

Les enjeux d'une réforme de l'architecture institutionnelle internationale en matière d'aide publique au développement

Jean-Marc Bellot et Jean-Marc Châtaigner

L'aide publique au développement (APD) est revenue au centre des questions internationales, après en avoir été pendant plusieurs années contestée (pour son efficacité jugée relative et les dysfonctionnements constatés dans la gestion de l'aide) et marginalisée (les économistes jugeant le rôle de l'investissement privé et des flux commerciaux essentiels pour le développement avant d'en redécouvrir aussi le caractère inégal et instable). L'APD apparaît comme une réponse de la communauté internationale à la montée des risques liés à la mondialisation et à la perception croissante de l'insécurité collective. Il ne s'agit plus comme dans les années 60 de promouvoir un cadre unique de croissance, apportant à tous les pays en développement (PED) augmentation du Produit Intérieur Brut (PIB) et accès au bonheur consumériste. Dans son ouvrage publié en 1999, l'économiste Jean-David Naudet¹ évoque ainsi « l'introuvable impact macro-économique de l'aide ». et cite des auteurs comme Mosley et Hudson qui ont mis en évidence « des coefficients d'impact de l'aide insignifiants sur la croissance et négatifs sur l'épargne »². Avec la chute du mur de Berlin, l'APD a aussi perdu son rôle de paravent d'un modèle idéologique qui avait conduit les pays occidentaux à tolérer ou soutenir de bien étranges régimes (celui de Mobutu au Zaïre ou encore celui de Momoh en Sierra Leone). Les termes du débat ont donc profondément changé.

Le monde développé est aujourd'hui avant tout en quête de sécurité et se dit prêt à payer pour celle-ci. Les programmes de réforme des systèmes de sécurité (police, justice, armée...) sont traités comme « des piliers fondamentaux du développement et de la réduction de la pauvreté »³. Les pays donateurs veulent lutter contre les externalités négatives liées à la dégradation de la situation de sécurité dans les PED et des menaces qui en découlent : prolifération des réseaux mafieux et terroristes dans des zones non contrôlées ; déplacements de populations et migrations liées à la détérioration de la situation politique et à l'accroissement de la pauvreté dans les pays du Sud ; sécurisation de zones d'approvisionnement. L'intégration de dépenses de sécurité dans l'aide va jusqu'à poser la question de l'éligibilité à l'APD de certaines dépenses de défense ou d'opérations de maintien de la paix⁴. Le titre du récent rapport de l'ONU publié en décembre dernier- « Un monde plus sûr : notre affaire à tous » - et ses principales lignes de force (« des politiques pour la prévention des conflits », « répondre aux menaces »...), rédigé par un groupe de seize personnalités (ou « sages ») désignées par le Secrétaire général sur « les menaces, les défis et le changement »⁵, reflètent bien cette vision inquiète d'un monde qui n'a jamais été perçu comme aussi dangereux (alors que l'espérance de vie et le pouvoir d'achat des citoyens des pays occidentaux n'ont paradoxalement jamais été aussi élevés), où l'APD doit aussi apporter sa part de stabilité.

¹. Naudet Jean-David (1999), « Vingt ans d'aide au Sahel : trouver des problèmes aux solutions », OCDE/Club du Sahel.

². Mosley Paul, John Hudson (1996), « Aid Effectiveness : A study of the effectiveness of overseas aid in the main countries receiving ODA assistance », Mimeo, University of Reading.

³. OCDE – CAD (2004), « Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : politique et bonnes pratiques », DCD/DAC (2003)30/REV1.

⁴. Châtaigner Jean-Marc (2004), « Aide publique au développement et réformes des systèmes de sécurité : l'improbable rencontre du Dr Jekyll et de Mr Hyde », *Afrique Contemporaine* – No 209, Paris.

⁵. A/59/565 – décembre 2005 – document disponible en français sur le site www.un.org – Le groupe de travail était présidé par l'ancien Premier ministre de la Thaïlande, Anand Panyarachun, et Robert Badinter en était membre.

Le second volet du débat est lié à la perception par les donateurs du rôle de l'APD dans les processus de financement du développement et au type de flux financier à privilégier. Les questions relatives à la « qualité de l'aide » et les propositions subséquentes pour améliorer son « efficacité », les interrogations quant à la « prévisibilité de l'aide » et à sa coordination, le débat entre prêts et dons dans les flux d'APD, les choix faits et les jugements portés par les bailleurs de fonds sur la poursuite d'aides projets ou le recours à des mécanismes d'appui budgétaire, constituent autant d'éléments influant le fonctionnement des structures internationales en charge du développement. La question du traitement des crises politiques ou résultantes de catastrophes naturelles comme le récent tsunami asiatique, leur prévention, leur gestion, l'intervention des bailleurs dans un cadre post-crise ou post-conflit, les liens entre intervention humanitaire et programme de reconstruction impliquent aussi des conséquences en termes de politiques de développement et d'organisation du système d'aide.

Une des principales étapes de cette réaffirmation de la place de l'APD sur la scène internationale a été l'adoption en septembre 2000, lors du sommet du Millénaire organisé par les Nations Unies à New York, d'une déclaration de solidarité sans précédent en faveur des pays et des populations les plus pauvres. Cette déclaration énonce huit objectifs concrets et chiffrés de développement durable, appelés « objectifs du millénaire pour le développement » (OMD)⁶. Les sept premiers objectifs constituent le socle de l'ensemble du débat sur le développement humain. Le huitième en appelant à la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement couronne le système. Les huit objectifs fixés dans la déclaration du Millénaire sont eux-mêmes déclinés en dix-huit cibles et quarante-huit indicateurs. En dépit de ses lacunes (faible part accordée à la question des facteurs de la croissance économique -pourtant indispensable pour lutter contre la pauvreté- et à la gouvernance), cette déclaration est devenue le cadre de référence de l'intervention de tous les bailleurs de fonds. En 2002, la conférence de Monterrey sur le financement du développement et le Sommet sur le développement durable de Johannesburg ont reconnu la nécessité d'accroître l'APD, en particulier pour les pays africains où les résultats seront les plus difficiles à obtenir. Ils ont également défini les principes d'un partenariat où les pays riches doivent fonder leur soutien aux PED sur leurs performances. Des universitaires réputés, comme le directeur du *Earth Institute* de *Columbia University*, Jeffrey Sachs, dans le cadre du projet du Millénaire (*Millennium project*), soutenu par l'ONU, ou de grandes organisations non gouvernementales (ONG) internationales comme OXFAM⁷, se sont engagés dans une véritable croisade en faveur de la réalisation des OMD⁸.

Ce qui frappe, si on observe le dynamisme de ces tendances, le nombre de rapports de réflexion et d'idées nouvelles mises sur la table, le souci de promouvoir des démarches de cohérence (entre commerce et développement, entre paix et développement...), c'est que l'architecture du système international d'aide n'a pas suivi ces évolutions. Cette architecture reste caractérisée par de nombreux doublons tant au sein du système multilatéral lui-même qu'entre le multilatéral et le bilatéral ; les instances d'arbitrage sont inexistantes ou impuissantes entre des mandats

⁶. Imaginée en 1990 par l'ancien directeur exécutif de l'UNICEF, Jim Grant, lors du Sommet mondial de New York pour les enfants, l'idée d'utiliser des objectifs chiffrés et quantifiables pour chaque pays avait été utilisée avec un succès certain par cette organisation pour mobiliser les opinions publiques. Les grandes conférences suivantes organisées dans les années 90 (Rio en 1992, Le Caire en 1994, Copenhague en 1995, Pékin en 1996...) avaient en revanche été caractérisées par des déclarations de principe et l'absence de tout suivi d'objectifs opérationnels.

