

CONFRONTER LA CRISE DE LA GOUVERNANCE MONDIALE

Résumé Exécutif

The Report of the Commission on Global Security, Justice & Governance is supported by The Hague Institute for Global Justice and the Stimson Center.

About The Hague Institute for Global Justice

The Hague Institute for Global Justice is an independent, nonpartisan organization established to conduct interdisciplinary policy-relevant research, develop practitioner tools, and convene experts, practitioners, and policymakers to facilitate knowledge sharing. Through this work the Institute aims to contribute to, and further strengthen, the global framework for preventing and resolving conflict and promoting international peace. The Hague Institute for Global Justice, or simply The Hague Institute, was established in 2011 by the city of The Hague, key Hague-based organizations, and with support from the Dutch government. Located in the city that has been a symbol of peace and justice for over a century, The Hague Institute is positioned uniquely to address issues at the intersection of peace, security, and justice.

About Stimson

The Stimson Center is a nonprofit and nonpartisan think tank that finds pragmatic solutions to global security challenges. In 2014, Stimson celebrated twenty-five years of pragmatic research and policy analysis to reduce nuclear, environmental, and other transnational threats to global, regional, and national security; enhance policymakers' and public understanding of the changing global security agenda; engage civil society and industry in problem-solving to help fill gaps in existing governance structures; and strengthen institutions and processes for a more peaceful world. The MacArthur Foundation recognized Stimson in 2013 with its Award for Creative and Effective Institutions.

Résumé Exécutif

Confronter la Crise de la Gouvernance Mondiale

Aujourd'hui, l'humanité doit faire face à de nombreux problèmes d'ordre global qui requièrent notre attention immédiate – des multiples guerres et attaques terroristes alimentées par l'extrémisme violent, de la répression par des régimes autocratiques, des conflits en Afrique, en Europe de l'Est, au Moyen-Orient et ailleurs, à la montée globale des dangers liés au changement climatique, aux chocs économiques qui se propagent au sein d'économies interdépendantes et aux cyber-menaces de plus en plus sophistiquées. Ces problèmes interconnectés ne peuvent pas être résolus efficacement par un seul pays ou groupe d'États : nous portons inévitablement la responsabilité de la sécurité de chacun. Cependant, la réponse à ces défis qui compromettent la sécurité, le progrès et les droits des hommes dépasse les capacités politiques et opérationnelles des institutions de gouvernance mondiale créées au milieu du vingtième siècle à des fins essentielles mais différentes.

Nous vivons dans une époque de convergence. La croissance de la connectivité mondiale, notamment, favorise le chaos tout en offrant de nouvelles possibilités d'affronter des problèmes ancestraux tels que la pauvreté mondiale, la discrimination fondée sur le sexe et la propagation de maladies. 2015 est une année convergente, aussi bien pour ces problèmes que pour de plus récents, comme la dégradation environnementale. Les performances des technologies actuelles et l'intensification du flux des populations, des biens, des services et des capitaux associés à l'économie globale hyper connectée d'aujourd'hui permettent de faire progresser les Objectifs de Développement Durable pour 2015-2030, qui seront lancés par les dirigeants mondiaux aux Nations-Unies en Septembre prochain. En ce qui concerne le changement climatique, la conférence qui se tiendra à Paris au mois de décembre offrira une occasion unique de faire avancer le programme de lutte contre ce fléau. Il est également probable que la gestion de l'Internet connaisse très bientôt un changement en profondeur. L'ONU repense ses méthodes de prévention de conflit, de maintien et de consolidation de la paix. Le débat quant à la meilleure façon de promouvoir les droits des hommes et l'État de droit international reste, lui, contentieux. En résumé, 2015 sera une année décisive qui offrira la possibilité de franchir un nouveau seuil vers une gouvernance mondiale et une expérience humaine améliorées. Ce Rapport entreprend ce défi avec toute l'ampleur et l'attention nécessaires à cela.

La Commission sur la Sécurité, la Justice et la Gouvernance Mondiale réforme de manière pragmatique en utilisant de nouveaux outils et réseaux pour bâtir des institutions mondiales plus performantes ainsi qu'une nouvelle éthique globale. Son objectif est d'inciter les responsables politiques, les leaders d'opinion et la société civile internationale à consacrer davantage d'attention aux solutions dynamiques et innovantes requises pour contrer les enjeux imminents auxquels nous devons faire face. Il nous faudra surmonter les divisions profondes qui contribuent à la crise actuelle de la gouvernance mondiale afin de répondre aux nouvelles menaces et opportunités, mais cela prendra du temps. Le lancement de ce Rapport marquera le début d'un effort commun visant à encourager une série d'innovations liées à la gouvernance mondiale, en vue du soixante-dixième anniversaire des Nations Unies, en 2020, et qui se poursuivra au-delà.

