

PROPOSITION 49

Construire un multilatéralisme capable d'agir

Synthèse KAIROS — règles communes, résultats vérifiables et responsabilité

Doctrines : coopérer lorsque le problème dépasse les frontières ; mesurer les résultats ; réformer les mécanismes inefficaces. Le document source porte le numéro 47, tandis que le site KAIROS utilise le numéro 49.

Pourquoi agir ?

- Le climat, les pandémies, les conflits et les crises de dette traversent les frontières. Un État peut réduire ses propres émissions, mais ne peut stabiliser seul le climat mondial. Le même raisonnement vaut pour la circulation d'un virus ou les règles fiscales des multinationales.
- L'Organisation des Nations unies compte 193 États membres. Cette universalité donne une légitimité particulière à ses décisions, mais rend les compromis difficiles. Au Conseil de sécurité, cinq membres permanents disposent du veto : un seul peut bloquer une résolution substantielle.
- La pandémie de Covid-19, déclarée en 2020, a montré l'utilité de partager rapidement des données sanitaires et de coordonner la recherche. Elle a aussi révélé les inégalités d'accès aux vaccins et les limites d'engagements internationaux non contraignants.
- L'accord de Paris de 2015 réunit presque tous les pays autour d'un objectif climatique commun. Pourtant, les engagements nationaux ne garantissent pas à eux seuls que la trajectoire mondiale soit respectée : les résultats doivent être mesurés et corrigés.
- Les citoyens ont donc raison de demander ce que produisent les contributions financières de la France : prévention des crises, protection des populations, règles techniques ou simple multiplication de réunions ? Une politique multilatérale crédible doit annoncer ses priorités, ses dépenses et ses résultats.
- KAIROS propose de privilégier les coopérations qui apportent une valeur ajoutée démontrable, sans supposer qu'une solution internationale soit toujours meilleure qu'une solution nationale ou européenne.

Ce que nous apprend l'Histoire

- En 1919, la Société des Nations a été créée pour prévenir une nouvelle guerre mondiale. Ses limites politiques et l'absence de certaines grandes puissances ont contribué à son impuissance face aux agressions des années 1930.
- En 1945, la Charte des Nations unies a posé un nouveau cadre collectif. Le Conseil de sécurité a été conçu avec cinq membres permanents dotés du veto : ce compromis a permis d'associer les grandes puissances, mais crée encore des blocages.
- Les institutions peuvent néanmoins obtenir des résultats concrets. Le protocole de Montréal, signé en 1987, a organisé l'élimination progressive de substances détruisant la couche d'ozone. Il associe obligations, suivi scientifique et ajustements réguliers.
- En 1988, le GIEC a été créé pour rassembler et évaluer les connaissances scientifiques sur le climat. Il ne décide pas des politiques publiques : il éclaire les choix des gouvernements en rendant visibles les faits et les incertitudes.

- La création de l'Organisation mondiale du commerce en 1995 a renforcé les règles commerciales communes et le règlement des différends. Depuis 2019, le blocage de son organe d'appel illustre cependant la fragilité des mécanismes lorsque les États ne s'accordent plus sur leur fonctionnement.
- Ces exemples suggèrent une leçon : la signature d'un traité n'est qu'un début. Pour durer, la coopération doit associer représentation équitable, financement stable, vérification indépendante et possibilité de réforme. Lorsque l'accord universel est impossible, une coalition ouverte peut expérimenter sans fermer la porte aux autres.

