enfants, lancée par le Secrétaire-général de l'ONU en avril 2010. Le dialogue a aussi été consacré à la réflexion sur l'après-2015.

Bien d'autres sujets concernant le développement économique et social figurent à l'agenda de l'Assemblée générale, à l'exemple de la réunion de haut niveau sur le sida qui s'est tenue du 8 au 10 juin à New York. Pour davantage d'informations, voir: [www.un.org/en/ga/president/65](http://www.un.org/en/ga/president/65).

pays en développement. Les multinationales originaires des Brics (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) concurrencent de plus en plus souvent et même rachètent les entreprises des pays industrialisés traditionnels. Les flux Sud-Sud, qu'ils concernent les échanges commerciaux et financiers ou la coopération, croissent à un rythme soutenu<sup>3</sup>. Le système de gouvernance mondiale doit tenir compte de ces mutations.

Or, les institutions multilatérales traditionnelles de la gouvernance mondiale, comme les Nations Unies, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, sont critiquées. On leur reproche d'être inefficaces et d'avoir perdu leur représentativité vis-à-vis du monde contemporain. L'architecture de la gouvernance mondiale que nous connaissons jusqu'ici se fragmente et se complexifie. Une multitude d'initiatives ad hoc et de groupements informels gagnent en importance<sup>4</sup>.

La gestion de la crise économique et financière par le G20 a montré l'utilité de tels groupes: celui-ci est effectivement parvenu à donner une réponse coordonnée et rapide afin d'éviter de tomber dans la pire récession mondiale depuis la Grande dépression. Si son efficacité est prouvée, sa légitimité et sa représentativité posent, en revanche, des questions. Est-il acceptable que 20 pays prennent des décisions qui ont des retombées sur l'ensemble de la communauté internationale? Il faut en fait que le système de gouvernance mondiale soit à la fois représentatif, efficace et ouvert. Face à la multiplicité des acteurs et à leurs avantages comparatifs, il faut trouver la meilleure articulation possible entre l'expertise, le «leadership» et la légitimité, le tout devant être cohérent.

### L'avantage comparatif de l'ONU

Les Nations Unies peuvent se prévaloir de plusieurs avantages comparatifs uniques. D'abord, en dépit de toutes les critiques, l'organisation a bien servi depuis sa création. Elle a incontestablement contribué à rendre le monde plus pacifique, plus sûr et plus prospère, notamment par ses missions de maintien de la paix et ses nombreux programmes et activités sur le terrain; elle a également participé à la diffusion et à la promotion d'idées centrales pour le bien commun. Ainsi, en matière de développement économique et social, l'ONU a grandement contribué à faire avancer les droits de l'homme ainsi que ceux de la femme et l'égalité des sexes. Elle a aussi permis d'élaborer et de propager l'indice du développement humain du PNUD, qui reconnaît explicitement le ca-

ractère multidimensionnel de la pauvreté. Le lancement, en 2000, de l'initiative des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), qui mobilise la communauté internationale, notamment pour éradiquer l'extrême pauvreté d'ici 2015, est une autre illustration du rôle fondamental de l'ONU (voir encadré 1).

Par rapport à un groupe informel comme le G20, les Nations Unies sont dotées d'une Charte, qui expose clairement ses buts et ses principes en même temps qu'elle définit ses membres et ses organes, ainsi que son budget. Tout sujet qui s'inscrit dans le champ défini par la Charte peut légitimement être discuté par l'Assemblée générale. L'ONU offre ainsi un cadre institutionnel stable à ses membres. Ceci contraste avec le G20, qui pratique la «diplomatie des sommets» et celle des «problèmes»<sup>5</sup>, et dont la composition obéit à un certain arbitraire. Ainsi, quels sont les critères qui décident des pays externes au groupe autorisés à participer aux réunions par la présidence? Qu'il suffise d'évoquer ici le dilemme, relaté par Mark Malloch Brown<sup>6</sup>, de la présidence britannique pour choisir le chef d'État africain invité au G20 à Londres.