⁷. OXFAM International vient de publier un rapport de plaidoyer en faveur de l'APD au titre éloquent : « Paying the Price : Why rich countries must invest now in a war on poverty ». Rapport 2005 disponible sur le site www.oxfam.org

⁸. Sachs D Jeffrey (dir) (2005), « Investing in Development : A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals », Millennium Project, New York, disponible sur le site www.unmillenniumproject.org

d'organisations qui n'ont jamais été ajustés ou définis les uns par rapport aux autres ; les modes de financement sont disparates et concurrentiels, quand ils ne sont pas utilisés comme instrument d'influence ou de chantage par les acteurs les plus puissants du système ; les moyens accordés aux instances normatives et de réflexion sont minorés par rapport à ceux accordés aux organisations opérationnelles ; les rapports entre organisations aux mandats globaux et organismes régionaux demeurent le plus souvent concurrentiels et caractérisés par une absence de logique de subsidiarité. Force est cependant de constater que le statu quo institutionnel actuel arrange plus certains pays qu'il ne les dérange, même si les effets positifs sur le long terme sont loin d'être garantis.

I. Une architecture institutionnelle internationale datée, empilée, incompréhensible et éclatée

L'organisation imaginée par la Charte des Nations Unies adoptée le 26 juin 1945 à San Francisco n'a jamais été complètement mise en place : l'Assemblée générale demeure une instance tribunitienne sans aucun pouvoir de décision externe ; le Conseil économique et social (ECOSOC) ne joue qu'un rôle marginal dans la coordination des activités des fonds de développement ; le FMI et la Banque Mondiale ont vu leurs missions initiales se diversifier, sans pour autant aboutir à la définition de politiques économiques incontestables ; des pans entiers de l'action internationale sont émiettés entre différentes organisations, sans véritable répartition des tâches. Le système multilatéral d'aide publique au développement s'est organisé de façon progressive et anarchique autour de quatre piliers dont les pouvoirs et les degrés d'influence sont inégaux : le système des Nations Unies ; le système de Bretton Woods ; le système commercial de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et le système environnemental (partiellement placé sous responsabilité onusienne mais aussi très largement conventionnel).

1.1. Le système des Nations Unies : un cumul de compétences, une prolifération structurelle

Le système onusien est un système institutionnel complexe au triple rôle politique, normatif et opérationnel. Depuis sa création, le nombre des éléments du système a doublé et le réseau global comporte aujourd'hui une bonne centaine d'organismes. Outre ses organes principaux (l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, l'ECOSOC, le Conseil de tutelle⁹, la Cour Internationale de Justice et le Secrétariat), l'ONU dispose de 14 fonds et programmes, de 12 organismes bénéficiant du statut « d'institution spécialisée »¹⁰, de 5 instituts de recherches et de formation, de 9 commissions techniques et de 5 Commissions régionales... En 1969 déjà, un rapport dirigé par l'australien Jackson avait souligné que le système des Nations Unies était « un monstre préhistorique ». L'ONU est à la fois un système circulaire, en strates et sans pouvoir de décision centralisé.

Pièce essentielle dans la Charte, l'ECOSOC devait être au cœur de la gouvernance économique et sociale. Le chapitre X de la Charte lui fixe des objectifs ambitieux¹¹ dans les domaines de la

⁹. Le Conseil de tutelle, dont le fonctionnement est défini par le chapitre XIII de la Charte, est en complète inactivité depuis 1994. L'idée de sa suppression est régulièrement avancée mais ne peut se faire sans une révision de la Charte, elle-même profondément liée à l'idée récurrente d'une réforme du Conseil de sécurité. Toute révision de la Charte suppose l'accord de deux tiers des membres de l'Assemblée générale, « y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité » (Article 108 de la Charte).

¹⁰. La dernière en date à bénéficier de ce statut a été l'Organisation Mondiale du Tourisme (résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies votée en décembre 2003).

¹¹. L'ECOSOC peut, selon l'article 62 de la Charte, « faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économiques, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes (...) ; peut faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous (...) ; préparer des projets de convention pour les soumettre

coordination des politiques de développement et du dispositif opérationnel des Nations Unies. En fait, l'ECOSOC n'a jamais exercé sa fonction de coordination des politiques dans le domaine économique et a surtout servi comme organe de négociation ou de tractation pour des élections à des organes subsidiaires souvent considérés par les Etats comme plus stratégiques (comme par exemple la Commission des droits de l'homme). La césure politique et fonctionnelle entre les Institutions Financières Internationales (IFIS) et l'ONU, le renforcement du GATT¹² puis de l'OMC, les questions liées au traitement de la dette publique gérées par les gouvernements créditeurs dans le cadre du Club de Paris, ont laminé son influence. Comme l'écrit l'Ambassadeur Alain Dejammet¹³, l'ECOSOC reste la « butte témoin d'une autre époque, celle où certains rêvaient de discipliner l'économie mondiale (...) et a sombré avec l'écroulement progressif des doctrines dirigistes ».

Le développement des activités opérationnelles et des structures pour les mettre en œuvre, ont eu un double effet sur le système des Nations Unies :

- *Une prolifération de structures aux gouvernances et aux modalités de financement variées*

Les agences spécialisées sont indépendantes (statut et procédures, assemblée des Etats membres, directeur général désigné par l'assemblée), ont un mandat diversifié (collecte et traitement de l'information, surveillance et alerte, élaboration de normes, activités de coopération et assistance technique) et sont financées par des contributions obligatoires pour leur fonctionnement et des contributions volontaires pour des programmes de coopération. Les fonds et programmes, créés par l'Assemblée générale ou l'ECOSOC, ont des fonctions essentiellement opérationnelles et sont dotés d'organes directeurs (les conseils d'administration) à la coordination incertaine. Ils sont financés en grande partie par des contributions volontaires et soumis au bon vouloir de leurs donateurs : les Etats-Unis suspendent ainsi régulièrement leurs contributions au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) pour obliger ce fonds à mettre un frein à ses programmes de planning familial.

Si le Secrétaire général est bien aux termes de l'article 97 de la Charte des Nations Unies « le plus haut fonctionnaire de l'organisation », il n'assume dans les faits qu'une responsabilité hiérarchique directe sur les services du secrétariat des Nations Unies¹⁴ ; il n'a qu'un pouvoir de nomination circonscrit sur les dirigeants des fonds et programmes des Nations Unies (longtemps premiers contributeurs gouvernementaux du Programme des Nations Unies pour le Développement –PNUD-, du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance –UNICEF- et du Programme Alimentaire Mondial –PAM-, les Etats-Unis y imposent régulièrement comme dirigeants leurs ressortissants en fonction d'appartenances partisans) ; il ne peut imposer ses vues aux dirigeants des institutions spécialisées qui le perçoivent plus comme un *primus inter pares* que comme une véritable autorité tutélaire.

- *Des problèmes de chevauchement et de concurrence... et des difficultés de coordination*

à l'Assemblée générale (...) convoquer des conférences internationales (...) » . Il peut, selon les articles 63 et 64 « prendre toutes mesures utiles pour recevoir des rapports réguliers des institutions spécialisées » et « coordonner l'activité de celles-ci en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations ».

¹². Suite à la non-ratification par les Etats-Unis en 1950 de la Charte de La Havane, le *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT en anglais) est devenu l'instrument multilatéral de régulation du commerce en lieu et place de l'Organisation Internationale du Commerce (OIC), qui aurait dû être une institution spécialisée de l'ONU.

