



## Sommet mondial sur le développement durable 2002



Ministère des Affaires Etrangères

Ministère de l'Aménagement du  
Territoire et de l' Environnement

# GOVERNANCE MONDIALE

## CONTEXTE

'Le terme de gouvernance est associé à la fois à la démocratie et à l'administration, à la transparence, la participation et la responsabilité' (C. Brodagh, 1998).

L'Assemblée Générale des Nations Unies l'évoque en juin 1997 dans les termes suivants : « La démocratie, le respect de tous les droits de l'homme, et de toutes les libertés fondamentales, y compris le droit au développement, la transparence et la responsabilité dans la **gouvernance** et l'administration de tous les secteurs de la société, et la participation effective de la société civile compte aussi parmi les facteurs sans lesquels on ne saurait aboutir à un développement durable prenant en compte les préoccupations sociales et axé sur la personne humaine ».

Face aux enjeux de développement durable, ni les souverainetés nationales ni la mondialisation libérale ne sont en mesure d'apporter de réponses satisfaisante, c'est pourquoi la gouvernance mondiale est au cœur du progrès vers le développement durable. Face à un marché mondialisé, face à la place de plus en plus forte qu'occupent des pouvoirs aux intérêts particuliers plus que collectifs, face à une présence insuffisante des différentes parties prenantes aux instances de régulations locales, nationales, multilatérales et internationales, et enfin face à l'absence de sanctions internationales qui freinent l'efficacité des régulations mondiales existantes, les centres de la décision publique ont des difficultés à assurer efficacement leur rôle nécessaire de régulation.

## HISTOIRE DU CONCEPT DE GOVERNANCE

### ► Un concept ancien, à l'origine économique ...

L'apparition du concept de gouvernance remonte aux années 1937 (travaux de l'économiste Coase) et concernait alors l'ensemble des dispositifs de coordination interne à une entreprise, qui apparaissaient comme plus efficaces que le marché pour organiser certains échanges : la **gouvernance d'entreprise** ('**corporate governance**'), deviendra un mode de

management à la mode dans le milieu des affaires dans les années 1980.

Lorsque le gouvernement Thatcher engage une large réforme du gouvernement local, en privatisant et renforçant la centralisation, apparaît le concept de **gouvernance urbaine** ('**urban governance**') qui s'oppose au 'gouvernement local' décentralisé.

Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que la notion de **bonne gouvernance** ('**good governance**') apparaît dans le champs des relations internationales : celle – ci décrit alors, pour les organisations financières, les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes de réajustement structurel. Pour les organismes de prêts, une 'bonne gouvernance' requiert donc des réformes institutionnelles nécessaires à la réussite des programmes économiques.

### ► Pour une gouvernance au service du développement durable

La gouvernance au service du développement durable est plus exigeante : elle nécessite de travailler à promouvoir une éthique des comportements (lutte contre la corruption, les paradis fiscaux, la délinquance écologique) et le principe de précaution lorsque l'incertitude subsiste. Elle implique de veiller à la prise en compte des enjeux du développement durable par l'ensemble des institutions internationales, en particulier financières, afin d'assurer l'intégration des dimensions sociales et environnementales dans la pratique des bailleurs de fonds internationaux, régionaux et nationaux. Elle impose une transformation des formes de la décision et de l'action publique, à l'écoute et en partenariat avec la société civile.

Pour la Commission sur la gouvernance mondiale, la gouvernance est « *la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutaires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt* » (1995).

**La montée de la mondialisation de la société civile** depuis le Sommet de Rio est de plus en plus forte et les attentes exprimées doivent être entendues par les décideurs internationaux. La multiplication des « contre-sommets » aux réunions du G7, de Davos expriment bien un désir affermi d'une réorientation des décisions multilatérales, pour plus de recherche du progrès social équitable et de respect de l'environnement (Porto Allegre et sa charte, Seattle, Gênes...). Lorsque la société civile du Nord devient porteuse de messages 'au service' des pays du Sud, l'expression citoyenne d'une nouvelle solidarité humaine se doit d'être mieux prise en compte en donnant plus systématiquement une place aux ONG dans les sommets internationaux.

## **GOVERNANCE AU SEIN DU SYSTEME INTERNATIONAL**

Sur le plan international, la fin de la Seconde Guerre Mondiale voit les Etats créer un nouvel ordre mondial, reposant sur un Nouveau 'Système International' constitué d'un réseau d'Organisations Intergouvernementales (OIG), parmi lesquelles on peut différencier trois catégories :

- les organisations à *vocation universelle*, comme les Nations Unies et ses différents organes
- les *institutions internationales* telles que le FMI ou la Banque Mondiale, mais aussi le GATT (plus tard l'OMC)
- les organisations multilatérales regroupant un certain nombre d'Etats (comme l'OCDE, l'Union Européenne, l'ALENA, l'APEC, le MERCOSUR...)