L'intersection entre la justice et la sécurité – appelée la *sécurité juste* – est primordiale pour comprendre et mieux aborder les menaces et enjeux pesant aujourd'hui sur la gouvernance globale.*

La justice, y compris via l'établissement de l'État de droit, est essentielle pour protéger la sécurité humaine aux niveaux personnel et communal. Inversement, une société juste sans sécurité n'est seulement qu'une illusion. Analyser les défis globaux à travers le prisme de la sécurité juste met en exergue non seulement les tensions profondes, dont on doit être conscient, mais aussi les possibles complémentarités qui doivent être gérées ou

* *Sécurité juste* se traduit ainsi dans les cinq autres langues officielles des Nations Unies : Anglais, just security ; Arabe, أمن العدالة ; Chinois: 公正安全 ; et Espagnol, seguridad justa. Pour davantage d'informations sur le concept, veuillez consulter pp. 12-14 dans la version intégrale du rapport.

renforcées. Cela apporte de nouvelles perspectives et met l'accent sur l'urgence à aborder des problèmes souvent inextricables, à l'intérieur comme à l'extérieur de nos frontières.

La sécurité juste a pour but de forger un système global de gouvernance responsable, juste et efficace ainsi qu'une paix durable. Cette vision est ancrée dans un engagement international à long terme pour les droits des hommes, le droit international et le rôle crucial des institutions multilatérales, des États et des acteurs non étatiques, en constante évolution. En plus des Nations Unies, un nombre croissant d'organisations régionales, dont l'Union Africaine, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, l'Union Européenne et l'Union des nations Sud-Américaines, contribuent à façonner les tendances globales. La société civile, le monde des affaires, les villes, et le corps médiatique jouent un rôle tout aussi important, chacun apportant des perspectives et avantages uniques de par leurs différentes tailles et étendues. Ces acteurs, dont l'envergure mondiale continue de croître, peuvent adopter ensemble une approche en réseau pour proposer des solutions globales et innovantes aux problèmes les plus graves que le monde doit affronter.

Les trois principaux défis et opportunités pour la gouvernance mondiale concernent les zones fragiles ou touchées par des conflits, le climat et les êtres vivants, ainsi que l'économie mondiale hyper connectée.

En premier lieu, dans les États et régions fragiles, les écarts importants en matière de sécurité, de justice et de gouvernance sont facilement identifiables mais difficiles à combler. Malgré une hausse des opérations de stabilisation et de maintien de la paix onusiennes depuis le début des années 2000, *la gestion des États fragiles et des conflits violents* demeure plus que jamais compliquée et coûteuse, comme en témoignent les milliards de dollars dépensés chaque année en quête de paix durable. Les nombreux conflits intra-étatiques simultanés, récurrents et souvent exploités par les organisations terroristes et criminelles internationales ont renversé la tendance décroissante de la violence politique observée depuis la fin de la Guerre Froide. Pendant la seule année 2014, le nombre de réfugiés a augmenté de 2,1 millions, atteignant un niveau record. Le nombre de personnes déplacées dans leur propre pays à cause de conflits armés s'est également accru de 5,2 millions, un autre record déplorable. Dans le même temps, le rôle croissant tenu par les femmes, les organisations de la société civile et les entreprises, dont les opinions sont amplifiées grâce aux nouvelles technologies de communication, offrent de nouvelles possibilités pour un maintien de la paix efficace, un renouvellement de la gouvernance, et une justice transformatrice. Pour répondre à ces menaces, défis et opportunités, la Commission propose les recommandations suivantes : †

- **Créer une nouvelle génération d'opérations de maintien de la paix et de médiation de conflits par les Nations Unies** : renforcer les capacités de réaction des médiateurs expérimentés, comprenant une plus grande proportion de femmes, pour prévenir les crises et conflits, afin de maintenir et consolider la paix ; renforcer les capacités de déploiement du personnel civil, policier et militaire pour répondre rapidement aux besoins des missions urgentes de maintien de la paix ; créer un nouveau cadre afin d'identifier le personnel le plus expérimenté pour devenir Chef de Mission ou membre des équipes de direction ; investir dans la justice transformatrice et pas seulement transitionnelle ; et coordonner les activités de façon étroite avec les acteurs régionaux et la société civile locale, en prêtant particulièrement attention à l'inclusion des femmes dans le processus de paix.
- **Renforcer la responsabilité dans la Prévention, la Protection et la Reconstruction** : investir dans des capacités d'alerte rapide et des plans d'action pour la Responsabilité de Protéger (R2P) afin d'établir une approche de la prévention des atrocités impliquant toutes les agences et programmes de l'ONU ; intégrer des contrôleurs dans toutes les missions de l'ONU participant à l'implémentation de R2P ; et enfin fixer des objectifs concrets et réalisables pour tous les acteurs internationaux cherchant à prévenir les cas d'atrocités de masse, y réagir et rétablir la situation.