Ensuite, avec ses 192 États membres, l'Assemblée générale, l'un des organes principaux de l'ONU, atteint pratiquement l'universalité et reflète la diversité des situations et des intérêts en jeu. Son système, un pays = une voix, assure que même les plus petits puissent se faire entendre. L'Afrique y est un partenaire incontournable puisque, au sein de l'Assemblée, elle détient 53 voix.

Les Nations Unies – à travers notamment le Programme des Nations Unies pour le développement (Pnud), le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (Onusida) ou l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (Onudi) – assurent, enfin, une expertise et une présence sur le terrain dont l'apport est essentiel dans le domaine du développement économique et social.

En dépit de ce qui précède, l'ONU court un risque réel d'être marginalisée. Lorsque les chefs d'État et de gouvernement du G20 se sont réunis à Pittsburgh, les 24 et 25 septembre 2009, pour décider des mesures nécessaires à la reprise de l'économie mondiale, le débat général des Nations Unies était encore en cours à New York. Ceci révèle l'incapacité de l'Assemblée générale de s'imposer, à ce moment-là, comme un acteur important dans la résolution de la crise. Pourtant, la Commission Stiglitz<sup>7</sup>, mise sur pied lors de la 63<sup>e</sup> session de l'Assemblée, pour traiter de la crise, faire des recommandations sur le renforcement du rôle de l'ONU en matière économique et sociale et assurer la complémen-

tarité des efforts entre le G20 et l'ONU, invitait précisément à faire de cette crise et de son incidence sur le développement le thème prioritaire du débat général. En même temps, à Pittsburgh, le G20 s'autoproclamait «forum prééminent pour la gouvernance économique mondiale»! De la même façon, le Conseil économique et social des Nations Unies (Ecosoc), dont le groupe de travail ad hoc a produit son rapport à l'été 2010<sup>8</sup>, n'est pas parvenu à se positionner dans la gestion de la crise.

### Le devenir du G20

Le G20 possède incontestablement un avantage comparatif: il se réunit au niveau des chefs d'État et de gouvernement, ce qui permet de dépasser d'éventuelles querelles de compétence au niveau des organisations spécialisées. Il a, en outre, une vue horizontale des problèmes, ce qui est indispensable pour saisir leur véritable nature et assurer la cohérence des politiques.

En revanche, il n'est pas encore certain que le G20 arrive véritablement à s'établir comme l'instance dirigeante de la gouvernance économique mondiale, dépassant ainsi la simple gestion de la crise économique et financière. Les résultats du sommet de Séoul ont été décevants: aucune mesure concrète n'a, par exemple, été prise dans le domaine du développement. Jusqu'ici, les réunions des ministres des Finances du G20 sous la présidence française à Paris et à Washington n'ont provoqué aucune avancée significative dans des domaines tels que les déséquilibres macro-économiques, les prix des matières premières et les financements innovants. Les thèmes retenus par la présidence française sont certes cruciaux, mais ce sont aussi des sujets qui divisent, en raison de la grande hétérogénéité des pays du G20. Cela montre bien que lorsque les risques ne sont pas perçus comme aigus, il devient plus difficile de trouver des solutions consensuelles, même à vingt.

A contrario, les sommets de Nagoya sur la biodiversité et de Cancún sur le réchauffement climatique marquent deux récents succès pour la diplomatie multilatérale à 192. Ceci montre que la façon dont les consultations et les négociations sont menées à chaque étape du processus constitue aussi une des bases du succès. L'adoption à l'unanimité d'une résolution à l'Assemblée générale demandant la suspension du siège libyen au Conseil des droits de l'homme représente un autre exemple de ce qu'il est possible de faire avec de la volonté politique, même si la machinerie de l'ONU semble lourde et rouillée.

