

MONDIALISATION, MULTILATÉRALISME ET GOUVERNANCE GLOBALE

Philippe MOREAU DEFARGES

Introduction

Philippe MOREAU DEFARGES

La réforme de l'ONU, obsédante et impossible

Catherine DE GINESTEL

La réforme des Nations Unies et l'autonomie du Secrétariat

Philippe LE PRESTRE

Gouvernance internationale de l'environnement. Une initiative française

Thomas BERNAUER et Thomas SATTLER

*Les litiges de l'OMC sur la protection de l'environnement
et des consommateurs*

Saskia SASSEN

L'Etat et la mondialisation. La participation dénationalisée

Olivia DE MALEVILLE

Vers l'élargissement du canal de Panamá? Enjeux économiques et stratégiques

INTRODUCTION

MONDIALISATION, MULTILATÉRALISME
ET GOUVERNANCE GLOBALE :
ENTRE TERGIVERSATIONS ET PETITS PAS

PAR

PHILIPPE MOREAU DEFARGES (*)

Du point de vue de la mondialisation et de la gouvernance globale, 2005 laissera des traces modestes : c'est l'année des tergiversations et des petits pas. 2005 confirme la contradiction politique majeure qui tiraille les processus de mondialisation, contradiction entre quête laborieuse de disciplines globales, permanence des inégalités de puissance et résistance vigoureuse des souverainetés étatiques.

La réforme de l'Organisation des Nations Unies (ONU) s'enlise, ainsi que le montrent les articles de Philippe Moreau Defarges et de Catherine de Ginestel. Le soixantième anniversaire de l'ONU (2005) devait être l'occasion de la réforme tant attendue de l'Organisation. Deux facteurs poussaient dans cette direction : d'une part, les échecs ou les insuffisances de l'ONU dans ses multiples interventions depuis les années 1990, d'autre part, un secrétaire général prestigieux, Kofi Annan, décidé à laisser une marque historique et créant dans ce but un Groupe de personnalités de haut niveau, comité planétaire de sages accouchant d'un rapport équilibré. Cependant, tel le carrosse de Cendrillon, le beau rêve s'évanouit. Kofi Annan se trouve compromis par les scandales financiers, qui décrédibilisent lourdement la bureaucratie onusienne. Les Etats du Tiers-Monde, qui regroupent près des trois quarts des membres de l'ONU, se disputent, notamment pour les éventuels nouveaux sièges de membres permanents au Conseil de sécurité, et n'ont qu'un terrain d'union : protéger leur souveraineté contre les ingérences de la communauté internationale. Enfin, les plus gros colosses – surtout les Etats-Unis, mais aussi la Chine et la Russie – n'aiment guère l'ONU et s'accommodent de son impuissance.

Le Protocole de Kyoto, en vigueur depuis 2005, définit entre les Etats ou les entités parties – Union européenne, Canada, Japon et Russie – un ensemble de disciplines visant à limiter les émissions humaines de gaz à

(*) Ministre plénipotentiaire, chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI, Paris, France), enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France) et à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

effet de serre (CO₂, méthane...). Il constitue la première pierre d'un dispositif global visant à maîtriser les changements climatiques de notre planète. Cependant, ce document souffre de deux faiblesses graves : il ne fixe de plafonds que pour des pays développés et les Etats-Unis ne l'ont pas ratifié. En novembre-décembre 2005 s'est tenue à Montréal une Conférence faisant le point sur la mise en œuvre de ce texte et sur sa prorogation après son échéance (2012), qu'évoque utilement Philippe Le Prestre. Le succès est raisonnable. Le Protocole sera maintenu après 2012. En outre, le grand ennemi du Protocole, les Etats-Unis, premier émetteur mondial de gaz à effet de serre, se sont engagés à nouer un dialogue avec les Etats liés par le Protocole. L'Administration Bush, aux prises avec un Iraq très difficile, a perdu un peu de l'arrogance des lendemains du 11 septembre 2001.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC), créée en 1995, attend toujours d'être l'enceinte d'une de ces immenses négociations (*rounds*), qui ont fait la gloire de la structure qui l'a précédée, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Qu'y a-t-il de changé? Des lendemains de la Seconde Guerre mondiale aux années 1990, le système international d'échanges n'implique que des pays occidentaux : Etats-Unis, Canada, Japon, Europe occidentale... Or, le prochain *Round* ou cycle de négociations sera mondial, impliquant de manière active la Chine, l'Inde, le Brésil... Ce que réclament ces nouveaux venus, c'est d'abattre les protections qu'a maintenues l'Occident pour abriter des secteurs dits sensibles : textiles, agriculture... Les pays occidentaux traînent les pieds ou se rejettent les responsabilités les uns sur les autres, ainsi que le montrent Thomas Bernauer et Thomas Sattler au sujet de la protection de l'environnement et des consommateurs. De plus, le champ des négociations ne cesse de s'élargir et de se complexifier : produits industriels, productions spécifiques (coton, par exemple), agriculture, services, propriété intellectuelle... En décembre 2005, la réunion de l'OMC à Hong Kong s'achève sur un accord minimal : le processus continue, la percée décisive interviendra à la prochaine rencontre.

On sort de l'interétatisme avec l'analyse du phénomène de «*glocalisation*» par Saskia Sassen, qui voit les «*villes mondiales*» intérioriser la mondialisation, lui servir de point d'ancrage et de relais et relativiser les instruments étatiques traditionnels. En contraste – ou en complément – apparaissent les problèmes posés par l'élargissement du canal interocéanique de Panama, dont traite Olivia de Maleville : longtemps voie de puissance américaine et quoique toujours d'importance stratégique, ce chemin ouvert au commerce mondial semble retrouver sa vocation initiale, être l'un des passages privilégiés du commerce mondial.

LA RÉFORME DE L'ONU, OBSÉDANTE ET IMPOSSIBLE

PAR

PHILIPPE MOREAU DEFARGES (*)

Kofi Annan promettait d'être un grand secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) : premier Africain du sud du Sahara à occuper cette fonction, élégant et raffiné, montrant une exceptionnelle ouverture d'esprit, prix Nobel de la paix en 2001, Kofi Annan rassemble tous les atouts pour trancher sur la plupart de ses prédécesseurs. En 2002-2003, tout au long de la crise iraquienne, il affirme calmement l'indépendance de l'organisation mondiale face à la rudesse de l'Administration Bush. En outre, il bénéficie d'un moment unique : le soixantième anniversaire de l'ONU, l'entrée dans le XXI^e siècle, l'organisation mondiale pouvant marquer ce moment par un grand projet pour le nouveau millénaire. Achevant son second (et dernier) mandat en 2007, Kofi Annan, s'il veut laisser son nom dans l'Histoire, doit donc relever le défi suprême : faire adopter une réforme réelle de l'ONU, qui consacre l'organisation mondiale en gardienne incontestée et incontestable de la paix mondiale. Cependant, il faut toujours attendre la dernière page, la dernière ligne. Kofi Annan, diplomate d'envergure, n'est pas un gestionnaire. En 2004, plusieurs scandales révèlent les approximations graves de la gestion Annan – notamment des trafics financiers autour de l'opération «Pétrole contre nourriture». La crédibilité du secrétaire général est irrémédiablement atteinte.

Le 8 septembre 2001, trois jours avant les fatidiques attentats d'Al Qaïda contre les Tours jumelles de New York, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration du Millénaire, dont l'ambition est de donner un nouveau départ à la gouvernance mondiale. Dans ce cadre, en septembre 2003, Kofi Annan, alors à son apogée, met en branle un processus de réforme de l'ONU. Fidèle à lui-même, le secrétaire général avance à pas comptés. Il crée un Groupe de personnalités de haut niveau, comprenant dix-sept sages, unanimement respectés pour leur compétence et leur rigueur – le Français choisi est Robert Badinter – et présidé par un ancien Premier ministre de la Thaïlande, Anand Panyarachun. Ces personnalités sauront avoir l'envergure de vues, mais aussi la prudence nécessaire pour

(*) Ministre plénipotentiaire, chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI, France), enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France) et à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

trouver des solutions équilibrées, tenant compte des résistances multiples à toute réforme. Le 2 décembre 2004, le rapport «*sur les menaces, les défis et le changement*», «Un monde plus sûr : notre affaire à tous», est remis au secrétaire général. Le 21 mars 2005, Kofi Annan, puisant largement dans le rapport, propose un très ambitieux plan de réforme. Le rendez-vous décisif a lieu à New York, avec, à l'ONU, le Sommet mondial du Millénaire, du 17 au 28 septembre 2005, auquel sont présents 146 chefs d'Etat et de gouvernement. Le moment est historique... et le résultat proche du néant : il ne sort rien de substantiel du Sommet, l'ONU ou plutôt les 191 Etats membres s'engageant à continuer à débattre des thèmes analysés dans le Rapport.

Cet article se propose d'analyser le plan de réforme préparé par le Groupe de haut niveau et le secrétaire général, puis de s'interroger sur les raisons de son échec, avant d'examiner brièvement les conditions politiques indispensables à toute réforme.

UNE STRATÉGIE DE CONTOURNEMENT

La réforme de l'ONU fait partie des innombrables serpents de mer des relations internationales. L'ONU, créée en 1945, repose sur le rapport de force issu de la Seconde Guerre mondiale, érigeant les cinq vainqueurs (Etats-Unis, URSS devenue Russie, Chine, Royaume-Uni et France) en responsables essentiels de la paix mondiale, toute décision en la matière devant être acceptée par les Cinq, chacun disposant d'un droit de veto. Or, depuis 1945, que de changements ! L'ONU, née avec 51 Etats membres, en compte, en 2006, 191 : elle est devenue authentiquement universelle. L'ONU n'est plus paralysée, comme elle l'était tout au long de la Guerre froide, par l'antagonisme Est-Ouest – chacun des deux Super-Grands utilisant son veto pour bloquer l'évocation par le Conseil de sécurité de tout dossier qui le gênerait. La problématique de la paix – celle-ci constituant la raison d'être de la Charte – s'est considérablement élargie. Pour les auteurs de la Charte, en 1945, maintenir la paix, c'était soit stopper des Etats tentés de se faire la guerre, soit intervenir pour les bloquer si la guerre éclatait. Soixante ans plus tard, le but est beaucoup plus ambitieux, puisqu'il s'agit certes d'empêcher la guerre, mais aussi de faire plus, de conduire les Etats, les sociétés à passer d'une relation de haine, d'hostilité à une relation d'échange, de travail en commun. Le silence des armes est une condition nécessaire, mais très partielle. La paix se construit par des processus de dialogue et de coopération ; elle doit inclure l'ensemble de la vie sociale, le commerce, la gestion des ressources naturelles, la prise en compte des droits de tous.

Les plans de réforme, globaux ou limités, de l'ONU se sont accumulés et aucun ne s'est matérialisé. Ainsi, en 1992, l'Agenda pour la paix du secré-

taire général Boutros Boutros Ghali puis, en 2000, le Rapport Brahimi sur les opérations de maintien de la paix. L'échec est toujours dû au même obstacle : la composition du Conseil de sécurité (1). L'objectif est toujours le même : parvenir à «*une représentation équitable*» au Conseil de sécurité. Une fois ce but posé, les difficultés se bousculent : qu'est-ce qu'une représentation équitable ? Les cinq vainqueurs de 1945 restent-ils des membres permanents légitimes ? En l'absence de fin d'une nouvelle grande guerre, désignant plus ou moins clairement les plus forts, quels seraient les critères pertinents d'une représentation équitable ? Les capacités militaires ? Les ressources économiques ? Le souci d'assumer des responsabilités internationales ? Le principe même de membres permanents demeure-t-il admissible dans un monde démocratique, où toute fonction est périodiquement soumise au vote ? De même, le droit de veto ne serait-il pas un privilège hérité d'un âge diplomatique dépassé, celui des jeux d'équilibre et du concert des puissances ?

En outre, toute révision de la Charte (2) relève de l'article 108 qui stipule : «*les amendements à la présente Charte entreront en vigueur pour tous les membres des Nations Unies quand ils auront été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité*». En langage clair, aucune modification de la composition et des pouvoirs du Conseil de sécurité n'est possible si un ou plusieurs des membres permanents s'y opposent.

Dans cette perspective, le Plan Panyarachun-Annan apparaît très habile, en cela qu'il choisit une stratégie de contournement. Tout projet de réforme doit partir de ce qu'est le système international, de ce que sont les États. D'où une démarche à la fois abordant la question de la paix dans ses dimensions plus vastes et prenant acte des situations politiques, des «*droits*» ou des «*avantages acquis*». Ne pas violer ce qui existe, mais ajouter, diluer, tel est le fil directeur du Plan Panyarachun-Annan. Ainsi, le Rapport rappelle «*que le premier intervenant devant les menaces, anciennes et nouvelles, qui nous guettent, reste l'Etat souverain, dont la Charte consacre pleinement le rôle, les responsabilités et les droits*» (3). A partir de ce constat, le projet de réforme de l'ONU s'articule autour de trois axes : une approche globale de la paix, un recours étatique à la force encadré, un Conseil de sécurité plus ouvert.

(1) Le Conseil de sécurité est composé de quinze membres : cinq permanents (Etats-Unis, Russie, Chine, Royaume-Uni et France) et dix non permanents, élus pour deux ans par l'Assemblée générale, celle-ci respectant un équilibre entre les grandes régions du monde. Pour être adoptée, toute décision de fond (chapitre VII, «*Maintien de la paix*») du Conseil doit réunir neuf voix en sa faveur et ne se heurter à aucun veto de l'un des cinq permanents.

(2) La modification de la composition du Conseil de sécurité exige une révision de la Charte (art. 23).

(3) Rapport A/59/565, 2 déc. 2004, p. 11.

Aborder la paix de la manière la plus globale possible

Depuis 1945, la problématique de la paix a très profondément évolué. Il s'agit toujours d'empêcher les Etats de s'agresser les uns les autres, mais il faut aller beaucoup plus loin, en édifiant des rapports irréversiblement pacifiques, non seulement entre les Etats, mais aussi entre les peuples, les sociétés; la paix devient un processus global et permanent, métamorphosant la jungle interétatique en une société des Etats. Cette nouvelle paix mobilise donc une gamme infinie d'outils, des bonnes vieilles négociations diplomatiques aux mécanismes de désarmement, du développement des échanges de toutes sortes à la construction d'Etats. En même temps, à la guerre interétatique, qui n'est pas près de disparaître – ainsi, en 2003, les Etats-Unis et l'Iraq de Saddam Hussein –, s'ajoutent d'autres formes de violence ou de délinquance: terrorismes de divers types; trafics multiformes.

Le Rapport du Groupe des personnalités de haut niveau examine toutes ces dimensions et propose «*un nouveau consensus sur la sécurité*». «*Dès lors, le pari à tenir est rien moins que de parvenir à une nouvelle entente entre des alliances en lambeaux, entre riches et pauvres, entre des peuples qu'éloignent la méfiance et un fossé culturel qui va en s'élargissant. Nous devons nous accorder sur ce principe simple: nous sommes tous responsables de la sécurité les uns des autres. Et cette entente s'appréciera à l'épreuve des faits*» (4). Dans cette vision, la sécurité implique tout ce qui met en danger la vie humaine: les guerres – internationales et civiles – et, au-delà, toute forme de violence, mais aussi les maladies, les catastrophes naturelles. La mission de l'ONU devient infinie, allant de la maîtrise des conflits au désarmement, de la santé publique aux équilibres écologiques. Le maintien de la paix s'élargit en une tâche immense et perpétuelle: bâtir une authentique société interétatique, fondée sur des Etats rationnels et raisonnables. Il y a là un effort d'appréhension des mutations du système international. Alors que la diplomatie classique s'organise autour des rivalités entre Etats, la nouvelle diplomatie vise à promouvoir une gouvernance de la terre, associant les Etats, les organisations internationales, les mouvements privés de toutes catégories. L'ONU doit s'imposer comme l'enceinte suprême, couronnant l'ensemble des institutions en expansion quasi constante depuis les lendemains de la Seconde Guerre mondiale.

Encadrer le recours à la force par les Etats

L'ambition ultime de la Charte des Nations Unies est bien le transfert du «*monopole de la force légitime*» des Etats vers un policier mondial. Ainsi que l'explique remarquablement le philosophe-sociologue allemand Max

(4) *Op. cit.*, p. 12.

Weber, l'Etat souverain moderne se définit par «*le monopole de la force légitime*» : sur son territoire, il assure souverainement la police; face à l'extérieur, il est le maître de la guerre, suprême instrument pour s'opposer à toute agression extérieure. Or, la Charte de l'ONU fait de la guerre, acte légitime, «naturel» dans les rapports interétatiques, une délinquance, qu'il appartient au policier mondial, le Conseil de sécurité, de prévenir ou de stopper; cependant, elle ne garantit à aucun Etat que l'ONU viendra nécessairement, automatiquement le défendre et le sauver s'il est attaqué. L'engagement de la Charte est beaucoup plus modeste : si un Etat est agressé par un autre Etat, le Conseil de sécurité délibérera du conflit et prendra les mesures... sur lesquelles il parviendra à se mettre d'accord. Ainsi, face à tout conflit, chacun des cinq membres permanents peut à tout moment mettre son veto et bloquer toute proposition de décision relative à ce conflit (5). La Charte reconnaît clairement ses limites en rappelant dans son article 51 qu'«*aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense* (6), individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée» (7). Le policier mondial agit s'il peut agir et tout Etat peut se retrouver seul devant son agresseur.

Le Rapport du Groupe des personnalités de haut niveau prend acte de ses contradictions pour conclure que la Charte ne saurait priver les Etats de recourir à la force. A nouveau, le rêve utopique d'un policier mondial, placé au-dessus des Etats, doit laisser la place à une approche plus réaliste : dégager des «*critères servant à déterminer quand l'emploi de la force se justifie*» (8). Le but n'est plus d'abolir la guerre, ni même d'en faire un acte de délinquance mais de l'encadrer, de la discipliner.

Une nouvelle fois, l'Histoire reprend la vieille question de l'encadrement d'une réalité (la guerre) impossible à éradiquer. Tel était notamment le débat des théologiens des âges classiques s'interrogeant sur «*la guerre juste*» : comment rendre juste ce qui est fondamentalement injuste, mais ne peut être supprimé? Justement en élaborant des critères encadrant la force. Cinq critères – qui ressemblent étonnamment (?) à ceux des théologiens – sont énumérés (9) :

- la menace doit être grave : les théologiens, eux, évoquent un tort considérable qu'il est indispensable de réparer pour que le monde retrouve l'harmonie voulue par Dieu;

(5) Durant la Guerre froide, bien des conflits (Vietnam, Afghanistan...) échappent au Conseil de sécurité, l'un des deux super-Grands indiquant clairement qu'il aura recours au veto si l'affaire est débattue par le Conseil.

(6) Le texte anglais est encore plus fort, rappelant un droit naturel de «*self defence*» (autodéfense).

(7) «*Jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales*», ajoute l'article 51. Alors qu'advient-il si le Conseil ne se met pas d'accord sur ces mesures?

(8) Rapport cité, p. 3.

(9) *Idem*, pp. 62-63.

- le motif doit être légitime : ainsi, empêcher une agression ou y mettre fin ;
- l'action militaire doit intervenir en dernier ressort, toutes les ressources du dialogue et de la négociation ayant été épuisées ;
- les moyens doivent être proportionnels : la force doit être strictement mesurée, ne jamais excéder le strict nécessaire ;
- les chances de succès doivent être rigoureusement évaluées : si le recours à la force se révèle inévitable, il doit être efficace.

Ces cinq conditions traduisent le souci d'un usage dominé, contrôlé de la force : frapper, mais frapper de manière « civilisée ». Cette approche soulève d'innombrables difficultés. Chacun des cinq critères peut être évalué très différemment par chacun. Par exemple, la proportionnalité des moyens ne risque-t-elle de vouer l'action à l'inefficacité ? (10) Par ailleurs, si ces critères sont adoptés, le Conseil de sécurité veillera à leur respect. Cependant, ne renouera-t-il pas très vite avec ses jeux traditionnels, chacun des membres étant tenté de déclarer conforme aux critères toute action militaire entreprise par un Etat ami, allié ou protégé et, à l'inverse, de regarder comme non conforme toute action d'un Etat rival ou ennemi ?

Ouvrir le Conseil de sécurité sans le bouleverser

Faire que la composition du Conseil de sécurité exprime exactement les réels équilibres internationaux, telle est l'ambition suprême de toute réforme de l'ONU. Cependant, cette ambition se heurte toujours aux deux mêmes obstacles :

- aucun des cinq membres permanents n'est prêt à abandonner son siège ; de plus, chacun de ces cinq permanents dispose, par l'article 108 de la Charte, d'un pouvoir de veto sur toute proposition de réforme ;
- nombre d'Etats (Allemagne, Japon, Inde, Brésil et bien d'autres) revendiquent pour eux un siège de membre permanent et chaque demande en suscite d'autres : la candidature de l'Inde entraîne, au nom du « pourquoi pas moi ? », celle du Pakistan ; la candidature de l'Allemagne déchaîne la fureur de l'Italie et celle du Japon, les foudres de la Chine. Les surenchères sont telles que les détenteurs présents des sièges de membres permanents sont fondés à ne pas bouger.

De plus, les débats sur la réforme du Conseil de sécurité sont toujours demeurés très partiels ou biaisés : seule est mise sur la table la modification de la composition du Conseil de sécurité, essentiellement par l'accueil de nouveaux membres permanents. Deux questions majeures et interdépendantes restent, semble-t-il, tabou : le principe même de membres permanents, d'Etats bénéficiant à perpétuité d'une supériorité due à un moment

(10) Durant la Seconde Guerre mondiale, les bombardements massifs des populations civiles sont justifiés par une volonté humanitaire : la frappe dure et cruelle des civils poussera ces derniers à faire pression sur leurs gouvernements pour que ceux-ci acceptent la défaite ; ainsi les hostilités seront-elles raccourcies.

historique (la victoire de 1945 (11)) et le droit de veto. Dans un système international démocratique, de tels privilèges, de telles dérogations à l'égalité sont-ils admissibles ?

Quant au Plan Panyarachun-Annan, il tente à nouveau un contournement. Il ne touche pas aux cinq membres permanents actuels et propose seulement d'ajouter de nouveaux membres permanents et non permanents. Deux formules *a priori* passablement obscures sont proposées : soit la création de six sièges supplémentaires de membres permanents sans droit de veto et de trois sièges de membres non permanents ; soit l'ajout d'un nouveau groupe de huit sièges semi-permanents (mandat de quatre ans renouvelable)..., ainsi que d'un siège avec un mandat de deux ans non renouvelable. A l'arrivée, les deux formules instaureraient un Conseil de sécurité de vingt-quatre membres, se divisant en quatre groupes géographiques égaux : Afrique, Asie-Pacifique, Europe, Amériques. Le Conseil de sécurité serait plus « démocratique », plus représentatif de toutes les parties du monde ; en même temps, la position « particulière » (droit de veto) des cinq membres permanents ne serait pas affectée.

Le Plan est intelligent, habile et prudent. Pourtant, lors de l'Assemblée générale de l'automne 2005, il est très vite enterré, même si des morceaux, parfois significatifs, sont plus ou moins sauvés du naufrage. Une sorte de morale ou de moralité internationale tend à être reconnue sinon par tous les Etats, du moins par le plus grand nombre : le devoir et le droit de la communauté internationale d'intervenir pour s'opposer à tout crime de masse (génocide, crimes de guerre, purification ethnique...) sont consacrés. Une Commission pour la consolidation de la paix, instance consultative, est instituée afin de mieux organiser les stratégies coordonnées d'établissement de la paix et de reconstruction à l'issue de guerres. La Commission des droits de l'homme, très discréditée car dominée par des Etats peu respectueux des droits de l'homme (12), pourrait être réformée.

POURQUOI UN ENTERREMENT SI RAPIDE ?

L'enterrement du Plan Panyarachun-Annan résulte de quatre raisons majeures.

(11) Les cinq membres permanents sont désignés en 1945. Cette position va de soi pour les trois puissances directrices de la Grande Alliance contre l'Allemagne hitlérienne et le Japon : Etats-Unis, URSS et Royaume-Uni. La Chine est imposée par les Etats-Unis du président Franklin D. Roosevelt, qui veut un relais en principe sûr dans l'Asie-Pacifique. En ce qui concerne la France, ni les Etats-Unis, ni l'URSS ne souhaitent la vaincue de 1940 comme membre permanent, mais Churchill, conscient que la vieille Europe est la grande perdante du conflit, veut avoir avec lui un autre Etat de cette vieille Europe, d'où son soutien à la France.

(12) En 2003, cette Commission élit comme présidente pour un an l'ambassadrice représentant la Libye!

Le discrédit de la bureaucratie onusienne

La bureaucratie onusienne est une énorme machinerie – ou usine à gaz, ou tuyauterie –, manipulant de considérables quantités d'argent et impliquant des acteurs multiples et divers : fonctionnaires internationaux et nationaux, diplomates, politiciens, chefs de clans, organisations non gouvernementales, entrepreneurs et intermédiaires de tous types... Les occasions de détournement, de corruption sont innombrables. En outre, à partir des années 1990, la fin de la Guerre froide, l'éclatement d'affrontements interminables (Balkans, Afrique...) engagent l'ONU dans des interventions très diverses, allant de la mise en œuvre de sanctions à des opérations militaires. Se développent alors des scandales : oubli dans un placard de la boîte noire de l'avion du Président rwandais Juvénal Habyarimana, alors que c'est la mort de ce Président dans cet avion qui a fourni le détonateur du génocide de 1994 ; implication de plus de 2 000 sociétés de 66 pays dans les trafics autour du Programme «Pétrole contre nourriture» visant à procurer aux Iraquiens des produits indispensables à leur survie ; insuffisances dans la sécurité du personnel onusien à Bagdad (13).

L'hostilité quasi militante de l'Administration Bush

L'ONU est un enfant des Etats-Unis (14), mais, pour Washington, c'est un enfant ingrat. Les Etats-Unis n'oublient pas l'anti-américanisme et l'antisionisme virulents de l'Assemblée générale dans les années 1970. En 2002-2003, la crise iraquienne, puis la guerre durcissent la méfiance des Etats-Unis. L'Administration Bush, sous l'influence notamment du Secrétaire d'Etat d'alors, Colin Powell, cherche à obtenir une caution onusienne dans son combat déterminé pour abattre Saddam Hussein ; au début 2003, alors que la guerre est irrémédiablement décidée, l'Administration Bush, sous la pression de son principal allié, le Royaume-Uni de Tony Blair, tente en vain de rallier le Conseil de sécurité à une résolution autorisant l'usage de la force armée contre Bagdad ; la France, vieille et difficile alliée, menace de bloquer le texte par son veto. Pour Washington, l'humiliation diplomatique est évidente, l'ONU est un piège.

Les objectifs de l'Administration Bush apparaissent alors de deux ordres : – utiliser l'ONU comme instrument de légitimation : les Etats-Unis font voter par le Conseil de sécurité trois résolutions légitimant leur présence en Iraq, le 22 mai 2003, la 1 483 sur les modalités d'association de l'ONU à l'administration de l'Iraq, le 14 août 2003, la 1 500, approuvant la mise en place d'un Conseil intérimaire de gouvernement et le 8 juin 2004, la

(13) Le 19 août 2003, un attentat terrible détruit l'immeuble de l'ONU à Bagdad et tue notamment son représentant spécial, Sergio Vieira de Mello.

(14) Stephen C. SCHLESINGER, *Act of Creation. The Founding of the United Nations*, Westview Press, Boulder, 2003, 374 p.

1 546 sur le processus de rétablissement de la souveraineté iraquienne. Les deux premiers textes obtiennent quatorze voix pour sur quinze (abstention de la Syrie), le troisième est voté à l'unanimité. Dans les trois cas, la France se trouve dans le camp des oui aux Etats-Unis. L'opposition virulente à la politique américaine a fondu comme neige au soleil!

- mettre au pas l'organisation mondiale : telle est bien, en 2005, la mission du nouveau représentant des Etats-Unis auprès de l'ONU, John Bolton. Ce diplomate, républicain dur, est sans états d'âme. L'ONU est une monstrueuse bureaucratie aux services des intérêts américains; elle doit apprendre ce qu'il en coûte de maltraiter la puissance américaine. Le but est non d'opérer une réforme radicale de l'organisation mondiale, mais de la soumettre à des contrôles stricts et permanents. Une strangulation lente, maintenant l'ONU en vie... en permanence au bord de l'asphyxie.

Les hypocrisies, les divisions, mais aussi les capacités d'apprentissage du Tiers-Monde

Avec et depuis la décolonisation, l'ONU et surtout l'Assemblée générale sont les tribunes du Tiers-Monde. L'Assemblée générale est à l'origine d'innombrables résolutions explicitant l'ordre mondial juste que veut promouvoir le Tiers-Monde : égalité souveraine des Etats, abandon du recours à la force armée, coopération pour le développement... Cette diplomatie déclaratoire a peu de conséquences concrètes, mais elle fait exister le Tiers-Monde, parfois avec des moments symboliques forts – ainsi, le 18 novembre 1974, à l'apogée du tiers-mondisme, l'accueil triomphal de Yasser Arafat par l'Assemblée générale.

Puis le Tiers-Monde découvre l'ambiguïté et la trahison. Les rêves de développement économique autosuffisant tournent court. La Chine, l'Inde et bien d'autres optent pour l'ouverture aux échanges, la compétition, le capitalisme. La souveraineté étatique, la non-ingérence dans les affaires intérieures, ardemment défendues par le Tiers-Monde, se révèlent un habillage dissimulant des pratiques politiques très douteuses : régimes dictatoriaux, confiscation du pouvoir par des minorités, oppression des populations... L'émancipation du Sud ne se traduit souvent que par un transfert de tyrannie, les maîtres blancs laissant la place à des mégalomanes sans scrupules. Dans ces conditions, comment le Tiers-Monde peut-il se présenter comme exemplaire, comme porteur d'un ordre international enfin équitable ?

Les rivalités, les jeux étatiques du Tiers-Monde ne font que renouer avec le réalisme classique : appétits de puissance, jalousies et même guerres ouvertes. Les nobles principes de la coexistence pacifique (Bandung, 1955) résistent très mal aux réalités du pouvoir. A l'ONU s'installe une dure concurrence pour des sièges de membres permanents... au conditionnel. Pour

les colosses (notamment Inde et Brésil), l'obtention d'un siège de membre permanent est ressentie comme un droit évident. Et chaque colosse a son ou ses rivaux : pour l'Inde, le Pakistan; pour le Brésil, l'Argentine et le Mexique.

Enfin, le Tiers-Monde apprend. Le Tiers-Monde du début du XXI^e siècle a beaucoup progressé par rapport à celui lyrique et souvent délirant des lendemains de la décolonisation. Nombre d'Etats du Tiers-Monde ont mis beaucoup d'eau dans le vin de leurs compétences exclusives : ils acceptent non seulement le principe d'élections libres et transparentes, mais encore la surveillance de ces scrutins par des instances internationales. Dans le domaine économique, la quasi-totalité se rallie au système international d'échanges et s'y ancre en rejoignant l'Organisation mondiale du commerce ou au moins en posant sa candidature. Le Fonds monétaire international, même s'il reste perçu comme un père fouettard de l'orthodoxie économique, est admis comme un partenaire inévitable. Enfin, le Tiers-Monde entre dans les jeux de la puissance – ainsi, avec la formation du G20, regroupement d'Etats du Sud dans les négociations commerciales multilatérales. Dans ces jeux, le Tiers-Monde peut s'unir face à l'Occident et contre lui, mais tout autant se diviser dès que s'opposent les intérêts spécifiques des Etats du Sud.

L'usage de la force

L'ambition ultime de l'ONU est bien l'abandon par les Etats du monopole de la force légitime ou plus précisément du droit de faire la guerre, l'Organisation mondiale étant consacrée comme le policier exclusif de la planète. Or, ce droit de faire la guerre, les Etats, d'abord les plus puissants, ne sont pas prêts à y renoncer. Tout ou presque le rappelle, de l'intervention américaine en Iraq aux déclarations de la Chine revendiquant son droit légitime à reprendre Taiwan par la force. L'ONU bute contre ce trou noir : le contrôle de l'usage de la force.