¹³. Dejammet Alain (2004), « Supplément au Voyage en Onusie », Fayard, Paris.

¹⁴. Encore cette responsabilité peut-elle être limitée, notamment dans certaines nominations, dont quelques-unes lui sont directement proposées par les membres permanents ou les puissances les plus influentes.

Les questions relatives à l'eau sont, par exemple, traitées au sein de...23 sous-ensembles dépendant des Nations Unies. Un rapport du Secrétaire Général intitulé « un examen de la coopération technique des Nations Unies », présenté en octobre 2003, reconnaît que « *le système des agences opérationnelles [des Nations Unies] est complexe et une rationalisation complète de l'activité n'est ni réalisable ni forcément souhaitable* ». En outre, le rapport estime que « *cette complexité du système rend difficile la séparation entre activités de coopération technique et autres activités* » et reconnaît que « *toutes les entités du système ont plus ou moins des activités de coopération technique (...) le recensement des capacités existantes au sein des entités a été engagé, mais arrêté par (i) impossibilité de classer certaines activités, et (ii) par pléthore de détails ne permettant pas d'avoir une vision entre le principal et l'accessoire, (iii) par l'absence de structure commune de définition pour classer les activités* ».

Le système opérationnel des Nations Unies apparaît donc comme une somme de structures variées, chacune avec son mode d'intervention, sa stratégie, son mécanisme de financement et ses règles de gestion. Pour disposer des moyens financiers nécessaires à leur survie, ces entités sont obligées d'intégrer des thèmes porteurs pour avoir accès à la ressource. D'une même coup, elles apparaissent plus jouer en concurrence qu'en termes de complémentarité et être en décalage par rapport à l'évolution des pratiques internationales. L'ONU a, plusieurs fois, tenté de réorganiser son dispositif sur le terrain en développant notamment le système du résident coordinateur et en renforçant le rôle pivot du PNUD. Ces réformes se sont heurtées à des résistances d'ordres technocratique (les autres fonds et programmes craignant dans un système coordonné de perdre leur autonomie, voire leur image) et politique (les PED les plus conservateurs redoutant l'émergence d'une fonction « d'Ambassadeur » de l'ONU). Les progrès constatés à travers notamment la création en 1997 du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), structure présidée par l'Administrateur du PNUD et chargée de travailler concrètement sur tous les problèmes de programmation commune, de mise en place de services et de locaux communs, d'harmonisation et d'efficacité, ont été limités¹⁵.

1.2. Le système de Bretton Woods : faible vis-à-vis des forts et fort vis-à-vis des faibles

L'effritement du rôle du système opérationnel des Nations Unies est essentiellement visible par rapport aux missions que s'assigne désormais la Banque Mondiale.

Au sein des IFIS, la logique d'actionnaire prévaut dans les prises de décisions. Au FMI, les Etats Unis, actionnaire majoritaire, ont un pouvoir de blocage. Cette situation est de plus en plus contestée par les PED qui souhaitent être acteurs et participer aux débats et décisions qui les concernent en premier lieu. Le déséquilibre du processus décisionnel au FMI est encore accentué par des quotas favorables aux pays classiquement qualifiés comme développés¹⁶ : la Chine qui a un PIB trois fois supérieur à celui de la Belgique a un quota inférieur. Si l'idée d'une plus forte association des PED aux prises de décision des IFIS fait lentement son chemin, il n'est pas encore acquis que ce thème puisse effectivement progresser, du fait de l'opposition des Etats Unis à toute modification de la représentation qui ne serait pas accompagnée d'un ajustement ad hoc en terme de capital.

¹⁵. Bellot Jean-Marc, Jean-Marc Châtaigner (2004), « Réduire les inégalités : A quoi sert le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ? », in : « Faire la Paix » (ouvrage collectif), éditions Pepper, Paris.

²¹. Kaul Inge, Pedro Conceivo, Katell Le Goulven et Ronald U.Mendoza (2003), « Fournir des biens publics mondiaux : gérer la mondialisation », publié pour le PNUD, Oxford University Press, New York,

La Banque Mondiale, dont l'évolution par adjonction de filiales est en soi déjà le meilleur signe de l'évolution de son champs de compétences¹⁷, joue un rôle particulier, du fait de sa puissance financière et de sa capacité de conception de politiques globales. Le « consensus de Washington », formalisé en 1989, a été élaboré pour permettre aux pays latino-américains de sortir de la crise, au regard d'une profonde remise en cause de l'intervention de l'Etat dans l'économie et d'une affirmation de la suprématie des mécanismes de marché pour l'allocation des ressources. Il est devenu durant les années 90 le modèle de développement appliqué à l'ensemble des PED.

Mises en œuvre conjointement par le FMI et la Banque Mondiale, les mesures de stabilisation économiques et les mesures structurelles ont, certes, permis à des pays d'assainir leur budget, de faire diminuer l'inflation et les ratios d'endettement, d'augmenter les investissements directs étrangers mais au prix de l'augmentation du chômage, d'un maintien de la pauvreté et de taux de croissance faibles. La critique la plus fondée portant sur la pertinence du consensus de Washington a été réalisée par Joseph Stiglitz¹⁸. Selon ce dernier, les pays qui ont le mieux résisté aux recommandations des IFIS ont souvent mieux réussi que les « bons élèves ». D'un point de vue scientifique, il dénonce la négation des spécificités des pays, la non prise en compte des sujets institutionnels et l'inconsistance analytique des politiques fondées sur le biais anti-Etat. Enfin, d'un point de vue politique, ces stratégies ont été mises en œuvre dans l'intérêt des pays riches et non des populations locales : « *on a créé le FMI parce qu'on estimait nécessaire une action collective au niveau mondial pour la stabilité économique, exactement comme on a créé les Nations Unies parce qu'on jugeait indispensable une action collective au niveau mondial pour la stabilité politique* »¹⁹. Mais « *le FMI a cessé de servir les intérêts de l'économie mondiale pour servir ceux de la finance* ».²⁰

Avec, à partir de 1997, une nouvelle reconnaissance du rôle de l'Etat dans les processus de développement et, à partir de 1999, l'introduction de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) pour accéder aux « facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance », les IFIS ont finalement reconnu (i) le rôle central des gouvernements dans la définition des politiques pays, (ii) la participation des acteurs de la société civile, (iii) la nécessité de politiques publiques longues. La notion de renforcement des capacités publiques s'inscrit dès lors au cœur de leurs stratégies d'interventions, notamment de la Banque Mondiale qui se présente de fait aussi comme un centre de partage des connaissances, d'accumulation et de diffusion de l'information (donc, concurrent des Nations Unies). En outre, le financement de ces nouvelles activités de la Banque se réalisant dorénavant essentiellement sur dons, l'ONU est en train de perdre son dernier avantage comparatif.

1.3. Le système de l'OMC : la montée en puissance des enjeux commerciaux

L'établissement de l'OMC a constitué une évolution profonde dans les modes de fonctionnement du commerce international. Il a confirmé que la majorité des règles commerciales nationales, régionales et internationales sont désormais définies dans un cadre intergouvernemental (même si le principe des accords commerciaux préférentiels n'a pas disparu) et affecte, ne serait-ce

¹⁷. Création en 1945 de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD); création en 1956 de la Société Financière Internationale (SFI); création en 1960 de l'Agence Internationale pour le Développement (AID); création en 1966 du centre International pour le Règlement des différends relatifs aux investissements; création en 1988 de l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements...