### ► **l'Organisation des Nations Unies** (voir schéma ci après)

Le nationalisme économique, la politique du 'chacun pour soi', isolationnistes, totalitaires et militaristes ayant été à l'origine de deux guerres mondiales, les Etats qui créèrent l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1945 étaient bien « *résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui, en deux fois en l'espace d'une vie humaine, a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances* » (*préambule de la Charte des Nations Unies*), et *entendaient associer leurs efforts pour un Monde de paix, de progrès social et économique pour tous les peuples, dans le respect de la dignité humaine, l'égalité des hommes et des femmes, ainsi que des Nations grandes et petites* ».

Fortes aujourd'hui de 188 Etats membres, qui souscrivent à ces idéaux, l'Organisation des Nations Unies n'est ni un 'super-Etat, ni un gouvernement mondial': elle est un **forum, un lieu permanent de discussion, de négociation diplomatique et de décision internationale**. Grands ou petits, riches ou pauvres, chaque pays membre peut s'y faire entendre pour débattre et traiter de problèmes mondiaux ou impliquant plusieurs Etats. Chaque pays du monde dispose d'une voix lors des votes de l'Assemblée Générale, qui se rencontre annuellement pour prendre les grandes délibérations mondiales. 3000

diplomates s'y rencontrent chaque jour au sein de commissions et groupes de travail.

Outre l'Assemblée Générale, instance politique qui rassemble l'ensemble des Ministres des Affaires Etrangères, les Nations Unies fonctionnent grâce au **Conseil de Sécurité** (15 Etats Membres, chargé du maintien de la paix et de la sécurité internationale), au **Conseil Economique et Social** (ECOSOC, 54 Etats Membres, qui produit des recommandations sur la base des travaux de plus de 17 Institutions et organismes spécialisés de l'ONU pour guider les décisions des Etats Membres et les décisions politiques de l'ONU), à la **Cour de Justice Internationale de la Haye** (tribunal de l'ONU, composée de 15 magistrats de nationalité différentes) et au **Secrétariat** (8700 fonctionnaires, en charge de l'exécution des décisions de l'ONU, avec à sa tête le Secrétaire Général – aujourd'hui Kofi Annam).

Des **organismes opérationnels** (PNUD, PNUE, HCR, UNICEF, PAM, FNUAP) ont progressivement été créés pour permettre d'agir directement dans les pays (principalement ceux en voie de développement) où une intervention urgente est nécessaire : ils sont soumis à l'autorité du Secrétaire Général des Nations Unies, même s'il dispose d'un budget et d'un organe de décision qui leur sont propres.

Enfin les **institutions spécialisées**, dont les champs d'action sont plus sectoriels, sont des organisations intergouvernementales qui travaillent de manière indépendante les unes des autres, tout en ayant des accords particuliers de collaboration avec l'ONU.

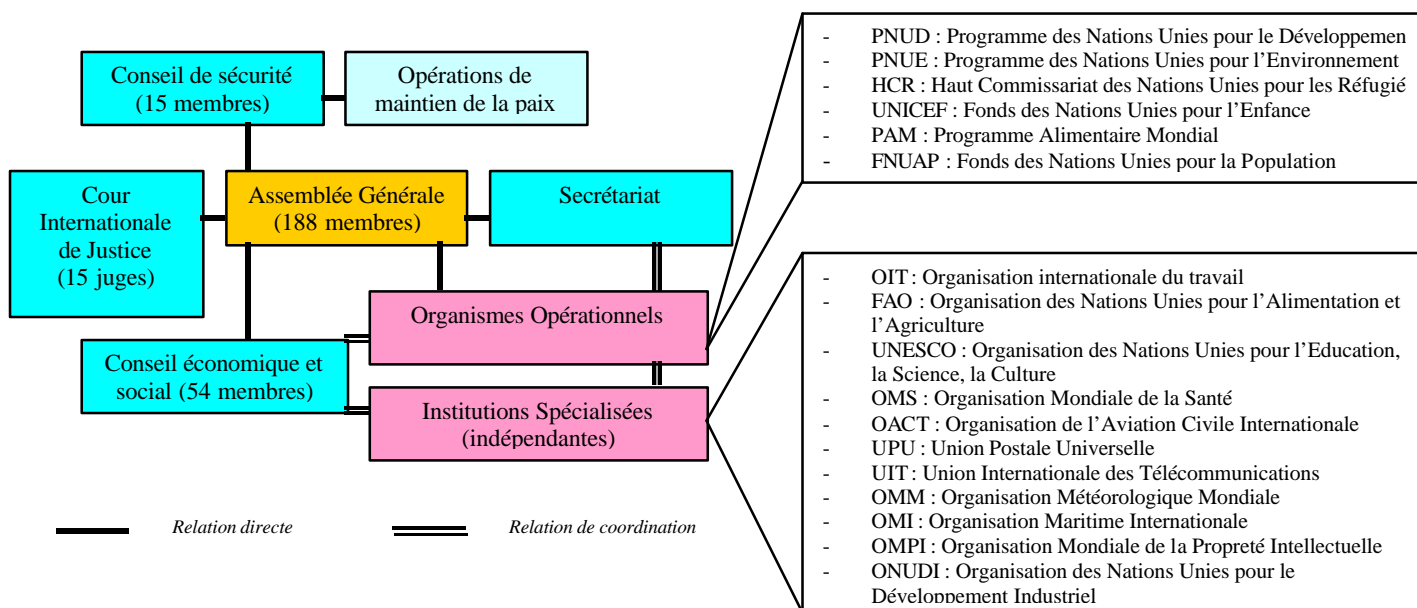
### ► **Les Institutions internationales**