UNE RÉFORME DE L'ONU EST-ELLE VRAIMENT IMPOSSIBLE ?

L'échec jusqu'à présent répété des différentes tentatives de réforme signifie-t-il que toute réforme de l'ONU est impossible? L'histoire ne prouve rien. Ce qui a été impossible ou ce qui a semblé l'être hier peut brutalement devenir possible demain. Il faut tout de même une transformation des circonstances. En ce qui concerne l'ONU, cette transformation des circonstances requiert deux conditions :

- une volonté déterminée des trois colosses (Etats-Unis, Russie et Chine) de réformer l'ONU : les trois poids lourds du système mondial demeureront

longtemps les acteurs-clefs de la géopolitique planétaire; aussi longtemps que le système international s'organisera autour d'Etats souverains et inégaux, ces trois géants conserveront une position privilégiée dans toute ONU, quelles que soient ses structures;

- une ligne commune du Sud, celui-ci se mettant d'accord sur les champions qui le représenteront dans les instances dirigeantes et d'abord au Conseil de sécurité.

Si ces deux conditions sont réunies, une alliance pour la réforme de l'ONU peut se nouer entre les trois colosses et le Sud, l'Europe étant la cible et la victime de cette réforme. Cependant, le Royaume-Uni et la France ne disposent-ils pas d'un droit de veto sur toute réforme de l'ONU? En même temps comment le veto de deux anciennes grandes puissances tiendra-t-il devant l'union des acteurs les plus dynamiques de la planète? Les procédures dépendent des rapports de force, elles ne peuvent être des verrous absolus dans un monde en changement profond.

L'Europe – à la fois l'Union européenne et ses Etats membres – doit vraiment s'interroger sur l'avenir de l'ONU et sur sa place en son sein. Si l'Europe n'anticipe pas, elle pourrait être le bouc émissaire idéal et la grande perdante de la réforme. La gouvernance planétaire est difficile à matérialiser, mais son développement est inévitable. L'ONU en sera sinon le lieu exclusif, au moins un rouage essentiel. L'ONU devra à la fois tenir compte des grands équilibres mondiaux – en clair, faire une place aux colosses du Sud – et respecter les principes démocratiques.

LA RÉFORME DES NATIONS UNIES ET L'AUTONOMIE DU SECRÉTARIAT

PAR

CATHERINE DE GINESTEL (*)

L'indépendance de l'administration de l'Organisation des Nations Unies (ONU) est un enjeu central de la réforme soumise à la décision de ses Etats membres dans un contexte de tension croissante entre des Etats-Unis de plus en plus isolés et la majorité des autres pays, tandis que le pôle européen, désaligné et remarquablement uni sur ce dossier, a affirmé son poids politique. Ce tournant sera pris – ou non – pendant l'année qui commence, la dernière du mandat de son instigateur, le secrétaire général Kofi Annan.

Ainsi que la forte représentation de chefs d'Etat et de gouvernement enregistrée au Sommet de l'ONU de septembre 2005 l'atteste, l'ONU est plus que jamais le lieu où la totalité (1) des pays de la planète viennent défendre, au nom de visions souvent différentes, leurs positions sur les affaires du monde et leur poids sur l'échiquier mondial. C'est aussi l'endroit où se définit l'intérêt collectif et où, parfois, il prévaut. L'aboutissement du projet de réforme présenté par le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan (2), et endossé par les participants au Sommet pourrait être une de ces occasions. Car c'est bel et bien une redistribution du pouvoir au sein de l'Organisation qui, dans son principe, a été validée par les Etats en ce sommet de septembre.

A cet égard, l'enjeu de l'élargissement du Conseil de sécurité a été largement commenté : en fixant comme objectif l'amélioration de sa représentativité, le Sommet a enclenché un processus qui pourrait se traduire dans les faits par une augmentation des membres permanents du Conseil et, en conséquence, par le partage du pouvoir actuellement exercé par cinq pays. Un aspect moins clairement perçu, la réforme des interactions entre l'institution politique et son administration, est pourtant lui aussi capital. Ce qui est ici réclamé n'est rien moins que la prise d'autonomie de l'ONU à l'égard de ses constituants, les Etats membres, dans la gestion des missions qui lui sont confiées. Pour ce faire, l'Organisation se doterait d'une instance de contrôle qui veillerait au respect de cette indépendance. En outre, le ren-

(*) Journaliste en charge du Centre des nouvelles de l'Organisation des Nations Unies (New York, Etats-Unis) en 2003 et 2004.

(1) Hormis Taiwan, dont le statut d'Etat indépendant est contesté par la Chine et le Vatican.

(2) *Dans une liberté plus grande*, rapport du secrétaire général des Nations Unies, A/59/2005 + Add.1 + Add.2 Add.3, disponible sur le site Internet www.un.org/french/largerfreedom/.

forcement des compétences du personnel passerait par un plan unique de départs anticipés d'une partie du personnel, ce qui laisserait les marges de manœuvre jugées nécessaires à la requalification des effectifs.

Posée en ces termes, la réforme serait une quasi-révolution. Kofi Annan ne dit d'ailleurs rien d'autre : *«le secrétaire général, en tant que chef de l'administration, doit bénéficier d'une plus grande autorité et d'une plus grande latitude en matière de gestion. Il doit aussi avoir la possibilité d'adapter les effectifs aux besoins, sans contraintes excessives. Notre système administratif doit aussi être complètement modernisé»*, expose-t-il dans le rapport présentant son projet. L'exercice inclut *«l'examen complet des règles qui régissent actuellement les ressources budgétaires et humaines»*. Devant le Conseil de sécurité, le 7 septembre 2005, le secrétaire général de l'ONU a été davantage explicite : *«il est encore plus évident que nous devons impérativement bâtir une structure de surveillance et de contrôle plus robuste et disposant de meilleures ressources et veiller à ce qu'elle soit pleinement indépendante, tant vis-à-vis du Secrétariat que par rapport à des ingérences politiques des Etats Membres»*, déclarait-il, ajoutant *«il est tout aussi vital que le secrétaire général lui-même puisse s'acquitter efficacement de ses fonctions, en prenant des décisions au jour le jour concernant le déploiement du personnel et des ressources, sans avoir à attendre une autorisation préalable de l'Assemblée générale, de ce Conseil ou de leurs diverses commissions»*.

RÉFORME 2005-2006 : LA GENÈSE

La problématique américaine

Cette mutation s'inscrit dans le contexte des tensions générées par l'inflexion de la politique américaine. Depuis l'arrivée au pouvoir de George W. Bush, la remise en cause du multilatéralisme tel qu'il était pratiqué jusqu'alors par les Etats-Unis, qu'il s'agisse de leur adhésion aux traités internationaux ou de leur participation à certains programmes de l'ONU, a été constante. Plus fondamentalement encore, de nombreux aspects de cette politique ont achevé de placer l'Organisation en porte-à-faux.

Si l'opération iraquienne avait servi de révélateur et de catalyseur, les modalités de son déroulement et, de façon plus générale, les moyens retenus par Washington pour lutter contre le terrorisme – concept de «combattant ennemi» ou *enemy combatant*, conditions de détention des suspects, utilisation de bombes au phosphore lors de l'attaque de Fallouja, pour ne citer que quelques exemples – confrontent l'institution, les valeurs qu'elle promeut et les instruments mis en place pour les défendre.

Un épisode récent illustre le phénomène. Le 7 décembre dernier, la Haute Commissaire aux droits de l'homme, Louise Arbour, déclarait que, au regard du rôle historique joué par les Etats-Unis dans la promotion des

droits de l'homme, «on avait l'impression que la situation actuelle constituait un pas en arrière». Auparavant, elle s'était dite «très préoccupée par les déclarations provenant de secteurs du gouvernement américain qui demandent que certaines sections de la CIA soient exemptées de l'obligation de respecter la Convention [contre la torture]». Elle indiquait également que «la pose d'une capuche qui crée l'étouffement» faisait partie des pratiques «clairement répertoriées comme étant des formes de torture», faisant ainsi allusion aux photos de prisonniers, détenus dans la prison iraquienne d'Abou Ghraib placée sous contrôle de l'armée américaine, dont la tête était entièrement recouverte d'une capuche. L'ambassadeur des Etats-Unis a vivement réagi, qualifiant d'*inappropriés* ces commentaires, pourtant soigneusement dosés. La réaction de Kofi Annan, en retour, a été tout aussi vive. Il n'avait «absolument aucun désaccord» avec les propos du Haut Commissaire et allait s'entretenir de l'affaire avec l'ambassadeur, a-t-il immédiatement déclaré.

La difficulté mise en exergue par cet épisode réside dans le statut du pays mis implicitement en cause qui se trouve être le plus puissant des Etats membres de l'ONU, un de ses grands fondateurs et le pays qui héberge le siège de l'Organisation. En outre, même si les éléments les plus radicaux de la scène politique américaine affirment l'inverse, l'ONU a toujours été considérée par Washington comme un instrument central de sa politique internationale.

Les problèmes qui ont émergé lors de la crise de 2003 sur le dossier iraquien ont conduit Kofi Annan à s'attaquer aux réformes de fond de l'institution. Ceux posés par la confrontation latente entre l'ONU et Washington ont fait prendre conscience de la nécessité et de l'urgence de la réforme. La campagne médiatique, conduite sans relâche pendant quelque dix-huit mois contre l'ONU et Kofi Annan, en 2004 et 2005, a permis de mesurer le risque qu'il y avait pour l'Organisation à laisser perdurer ses dysfonctionnements.

Le handicap systémique de l'ONU

Ces insuffisances, quelles sont-elles? Kofi Annan a été aussi explicite à ce sujet que peut l'être un secrétaire général dans l'exercice de ses fonctions. Pour comprendre ce que concrètement signifient les réformes touchant au fonctionnement de l'ONU, mieux vaut se tourner vers un ancien secrétaire général, libéré de ses obligations de réserve et réputé pour son parler abrupt.

Dans un livre paru en 1999 (3), après un mandat unique et mouvementé à la tête de l'Organisation, Boutros Boutros Ghali expose l'interaction des intérêts nationaux avec les décisions prises sur des dossiers qui ont marqué l'histoire de l'ONU et l'histoire tout court : la Somalie, le Rwanda, la Bos-

(3) Boutros BOUTROS GHALI, *Mes années à la maison de verre*, Fayard, 1999.

nie... Il montre comment, une fois les décisions cadres adoptées au Conseil de sécurité, la politique intérieure des pays vient contrarier l'effort collectif : troupes retirées du jour au lendemain du théâtre des opérations, interférences dans les relations interétatiques menées en parallèle de l'action de l'ONU, etc.

Ces interférences des Etats s'exercent également dans le domaine des ressources humaines, où leurs effets sont pernicieux. Boutros Boutros Ghali dresse l'état des lieux de l'administration de l'ONU à son arrivée dans ses murs en janvier 1992 : dénuement technologique, personnel en surnombre et «*indolent*», malgré la présence de collaborateurs «*dévoués, cultivés, intelligents*». Les raisons de cette situation sont clairement décrites. Outre le fait que «*certains fonctionnaires doivent à la fois leur poste et une bonne part de leur revenu au gouvernement de leur pays*» et que, «*de ce fait, au lieu de se mettre au travail lorsqu'une tâche leur est assignée, ils se préoccupent souvent d'abord des éventuelles incidences sur leurs relations avec leur pays d'origine*», ses tentatives pour «*mettre rapidement un frein à l'incompétence et aux doubles emplois*» ont suscité l'intervention des autorités nationales. «*Presque tous ceux ou celles que je suis amené à transférer, rétrograder ou licencier appellent leur gouvernement à la rescousse. Du coup, des ambassadeurs font le siège de mon bureau, exigeant que je leur explique pourquoi je prends des sanctions contre leurs compatriotes*», explique-t-il.

Ces tentatives d'intégration des équipes des agences spécialisées de l'ONU et de celles de l'administration centrale, communément appelé Secrétariat, se heurtent à un barrage à l'Assemblée générale, raconte-t-il : «*en tête de l'opposition se trouvaient mes ex-collègues du Mouvement des non-alignés. Certains m'accusaient de vouloir faire de l'ONU une entité souveraine en nommant des ambassadeurs des Nations Unies, d'autres de vouloir obtenir des renseignements sur la situation intérieure des Etats, d'autres encore de détourner à des fins politiques les fonds destinés au développement et à l'aide humanitaire*».

De toutes les influences auxquelles est soumise l'ONU, celle des Etats-Unis est sans conteste prédominante et *Mes années dans la maison de verre* en fournit des exemples éloquentes. L'essentiel du livre se joue d'ailleurs dans ce face-à-face entre un secrétaire général déterminé à «*affronter n'importe quel Etat membre, petit ou grand, qui [l']empêcherait d'exercer [les] responsabilités que l'ensemble des Etats membres lui ont confiées*» et l'administration américaine. Le face-à-face se soldera par l'éviction du secrétaire général de l'ONU.

Où il est question de l'article 100

Micro-gestion et instrumentalisation de l'institution au profit d'intérêts petits et grands ne se résument pas à une simple nuisance dont s'agaceraient

un secrétaire général qui aurait gardé un souvenir amer de son passage tumultueux et écourté à la tête de l'ONU. C'est avant tout un phénomène qui s'est développé en totale contravention avec la Charte des Nations Unies. Le grand texte fondateur de l'Organisation fait en effet obligation au secrétaire général et au personnel de l'ONU de ne solliciter et de n'accepter d'instructions d'aucun gouvernement. Simultanément, les Etats membres de l'Organisation s'engagent à «*ne pas chercher à influencer le secrétaire général et le personnel dans l'exécution de leur tâche*». L'article 100, en prévoyant cela, est, de toutes les dispositions figurant dans la bible de l'ONU, celle qui a probablement été la plus constamment ignorée.

Cette situation n'a pas fondamentalement évolué. Boutros Boutros Ghali était parvenu à supprimer certaines strates bureaucratiques, tandis que, sous l'influence des Etats, d'autres se créaient. Kofi Annan a, à son tour, tenté, dès sa prise de fonctions en 1997 et à nouveau en 2002, d'introduire des réformes qui visaient essentiellement à poursuivre la restructuration des services ou à améliorer les méthodes de gestion. Il faudra toutefois le rapport de la commission qu'il a chargée d'enquêter sur les accusations portées à l'encontre du programme «*Pétrole contre nourriture*» pour que les problèmes systémiques sapant à la fois l'efficacité et la crédibilité de l'Organisation soient publiquement exposés et que le Conseil de sécurité en soit officiellement saisi.

On retrouve dans ce rapport (4) les dysfonctionnements décrits par Boutros Boutros Ghali, notamment les problèmes fonctionnels existant entre le Secrétariat de l'ONU et ses agences spécialisées, dont les relations mutuelle «*posent question*», ainsi que le note le rapporteur à propos des difficultés rencontrées par les services du Secrétariat pour se procurer les audits des agences opérant dans le cadre du programme (vol. IV, p. 10). On apprend notamment que, pour avoir refusé de régler aux agences les sommes qu'elles réclamaient au titre de leurs «*coûts indirects*», le contrôleur de l'ONU chargé de vérifier les comptes du programme s'est vu reprocher, lors d'une réunion à laquelle participait l'ambassadeur des Etats-Unis, d'être «*inflexible et rigide*» (vol. IV, p. 12). Quant au représentant résidant du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) en Iraq, mis en cause par plusieurs audits internes pour des dépenses inappropriées et un recrutement contestable, il est noté qu'aucune mesure disciplinaire n'a été prise à son encontre et qu'il a fait l'objet d'une affectation ultérieure sans attribution de tâche, puis d'une promotion (vol. IV, pp. 162 et suiv.).

Les rapporteurs font à cette occasion une remarquable exception à leur pratique, en ne révélant pas l'identité de ce responsable du PNUD et en ne précisant pas à quelle époque se situent les faits incriminés, ce qui aurait,

(4) Independent Inquiry Committee, *The Management of the United Nations Oil-for-Food Programme*, vol. IV, disponible sur le site Internet www.iic-offp.org/Mgmt_Report.htm.

sinon, permis de l'identifier. En revanche, ils indiquent sa nationalité – américaine –, ainsi que celles d'autres collaborateurs de l'ONU, ceux-là britanniques, retirés simultanément d'Iraq. Cela fournit naturellement matière à supputations, compte tenu de la grande implication des Etats-Unis et du Royaume-Uni dans ce dossier iraquien et du soutien, décrit par Boutros Boutros Ghali, apporté par les gouvernements à leurs ressortissants, notamment lorsque ceux-ci occupent des postes jugés sensibles.

On ne peut en outre que noter la nonchalance avec laquelle les Etats membres exercent leur contrôle sur l'administration de l'ONU. Interrogé par la commission d'enquête sur la raison pour laquelle il avait réduit le champ de ses investigations dans des domaines critiques du programme, tels que les contrats pétroliers et humanitaires, le Comité des commissaires aux comptes, en place depuis 1946 et doté d'une totale liberté d'accès à tous les documents comptables de l'ONU, a répondu qu'il «*n'y avait pas de raison précise*». Ce Conseil est composé de commissaires aux comptes nommés par les Etats membres sur la base d'une représentation tournante et occupant les plus hautes fonctions dans leurs pays respectifs.

LA RESPONSABILITÉ PREMIÈRE ET ULTIME DES ETATS

La mise en cause du Conseil de sécurité

Le rapport précité conclut à une responsabilité du Conseil de sécurité, lequel «*s'était réservé [...] des éléments substantiels du contrôle administratif*» du programme – qu'exerçait le Comité dit 661, créé à cet effet et composé de certains des membres du Conseil –, une démarche qui ressemble fort à nouveau à une infraction de l'article 100 de la Charte, commise cette fois par la principale instance décisionnaire de l'Organisation. Kofi Annan a endossé sa part de responsabilité, en prenant soin de la replacer dans le contexte plus large des dysfonctionnements structurels de l'ONU et d'associer, à l'instar de la Commission d'enquête, les Etats membres de l'ONU dans le partage des responsabilités. Ce faisant, il se trouvait paradoxalement en meilleure position pour promouvoir la réforme qu'il avait initiée : «*qui parmi nous pourrait désormais prétendre que la gestion de l'ONU n'est pas un problème ou n'appelle pas une réforme?*», lance-t-il au Conseil de sécurité du 7 décembre, allant jusqu'à énoncer l'imprononçable en ces lieux, en évoquant «*l'ingérence des Etats membres*» et la nécessité d'en protéger la structure de surveillance et de contrôle qu'il préconise de créer.

Un instant auparavant, le chef de la commission d'enquête et ancien président de la Banque fédérale américaine, Paul Volcker, avait clairement fait porter au Conseil de sécurité la responsabilité première des errements dans la gestion du programme : conception défailante de l'opération, responsabilités administratives mal définies aboutissant à une dilution des respon-

sabilités et à des prises de décisions aléatoires ou tardives. L'ambassadeur américain, John Bolton, déclarait quant à lui que, après examen, «*les États-Unis pourraient ne pas approuver toutes les conclusions de la Commission*» et il mettait l'accent sur le manque de vigilance du Secrétariat et sur le fait que «*certains*» États membres aient «*fermé les yeux*» sur la corruption.

Une semaine après, le 15 septembre, les États membres, réunis pour le Sommet mondial, adoptaient un texte de consensus, qui donnait le feu vert au lancement de la réforme de l'ONU. Ce n'était toutefois qu'une étape. De l'accord sur les modalités de mise en œuvre allait dépendre la portée effective des mesures adoptées.

Les pays du Sud

L'opposition du Sud...

Dès sa publication, en mars 2005, le projet de réforme avait suscité les critiques des pays en développement. Le poids numérique de ces États, regroupés dans le Mouvement des non-alignés et/ou le Groupe des 77 – plus de 130, soit les deux tiers environ des pays membres de l'ONU –, en fait un groupe de pression efficace au sein de l'Organisation. Il leur permet également de jouer un rôle déterminant à l'Assemblée générale, ce «parlement» de l'ONU, où tous les États votent sur un pied d'égalité, à la différence du Conseil de sécurité où le vote négatif (ou «veto») d'un des membres permanents bloque la décision. Or, c'est à l'Assemblée générale que sont décidées les orientations budgétaires et les dotations en personnel.

Boutros Boutros Ghali expliquait déjà, à propos de ses propres tentatives, que, «*pour les États pauvres, ces réformes sont une manière déguisée de marginaliser encore davantage l'Organisation qui est censée servir et représenter au mieux leurs intérêts*» L'un des succès majeurs de l'Organisation est probablement d'ailleurs d'être devenue la tribune où les pays en développement peuvent défendre leurs points de vue et leurs intérêts, à parité avec les pays riches. L'ancien Secrétaire général de l'ONU est aujourd'hui président d'un forum défendant le point de vue et les intérêts de ces pays, le South Centre, lequel, dans un dossier publié en juin 2005, exposait les raisons de leur opposition au projet de réforme en cours (5). De façon générale, ces propositions sont à leurs yeux d'inspiration «*nordiste*». Ils rejettent notamment une conditionnalité de l'aide au développement fondée sur des critères associant démocratie et libéralisme économique comme une façon d'imposer un modèle économique et social que nombre d'entre eux contestent.

(5) «What UN for the 21st century – A new North-South divide», *South Letter*, juin 2005, 170 p., disponible sur le site Internet www.southcentre.org/publications/whatUN/WhatUN.pdf.

Plus spécifiquement, la réforme proposée a été d'emblée analysée comme une nouvelle étape dans un processus qui, au fil des réformes, a concentré les pouvoirs économique et politique dans les instances contrôlées par les pays du Nord. South Centre cite en exemple la marginalisation de l'Assemblée générale ou de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) au profit du Conseil de sécurité ou des institutions de Bretton Woods (FMI, Banque mondiale). Dans ce contexte, *«toute atteinte aux capacités et au travail de l'Assemblée générale de l'ONU sera vue par les pays en développement comme un déni d'influence»*, prévient-il. Le remplacement de la Commission des droits de l'homme au profit d'un Conseil restreint est également accueilli *«avec réserve, compte tenu de la façon dont les droits de l'homme ont été historiquement utilisés par les pays développés dans le contexte de l'ONU»* et serait, selon cette analyse, inévitablement perçu comme une façon de désavantager les pays en développement.

La position de l'Union africaine, laquelle a refusé d'accepter une représentation au Conseil de sécurité qui ne soit pas assortie des mêmes privilèges, dont le droit de veto, que ceux des membres existants, s'inscrit dans la même perspective.

... et ses nouveaux sujets d'alarme

La méfiance des pays du Sud a été alimentée par l'évolution récente des rapports de force israélo-palestiniens à l'ONU. Majoritairement pro-palestiniens, les pays en voie de développement n'ont pu que noter le rôle de premier plan joué dans la campagne lancée contre l'ONU en 2004 et 2005 par le quotidien *The New York Sun*, un des organes de presse américains parmi les plus virulents dans sa défense de positions néo-conservatrices et pro-israéliennes marquées. Ils ont également pu observer le remplacement du Danois Peter Hansen par l'Américaine Karen Abu Zayd à la tête de l'UNRWA, le bureau de l'ONU d'aide aux Palestiniens établi à Gaza, et les progrès réalisés par Israël au sein de l'ONU.

Qu'il s'agisse de la nomination, pour la première fois en 53 ans, de l'ambassadeur israélien à la vice-présidence de l'Assemblée générale, de l'adoption d'une résolution israélienne, soutenue par 104 Etats membres, dont la France, et adoptée sans vote – également une première –, de l'instauration d'une journée de l'ONU de commémoration de l'Holocauste, de la première participation d'Ariel Sharon à un forum de l'ONU (l'Assemblée générale) ou de l'annonce de la candidature d'Israël au Conseil de sécurité..., de telles avancées de la présence israélienne à l'ONU en 2005 auraient été, il y a peu, *«impensables ou suicidaires»*, de l'avis même de l'ambassadeur d'Israël auprès de l'Organisation, Dan Gillerman, cité dans un article du *New York Times* du 10 octobre 2005. Le retrait israélien de Gaza suffirait à les expliquer. Pourtant, Abraham H. Foxman, directeur national de l'Anti-Defamation League, également cité dans le *New York*

Times, estime que la campagne d'accusations lancée contre l'ONU a contribué à ce résultat. «*L'ONU apprend les bonnes manières – Elle traite finalement Israël avec respect*», titrait pour sa part, le 14 octobre, le quotidien new-yorkais *Newsday* à ce sujet.

L'objectif déclaré d'Israël d'obtenir désormais la dissolution de la Division des droits des Palestiniens, du Comité pour l'exercice des droits inaliénables des Palestiniens, du Comité spécial d'enquête sur les pratiques israéliennes et du Programme spécial d'information sur la question de la Palestine a suscité de vives réactions, de la part notamment de la Ligue des Etats arabes et de l'Organisation de la Conférence islamique (6).

La France

Le regain d'influence de la France...

Dans ce contexte, les négociations sur la réforme auraient pu se résumer à un affrontement Nord-Sud. L'émergence d'un pôle européen pourrait pourtant être la variable permettant d'éviter la paralysie. La crise de 2003 à propos de l'Iraq avait été marquée par la fracture du clan occidental et l'entrée en dissidence d'une bonne partie des Européens, entraînée par Paris et Berlin. Si la démarche n'avait pas permis d'éviter la guerre, elle avait évité que le Conseil de sécurité ne légitime une opération rejetée par une vaste majorité des Etats membres, fortement représentée dans les pays du Sud.

Ceux-ci ont immédiatement pris acte de ce détachement d'Européens du bloc occidental qui, dès lors, devenaient des alliés potentiels. Dès le mois de mai 2003, Muchkund Dubey, président de l'Indian Social Research Council, écrivait dans le quotidien de New Delhi, *The Hindu* (7) : «*il est temps que les membres influents du Mouvement des non-alignés, Inde comprise, définissent un ensemble minimum de réformes visant à renforcer l'ONU et invitent la France, l'Allemagne, la Russie et la Chine à se joindre à cet effort de façon à trouver un consensus sur cette question*».

Le phénomène majeur du désaccord occidental sur la question iraquienne en 2003 était sans aucun doute le positionnement allemand, qui tranchait avec un demi-siècle d'alignement. Pourtant, c'est à la France que les Américains ont attribué le pouvoir d'influence ayant fait basculer le Conseil de sécurité en leur défaveur. Ce regain de prééminence, qui a valu à Paris des attaques injurieuses dans les médias américains, a eu une autre conséquence, méconnue dans l'Hexagone : les positions françaises figurent désormais au tout premier plan des préoccupations de la classe politique améri-

(6) Thalif DEEN, «Move to shrink Palestinian programs spurs protest», *Terra Viva-UN Journal*, 1^{er} oct. 2005.

(7) Muchkund DUBEY, «Time to strengthen the United Nations», *The Hindu*, tribune reproduite dans la *South Letter*, n° 39.

caine. Le 9 septembre 2003, Richard Holbrooke, ambassadeur américain auprès de l'ONU de 1999 à 2001, pendant la présidence de Bill Clinton, déclarait, lors d'un débat au Council on Foreign Affairs, que le sort d'une résolution à venir sur l'Iraq «*n'avait rien à voir*» avec les quinze pays siégeant au Conseil de sécurité, ni même avec ses cinq membres permanents : il s'agissait simplement de savoir ce qu'allaient décider Colin Powell et Dominique de Villepin, puisque «*les Allemands, les Russes et les Chinois suivront*»; quant aux autres pays, «*ou ils s'abstiendront, ou ils seront d'accord*».

Dans la même veine, le 1^{er} juin 2005, Kim Holmes, le responsable du Davis Institute à l'Heritage Foundation, discutant de la nécessité de réformer le Conseil de sécurité, lors d'un débat organisé par le Centre for Global Development et la Fondation de l'ONU, estimait que, «*quand la France et les Etats-Unis travaillent ensemble sur des questions comme le Liban, le Conseil fonctionne plutôt bien*».

... malgré un recul de sa présence stratégique

Dans le sillage de mars 2003, l'enjeu de la francophonie a suscité un regain d'intérêt. Un autre ex-secrétaire général de l'ONU, le Péruvien Javier Pérez de Cuéllar, a déploré, dans *Le Figaro* des 17 novembre 2003 et 18 mars 2004, le recul de la francophonie, qu'il attribue à un double phénomène : d'une part, l'indifférence ou le fatalisme de l'opinion et des gouvernements français; de l'autre, les efforts déployés par les puissances anglophones, au premier rang les Etats-Unis, pour «*contenir*» l'influence française. Analysant dans la même perspective la fermeture des bureaux d'information de l'ONU dans les capitales de la «*vieille Europe*», dont Paris, au profit de la création d'un bureau régional à Bruxelles, il a appelé la France à se ressaisir et à «*s'engager dans une lutte à outrance*».

Analysée du point de vue des luttes d'influence, le recul de la présence stratégique française dans l'administration de l'ONU n'est sans doute également pas anodin. On a vu que tous les combats ne sont pas livrés dans l'enceinte du Conseil de sécurité ou des autres instances politiques, où siègent les représentants des gouvernements – ambassadeurs et, occasionnellement, ministres et chefs d'Etat –, mais qu'ils se jouent également dans l'attribution des postes – *a fortiori* les plus stratégiques – au sein de l'administration théoriquement placée sous la seule autorité du secrétaire général. Tout se passe en effet comme si leur nationalité influait, volontairement ou non, sur la façon dont les collaborateurs de l'ONU effectuent leur travail. La pugnacité avec laquelle les pays défendent cette affectation de postes à leurs ressortissants atteste de l'importance qu'ils attachent à se voir représentés dans les effectifs administratifs de l'ONU.

Les Etats-Unis ont, à cet égard, conforté leur position. Les postes de secrétaire général adjoint à la gestion et de directeur de l'UNICEF – pour ne citer que ceux-là – sont désormais considérés par Washington comme des bastions de la présence américaine à l'ONU. Le fait que le nouveau responsable de la gestion ait déclaré, dans une interview au *Washington Post* (8), que sa «loyauté première allait aux Etats-Unis d'Amérique», a renforcé l'impression que les titulaires de ces postes étaient bel et bien les instruments de la politique américaine au sein de l'Organisation.

En ce qui concerne la France en revanche, la situation à cet égard s'est détériorée. La seule Française présente dans le premier cercle du pouvoir, le cabinet de Kofi Annan, a fait partie de la vague de départs qui se sont produits après plus d'un an de campagne médiatique hostile à l'ONU. Au secrétariat, cœur des décisions stratégiques, la présence française, au plus haut niveau hiérarchique des cadres de l'administration, a diminué en 2005, avec six postes d'administrateurs en moins par rapport à l'année précédente, alors que, dans le même temps, 37 nouveaux postes étaient créés au Secrétariat dans cette catégorie. Cette baisse n'était pas compensée au niveau de l'ensemble des institutions de l'ONU, où un seul poste d'administrateur supplémentaire a été attribué à un ressortissant français au cours de la même période, tandis que 174 postes d'administrateurs étaient par ailleurs créés.

L'étude officielle dont sont tirés ces chiffres montre également que si, globalement, la présence française au sein de l'ensemble du «système ONU» est restée stable, c'est en raison d'une surreprésentation dans les plus bas échelons de la hiérarchie et que, dans la catégorie des cadres, les postes non stratégiques de linguistes figurent de façon prédominante. Par contraste, la moitié du personnel de gestion et à l'administration de l'ONU était, en 1993, américaine, indique Boutros Boutros Ghali dans l'ouvrage précité.