¹⁸. Stiglitz Joseph (2002), « La grande désillusion : échecs de la mondialisation », Editions Fayard, Paris.

¹⁹. Stiglitz, op.cit. p.41

²⁰. Stiglitz, op.cit. p. 330

qu'indirectement, la situation de développement des PED. Au 13 octobre 2004, l'OMC comprenait 148 pays membres et 31 pays avaient le statut d'observateur (qui ont tous engagé un processus d'adhésion devant aboutir en cinq ans). Avec l'adhésion de la Chine en 2001 et celle en perspective de la Russie, l'OMC couvre pratiquement l'ensemble du commerce international. Les PED les plus faibles, notamment les Pays les Moins Avancés (PMA), ont dû mal à faire prévaloir leurs intérêts : seul le dossier des distorsions de concurrence du coton, porté par le Brésil et les pays africains, a paru faire fléchir les positions américaine et européenne en la matière et créer un premier mouvement limité d'équilibrage.

Entre Genève en 1947 et Marrakech en 1994, huit cycles du GATT se sont succédés. L'Accord signé à Marrakech a donné naissance, le 1er janvier 1995, à l'OMC. Contrairement au projet de l'OIC, le mandat de l'OMC est limité aux questions commerciales et n'est aucunement lié au système des Nations Unies. Comme le note Jean-Marie Paugam, « organiquement, l'indépendance des deux systèmes est réelle, quoique peu justifiable : elle résulte de l'histoire plus que de la logique juridique »²¹. Le principe de l'OMC est l'égalité des pays membres, quels que soient leur richesse, leur taille, leur population ou leur poids dans le commerce international. Comme à l'ONU, chaque Etat y dispose d'une voix. Les statuts de l'OMC prévoient la prise d'une décision, selon son importance, à la majorité simple ou qualifiée (majorité des deux tiers). Dans la pratique, c'est la règle généralisée du droit de veto qui a prévalu : une décision est prise si aucun pays ne s'y oppose. Cela paraît être une condition de survie de l'institution : aucun pays ne peut être contraint d'adopter des règles commerciales contraires à son intérêt. Le rapport²² du Conseil consultatif remis au directeur général de l'OMC et publié le 17 janvier 2005 préconise sur ce point l'abandon du principe du veto par un membre isolé (en obligeant ce dernier à justifier par écrit son intérêt national).

L'OMC a pour principale mission de fournir un cadre structuré à la libéralisation du commerce international pour les marchandises, les services et les idées (via la propriété intellectuelle). L'OMC n'empêche pas en soi de protéger les marchés ; elle définit des règles pour le faire. Se félicitant des bienfaits induits par la libéralisation du commerce mondial pour la croissance économique et la lutte contre la pauvreté, le rapport remis au directeur général de l'OMC²³ note malgré tout que « la libéralisation du commerce nécessite parfois des filets de sécurité ». L'OMC est concrètement chargée de cinq tâches précises²⁴ : 1/ veiller à la bonne mise en œuvre de l'Accord signé à Marrakech, 2/ administrer les procédures de règlement des différends pour régler les conflits commerciaux, 3/ devenir le lieu d'une négociation commerciale permanente, 4/ administrer le mécanisme d'examen des politiques commerciales, 5/ coopérer avec le FMI et la Banque mondiale.

La capacité de l'OMC à faire respecter les règles multilatérales définies par ses membres est la garantie de sa crédibilité et finalement de sa pérennité. L'Accord de l'OMC a renforcé l'efficacité et la rapidité de la résolution des conflits, ce qui est apparu nécessaire avec le développement des barrières non tarifaires et de normes qui peuvent cacher un objectif protectionniste. Parce que l'OMC est la seule institution internationale (avec le Conseil de sécurité), disposant d'un système juridique contraignant, elle est amenée à couvrir des domaines qui ne sont pas strictement

²¹. Paugam Jean-Marie, « L'OMC victime de la mondialisation? Le système commercial multilatéral à la recherche de ses nouvelles frontières », in *RAMSES 2005*, Paris, Ifri, Dunod, 125-140.

²². Rapport du Conseil consultatif à M. Supachai Panitchpakdi présidé par M. Peter Sutherland (2005), « L'avenir de l'OMC : relever les défis institutionnels du nouveau millénaire », disponible sur le site www.wto.org

²³. Ibid.

²⁴. SOLAGRAL (2001), dossier coordonné par Yannick Jadot et Jean-Pierre Rolland, « Les agricultures du Sud et l'OMC : 11 fiches pour comprendre, anticiper, débattre », Nogent sur Marne.

commerciaux. Les décisions prises peuvent toucher à l'environnement, la santé, la culture... Dans les faits, les panels d'experts sont amenés à établir une jurisprudence qui donne au commerce une place prépondérante dans le droit international : l'objectif de libéralisation tend à devenir prédominant au détriment des autres systèmes de régulations (sociaux et environnementaux). C'est en particulier ce système de panel d'experts nommés, définissant en fait des règles internationales sans qu'elles aient été négociées, dans un fonctionnement qui reste confidentiel, qui a été contesté par beaucoup. De plus, le règlement des conflits demeure assez long (plus d'une d'année), alors que les conséquences d'une politique commerciale « condamnable » sont immédiates et parfois irréversibles pour des économies faibles.

L'origine du fossé entre les principes et la réalité est un reflet de l'inégalité des rapports commerciaux. De par sa nature même, la négociation commerciale multilatérale est davantage la somme de négociations bilatérales qu'une négociation collective : il en découle une certaine opacité. Les pratiques héritées du GATT (négociation de préaccords par les pays les plus riches) ont aussi expliqué l'inégalité de participation des membres, même si comme le relève Jean-Marie Paugam²⁵ « Cancun a sanctionné la perte du système par le couple euro-américain » et la montée en puissance du bloc du G20 (pays émergents ou PED qui ont un intérêt dans la progression du commerce mondial). L'inégalité de participation tient aussi aux difficultés rencontrées par les pays ACP, les PMA et les membres du groupe africain (G90). Cette faible influence est notamment due à un manque de représentation à l'OMC : aujourd'hui seule une vingtaine de pays d'Afrique subsaharienne ont une représentation permanente à Genève. Les délégations concernées, qui représentent souvent leur pays auprès de toutes les organisations internationales présentes en Suisse, n'ont souvent pas les moyens humains et financiers de participer pleinement aux travaux des différents comités de l'OMC. Il y a aujourd'hui un consensus sur la nécessité de renforcer la participation et l'expertise de nombreux PED. Le rapport publié le 17 janvier dernier rappelle une nouvelle fois ce point en insistant sur l'importance d'une assistance technique de qualité en matière commerciale. Mais les appuis de la communauté internationale demeurent dans les faits largement insuffisants²⁶.

1.4. Le maillon faible : le système environnemental

L'expansion rapide des phénomènes liés à la dégradation de l'environnement, l'amplitude croissante de ces phénomènes et la nature globale des problèmes environnementaux rend cruciale la cohérence et l'efficacité de la coopération internationale dans ce secteur. Le nombre de centres de décisions et d'accords multilatéraux sur l'environnement (AME) soulève un certain nombre de questions.