### Une complémentarité conditionnelle

Il semble de fait que la légitimité revient bien à l'ONU alors que le G20 a un avantage évident en matière de «leadership». Pour s'assurer que les deux instances se complètent, il faut, d'un côté, renforcer la compétence économique de l'ONU et, de l'autre, mettre en place des mécanismes de consultation, d'information et de communication avec le G20.

Le renforcement du rôle économique des Nations Unies passe, plus spécifiquement, par l'Ecosoc, la principale entité intergouvernementale en charge des questions économiques et sociales. Une résolution qui va dans ce sens<sup>9</sup> a été adoptée par l'Assemblée générale lors de la 61<sup>e</sup> session. La réforme actuellement en cours est, toutefois, limitée dans ses ambitions. Ce qu'il faut véritablement, c'est refixer les priorités et recentrer le mandat de l'Ecosoc sur les questions économiques; son domaine est trop vaste à l'heure actuelle et s'étend de la coopération en matière de culture et d'éducation aux droits de l'homme. Il faut aussi que la diplomatie multilatérale, tant pour l'Assemblée que pour l'Ecosoc, ne s'arrête pas aux portes des ministères des Affaires étrangères, mais que les experts des ministères techniques, qui sont en définitive les premiers concernés, soient systématiquement impliqués. Le pragmatisme y gagnerait et les blocages idéologiques Nord-Sud, qui ralentissent le progrès des négociations, pourraient ainsi être dépassés. Il faudrait aussi améliorer la cohérence et consolider les entités et programmes onusiens dont l'Ecosoc supervise et coordonne les travaux, à l'exemple de ce qui a été fait lors de la création de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-femmes). Enfin, l'Ecosoc devrait davantage communiquer avec les autres acteurs majeurs en matière économique et sociale, comme les institutions de Bretton Woods. La réunion annuelle avec ces institutions est un instrument dont il faut mieux exploiter le potentiel. La participation de la présidence du G20 à cette réunion annuelle ainsi qu'à la session de fonds de l'Ecosoc pourrait être envisagée, afin de renforcer les liens avec le G20.

En effet, ces améliorations n'auront de sens que si l'on réussit à formaliser le cadre institutionnel qui unit l'Assemblée générale, l'Ecosoc, le G20 et les autres acteurs de la gouvernance économique mondiale. Inviter le Secrétaire-général de l'ONU aux réunions du G20 est en soi une bonne chose, mais cela n'est pas suffisant. Celui-ci ne saurait, en effet, représenter la diversité des États

3 Cnuced (2010) et Cnuced (2011).

4 Tels le G8, le G20, le G77 + la Chine (qui regroupe 131 pays en développement et émergents), le 3G (qui réunit Singapour, la Suisse et 26 autres pays non membres du G20 pour un dialogue avec ce dernier), le G5 (qui recouvre les Brics), pour ne s'arrêter qu'à quelques exemples utilisant la lettre G.

5 Jones (2010), p. 2.

6 Mark Malloch Brown (2011).

7 Stiglitz Commission (2009), p. xxv.

8 Assemblée générale (2010).

9 Assemblée générale (2007).

membres. En revanche, il est important qu'il soit tenu informé et qu'il tienne l'Assemblée en courant de l'agenda du G20.

La session actuelle a permis un premier geste de rapprochement entre le G20 et l'ONU: des discussions informelles ont, en effet, été organisées au sein de l'Assemblée générale par son président avant et après la réunion du G20 à Séoul pour donner à tous les États membres l'opportunité de s'exprimer sur l'agenda de ce dernier, qu'ils aient été invités à participer au sommet ou non. Avec la présidence française, cet effort continue, puisque les ministres de l'Agriculture et du Travail ont déjà accepté de rencontrer l'Assemblée générale et de l'informer des priorités du G20 en matière de sécurité alimentaire et de volatilité des prix agricoles, ainsi que sur le socle de protection sociale. Pour que le G20 gagne en légitimité et assume davantage de responsabilité à travers ses décisions, il est important de réunir l'Assemblée après le sommet de Cannes sur le modèle de ce qui s'est passé après Séoul.

l'Organisation internationale du travail (OIT), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (Cnuced) ou le Pnud pour n'en citer que quelques-unes parmi celles qui sont dotées d'une fonction économique et sociale – que la gouvernance soit efficace: éviter les doublons qui engendrent des conflits de compétences et combler les lacunes dans la couverture thématique et sectorielle, en anticipant les grands défis.