L'émergence du pôle européen

Quel que soit l'impact de ce déficit linguistique et de représentation francophone et française dans l'administration, les positions politiques françaises sont sorties renforcées de la période écoulée. Paris, souvent alliée à Berlin, a été de plus en plus fréquemment rejointe par Londres sur des dossiers controversés. L'échec des tentatives américaines visant à limiter la compétence de la Cour pénale internationale (CPI) est à cet égard significatif. En juin 2003, la résolution 1487, présentée par les Etats-Unis au Conseil de sécurité, qui préservait pendant un an les citoyens américains prenant part aux opérations de l'ONU d'éventuelles poursuites de la CPI, avait recueilli les 12 voix permettant son adoption. L'Allemagne et la France, aux côtés

(8) Colum LYNCH, «At the UN, a growing Republican presence», *The Washington Post*, 21 juil. 2005, p. A 21.

de la Syrie, s'étaient abstenues. Trois mois après le déclenchement de l'opération militaire en Iraq, ces abstentions, au lieu de votes négatifs – une option qui, dans le cas de la France, aurait bloqué l'adoption du texte –, reflétaient la volonté d'apaisement qui prévalait alors au Conseil. Un an après toutefois, Washington a dû renoncer à soumettre au vote un texte similaire, faute d'avoir pu trouver une majorité en sa faveur.

De la même façon, une résolution présentée par la France, disposant que le Conseil de sécurité «*décide de déférer au Procureur de la Cour pénale internationale la situation au Darfour*», a été adoptée le 31 mars 2004, avec l'actif soutien britannique. Les Etats-Unis, pourtant toujours aussi hostiles à une juridiction pénale internationale qu'ils regardent comme une atteinte à leur souveraineté, se sont contentés de s'abstenir, aux côtés d'ailleurs de l'Algérie, du Brésil et de la Chine.

En ce qui concerne l'élargissement du Conseil de sécurité, un des aspects les plus controversés de la réforme, on observe un positionnement sensiblement identique des trois grands Européens, la France et l'Allemagne rejointes par le Royaume-Uni. Loin de corroborer la thèse qui voudrait que le blocage américain sur cette question fasse secrètement le jeu des autres membres permanents, le débat du 10 novembre à l'Assemblée générale a été l'occasion d'un affrontement musclé entre les Etats-Unis d'un côté, la France et l'Allemagne de l'autre, tandis que la Grande-Bretagne, en réaffirmant son soutien à l'attribution de sièges permanents à l'Allemagne, au Brésil, à l'Inde et au Japon, le Groupe des 4 (G4), ainsi qu'à une représentation permanente africaine, appuyait dans ses grandes lignes la proposition soutenue par la France.

A l'ambassadeur américain qui signifiait que les propositions présentées devaient être abandonnées, le représentant français a rétorqué qu'elles étaient au contraire plus que jamais d'actualité, tandis que l'ambassadeur allemand a affirmé que l'élargissement du Conseil ne saurait être bloqué et que les différentes options d'élargissement seraient mises au vote, ce à quoi les Etats-Unis sont hostiles sans pour autant pouvoir s'y opposer. La décision de l'élargissement incombant à l'Assemblée générale, une proposition y bénéficiant d'une majorité ne peut faire l'objet d'un veto.

De façon générale, il est remarquable d'observer l'émergence d'une union politique européenne, qui n'a cessé de s'affirmer sur ces questions, tandis que se confirmait son démarcage de la politique américaine.

La manière forte de l'ambassadeur Bolton

Non moins remarquable, le durcissement des prises de position des Etats-Unis à l'égard de l'ONU est un paramètre qui pèse lourdement sur le processus de réforme et sur la diplomatie onusienne. Entré en fonctions en août dernier, sur nomination directe du président Bush, qui a mis à profit la sus-

pension estivale des travaux du Congrès américain, divisé sur la pertinence de cette nomination, pour court-circuiter cette instance, le nouvel ambassadeur américain auprès de l'ONU s'est immédiatement positionné comme un ardent défenseur de la réforme. D'emblée cependant, son approche du dossier – les réserves qu'il a exprimées au Conseil de sécurité sur les conclusions du rapport Volcker notamment – a renforcé les doutes sur la nature de la réforme pour laquelle il milite. En avril 2005, l'ancien ambassadeur Richard Holbrooke indiquait lui avoir fait remarquer que «*tout le monde était en faveur de la réforme*», mais que «*la question était de savoir [s'il était] là pour réformer parce [qu'il voulait] une ONU plus forte ou si la réforme [était] l'instrument destiné à étrangler le malade*»; John Bolton aurait répondu qu'il était «*plutôt*» en faveur de la première position (9).

Au fil des derniers mois, les propos publics de l'ambassadeur Bolton sur «*la culture de l'inaction*» qui prévaudrait, selon lui, dans l'Organisation ou encore sur la perspective d'un retrait des Etats-Unis de l'ONU au cas où ceux-ci n'obtiendraient pas satisfaction ont alimenté les tensions. Ses injonctions à une mise en œuvre rapide de la réforme au nom de «*scandales de l'ONU*» que son clan politique a contribué à créer ont ajouté au malaise. Les tensions ont atteint de nouveaux sommets à propos de l'adoption du budget 2006-2007, qui devait intervenir avant la fin 2005 : John Bolton déclarait en décembre être en faveur d'un budget intérimaire de trois mois et liait l'adoption de l'intégralité du budget à des accords sur les réformes.

Ces propos ont suscité le rejet public de l'ambassadeur britannique, qui s'exprimait au nom de l'Union européenne. Ils ont provoqué un vif émoi et fait surgir la perspective d'un arrêt des activités de l'ONU. L'affaire a réveillé le souvenir de la fermeture des services publics fédéraux américains, en 1995, pour la première fois dans l'histoire des Etats-Unis, à la suite du blocage par l'aile droite des Républicains du Congrès du budget présenté par l'Administration Clinton. Le 21 décembre, lors de sa conférence de presse de fin d'année, le secrétaire général de l'ONU a décrit «*l'atmosphère de menaces et d'intimidations*» dans laquelle les Etats membres avaient l'impression de travailler. Dans la nuit du 23 et 24 décembre, le budget a finalement été adopté dans son intégralité. Toutefois, un mécanisme de plafonnement des dépenses autorisées en 2006 prévoit que la moitié environ des sommes allouées pour l'année 2006 serait attribuée en fonction des mesures de réforme décidées en 2006.

L'ambassadeur de Grande-Bretagne a souligné à cette occasion le rôle «*crucial et assez inhabituel*» joué par l'Union européenne dans les négociations, indiquant que c'est l'Union qui, dans 95 % des cas, a négocié avec le Groupe des 77 et a servi de «*pont*» entre ce dernier et «*ceux qui voulaient*

(9) Débat au Council on Foreign Relations sur le thème «Le rôle des Nations Unies dans la politique étrangère américaine», 22 avr. 2005.

des conditions très strictes». John Bolton, de son côté, s'est dit satisfait d'avoir obtenu que le processus budgétaire soit lié à la réforme de la gestion et a rappelé que ce résultat est le fruit d'une initiative américaine.

* *
*

Si, fin 2005, la complexité des enjeux rendait l'issue du processus de réforme toujours incertaine, deux éléments nouveaux et peut-être déterminants se dégagent : la radicalisation de la politique américaine et les antagonismes qu'elle suscitait d'une part, la nouvelle variable que constituait l'émergence d'un pôle européen uni et renforcé, d'autre part. Ce dernier pourra-t-il, par sa capacité à dialoguer avec les pays du Sud, favoriser l'aboutissement de solutions mutuellement bénéfiques ? Les premiers accords survenus sur certains volets de la réforme (le Fonds central d'urgence humanitaire, à propos duquel Kofi Annan a indiqué que l'Union européenne avait été très généreuse, la Commission de consolidation de la paix, ainsi que le déblocage de l'impasse sur le budget) pouvaient en tout cas le laisser penser.

A cela, il convient d'ajouter le combat mené par Kofi Annan, dont les objectifs, à un an de la fin de son mandat, vont à l'évidence au-delà d'ambitions personnelles. Il lui reste peu de temps pour boucler ce qui peut l'être et réussir à jeter les bases de l'institution moderne et dynamique qui serait en mesure de porter l'intérêt collectif. A peine après avoir obtenu l'aval des participants au Sommet de septembre, il a pris publiquement acte des engagements des Etats membres, tout en les incitant à leur donner suite, tandis qu'il s'engageait à respecter les siens : *« je vous demande, à vous les Etats membres, de me dire immédiatement si vous pensez que je manque à la tâche. De mon côté, je suivrai de près vos progrès dans la suite que vous donnerez aux décisions et je ne mâcherai pas mes mots si vous prenez du retard »*, a-t-il lancé à l'Assemblée générale, et d'ajouter : *« Je ne doute pas que l'opinion publique mondiale nous aura à l'œil. »*

Les réformes essentielles des instances de décision de l'ONU et de son administration sont étroitement liées. Il est probable que les pays du Sud ne consentiront à une remise en question de l'actuel processus de décision sur les questions budgétaires et administratives qu'en contrepartie de gains significatifs au Conseil de sécurité ou dans un Conseil économique et social revitalisé. Une clef du succès de ces réformes fondamentales réside en outre dans la solidité des garanties offertes par le dispositif mis en place pour préserver la réelle indépendance de l'administration à l'égard de l'ingérence de tous les Etats membres sans exception. C'est à l'évidence le seul cas de figure qui permettrait aux Etats de renoncer aux luttes d'influence qu'ils s'y livrent et c'est à cette aune-là qu'il conviendra d'évaluer la teneur du consensus obtenu.

Kofi Annan a mis en garde l'Assemblée générale, le 14 septembre dernier, sur le véritable enjeu. À laisser perdurer les «*profonds clivages entre les Etats membres et le manque d'efficacité de nos institutions collectives*», on prend le risque, a-t-il prévenu, «*que les Etats, quels qu'ils soient, agissent de plus en plus de leur propre chef, ce qui pourrait conduire à une prolifération de réactions de circonstance porteuses de division, de déstabilisation et de dangers*».

GOVERNANCE INTERNATIONALE DE L'ENVIRONNEMENT

UNE INITIATIVE FRANÇAISE

PAR

PHILIPPE LE PRESTRE (*)

Le débat sur la réforme de la gouvernance internationale de l'environnement (GIE) recoupe des préoccupations variées. Bien que largement circonscrites à la réforme du système onusien, ces discussions dépassent les problèmes du programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le seul régime de protection de l'environnement. Néanmoins, 2005 a vu la conclusion d'une nouvelle phase de discussions visant à mobiliser la communauté internationale autour d'une définition minimale des difficultés du système et des paramètres de solution. Après avoir retracé le contexte de l'émergence de ces questions, cet essai présente les contours et les premiers éléments d'un bilan de l'initiative française visant à transformer le PNUE en agence spécialisée des Nations Unies.

UNE QUESTION ANCIENNE D'UNE URGENCE NOUVELLE

La question de la GIE avait déjà fait l'objet de nombreuses interrogations lors de la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain en 1972. Hier, comme aujourd'hui, on s'interrogeait sur l'utilité de créer une nouvelle organisation, sur son mandat, ses pouvoirs et ses ressources. Quatre grands développements remirent en question la solution de 1972, le PNUE : les difficultés opérationnelles du Programme, la complexité croissante des questions environnementales, un nouveau sentiment d'urgence et l'avènement du concept de développement durable.

Les difficultés récurrentes du PNUE

Dans l'esprit de ses créateurs, le PNUE devait demeurer modeste. Son rôle principal, à l'origine, était de stimuler et de coordonner les agences et programmes de l'ONU, de diffuser de l'information et d'aider les Etats à mettre en place des politiques d'environnement. A ceux qui demandaient une organisation forte, on opposait que la question principale était d'inté-

(*) Professeur de Sciences politiques à l'Université Laval (Canada).

grer les considérations environnementales dans l'action des autres agences. A cette raison s'en ajoutaient d'autres plus prosaïques, telles que l'opposition des agences de l'ONU soucieuses de conserver le contrôle de leur domaine, les réticences des pays en développement (PED) face à l'émergence d'une organisation susceptible de redistribuer l'aide au développement vers des objectifs qu'ils estimaient secondaires ou qu'ils soupçonnaient de cacher un nouveau protectionnisme ou encore l'absence de ministères nationaux susceptibles de servir d'interlocuteurs privilégiés auprès d'une organisation internationale en qui ils verraient un relais à leur action.

Le PNUE, doté de moyens réduits, fut donc chargé de jouer un rôle transversal et catalyseur, forcé de s'appuyer sur d'autres organisations existantes tout en les incitant à prendre ses préoccupations en compte et encouragé à n'œuvrer que dans les champs d'action délaissés par les autres agences de l'ONU. Dès sa création, il éprouva des difficultés considérables à s'acquitter de ses tâches de coordination. Les premières tentatives échouèrent rapidement. L'influence politique du PNUE a, depuis sa création, largement reposé sur la personnalité, l'autorité morale et le capital politique de son directeur exécutif.

Outre l'opposition de certains Etats à un programme fort, l'évolution institutionnelle de la gouvernance de l'environnement a également accru les incertitudes de son mandat. L'avènement du concept de développement durable après la Conférence de Rio de 1992 a contribué à le marginaliser et l'élargissement du champ d'action des institutions existantes aux questions d'environnement a remis en cause sa spécificité. Le PNUE affronte la concurrence d'organisations intergouvernementales (OIG) absentes au moment de sa création (Fonds pour l'environnement mondial ou FEM), Commission du développement durable ou CDD), secrétariats de conventions) ou qui n'étaient pas très engagées dans l'environnement (PNUD, Banque mondiale, FAO).

Les difficultés du PNUE proviennent aussi de sa localisation géographique excentrée à Nairobi – où les conditions de travail sont loin d'être optimales – et de son financement à la fois modeste (environ 120 millions de dollars par an), contraignant et peu prévisible. Malgré l'adoption, en 2002, d'une échelle indicative visant à élargir les sources de contributions à son Fonds pour l'environnement, quatre pays (Etats-Unis, Japon, Royaume-Uni, Allemagne) assuraient encore plus de 50 % de son financement et une vingtaine 95 % en 2003. Bien que les contributions étatiques aient aujourd'hui regagné leur niveau du début des années 1990 après une chute marquée, la proportion de crédits liés et volontaires limite la marge de manœuvre de l'organisation.

Le rapport Brundtland de 1987, le plan d'action de Rio (Agenda 21) de 1992, l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) et le Sommet mondial du développement durable de Johannesburg en 2002 (SMDD) ont donc

appelé au renforcement du PNUE. Suite à la Conférence de Rio, où il avait joué un rôle relativement effacé, le PNUE a cherché à réaffirmer sa prééminence. Cette action s'est faite en plusieurs étapes. La Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du PNUE, adoptée en février 1997 par le Conseil d'administration (CA) du PNUE (décision GC19/1/1997), renforce le rôle du Comité des représentants permanents à Nairobi, affirme la place centrale du PNUE en tant qu'organe principal des Nations Unies chargé d'identifier l'ordre du jour environnemental international et appelle au renforcement de son statut.

En 1998, la UN Task Force on Environment and Human Settlements, présidée par le PNUE, conclut que la fragmentation institutionnelle et la perte de cohérence politique, résultant du nombre d'organes intergouvernementaux engagés dans les domaines de l'environnement, rendaient inefficace le travail de l'ONU dans ce domaine (1). Le rapport proposait la création d'un Forum mondial des ministres de l'Environnement (2) (FMME) et d'un Groupe de gestion de l'environnement, proposition endossée par l'AGNU la même année. En 2000, la déclaration ministérielle de Malmö soulignait la nécessité d'une adaptation des arrangements institutionnels existants face à la diversité des problèmes d'environnement dans un contexte de mondialisation, qui lui-même accroît la complexité de la formulation de politiques cohérentes et appropriées. En particulier, dans la perspective du SMDD à venir, la Déclaration affirmait que : *« la Conférence de 2002 devrait examiner les conditions qui s'attachent à un plus grand renforcement de la structure institutionnelle de la gouvernance internationale de l'environnement sur la base d'une évaluation des besoins futurs d'une architecture institutionnelle ayant les capacités de répondre efficacement aux nombreuses et diverses menaces qui se posent à l'environnement dans un monde mondialisé. Le rôle du PNUE à cet égard doit être renforcé et sa base financière élargie et rendue plus prévisible »*.

Les questions de gouvernance de l'environnement furent traitées en parallèle à la préparation du Sommet de Johannesburg. En février 2001, le conseil d'administration du PNUE créait le Groupe intergouvernemental de ministres ou de leurs représentants (GIM), chargé de conduire une évaluation complète des faiblesses institutionnelles existantes et d'identifier les besoins et options futurs en matière de renforcement de la gouvernance de l'environnement (décision PNUE 21/21). Cependant, le GIM se heurta rapidement à la méfiance des PED et à l'indifférence, voire l'hostilité, des pays industrialisés autres que ceux de l'Union européenne et le Canada. En conséquence, il ne transmet que de faibles recommandations à la 7^e session spéciale du PNUE de février 2002, dont la décision 1 (PNUE/GCSS.VII/1) fut

(1) Assemblée générale des Nations Unies, « Environment and human settlements. Report of the Secretary General », 6 oct. 1998 (A/53/463).

(2) Créé le 28 juillet 1999 par la résolution 53/242 de l'AGNU.

plus tard intégrée au Plan de mise en œuvre de Johannesburg (par. 140). Cette décision portait sur le rôle et la structure du FMME, la situation financière du PNUE (avec l'adoption d'une échelle de contributions volontaire), la coordination des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et le renforcement des capacités des PED (3).

Malgré les réaffirmations répétées de son rôle et l'amélioration de sa situation financière grâce au système adopté en 2002, les partisans du renforcement du PNUE continuent de souligner que ses ressources financières et humaines limitées et un contexte de gouvernance plus complexe entravent son fonctionnement et nuisent à son efficacité, si bien que l'organisation n'a jamais pu jouer efficacement son rôle de coordination, a perdu son autorité sur des champs d'action qui étaient les siens ou qu'elle a contribué à faire émerger et n'a pu assurer son autorité sur les biens communs globaux.

Une gouvernance plus complexe

Deux facteurs ont accentué la complexité de la GIE : la multiplication des accords environnementaux et leur aspect contraignant plus marqué.

Signe de l'importance de cet ordre du jour et des règles de droit, la multiplication des accords reflète aussi la diversité des questions qu'englobe la notion d'environnement. Le PNUE estime qu'il existe plus de 500 traités internationaux et autres accords liés à l'environnement, dont plus de 70 % sont régionaux. Ce nombre est sujet à caution puisque la notion d'environnement fluctue, que ces accords ont une nature et une portée très diverses et que leur statut varie. En pratique, les discussions sur la réforme de la GIE concernent une cinquantaine d'accords, qui touchent à des domaines d'action multiples et donc engagent des acteurs multiples.

Cette diversité a trois conséquences. La première a trait aux difficultés logistiques d'organisation des multiples réunions qu'entraîne cette coopération accrue et qui représentent un lourd fardeau financier et humain pour tous les Etats, même les plus riches. La deuxième est une grande diversité d'approches des problèmes d'environnement. Dans le domaine de la biodiversité, par exemple, aux approches traditionnelles centrées sur les espèces (Convention de Washington sur les espèces menacées, Convention de Bonn sur les espèces migratrices) s'en ajoutent d'autres, qui privilégient l'habitat (Convention sur le patrimoine mondial) ou l'écosystème (Convention de Ramsar sur les zones humides, Convention sur la diversité biologique). Le droit international, les concepts scientifiques, les normes et les procédures évoluent. De nouveaux principes, souvent issus du droit national, et de

(3) La décision appelait au développement d'un Plan stratégique intergouvernemental pour l'appui technologique et le renforcement des capacités que le conseil d'administration du PNUE adopta finalement en février 2005 (dit «Plan de Bali»).

nouvelles méthodes – tels le consentement préalable informé ou la participation – apparaissent. Enfin, une troisième conséquence est un besoin de coordination accru entre acteurs nationaux et entre organisations internationales, afin d'harmoniser leurs politiques et leurs attentes, tout en évitant une trop grande concurrence pour des ressources qui demeurent limitées.

Les accords deviennent aussi plus contraignants. L'expérience des traités sur le désarmement et de certains accords sur l'environnement a montré que les États étaient prêts à accepter un système élaboré d'examen de leur application, associé à des mesures d'inspection et de conformité contraignantes. Ce besoin a été accentué par l'expansion du champ de l'environnement qui, touchant un plus grand nombre de domaines, affecte plus d'acteurs, notamment économiques. Le recours à des sanctions commerciales, pour encourager le respect des obligations ou inciter les États à souscrire à un accord, s'est accru. Or, cette évolution est intervenue au moment où la communauté internationale rationalisait et étendait la structure du droit commercial par les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). D'où des interrogations sur la cohérence et la complémentarité entre les normes véhiculées par ces nouveaux régimes environnementaux et commerciaux. En cas de conflit, comment s'assurer que les unes ne seront pas subordonnées aux autres ?

Un nouveau sentiment d'urgence et des attentes croissantes

Les deux dernières décennies du XX^e siècle virent l'apparition de nouveaux problèmes globaux (ozone, changements climatiques) ou à l'échelle mondiale (biodiversité, eau, polluants organiques persistants, pêcheries). Le retour en force des questions d'environnement sur la scène internationale s'explique par plusieurs facteurs, dont la dégradation des paramètres environnementaux, l'apparition de nouvelles catastrophes potentielles, l'émergence de nouveaux acteurs et l'atténuation des questions de sécurité traditionnelles. L'interdépendance environnementale s'est accrue. Le sentiment que les efforts passés ont été insuffisants ou limités à quelques pays et à quelques domaines, la dégradation des indicateurs globaux (climat, biodiversité, désertification, cycles biogéochimiques) et les difficultés de mobiliser des ressources suffisantes accroissent ce sentiment d'urgence.

La transformation du discours

Enfin, la problématique de l'environnement a été redéfinie en termes de développement durable (amorcé dans le rapport Brundtland de 1987, affirmé à Rio en 1992, consacré à Johannesburg en 2002), dont la traduction politique est aujourd'hui centrée autour des ODM. Cette redéfinition a pour conséquence d'orienter l'action publique vers la lutte contre la pauvreté et les dimensions locales (plus que globales) et socio-économiques (plus

que scientifiques) de la protection de l'environnement. Selon le Groupe des 77 (G77), le débat sur la GIE devrait, en fait, porter sur la gouvernance internationale du développement durable.

L'adoption du concept de développement durable comme élément organisateur principal de l'action de l'ONU dans les domaines socio-économiques, alors que le PNUE n'a pour mandat que l'environnement, a contribué à marginaliser son champ d'action depuis la Conférence de Rio (1992) et surtout celle de Johannesburg (2002). D'où une tension entre le désir de pertinence du PNUE, qui pousse l'Organisation ou ses partisans à revendiquer un rôle central dans le développement durable et sa responsabilité à définir une sphère d'action autonome en faveur de l'environnement en général – et non seulement en faveur des problèmes d'environnement directement liés à la lutte contre la pauvreté.

L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE

Une action effacée dans un discours fort

L'action diplomatique de la France en matière d'environnement est longtemps demeurée marginale. Bien sûr, les représentants du pays ont parfois joué un rôle remarqué : ses juristes furent des pionniers et continuent d'apporter une contribution importante au droit de l'environnement ; ses intellectuels ont développé les fondements du développement durable. Cependant, ses chercheurs ou la société civile ont peu contribué à l'agenda diplomatique en matière d'environnement – hormis, sans doute, dans le cas de la pollution marine par les hydrocarbures –, à leur encadrement conceptuel, à l'identification des solutions, à la définition des paramètres des accords existants ou à leur mise en œuvre, que ce soit au niveau européen ou international.

Ce jugement dépend, bien sûr, de la question traitée. Il est cependant difficile d'identifier un accord important dans lequel la France ait joué un rôle moteur, que ce soit dans sa mise à l'ordre du jour, sa négociation, la contribution de concepts-clefs ou sa mise en œuvre. Le soutien financier de Paris au PNUE a historiquement été limité (bien qu'en hausse depuis quelques années), loin derrière celui du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Cela reflète aussi le manque d'intérêt de l'administration qui, longtemps, n'a vu dans l'environnement qu'un champ d'action secondaire, même si les pouvoirs publics se sont largement mobilisés autour de Rio, puis de Johannesburg. On pourrait aussi expliquer cette situation par la priorité accordée à l'action dans le cadre européen – pourtant, l'Allemagne et le Royaume-Uni jouent un rôle actif dans les enceintes internationales.

L'engagement rhétorique puis diplomatique de la France dans le dossier de la gouvernance fait figure d'exception. On peut le faire remonter à la

déclaration adoptée par le Sommet de La Haye de 1989, organisé par les Pays-Bas à l'initiative de ces derniers, de la France et de la Norvège, afin d'examiner les problèmes d'environnement à l'échelle mondiale. Les représentants de vingt-quatre pays, dont dix-sept chefs d'Etat, proposèrent alors la création d'une autorité internationale chargée de protéger l'atmosphère, qui disposerait de pouvoirs de contrainte. Cette idée, qui n'eut aucune suite immédiate, allait trouver un prolongement après Rio dans de multiples appels à la création d'une organisation mondiale de l'environnement (OME). L'avènement de l'OMC, en 1995, allait relancer le débat. Helmut Kohl, Jacques Chirac, le directeur général du Fonds monétaire international Michel Camdessus et deux directeurs généraux de l'OMC, Renato Ruggero et Supachai Panitchpakdi, appelèrent successivement à la création d'une OME.

Le gouvernement français profita de la présidence française de l'Union européenne pour en promouvoir l'idée en 2001, vue comme l'aboutissement d'un processus qui débiterait par le renforcement du PNUE. Si les appels de la France en faveur d'une OME furent surtout portés par des membres du parti socialiste, c'est le président Jacques Chirac qui en est l'un des porte-parole les plus actifs depuis 1998. Son discours de Johannesburg, par exemple, affirmait que : *« pour mieux gérer l'environnement, pour faire respecter les principes de Rio, nous avons besoin d'une Organisation mondiale de l'environnement »*. En 2003, le Président français fit de la création d'une Organisation des Nations Unies pour l'environnement (ONUE) *« l'un des axes majeurs de notre diplomatie environnementale »* (4). Ces professions de foi de Johannesburg reflétaient la modestie des résultats du processus de réflexion intergouvernemental (GIM) initié par le Canada sous l'égide du PNUE depuis mai 2001.

La France ne joua pas un rôle particulièrement visible au sein de ce processus qui, malgré la modestie de ses résultats, permit aux Etats de préciser leurs positions, d'identifier leurs intérêts, de soulever certains problèmes, de jongler avec des solutions, d'en exclure d'autres et d'initier un dialogue avec les pays du Sud et entre pays industrialisés. Toutefois, l'indifférence des Etats-Unis et la méfiance des PED empêchèrent toute réforme majeure du PNUE ou de la gouvernance. Jacques Chirac, soutenu par quelques pays qui, depuis les années 1990, avaient avancé l'idée d'une OME (Allemagne, Afrique du Sud, Brésil), encouragea donc les Affaires étrangères à développer une initiative diplomatique visant à poursuivre le dialogue et à promouvoir une solution organisationnelle aux défaillances présumées du système,

(4) Serge LEPÉLTIER, Allocution du ministre français de l'Ecologie et du Développement durable à l'occasion de l'ouverture de la table ronde du Comité 21 sur l'Organisation des Nations Unies pour l'environnement, Paris, 17 fév. 2005, disponible sur le site Internet www.comite21.org/actualites/onue/discours_serpe_lepeltier.pdf; nov. 2005.

solution à peine évoquée durant le processus GIM, à savoir le changement de statut du PNUE.

Une coalition de pays de bonne volonté

La France et l'Allemagne soutiennent depuis longtemps que la voie de l'OME passe par le renforcement du PNUE, objectif immédiat largement partagé. Cependant, la nature que ce renforcement devrait assumer est demeuré vague. Pour les uns, renforcer le PNUE signifiait lui donner les moyens d'accomplir les tâches et les missions que les Etats lui avaient assignées au fil des ans; pour les autres, cela signifiait élargir son mandat et accroître ses moyens.

Face à l'impasse des discussions internationales, la France entreprit, avec le soutien actif de l'Allemagne, d'initier des discussions entre pays intéressés. Elles visaient essentiellement à construire un consensus sur la nature du problème et à initier un mouvement vers une solution qu'elle identifia *a priori* comme la transformation du statut du PNUE en agence spécialisée. Cette initiative représentait un changement de tactique marqué: on évite le projet grandiose d'une OME au profit d'un objectif pragmatique et limité; on privilégie l'écoute et la sensibilisation plutôt que les effets de manche – «*contrairement à ce qui se passe d'habitude, la France pose la question aux autres pays plutôt que de leur dire 'La France pense que'*» (5). On ne discuterait pas de la nature d'une OME, de l'avenir de la CDD, du PNUD et de l'ONUDI ou du rôle du FEM, même si, en pratique, il sera difficile de les laisser de côté.

L'objet de cette initiative demeurait ostensiblement limité: maintenir les questions de gouvernance à l'ordre du jour, particulièrement lors du Sommet de 2005 sur les OdM, et ainsi créer une force en marche en faveur d'une réforme importante de la GIE, qui commencerait par le changement de statut du PNUE.

Des consultations informelles furent organisées à la fois à New York, qui rassemblaient des représentants des missions nationales à l'ONU souvent peu au fait de ces questions, et à Nairobi, où les représentants permanents jouent un rôle important dans la gouvernance du PNUE. Cela causa quelques problèmes de coordination, mais permit, aux yeux des Affaires étrangères du moins, d'associer une vision plus politique à New York à une perspective plus technique ou centrée sur le cas spécifique du PNUE à Nairobi.

Vingt-six pays acceptèrent de faire partie de ce groupe de travail (6). Certains étaient des partisans déclarés de cette option; d'autres, plutôt scepti-

(5) Propos de Bettina Laville dans *Agir pour l'environnement*, actes du colloque «L'Organisation mondiale de l'environnement, un projet en construction», organisé à l'Institut d'études politiques de Paris, 17 déc. 2003, p. 70.

(6) Allemagne, Afrique du Sud, Belgique, Brésil, Burkina Faso, Canada, Chine, Colombie, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Kenya, Luxembourg, Maroc, Mexique, Nicaragua, Nigeria, Norvège, République tchèque, Royaume-Uni, Sénégal, Suède, Suisse, Vietnam, et Commission européenne.

ques, attendaient de voir dans quelle direction les discussions allaient évoluer. Le groupe n'incluait pas d'opposants déclarés (Etats-Unis, Australie ou Russie), mais des PED participèrent à ces travaux, bien que le G77, par le passé, ait exprimé son opposition à une OME ou au changement de statut du PNUE.

Une définition du problème plus circonscrite

De février à septembre 2004, le groupe se pencha d'abord sur la nature des problèmes. Il était cependant clair, depuis le début, que la seule option envisagée serait l'ONU, la question n'étant pas de savoir si elle était désirable, mais quelles formes elle pourrait prendre et comment elle pourrait être amenée. Les discussions postulaient largement que la solution préférée *a priori* pourrait répondre à des problèmes dont les fondements empiriques demeuraient flous et la nature extrêmement variée, allant des difficultés financières du PNUE au pouvoir de l'OMC.

C'est ainsi que, au tout début du processus, le problème était présenté essentiellement comme une question d'efficacité, d'autorité et de pouvoir. L'efficacité passait par l'amélioration de la cohérence des normes d'une multitude d'accords – une proposition qui reposait sur le postulat de l'existence de conflits entre normes environnementales – et le renforcement des capacités institutionnelles et d'expertise des PED – postulat de gaspillage et de contradictions entre différents programmes de renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement. L'autorité portait sur l'amélioration de l'application des normes – en posant que l'absence de mise en œuvre reflète la faiblesse de l'organisation – et de la capacité du PNUE à construire un consensus scientifique – postulat du rôle moteur de la science dans la décision. Le pouvoir prenait la forme du renforcement des capacités de dénoncer les manquements à la mise en œuvre, l'acquisition d'un rôle opérationnel et la capacité de définir les orientations en matière de renforcement des compétences, dont s'inspireraient les bailleurs de fonds et le PNUD (7).