**Les Institutions de Bretton Woods (le Fond Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale)** ont engagé des réformes pour s'adapter aux enjeux du développement durable mais ne lui attribuent pas nécessairement la même définition, que les organes de l'ONU.

Elles ont développé la notion de 'bonne gouvernance' après avoir constaté qu'il n'était pas possible de régler l'ensemble des problèmes des pays en développement par des réformes économiques, mais qu'il convenait de redonner aux questions politiques et sociales leur place dans les stratégies de développement. Un volet de 'bonne gouvernance' a donc été introduit dans les programmes des organismes internationaux de financement, notamment d'ajustements structurels, préconisant des réformes institutionnelles et la nécessité d'un secteur public efficace pour rendre efficaces les marchés et le développement économique.

Les institutions de Bretton Woods incitent ainsi avant tout au retour à l'Etat de droit (donc la moralisation de la gestion publique et la lutte contre la corruption), à l'amélioration de la gestion du secteur public (réforme de la fonction publique), au perfectionnement des méthodes de comptabilité et de vérification des comptes, à la décentralisation de certains services publics et à la privatisation d'entreprises publiques et à la mise en place d'infrastructures juridiques compatibles avec l'entreprise privée.

## Système des Nations Unies (structure simplifiée)



Par cette stratégie, les institutions financières incitent à une limitation des prérogatives de l'État, comme une nécessité au renforcement des acteurs de la société civile. La privatisation et la décentralisation sont ainsi présentées comme moyen de renforcer l'initiative des populations, leur autonomie et leur participation au développement à long terme du pays.

Par contre, les institutions de Bretton Woods peinent à pleinement intégrer les dimensions environnementales, et la prise en compte des ressources naturelles dans les stratégies de développement, même si la Banque Mondiale a engagé divers programmes pour une meilleure prise en compte du développement durable (cf site de la Banque Mondiale).

**L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)**, qui succéda en 1994, à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) est un forum multilatéral de concertation entre États, qui s'applique à éliminer les obstacles aux échanges commerciaux, en vue de la libéralisation du commerce.

Le préambule de l'OMC mentionne l'objectif de développement durable : « Les parties signataires de l'accord reconnaissent que "leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, [...] l'accroissement de la production et du commerce des marchandises et des services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique. » et l'OMC a tenté une ouverture aux préoccupations environnementales, notamment par la mise en place d'un Comité du Commerce et de l'Environnement (CCE).

Mais, au cours des trente dernières années, les accords multilatéraux d'environnement et les politiques nationales d'environnement s'étant significativement développés, leurs exigences interfèrent, voire s'opposent, de plus en plus souvent avec le système de libéralisation du commerce. Et

c'est alors à l'OMC, qui dispose d'un dispositif de règlement des différends entre États (en l'absence d'une instance ayant les pouvoirs équivalents en matière d'environnement) qu'il revient d'arbitrer les différends entre régulation du commerce et régulation de l'environnement.

Plus récemment, le champ de compétence de l'OMC s'est étendu à des domaines comme les droits de propriété intellectuelle, le commerce des services (dont les services liés à l'environnement et l'énergie), les questions sanitaires et phytosanitaires et les investissements liés au commerce, et les accords sur les obstacles techniques au commerce (OTC) ou sur les subventions et mesures compensatoires ont été renforcés. Certaines de leurs dispositions ont des répercussions sur la protection de l'environnement : le CCE a reçu la charge de déterminer « s'il y a lieu de modifier les dispositions du système commercial multilatéral, après avoir identifié les liens entre les dispositions commerciales et les mesures environnementales ». Mais son action est décevante, car assujettie à deux contraintes majeures : premièrement, la compétence de l'OMC en matière de coordination des politiques est limitée au commerce et aux aspects des politiques environnementales 'qui peuvent avoir des effets notables sur les échanges' entre États ; deuxièmement, si des problèmes de coordination liés au renforcement de la protection de l'environnement existent, le CCE doit les régler 'de façon à préserver les principes du système commercial multilatéral (SCM)'.