En second lieu, après chaque publication successive du rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), la nécessité de prendre des mesures extraordinaires et décisives pour *traiter les*

† Chaque recommandation est organisée dans le Rapport, incluant ses raisons (par ex., comment elle améliore l'interaction entre la sécurité et la justice dans la gouvernance mondiale), ses principales caractéristiques et ses progrès. Une liste des recommandations de la Commission se trouve dans le Sommaire des Recommandations (pp. 114-117 dans la version intégrale du rapport).

causes et l'impact du changement climatique devient de plus en plus manifeste et urgente, tout comme la nécessité d'élaborer de nouvelles approches plus performantes pour relever les défis du changement climatique, y compris une collaboration plus importante entre le secteur privé et public. À l'échelle mondiale, l'augmentation régulière des émissions de gaz à effet de serre réchauffe l'atmosphère et les océans, favorise la fonte des calottes polaires, l'acidification des océans et fait monter le niveau de la mer au détriment de la vie marine et de la sécurité humaine. Le changement climatique touche plus durement ceux dont la capacité à s'adapter est moindre et dont la seule solution est souvent de partir. Le GIEC estime que le nombre de réfugiés climatiques sera de 100 millions en 2015 et 150 million en 2050. L'impact des humains sur le climat global est on ne peut plus clair, mais les réponses pour y remédier n'ont pas encore pris en compte les profondes injustices créées par le manque de soutien aux populations les plus vulnérables afin qu'elles s'adaptent. Alors que les États parties à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) se préparent à la 21^e Conférence des Parties à Paris, beaucoup espèrent la conclusion d'un accord exécutoire mais restent tout de même inquiets quant à son exécution réelle. Atténuer les effets dus au changement climatique et s'y adapter impliquent une nouvelle conception de ce que constituent la sécurité et la justice au 21^e siècle. Pour répondre de manière efficace et avec créativité à ce défi caractéristique de la gouvernance mondiale, la Commission propose les recommandations générales suivantes :

- **Innover pour une meilleure gouvernance climatique** : faciliter de nouvelles formes d'engagements entre la CCNUCC et les divers régimes internationaux, les autorités infranationales, et la société civile ; créer un Organisme International de Surveillance du Carbone, un Bureau Central International de Lutte contre le Changement Climatique, et un Conseil Consultatif sur le Génie Climatique pour examiner tous les essais nécessitant une modification atmosphérique ; et définir un objectif global pour une adaptation climatique comparable à l'objectif international de limiter le réchauffement climatique à 2 degrés centigrade.
- **Développer un centre au sein du Fonds Vert pour le Climat, autorisant la délivrance de licence pour les technologies écologiques** : exploiter les innovations résultant du partenariat public-privé en faveur de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, notamment en soutien aux populations vulnérables dans les pays en voie de développement.

En troisième et dernier lieu, la mondialisation économique et technologique a engendré une *économie globale hyper connectée* avec de nombreux bénéfices pour beaucoup mais une dégradation des inégalités économiques pour les autres, ainsi que de nouvelles menaces pour la stabilité économique mondiale et pour la sécurité publique et individuelle ainsi que celle des entreprises. La crise financière américaine de 2008 et 2009 s'est étendue à l'ensemble du secteur financier, entraînant des pertes bancaires de plus de 4,1 billions de dollars US et provoquant une hausse du chômage mondial allant jusqu'à 30 millions. Les économies nationales et régionales restent vulnérables à la fuite de capitaux, comme en témoignent les milliards de dollars US perdus chaque année à cause de flux financiers illicites. La connectivité favorise les nouvelles formes de crime, d'espionnage, et de vol de propriété intellectuelle et de ressources naturelles. Cependant, trois milliards de personnes (et davantage à l'avenir) ont accès à Internet, contribuant de la sorte – conjointement avec d'autres méthodes de communication – à une croissance effrénée du commerce mondial. Accroître l'accès aux nouvelles technologies, et ainsi faciliter la participation dans l'économie globale, permettrait de sortir de la pauvreté la plus totale dix millions de personnes et de faire avancer le programme de développement pour l'après-2015, créant ainsi un monde plus sûr et juste. En réponse à ces risques et opportunités inhérents, la Commission propose les recommandations suivantes :