A l'issue de la première phase du processus, la nécessité de remédier à la faiblesse du PNUE et du droit international vis-à-vis des Etats est moins affirmée. Les représentants français identifient alors cinq types de problèmes (8) : des problèmes de cohérence et d'efficacité, liés à la multiplication des accords et forums de discussion ; le faible volume, la fragmentation et le manque de prévisibilité des sources de financement – l'ONU éli-

(7) Propos de Denys GAUER dans *Agir pour l'environnement*, *op. cit.*, pp. 25-27. Deux de ces fonctions, sur la science et sur le renforcement des compétences, faisaient alors l'objet de discussions en vertu de la décision I (2002) de la 7^e session spéciale du PNUE. Ce rôle dirigeant a été rejeté dans le cadre des négociations du Plan de Bali qui ne s'applique qu'au PNUE, accusé d'aspirer à coordonner les activités de renforcement des compétences du système onusien et de vouloir concurrencer les bureaux nationaux du PNUD.

(8) Serge LEPELTIER, *op. cit.* ; Ministère français des Affaires étrangères, «Résumé des travaux», 2005, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

minerait le présumé «gaspillage» lié à la fragmentation du système en mutualisant les ressources et les fonctions sous une «autorité» unique; des lacunes dans la collecte des données scientifiques, l'accès inégal et compliqué aux données existantes, l'absence de mécanismes d'alerte structurés et le manque d'information du public; l'urgence de remédier au déséquilibre de pouvoir entre le PNUE et les AME, d'une part, et les autres agences de l'ONU (FAO, OMS) ou hors ONU (OMC), d'autre part; une prise en compte inadéquate des besoins des PED – insuffisance des transferts technologiques et financiers et des renforcements des compétences. Ces constats reposent souvent sur des impressions et des postulats dont la valeur empirique dépend de certaines conditions. Tous ces problèmes sont largement mentionnés depuis 2001, même si leurs conséquences négatives n'ont été que superficiellement analysées (9).

Une solution pragmatique

Le passage des constats à la solution préconisée, soit le changement de statut du PNUE (PNUE+), ne va pas de soi. Une telle transformation implique une redéfinition profonde du mandat et des pouvoirs de l'organisation. On ne crée pas une organisation plus efficiente, mais une organisation nouvelle, avec de nouvelles forces mais aussi de nouvelles faiblesses. En quoi une ONUe permettrait-elle de résoudre les problèmes identifiés ou constituerait la solution politiquement la plus acceptable demeure flou. Certains observateurs, qui se sont par la suite ralliés à l'option PNUE+, avaient initialement avancé l'idée d'une OME qui, tout en faisant partie de l'ONU, ne traînerait ni le bagage ni les limitations du PNUE. La question qui fait souvent difficulté, en effet, est l'ambiguïté du processus. S'agit-il de renforcer le PNUE en lui donnant les moyens d'accomplir sa mission initiale ou bien ce renforcement est-il le prélude à l'adoption d'une OME avec un mandat bien plus large et des moyens accrus?

La solution, privilégiée aujourd'hui par la France et d'autres pays, est la transformation du PNUE du statut de programme, créé par résolution de l'AGNU et dépendant administrativement du secrétaire général, à celui d'agence spécialisée de l'ONU, au même titre que la FAO, l'OMS ou l'UNESCO. Cette option avait été évoquée durant les discussions GIM, mais rapidement abandonnée devant le peu d'intérêt qu'elle suscitait, y compris auprès du PNUE, lequel œuvrait alors davantage pour un renforcement de ses capacités que pour une renégociation de son mandat.

Cette option se veut une réforme pragmatique du système, plutôt que sa transformation. Il s'agit de renforcer le statut, les compétences et la capa-

(9) Cf. Philippe LE PRESTRE / Benoît MARTIMORT-ASSO, «Les questions soulevées par le système de gouvernance internationale de l'environnement», *IDDRI*, 2004, 62 p., disponible sur le site Internet www.iddri.org/iddri/telecharge/gie/wp/iddri_GIE-defaillances.pdf.

citée d'action concrète du PNUE, non de créer une organisation sur le modèle de l'OMC. L'insistance des participants pour que les solutions s'appuient sur la décision 1 de 2002 issue du processus GIM reflète cette perspective. Il s'agit de renforcer l'action multilatérale au sein de l'ONU, non en dehors d'elle, et de solidifier et légitimer les compétences existantes du PNUE. Les discussions ont donc réaffirmé le maintien du siège de l'ONU à Nairobi (10) et l'autonomie des AME. L'impératif de préserver l'autonomie juridique des grandes conventions est un point essentiel que la France semble avoir mis du temps à intégrer dans ses réflexions. Enfin, le discours sur les rapports entre une ONU et l'OMC change : alors que le discours initial insistait largement sur la capacité d'une ONU à agir en contrepois à l'OMC, voire à faire respecter ses normes par cette dernière, on cherche plutôt à transformer une représentation fragmentée et inefficace en représentation institutionnelle intégrée et forte et à exclure le domaine de l'ONU du champ de compétence de l'OMC, même si les activités respectives de ces deux organisations s'affectent mutuellement. Ce besoin de rééquilibrage ne s'adresse pas qu'à l'OMC, mais touche aussi les grandes agences des Nations Unies (UNESCO, OMS, FAO).

Selon cette perspective, le PNUE poursuivrait trois grandes fonctions (11). La première est une fonction d'orientation politique, c'est-à-dire la définition de l'ordre du jour environnemental et d'orientations stratégiques qui s'appliqueraient à l'ensemble du système de l'ONU. Il s'agit essentiellement de légitimer et d'affermir le rôle du FMME – ce qui n'est pas sans soulever des interrogations sur la faisabilité politique d'une telle orientation.

Une deuxième fonction de coordination se traduit par le concept d'organisation « parapluie », qui voit « *la coordination ou, dans certains cas, la mise en commun de certaines activités transversales (collecte et échanges d'information, alerte et analyse scientifique, renforcement des capacités et transferts de technologie, suivi des engagements)* » (12), en s'inspirant du modèle de l'OIT ou de l'OMPI. On suppose aussi que la mise en commun de certaines fonctions administratives se poursuivrait. Cela s'appliquerait uniquement aux AME déjà rattachés à l'ONU ou au PNUE. Cette coordination a des ramifications politiques. A tort ou à raison, les AME ont déjà accusé le PNUE d'utiliser ses fonctions administratives afin de tenter d'orienter des choix politiques pourtant arrêtés par leurs conférences des Parties respectives. Ce que recouvre la promesse de respecter l'autonomie des AME peut être ambigu : certaines positions françaises suggèrent qu'une autonomie *de jure* serait *de facto* doublée d'une dépendance politique et budgétaire.

(10) Si la localisation dans un PED peut être importante, il est moins clair que Nairobi soit le meilleur endroit, particulièrement lorsque de nombreux PED n'y possèdent pas de représentation diplomatique.

(11) Ministère français des Affaires étrangères, « Résumé des travaux », 2005, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

(12) *Ibid.*

Inversement, les parties aux AME pourraient être tentées de micro gérer les décisions du PNUE qui les affectent. Pour répondre au problème du fardeau, l'ONUUE pourrait aussi avoir le mandat d'harmoniser et de simplifier les demandes de rapports et d'informations et de simplifier les mécanismes de suivi des engagements (13). Cette fonction de coordination demeure donc ambiguë. Pour les uns, c'est une question essentiellement technique d'efficience. D'autres, en revanche, insistent sur le rôle politique que jouerait cette ONUUE. Serge Lepeltier, alors ministre de l'Écologie et du Développement durable, a, par exemple, insisté sur le rôle d'arbitre d'une ONUUE (14).

La troisième fonction porte sur le renforcement des capacités des PED. Le groupe de discussion a particulièrement ciblé les participations aux négociations internationales – un aspect particulièrement capital pour la francophonie –, le renforcement des compétences et de l'expertise scientifique, le soutien aux politiques et aux législations nationales, les transferts de technologie et la fourniture d'expertise. Le PNUE accomplit déjà la plupart de ces activités; il s'agirait donc de renforcer ses moyens et sa légitimité. Puisque, selon les conclusions de la France, «*les volumes budgétaires globaux ne devraient pas connaître d'augmentation significative*» (15), on peut supposer que le renforcement des activités existantes du PNUE, l'acquisition de nouvelles fonctions de coordination et la rationalisation budgétaire se feraient aux dépens des budgets des AME.

La future ONUUE devra faire l'objet d'un traité nouveau – un aspect sur lequel les rédacteurs s'attardent peu, mais qui est pourtant lourd d'incertitudes – et comprendre une Assemblée générale et un Directeur élu par cette Assemblée ou simplement nommé par le Secrétaire général des Nations Unies. Cela suppose un budget financé par contribution obligatoire et un élargissement de son autorité et de ses moyens d'action.

L'ONUUE n'acquerrait apparemment pas de mandat opérationnel. Il n'est pas question de fusionner le PNUD, la CDD, l'ONUDI et le FEM pour constituer une grande agence du développement durable dotée de moyens considérables: «*l'ONUUE n'aurait pas vocation à devenir une agence de mise en œuvre. Au plan local, c'est bien le PNUD qui conserverait son rôle de coordination des activités onusiennes, y compris en matière*

(13) Ce que renferme ce dernier point n'est pas clair, mais les autres sont évoqués depuis plusieurs années sans qu'une analyse sérieuse du fardeau réel qu'ils posent, aussi bien que des bénéfices qu'ils procurent, n'ait été entreprise. La prudence est de mise. Par exemple, la lourdeur du calendrier reflète moins la fragmentation institutionnelle que la complexité des enjeux et des questions traitées et le changement de leur contexte (mondialisation; participation universelle). De plus, les tentatives d'harmonisation des rapports nationaux des conventions de Rio afin d'en alléger le fardeau ont conclu que les chevauchements n'étaient pas si nombreux qu'on le pensait *a priori* et que l'évolution indépendante des contenus des rapports et de leurs fonctions rendaient une telle harmonisation à la fois complexe et précaire.

(14) Serge LEPELTIER, *op. cit.*

(15) Ministère français des Affaires étrangères, «Résumé des travaux», 2005, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

d'environnement» (16). On ne retrouve pas non plus, dans ces conclusions, une quelconque reconnaissance des contradictions entre développement durable et environnement. Qu'en est-il des biens publics mondiaux sur lesquels insistait le président Chirac à Johannesburg, où la France et la Suède lancèrent une initiative sur ce concept et ses implications (17)? Dans quelle mesure une telle ONUÉ pourrait-elle nous permettre d'«*humaniser*» et de «*maîtriser la mondialisation*» (18)? Ces solutions ignorent aussi l'idée des regroupements fonctionnels (*clustering*), vraisemblablement parce qu'une ONUÉ représenterait l'aboutissement ultime d'un tel processus. Cette idée, largement évoquée durant le processus GIM, n'eut guère de suite, seule une timide expérience étant tentée dans le domaine chimique. Le rôle de la société civile est aussi largement passé sous silence, comme le sont le lien avec la réforme de l'ONU, la capacité de règlement des différends ou l'exclusivité du PNUE pour initier et négocier les conventions sur l'environnement, des questions pourtant soulevées au début du processus.

UN PREMIER BILAN DE L'INITIATIVE FRANÇAISE

L'initiative française ne regroupait pas la communauté internationale dans son ensemble, mais un petit nombre de pays largement convaincus du bien-fondé des prémisses et de l'utilité d'explorer ou d'encadrer la solution proposée. Dans ce cadre, le bilan que l'on peut tirer de cette expérience peut s'articuler autour d'une série de questions.

Quel impact sur le rôle de la France?

Cette initiative fut un exercice de sensibilisation et d'apprentissage interne important, qui a permis à la diplomatie française à la fois d'explorer de nouvelles manières d'exprimer sa présence et de raffiner sa compréhension des enjeux et des limites de ce qui pouvait être envisagé. Même si le diagnostic final correspond largement au diagnostic initial, on peut penser que les représentants français ont une meilleure appréciation des limites de la solution initialement proposée et des difficultés qu'une centralisation excessive pourrait engendrer. Les interrogations concernent le suivi, une des options étant d'œuvrer à soutenir des relais de cette option ou de ce domaine de réflexion dans la société civile et les universités.

Dans quelle mesure la France a-t-elle réussi à construire une coalition susceptible de porter le flambeau? Le processus a clairement fait avancer cer-

(16) Philippe DOUSTE-BLAZY, Intervention lors de l'événement PNUE-PNUD au Sommet mondial de l'ONU, New York, 14 sept. 2005, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/monde/onus.

(17) «*Il est temps de reconnaître qu'existent des biens publics mondiaux*, s'exclamait-il alors, *et que nous devons les gérer ensemble*»: discours de Jacques CHIRAC devant l'assemblée plénière du Sommet mondial du développement durable, Johannesburg, 2 sept. 2002.

(18) *Ibid.*

taines positions et forcé quelques États à se prononcer. Le soutien de l'UE a été long à venir, mais la France l'a acquis peu de temps avant le Sommet de l'ONU de septembre 2005. L'adhésion du Royaume-Uni et de la Chine à cette proposition marque une avancée notable. La Francophonie avait auparavant endossé cette option. La position du Canada, initialement prudente, a aussi évolué en faveur d'une telle solution. Le Royaume-Uni, la Chine et Mexico ont emboîté le pas (19). La coalition potentielle en faveur d'une réforme est donc plus grande qu'elle ne l'était en 2001. Ce processus bénéficie du fort soutien de l'Allemagne, qui en relaie activement le message, mais aussi de l'Espagne. Ces deux pays et la France ont d'ailleurs publié un appel en ce sens (20). Greenpeace, le Bureau européen pour l'environnement et les Amis de la terre, parmi bien d'autres ONG, ont aussi pris position en faveur d'une ONUUE, mais les grandes ONG demeurent peu mobilisées. En tout état de cause, la difficulté n'a jamais été de convaincre les autres membres de l'Union européenne et quelques pays du Sud francophones, mais d'inciter les États-Unis, le Japon, la Russie, l'Australie et les pays émergents à envisager sérieusement une telle option.

Existe-t-il un consensus sur la nature des problèmes?

Le dialogue a largement repris les diagnostics préexistants tout en les circonscrivant. On insiste moins sur la nécessité d'un contre-pouvoir à l'OMC, mais plutôt sur la notion d'un interlocuteur unique. Les discussions ont permis aux partisans d'une réforme substantielle de la gouvernance de l'environnement de s'entendre sur un diagnostic minimal et donc sur les priorités auxquelles cette ONUUE devrait répondre.

Cependant, la fragilité des fondements empiriques des problèmes demeure. Peut-on, par exemple, postuler que le défaut de mise en œuvre des AME est dû à leur fragmentation ou à la faiblesse du PNUE? Le diagnostic demeure vague, empiriquement fragile et a été acquis au prix d'une reprise des demandes traditionnelles des PED en faveur des transferts de technologie, du renforcement des compétences ou de l'accroissement de l'aide financière.

L'exercice aura néanmoins forgé un certain consensus européen sur la nature des problèmes, qui va au-delà du petit nombre de ministres européens de l'Environnement qui, avec le Canada, ont été les moteurs traditionnels de ces discussions. Le degré de consensus au sein du groupe, cependant, a été fort inégal. De nombreux observateurs et participants ont

(19) Jürgen TRITTIN, «Economic globalisation necessitates stronger global environmental protection. In support of a UN Environment Organisation in Nairobi», discours tenu à l'ouverture de la conférence IDDRI-Environnement, Berlin, 26 mai 2005, disponible sur le site Internet www.bmu.de/english/international_environmental_policy/press_statements_speeches/doc/35568.php

(20) Christina NARBONA RUIZ / Serge LEPELTIER / Jürgen TRITTIN, «The time has come : we need a strong UN Environment Organisation. Joint appeal of the Environment ministers of Germany, France and Spain», *Frankfurter Rundschau*, 27 mai 2005.

insisté sur la nécessité d'une analyse plus rigoureuse des problèmes, des aspects positifs aussi bien que négatifs du système actuel et des avantages supplémentaires potentiels de la solution envisagée.

Existe-t-il un consensus sur les solutions?

S'entendre sur le diagnostic, même s'il appelle certaines solutions plutôt que d'autres, est une chose. Un accord sur les solutions est plus incertain. Même si les détails demeurent vagues, les participants ont semblé s'entendre sur le principe d'une ONU et sur certaines fonctions minimales qu'elle devrait remplir. Cela étant, la question de savoir comment, à quel prix et avec quelles conséquences est laissée pour plus tard.

Les participants ont clairement insisté sur l'autonomie des AME, le lien avec les ODM, la localisation de l'ONU à Nairobi, les besoins des PED et la distinction entre le processus actuel de renforcement du PNUE et la perspective de sa transformation en une ONU. Ces paramètres étaient les mêmes en 2002. Les donateurs ont aussi clairement réitéré une position largement dominante à l'effet que toute solution ne devrait pas entraîner d'engagements financiers supplémentaires.

Cette initiative a-t-elle assuré la place de la GIE à l'agenda international?

Un des principaux objectifs de l'initiative française était de favoriser la continuité d'un dialogue multilatéral. Dans l'ère post-Johannesburg, où primement le développement durable et les ODM, «*mettre l'accent sur l'environnement peut être [...] perçu, par certains acteurs internationaux, comme une possible remise en cause de l'équilibre entre les trois dimensions du développement durable*» (21). Que ce dialogue ait pu avoir lieu, même s'il est resté modeste et limité à une poignée d'acteurs, est en soi un succès. Toutefois, il fallait aller plus loin. La mesure de ce succès était d'inscrire un appel en faveur de la transformation du PNUE dans les priorités du Secrétaire général à l'occasion du Sommet sur la réforme de l'ONU de septembre 2005. Cela a été plus difficile. Si, en mars 2005, Kofi Annan a reconnu la nécessité d'une réforme, il n'est pas allé jusqu'à endosser la solution projetée, se limitant à demander une meilleure intégration des structures de gouvernance de l'environnement. Le document final du Sommet des Nations Unies reconnaît quant à lui le besoin de coordination et d'intégration, sans toutefois préconiser une solution particulière : «*nous convenons d'étudier la possibilité de mettre en place un cadre institutionnel plus cohérent à cette fin, y compris une structure plus intégrée s'appuyant sur les institutions existantes et les ins-*

(21) Serge LEPELTIER, *op. cit.*

truments adoptés à l'échelon international ainsi que sur les organes conventionnels et les institutions spécialisées» (22).

Il n'y a pas de soutien explicite à une ONUÉ, mais la reprise du constat effectué par le groupe et l'expression d'un engagement à continuer à discuter sur les bases de l'initiative française. La modestie de ces résultats provient de l'absence de soutien de pays-clefs (Etats-Unis, Japon, Australie, Russie), de la prudence de certains membres importants du groupe (Inde), du fait que Kofi Annan n'ait jamais fait de l'environnement une de ses priorités et de l'opposition de certains pays industrialisés à la création d'obligations financières supplémentaires et récurrentes. Les PED demeurent méfiants, hormis des exceptions notables, tels que l'Afrique du Sud, le Mexique ou la Chine, inquiète de l'impact de la dégradation de l'environnement sur ses perspectives de croissance. A cette méfiance, deux raisons principales : la possibilité d'être obligés de contribuer financièrement à cette institution; le risque d'être assujettis à des normes environnementales dont ils contrôleront encore plus difficilement l'élaboration – la centralisation de la gouvernance réduisant les points d'influence – et susceptibles de limiter leur potentiel d'exportation ou de conditionner leur accès à l'aide publique au développement.

La création d'une ONUÉ se heurte aussi à l'opposition d'autres OIG, inquiètes à la fois d'une diversion potentielle des ressources et d'une concurrence accrue – par exemple, le FEM a, par le passé, soupçonné le PNUE de vouloir l'absorber. Cette méfiance des OIG n'est pas infondée. L'ancienne directrice de la division «Industrie» du PNUE a exprimé ainsi la logique d'une telle ONUÉ qui serait amenée à dépasser l'environnement : *«il faut que cette organisation puisse déborder sur la gestion des ressources naturelles de cette Terre, que nous avons en commun» (23).*

Enfin, l'ambiguïté de base demeure : s'agit-il de mettre en œuvre des politiques de protection de l'environnement et de favoriser l'efficacité des accords signés, ou de faire du développement durable l'objectif principal d'une réforme de la GIE? quelles institutions s'occuperaient alors de ce qui ne peut être directement relié au développement durable? Peu de pays sont enclins à créer des forces sans savoir où elles sont susceptibles de les conduire. Le fait que certains Etats appellent à la création d'une ONUÉ ne signifie pas qu'il y ait accord sur son mandat et ses moyens, au-delà des fonctions identifiées qui, nommément, ne diffèrent guère de ses fonctions actuelles.

* *
*

(22) Nations Unies, «Document final du Sommet mondial de 2005», 2005 (A/60/L.1), p. 41 (§169).

(23) Jacqueline ALOISI DE LARDEREL dans *Agir pour l'environnement, op. cit.*, p. 13.

Le dialogue conduit par la France, avec le soutien actif de l'Allemagne, en faveur de la transformation du PNUE en une agence spécialisée des Nations Unies a permis d'approfondir la compréhension française de ces enjeux, de revendiquer un rôle dirigeant dans ce processus et, en précisant les limites d'une éventuelle réforme, de maintenir cette question à l'ordre du jour international. Le ralliement du Royaume-Uni, de la Chine et de l'Union européenne à cette option représente une avancée notable. Cependant, l'avenir de cette initiative demeure incertain. Si son objet a été repris dans la déclaration du Sommet de l'ONU en septembre 2005, la solution d'une ONU n'y est pas mentionnée et les détails demeurent à l'état d'options. L'Union européenne, censée reprendre le flambeau, pourrait avoir d'autres priorités après le départ de Klaus Töpfer, ancien ministre de l'Environnement de l'Allemagne, de la direction du PNUE. Le processus de suivi envisagé initialement, la création d'un groupe de travail au sein de la deuxième commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, a été abandonné au profit de consultations informelles visant à négocier un projet de décision générale sur le renforcement de la structure institutionnelle de l'environnement. Enfin, au-delà des réticences politiques et des détails administratifs liés à la création d'une ONU, des questions de fond demeurent.

Le problème vient-il des États – analyse que sous-tend une grande partie du diagnostic initial – ou du système de l'ONU – une perspective plus en évidence à la fin du processus? Si le problème est la mise en œuvre des accords et l'éducation des décideurs et des citoyens, la solution passe-t-elle par une ONU, ou bien faudrait-il à la fois renforcer le PNUE et les AME? En quoi une ONU serait-elle plus légitime alors que son autorité ne dépasserait pas celle du système de l'ONU? Plus généralement, l'environnement doit-il, au même titre que la santé, le climat ou l'agriculture et l'alimentation, être considéré comme un domaine d'action, qui appellerait un rééquilibrage politique entre OIG, ou bien ces considérations doivent-elles conduire les secteurs traditionnels à redéfinir leurs modèles, leurs problèmes et leurs solutions? Enfin, le «*verdissement*» des autres organisations et des États passe-t-il par la création d'une entité dont l'existence même supposerait que les États accordent une grande importance à ces questions? Dans ce cas, le changement de statut serait donc inutile ou consacrerait simplement une évolution *de facto* qui aurait trouvé sa source ailleurs.

Au-delà de l'avenir de cette proposition, la diplomatie de l'environnement, cet «*enjeu diplomatique majeur*» (24), a-t-elle enfin acquis l'importance qui aurait dû être la sienne dans la politique étrangère de la France? A mesure que les développements dans le domaine de l'écopolitique internationale touchent à des questions à la fois externes et internes et vont bien

(24) Michel BARNIER, ministre des Affaires étrangères, lors de la Conférence des ambassadeurs, 26 août 2004, intervention disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/monde/onue/.

au-delà des traditionnelles considérations de protection de la nature, la France aurait avantage à pérenniser son engagement et à contribuer activement à la construction normative en cours. On peut souhaiter qu'elle profite de la visibilité de cette initiative pour développer un rôle international actif en la matière. D'autres pays européens sont bien plus présents sur ces questions, non seulement par l'intermédiaire de leurs délégations nationales, mais aussi à travers les activités de leur société civile et de leurs chercheurs. En effet, peu d'organismes ont pu soutenir ou relayer le message français, ce qui reflète, en partie, la faiblesse des activités internationales des ONG et des centres de recherche français dans le domaine – à quelques exceptions près. Peu d'organisations et de chercheurs français sont à même de répondre aux besoins d'expertise et d'alimenter un débat interne préalable qui aurait permis, sans doute, de gagner du temps dans le processus. L'influence future passe aussi par là.

LES LITIGES DE L'OMC SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DES CONSOMMATEURS

PAR

THOMAS BERNAUER (*)

ET

THOMAS SATTLER (**)(1)

Ces dernières décennies, le commerce mondial a réalisé, dans le cadre du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers), puis de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) à partir de 1995, de considérables avancées dans le sens d'une libéralisation des échanges, essentiellement par la suppression des droits de douanes et des quotas. L'attention s'est alors portée sur d'autres obstacles commerciaux, de nature non tarifaire, qui reposent sur des politiques, des réglementations ou des pratiques nationales ayant un impact sur les flux commerciaux internationaux.

L'un des domaines qui semble particulièrement poser problème au système du commerce mondial est celui de la protection de l'environnement et des consommateurs (PEC). On entend fréquemment dire dans les milieux libéraux que les réglementations de PEC sur les produits, telles que les normes d'emballage ou la composition des produits alimentaires, sont souvent conçues de façon à produire un effet protectionniste. Est également déploré le fait que les réglementations de PEC concernant les processus de production faussent la concurrence, dans la mesure où elles influent sur les coûts de production et, par voie de conséquence, sur les flux d'investissements internationaux. A ces arguments, les défenseurs de l'environnement et des consommateurs objectent que les réglementations en cause n'ont rien à voir avec une quelconque forme de protectionnisme. Même si elles peuvent parfois avoir un impact sur les flux commerciaux et les investissements internationaux, les différentes réglementations nationales sont l'expression de

(*) Professeur de Sciences politiques à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (ETH, Suisse).

(**) Doctorant à l'Institut d'études internationales comparées (CIS) de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (ETH, Suisse).

(1) Les auteurs remercient Rhena Forrer et Michael Cemerin pour leur soutien lors de la constitution du corpus de données et Patrice Kuhn pour ses apports fructueux concernant le traitement statistique. Des versions antérieures de cette étude ont été présentées lors du congrès annuel (*Annual Meeting*) de l'APSA à Washington en septembre 2005, à l'Université nationale australienne (*Australian National University*) en août 2005, ainsi qu'au congrès de section de la DVPW à Mannheim en octobre 2005. La version présentée ici a été traduite par P. Escaig.

différences légitimes qui découlent de l'exigence de mesures de protection imposée par les sociétés. Ces deux points de vue se heurtent parfois violemment au sein de l'OMC. Certes, dans le cadre des accords SPS ainsi que d'autres accords (accords OTC, art. XX du GATT), l'OMC a établi des règles définissant le caractère licite ou non des réglementations de PEC. Dans la pratique toutefois, on assiste régulièrement à des conflits d'interprétation de ces règles ainsi que, en liaison avec ceux-ci, à des discussions sur le caractère licite de certaines mesures de PEC prises par les États membres de l'OMC.

La Science politique a jusqu'ici traité de ces conflits sous forme d'études de cas. Ces études partent, implicitement du moins, de l'hypothèse selon laquelle les conflits de l'OMC concernant les problèmes de PEC ont un potentiel conflictuel particulièrement élevé, en se référant à des cas concrets de différends commerciaux tels que ceux sur les hormones de croissance, les dauphins, les tortues, l'amiante et la biotechnologie végétale.

Dans une contribution parue récemment, Alasdair Young a réfuté cette hypothèse (2), affirmant que les conflits sur la PEC au sein de l'OMC sont beaucoup moins fréquents qu'on ne le suppose. Son analyse démontre que, sur les nombreux litiges traités par le comité SPS de l'OMC, seuls très peu aboutissent à la mise en œuvre du mécanisme de règlement des conflits de l'OMC, une procédure de type judiciaire. Si l'étude de Young constitue un point de départ intéressant pour notre article, elle laisse néanmoins ouvertes deux questions centrales. D'une part, elle ne donne pas d'indications concernant le potentiel conflictuel relatif des problèmes de PEC au sein de l'OMC par rapport aux conflits d'autre nature, car elle ne prend justement en compte que ce type de conflit. Or, le potentiel conflictuel relatif des différends portant sur la PEC par rapport aux autres litiges ne peut être déterminé que si on les analyse dans le cadre de l'ensemble des différends traités par l'OMC. D'autre part, elle n'apporte pas de réponse systématique à la question de savoir pourquoi les problèmes de PEC auraient un plus ou moins grand potentiel conflictuel que des différends portant sur d'autres domaines.

Les études chiffrées relatives aux différends intervenant dans le cadre du GATT et de l'OMC devraient en principe pouvoir apporter des réponses à ces questions, d'autant plus que, en règle générale, ces rapports prennent en compte l'ensemble de ces conflits. Toutefois, nous constatons deux lacunes dans la recherche. Premièrement, elle néglige les variables politiques, c'est-à-dire les caractéristiques des politiques ou des réglementations nationales contestées. En particulier, il n'existe jusqu'ici aucune analyse quantitative satisfaisante permettant de déterminer si et pourquoi les problèmes de PEC

(2) Alasdair YOUNG, «Political transfer and 'trading up': transatlantic trade in genetically modified food and US politics», *World Politics*, vol. LV, 2005, n° 357-384.

ont un potentiel conflictuel plus élevé. En second lieu, la variable dépendante est le plus souvent définie et mesurée en termes de concessions faites par le pays incriminé au pays plaignant et non d'après les étapes de la procédure; ou alors elle ne prend en compte que le passage de la phase de consultation à celle du Groupe spécial, mais pas les étapes suivantes. Ainsi, ces analyses confondent dans une même catégorie les cas qui ont fait l'objet d'un règlement à l'amiable après une décision du Groupe spécial et ceux qui aboutissent à des conflits de mise en œuvre et ne sont pas réglés par le système de l'OMC.

Cette contribution vise en premier lieu à combler ces lacunes. Elle présente une réponse théorique à la question de savoir pourquoi un domaine politique particulier, celui de la PEC, aurait un potentiel conflictuel plus fort que d'autres au sein du système du commerce mondial. Notre hypothèse est que le potentiel conflictuel supérieur des problèmes de PEC repose sur le fait que, dans ce type de différends, il est particulièrement difficile pour le pays incriminé de faire des concessions graduelles au plaignant et d'accorder des compensations à ses groupements d'intérêt nationaux perdants. Cette hypothèse est testée sur la base des données de 506 différends opposant deux Etats (couple d'Etats ou dyade) de l'OMC pour la période 1995-2003. De plus, notre étude offre une contribution à un recensement empirique plus précis du cheminement à travers les instances des différends de l'OMC, ainsi qu'au traitement des difficultés suscitées par la division en trois étapes de la procédure de règlement des différends pour les modèles d'estimation statistique.

Les résultats de nos analyses montrent que, à circonstances égales – contrairement aux hypothèses habituellement formulées dans les travaux fondés sur les études de cas –, les conflits liés à la PEC passent moins souvent de la phase de la consultation à celle du Groupe spécial ou de l'Organe d'appel que d'autres conflits portant sur des domaines différents. Ils montrent aussi que, une fois que les conflits relatifs à la PEC ont franchi la première étape de la procédure, ils aboutissent plus fréquemment à des différends de mise en conformité. Ces résultats nous conduisent à envisager plusieurs perspectives de recherche théorique et empirique.

REFLEXION THÉORIQUE SUR LE POTENTIEL CONFLICTUEL DE LA PEC

En règle générale, un Etat demandeur saisit l'OMC d'un litige lorsque son gouvernement subit la pression des producteurs nationaux qui sont ou se prétendent lésés par des obstacles commerciaux tarifaires ou non tarifaires mis en place par l'Etat incriminé. Cette pression ne cesse que lorsque l'Etat incriminé réduit ou élimine les obstacles commerciaux en question ou que les producteurs de l'Etat demandeur qui réclamaient une modification du

statu quo reçoivent une compensation. On peut en principe concevoir trois formes de concessions de la part de l'Etat incriminé qui aboutissent au règlement ou du moins à la réduction du différend – c'est-à-dire qui permettent d'éviter le recours à l'étape suivante de la procédure.