On estime qu'il existe plus de 500 traités et autres accords internationaux relatifs à l'environnement, dont 323 ont un caractère régional. 302 (60% du total) ont été conclus après 1972. Le noyau fondamental des conventions et des AME se répartit schématiquement en cinq groupes portant sur le milieu marin et les mers régionales, la diversité biologique, l'atmosphère, les terres, les substances chimiques et les déchets dangereux. De la diversité des organes découle naturellement la multiplication des réunions²⁷. Ces évolutions, qui reflètent le dynamisme de l'action internationale en matière d'environnement, créent cependant une série de difficultés et de faiblesses. La Commission du développement durable (CDD), chargée de suivre depuis le

²⁵. Jean-Marie Paugam, op.cit.

²⁶. Jean-Marie Paugam, op.cit.

²⁷. A titre d'exemple, pour 2004, on a pu estimer à au moins 190 jours le temps passé en réunions internationales sur un total de 235 jours ouvrés par an...

sommet de Rio l'application de l'agenda 21 et des conventions climat, biodiversité et désertification, n'a pas réussi à instaurer une dynamique de négociation politique et à renforcer la cohérence des réflexions entre les conventions²⁸. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) demeure « une organisation en quête de légitimité »²⁹, en concurrence dans les aspects normatifs avec le Secrétariat de l'ONU et dans les aspects opérationnels avec le PNUD.

La multiplication des accords a conduit à l'édification d'un corps de règles très diversifié et à une fragmentation des structures institutionnelles qui couvrent les accords environnementaux. Ceci soulève une série de questions liées en particulier à des contradictions entre les stratégies ou politiques sectorielles (la logique de spécialisation, qui prédomine, peut conduire à des stratégies sectorielles comportant des éléments contradictoires, en particulier sur des sujets interconnectés), la difficulté de traiter des questions multi-sectorielles dans les différentes instances (le développement urbain, s'il est traité dans plusieurs stratégies, ne fait pas l'objet d'une stratégie propre).

Cette spécialisation, qui s'applique également à l'essentiel des analyses scientifiques, pose de multiples questions de nature diverse :

- la capacité du système actuel à préparer des décisions sur des sujets qui nécessitent une approche globale: la multiplication des comités scientifiques spécialisés laisse de côté les réflexions plus transversales, par exemple sur l'impact de l'urbanisation sur l'environnement. Elle rend également difficile l'analyse des changements environnementaux globaux.
- La difficulté à prendre en compte les questions transversales de manière cohérente : ainsi, les questions liées, entre autres, aux moyens de mise en œuvre, au renforcement des capacités ou au rôle de la société civile, ne font pas l'objet d'une approche cohérente au sein du système.
- L'accroissement continu des accords et des réunions pose la question de la capacité des Etats à participer à toutes les réunions, participer activement aux prises de décisions, effectuer et suivre la mise en œuvre de l'ensemble des accords et Conventions au niveau national, répondre à la demande croissante de rapports, assurer la cohérence des stratégies issues des différents accords.

Ces problèmes, qui concernent tous les pays, sont cruciaux pour les pays qui ont moins de capacités au niveau national (ressources humaines, budget, coordination, connaissances, informations). Au delà des pertes d'efficacité dues aux risques d'incohérences du système, d'autres éléments conduisent à une perte d'efficacité dans l'action : en l'absence d'un cadre de coordination global, la multiplication des accords et structures entraîne une multiplication des mécanismes de coordination de nature différente (*Memorandum of Understanding*, programmes de travail conjoints), avec les coûts de transaction que cela comporte. Comme dans le système opérationnel des Nations Unies, la recherche concurrentielle de fonds est préjudiciable : la multiplication des fonds augmente les coûts de gestion ; l'allocation des fonds se fait selon une logique non optimale (par exemple en fonction du principe premier arrivé / premier servi) ; l'accès au financement est trop complexe pour les petits projets et les PED en perdent parfois la maîtrise. La juxtaposition de programmes, sans coordination préalable, conduit à des duplications inutiles : dans le domaine de la gestion des produits chimiques, la mise en œuvre des Conventions suppose la mise en place de structures parallèles, alors qu'une seule structure aurait été en mesure d'assurer une gestion sécurisée.

²⁸. Tubiana Laurence (2000), « Environnement et développement : l'enjeu pour la France », Rapport au Premier ministre, La documentation Française, Paris.

²⁹. Ibid.

II. Quelle place pour une réforme du système ?

Depuis septembre 2002, le système des Nations Unies a atteint un degré d'universalisme presque total : 191 membres, soit quasiment tous les états souverains existants³⁰, de Nauru (13 000 habitants) à la Chine (1.3 milliard d'habitants) Le principe de l'égalité souveraine (un pays, une voix), qui donne aux enceintes onusiennes l'avantage d'être « la caisse de résonance du monde », nécessite également de longues négociations pour tenter tant bien que mal d'arriver à atteindre le consensus. Dans le domaine économique et social, si ce principe est encore pour la grande majorité des cas respecté³¹, c'est au prix de résolutions savamment dosées, aux interprétations multiples, illisibles pour toute personne non spécialiste. Paradoxalement, alors que l'ONU est par nature le lieu où pourraient se négocier les nécessaires adaptations du système international d'aide et sa mise en cohérence, c'est là aussi que les résistances sont les plus fortes vis-à-vis de tout changement.

Il convient en effet de rappeler qu'à l'ONU la logique des blocs l'emporte encore dans les négociations : le groupe des 77 - en réalité composé de 133 états membres -, dont les intérêts sont pourtant divergents entre eux, est toujours dans une logique d'affrontement entre PED et pays développés, avec la dette, les inégalités liées à la mondialisation, le commerce international et le financement du développement comme éléments fédérateurs. Des pays qui comme la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Indonésie, l'Algérie promeuvent souvent chez eux les réformes économiques, adhèrent aux principes de la libéralisation du commerce international, expriment des réticences vis-à-vis de toute annulation de dette³² qui les pénaliseraient dans la mobilisation de ressources sur les marchés... tiennent à New York des discours d'un autre âge sur la rivalité Nord-Sud. Face à ce blocage, les pays développés sont embarrassés. Cet embarras s'est accentué depuis 2003 et ne peut être délié du contexte politique issu de la décision prise en février 2003 par les Etats-Unis, sans l'accord du Conseil de sécurité, d'entrer en guerre contre l'Iraq. Cette décision et l'agenda néo-conservateur dans le domaine économique, social et environnemental, ont entraîné une radicalisation des positions américaines autour d'idées fortes, déclinées dans tous les contextes³³. Dans ce contexte de confrontation idéologique, des évolutions par décisions internes, tendant vers l'ajustement des structures du dispositif opérationnel de l'ONU et une approche intégrée d'une réforme de l'architecture internationale de l'aide, demeurent improbables.

Les premières tentatives de réforme du système d'aide ont donné des résultats limités et surtout montré ce qu'il ne fallait pas faire. La clarification et la simplification des mandats des organisations internationales pourraient constituer une première priorité ; la révision de leurs modes de gouvernance et de financement une seconde.

2.1. Des premières réponses partielles et pas toujours très efficaces

Les tentatives de réforme du système international d'aide n'ont pas manqué : elles n'ont pas pour l'instant donné de résultats très significatifs en termes d'allègement des coûts de transaction ou de simplification des dispositifs. Le risque est bien de voir se développer une réforme « par morceaux », conçue

³⁰. La Suisse est, chronologiquement, le dernier pays à avoir adhéré (quelques jours après Timor Est).

³¹. Il ne l'est plus pour les questions des droits de l'homme.

³². L'Indonésie, après le Tsunami de décembre 2004, a catégoriquement rejeté toute idée d'annulation de sa dette, pourtant considérée comme « immorale », car contractée du temps de Suharto, par nombre d'ONG occidentales.