- **Etablir un G20+ avec un nouveau cadre de coopération économique internationale pour éviter de futurs chocs financiers et remplir les promesses du programme de développement pour l'après-2015** : améliorer la coordination institutionnelle du G20-UN-Bretton Woods pour empêcher la propagation de chocs financiers transfrontaliers, promouvoir une réforme économique inclusive, et encourager une croissance équitable, indispensable pour atteindre les dix-sept Objectifs de Développement Durable.
- **Développer un réseau global de centres sur la cybercriminalité et accroître l'accès à Internet dans l'hémisphère Sud grâce au renforcement des capacités** : soutenir la réponse globale aux cyberattaques via INTERPOL et les équipes nationales d'intervention informatique d'urgence (CERTs) et améliorer l'accès à Internet ainsi que la cyber sécurité dans l'hémisphère Sud, par le biais d'initiatives variées, dont le programme 2020 pour l'International Telecommunications Union's Connect et la promotion de meilleures cyber-pratiques.

Une approche de réforme pratique et intégrée mettant en valeur l'importance et la relation étroite entre les questions de sécurité et de justice permet non seulement de progresser dans ces trois domaines à la portée mondiale, mais aussi de mieux appréhender les questions multisectorielles, telles que l'égalité des sexes, la migration et la lutte anti-corruption. Si elle est bien gérée, l'économie globale hyper connectée fournit les outils appropriés à la promotion de réponses locales et internationales aux besoins spécifiques des États fragiles ou zones de conflit. Il en va de même pour les nouvelles technologies de communication et la révolution des « données massives » (appelées *big data*) qui elles aussi participent à la libération de la créativité humaine et à une action collective pour affronter la crise climatique. Dans le même temps, un monde petit, dense et interconnecté comme le nôtre ne peut prospérer si la vie de plus d'un milliard d'habitants ne dépasse le seuil de base assurant sécurité et dignité ; si l'élévation du niveau des océans ainsi que les périodes de sécheresse, d'inondation ou de tempêtes extrêmes continuent de s'amplifier, ou encore si les réseaux de trafic et d'extrémisme violent menacent la sécurité, le bien-être et la survie de millions d'êtres humains.

Un ensemble cohérent en matière de réforme de la gouvernance mondiale pour promouvoir une sécurité juste requiert l'innovation et la modernisation des institutions globales ainsi que l'engagement de façon intergénérationnelle, significative et efficace des organisations régionales, des autorités locales, du secteur privé et de la société civile.

Les échecs répétés de réforme au sein de l'ONU et d'autres institutions aggravent la crise de la gouvernance globale avec des conséquences sur la sécurité et la justice. Faire avancer le progrès demande une solide compréhension des obstacles rencontrés lors de réformes passées. En particulier, ces obstacles comprennent : (i) un manque de volonté politique, notamment de la part des démocraties les plus puissantes ou des bureaucraties solidement établies ; (ii) une mauvaise conception et un faible plaidoyer pour une politique ou réforme institutionnelle particulière ; et (iii) l'investissement de compétences et ressources limitées pour soutenir le programme de réformes jusqu'à sa réalisation complète.

En aidant à mobiliser la pression pour des réformes institutionnelles globales (intergouvernementales) tout en restant des partenaires créatifs proposant aux institutions globales des perspectives novatrices, les acteurs non-étatiques, régionaux et locaux font partie intégrale d'une gouvernance en réseau encore à ses débuts. Pour réussir au 21^e siècle, les Nations Unies et autres institutions internationales doivent élargir leur rôle fédérateur traditionnel auprès des États Membres pour inclure des façons novatrices d'engager ces acteurs dont l'influence ne cesse de s'accroître.