Premièrement, l'Etat incriminé peut dédommager l'Etat plaignant et ses exportateurs par des versements directs : pour des raisons que nous ne pouvons examiner ici, cela n'arrive pratiquement jamais dans la diplomatie du commerce mondial. Deuxièmement, l'Etat incriminé peut proposer à l'Etat demandeur une compensation pour le préjudice prétendument ou effectivement subi du fait des barrières commerciales dans un autre domaine que celui qui fait l'objet du différend : par exemple, il peut proposer de baisser les droits de douane sur l'importation de textiles en compensation des restrictions à l'import de poisson qui font l'objet de la mise en cause. Ce procédé est également très rare et, le cas échéant, il n'est pas adopté volontairement mais prend la forme de sanctions infligées par l'OMC au pays désavoué et, ce, essentiellement pour deux raisons : les compensations ciblées de ce type sont difficiles à mettre en œuvre, car le principe de la nation la plus favorisée, l'un des piliers du système de l'OMC, exige que toutes les mesures facilitant le commerce applicables à un Etat membre soient également applicables à tous les Etats membres. Ce type de compensations ne réduit presque pas les pressions exercées sur le gouvernement de l'Etat plaignant, parce que les producteurs qui subissent un préjudice du fait des obstacles commerciaux n'en profitent pas directement. Troisièmement, l'Etat incriminé peut faire des concessions à l'Etat demandeur dans le domaine même qui fait l'objet du différend, c'est-à-dire réduire ou supprimer totalement les droits de douane ou les obstacles non tarifaires contestés : c'est de loin la forme la plus courante de concessions aboutissant à un apaisement du conflit.

Si on part du principe qu'un recours à la procédure de règlement des conflits peut être évité par des concessions de la part de l'Etat incriminé dans le domaine politique qui fait l'objet de la contestation, la question se pose alors de savoir dans quels domaines politiques ces concessions sont plus faciles à obtenir, car moins coûteuses pour l'Etat incriminé en termes économiques et/ou politiques. Nous postulons que, dans le domaine de la PEC, il est particulièrement difficile d'obtenir des concessions de la part de l'Etat incriminé et, ce, en raison de deux problèmes.

Premièrement, dans le domaine de la PEC il est souvent difficile pour le gouvernement incriminé de mettre en œuvre une suppression graduelle des mesures nationales de protection, notamment parce que les niveaux de protection en question sont fondés sur des valeurs fermement ancrées dans les représentations de l'électorat et considérées comme non négociables. Ainsi, il semble difficilement concevable pour l'UE d'ouvrir son marché à des aliments génétiquement modifiés ou à des viandes aux hormones. Andrew

Guzman et Beth Simmons voient dans les problèmes de la PEC une tendance au «tout ou rien». Cet argument est toutefois relatif et non absolu, c'est-à-dire que le caractère négociable des niveaux de protection de la PEC, est, nous le supposons, moindre que dans le cas de restrictions commerciales classiques, que les droits de douane ou les subventions. Ces dernières sont plus faciles à graduer au sens d'un «*fine tuning*», jusqu'à ce que le plaignant et le pays incriminé s'accordent sur un échange de concessions contre le renoncement à un recours procédural. Le principe de cette argumentation est une application du théorème de Coase : traduit dans son langage, on postule que les coûts de transaction d'un échange qui permettrait d'éviter le recours au mécanisme de règlement des différends de l'OMC sont plus élevés pour les problèmes de PEC que pour les problèmes ne touchant pas à la PEC.

A cela s'ajoute un second problème. Les réglementations de PEC sont en règle générale fondées sur le soutien de milieux de la société plus larges que dans le cas de réglementations ayant pour but la protection de certaines industries comme la sidérurgie. Ainsi, l'interdiction du bœuf aux hormones jouit dans l'UE d'un large soutien de la part des associations de consommateurs et d'écologistes, ainsi que d'une grande partie du monde agricole. Pour réaliser des concessions substantielles à l'égard de l'Etat demandeur, il est souvent nécessaire que le gouvernement de l'Etat incriminé accorde des compensations aux groupements nationaux lésés par l'abolition d'une mesure de protection. Au problème de principe du caractère négociable en soi souvent inhérent aux réglementations de PEC vient s'ajouter, en raison de l'importance des groupements d'intérêt et de l'électorat, la difficulté qu'il faudrait alors accorder des compensations à un nombre considérable d'acteurs.

Formulé de façon schématique, il semble plus simple d'accorder des compensations à une industrie déterminée de l'Etat incriminé, lorsque des concessions de la part de celui-ci sont nécessaires pour éviter un recours procédural, qu'à d'innombrables associations de consommateurs et d'écologistes ainsi qu'à d'autres groupements d'intérêt qui sont souvent à l'origine des réglementations de PEC – à supposer que ces groupements acceptent le principe même d'une quelconque forme de compensation pour l'abolition d'une réglementation de PEC. Dans le cas de ce dernier argument, il s'agit d'une sorte de renversement de la logique d'Olson de l'action collective. Les intérêts des consommateurs sont notoirement plus difficiles à mobiliser et à organiser que les intérêts des producteurs. En revanche, si les consommateurs parviennent à imposer leurs intérêts sous forme de mesures déterminées de PEC – souvent en association avec les intérêts de certains producteurs –, ces coalitions sont plus larges et plus résistantes face à la pression internationale que dans le cas d'obstacles commerciaux conventionnels reposant sur des intérêts protectionnistes et de «l'emprise

réglementaire» (*regulatory capture*) de certaines industries. Ces derniers sont plus faciles à compenser de façon graduelle et ciblée.

Nous partons du principe que l'argumentation que nous venons d'exposer est plus pertinente dans le cas de démocraties que de pays non démocratiques. Cela tient en particulier au fait que, dans l'Etat incriminé, l'exigence d'accorder des compensations aux groupements d'intérêts de la société (producteurs, ONG, *etc.*) qui supportent les coûts des concessions faites par le gouvernement incriminé – les coûts de transaction plus élevés – suscite plus de problèmes que dans les Etats non démocratiques. Le poids plus important de l'opinion publique joue également un rôle. Une fois que les Etats démocratiques se sont engagés sur une position déterminée par des signaux coûteux au sens de la théorie des jeux – dans notre cas la défense d'une politique ou d'une réglementation attaquée par l'Etat plaignant, les coûts en termes de politique intérieure des concessions sont d'autant plus élevés.

DONNÉES EMPIRIQUES SUR LE POTENTIEL CONFLICTUEL DE LA PEC

En vue d'évaluer l'influence des variables de la PEC sur la probabilité d'une escalade du conflit à travers les trois étapes du mécanisme de règlement des conflits de l'OMC, nous allons décrire dans un premier temps les données et méthodes statistiques sur lesquelles s'appuie notre étude empirique, puis, après une analyse descriptive, nous étudierons l'influence des variables indépendantes sur la probabilité d'un recours aussi bien à la deuxième qu'à la troisième étape, à l'aide de modèles de sélection.

Données et méthodes statistiques

Constitution du corpus

Le corpus de données sur lequel se fonde cette analyse comprend tous les litiges commerciaux qui ont été traités dans le système de l'OMC depuis l'instauration de la procédure d'arbitrage en 1995 jusqu'à la fin de 2003. Nous prenons donc en compte tous les conflits auxquels a été attribué un numéro de dossier DS (*Dispute Settlement*). Les conflits commerciaux engagés auparavant dans le système du GATT (1948-1994) ne sont pas compris dans notre corpus, car le système d'arbitrage du GATT différait fondamentalement de la procédure de l'OMC. A la différence de ce que prévoit l'OMC, l'Etat incriminé pouvait, dans le système du GATT, bloquer et stopper à tout moment la procédure engagée contre lui, ce qui rend plus difficile (et moins fiable) l'évaluation du niveau réel de recours des conflits du GATT.

Pour s'assurer que seuls ont été pris en compte les conflits qui ont effectivement eu l'occasion de faire l'objet d'un recours, nous nous sommes limi-

tés aux conflits engagés avant la fin 2003. En raison des délais et des règles de la procédure de règlement des différends de l'OMC, les litiges enregistrés après 2003 dans le système de l'OMC (par exemple fin 2004) n'ont pas eu la possibilité d'atteindre la phase de mise en conformité (*cf.* ci-dessous la définition des étapes). Nous partons en revanche du principe que les litiges entamés avant fin 2003 ont eu suffisamment de temps au moment de la constitution de notre corpus pour introduire un recours dans le cadre de la procédure de l'OMC. Malgré cette estimation d'ordre général, il est possible que, à l'avenir, certains conflits introduisent d'autres recours que ceux pris en compte dans notre corpus. Il se peut ainsi qu'un conflit datant de 2003 qui a fait l'objet d'un recours en 2004 et semblait résolu en 2005 resurgisse en 2006 et soit porté devant l'instance suivante. On pourrait éliminer ce problème en réduisant encore la période prise en compte, mais cela limiterait fortement le nombre des observations sur lesquelles se fonde notre analyse. C'est tout particulièrement problématique pour notre objet d'étude, car un nombre relativement important de conflits de PEC n'ont été initiés qu'en 2003. Comme le nombre des litiges liés à la PEC est assez limité, nous avons décidé d'inclure dans notre étude tous les litiges jusqu'à fin 2003, mais nous évaluerons la validité des résultats empiriques sur un échantillon n'intégrant pas les observations établies pour l'année 2003.

Selon l'usage des études empiriques sur les litiges commerciaux (3), les différends impliquant plusieurs Etats demandeurs sont divisés et codés en couples d'Etats (4). Plusieurs raisons justifient cette division. Premièrement, même dans les litiges impliquant plusieurs Etats demandeurs, les parties au différend peuvent, selon la procédure de l'OMC, mener des négociations bilatérales pour parvenir à des concessions (5) et les Etats demandeurs peuvent faire une demande de consultation ou saisir l'instance d'arbitrage séparément et à des moments différents. Comme le montre notre corpus, il est fréquent que seule une partie des Etats plaignants qui demandent des consultations dans un litige particulier saisisse la procédure d'arbitrage ou les instances suivantes; de même, il arrive souvent que seules certains des couples d'Etats aillent jusqu'à l'étape de mise en conformité, alors que d'autres règlent le conflit au niveau du Groupe spécial. Deuxièmement, un codage dyadique permet de tenir compte de dimensions nationales spécifiques. Troisièmement, les couples d'Etats

(3) Henrik HORN / C. Petros MAVROIDIS / Hakan NORDSTRÖM, «Is the use of the WTO dispute settlement system biased?», *CEPR Working Paper*, n° 2 340, 1999; Marc L. BUSCH, «Democracy, consultation and the paneling of disputes under GATT», *Journal of Conflict Resolution*, vol. XLIV, 2000, pp. 425-446; Marc L. BUSCH / Eric REINHARDT, «Developing countries and GATT/WTO dispute settlement», *Journal of World Trade*, vol. XXXVII, 2003, pp. 719-735; Kyle BAGWELL / C. Petros MAVROIDIS / Robert Staiger, «The case for tradable remedies in WTO dispute settlement», *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3314, 2004.

(4) Tandis que de nombreux conflits comprennent plusieurs Etats demandeurs, il n'y a jamais qu'un seul Etat incriminé par litige. On trouve en moyenne cinq Etats demandeurs impliqués dans un litige. Le nombre maximum d'Etats demandeurs par litige est de 19.

(5) *Cf.* Marc L. BUSCH / Erich REINHARDT, *op. cit.*

donnent plus de poids aux conflits impliquant plusieurs Etats demandeurs. En revanche, le codage dyadique présente l'inconvénient que notre variable principale est spécifique au litige commercial et ne varie donc pas au sein d'un cas de l'OMC. Il serait toutefois extrêmement problématique de combiner les différents niveaux de procédure et les variables de contrôle des spécificités nationales au sein d'un cas de litige, par exemple en calculant des valeurs moyennes pour le degré de démocratie; c'est pourquoi nous optons pour le principe des dyades.

Variables

Le tableau 1 définit les deux principales variables de notre analyse.

Tableau 1 : Variables

<i>Nom</i>	<i>Définition</i>	<i>Source(s)</i>
Escal	Escal est la variable dépendante. Le niveau de recours est défini comme une variable à trois degrés (1, 2, 3). Un niveau bas signifie que le litige a été formellement considéré comme réglé dans la phase de consultation et/ou n'a pas débouché sur la constitution d'un Groupe spécial. Un niveau moyen (2) signifie qu'un Groupe spécial a été constitué et/ou que l'instance d'appel (Organe d'appel) a été saisie. Un haut niveau (3) signifie qu'une procédure selon l'article 22.5 et/ou 22.6 (conflits de mise en conformité) a été entamée et/ou qu'un rapport concernant la procédure de mise en conformité a été établi (6).	WT/DS/23 (7 avril 2005) et autres documents de l'OMC
PEC	PEC est la variable indépendante centrale. Elle définit si un litige comprend ou non des problèmes liés à la protection de l'environnement et du consommateur (PEC) (1,0). On a d'abord établi sur la base de WT/DS/OV/23 (7 avril 2005) et d'autres documents de l'OMC si l'une des parties se référait à l'accord SPS ou à l'article XX du GATT. Puis, les arguments principaux des Etats demandeurs ont été analysés de plus près pour déterminer dans quelle mesure les aspects de PEC jouaient un rôle. Pour la variable PEC, le critère d'évaluation a été placé bas dans la mesure où on a également pris en compte des litiges où la PEC n'était pas l'objet principal mais où des aspects de PEC intervenaient de façon significative.	
PECs	Une définition plus restrictive des cas de PEC ne conserve que les cas pour lesquels une analyse qualitative des documents disponibles nous a conduits à la conclusion que les aspects liés à la PEC ne jouaient qu'un rôle indirect ou périphérique. Pour augmenter la fiabilité des variables Escal, PEC et PECs, elles ont été codées séparément par deux personnes. Dans les cas où les codificateurs sont parvenus à des résultats différents, les documents OMC ont fait l'objet d'une nouvelle analyse et le codage a été établi en accord avec les deux codificateurs. La corrélation entre nos variables PEC et	WT/DS/23 (7 avril 2005) et autres documents de l'OMC

Tableau 1 : Variables

Nom	Définition	Source(s)
	la variable «continuous/discontinuous» de Guzman et Simons est seulement de $-0,33$ ($-0,34$ pour la variable PECs) Cela montre que les deux principes de mesure présentent des différences substantielles.	

Procédés statistiques

Différents procédés statistiques tels que les modèles de régression ordinaire ou séquentielle auraient pu être utilisés pour analyser la saisie de tous les niveaux de la procédure. Ces procédés présentaient cependant différents inconvénients par rapport au modèle de sélection que nous utilisons ici. Les modèles ordinaux (*ordered probit*) reposent sur l'hypothèse que l'influence des variables indépendantes est la même pour tous les niveaux de recours (7). Dans notre cas, cela signifie qu'une variable indépendante qui, au niveau de la phase de consultation de la procédure de règlement des conflits de l'OMC, favorise le conflit – ou en diminue le risque – augmentera – diminuera – également la probabilité d'un recours au niveau de la phase d'arbitrage. Nous considérons en revanche que cette hypothèse est infirmée, car il est en théorie tout à fait possible qu'une variable favorise le conflit au premier niveau de la procédure et en diminue le risque au second niveau et inversement. Les tests statistiques et les résultats empiriques présentés ci-dessous confirment notre approche.

Une solution possible consisterait à utiliser des modèles séquentiels conventionnels, c'est-à-dire à estimer des modèles binaires séparés pour chaque phase de la procédure. De cette façon, il serait possible d'identifier des changements de l'influence des facteurs explicatifs selon les niveaux. Ce procédé est toutefois problématique, car ces modèles présentent un biais de sélection qui a pour conséquence que l'influence estimée d'une variable s'écarte systématiquement de l'influence réelle, pouvant nous conduire ainsi à des conclusions erronées sur le rapport entre les variables dépendantes et indépendantes. En effet, seuls les cas qui ont fait l'objet d'un recours au

(6) Une distinction supplémentaire des niveaux de recours, par exemple par un codage distinct pour le Groupe spécial et l'Organe d'appel, ne nous a pas paru justifiée, étant donné que la plupart des cas du Groupe spécial sont transmis à l'Organe d'appel. Les groupes spéciaux qui ont été créés puis dissous ou créés sans être mentionnés dans les documents de l'OMC ont reçu le codage 2, car nous prenons en compte le plus haut niveau de procédure qu'un conflit a atteint dans son déroulement. Nous ne codons les dyades au niveau 3 que lorsque l'Etat demandeur concerné se réfère expressément aux articles 21.5 et/ou 22.6. Les pays qui demandent le statut d'observateurs (*third party status*) dès la phase de consultation ne sont pas considérés comme dyades du litige. Les pays qui se présentent dans un premier temps comme demandeurs, mais changent ensuite de statut pour devenir observateurs, par exemple quand le conflit passe de la phase de consultation au Groupe spécial (Organe d'appel), ne sont pas considérés comme appartenant au groupe des couples d'Etats ayant introduit un recours.

(7) Le modèle de régression avec un nombre de niveaux J est équivalent à $J-1$ régressions binaires, lesquelles reposent sur la supposition que les coefficients des variables indépendantes sont les mêmes pour tous les niveaux de recours (l'hypothèse dite de régression parallèle).

niveau de la deuxième phase peuvent faire l'objet d'un recours au troisième niveau. C'est pourquoi l'évaluation de la probabilité d'un recours au troisième niveau ne repose pas sur un échantillon aléatoire, mais sur un échantillon (*sample*) dont les caractéristiques présentent un écart systématique (8).

Dans les études empiriques les plus récentes, des modèles de sélection reposant sur les procédés statistiques développés par James Heckman (9) sont généralement utilisés. Toutefois, les estimateurs couramment utilisés ne fonctionnent que s'il existe au moins une variable explicative qui influence le processus de sélection sans pour autant avoir d'importance dans le cadre de l'équation au deuxième niveau. Cette restriction s'avère problématique lorsque, à l'instar de notre cas, les mêmes variables peuvent en théorie s'appliquer aux deux niveaux. C'est pourquoi nous utilisons un procédé statistique développé par Anne Sartori (10), qui permet d'inclure les mêmes variables indépendantes aux deux niveaux de l'analyse.

L'hypothèse critique de cet estimateur est que la corrélation entre les termes d'erreur de la première et deuxième équation est de 1. Bien que l'hypothèse de termes d'erreur identiques puisse ne pas être exacte, elle est tout à fait plausible dans notre cas. C'est le cas en règle générale, quand «*selection and the subsequent outcome of interest involve similar decisions or goals; the decisions have the same causes; and the decisions occur within a short time frame and/or are close to each other geographically*» (11). Ces conditions sont remplies dans le cas des litiges commerciaux. Le but des parties au différend, à savoir, d'une part, de protéger l'industrie nationale face à la concurrence étrangère et les consommateurs face à des risques environnementaux et sanitaires et, d'autre part, de favoriser l'accès des producteurs nationaux aux marchés étrangers, ne change pas au cours du litige. De plus, le cadre temporel est suffisamment limité pour que les structures économiques nationales et internationales ne changent pas au point de

(8) L'échantillon fait en quelque sorte l'objet d'une «censure» en un endroit déterminé. Ce problème de la recherche chiffrée sur les conflits a été abordé pour la première fois par James D. MORROW, «Capabilities, uncertainty, and resolve: a limited information model of crisis bargaining», *American Journal of Political Science*, vol. XXXIII, 1989, pp. 941-972.

(9) James J. HECKMAN, «The common structure of statistical models of truncation, sample selection, and limited dependant variables and a simple estimator for such models», *Annals of Economic and Social Measurement*, vol. V, 1976, pp. 475-492; James J. HECKMAN, «Sample selection bias as a specification error», *Econometrica*, vol. XLVII, 1979, pp. 153-161. P. van de Ven et B. van Praag, ainsi que J. Dubin et D. Rivers proposent, sur la base des travaux d'Heckman, des estimateurs modifiés lorsque la variable dépendante est dichotomique aussi bien dans la phase de sélection que dans la phase finale : P. Wynand VAN DE VEN / Bernard VAN PRAAG, «The demand for deductibles in private health insurance», *Journal of Econometrics*, vol. XVII, 1981, pp. 229-252; Jeffrey A. DUBIN / Douglas RIVERS, «Selection bias in linear regression, logit and probit models», *Sociological Methods and Research*, vol. XVIII, 1990, pp. 360-390. Dans les études consacrées aux différends, on trouve, parmi les utilisateurs de ce modèle : William REED, «A unified statistical model on conflict onset and escalation», *American Journal of Political Science*, vol. XLIV, 2000, pp. 84-93; Douglas LEMKE / William REED, «War and rivalry among great powers», *American Journal of Political Science*, vol. XLV, 2001, pp. 457-469.

(10) Anne E. SARTORI, «An estimator for some binary-outcome selection models without exclusion restrictions», *Political Analysis*, vol. XI, 2003, pp. 111-138.

(11) Anne E. SARTORI, *op. cit.*, p. 112.

modifier radicalement les intérêts d'un Etat et par là le comportement de son gouvernement.

Saisie des instances de recours dans les conflits de l'OMC

Comme on le voit dans le tableau 2, le corpus de données comprend en tout 506 couples d'Etats impliqués dans un litige commercial entre 1995 et 2003 (12). Il s'agissait dans le cas de 71 dyades de problèmes de PEC, ce qui correspond à un pourcentage de 14 % (13). Un grand nombre des conflits de PEC ont été présentés à l'OMC en 2003 (31 sur 71 au total, c'est-à-dire plus de 44 %). Cela signifie que nos résultats pourraient avoir été influencés par le choix d'intégrer dans notre analyse les données disponibles pour 2003. Cela ne devrait toutefois pas poser de problème pour la première étape du règlement des différends, car tous ces conflits ont eu entre-temps l'occasion de poursuivre la procédure (*cf. infra*).

Tableau 2 : Litiges commerciaux, classés selon l'année de début

<i>Début</i>	<i>Non PEC (0)</i>	<i>PEC (1)</i>	<i>Non-PECs (0)</i>	<i>PECs (1)</i>
1995	21	7	23	5
1996	37	9	38	8
1997	51	2	51	2
1998	37	6	42	1
1999	55	2	57	0
2000	40	2	41	1
2001	24	3	27	0
2002	128	9	129	8
2003	42	31	44	29
Total	435	71	452	54
Pourcentage	86 %	14 %	89 %	11 %

Un grand pourcentage des conflits de PEC de notre corpus a pour objet des questions agricoles, en particulier les règles de quarantaine. A titre de comparaison, un rapport de l'OMC récemment paru ne mentionne que sept différends commerciaux liés à l'environnement. Dans 17 de nos 71 affaires PEC, le poids des questions de PEC est relativement faible, peu clair et mal défini. Dans certains cas, l'Etat demandeur argue du fait que la disposition contestée ne saurait être justifiée par un souci de PEC – ce que n'affirmait

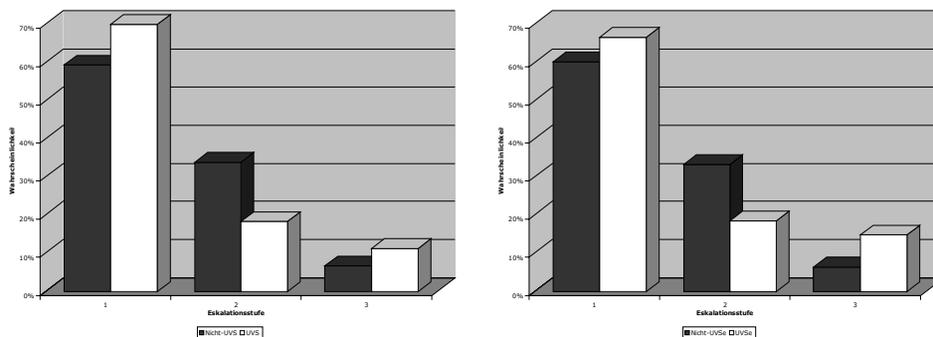
(12) Signalons ici plusieurs différences entre notre corpus et, par exemple, celui d'Andrew GUZMAN et Beth A. SIMMONS, *op. cit.* WTO DS 57 est codé chez Simmons et Guzman comme deux dyades, chez nous comme une seule dyade. Bien que la description des deux dyades soit identique chez Guzman et Simmons, l'une d'elles est codée comme continue, l'autre comme discontinue. Les cas suivants (WTO DS cases) sont absents chez Guzman et Simmons : 64, 77, 88, 102, 110, 123-125, 127-131, 133, 134, 137, 143-145, 147-150, 153, 154, 157-159, 167, 168, 171-174, 180, 182, 183, 185-187, 191, 196-201. DS 80 est codé dans notre corpus comme dyade Etats-Unis-Europe, chez Guzman et Simmons comme Belgique-Etats-Unis.

(13) Sur 305 cas de litiges au total, 39 ont pour objet des questions de protection de l'environnement et des consommateurs, c'est-à-dire 13 % de tous les différends.

pas explicitement l'Etat incriminé – car la mesure de régulation ne relèverait pas de l'accord SPS ou de l'article XX du GATT. Si nous excluons ces 17 différends du sous-groupe PEC, le pourcentage des conflits liés à la protection de l'environnement et des consommateurs passe de 14 % à 11 % de toutes les dyades (variable PECs). En d'autres termes, les conflits de PEC sont relativement peu importants quant à leur fréquence en comparaison avec les conflits portant sur d'autres problèmes commerciaux.

Malgré le pourcentage bas des conflits PEC dans la totalité des conflits traités par l'OMC, on peut se demander si ces conflits ont une tendance supérieure à la moyenne à faire l'objet de recours. La figure 1 apporte une réponse provisoire à cette question. Elle fait apparaître sous forme de graphique la distribution de la probabilité pour les dyades conflictuelles sur l'ensemble des différentes phases de la procédure en distinguant les conflits PEC (PECs) des conflits non PEC (PECs).

Figure 1 : Distribution de la probabilité de recours pour les dyades conflictuelles sur les différentes phases de la procédure



En ordonnée : probabilité; en abscisse : niveau de recours; dans le cadre de gauche à droite : Non Pec Pec

La figure 1 montre que les conflits PEC sont moins souvent portés devant le Groupe spécial après la phase de consultation que les conflits non liés à la PEC. Tandis que 59 % environ des conflits non liés à la PEC sont réglés dans la phase de consultation, c'est le cas pour 70 % des conflits liés à la PEC. Le graphique de droite de la figure 1 fait apparaître que cette disparité est moins marquée pour le codage PECs. Les estimations bivariées confirment cette première impression : la probabilité estimée d'un appel passe de 40 % pour les conflits non PEC à 30 % pour les conflits PEC, c'est-à-dire que la probabilité prévisible diminue de plus de 10 % lorsque le conflit porte sur des problèmes de PEC.

En revanche, les conflits PEC sont plus souvent portés devant la troisième instance de la procédure que les conflits non PEC. Presque 15 % des conflits PECs aboutissent à la troisième étape, alors que ce n'est le cas que pour 6 %

environ des conflits non PECs. Cette disparité est plus faible pour le codage PEC. La probabilité qu'un litige commercial soit porté devant la troisième instance, à condition qu'il ait été auparavant porté devant la deuxième instance, est respectivement de 38 % et 44 % environ pour les conflits PEC et PECs, contre 16 % seulement dans les cas de conflits non PEC ou PECs. Il résulte des estimations bi-variées que la probabilité qu'un litige aboutisse à l'étape de mise en conformité au terme de l'étape du Groupe spécial et de l'instance d'appel est de moins de 20 % pour les conflits non PEC, alors qu'elle atteint plus de 40 % pour les différends EHS, le litige ayant préalablement été porté devant l'instance d'appel ou du Groupe spécial.

Analyse multivariée

Les études empiriques consacrées aux litiges commerciaux (14) recourent à un grand nombre de variables pour expliquer l'issue des litiges commerciaux, généralement définie en termes de concessions de la part de l'Etat incriminé. Dans notre analyse multi-variée, nous prenons en compte les variables explicatives suivantes qui résultent de notre réflexion théorique et se sont avérées pertinentes dans les études empiriques :

- le nombre d'Etats demandeurs impliqués dans un litige commercial particulier : théoriquement, l'effet de cette variable devrait être négatif, à savoir que plus le nombre d'Etats plaignants est élevé, moins le conflit devrait faire l'objet de recours. En effet, des plaignants en nombre plus élevé peuvent exercer une pression plus forte sur l'Etat incriminé que des Etats isolés ; celui-ci devrait donc être plus disposé à faire des concessions, ce qui réduit la probabilité du recours à l'appel.
- la puissance économique relative : plus la puissance économique de l'Etat plaignant est forte par rapport à celle de l'Etat incriminé, plus la probabilité d'un recours aux instances d'appel est réduite. Cette hypothèse découle de l'idée selon laquelle, dans le système international, les Etats puissants ont plus de facilité pour faire valoir leurs intérêts que les Etats faibles, ce dont il résulte que plus l'Etat incriminé est faible, plus il devrait avoir tendance à céder, ce qui là encore diminue la probabilité d'un conflit. Toutefois, l'introduction de la procédure de règlement des conflits de l'OMC visait entre autres à réduire ces disparités de puissance

(14) Marc L. BUSCH, *op. cit.* ; Marc L. BUSCH / Eric REINHARDT, *op. cit.* ; Marc L. BUSCH / Eric REINHARDT, «Testing international trade law : empirical studies of GATT/WTO dispute settlement», in D. M. KENNEDY / J. D. SOUTHWICK (dir.), *The Political Economy of International Trade Law : Essays in the Honor of Robert Hudec*, Cambridge University Press, 2002 ; Michael CEMERIN, *Institutioneller Wandel und Macht im Handelssystem : die Intensität von Handelskonflikten im GATT-1947- und WTO-Streitschlichtungsverfahren*, Mémoire présenté à l'Université de Zurich, 2004 ; Gregory C. DIXON, «Disputes for votes : institutional variation among democracies and trade dispute propensity», communication présentée à la rencontre annuelle de l'International Studies Association, Montréal, 17-20 mars 2004 ; Amy L. WIDSTEN, «Credible coalitions : bargaining and enforcement in international trade dispute resolution», communication présentée à la rencontre annuelle de l'American Political Science Association, Chicago, 2-5 sept. 2004 ; Geoffrey GARETT / James MCCALL SMITH, *The Politics of WTO Dispute Settlement*, 2002.

dans le domaine de la politique commerciale, ce qui signifierait que l'influence de la variable de la puissance pourrait éventuellement être faible dans le système de l'OMC.

- la dépendance commerciale : plus l'Etat demandeur est dépendant des échanges commerciaux avec l'Etat incriminé, par rapport à la dépendance commerciale de l'Etat incriminé vis-à-vis de l'Etat demandeur, moins le recours aux procédures d'appel devrait être fréquent. Les Etats plus dépendants des échanges commerciaux attachent plus d'importance à de bonnes relations commerciales mutuelles, c'est pourquoi les Etats plaignants dépendants recourent moins souvent à l'appel lorsque l'Etat incriminé refuse les concessions.
- la démocratie : les études consacrées aux litiges commerciaux font apparaître des résultats contradictoires quant aux effets du degré de démocratie sur les litiges commerciaux, aussi bien dans la variante monadique que dyadique. Ainsi, Marc L. Busch observe par exemple que, dans le système du GATT, les dyades d'Etats démocratiques étaient plus facilement en mesure de négocier des concessions lors de l'étape de consultation. Dans le même temps, la probabilité d'un recours était plus élevée pour les couples d'Etats démocratiques, bien qu'en règle générale celui-ci n'aboutisse pas à des concessions supplémentaires. Comme nous l'avons mentionné dans la partie théorique, nous nous attendons plutôt à ce que la probabilité de recours augmente avec le degré de démocratie et que les effets de la variable PEC soient plus forts dans le cas de dyades démocratiques.
- les pays en voie de développement : nous partons du principe que la probabilité d'un recours est plus basse pour les dyades de pays en voie de développement, parce qu'en général ces pays disposent moins des ressources nécessaires pour s'engager dans des litiges commerciaux.

Les définitions précises des variables indépendantes sont données en annexe. Le tableau 3 présente la description statistique de toutes les variables pertinentes.