³³. La bonne gouvernance politique et économique (mais sans l'adjectif « internationale », refusé par l'administration américaine), le secteur privé, la propriété intellectuelle. Dans le domaine social, la famille et la lutte contre l'avortement constituent les principes réaffirmés à chaque occasion par les Etats-Unis...

sans cohérence préalable, répondant aux intérêts géostratégiques des uns et des autres ou aux priorités et modes du moment, qui morcellerait encore davantage le paysage existant.

2.1.1 Des tentatives de réponses politiques

Aussi imparfait soit-il, le projet des OMD lancé par les Nations Unies a pour la première fois marqué la naissance d'un paradigme commun aux bailleurs de fonds et aux pays récipiendaires, intégrateur des principaux courants de la pensée du développement des vingt dernières années (même si la thématique du développement durable conserve une certaine spécificité). Plusieurs écueils devront cependant être évités si l'on souhaite que ce projet ne soit pas considéré en 2015 comme un magnifique exemple d'échec collectif. D'une part, la tentation pourrait être grande de sous-estimer les obstacles non financiers à l'atteinte des objectifs (cf. les problèmes de capacités d'absorption en Afrique et dans les PMA, la multiplication des conflits, le caractère extraordinairement volontariste des projections qui dépassent toutes les expériences de développement connues dans l'histoire³⁴...); d'autre part, ce nouveau paradigme, dans lequel Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz voient l'établissement « d'un filet de sécurité sociale planétaire garantissant des ressources minimales aux perdants ou aux oubliés de l'ouverture économique »³⁵, ne doit pas faire oublier que l'APD n'est qu'un des facteurs du développement et que la croissance économique repose aussi fondamentalement sur l'investissement privé et la mobilisation de l'épargne intérieure (les OMD ne doivent pas être la justification d'une subordination économique définitive des PED les plus faibles). Enfin, les OMD ne doivent pas conduire à une vision manichéenne du financement du développement qui obligerait les pays les plus pauvres à ne recourir qu'à des dons (toutes les annulations de dette dans les années 90 se sont traduites par des réductions drastiques et durables de leurs flux de financements) et leur interdirait l'accès aux marchés financiers. La vision de Jeffrey Sachs d'une AID intervenant exclusivement avec des subventions en Afrique subsaharienne achèverait de désorganiser le système multilatéral d'aide et, plus grave encore, enfoncerait définitivement les pays africains dans la marginalité.

Au-delà de ce cadre théorique commun, le G8 (groupe des 7 pays industrialisés les plus importants du monde, auquel la Russie s'est rattachée en 1997) et plus largement les pays occidentaux membres de l'OCDE (certains pays membres de l'OCDE comme la Corée du Sud et le Mexique sont encore considérés PED à l'OMC³⁶) mettent régulièrement en avant des propositions de réformes. Le G8 a successivement mis en place l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) lors du sommet de Lyon en 1996 et a confirmé son renforcement en 1999 lors du sommet de Cologne; la création du Fonds mondial de lutte contre le VIH-SIDA, le paludisme et la tuberculose (Fonds Mondial) a été annoncée lors du sommet de Gênes en 2001. Mais les annonces faites dans le cadre du G8 ne dépassent pas toujours le stade des intentions et la dynamique existante jusqu'en 2002 paraît s'être quelque peu ralentie: les sommets d'Evian et de Sea Island n'ont pas été marqués dans le contexte de la crise irakienne par des annonces décisives. Parmi les principales difficultés du G8 figurent, d'une part, le fait qu'il demeure un organisme informel sans pouvoir propre de décision et, d'autre part, qu'il est néanmoins perçu par les PED comme une tentative de directoire mondial des grandes puissances qui leur inspire

³⁴. Dans son article « Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings », Nancy Birdsall (2004), présidente du Center for Global Development à Washington, met en évidence la trajectoire du Burkina Faso en matière d'éducation: l'OMD ne sera pas atteint mais d'ores et déjà l'amélioration constatée est supérieure à celle des pays industrialisés au XIX^e siècle ou à celle de la Corée du Sud entre 1945 et 1954.

³⁵. Charnoz Olivier, Jean-Michel Severino (2005), « Etat présent d'une politique d'avenir: les mutations de l'aide publique au développement », article à paraître dans *Afrique contemporaine*.

³⁶. Jean-Marie Paugam, op.cit.

une forte méfiance. Pour l'OCDE, la principale structure de réflexion sur l'APD demeure le Comité d'aide au développement (CAD), mais sa réflexion n'a pas tant porté jusqu'à présent sur les structures et l'architecture internationale de l'aide que sur les méthodes et instruments de mise en œuvre des projets et programmes. Il est d'ailleurs là aussi paradoxal de constater que les réflexions souvent très avancées des donateurs bilatéraux sur l'amélioration de la qualité de l'aide, le renforcement de son efficacité, l'établissement de mécanismes d'harmonisation et de coordination (à travers des aides budgétaires globales ou des « paniers communs de ressources ») sont plutôt mal prises en compte par les structures multilatérales qui ont tendance à rester à l'écart de ce mouvement général.

2.1.2- Des tentatives de réponses opérationnelles aux résultats limités

Face à ces problèmes d'émiettement des structures, des actions et des financements, des réponses de la communauté internationale ont été ébauchées. Elles peuvent être regroupées en deux types : des réponses coordonnées sur des thématiques, des réponses de coordination inter institutions.

Créé en 1994 par une résolution de l'ECOSOC et opérationnel depuis 1996, ONUSIDA a permis de mettre en commun les efforts de lutte contre le VIH-SIDA de 8 agences des Nations Unies³⁷, « co-parrains » de la structure. Devenu urgence humanitaire qui ne concernait plus seulement les aspects de santé, mais aussi les aspects sociaux et économiques, le thème du SIDA nécessitait une approche plus intégrée. La mission d'ONUSIDA est de conduire, renforcer et de soutenir une approche élargie contre la maladie. L'efficacité reconnue par tous d'ONUSIDA et les actions de qualité sur le terrain d'un certain nombre d'organismes des Nations Unies (comme l'UNICEF pour les orphelins du SIDA...) n'ont cependant pas empêché le G8 de promouvoir la création en 2001 du Fonds Mondial.

Les évaluations des activités portant sur les modalités des interventions des Nations Unies dans le domaine du post conflit³⁸, basées sur 16 études de cas, ont confirmé la nécessité de clarifier les rôles des intervenants et de concevoir des partenariats pour obtenir un impact maximum. Les conclusions essentielles préconisaient la clarification du rôle de chaque agence, le glissement progressif de la phase d'urgence vers la phase de reconstruction sans rupture, le renforcement du rôle coordinateur du PNUD (qui a une vision globale des relations avec le gouvernement et la société civile), la nécessité d'élaboration et de suivi d'une programmation conjointe pour éviter les duplications, un fond fiduciaire conjoint accessible à toutes les agences onusiennes, une collaboration avec les IFIS, la consolidation du partenariat avec les donateurs bilatéraux. Force cependant est de constater à ce stade que les recommandations de ce rapport sont restées lettre morte et qu'une des clés possibles de la répartition des compétences entre système opérationnel des Nations Unies (l'appui aux PMA et aux Etats dits fragiles, même si cette dernière typologie peut être contestée) et système de Bretton Woods (soutien aux PED performants et aux pays émergents) ne semble pas encore à l'ordre du jour.