Toutes ces questions ne peuvent être résolues rapidement et ne sauraient l'être de manière définitive. La réflexion est en cours, le système se met en place et il faut veiller à garder une certaine souplesse de façon à éviter qu'il ne devienne trop rapidement obsolète. ■

Encadré 2

### Références

- Assemblée générale, A/RES/61/16, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale. Renforcement du Conseil économique et social*, Nations Unies, New York, 2007.
- Assemblée générale, A/RES/63/303, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale, point 48 de l'ordre du jour*, Nations Unies, New York, 2009a.
- Assemblée générale, A/63/838, *Recommandations de la Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale sur la réforme du système monétaire et financier international*, Nations Unies, New York, 2009b.
- Assemblée générale, A/64/884, *Rapport d'activité du Groupe de travail spécial à composition non limitée de l'Assemblée générale chargé d'assurer le suivi des questions figurant dans le Document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement*, Nations Unies, New York, 2010.
- CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde. Vue d'ensemble. Investir dans une économie à faible intensité de carbone*, New York et Genève, 2010.
- CNUCED, *Global Investment Trends Monitor, Global and Regional FDI Trends in 2010*, New York et Genève, 17 janvier 2011.
- Jones B., *Making Multilateralism Work, How the G20 can help the United Nations?* Policy Analysis Brief, The Stanley Foundation, 2010.
- Malloch Brown M., *The Unfinished Global Revolution*, The Penguin Press, New York, 2011.
- Stiglitz Commission, *Report of the Commission of Experts of the President of the UN GA on Reforms of the International Monetary and Financial System*, New York, 2009.
- Vittori J.-M., *Pour une gouvernance mondiale*, Autrement, Paris, 2010.
- Weiss Th. et Thakur R., «The Problématique of Global Governance», *Global Governance and the UN, An Unfinished Journey*, Indiana University Press, 2010.

### Inconnues dans le système de gouvernance mondiale

Le système de gouvernance mondiale est encore en plein devenir et, selon l'expression de Pascal Lamy<sup>10</sup>, il doit encore sortir de son état gazeux. Les entités appartenant à chaque pôle – expertise, «leadership» et légitimité – et les relations entre ces pôles sont encore largement à définir, même si, on l'a dit, les Nations Unies et leur Assemblée générale ont un avantage certain en ce qui concerne la légitimité.

Faut-il envisager la création d'une nouvelle structure pour la coordination économique? Une telle idée avait été mentionnée dans le rapport de la Commission Stiglitz<sup>11</sup>, mais il n'y a eu de véritable suivi ni du côté de l'Assemblée générale ni de celui de l'Ecosoc. Des appels à mettre sur pied un Conseil de sécurité économique, à l'instar du Conseil de sécurité de l'ONU, ont également été lancés par certains dirigeants européens. Toutefois, alors que la communauté internationale s'entend pour dire que la structure du Conseil de sécurité n'est pas adaptée aux nouvelles réalités mondiales, il semble peu réaliste d'en faire un modèle pour la gouvernance économique. Plutôt que de créer une nouvelle structure, faut-il consolider le G20 en le dotant d'un Secrétariat permanent? Quelle devrait en être la forme? Ces questions et bien d'autres ne sont pas encore résolues.

Il importe aussi d'assurer au niveau du pôle de l'expertise et des agences spécialisées – telles la Banque mondiale, le FMI, l'Orga-

<sup>10</sup> Vittori (2010), p. 46.

<sup>11</sup> Assemblée générale (2009b), p. 12.