En profitant des opportunités pour une meilleure gouvernance globale, tout en demeurant conscient des risques et enjeux inhérents au processus de réforme, la Commission propose les recommandations suivantes :

- **Fonder le partenariat global de l'ONU** : donner plus de visibilité à des questions stratégiques sous-représentées, telles que les droits des femmes, les migrations et la formation des travailleurs d'aujourd'hui, par le biais de nouvelles conventions sociales ainsi qu'un nouveau réseau associé à une plateforme en ligne grâce auxquels l'ensemble du système de l'ONU peut profiter de l'expérience de la société civile et des entreprises.
- **Élargir le nombre des membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies et l'engagement des acteurs non-traditionnels** : créer d'avantage d'opportunités pour les pays, les organisations régionales, les autorités locales et les acteurs non-étatiques leur permettant de participer au rétablissement, au maintien et à la consolidation de la paix, tout en renforçant la légitimité représentative du Conseil et limitant le recours au veto.
- **Fonder un Conseil de l'ONU pour la consolidation de la paix** : transformer la Commission de consolidation de la paix en un Conseil – semblable à la transformation de la Commission des droits de l'homme en 2005 – avec de nouvelles autorités de coordination, de nouvelles ressources financières et de savoir, et une nouvelle orientation vers la prévention, y compris via « des audits sur les opérations de consolidation de la paix ».

- **Renforcer et tirer pleinement profit de la Cour Internationale de Justice** : permettre une plus grande reconnaissance de la compétence de la Cour Internationale et faire pleinement usage, de manière innovante, de ses avis consultatifs faisant autorité.
- **Améliorer les relations de travail entre le Conseil de Sécurité, la Cour Internationale de Justice, et le Conseil des Droits de l'Homme** : encourager un dialogue soutenu et des sanctions pour exécuter un jugement ou des mandats d'arrêt, tirer profit de l'ensemble de l'analyse de conflit et des mesures précoces recommandées en cas de violations massives des droits de l'homme issus de l'initiative "Les Droits Humains avant tout".
- **Lancer le Réseau Parlementaire de l'ONU** : fonder un comité consultatif parlementaire pour l'Assemblée Générale des Nations Unies afin de favoriser davantage la sensibilisation et la participation au sein de la gouvernance de l'ONU, semblable à d'autres réseaux déjà en place à la Banque Mondiale, au Fond Monétaire International, à l'Organisation Mondiale du Commerce, et d'autres organisations régionales.

Une stratégie efficace de réforme requiert des coalitions intelligentes entre états qui partagent les mêmes valeurs et acteurs non-étatiques, afin de mobiliser et renforcer le processus de changement. Les idées, les réseaux, les ressources, et les capacités de leadership de tous les acteurs qui veulent contribuer doivent être évalués, cultivés et exploités le plus tôt possible au début des initiatives pour la réforme de la gouvernance globale, y compris par les gouvernements, les groupes de la société civile, le secteur privé, les organisations régionales, et les autorités locales. Trois exemples emblématiques de ce fonctionnement sont la Coalition pour la Cour pénale internationale, la Campagne internationale pour l'interdiction des mines, et l'effort international pour adopter R2P comme norme mondiale.

Des étapes intermédiaires soutenues par des outils de communication, de suivi et de coordination bien maîtrisés sont essentielles au succès. La Commission recommande notamment une approche hybride qui utilise les points forts de deux éléments essentiels à la réforme de la gouvernance globale, conçus pour surmonter les divisions fondamentales au sein de la communauté internationale :

- **Réformer au moyen de stratégies parallèles** admet que différentes sortes de négociations de réformes multilatérales nécessitent différentes instances de concertation et évoluent à des rythmes différents. Procéder ainsi facilite un enchaînement judicieux des réformes basées sur des critères tels que l'urgence, la faisabilité politique et le coût.
- En marquant le soixante-dixième anniversaire de l'ONU en 2020 avec comme point culminant une négociation multipartite et multilatérale officielle sur des réformes institutionnelles globales, une **Conférence Mondiale sur les Institutions Globales** pourrait servir de point de rassemblement pour des coalitions intelligentes et dans le même temps générer un élan politique favorable à des réformes mondiales urgentes et multiples.

Lorsque la sécurité et la justice sont considérées et reconnues comme étant collectivement essentielles à la gouvernance globale, les défis actuels les plus urgents peuvent être surmontés. Une juste sécurité peut influencer un programme pratique de réformes qui font évoluer nos institutions globales, nos lois, nos instruments politiques, et nos relations. Les dirigeants de tous les pays, que cela concerne ceux des pays les plus puissants ou les acteurs mondiaux émergents, ont notamment la responsabilité de garantir que les Nations Unies et les autres organisations internationales continuent à être une source d'inspiration, à protéger les droits de l'homme, et donnent aux populations les plus vulnérables une raison d'espérer. Garantir la sécurité et la justice pour tous et toutes les nations est un impératif pratique et moral de notre temps. Une juste sécurité est destinée à permettre à l'humanité de non seulement survivre mais aussi de prospérer avec dignité, en offrant une base pour une nouvelle éthique mondiale et une nouvelle orientation pour une gouvernance globale.