Les agences opérationnelles des Nations Unies ont entrepris un vaste chantier d'harmonisation de leurs procédures afin d'augmenter leur efficacité sur le terrain et leur visibilité, notamment par rapport au groupe de la Banque Mondiale. Le rapport établi par le GNUD et la Coordination des Agences Humanitaires (ECHA) en décembre 2004 propose pour sa part une nouvelle

³⁷. Les parrains originels étaient au nombre de six (PNUD, UNICEF, FNUAP, OMS, UNESCO, Banque Mondiale) auxquels se sont joints le PNUCID (1999) et le BIT (2001).

³⁸ Rapport Brahimi (2000), PNUD : « Lessons learned in crises and post conflict situations », service des évaluations, New York, 2002

structuration du système opérationnel des Nations Unies dans les situations de sortie de crise, fondée sur :

-des principes opérationnels : localement, l'équipe pays des Nations Unies conduirait les opérations et la coordination stratégique. Le coordinateur résident (adjoint du représentant spécial du Secrétaire général dans les pays en crise) jouerait un rôle clé dans l'intégration de ces activités, appuyé par un coordinateur humanitaire.

-Un plan stratégique unifié : la déclaration du millénaire en serait le cadre général, les OMD le cadre programmatique.

-La création de compétences locales pour contribuer au renforcement des gouvernements qui sortent d'une crise, pour la coordination de l'aide, la conception de politiques et la réalisation de programmes. Ce soutien pourrait prendre la forme d'une « facilité financière pour la transition », à déboursement rapide. Un mécanisme de financement pluriannuel serait dédié au financement de la période intermédiaire couvrant toute la période reconstruction.

-Une évaluation des besoins réalisée conjointement avec tous les partenaires, dans un cadre d'analyse commun, lié au processus de développement à long terme.

-Une coordination du système au siège qui réduirait le problème que constituent les procédures, mécanismes et financements des différentes agences onusiennes, et l'utilisation des instruments de coordination existants (les appels consolidés, les bilans commun pays –CCA- et les plans cadres des Nations Unies pour l'aide au développement –UNDAF-, les CSLP).

Cette réponse, complète sur un plan technique, n'aborde cependant pas des questions essentielles. Ainsi, les partenariats avec des institutions non onusiennes sont rapidement traitées. L'intégration des institutions financières spécialisées, des ONG est sommairement analysée ; les ensembles régionaux (dont l'UE) et les bailleurs de fonds bilatéraux peu pris en compte. Le cadre institutionnel global n'est pas assuré. La question de la cohérence de l'ensemble du dispositif n'est pas abordée. Enfin, le cadre financier, même avec des précautions de langage, laisse transparaître un mécanisme basé sur des contributions obligatoires (bâti sur le modèle des opérations de maintien de la paix) et donc susceptible d'entraîner une opposition complète et immédiate des Etats-Unis.

Dans un cadre plus général, la multiplication des accords de partenariats (par exemple entre le PAM et la FAO) , des « memorandum of understanding » entre agences des Nations Unies (entre le PNUD et l'ONUDI ou entre le PNUD et la Banque Mondiale), traduisent bien ce besoin de coordination opérationnel. Mais elles révèlent également la crainte de se voir marginalisé (l'accord PNUD-Banque Mondiale pourrait faire l'objet d'une telle lecture) et, dans d'autres cas, une puissante résistance du système de ne pas remettre en cause la multiplicité des structures et des gouvernances. Une réforme institutionnelle d'envergure ne semble concevable que dans la dynamique du sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement de septembre 2005 (l'examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies réalisé à l'automne 2004 continue à montrer un fort conservatisme interne quant à toute évolution structurelle).

2.1.3 Des tentatives de rationalisation financière

La tendance récente de créer des mécanismes de financement sous forme de « fonds globaux » ou sectoriels, indépendants des structures financières internationales ou des structures de mise en œuvre opérationnelle, mais travaillant en étroites relations avec ces dernières de façon quasi contractuelle, mérite une analyse particulière. Deux exemples récents et illustratifs peuvent être cités :

- Constitué sous la forme d'une fondation de droit suisse, le Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et la malaria a été créé pour augmenter « *considérablement les ressources visant à lutter contre trois maladies les plus dévastatrices du monde* »³⁹. Depuis 2001, il a attiré 4,7 milliards de dollars de subventions (rappelons que le PNUD reçoit bon an, mal an, 800 millions de dollars de contributions volontaires). Les propositions de financement sont d'abord examinées par un secrétariat qui juge de leur recevabilité, avant d'être transmises pour examen à un comité qui évalue la qualité technique et la conformité avec les meilleures pratiques. L'accord de financement est délivré si le fonds ne se substitue pas une autre ressource. Il cherche plutôt à compléter le financement d'opérations existantes ou, au contraire, à susciter des investissements complémentaires (effet levier).
- L'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) est une coalition de partenaires du secteur public et privé engagée depuis 2000 à généraliser la vaccination des enfants. Elle s'est dotée d'un fonds mondial - le « Vaccine Fund » - financé par une fondation privée (la fondation Gates), neuf gouvernements, la Commission Européenne et des entreprises (notamment du secteur pharmaceutique)⁴⁰. Le GAVI se fixe comme lignes directrices (i) de se concentrer sur les populations les plus défavorisées des pays pauvres, (ii) d'aller de pair avec les interventions les plus rentables et les technologies les plus faciles à utiliser, (iii) d'accroître la capacité à prévoir et réduire les frais de transaction, (iv) de subordonner les financements aux résultats, (v) de promouvoir la viabilité à long terme, (vi) de s'inspirer des priorités nationales et de s'harmoniser avec d'autres types de financements pour la santé.

La multiplication de ces fonds peut s'analyser sous différents angles. Le premier serait celui d'être des instruments pour redresser des situations non prises en compte dans -ou de redresser des distorsions induites par- les politiques d'ajustements des dernières décennies, particulièrement destructrices des systèmes sociaux des PED. Le second, en relation avec le premier, pourrait analyser ces nouveaux mécanismes de financement comme une tentative de la communauté internationale de se dégager des contraintes, d'une part des institutions financières (notamment de la conditionnalité), d'autre part, des lourdeurs des institutions opérationnelles. Ils permettent une souplesse d'attribution, commandée par la technicité et le choix de la meilleure structure (benchmark). Ils intègrent également dans l'action des éléments novateurs, notamment l'obligation de résultats et des formes de partenariats publics privés ; domaines dans lesquels les structures internationales existantes éprouvent quelques difficultés pour passer de l'idée à la pratique. Mais ces structures créent également des distorsions dans le système, en créant de nouveaux doublons et en accentuant le besoin de nouveaux mécanismes de coordination.

2.2. Clarifier les mandats des organisations internationales pour éviter les recoupements

Une des premières choses qui frappent dans les domaines économiques et financiers est l'absence d'une enceinte commune où puissent simultanément se discuter les questions relatives à l'APD, au commerce, à la dette, à l'environnement ; une enceinte où des arbitrages puissent être pris en toute connaissance de cause et sans a priori. L'ECOSOC qui devrait remplir ce rôle ne le fait pas, d'une part parce que sa composition, trop nombreuse, ne le permet pas ; d'autre part, parce qu'il n'a pas le fonctionnement régulier (quotidien, hebdomadaire...) d'autres instances, comme le Conseil de sécurité ou les Conseils d'administration de la Banque et du FMI. L'ECOSOC n'est même jamais réuni en cas de crise économique ou humanitaire et ne peut donc jouer aucun véritable rôle d'impulsion. La revitalisation de l'ECOSOC est un concept évoqué depuis de

³⁹. Des informations complémentaires peuvent être trouvées sur le site : www.theglobalfund.org

⁴⁰. A concurrence de 1,3 milliards USD depuis 2000.

nombreuses années, sans avoir jamais été mis en pratique. Les idées françaises, régulièrement avancées, de création d'un Conseil de sécurité économique et social⁴¹, paraissent se heurter à de l'hostilité ou dans le meilleur des cas à une indifférence teintée de scepticisme.

