

## L'ORGANISATION INTERGOUVERNEMENTALE A L'EPREUVE DE LA « GOUVERNANCE MONDIALE »

**JEAN-LOUIS ITEN,**

*Professeur à l'Université Paris 8 Vincennes-Saint Denis*

On doit la première définition de la gouvernance globale<sup>1</sup> à J. ROSENAU en 1995 : pour lui, il s'agit de tous les systèmes de règles, de contrôle et de gestion ayant des répercussions internationales qui peuvent exister dans l'humanité à un moment donné, à quelque niveau que ce soit, de la famille à l'organisation internationale ; ou bien encore, les innombrables systèmes de règles produits par la prolifération des réseaux dans le monde qui est de plus en plus interdépendant<sup>2</sup>. Cette définition extrêmement large nous fait découvrir que nous participons tous, éventuellement sans le savoir, à la gouvernance globale. Au-delà du constat critique, les propos de ROSENAU mettent surtout en évidence la remise en question des modèles traditionnels de gouvernement. Sans toutes les citer ici, on constate que les différentes définitions de la gouvernance globale révèlent souvent un certain idéalisme voire une gestion utopique des affaires publiques<sup>3</sup>. En revanche, il est bon de s'intéresser à la manière dont la commission sur la gouvernance globale définit cette dernière dans son rapport de 1995. Selon elle, « au niveau mondial, la gouvernance a été vue essentiellement comme une relation entre gouvernements. Il faut désormais la penser comme impliquant aussi les organisations non gouvernementales (ONG), les mouvements de citoyens, les entreprises multinationales et le marché mondial [...] en interaction avec les médias »<sup>4</sup>. On comprend alors que le défi de la gouvernance globale pour les organisations intergouvernementales (OIG) est de

---

<sup>1</sup> On se reportera avec intérêt à la présentation rétrospective de la notion de gouvernance globale de G. ANDRÉANI qui tend à prouver que, si le terme est récent, l'idée remonterait à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (G. ANDRÉANI, « Gouvernance globale : origines d'une idée », *Politique étrangère*, n° 3, 2001, pp. 549-568.

<sup>2</sup> J. ROSENAU, « Governance in the twenty-first century », *Global Governance*, vol. 1, n° 1, 1995.

<sup>3</sup> La plupart des auteurs mettent en avant la nécessité de privilégier une approche horizontale des rapports entre Etats et personnes privées. Voy., entre autres : S. L. FINKELSTEIN, « What is Global Governance », *Global Governance*, 1995, p. 368 ; T. WEISS, L. GORDENKER (dir.), *NGOs, the UN and Global Governance*, 1997, pp. 17 et s. ; M.-C. SMOUTS, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Politique étrangère*, 2001, p. 89 ; T. BRUHL, V. RITTERBERGER, « From international to global governance : Actors, collective decision-making, and the United Nations in the world of twenty-first century », V. RITTBERGER, (dir.), *Global governance and United Nation system*, United Nations University Press, 2001, pp. 4 et s.

<sup>4</sup> The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995, pp. 2-3.

JEAN-LOUIS ITEN

sortir de la relation classique entre Etats pour organiser la participation des acteurs privés à leurs activités. Cette idée d'ouverture des organisations intergouvernementales est envisagée par M. TÖRNQUIST-CHESNIER à travers la formule de multilatéralisme « par le bas »<sup>5</sup>. Selon elle, la revendication des acteurs non étatiques à jouer un rôle à l'échelle internationale s'inscrit dans la critique du multilatéralisme interétatique et de la mondialisation libérale incarnée par les institutions financières internationales. Ils entendraient ainsi participer aux négociations afin de reconstruire un multilatéralisme qui ne serait plus exclusivement interétatique mais intégrerait un nombre croissant d'acteurs de nature diverses.