Tableau 3 : Statistiques descriptives

<i>Variable</i>	<i>Valeur moyenne</i>	<i>Ecart-type</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
Niveau de recours 1. – 2.	0.389	0.488	0	1
Niveau de recours 1. – 3.	0.462	0.628	0	2
PEC	0.140	0.347	0	1
PECs	0.107	0.309	0	1
Nombre d'Etats plaignants	5.008	5.816	1	19
Puissance écon. rel.	0.377	0.355	0.000	0.990
Dépendance commerciale	0.031	0.109	-0.413	0.587
Démocratie	19.777	2.321	6.481	21
Pays en voie de développement	0.132	0.339	0	1

Recours en appel au niveau du Groupe spécial/Organe d'appel

Le tableau 4 présente les résultats des estimations multi-variées (15). La partie supérieure du tableau montre les résultats pour les première et deuxième étapes de la procédure, c'est-à-dire l'impact des variables indépendantes sur la probabilité d'un recours à l'arbitrage après l'étape de la consultation. La partie inférieure du tableau présente les résultats pour les deuxième et troisième étapes de la procédure, c'est-à-dire l'impact des variables explicatives sur la probabilité d'un passage à l'étape de mise en conformité après l'étape du Groupe spécial/Organe d'appel. Pour évaluer l'influence des variables de protection de l'environnement et des consommateurs, nous avons estimé trois modèles : le modèle 1 est le modèle de base, qui ne contient que les variables de contrôle; pour les modèles 2 et 3, nous avons ajouté au modèle de base les variables PEC et PECs.

Les modèles intégrant les variables de PEC ont fondamentalement une valeur explicative plus grande que les modèles qui ne font pas la distinction entre conflits de PEC et de non PEC. Nous utilisons comme critère de validité d'un modèle le Critère d'information Akaike (AIK), car, contrairement aux autres critères fondés sur la fonction de probabilité, il prend en compte le nombre des variables indépendantes dans le modèle (16), des valeurs plus basses correspondant à une plus grande validité du modèle. Selon l'AIK, c'est le modèle 2, incluant la définition de la PEC la plus large, qui possède la plus grande valeur explicative. Le modèle 3, avec la définition PECs plus restreinte, a une valeur prédictive moins grande que le modèle 2, mais supérieure au modèle 1, qui ne prend pas en compte les facteurs de la protection de l'environnement et des consommateurs.

Tableau 4 : Modèles de sélection

	<i>Modèle 1</i>	<i>Modèle 2</i>	<i>Modèle 3</i>
Recours devant le Groupe spécial/Organe d'appel après la phase de consultation			
PEC		-0.413**	
		(-2.37)	
		-0.155	
PECs			-0.237
			(-1.22)

(15) Cette estimation est fondée sur seulement 502 des 506 couples d'Etats analysés, car les données commerciales bilatérales concernées n'étaient pas disponibles pour Taiwan.

(16) Le critère souvent utilisé, le plus intuitif, de la proportion de cas correctement classifiés n'est pas utilisé ici, car ce critère, pour lequel on utilise généralement un seuil de 0,5 pour les cas correctement classifiés, est pertinent lorsque la variable dépendante est à peu près également distribuée sur les différentes catégories. Comme le montre la figure 4, ce n'est pas le cas ici, vu que le nombre des cas ayant fait l'objet d'un recours diminue fortement au fur et à mesure des étapes de la procédure. Cela conduit au résultat erroné que plus de cas ont été correctement classifiés pour la deuxième équation (environ 80%) que pour la première (environ 64%), bien que la valeur explicative du modèle soit plus grande au premier niveau. La raison en est que, entre autres à cause également de la plus faible valeur prédictive au deuxième niveau, la probabilité de recours prédite ne se situe au-dessus du seuil de 0,5% que pour un nombre réduit d'observations. Comme, de fait, il y a également peu de cas observés qui font l'objet d'un recours, la validité du modèle se trouve surestimée avec l'application de ce critère.

Tableau 4 : Modèles de sélection

	<i>Modèle 1</i>	<i>Modèle 2</i>	<i>Modèle 3</i>
			-0.089
Nombre d'Etats demandeurs	-0.083***	-0.083***	-0.082***
	(-6.30)	(-6.36)	-0.033
	-0.031	(-6.26)	-0.031
Puissance économique relative	-0.565**	-0.606***	-0.586***
	(-2.59)	(-2.76)	(-2.68)
	-0.213	-0.227	-0.221
Dépendance commerciale	-1.364*	-1.574**	-1.468**
	(-1.92)	(-2.18)	(-2.05)
	-0.513	-0.591	-0.552
Démocratie	-0.028	-0.024	-0.025
	(-1.05)	(-0.91)	(-0.96)
	-0.010	-0.009	-0.010
Pays en voie de développement	-.822***	-0.828***	-0.831***
	(-4.23)	(-4.26)	(-4.27)
	-0.309	-0.311	-0.312
Constante	0.975*	1.017*	0.993*
	(1.77)	(1.77)	(1.80)
Etape de mise en conformité après le recours devant le Groupe spécial/Organe d'appel			
PEC		0.244	
		(1.08)	
		0.077	
PECs			0.435*
			(1.82)
			0.137
Nombre d'Etats demandeurs	-0.060***	-0.058**	-0.058**
	(-2.61)	(-2.51)	(-2.52)
	-0.019	-0.018	-0.018
Puissance économique relative	-0.563*	-0.558*	-0.548
	(-1.66)	(-1.67)	(-1.63)
	-0.179	-0.177	-0.173
Dépendance commerciale	-0.041	0.058	0.088
	(-0.05)	(0.06)	(0.10)
	-0.013	0.018	0.028
Démocratie	0.020	0.018	0.015
	(0.44)	(0.39)	(0.32)
	0.007	0.006	0.005
Pays en voie de développement	-0.748*	-0.753*	-0.691*
	(-1.82)	(-1.82)	(-1.65)
	-0.241	-0.239	-0.218

Tableau 4 : Modèles de sélection

	<i>Modèle 1</i>	<i>Modèle 2</i>	<i>Modèle 3</i>
Constante	-1.359	-1.355	-1.317
	(-1.42)	(-1.40)	(-1.38)
N	502	502	502
rho	1 (présupposé)	1 (présupposé)	1 (présupposé)
Wald chi2	54.38	60.04	55.94
Pr > chi20.0000		0.0000	0.0000
AIK	809.163	800.986	803.722

*** = significatif au niveau 1 % ; ** = significatif au niveau 5 % ; * = significatif au niveau 10 % ; valeurs $-z$ entre parenthèses sous les coefficients ; le troisième chiffre de chaque cellule représente l'effet marginal estimé $dPr[\text{Groupe special}]/dx$ und $dPr[\text{Mise en conformité}]/dx$, toutes les variables indépendantes se trouvant à leur niveau moyen ; pour les variables dichotomiques, la modification de la probabilité estimée d'un recours est calculée pour un changement de 0 à 1.

Les estimations multi-variées confirment la première impression fournie par la figure 1 et montrent que l'influence des variables PEC sur les deux niveaux de recours est contradictoire. Il ressort de la partie supérieure du tableau 4 que les facteurs de PEC tendent à influencer dans le sens d'un évitement du conflit (17). Les effets marginaux estimés (le troisième chiffre de chaque cellule du tableau) signifient que la probabilité d'un recours au deuxième niveau de la procédure est de plus de 15 % inférieure lorsque le conflit porte sur des problèmes de PEC. La probabilité d'un conflit se réduit d'environ 9 % lorsque l'estimation se fonde sur le codage PECs. Toutefois, contrairement à la variable PEC, l'influence estimée de la variable PECs sur le recours en première instance n'est pas significative du point de vue statistique.

A l'exception de la variable démocratie, toutes les variables explicatives théoriquement pertinentes ont un impact significatif du point de vue statistique. Comme il ressort du tableau 3, la variable démocratie n'a que peu de valeur du point de vue empirique, pour la simple raison que presque toutes les couples d'Etats impliquées dans des conflits à l'OMC ont un haut niveau de démocratie. Cela se manifeste dans le fait que la moyenne de la variable (19,78) est très proche du maximum (21) et que la variable présente un écart-type bas (2,32) (18).

L'influence du nombre d'Etats demandeurs est en revanche statistiquement significative, et, comme on s'y attendait, négative. Cela signifie qu'un

(17) La partie supérieure du tableau 4 (l'équation de sélection) correspond à un modèle binaire pour le premier niveau de recours. L'estimation de ce modèle à l'aide des erreurs standard de Huber et White donne des valeurs $-z$ (degré de signification) légèrement supérieures.

(18) Nous avons inclus cette variable dans notre modèle, car elle est considérée comme pertinente par les études qui ont été effectuées dans ce domaine (Busch 3200; Guzman/Simmons 2002). Les résultats ne changent pas si on exclut cette variable du modèle. D'autres définitions des paires d'Etats démocratiques fournies par les différentes études ont été incluses comme alternatives dans notre modèle et ont conduit au même résultat, c'est pourquoi nous ne les présentons pas.

plus grand nombre d'Etats demandeurs aboutit à une probabilité plus faible d'une procédure d'appel au niveau de la première instance. Concrètement, la probabilité d'un recours baisse d'environ 3 % quand le nombre des plaignants augmente d'un Etat (19). La puissance économique des deux parties au conflit est également significative l'une par rapport à l'autre. Le coefficient estimé indique qu'un conflit est d'autant moins souvent porté devant le Groupe spécial que le plaignant est plus puissant par rapport à l'Etat incriminé. Dans le cas d'un litige entre un plaignant très puissant et un Etat incriminé très faible, la probabilité d'appel est de plus de 20 % inférieure au cas d'un litige opposant un plaignant très faible à un Etat incriminé très puissant. En outre, les litiges commerciaux font d'autant moins souvent l'objet d'un recours que l'Etat plaignant est plus dépendant du commerce avec l'Etat incriminé. Ces derniers résultats sont intéressants dans la mesure où la «judiciarisation» du mécanisme de règlement des conflits de l'OMC était censée réduire l'influence des facteurs de puissance. Toutefois, dans le cadre de cette étude, nous ne pouvons pas examiner si et dans quelle mesure l'influence de la puissance a diminué par rapport au système du GATT. Enfin, comme on s'y attendait, la probabilité d'un recours est plus faible si l'Etat plaignant comme l'Etat incriminé sont des pays en voie de développement. La probabilité d'un recours diminue de plus de 26 % dans le cas d'un conflit opposant deux Etats dont le revenu par habitant est faible.

Passage à l'étape de mise en conformité après l'étape d'arbitrage et l'appel

La partie inférieure du tableau 4 présente l'impact des variables explicatives sur la probabilité qu'un litige soit porté devant la plus haute instance (l'étape de mise en conformité), le litige ayant au préalable fait l'objet d'un recours devant la deuxième instance. Précisons tout d'abord que la valeur explicative du modèle est moins grande que dans le cas de la première étape.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les résultats montrent que l'influence des facteurs de protection de l'environnement et des consommateurs s'inverse pour les conflits qui passent à la troisième étape. Contrairement à l'étape de consultation, où les aspects de PEC conduisent à un apaisement du conflit, la probabilité d'un recours introduit au niveau du Groupe spécial augmente dans le cas d'un conflit PEC. La probabilité estimée d'un recours en dernière instance, le conflit ayant déjà fait l'objet d'un recours devant le Groupe spécial, augmente d'environ 13 % dans le cas d'un

(19) Les effets marginaux du tableau indiquent dans quelle mesure la probabilité d'un recours change lorsque la variable varie dans sa valeur moyenne. Comme les modèles à variables binaires sont non linéaires, les effets marginaux ont une importance différente selon les différentes valeurs des variables indépendantes. Les changements indiqués dans le texte sont des valeurs approximatives pour une modification de la variable explicative d'une unité dans sa valeur moyenne, afin de donner une idée de l'ordre de grandeur de l'influence de la variable.

conflit codé PECs. L'impact de la variable PEC va dans le même sens, mais n'est pas statistiquement significatif. Ces résultats confirment notre conception selon laquelle les modèles ordinaux conventionnels ne sont pas adéquats, car l'inversion de l'effet des variables PEC n'aurait pas pu être constatée. Cette conception peut être confirmée d'un point de vue formel grâce au test de Wald (20), qui montre dans ce contexte que l'influence des variables PEC sur le recours entre les différents niveaux d'instance n'est pas identique.

L'influence des variables de contrôle va dans le même sens que pour le recours introduit au premier niveau de la procédure : toutes les variables diminuent la probabilité d'un recours. Cela signifie que la probabilité d'un passage à l'étape de mise en conformité diminue d'autant plus que le nombre d'Etats demandeurs impliqués dans un litige est plus élevé, que l'Etat demandeur est plus puissant et que les deux Etats en conflit sont des pays en voie de développement. Comme le montrent les effets marginaux, l'influence de ces variables est moins forte que pour l'étape précédente. Elle est, de plus, moins significative du point de vue statistique. La dépendance commerciale et le niveau de démocratie n'ont pas d'influence sur la probabilité d'un recours en dernière instance. L'argument selon lequel l'effet des variables PEC est plus fort dans les conflits opposant deux Etats démocratiques ne peut pas être vérifié directement en raison de la faible variance de la variable démocratie.

Nous avons effectué une série de tests de validité. Le tableau 5 montre que la multi-colinéarité n'a pas d'influence importante sur les résultats : pour toutes les variables indépendantes, on a constaté un rapport statistique uniquement entre le nombre des Etats demandeurs et la puissance économique relative. Ce rapport résulte du fait que les conflits dans lesquels sont impliqués beaucoup d'Etats demandeurs ont souvent pour adversaire l'UE ou les Etats-Unis. En raison de la grande puissance économique de ces deux entités, toutes les paires comprenant les Etats-Unis ou l'UE comme Etat incriminé ont une valeur basse pour la variable de la puissance économique relative (variable définie comme la puissance du plaignant par rapport à l'Etat incriminé). Pour mesurer l'importance de l'influence de cette donnée sur nos résultats, nous avons divisé l'échantillon et estimé les modèles sans inclure les observations des cas où les Etats-Unis ou l'UE étaient incriminés.

L'effet de la variable PEC reste identique quand on exclut les observations concernant l'UE et s'avère statistiquement insignifiant si on exclut les observations concernant les Etats-Unis. Il faut cependant noter que le nombre des observations concernant les cas PEC diminue fortement quand on

(20) Rollin BRANT, «Assessing proportionality in the proportional odds model for ordinal logistic regression», *Biometrics*, vol. XLVI, 1990, pp. 1 171-1 178.

procède à ces divisions, car les Etats-Unis, l'UE ou les deux à la fois sont parties au différend dans nombre de ces cas. Enfin, nous avons limité l'analyse aux litiges dont le début remonte avant 2003. En règle générale, les facteurs de PEC présentent la même influence pour les deux niveaux de recours que dans les estimations incluant toutes les observations. Toutefois, pour les deux codages l'influence sur le premier niveau de recours est statistiquement insignifiante, mais significative pour le deuxième niveau de recours. Il faut cependant signaler qu'en excluant 2003 le nombre d'observations de cas de PEC (PECs) est si réduit pour le deuxième niveau de recours que ces résultats doivent être interprétés avec la plus grande prudence.

Tableau 5 : Corrélation entre les variables indépendantes

	<i>PEC</i>	<i>PECs</i>	<i>Dép. commerciale</i>	<i>Démocratie</i>	<i>Pays en voie de dév.</i>	<i>Etats demandeurs</i>	<i>Puiss.</i>
PEC	1.0000						
PECs	0.8552	1.0000					
Dép. commerciale	-0.0794	-0.1017	1.0000				
Démocratie	0.0636	0.0689	0.0951	1.0000			
Pays en voie de dév.	0.0365	-0.0760	-0.1780	-0.1973	1.0000		
Etats demandeurs	-0.0349	0.0340	0.1258	-0.0745	-0.2224	1.0000	
Puissance	-0.0358	-0.0928	-0.1969	-0.0224	0.2337	-0.5083	1.0000

Enfin, dans la perspective d'une analyse spéculative ou prospective, nous avons recodé le litige portant sur les biotechnologies «vertes», lequel se trouvait encore au niveau du Groupe spécial en octobre 2005 et intervient dans de très nombreuses dyades de notre corpus, en le faisant passer du niveau 2 au niveau 3 de recours. En effet, de nombreux experts estiment que ce différend fera l'objet de recours devant l'instance suivante. Comme nous nous y attendions, les effets des variables PEC sont plus forts et statistiquement plus significatifs pour ce codage. On peut donc supposer que les effets des variables PEC devraient augmenter plutôt que diminuer dans un ou deux ans, quand notre corpus inclura une datation ultérieure.

* *
*

Ce travail a démontré que, à circonstances égales et contrairement aux hypothèses communément émises dans les travaux fondés sur des études de cas, les conflits liés à la PEC font moins souvent l'objet d'un recours devant le Groupe spécial ou Organe d'appel que les conflits non liés à la PEC. Cependant, il montre également que les conflits liés à la PEC aboutissent plus souvent à l'étape de la mise en conformité quand ils ont fait l'objet d'un recours devant le Groupe spécial/Organe d'appel dans la première phase de la procédure. La recherche à venir pourrait entre autres étudier

les questions qui n'ont pu être abordées ou qui ne l'ont été que de façon très limitée dans le cadre de cet article.

En premier lieu, le problème de l'effet de sélection, que nous n'avons pas pu éliminer dans notre étude. Comme l'a montré Alasdair Young (21), pour un sous-groupe de conflits liés à la PEC (les conflits dits SPS), seul un petit nombre de ces différends sont portés devant l'instance de consultation (ce n'est qu'à partir de ce niveau qu'ils sont pris en compte pour notre étude). On peut également supposer que de nombreux litiges sont réglés en dehors du cadre de l'OMC. Dans la recherche consacrée aux causes des guerres, on essaie d'éliminer ces effets de sélection en incluant dans le corpus de données toutes les paires d'Etats existants, indépendamment du fait qu'ils soient ou non entrés en conflit l'un contre l'autre. Dans notre contexte, un tel procédé exigerait qu'annuellement, pour chaque paire d'Etat, c'est-à-dire pour toutes les paires d'Etats de l'OMC, et pour chaque année depuis 1995, les relations commerciales soient divisées en domaines et que, pour chacun de ces domaines, on détermine si un litige est intervenu, l'importance qu'il a pris et s'il s'agissait d'un conflit lié à la PEC.

Deuxièmement, la théorie exposée dans cet article est encore relativement simple. Elle pourrait être avantageusement développée sur la base d'études juridiques et économiques consacrées aux conflits juridiques nationaux, que ce soit sous forme discursive ou formelle – c'est-à-dire essentiellement à l'aide de la théorie des jeux. Ces développements pourraient apporter des réponses à la question de savoir pourquoi les litiges liés à la PEC ont un potentiel conflictuel moindre au premier niveau de recours, mais plus fort dans la suite de la procédure. L'une des possibilités est que les Etats possèdent en quelque sorte une « prescience » du potentiel conflictuel des différends liés à la PEC et de ce fait pratiquent une certaine retenue obéissant à des motifs stratégiques lors de la phase de consultation, mais se montrent moins disposés à la modération au niveau de la phase du Groupe spécial/Organe d'appel pour différentes raisons (par exemple un poids accru de l'opinion publique).

Troisièmement, la variable « Concessions » telle qu'elle est souvent utilisée dans d'autres travaux pourrait être incluse dans l'analyse du processus de recours. Jusqu'à présent, la question demeure ouverte de savoir si des concessions limitées ou l'absence de concessions constituent une condition nécessaire, voire suffisante pour les recours en appel. Enfin, il serait profitable d'inclure dans l'analyse d'autres variables du domaine politique. Il est important de veiller à ce que le choix de ces variables repose sur une théorie et qu'elles ne soient pas utilisées comme variables de contrôle *ad hoc* pour augmenter artificiellement la variance expliquée par un modèle statistique comme cela a été le cas jusqu'ici.

(21) Alasdair YOUNG, *op. cit.*

ANNEXE

Définition des variables

<i>Nom</i>	<i>Description</i>	<i>Source</i>
Start (Début)	Année de la saisie du mécanisme de règlement des conflits de l'OMC	WT/DS/OV/23 (7 avr. 2005) et autres documents OMC
Klägerstaat (Etat demandeur)	Pays ayant déclenché la procédure de règlement des conflits	WT/DS/OV/23 (7 avr. 2005) et autres documents OMC
Verklagter Staat (Etat incriminé)	Pays accusé de violer les règles de l'OMC	WT/DS/OV/23 (7 avr. 2005) et autres documents OMC
DS Nr. (N° DS)	Numéro officiel attribué à un cas par l'OMC	WT/DS/OV/23 (7 avr. 2005) et autres documents OMC
Anzahl (Nombre)	Nombre des Etats demandeurs impliqués dans un conflit	WT/DS/OV/23 (7 avr. 2005) et autres documents OMC
Polity K (Politique K)	Niveau de démocratie de l'Etat demandeur; on a attribué à l'UE le plus haut degré de démocratie	Projet Polity IV
Polity V (Politique V)	Niveau de démocratie du pays incriminé; on a attribué à l'UE le plus haut degré de démocratie	Projet Polity IV
Gdemo	Pour la définition du degré de démocratie commun à une paire d'Etats, nous recourons à la recherche sur les causes des conflits. Pour obtenir des valeurs positives, nous additionnons PolityK et PolityV au nombre 11. Les nouvelles valeurs pour le demandeur et le pays incriminé sont multipliées l'une par l'autre et la racine carrée extraite. L'absence de valeur pour cette variable pour Hong Kong (1996) a été compensée par l'attribution de la valeur 10.	<i>Cf. supra</i>
Exporte (Exportations)	K Exportations de l'Etat demandeur vers l'Etat incriminé; pour l'UE les exportations des pays membres ont été additionnées.	IMF Directions of Trade Statistics CD Rom
Importe (Importations)	K Importations de l'Etat demandeur en provenance de l'Etat incriminé; pour l'UE, les importations des pays membres ont été additionnées.	IMF Directions of Trade Statistics CD Rom
Exporte (Exportations)	V Exportations de l'Etat incriminé vers le demandeur; pour l'UE les exportations des pays membres ont été additionnées.	IMF Directions of Trade Statistics CD Rom
Importe (Importations)	V Importations de l'Etat incriminé en provenance du demandeur; pour l'UE, les importations des pays membres ont été additionnées.	IMF Directions of Trade Statistics CD Rom
Handelsabhängigkeit (Dépendance commerciale)	Cette variable mesure jusqu'à quel point l'Etat demandeur et l'Etat incriminé sont dépendants du commerce de l'un avec l'autre. Nous utilisons l'asymétrie commerciale ciblée, définie comme la dépendance commer-	

Définition des variables

<i>Nom</i>	<i>Description</i>	<i>Source</i>
	<p>ciala de l'Etat demandeur moins la dépendance commerciale de l'Etat incriminé. La dépendance commerciale de l'Etat demandeur est définie comme la somme des exportations de l'Etat demandeur (Exportations K) et des importations de l'Etat incriminé (Importations K) divisée par le PIB de l'Etat demandeur (PIB K). La dépendance commerciale de l'Etat incriminé est définie comme la somme des exportations de l'Etat incriminé (Exportations V) et des importations de l'Etat demandeur (Importations V) divisée par le PIB de l'Etat incriminé (PIB V). Pour Taiwan les données complètes du commerce extérieur n'étaient pas disponibles.</p>	
BIP K (PIB)	Produit intérieur brut de l'Etat demandeur; pour l'UE, les PIB des pays membres ont été additionnés.	IMF Directions of Trade Statistics CD Rom
BIP V (PIB)	Produit intérieur brut de l'Etat incriminé; pour l'UE, les PIB des pays membres ont été additionnés.	IMF Directions of Trade Statistics CD Rom
RelMacht (Puissance relative)	Puissance économique relative définie comme le PIB K divisé par la somme du PIB K et du PIB V	<i>Cf. supra</i>
Entw. (Dév.)	Une paire d'Etats est codée comme dyade de pays en voie de développement quand ni l'Etat demandeur ni l'Etat incriminé ne sont membres de l'OCDE.	

L'ETAT ET LA MONDIALISATION

LA PARTICIPATION DÉNATIONALISÉE (1)

PAR

SASKIA SASSEN (*)

L'étude qui suit se propose d'étudier les différentes manières à travers lesquelles l'État continue d'influencer et de modeler l'économie mondiale en dépit d'un contexte caractérisé de plus en plus par les phénomènes de dérégulation et de privatisation, ainsi que par l'autorité croissante d'acteurs étrangers à l'État. L'hypothèse-clef ici développée, fondée sur une étude précédente portant sur les villes mondiales (2001), repose sur l'idée que le phénomène de mondialisation est largement incorporé à l'intérieur du territoire national – c'est-à-dire au sein d'une entité géographique définie par un ensemble de systèmes de lois et de capacités administratives nationales. Cette «incrustation» de la mondialisation exige que les systèmes nationaux soient au moins en partie adaptés, ce qui rend inévitablement nécessaire une certaine participation de l'État, même si celle-ci doit impliquer son retrait par rapport à la régulation de sa propre économie nationale.

Une telle participation peut-elle entraîner l'émergence d'un type particulier d'autorité ou de pouvoir de l'État au niveau des systèmes mondiaux – à la fois pour l'État en tant que tel et pour les institutions étatiques plus directement concernées? Le rôle que jouent les acteurs privés, souvent étrangers, dans cette activité de l'État ne devient-il pas lui-même constitutif de cette autorité, allant jusqu'à produire un pouvoir hybride qui ne saurait être ni entièrement privé, ni entièrement public? La thèse ici développée est que l'on peut en effet observer l'émergence de plus en plus apparente d'un type d'autorité et de pratique étatiques impliquant la dénationalisation partielle de ce qui a été édifié historiquement sur des bases nationales.

Cette dénationalisation est constituée de plusieurs processus spécifiques, notamment la réorientation d'agendas nationaux vers des agendas «mondiaux», ainsi que la mise en avant d'objectifs et de stratégies privés sous forme de politiques publiques. Une telle conceptualisation correspond à une approche nouvelle dans l'analyse du comportement des acteurs pri-

(1) Ce chapitre fait partie d'un projet de recherche de l'auteur publié sous le titre *Territory, Authority, Rights : from Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, 2006.

(*) Professeur de sociologie à l'Université de Chicago (Etats-Unis) et professeur invité à la London School of Economics (Grande-Bretagne).

vés, puisqu'elle a pour but de déceler la présence d'agendas et d'objectifs privés à l'intérieur de l'Etat. Cela contraste avec les démarches traditionnelles qui cherchent généralement à mettre en évidence la manière dont les fonctions étatiques sont progressivement endossées par les acteurs privés, ce qui inclut des formes d'autorité privées. L'approche proposée ici diffère donc d'une tradition académique plus ancienne qui a trait à la théorie de l'Etat «capturé», tradition focalisée sur la cooptation des Etats par les acteurs privés. Au contraire de cette tradition, il convient de souligner la privatisation de la formulation des normes, ainsi que l'application de normes privées au domaine public.

Le but est donc de comprendre un aspect particulier de la mondialisation et de l'Etat, occulté par des études trop découplées de cette relation : les sphères d'influence respectives des niveaux national et global, ainsi que des acteurs étatiques et non étatiques, sont souvent perçues comme distinctes et mutuellement exclusives. Il est vrai que de nombreux éléments de chacune de ces sphères sont effectivement séparés. Un certain nombre de conditions ou d'éléments spécifiques ne rentrent cependant pas dans le cadre de cette structure duale. Il en est ainsi en particulier en ce qui concerne le travail des ministères des Finances, des banques centrales, ainsi que des agences techniques de régulation spécialisées, telles que celles qui ont trait à la finance, aux télécommunications ou aux pratiques compétitives. On ne peut donc pas se satisfaire de l'idée que rien n'aurait vraiment évolué dans le pouvoir de l'Etat souverain ou bien de l'idée du déclin de la pertinence de l'Etat.

L'analyse approfondie de la mondialisation dans ses aspects économiques permet de mieux identifier et comprendre certaines questions de fond. La mondialisation économique renforce la légitimité des revendications des entreprises et des investisseurs étrangers. Elle a donc pour effet d'accroître et de renforcer la prise en compte de leur droit dans le cadre de ce qui demeure encore fondamentalement des économies nationales. Cependant, ces dynamiques peuvent aussi être présentes lorsque les privatisations et les dérégulations concernent les entreprises et investisseurs nationaux. Or, presque partout dans le monde, les privatisations et dérégulations ont eu lieu sous l'impulsion d'entreprises et d'investisseurs étrangers.

La première partie de l'étude s'attache aux questions conceptuelles concernant les différents processus regroupés sous le terme de «mondialisation». Le recours à une analyse à plusieurs dimensions permet de constater que les processus et institutions sub-nationaux correspondent à des lieux critiques pour le processus de mondialisation. La proposition selon laquelle le global est multidimensionnel conduit à la conceptualisation de ce niveau en tant que processus de dénationalisation d'éléments spécifiques de l'autorité de l'Etat. La mondialisation peut donc être considérée comme le résultat de la localisation d'éléments spécifiques de processus globaux au sein des ordres institutionnels nationaux. Cela conduit à la seconde partie de l'étude. Après

avoir confronté cette conceptualisation avec les approches académiques classiques concernant l'Etat et la mondialisation, on étudiera les conditions et le contenu de ce qui apparaît un nouveau type d'autorité de l'Etat, encore insuffisamment théorisé. Ce type d'autorité n'est pas national dans le sens du terme depuis environ un siècle, même s'il faut le localiser au sein des institutions de l'Etat national. Les données empiriques seront confinées pour l'essentiel aux «Etats de droit», notamment aux Etats-Unis.

MONDIALISATION ET DENATIONALISATION

Qu'entend-on par «mondialisation»? On peut y discerner deux types de dynamiques séparées.

La première de ces dynamiques concerne la formation de processus et institutions explicitement globaux, tels que l'Organisation pour le commerce international, les marchés financiers mondiaux, le nouveau cosmopolitisme ou les tribunaux pour les crimes de guerre. Les pratiques et structures d'organisation à travers lesquelles opèrent ces dynamiques sont constitutives de ce que l'on entend typiquement par niveaux de mondialisation.

Il existe cependant un second type de processus, qui n'opère pas encore nécessairement au niveau global en tant que tel, mais qui peut néanmoins être considéré comme faisant partie intégrante de la mondialisation. Ces processus se déroulent au plus profond des territoires et des domaines institutionnels qui ont été construits largement en termes nationaux en ce qui concerne une large partie du monde. Leur appartenance à la mondialisation, bien qu'ils soient localisés dans le cadre de structures nationales ou même sub-nationales, provient du fait qu'ils impliquent des réseaux et formations transnationaux qui connectent ou relient entre eux de multiples processus ou acteurs locaux ou nationaux. Parmi ces processus, des aspects particuliers de l'action des Etats.

Plusieurs exemples illustrent ce phénomène, telles que les politiques monétaires et fiscales, critiques pour les marchés financiers et introduites dans un nombre croissant de pays au fur et à mesure que ces derniers s'intègrent aux marchés mondiaux. D'autres exemples incluent les circuits transnationaux d'acteurs impliqués dans des actions localisées, mais qui poursuivent des objectifs ou des stratégies implicitement ou explicitement mondiaux – ainsi dans le cadre de nombreuses organisations des droits de l'homme ou de protection de l'environnement. Il en est de même avec recours à des instruments internationaux de droits de l'homme devant les tribunaux nationaux, les formes non cosmopolites de politiques et d'imaginaires, qui demeurent profondément ancrées ou focalisées autour de questions et de conflits localisés, tout en faisant partie de circuits globaux. L'un des défis rencontrés au cours de ce travail d'identification de ces types de processus et acteurs qui

font partie de la mondialisation a trait à la nécessité de décoder ce qui continue d'être vécu et représenté comme étant national.

Il convient donc d'étudier et de conceptualiser les types de pratiques et de dynamiques qui sont constitutives d'échelles globales, mais qui ne sont généralement pas reconnues en tant que telles. Lorsque les sciences sociales s'attachent à étudier le phénomène de la mondialisation – ce qui est du reste assez rare –, c'est généralement non pas au regard de ces types de pratiques et dynamiques, mais plutôt au regard de l'échelle plus évidente qu'est l'échelle globale. Les sciences sociales ont apporté d'importantes contributions à l'étude de cette échelle globale, en établissant l'existence de mondialisations multiples, dont seulement certaines correspondent au phénomène de mondialisation économique néolibérale, notamment en ce qui concerne les entreprises privées. Toutefois, de nombreux aspects restent à explorer.