Dans l'hypothèse d'une réforme de la Charte, qui serait provoquée par l'approbation d'un élargissement du Conseil de sécurité, un point essentiel devrait porter sur la réforme de l'ECOSOC à travers deux points : la diminution de sa composition (qui pourrait être réduite à 36 membres – reflet de la composition actuelle des Conseils d'administration du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et du PAM) et la demande qui lui serait faite de se réunir au moins une fois par semaine pour traiter des questions économiques, sociales et environnementales globales. Un point clé pour la réussite de la réforme, notamment pour la rendre acceptable aux yeux des grandes puissances économiques, serait de casser le lien de subordination actuel qui existe entre l'Assemblée générale et l'ECOSOC : les décisions de ce dernier, pas plus que ne le sont celles du Conseil de sécurité, ne devraient être soumises à l'approbation finale de l'Assemblée Générale. On peut aussi envisager dans un premier temps pour favoriser l'acceptation de la réforme que ce Conseil renouvelé ne soit pas doté d'un pouvoir coercitif⁴². Sa première mission pourrait être logiquement d'examiner les mandats existants des différentes institutions spécialisées (y compris celui de l'OMC en rapport avec l'activité de la CNUCED) et d'élaborer des propositions pour réduire le nombre de chevauchements et de doublons.

L'équilibre global du système pourrait aussi être favorisé par la création, demandée par la France depuis plusieurs années d'une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement (ONUE), faisant contrepoids en matière environnementale aux compétences économiques et financières des IFIS et aux compétences commerciales de l'OMC. Le fonctionnement de l'ONUE pourrait couvrir toute une série d'activités: définition d'un cadre de secrétariat transversal pour les AME et la coordination des actions environnementales ; soutien aux politiques de développement mises en œuvre par les PED ; mobilisation de financements en faveur de projets environnementaux. En matière sociale, il y aurait également place à un renforcement des compétences du Bureau International du Travail (BIT) qui pourrait être plus régulièrement consulté par le système opérationnel sur les projets et programmes à forte dimension sociale (l'UNICEF le fait déjà sur la question du travail des enfants). Une restructuration des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pourrait enfin être aussi organisée autour de quelques thématiques fortes en reconnaissant explicitement à chaque agence un rôle international clair de chef de file : la gouvernance pour le PNUD, l'enfance pour l'UNICEF, la sécurité alimentaire pour le PAM...

2.3. Revoir les modes de financement et de représentation des Etats

En toute logique, une réforme du système de l'architecture de l'aide devrait prendre en compte la question de son financement : la réflexion conduite sur les taxations internationales sous la houlette de Jean-Pierre Landau⁴³ en constitue une pierre angulaire, car les ressources de l'APD sont souvent les premières victimes des coupes budgétaires et l'on sait d'ores et déjà qu'un certain nombre de grands pays industrialisés comme les Etats-Unis ou le Japon auront le plus grand mal à réaliser une augmentation forte de leur pourcentage de PIB affectée à l'APD. Parmi

⁴¹. Voir Stéphane Hessel (2003), « Le droit international en débat : vers un Conseil de sécurité économique et social », Le Monde Diplomatique, Paris ou encore Jacques Delors (2004), « Pour un Conseil de Sécurité Economique : contribution à la réflexion sur la réforme des Nations Unies dans le cadre des analyses sur la gouvernance mondiale », www.notre-europe.asso.fr

⁴². Kaul Inge, Pedro Conceivo, Katell Le Goulven et Ronald U.Mendoza (2003), op.cit.

⁴³. Voir dans ce rapport l'article de Jean-Pierre Landau.

les mesures d'urgence, devrait notamment figurer un réexamen en profondeur du système de financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies : le mécanisme actuel des contributions volontaires pénalise radicalement leur action et on a du mal à comprendre ou à deviner les raisons de fond qui s'opposent à la mise en place pour le PNUD ou l'UNICEF, d'un mécanisme de financement pluriannuel similaire à l'AID ou au Fonds Européen de Développement (FED).

Une dernière question ne pourra pas être éludée dans ce système qui reste entièrement maîtrisé par les Etats : celui de la représentation des sociétés civiles. Les comités nationaux de l'UNICEF, émanations de la société civile dans 37 pays, lui apportent 40% de ses ressources : ils n'ont au Conseil d'administration qu'un siège d'observateur. N'y a-t-il pas là lieu et matière à s'interroger et à faire évoluer la gouvernance existante? Si l'OMC disposait en son sein d'une instance associant le secteur privé et des syndicats (comme à l'OIC), ne serait-elle pas moins soumise à la pression d'une opinion publique instinctivement craintive de la libéralisation commerciale? Si la nouvelle ONU restait uniquement une organisation intergouvernementale, serait-elle légitime pour coordonner toutes les actions environnementales ?

En guise de conclusion, on observera que l'enjeu qui existe aujourd'hui dans le domaine de l'APD, comme dans d'autres secteurs de la vie internationale, est donc bien celui de la modernisation d'un système multilatéral daté de 1945⁴⁴, qui ne répond plus que partiellement aux besoins de ce début du XXIème siècle. Cette modernisation devrait se faire dans le sens de la cohérence de politiques responsables, de la détermination de mandats clairs et non redondants, du contrôle démocratique des institutions internationales par les peuples (dont les gouvernements ne sont que les mandants⁴⁵...). Faute de la mise en œuvre de cette réforme, dont les conditions pour certains ne sont pas réunies⁴⁶, le multilatéralisme ne pourrait être qu'amené à péricliter, à la plus grande satisfaction des tenants de l'unilatéralisme et de l'emploi privilégié de la puissance dans les relations internationales⁴⁷. Pour réussir cette réforme, il apparaît enfin essentiel qu'elle n'apparaisse pas comme un élément de l'agenda exclusivement poussé par les pays du nord au nom de leurs intérêts propres ou d'hypothétiques économies, mais bien comme une entreprise commune, la réforme d'un service public mondial de solidarité. Seule une alliance renouvelée, incluant des pays de tous horizons géographiques, économiques et culturels, peut être à même de porter un tel projet.

⁴⁴. Voir pour certains de ses pans de 1919 (cf. l'Organisation Internationale du Travail -OIT- créée en 1919).

⁴⁵. Ce que rappellent fort bien les premiers mots de la Charte : « Nous, peuples des Nations Unies, résolu (...)»

⁴⁶. Pierre Jacquet, alors directeur adjoint de l'IFRI, indiquait le 15 novembre 2001 lors de son audition devant le Haut Conseil de la Coopération Internationale que « le monde actuel ne permet des réformes radicales qu'après des crises d'une extrême gravité. Les conditions d'élaboration du système international n'apparaissent en général qu'après des guerres. » www.hcci.gouv.fr

⁴⁷. Voir sur ce point l'article de Robert Kagan traduit et publié dans *Commentaire No99* (2002) et ce constat lumineux sur l'un des ressorts de la politique américaine vis-à-vis de l'ONU, que le Président Bush et son équipe ont catalysé, mais dont ils ne sont pas les inventeurs : « Les grandes puissances, elles, ont plus à craindre de règles qui pourraient les brider que d'un état d'anarchie où leur force même leur assure sécurité et prospérité ».