L'idée d'associer les acteurs privés au fonctionnement de l'organisation internationale n'est pas nouvelle. Dans le cadre de la Société des Nations (SdN), les acteurs privés jouaient déjà un rôle normatif significatif. En effet, les représentants des organisations non gouvernementales siégeaient en qualité d'assesseurs dans les différents organes spécialisés. Ils pouvaient transmettre des informations à l'organisation et aux représentants des Etats. En revanche, s'ils siégeaient de manière égalitaire avec ces derniers, ils étaient privés du droit de vote. En dépit de cette inégalité, le rôle des acteurs privés au sein des différents comités était capital ne serait-ce qu'à travers leur pouvoir de proposition et leur participation aux débats. Ils pouvaient ainsi contribuer activement à l'élaboration des textes. Néanmoins, cette participation des acteurs privés aux travaux de la SdN s'est faite en dehors de tout cadre textuel. Elle n'a été véritablement consacrée qu'avec l'article 71 de la Charte des Nations Unies qui ouvre la possibilité de reconnaître un statut consultatif auprès du Conseil économique et social à des entités autres que les Etats. Trois catégories de personnes y sont éligibles : les ONG, les OIG et les organisations nationales. Laissons de côtés les organisations nationales (dont l'intégration est soumise à la consultation de l'Etat intéressé) et les OIG pour nous intéresser aux ONG qui sont principalement visées par l'article 71. Le statut consultatif permet de créer un lien direct entre l'acteur non étatique et le Conseil économique et social. Les ONG peuvent alors participer activement à la préparation des projets de convention portant sur les questions de la compétence du Conseil, qui devront néanmoins être adoptés par l'Assemblée générale. Plus précisément, comme l'a explicité la résolution E/1296 (XLIV) du 25 juin 1968, les ONG ont le droit de recevoir l'ordre du jour provisoire, d'envoyer des observateurs pour assister aux séances publiques, de présenter des exposés écrits *de leur propre initiative ou sur invitation du Secrétaire général*. Seules les organisations de la catégorie I peuvent présenter des exposés oraux sur la recommandation du comité chargé des ONG et avec l'accord du Conseil et proposer d'inscrire des questions à l'ordre du jour provisoire. En outre, les ONG non dotées du statut consultatif mais inscrites sur la liste « *Roster* » peuvent apporter une contribution occasionnelle. Par ailleurs, le statut consultatif a été étendu aux organes régionaux du Conseil et aux organes subsidiaires (HCR, CNUCED, ONUDI,

<sup>5</sup> M. TÖRNQUIST-CHESNIER, « Le multilatéralisme "par le bas" : l'entrée en jeu d'acteurs non étatiques », *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, 2007, p. 166

## L'ORGANISATION INTERGOUVERNEMENTALE À L'ÉPREUVE DE LA « GOUVERNANCE GLOBALE »

UNICEF). Parallèlement, l'Assemblée générale a invité les ONG à participer à ses travaux à l'occasion des conférences internationales consacrées aux grands problèmes internationaux (environnement, population, habitat, droits de l'Homme...).

La participation des acteurs privés à l'intérieur ou à l'extérieur des OIG peut prendre des formes multiples, assez souvent indirectes. R. RANJEVA distingue à ce propos le pouvoir de décision et le pouvoir de relation<sup>6</sup>. Pour lui, le premier relève de la représentation étatique alors que le pouvoir de relation « c'est-à-dire la faculté de créer des conditions telles que l'existence d'une donnée entraîne celle d'une autre chose »<sup>7</sup> est exercé par les ONG. Les acteurs non étatiques peuvent être sollicités pour leur expertise à l'occasion de l'élaboration d'un texte ou faire valoir leurs intérêts ou points de vue à travers le lobbying. Ainsi, leur intervention peut avoir lieu à différents moments du processus normatif. Tout d'abord, avant même que l'OIG n'envisage des mesures à travers une « initiative implicite »<sup>8</sup> en contribuant à une prise de conscience collective de la nécessité de la mise en place de règles. Les acteurs privés attirent ainsi l'attention des Etats et des OIG. Ils essaient de créer les conditions politiques nécessaires à l'élaboration de normes conformes à leurs attentes. Ils peuvent ensuite être associés au travail pré-normatif et agir en tant que consultants de l'OIG. A ce moment-là, ils transmettent des expériences recueillies à la base, évaluent les incidences des règles envisagées ou encore répercutent des opinions ou des doléances. Ils apparaissent donc, tour à tour ou simultanément, comme expert ou courroie de transmission de revendications. Dans un troisième temps, il est possible qu'ils participent à l'élaboration du texte au cours de la négociation. En fonction du statut que leur reconnaîtra l'OIG, leur pouvoir d'intervention sera plus ou moins étendu : simplement participer à la discussion, faire des suggestions voire des amendements, intervenir dans la prise de décision.

Il revient donc à l'OIG de canaliser l'influence voulue ou subie des acteurs privés. Sa réaction sera de deux ordres : soit les acteurs privés sont tolérés mais restent considérés comme étrangers à l'organisation, soit l'organisation les intègre et crée avec eux une véritable collaboration. Dans la première hypothèse, l'OIG tentera de trouver la distance adéquate pour créer une certaine accessibilité sans remettre en cause le fonctionnement intergouvernemental de l'institution (I). Dans la seconde, le partenaire privé de l'organisation pourra directement participer au processus normatif de l'organisation (II).

<sup>6</sup> R. RANJEVA, « Les organisations non gouvernementales et la mise en œuvre du droit international », *RCADI*, 1997, t. 270, p. 37.

<sup>7</sup> *Eod. loc.*

<sup>8</sup> P.-M. DUPUY, « Conclusions générales du colloque », *Les ONG et le droit international*, p. 256.