Un tel travail exige une distinction entre, d'une part, les différentes échelles auxquelles correspondent les processus mondiaux, allant du supra-national au global et au sub-national, et, d'autre part, le contenu spécifique et les lieux institutionnels de cette mondialisation, qui s'opère sur plusieurs échelles. La géographie a, plus que toute autre science sociale jusqu'à présent, contribué à un raisonnement critique en ce qui concerne la question des échelles, en mettant en valeur leur historicité et en résistant à la tentation d'ériger en référence absolue l'échelle nationale si présente dans les sciences sociales dans leur ensemble.

LE SUB-NATIONAL EN TANT QUE LIEU DE MONDIALISATION.

L'étude du global implique non seulement l'étude de ce qui relève explicitement de l'échelle globale, mais également l'analyse de contextes et de pratiques à échelle locale, qui se conjuguent dans le même temps avec des dynamiques globales, ainsi que l'analyse de la multiplication de liens transnationaux qui existent parmi différentes localisations. Une telle approche implique en outre que soit reconnu le fait que de nombreuses dynamiques globales, tels que les marchés financiers mondiaux, sont, dans les faits, en partie incrustées dans des contextes sub-nationaux. Par exemple, les marchés des capitaux correspondent à la fois à des marchés électroniques à portée globale et à des contextes situés à un niveau local, tels que les centres financiers.

Cette mise en avant des processus et dynamiques sub-nationaux de la mondialisation implique la révision des anciennes hiérarchies en matière d'échelles, ainsi qu'en matière de niveaux ou d'échelles incorporé(e)s. L'étude de processus et de conditions qui sont liés à la mondialisation et se constituent à un niveau sub-national recèle certains avantages par rapport aux études qui se focalisent sur les dynamiques de niveau mondial, tout en

contenant également des inconvénients. Elle rend possible l'utilisation, dans l'analyse du phénomène de mondialisation, de techniques de recherches à la fois quantitatives et qualitatives qui ont déjà fait leurs preuves. Elle constitue également un lien qui permet d'avoir recours à toute la richesse des données nationales et sub-nationales existantes, ainsi qu'aux études spécialisées focalisées sur un domaine de recherche en particulier.

L'une des tâches majeures de l'étude sera de décoder certains aspects de ce qui est encore aujourd'hui présenté ou vécu comme étant «national», mais qui dans la pratique s'est déjà éloigné d'un tel état de fait. Cela renvoie en de nombreux points à une logique de recherche et de théorisation proche de celle développée dans les études concernant la dynamique économique des villes mondiales. A une différence près : toute une variété d'éléments de ces villes mondiales a été reconnue et codifiée comme faisant partie du niveau global. Ce qui fera l'objet de l'étude, ce sont les conditions et dynamiques qui sont à différencier de celles des villes mondiales, en ce qu'elles sont encore codées et représentées comme étant locales ou nationales. L'étude couvrira en outre le domaine du politique et non de l'économique.

On peut illustrer certaines des questions conceptuelles, méthodologiques et empiriques soulevées par des exemples de situations. Le premier concerne le rôle des lieux dans de nombreux circuits constitutifs de la mondialisation économique et politique. Cela permet de disséquer les différents éléments du phénomène de mondialisation en fonction des multiples circuits spécialisés transnationaux sur lesquels se situent les différents types de lieux. Ainsi, les villes mondiales sont des lieux sub-nationaux, à l'intérieur desquels des circuits globaux multiples s'enchevêtrent, et positionnent ces villes sur des plans géographiques transnationaux structurés. Chacun d'eux est généralement doté de frontières distinctes, tout en étant organisé en termes d'acteurs et de pratiques également distincts (2). Ce type d'analyse caractérise le phénomène de mondialisation de façon sensiblement différente par rapport à celle proposée pour l'analyse des entreprises multinationales, des marchés financiers internationaux, du commerce international ou des institutions supranationales pertinentes. Aucune de ces approches n'est meilleure ou moins bonne que l'autre. Simplement, le second type d'analyse, le plus courant, reste insuffisant.

Un second exemple, qui rejoint en partie celui qui vient d'être évoqué, a trait au rôle des nouvelles technologies interactives dans le repositionnement du local. C'est par le biais de ces nouvelles technologies qu'une entre-

(2) Par exemple, au moins certains des circuits qui relient São Paulo aux dynamiques mondiales sont différents que ceux qui relient Francfort, Johannesburg ou Bombay. De plus, différents types de circuits interconnectés contribuent à la formation de géographies transnationales structurelles, qui sont distinctes entre elles : on observe par exemple l'intensification des hégémonies géographiques anciennes, telle que l'intensification des transactions entre New York, Miami, Mexico City et São Paulo, ainsi que des géographies nouvellement constituées, telle que l'articulation de Shanghai avec un nombre rapidement croissant de circuits transnationaux.

prise de services financiers devient un micro-environnement doté d'une dynamique continue et d'une portée mondiale. Tel est également le cas des organisations dotées de peu de ressources, ou bien les ménages. Eux aussi peuvent devenir des micro-environnements dont la portée peut être continue et mondiale. Ces micro-environnements peuvent être orientés en direction d'autres micro-environnements géographiquement éloignés. Cela déstabilise à la fois la notion de contexte, souvent imbriquée dans celle du local, et la notion qui fait de la proximité physique l'un des attributs ou l'une des marques du local. Une reconceptualisation critique du local qui prendrait cela en compte implique le rejet de l'idée suivant laquelle les échelles locales font inévitablement partie intégrante de hiérarchies de niveaux allant du local au régional et du national et à l'international.

Un troisième exemple concerne une série d'interactions entre les dynamiques globales et des éléments propres aux Etats nationaux. La variable cruciale est ici celle de l'incorporation partielle du global dans le national, phénomène que la ville mondiale symbolise sans doute le mieux. Dès lors que des structures spécifiques au global s'incrument dans ce qui a historiquement été construit et institutionnalisé en tant que territoire national, un ensemble d'ajustements devient nécessaire. L'un des résultats correspond à un processus de plus en plus apparent de dénationalisation partielle d'éléments spécifiques des Etats nationaux.

Dans ces trois cas, la question des échelles prend une dimension très spécifique dès lors que l'on est en présence de pratiques et de dynamiques qui ont trait au niveau global, mais se déroulent au sein de ce qui a été historiquement construit au niveau national. A quelques exceptions près, au premier rang desquelles on trouve un nombre croissant d'études académiques géographiques, les sciences sociales n'ont pas su prendre de recul critique, c'est à dire n'ont pas su historiciser cette échelle du national. La conséquence est de figer cette échelle et, plus généralement, de neutraliser toute la question des différentes échelles. Au mieux, elle réduit la question des échelles à une hiérarchie selon la taille. A cela s'ajoute le postulat selon lequel ces échelles sont mutuellement exclusives, particulièrement les échelles du national et du global. Une variante permet cependant d'envisager la question des échelles et niveaux en tant que hiérarchie incrustée (3), ou incorporée.

Finalement, les trois cas évoqués se situent à contre-courant de l'hypothèse du «transnationalisme», cela parce que la nation en tant que catégorie d'inclusion demeure une référence inadéquate, en raison de la prolifération des formations et dynamiques transfrontalières. Il s'agit donc d'identifier des expli-

(3) La littérature sur les villes globales et mondiales contient une étude critique des questions d'échelles, mais, à quelques exceptions notables, ces analyses ont tendance à être embryonnaires, insuffisamment conceptualisées et peu explicites. De l'autre côté, les études académiques concernant le phénomène de mondialisation reconnaissent et théorisent les questions d'échelles et de niveaux, mais demeurent souvent attachées à la notion d'échelles incrustées.

cations autres que celles qui se réfèrent au transnationalisme, afin de développer une critique de la méthodologie nationale. L'existence de structurations multiples et spécifiques du global à l'intérieur de ce qui a été historiquement construit comme étant national conduit à son dépassement. De plus, en raison du fait que le national est hautement institutionnalisé et très dense, les structurations du global qui existent dans le national impliquent en partie une dénationalisation très caractéristique d'éléments particuliers du national.

LA DÉSTABILISATION D'ANCIENNES HIÉRARCHIES D'ECHELLES

De multiples éléments de la mondialisation entraînent dans leur sillon la déstabilisation des anciennes hiérarchies d'échelles – échelles et hiérarchies qui furent constituées par le biais de pratiques et de stratégies de pouvoir appartenant à des ères révolues, l'échelle nationale émergeant en définitive comme l'échelle dominante. On observe aujourd'hui le retour de ce qui est parfois considéré comme d'anciennes spatialités impériales en ce qui concerne les opérations économiques des acteurs les plus puissants : la formation d'un marché mondial pour les capitaux, un régime pour le commerce international, ainsi que l'internationalisation de la production manufacturière. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'un simple retour aux vieilles formes. Il faut reconnaître la spécificité des pratiques d'aujourd'hui. Cette spécificité réside en partie dans le fait que les spatialités transfrontalières actuelles ont été créées dans un contexte dans lequel la plupart des territoires sont maintenus dans des structures nationales très formalisées, et caractérisées par une très forte autorité de l'Etat national. Cela est l'une des caractéristiques-clefs de la phase actuelle du phénomène de mondialisation et implique la participation nécessaire des Etats nationaux à la formation des systèmes globaux (4).

La stratégie globale des entreprises privées, les nouvelles capacités techniques associées aux technologies de l'information et des communications, certains éléments de l'activité des Etats, ont constitué des échelles stratégiques autres que l'échelle nationale. Les plus importantes d'entre elles sont les échelles sub-nationales telle la ville mondialisée, ainsi que les échelles supranationales tels que les marchés mondiaux. Ces processus et pratiques ont également impliqué une déstabilisation des hiérarchies d'échelle qui ont été l'expression de relations de pouvoir ainsi que d'économies politiques d'une ère antérieure. Ils ont continué et continuent encore dans une cer-

(4) Nous sortons ainsi de la proposition majeure caractéristique de la recherche sur la mondialisation – qui est celle d'une interdépendance croissante – pour mettre en avant l'idée que la caractéristique majeure de la mondialisation résiderait dans la manière dont a été construit le national au cours des cent dernières années, avec des étapes temporelles différentes selon les pays. C'est dans un tel contexte que nous mettons en évidence la valeur de la dénationalisation : celle-ci réside dans la nécessité de dénationaliser les structures à l'intérieur de ce contexte national construit de manière structurellement dense et hautement formalisée.

taine mesure à être organisés en termes de taille institutionnelle et d'étendue territoriale : depuis l'international, jusqu'au national, au régional, à l'urbain, puis au local, le national jouant le rôle d'articulateur de cette configuration spécifique.

En d'autres termes, les pratiques capitales et les arrangements institutionnels qui ont constitué le système ont eu lieu au niveau national. Nonobstant les multiples cadres temporels différents, l'histoire de l'Etat moderne peut être lue comme la transformation d'à peu près toutes les caractéristiques fondamentales d'une société en éléments nationaux : l'autorité, l'identité, le territoire, la sécurité, le droit, l'accumulation du capital. Les périodes qui ont précédé celle de l'ascendance de l'Etat national ont connu des types d'échelles quelque peu différents, avec des territoires typiquement sujets à des régimes multiples plutôt qu'à l'autorité exclusive de l'Etat.

Les dynamiques différemment échelonnées d'aujourd'hui tranchent à travers les frontières des contenus institutionnels créées par la formation des Etats nationaux. Cela ne signifie pas que les anciennes hiérarchies disparaissent, mais que les nouvelles échelles font leur apparition auprès des anciennes, les premières pouvant avoir l'ascendant sur les secondes. Les hiérarchies d'échelles qui ont fait partie intégrante du développement de l'Etat-nation continuent d'opérer, mais de manière moins exclusive que par le passé récent, même si l'on prend en compte le pouvoir hégémonique de quelques Etats, ce qui a signifié et continue de signifier que la plupart des Etats nationaux n'ont pas été souverains en pratique.

Les théories actuelles ne permettent pas à elles seules de dresser le portrait de la multiplication actuelle des pratiques et acteurs constitutifs de ces transformations d'échelle. Elle inclut une variété d'acteurs non étatiques, ainsi que des formes de conflit et de coopération transfrontalières, tels que les réseaux internationaux commerciaux et financiers privés, le nouveau cosmopolitisme, les ONG, les réseaux de diasporas et les espaces tels que les villes mondiales et les sphères publiques transfrontalières. La théorie des Relations internationales est le domaine qui a pour l'instant le plus contribué à l'étude et à la compréhension des rapports transfrontaliers. Cependant, les développements actuels, ajoutés aux différents mélanges caractéristiques de la mondialisation ainsi qu'aux nouvelles technologies de la communication et de l'information, mettent en évidence les limites de la théorie des Relations internationales et des données en la matière.

Plusieurs chercheurs ont montré la manière dont les modèles et théories des Relations internationales demeurent focalisés autour de la logique des relations entre les Etats ainsi qu'autour de l'échelle nationale, alors qu'on peut actuellement observer la prolifération d'acteurs non étatiques, de processus transfrontaliers, ainsi que les corollaires de ces phénomènes que sont les transformations en importance, exclusivité et compétence de l'autorité

de l'Etat sur son territoire. Les développements théoriques qui ont lieu dans d'autres disciplines peuvent être importants. Tel est le cas en particulier de la géographie et ses contributions en matière d'analyses critiques des échelles, au contraire d'autres sciences sociales, qui tendent à adopter en tant que postulats, sans aucun esprit critique, les échelles en général, et l'échelle nationale en particulier.

Certaines de ces questions revêtent des localisations et des contenus particuliers lorsqu'ils s'appliquent au domaine du politique. C'est ce qu'il convient d'examiner.

LA DÉNATIONALISATION PARTIELLE DE L'ACTIVITÉ DE L'ÉTAT

Quelle est la pertinence exacte des propos qui précèdent pour la recherche concernant la mondialisation et l'Etat, et dont la plupart viennent de la science politique? A quel point les arguments et éléments qui précèdent débordent-ils ou contestent-ils les hypothèses qui émanent de cette recherche?

La littérature sur l'Etat et la mondialisation est large et continue de croître. Nombre de chercheurs se sont penchés sur la participation de l'Etat aux processus de mondialisation. Certains Etats demeurent encore l'acteur-clef, ce qui signifie que rien n'a véritablement changé pour eux ou pour le système interétatique (5). Pour d'autres Etats, même s'ils demeurent encore importants, d'autres acteurs-clefs entrent en jeu. La mondialisation a transformé certaines de leurs caractéristiques importantes, ainsi que du système inter-étatique. Selon Held *et al.* (1999), il existe deux écoles d'analyses majeures : celle des «hypermondialistes», qui postule que les Etats nationaux vont en s'affaiblissant et sont finalement voués à disparaître; celle des «transformationnistes», pour lesquels la mondialisation a entraîné des transformations importantes dans l'autorité et dans les fonctions de l'Etat (6).

On observe de plus en plus clairement la formation d'un type d'autorité et de pratique étatique qui implique une dénationalisation partielle de ce qui a été historiquement construit comme étant national. Même si la période actuelle n'est, à un niveau très général, que la continuation d'une longue histoire de changements qui n'ont pas altéré le fait fondamental de la primauté de l'Etat, il convient d'analyser les spécificités des évolutions

(5) Cf. par exemple KRASNER, «Globalisation and the State», in EDWARDS / SISSON (dir.), *Contemporary Debates in International Relations*, Ohio University Press, 2003; PAULY, «Who governs the bankers», 2002; HELLEINER, «Sovereignty, territoriality and the globalization of finance», 1999.

(6) Held *et al.* qualifient notre travail de transformationniste, ce qui est correct en ce qui concerne nos travaux sur l'Etat, mais moins en ce qui concerne nos analyses des structurations du global qui peuvent ne pas passer par l'Etat.

actuelles (7). Elles introduisent une dimension nouvelle par rapport aux analyses précédentes.

Tout d'abord, il convient de se dissocier des analyses de l'autorité privée, qui mettent l'accent sur le glissement hors du domaine du public et jusque dans le domaine privé (8). Il faut détecter la présence d'agendas et d'autorités privés à l'intérieur du domaine public représenté par l'État (9). Il faut ensuite souligner la privatisation des capacités de création de normes, qui relevait auparavant du domaine public, ainsi que la création et la mise en pratique de ces normes dans le domaine public. Cette perspective diffère également de la littérature qui tend à souligner le déclin et le caractère obsolète de l'État. Elle rejoint les recherches qui mettent en valeur la transformation de l'État (10), même si elles tendent à négliger les spécificités de la phase actuelle du phénomène de mondialisation.

Le caractère incorporé du global exige que les contraintes et limites nationales soient au moins en partie levées, ce qui implique la nécessaire participation de l'État, même si cela va jusqu'à rendre inévitable le retrait de l'État de la régulation de l'économie. On peut se demander si le poids des intérêts privés – souvent étrangers – dans cette activité spécifique de l'État ne devient pas constitutif d'une forme particulière de l'autorité de l'État qui, sans pour autant les remplacer, agit avec les formes plus traditionnelles et plus établies de cette autorité? (11) Le mélange de processus désigné par le terme de « mondialisation » produit en effet au plus profond de l'État national une forme très partielle mais très significative d'autorité, un système hybride qui n'est ni entièrement privé, ni entièrement public, ni entièrement national, ni entièrement global (12).

(7) Nous soutenons ainsi que la mondialisation économique est en fait un système politico-économique localisé en partie à l'intérieur d'États nationaux, ce qui a pour effet de dénationaliser en partie des composants spécifiques et souvent très spécialisés du travail de l'État.

(8) Une littérature croissante souligne la relocalisation de fonctions nationales de gouvernement public chez des acteurs privés, à la fois dans les domaines nationaux et transnationaux. Pour une excellente élaboration de la montée en force de l'autorité privée, cf. HALL / BIERSTEKER (dir.), *Private Authority and Global Governance*, Cambridge University Press, 2002. En ce qui concerne l'émergence de mécanismes de gouvernance transnationaux, cf. FERGUSON / YALE / H. et R. J. BARRY JONES (dir.), *Political Space, Frontiers of Change and Governance in a Globalizing World*, SUNY Press, Albany, 2002.

(9) Un bon examen de ces enjeux tels qu'ils apparaissent dans des contextes institutionnels spécifiques peut être trouvé chez Alfred C. AMAN JR, «The globalizing State : a future-oriented perspective on the public/private distinction, federalism, and democracy», *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. XXXI, n° 4, 1988, pp. 769-870.

(10) Il existe aujourd'hui une littérature croissante qui interprète la dérégulation et la privatisation en tant qu'intégration par l'État de son propre rôle amoindri; dans sa version formalisée, cette position souligne la constitutionnalisation par l'État d'un rôle plus limité.

(11) Plusieurs chercheurs se sont concentrés sur l'étude de la nature de cet engagement. Une manière possible d'organiser les enjeux les plus importants est de savoir si le rôle de l'État se limite simplement à celui de restreindre son autorité – par exemple, ainsi que le suggère des termes tels que ceux de «dérégulation» et «privatisation» et l'expression «moins de gouvernement» – ou bien s'il exige également la production de nouveaux types de régulations, de législations, de décisions de tribunaux, en somme, la production de toute une série de nouvelles «légalités». Nous utilisons ce terme afin de différencier cette production du «droit» ou de la «jurisprudence».

(12) Parmi les enjeux évoqués par ce type d'analyse, on retrouve l'autonomie et l'influence accrues de toute une variété de types de processus et d'acteurs, y compris des acteurs non étatiques. La littérature concernant les organisations non gouvernementales (ONG), incluant les organisations transnationales (ONGT)

Au fur et à mesure que les États ont participé à l'établissement de régimes transfrontaliers, qu'il s'agisse d'un système économique global ou d'un système international des droits de l'homme, ils ont subi des transformations significatives, car de tels arrangements impliquent une négociation. Dans le cas de l'économie mondiale, cette négociation implique le développement, à l'intérieur des États nationaux – par le biais de la législation, de l'action des tribunaux, d'ordres et de décrets exécutifs, de politiques –, des mécanismes nécessaires à la reconstitution de certains éléments du capital national en « capital mondial » et au développement et à la garantie de nouveaux types de droits pour les capitaux (13) étrangers, dans le cadre de ce qui correspond toujours en principe à des territoires nationaux placés sous l'autorité exclusive de l'État (14).

Ces transformations spécifiques à l'intérieur de l'État sont partielles et de plus en plus importantes. Elles sont aussi stratégiques. De telles transformations peuvent en effet fragiliser ou transformer les structures organisationnelles dans le cadre de la mise en place de la législation internationale, puisque celle-ci dépend de l'appareil institutionnel de l'État national. En outre, ces transformations ont également créé les conditions grâce auxquelles certains éléments de l'État national vont même sortir gagnants de cette participation de l'État au développement d'une économie mondiale. Au fur et à mesure que des éléments particuliers de l'État national deviennent le lieu institutionnel de certaines des dynamiques essentielles à la mondialisation, ils subissent des transformations qui sont difficiles à identifier ou à nommer. Cela est l'un des cas de figure d'un processus de dénationalisation croissante.

Cette dénationalisation partielle, souvent très spécialisée ou tout du moins particularisée, peut également prendre place dans des domaines autres que celui de la mondialisation économique. On observe ainsi des évolutions récentes dans le régime des droits de l'homme, qui permettent aux tribunaux nationaux de faire un procès à des entreprises et à des dictateurs

ainsi que les formes d'activisme qui leur sont associées, a également généré une série d'analyses intéressantes en ce qui concerne la position transformée des États dans le contexte de mondialisations multiples. Il faut également inclure une variété de réseaux mondiaux émergents qui s'opposent à des agents eux aussi mondiaux, tels que les gangs qui ont recours au trafic. Toujours dans cette optique, une nouvelle série d'exemples concrets a vu le jour avec les attentats du 11 septembre 2001 sur le World Trade Centre, c'est-à-dire l'usage que fait le terrorisme international organisé du système financier international ainsi que du régime d'immigration international.

(13) Perçu à partir du point de vue des entreprises et investisseurs qui opèrent transnationalement, l'objectif est de profiter des protections traditionnellement accordées au niveau national par l'État aux entreprises nationales, garantissant ainsi notamment les droits de propriété et les contrats.

(14) Deux types de recherche très différentes l'une de l'autre développent des analyses qui aident à identifier et à comprendre certaines de ces conditions – notamment les travaux de James Rosenau, en particulier dans son examen de la « frontière » domestique à l'intérieur de l'État national : cf. James N. ROSENAU, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Troubled World*, Cambridge University Press, 1997. R. B. J. Walker examine, sous forme de problématique, la distinction interne/externe dans la théorie des Relations internationales : cf. R. B. J. WALKER, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, 1993. Une variante intéressante en rapport avec ce sujet peut être trouvée dans Thomas CALLAGHY / Ronald THOMAS / Robert LATHAM (dir.), *Intervention and Transnationalism in Africa: Global-Local Networks of Power*, Cambridge University Press, 2001, dans lequel est examinée la prolifération de réseaux mondiaux non centrés sur l'État en rapport avec le cas de l'Afrique.

ou bien qui octroient certains droits à des immigrants sans papiers. La dénationalisation est donc un phénomène multivalent : il endogénéise les objectifs mondialisés de nombreux différents types d'acteurs, qui incluent non seulement des entreprises privées et les marchés financiers, mais également des projets et objectifs en rapport avec les droits de l'homme.

La question pour la recherche devient ainsi : qu'est-ce qui est en fait « national » dans certaines des composantes institutionnelles des États qui sont liés à l'établissement et à la régulation de la mondialisation économique ? L'hypothèse est que certaines composantes des institutions nationales, bien qu'elles soient nationales au sens strict du terme, ne le sont en fait pas en termes de la signification que le terme de « national » revêt depuis un siècle et qui correspond aux bases sur lesquels il a été historiquement érigé. L'un des rôles de l'État par rapport à l'économie mondiale moderne a été de négocier l'intersection entre le droit national et les acteurs étrangers – qu'il s'agisse des entreprises, des marchés ou bien d'organisations supranationales. Cela pose la question de savoir s'il existe, dans la phase actuelle, des conditions particulières qui rendent l'exécution de ce rôle différente de ce qu'elle a pu être dans le cadre des étapes précédentes de l'évolution de l'économie mondiale.

Il faut aller plus loin dans notre compréhension de la nature de cet engagement que ce que nous proposons des concepts tels que celui de « dérégulation ». Il devient en effet de plus en plus apparent que le rôle de l'État dans le processus de dérégulation implique la production de nouveaux types de régulations, de législations, de décisions des tribunaux (15), bref, la production de toute une série de nouvelles « légalités ». Cela apparaît également avec la prolifération d'agences de régulation spécialisées et souvent semi-autonomes, ainsi qu'avec les réseaux transnationaux spécialisés qu'ils forment et qui endossent des fonctions qui relevaient auparavant de la structure juridique nationale (16). La condition de base demeure ici que l'État reste le garant des droits des capitaux mondiaux, c'est-à-dire de la protection des contrats et des droits propriétaires et, de manière plus générale, le vecteur par lequel sont légitimées les revendications (17).

(15) Cf. notamment Phillip CERNY, « Paradoxes de l'État compétitif : les dynamiques de la mondialisation politique », *Government and Opposition*, vol. XXXII, n° 2, 1997, pp. 251-274 ; Sol PICCIOTTO, *International Business Taxation : a Study in the Internationalization of Business Regulation*, Weidenfeld / Nicolson, 1992 ; Sol PICCIOTTO / Ruth MAYNE, *Regulating International Business : Beyond Liberalization*, Macmillan / OXFAM, 1999.

(16) Par exemple, la politique de compétition, des aspects spécifiques de la collaboration internationale en matière de commerce, dans les réseaux entre membres du système judiciaire et, dans un domaine très différent, la nouvelle ouverture au sein des élites d'un nombre croissant de syndicats par rapport aux immigrants.

(17) Cette garantie des droits des capitaux est intégrée au sein d'un certain type d'État, fait partie d'une certaine conception des droits des capitaux, d'un certain type de régime légal international ; elle est ainsi incrustée au sein des États qui correspondent aux pays les plus développés et les plus puissants de la planète, dans les notions occidentales de contrat et de droits de propriété, ainsi que dans des nouveaux régimes légaux dont le but est de promouvoir la mondialisation économique, par exemple la volonté de faire adopter les droits intellectuels par les États.

C'est en ce sens que l'Etat peut être perçu comme intégrant à son action le projet global de réduction de son propre rôle dans la régulation des transactions économiques, tout en prêtant à ce processus son efficacité opérationnelle et sa légitimité. L'Etat peut être perçu ici comme représentant une capacité administrative technique qui ne peut être répliquée par un quelconque autre arrangement institutionnel. Il s'agit en outre d'une capacité qui s'appuie sur une puissance militaire, même si cela n'est pas une option pour de nombreux pays, ainsi que, pour certains Etats, sur une puissance globale. Ce rôle des Etats est en passe de se privatiser dans une certaine mesure, ce que viennent refléter le rôle grandissant de l'arbitrage commercial international (18), ainsi que les éléments-clefs du nouvel ordre institutionnel privatisé pour la gouvernance de l'économie mondiale (19).

Les éléments législatifs, les mesures exécutives, l'adhésion à de nouveaux critères techniques, *etc.* devront être produits par le biais des structures institutionnelles et politiques de chaque Etat. Même lorsque cela est imposé de l'extérieur, chaque Etat a un rôle spécifique à remplir en la matière. Le consensus émergent, d'ailleurs souvent imposé, au sein de la communauté des Etats autour de la nécessité de promouvoir la mondialisation, ne correspond pas simplement à une décision politique. Il implique que des tâches spécifiques soient accomplies par un grand nombre d'institutions étatiques distinctes au sein de chacun de ces pays (20). Il est en outre clair que le rôle de l'Etat va varier de manière significative en fonction du pouvoir qu'il peut avoir à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. Ce sont en fait certains Etats, au premier rang desquels les Etats-Unis et le Royaume-Uni, qui produisent le modèle de nombre de ces nouvelles «légalités», c'est-à-dire des éléments dérivés du droit commercial et des critères de gestion anglo-saxons et qui les imposent par-là aux autres Etats, en raison des interdépendances qui se situent au cœur de la phase actuelle de mondialisation. Cela crée et impose une série de contraintes spécifiques pour les autres Etats participants (21).

(18) Yves DEZALAY / Bryant GARTH, *Dealing in Virtue, International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*, The University of Chicago Press, 1996.

(19) De manière générale, cf. Claire A. CUTLER / Virginia HAUFLE / Tony PORTER (dir.), *Private Authority in International Affairs*, SUNY Press, 1999.

(20) En termes de recherche et de conceptualisation théorique, nous sommes ici en présence d'une terre vierge : il s'agirait d'analyser de quelle manière exactement la production prend place et se trouve légitimée dans le cadre de plusieurs pays. Cela signale la possibilité de variations transnationales, qui devraient alors être établies, mesurées, et interprétées.

(21) Cette domination prend de multiples formes et n'affecte pas uniquement les pays les plus pauvres et les plus faibles. La France, par exemple, est l'un des premiers producteurs mondiaux pour les services d'information ainsi qu'en ingénierie industrielle et est également bien positionnée – sans que cela soit extraordinaire – en matière de finance et d'assurance. Toutefois, le pays se trouve de plus en plus désavantagé en ce qui concerne les services juridiques et de gestion, en raison du fait que ce sont les critères et modes de gestion anglo-saxons qui dominent les transactions internationales. Les entreprises anglo-américaines ayant des bureaux à Paris s'occupent des besoins légaux des entreprises, françaises ou étrangères, qui opèrent en dehors de la France. De la même manière, le droit anglo-américain domine de plus en plus l'arbitrage commercial international, une institution fondée sur des traditions de jurisprudence continentales, notamment françaises et suisses.

Il y a dans cette dynamique une dialectique intéressante. Ces types de participation de l'Etat peuvent contribuer à renforcer les puissances capables de défier ou de déstabiliser ce qui a été historiquement construit sous forme de puissance étatique (22). Cela s'applique aux Etats-Unis, ainsi qu'à d'autres pays. Le gouvernement américain, en tant que puissance hégémonique de l'ère actuelle, a mené/forcé d'autres Etats à adopter ces obligations en faveur des capitaux mondiaux. Il contribue, ce faisant, à mondialiser les conditions qui réduisent certaines formes spécifiques de l'Etat dans de plus en plus de pays. Une des manières dont cela devient apparent tient au fait que, pendant que l'Etat continue de jouer un rôle capital, quoique maintenant non exclusif, dans la création d'une légalité autour de ces nouvelles formes d'activité économique, au moins une partie de cette création de légalité vient progressivement accroître la puissance de structures nouvellement émergentes, que cela concerne les marchés internationaux des capitaux, l'OMC ou bien le régime international des droits de l'homme.

* *
*

L'un des points fondamentaux de cette étude est celui d'une mondialisation incorporée au niveau des institutions et de l'échelle locale. Cela est significatif pour deux raisons.

La première est que cela vérifie empiriquement la proposition selon laquelle l'Etat est impliqué dans la mondialisation, plutôt qu'il ne lui est assujéti. Cette hypothèse entraîne à son tour l'idée de la dénationalisation de certaines fonctions et capacités spécifiques de l'Etat comme conséquence de cette participation.

La seconde repose sur l'idée que la variété des manières par lesquelles l'Etat est potentiellement impliqué pourrait être bien plus étendue que ce qu'elle ne l'est aujourd'hui. Elle pourrait ne pas se résumer, comme actuellement, à l'encouragement de la mondialisation économique. La participation de l'Etat pourrait comprendre toute une panoplie d'enjeux mondiaux, y compris le déficit démocratique existant au sein du système multilatéral qui régit la mondialisation. La participation de l'Etat est créatrice d'un environnement propice non seulement aux capitaux des entreprises privées au niveau mondial, mais également à tous ceux qui souhaiteraient les voir régis par des règles et critères plus stricts, et contraints de rendre de vrais comptes au public.