Les modalités de prise en compte de l'environnement et des considérations sociales par l'OMC est un enjeu fort de développement durable. Les grands points de débats ([site Solagrail](#), [Attac](#)) concernent aussi bien les processus et méthodes de production, que les interactions entre règles de l'OMC et des AME, que les modalités de règlements des différends avec notamment la prise en compte (ou non) du principe de précaution.

### ► Gouvernance des institutions internationales pour un développement durable

La gouvernance au service du développement durable vise à prévenir l'unilatéralisme des décisions et à veiller à la coordination et à la régulation des politiques. Elle doit permettre d'assurer un meilleur respect de l'environnement et des normes sociales dans les échanges commerciaux, et d'aller vers un meilleur équilibre des relations Nord / Sud. Les États doivent affermir leur rôle de régulateur, et tirer leur force les uns des autres en agissant ensemble au sein d'institutions communes fondées sur des règles et valeurs partagées. Ces institutions doivent refléter l'équilibre des forces dans le monde (notamment Nord / Sud), et offrir systématiquement des lieux et temps de coopération entre les États et l'ensemble des acteurs non étatiques.

Le chemin est encore long pour y parvenir. Deux constats s'imposent aujourd'hui :

- l'absence de principes directeurs et de positions communes quant aux règles de prise de décision interne au système international a créé une crise de gouvernabilité au niveau supranational : une réforme des organisations internationales s'impose, notamment en ce qui concerne la [gouvernance environnementale](#)
- l'intégration des dimensions sociales, environnementales et économiques dans le système international est faible et s'impose pour permettre un réel progrès vers le développement durable.

## **GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE INTERNATIONALE**

**La gouvernance *environnementale* internationale est partie intégrante de la gouvernance internationale pour le développement durable.**

Pourtant force est de constater un manque de coordination entre les instances internationales dû à la multiplication des organisations internationales qui ont des compétences en matière d'environnement, au détriment de la cohérence des actions.

La mise en œuvre des conventions d'environnement et des accords multilatéraux en environnement est encore insuffisante, faute de juger du respect des obligations souscrites par les États.

L'absence de mécanismes de règlement des différends liés à l'environnement risque de mettre en échec les mesures environnementales ayant un lien avec le commerce du fait de la jurisprudence commerciale.

Le rôle du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, ainsi que du FEM méritent d'être confortées pour permettre un suivi de leurs recommandations et décisions.

La France, au travers de l'action européenne, attache le plus grand intérêt à l'amélioration de la gouvernance internationale en matière d'environnement : elle appuie ces orientations et contribuera au renforcement de la gouvernance internationale et à la mise en place de régulations nécessaires. Elle appuiera la création d'une **Organisation Mondiale de l'Environnement**.

## **GOUVERNANCE NATIONALE ET LOCALE**

Le développement durable passe également par la mise en place de nouvelles gouvernances nationales et locales.

► **Participation des citoyens (voir fiche n° 11)**

► **Gouvernance nationale du développement durable : les Conseils Nationaux pour le développement durable**

Depuis 1992, environ 70 pays ont créé des Conseils Nationaux du Développement Durable ou des structures similaires (comme la [Commission Française du Développement Durable](#) en France). Leur structure, composition et nature diffèrent entre pays, et de ce fait leur incidence et leur implication dans l'élaboration des politiques nationales et notamment de la stratégie nationale de développement durable sont extrêmement variables.

La [Commission du Développement Durable des Nations Unies](#) constate qu'ils 'ont en règle générale quatre tâches principales : (a) faciliter la participation de la société civile à la prise de décision gouvernementale ; (b) promouvoir une approche intégrée des questions économiques, sociales et environnementales ; (c) répertorier les accords mondiaux ; (d) fournir un appui à la société civile dans le cadre des réunions et délibérations des Nations Unies.

Néanmoins leur action est freinée dans la majorité des pays, notamment par les priorités et lobbying concurrents au concept de développement durable, la pénurie des ressources financières et humaines qui sont mis à leur disposition, la difficulté d'obtenir des consensus entre parties prenantes, la faiblesse des soutiens politiques nationaux.

## **INITIATIVES ET DEBATS POUR UNE GOUVERNANCE MONDIALE RENOVEE**

Portail d'AGORA 21 de sites sur la [gouvernance](#)

[Gouvernance dans l'Union européenne: Un livre blanc](#)

[Document soumis à discussion dans le cadre de la préparation du Sommet de Johannesburg](#)

Point de vue de [Solagral](#)