Toutefois, à l'inverse de la situation des capitaux des entreprises privées, les instruments et régimes légaux et administratifs adéquats qui permet-

(22) Cf. Giovanni ARRIGHI, *The Long Twentieth Century, Money, Power, and the Origins of Ours Times*, Verso, 1994; Diana E. DAVIS (dir.), «Chaos and governance», *Political Power and Social Theory*, vol. XIII, 1999.

traient aux citoyens de participer à la gouvernance mondiale par le biais des institutions de l'Etat n'existent pas. Les contreparties et ressources qui peuvent être mobilisées sont très différentes selon qu'il s'agit de citoyens cherchant à mondialiser leurs capacités de gouvernance, ou bien du capital international qui cherche à créer des régimes qui lui seraient propices et lui permettraient de se protéger (23).

(23) Examinées du point de vue de l'institution citoyenne, ces questions ouvrent à un domaine de politique mondiale qui peut être différencié de la notion selon laquelle la participation de l'Etat à l'économie globale doit permettre aux citoyens d'un pays de participer à la gouvernance mondiale. Cependant, nous pouvons percevoir une résonance institutionnelle émergente entre les caractéristiques de l'Etat telles qu'ici évoquées et les caractéristiques de l'institution citoyenne émergente.

VERS L'ÉLARGISSEMENT DU CANAL DE PANAMÁ?

ENJEUX COMMERCIAUX ET STRATÉGIQUES

PAR

OLIVIA DE MALEVILLE (*)

L'histoire du Panamá s'est longtemps confondue avec celle du canal qui est à l'origine de l'existence même du pays en tant qu'État. C'est pour construire la voie reliant les 80 kilomètres séparant l'océan Atlantique et l'océan Pacifique que les États-Unis ont soutenu en 1903 la sécession du pays auparavant rattaché à la Nouvelle-Colombie. Depuis sa création en 1914, le canal a constitué un carrefour stratégique entre le nord et le sud du continent américain et entre les deux océans. Aujourd'hui, il compte parmi les principales routes maritimes du monde.

A six années de sa rétrocession, le 31 décembre 1999, les autorités panaméennes peuvent s'enorgueillir d'avoir brillamment relevé le défi de la gestion de l'ouvrage. L'État panaméen a su tirer profit des recettes du canal, véritable poumon économique du pays, dont il ne représente pas moins de 15 % du PIB et où il fait vivre près de 200 000 Panaméens. La situation politique interne et l'environnement régional stable ont contribué à offrir des garanties aux investisseurs étrangers, sans l'aide desquels la modernisation de la voie d'eau n'aurait pu être conduite.

Le canal compte encore aujourd'hui parmi les *leaders* dans le trafic maritime mondial. Il représente 4 % du transit maritime mondial et 35 % de la marchandise maritime transocéanique transportée depuis le nord-est de l'Asie jusqu'à la côte Est des États-Unis. L'Autorité du canal de Panamá (ACP) estime cependant que la voie d'eau arrivera au maximum de ses capacités en 2014. Avec l'émergence des pays asiatiques dans le commerce mondial, on anticipe en effet une croissance continue du trafic maritime mondial dans le futur. Le projet d'élargissement du canal de Panamá, depuis quelques années à l'étude, constitue donc une réponse à l'anticipation d'une croissance de la demande dans le futur, qui ne pourrait pas être satisfaite par le canal actuel. Si l'adaptation aux tendances de l'industrie mondiale n'aboutissait pas, le passage pourrait être relégué à la satisfaction de quelques marchés régionaux, avec pour conséquence immédiate un tas-

(*) Analyste politique.

sement de l'économie panaméenne et, au-delà, une modification des tracés maritimes.

Il ne s'agira pas ici de revenir sur l'historique du canal avant sa rétrocession aux autorités panaméennes, ni de relater la période de transition. Partant de la place qu'occupe aujourd'hui le canal dans l'économie panaméenne et dans le commerce maritime trans-pacifique et intercontinental, nous concentrerons notre attention sur l'impact des transformations du commerce maritime mondial sur la dimension stratégique du passage interocéanique.

GESTION NATIONALE ET INVESTISSEMENTS EXTERNES : UNE NOUVELLE DÉPENDANCE ?

Après des années d'administration américaine avec la seule recherche de l'équilibre financier, le canal panaméen fonctionne aujourd'hui comme une véritable entreprise qui cherche un maximum de profit. Grâce à la confiance qu'ont inspirée aux investisseurs étrangers la stabilité du pays et une législation fiscale favorable, les autorités panaméennes mènent actuellement une politique étrangère calée sur les intérêts du canal et axée sur la diversification des partenariats.

L'artère nourricière de l'économie panaméenne

La richesse du Panamá provient essentiellement du secteur tertiaire avec le canal, la Zone libre de Colón (ZLC) – seconde plate-forme de logistique et de redistribution au monde après Hong Kong –, le Centre bancaire international – près de 80 banques installées et un secret bancaire bien respecté –, les ports de transbordement des conteneurs, le Registre maritime. Aujourd'hui, l'excédent d'exploitation du canal, de l'ordre de 150 à 200 millions de dollars d'une année à l'autre, est versé à l'Etat. Les recettes représentent ainsi près de 15 % du PIB du Panamá et font vivre 200 000 personnes sur une population totale avoisinant les 3 millions. Le PIB par habitant, chiffré à 4 000 dollars, est l'un des plus élevés d'Amérique latine.

Depuis sa rétrocession le 31 décembre 1999, le canal est très bien géré par l'Autorité du canal de Panamá, l'établissement public qui exploite l'ouvrage depuis la fin du gouvernorat américain. La transition réussie s'explique en partie grâce aux qualités personnelles de son administrateur, Alberto Aleman Zubierto, qui est aussi le personnage le plus important du pays. Le principal défi a été de faire fonctionner la voie d'eau avec toute la fiabilité requise, par la formation permanente des personnels opérationnels et le recours à un système de simulation interactif sophistiqué. Le Plan de modernisation du canal est aujourd'hui arrivé à son terme. L'ACP lance à présent le « Plan Maestro » de sécurisation et modernisation, qui aura cours pour les 20 prochaines

années (2006-2025). Comptant sur une équipe de 9 000 personnes, la «première entreprise du pays» fonctionne 24 heures sur 24, 365 jours par an. Entre 37 et 41 bateaux d'un maximum de 150 000 tonnes empruntent quotidiennement la voie d'eau de 80 kilomètres. Les marchandises transportées vont des vracs liquides aux vracs secs et des marchandises de toutes sortes de plus en plus conteneurisées. Le fret total transporté était de 190 millions de tonnes en 2004, soit 4 % du trafic maritime mondial.

La diversification des partenariats

Depuis la rétrocession de la voie d'eau et l'affranchissement de la tutelle américaine, Panamá s'est employé à définir une «nouvelle relation» avec Washington. En raison de leur présence historique au Panamá, les Etats-Unis demeurent le premier investisseur. Leur participation a cependant tendance à diminuer depuis la vague de privatisations/concessions de la fin des années 1990. Le Panamá a développé une politique étrangère conforme aux intérêts du canal, véritable façade du pays à l'étranger. Ainsi, les relations avec l'Amérique centrale ont été consolidées sans aller pour autant jusqu'à l'intégration. Le processus de San José avec l'Union européenne a été poursuivi. Le dialogue avec les grands pays latino-américains et le Mercosur s'est intensifié. Le Sommet de l'Association des Etats de la Caraïbe (AEC) s'est tenu en 2005 à Panamá, illustrant le souci d'entretenir de bonnes relations avec cette zone.

Avec l'évolution et l'essor du trafic maritime mondial, Panamá cherche progressivement à diversifier ses partenaires, de plus en plus en fonction de l'ordre d'importance des investisseurs. L'Asie – Chine continentale, Hong Kong, Taiwan et Japon –, l'Amérique latine – Colombie, Mexique – et l'Europe – Royaume-Uni, Espagne – occupent une place de plus en plus significative depuis 1997, en amont de la rétrocession du canal. Cette année-là avait été marquée par une vague de privatisations et de concessions dans les domaines de l'électricité, des ports, des routes, des télécommunications. Du fait de la stabilité politique interne et de la croissance économique soutenue – 6,2 % en 2004 –, Panamá attire la confiance des investisseurs avec 1 milliard de dollars en 2004 – dont un tiers de dépôts bancaires. C'est aujourd'hui le premier pays d'Amérique centrale et de la Caraïbe récepteur d'investissements étrangers – grâce à une législation très favorable –, au premier rang desquels ceux des Etats-Unis.

Les entreprises asiatiques se sont centrées sur la concession des ports. Le stock d'investissements asiatiques est évalué à 750 millions de dollars. L'entreprise taiwanaise Evergreen (1) a investi à l'embouchure Caraïbe du

(1) L'originalité d'Evergreen par rapport à la plupart des grands armements mondiaux est l'utilisation du canal de Panamá pour un service «tour du monde» – escale à Colón, côté Atlantique – et pour trois autres services entre l'Asie et la côte Est des Etats-Unis – escales aux terminaux de Balboa côté Pacifique et Colón ou Manzanillo, ou encore Coco Solo côté Atlantique.

canal. Hutchinson, originaire de Hong Kong, a la concession de deux ports à chaque extrémité et a lancé en 2005 un vaste programme d'agrandissement des infrastructures, qui s'étale jusqu'en 2008. En avril 2005, Panamá a conclu les négociations d'un accord de libre-échange avec Singapour, qui «*institutionnalise le réchauffement des relations économiques bilatérales entre ces deux pays et fournit une plate-forme pour des investissements et un commerce plus importants*» (2). Pour Singapour, ce premier accord de libre-échange signé avec un pays d'Amérique latine servira à catalyser son engagement dans la région. Panamá est l'un des 14 pays d'Amérique latine qui maintient des relations diplomatiques avec Taïwan et avec la République populaire de Chine – rétablies avec cette dernière en 1995 –, ce qui ne va pas sans susciter quelques incidents diplomatiques. L'accord bilatéral de libre-échange avec Taïwan, concentré sur le commerce et les investissements, est le premier de ce genre jamais signé par Panamá.

Cette politique globale d'ouverture, indispensable au moment de la transition du gouvernorat américain à la gestion nationale du passage interocéanique, n'est pas aujourd'hui sans inconvénients. Les performances du canal et de la ZLC sont fortement liées à la situation économique, politique et sociale des principaux clients comme au bon vouloir des investisseurs étrangers. D'une situation de monopole aux mains des États-Unis, le canal est passé à celle d'une forte dépendance à l'égard des investisseurs étrangers, dépendance qui présente toutefois l'avantage d'être plus diffuse.

**Principaux utilisateurs du canal de Panamá par origine
et destination des navires
Année fiscale 2003, en millions de tonnes (long tons)**

<i>Pays</i>	<i>Origine</i>	<i>Destination</i>	<i>Intercontinental</i>
Etats-Unis	76,4	52	2,2
République populaire de Chine	18,0	24,9	–
Japon	5,8	24,9	–
Chili	12,4	4,9	–
Corée du Sud	6,5	7,9	–

Source : Autorité du canal de Panamá (ACP).

**LE CANAL AU CŒUR DES ÉVOLUTIONS
DU COMMERCE MARITIME MONDIAL**

S'il n'y a plus aujourd'hui d'enjeux stratégiques majeurs autour du canal depuis la fin du gouvernorat américain, à l'exception de quelques rares hypothèses de menace terroriste entretenues par les États-Unis soucieux de conserver un certain contrôle, le canal n'en est pas moins un point névral-

(2) Communiqué du ministère singapourien du commerce et de l'industrie, 8 avr. 2005.

gique du commerce de l'hémisphère nord dans un contexte de croissance du transit maritime mondial. L'évolution de la voie d'eau est un indicateur des importantes transformations en cours dans la région, principalement de la montée en puissance des pays asiatiques dans le commerce trans-pacifique et en Amérique latine, mutations que les partenaires historiques du canal sont désormais contraints de prendre en compte.

L'intérêt persistant de Washington pour ce point névralgique du commerce de l'hémisphère nord

Dix-sept années après l'invasion américaine de Panamá, ordonnée pour renverser le régime militaire du général Manuel Antonio Noriega (opération «Juste cause»), et six années après la rétrocession du canal et le départ des forces américaines stationnées dans l'isthme panaméen, le pays peut encore compter sur l'appui constant des Etats-Unis, réitéré lors de la visite du président Bush en novembre 2005, la huitième d'un chef d'Etat américain à Panamá. Les deux Etats multiplient les accords de coopération dans le domaine de la sécurité publique : la sécurité sur le canal reste une grande préoccupation des Etats-Unis, malgré leur départ, ainsi qu'en témoignent l'importance de l'ambassade des Etats-Unis à Panamá et le nombre élevé de membres du Congrès et d'officiers généraux se rendant dans le pays. La mise en place de l'exercice naval PANAMAX (3) en 2002 autour de la défense du canal traduit également le souci américain de conserver une certaine présence.

Du fait de sa vulnérabilité, le canal est considéré comme une cible matérielle potentielle. Les plans de neutralisation qui ont été élaborés par le passé – principalement pendant la Seconde Guerre mondiale – n'ont jamais été mis en pratique, mais ont montré les faiblesses de la voie d'eau en temps de crise (4). La vulnérabilité théorique du canal est évidente, d'autant qu'il ne dispose pas réellement de moyens propres de défense au-delà des manœuvres et exercices comme PANAMAX. Il suffirait par exemple de vider le lac Gatún en faisant sauter le barrage-réservoir pour rendre impossibles l'accès et le fonctionnement de la voie d'eau. Les scénarios de crise élaborés différencient plusieurs niveaux ou degrés de complexité, purement théoriques (5). La paralysie temporaire ou permanente du canal aurait sans nul doute des effets immédiats sur le trafic maritime mondial.

(3) L'objectif principal de cet exercice consiste à entraîner les forces navales de la région à la vigilance, la détection et l'interception de menaces à la sécurité du canal dans le cadre de la simulation d'une situation de crise qui toucherait cette cible stratégique et donc le trafic commercial de l'hémisphère nord.

(4) Les Allemands avaient ainsi planifié une opération complexe pour neutraliser, au moins provisoirement, quelques-unes des écluses indispensables au fonctionnement du canal. De leur côté, les Japonais avaient tenté une opération de sabotage, à l'aide d'hydravions bombardiers, mais la détection de leurs matériels les obligea à annuler l'opération.

(5) Ignacio J. OSACAR, «Fuerzas navales de naciones latinoamericanas en la defensa del Canal de Panamá», *Centro de Estudios Nueva Mayoría*, 16 août 2005, disponible sur le site Internet www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/defensa/050816.htm.

Avec la fin de la Guerre froide, la pacification de l'Amérique centrale et la stabilisation politique de Panamá, les hypothèses d'attaque étrangère sur le passage interocéanique que faciliterait l'éventualité de cellules terroristes latentes installées à Panamá sont davantage le reflet des préoccupations américaines que la perception de menaces potentielles avérées. Hypothèses pouvant parfois devenir très ciblées... Le secrétaire adjoint à la Défense pour les affaires de l'hémisphère occidental, l'Américain Roger Pardo-Mauer, déclarait ainsi, en octobre 2005 : *«le canal, à l'image de beaucoup d'autres centres d'importance commerciale et sociopolitique dans le monde, court le risque d'être une possible cible terroriste et plus précisément d'Al Qaïda»* (6).

Toutefois, pour Washington, il s'agit aujourd'hui avant tout de défendre des intérêts d'ordre économique. La voie d'eau permet une économie de 27 000 kilomètres entre San Francisco et New York. Le communiqué du Commandement sud suite à l'exercice PANAMAX 2005 soulignait que *«le canal de Panamá est fondamental pour le libre flux du commerce et des biens dans l'hémisphère occidental et dans le monde entier»*, ajoutant que *«l'économie et la stabilité de la région dépendent en grande partie du transport sûr de plusieurs millions de tonnes de marchandises qui transitent à travers le canal chaque année»* (7). Via le canal transitent en effet la moitié du commerce extérieur des États-Unis et le quart des hydrocarbures importés. La stratégie américaine consiste à négocier un traité de libre-échange avec Panamá, bien que les divisions au sein du Congrès puissent compliquer sa ratification. L'élément positif est d'avoir déjà obtenu ce type d'accord avec le Mexique et le Canada en 1994 – ALENA – et plus récemment avec cinq pays d'Amérique centrale – Guatemala, Salvador, Honduras, Costa Rica et Nicaragua – et avec la République dominicaine. Afin de s'attirer les sympathies de Panamá, Washington ne manque pas une occasion de flatter les mérites de l'actuelle administration panaméenne : le pays est ainsi passé au rang d'*«exemple pour la région en termes de progrès économiques»*.

Un indicateur des évolutions du transit maritime mondial : la compétition asiatique

Ainsi que l'indique Michael Richardson, *«le canal de Panamá devient de plus en plus important pour les importateurs de biens asiatiques dans la moitié est des États-Unis, au cœur de la consommation américaine»* (8). Le raccourci par le canal représente 35 % de la marchandise maritime transocéanique transitant depuis le nord-est de l'Asie jusqu'à la côte Est des États-Unis, qui concentre 70 % de la population de ce grand marché consomma-

(6) Cité par Luis Alberto CASTILLO, «No hay cifra oficial para costo de ampliación del Canal», *El Panamá América*, 6 oct. 2005.

(7) Communiqué du Commandement sud des États-Unis, août 2005.

(8) Michael RICHARDSON, «Panamá canal's value on the rise again», *The Straits Times*, 14 fév. 2005.

teur. C'est l'équivalent d'un quart du trafic maritime *via* le détroit de Malacca et Singapour. Le Cap Horn capte 64 % de ce trafic et le canal de Suez seulement 1 %. Avec l'explosion, ces dernières années, du commerce asiatique et la congestion des ports de la côte Ouest des Etats-Unis qui s'en est suivie, la manière dont le commerce traverse le Pacifique vers les Etats-Unis a changé. Davantage de routes marchandes évitent la côte Ouest et rejoignent les ports de la côte Est *via* le canal, dont les flux sont passés de 162,3 millions de tonnes en 1990 à 193,4 millions de tonnes en 2003. Cette tendance a sans doute contribué à ce que les droits de passage augmentent – ordre de grandeur de 200 000 dollars pour un gros porte-conteneurs –, malgré les comparaisons des coûts d'acheminement par des voies alternatives (9) qu'effectuent en permanence les clients.

Les principaux utilisateurs du canal sont, par ordre d'importance, les Etats-Unis, la Chine, le Japon, suivis de Taïwan et de la Corée. L'émergence économique de l'Asie a eu un réel impact sur les trafics maritimes mondiaux, y compris sur les routes marchandes allant du nord-est de l'Asie à la côte Ouest des Etats-Unis. De même, les besoins énergétiques croissants des pays asiatiques, en particulier la Chine, et leur montée en puissance dans le commerce mondial de produits finis renforcent les flux maritimes dirigés vers l'Extrême-Orient. Depuis l'Asie, le canal de Panamá est un raccourci fondamental : les navires en provenance du nord de la Chine et du Japon et à destination de la côte Est des Etats-Unis économisent des milliers de kilomètres en passant par le canal plutôt qu'en contournant l'Amérique du Sud. Le commerce par conteneur entre les Etats-Unis et l'Asie a connu une croissance de plus de 14 % en 2004. Près de 57 % de ce volume étaient transportés par la seule Chine, devenue cette année-là le deuxième utilisateur du canal, devant le Japon. Même si la Chine ne devrait pas dépasser les Etats-Unis, sa présence devrait être de plus en plus importante à l'avenir en termes relatifs et absolus.

Singapour étant en passe de doubler Hong Kong comme port de porte-conteneurs le plus transité cette année, elle regarde les tendances du commerce transpacifique avec attention. La congestion aux ports maritimes de la côte Ouest des Etats-Unis pose un problème chronique pour les exportateurs singapouriens et autres navires de l'Asie de l'Est. Principaux centres de redistribution de marchandises vers les marchés sud-américains, le canal et la ZLC constituent également une véritable porte d'entrée pour les pays d'Asie de l'Est en Amérique latine et dans la Caraïbe.

En conséquence, tant les utilisateurs du canal que les principaux investisseurs sont livrés à une compétition pour l'influence économique et le contrôle du passage interocéanique dans un contexte d'essor du commerce

(9) Outre le système multimodal des Etats-Unis, le « *all water service* » depuis le Sud-Est asiatique *via* la Méditerranée et l'Atlantique (canal de Suez) ne représente qu'une journée supplémentaire de voyage.

maritime mondial. Alors que le canal a longtemps eu une importance stratégique pour les États-Unis, il devient de plus en plus important pour les puissances asiatiques en position de fournir une assistance financière pour son éventuel élargissement. Le canal de Panamá est devenu symptomatique d'une rivalité grandissante entre les puissances asiatiques et montre également combien les États-Unis ont besoin de prendre en compte ces pays émergents dans des régions comme l'Amérique latine. La question de l'élargissement du canal présente donc un intérêt stratégique majeur pour ces différents acteurs.

L'ADAPTATION DU CANAL : UNE QUESTION DE SURVIE

Le canal approche de la saturation et son élargissement est devenu pour les autorités panaméennes une question de survie : il s'agit de permettre le passage des bateaux d'un tonnage plus important et, surtout, d'adapter la voie d'eau à une demande de transit en augmentation.

La saturation anticipée du canal et les incertitudes sur le projet à l'étude

Le canal de Panamá tel que conçu par Ferdinand de Lesseps est un canal à trois écluses successives faisant passer les bateaux à 26 mètres au-dessus du niveau de la mer. Cette solution avait permis, lors du projet de construction, de réduire considérablement le volume des terrassements à effectuer dans un terrain difficile. La dimension de chaque écluse – 300 mètres de longueur par 33 mètres de largeur – correspond à la taille du cuirassé américain le plus grand à l'époque de la construction du canal.

Le canal a atteint aujourd'hui les 93 % de sa capacité et l'ACP anticipe une saturation pour 2014. De nombreuses études ont été conduites sur l'élargissement du canal. L'étude de la G. P. Wild sur les «*alternatives au canal*», rendue publique lors du Congrès universel du canal de Panamá tenu en septembre 1997, excluait l'option de canal à niveau (10), jugée trop «*coûteuse, irréaliste et dangereuse du point de vue écologique*», alors définitivement abandonnée. L'option de la construction d'un troisième jeu d'écluses en parallèle aux écluses déjà existantes, de dimension plus importante, l'a donc emporté. Les travaux s'étaleraient sur dix ans. Au total, ce serait 600 millions de tonnes de marchandise annuelle qui transiteraient *via* le canal, soit le double de la capacité actuelle.

L'arrivée des Post-Panamax, ces grands porte-conteneurs de dernière génération, est en train de révolutionner le paysage maritime mondial. Or

(10) Etude de la G.P. Wild sur les «*Alternatives au canal*», 1997.

ces derniers ne peuvent emprunter le canal. D'une capacité de 7 000 conteneurs de 20 pieds – dans le futur, 10 000 à 20 000 –, plus du double des Panamax, ces géants peuvent effectuer des parcours beaucoup plus rentables. Des entreprises comme AP Moeller-Maersk A/S, parmi les plus grandes au monde, sont en train de constituer des flottes de Post-Panamax à la vitesse de leur production. La proportion de porte-conteneurs de « dernière génération » occupe actuellement 23 % du trafic maritime mondial, mais devrait approcher les 30 % d'ici à 2020. Le projet d'élargissement n'est pas directement lié au problème du passage des plus gros bateaux. Il est plutôt une réponse à l'anticipation d'une croissance de la demande dans le futur, qui ne pourrait pas être satisfaite par le canal actuel. Il s'agit donc pour l'ACP d'*« améliorer le rendement du canal par plus de transit avec relativement moins de bateaux »*, de *« renforcer sa position compétitive et [d']assurer sa croissance pour les vingt prochaines années »* (11).

Panamá doit pouvoir offrir toutes les options pour passer du Pacifique à la mer des Caraïbes. Le projet de canal agrandi s'accompagnerait donc de l'amélioration du chemin de fer, de la modernisation de l'oléoduc – situé plus au nord du canal et reliant l'Alaska à la côte Est des Etats-Unis et emprunté aujourd'hui par le Venezuela pour exporter du pétrole vers l'Extrême-Orient ou la côte Ouest des Amériques –, la construction envisagée d'un gazoduc traversant l'isthme, l'amélioration du réseau routier pour le trafic par camions – la panaméricaine n'est pas encore construite entre la Colombie et le Panamá, en raison de l'insécurité à la frontière commune et pour des motifs sanitaires. Il s'agirait également d'augmenter la capacité des ports. Après les Etats-Unis, Panamá possède les plus grands ports du continent américain. Privatisés en 1994, Manzanillo International Terminal, Colón Container Terminal – Evergreen –, Cristobal et Balboa – Hutchinson – envisagent de doubler leur capacité. En outre, un nouveau port devrait être créé sur la côte Pacifique, la ZLC complétée par un Centre logistique mondial s'appuyant sur les ports et le chemin de fer amélioré.

Le canal compte encore aujourd'hui parmi les *leaders* dans le trafic maritime mondial. Sans son adaptation, l'importance de la route transocéanique pourrait se réduire en faveur de Suez, dont les avantages comparatifs pré-occupent les stratèges de l'ACP (12). Si l'élargissement n'aboutissait pas, c'est-à-dire si la voie d'eau ne s'adaptait pas aux tendances de l'industrie mondiale, l'ACP craint que *« le canal perde réellement une compétitivité mondiale pouvant déboucher sur un tassement de l'économie panaméenne »* et qu'il soit *« relégué prioritairement à la satisfaction de quelques marchés régionaux »* (13). Les tarifs devraient alors être augmentés pour devenir fina-

(11) ACP, document disponible sur le site Internet www.pancanal.pn.

(12) Le canal de Suez, créé en 1869, a été élargi à deux reprises. Il a la capacité pour manœuvrer des navires de plus de 62 pieds – les plus grands qui transitent actuellement sont de 50 pieds. En plus de cela, le canal requiert moins d'entretien que le canal mécanique panaméen.

(13) *La Prensa*, 29 mars 2005.

lement un service plus exclusif. Un autre motif pousse les autorités panaméennes à avancer dans le projet d'élargissement du canal : l'existence de projets concurrents. Six études par voie d'eau ou par voie ferrée concernent le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Salvador, le Mexique, la Colombie. Le projet mexicain envisage une liaison ferroviaire de 300 kilomètres entre les ports de Salina Cruz – Pacifique – et de Coatzacoalcos – golfe du Mexique. En réalité, aucun de ces projets n'est sérieusement à l'étude.

Le projet d'élargissement du canal devrait être soumis à référendum, conformément à l'engagement pris par le président Torrijos et afin que les Panaméens se prononcent sur le futur de leur voie d'eau. En raison de sondages d'opinion donnant un verdict négatif au projet, la convocation aux urnes est régulièrement repoussée, ce qui retarde à chaque fois un peu plus l'entrée de Panamá dans la compétition à laquelle il est inévitablement livré. Les délais supplémentaires permettent au gouvernement de lancer des campagnes de sensibilisation sur les avantages du transport maritime ou aquatique par rapport aux autres modes de transport en matière d'économie d'énergie, de protection de l'environnement et de coût, principaux sujets de préoccupation. Au-delà de la polémique autour des chiffres, ce qui est certain, c'est que le projet sera coûteux et qu'il cristallise donc les peurs d'un endettement encore plus important du pays, en dépit des perspectives de création d'emploi et des retombées économiques significatives à prévoir.

Le canal objet de convoitises et cause de rivalités

Le financement de ce projet coûteux – 8 à 10 milliards de dollars selon les chiffres avancés à ce jour, mais sans doute plus – serait mixte, d'une part, sur les fonds propres de l'ACP, dont la situation financière est excellente, d'autre part, grâce à des prêts bancaires – Banque interaméricaine de développement – et des financements externes – entreprises étrangères. L'optimisme semble prévaloir quant à la rentabilité du projet, du fait des péages très élevés et de la conviction que le commerce maritime mondial continuera à croître. De nombreuses études de faisabilité sur l'élargissement du canal ont été conduites. Lors de sa visite en novembre 2005, le président Bush a publiquement donné son soutien au projet d'élargissement, considérant qu'il était «*dans l'intérêt du pays que le canal soit modernisé*» et insistant sur la «*dimension internationale*» de la voie d'eau, qui devrait être «*à la disposition de tout le monde*» (14). Les Etats-Unis sont disposés à négocier une zone de libre-échange avec le Panamá et pourraient l'utiliser comme un moyen pour s'assurer un rôle dans le projet d'élargissement. Cependant, le Président du Panamá, Martin Torrijos, est apparemment en faveur d'une participation diversifiée dans l'élargissement, de manière à ce qu'aucune nation ne joue un rôle prédominant.

(14) AFP, 7 nov. 2005.

Comme Singapour, la Chine suit ces développements avec beaucoup d'attention, puisque c'est de loin le commerçant le plus important avec les Etats-Unis utilisant des porte-conteneurs. Il y a un intérêt commun aux pays asiatiques à l'élargissement du canal de Panamá. Dans un contexte où la demande asiatique en énergie est amenée à doubler dans les prochaines années, la coopération économique avec l'Amérique latine (15) se resserrera inévitablement et le rôle du canal sera alors vital. C'est pourquoi le Japon, la Chine et, dans une moindre mesure, la Corée du Sud, cherchent à s'engager dans l'élargissement du canal.

Les dimensions de la compétition asiatique se sont clairement manifestées à l'occasion de la réunion de la BID à Okinawa, en avril 2005. La Corée du Sud a été admise comme membre de l'Organisation peu avant la réunion, obtenant ainsi le droit de déposer une offre aux contrats publics en Amérique latine, droit sur lequel le Japon exerçait jusqu'à peu un monopole parmi les pays asiatiques. Cependant, les Etats-Unis, avec l'appui du Japon et des pays d'Amérique centrale entretenant des liens étroits avec Taïwan, ont mis leur veto pour le moment à l'entrée de la Chine à la BID. Pour sa part, le Japon, troisième utilisateur du canal, a l'intention de collaborer avec la BID dans le financement de l'élargissement du canal. Outre une étude sur le degré d'élargissement requis, l'Organisation du commerce extérieur japonaise a conduit une étude de faisabilité pour utiliser le sable drainé du canal afin de construire une île artificielle sur la côte Pacifique. L'agence de coopération internationale du Japon a également lancé une étude sur l'impact de l'élargissement sur les ressources en eau du Panamá, sujet hautement sensible dans l'opinion publique panaméenne.

* *
*

Le «canal occupé» a constitué un carrefour stratégique de première importance durant plusieurs décennies, du fait de l'environnement international qui régnait alors et pour une raison éminemment militaire : le passage rapide de la marine de guerre des Etats-Unis d'un océan à l'autre. Le «*canal retrouvé*» (16) a ensuite signifié – en premier lieu pour les Etats-Unis – le net recul de l'intérêt stratégique du passage interocéanique, avec la fin de la Guerre froide et la stabilisation de la région. C'est l'essor du commerce maritime mondial et l'anticipation d'une croissance soutenue du transit maritime dans le futur qui vient redonner à la voie d'eau une dimension stratégique de premier ordre.

(15) Actuellement, l'Amérique latine représente seulement 14% de la production mondiale de pétrole brut, mais dispose de la deuxième réserve mondiale la plus importante.

(16) Rauzduel SAINTE-CROIX, «Panamá : le canal retrouvé», *Politique internationale*, n° 87, print. 2000, pp. 227-247.

Point névralgique du commerce de l'hémisphère nord au cœur des convoitises asiatique et américaine, le « canal élargi » pourrait constituer un enjeu stratégique fondamental. Quelle que soit l'issue du projet d'adaptation du canal, la pleine souveraineté acquise et l'expérience d'une gestion nationale réussie ne pourront être remises en cause. L'évolution de la voie d'eau sera un indicateur des importantes transformations en cours dans la région : l'émergence des pays asiatiques dans le commerce transpacifique et en Amérique latine et la nécessaire adaptation des partenaires historiques, au premier rang desquels les États-Unis, à ces nouvelles rivalités.