Ce qui existe aujourd'hui

- L'ONU réunit 193 États et intervient dans la paix, l'aide humanitaire, le développement et les droits humains. Son Assemblée générale permet le débat universel ; son Conseil de sécurité peut adopter des décisions obligatoires, mais reste soumis au veto de ses cinq membres permanents.
- L'Organisation mondiale de la santé coordonne des alertes et des normes sanitaires. Les conventions sur le climat, la biodiversité et les océans organisent d'autres coopérations, tandis que le FMI et les banques multilatérales interviennent dans la stabilité financière et le développement.
- L'Union européenne agit déjà comme un échelon collectif dans le commerce, les normes industrielles et plusieurs politiques environnementales. La France peut y rechercher une position commune plutôt que négocier seule, lorsque cela renforce effectivement son influence.
- Le système fonctionne parfois : le protocole de Montréal a favorisé une réduction massive des substances qui appauvrissent l'ozone. Mais certaines institutions souffrent de chevauchements, de financement imprévisible ou de décisions difficiles à appliquer.
- Les contributions internationales comprennent des versements obligatoires et des financements volontaires. Ces deux catégories n'offrent pas la même marge de choix : les premières correspondent à des engagements juridiques, les secondes peuvent être hiérarchisées et évaluées.
- La fiche KAIROS propose donc une loi quinquennale de programmation, un conseil interministériel léger et une évaluation tous les cinq ans. Elle défend aussi une meilleure représentation des pays sous-représentés, notamment africains, avec des exigences partagées de transparence. Aucun nouveau fonds ne devrait être créé sans démontrer que les structures existantes ne peuvent remplir sa mission.

Ce que nous proposons

- Adopter une loi de programmation multilatérale pour cinq ans. Elle retiendrait au maximum dix priorités : par exemple paix, climat, santé mondiale, intelligence artificielle, dette souveraine et lutte contre les crimes internationaux. Chaque priorité aurait un responsable, un calendrier, un budget et des indicateurs publics.
- Installer une coordination interministérielle légère, réunissant diplomatie, finances, santé, climat, recherche et défense. Avant de créer une institution, elle appliquerait quatre questions : problème réellement transfrontalier, insuffisance des réponses nationales, bénéfice attendu et possibilité de corriger ou arrêter le dispositif.

- Évaluer tous les cinq ans les principales participations françaises. Les institutions utiles seraient renforcées ; celles qui fonctionnent mal devraient être réformées, fusionnées ou, après examen, moins financées. Les contributions obligatoires resteraient intégralement honorées.
- Porter une réforme de l'ONU : meilleure représentation de l'Afrique, transparence sur l'usage du veto et engagement de retenue face aux atrocités de masse. Les modifications de la Charte nécessiteraient un accord international ; la France ne peut les décider seule.
- Développer des coalitions ouvertes, notamment européennes, sur les normes de cybersécurité, d'IA, de santé et de transition énergétique. Soutenir les experts français dans les instances techniques, sans confondre coopération et transfert automatique de souveraineté.
- Promouvoir un financement partagé des biens publics mondiaux en utilisant prioritairement les banques et fonds existants. Chaque engagement important suivrait la chaîne : négocier, financer, mesurer, vérifier, corriger. Un rapport annuel au Parlement présenterait objectifs, coûts, résultats et écarts.

Calendrier de mise en œuvre

- Année n, premier semestre : réaliser l'audit des engagements français, des contributions obligatoires et volontaires et des instances où la France est représentée. Identifier au maximum dix priorités et publier une première cartographie des dépenses et des résultats connus.
- Année n, second semestre : déposer une loi quinquennale de programmation multilatérale. Créer, au sein des administrations existantes, le conseil de coordination et son secrétariat léger. Définir le test de subsidiarité et les indicateurs communs.
- Année n+1 : lancer les premières évaluations indépendantes d'organisations et programmer sur plusieurs années les contributions volontaires prioritaires. Renforcer la présence française et européenne dans les enceintes de normalisation technique ; établir le premier rapport annuel au Parlement.
- Année n+2 : proposer avec les partenaires européens des coalitions ouvertes sur deux ou trois biens publics mondiaux, par exemple la préparation sanitaire, les normes de l'IA et l'adaptation climatique. Étudier les financements via les banques multilatérales existantes.
- Année n+3 : présenter les propositions françaises sur la représentation internationale, le veto et les dispositifs de vérification. Publier les premiers résultats comparables : engagements respectés, délais, dépenses et effets mesurables ; réorienter les projets insuffisamment efficaces.
- Année n+4 : conduire une évaluation quinquennale indépendante et préparer la programmation suivante. Les réformes des institutions mondiales restent dépendantes des autres États : le calendrier engage la diplomatie française, non la date d'entrée en vigueur de décisions internationales. Chaque année, le Parlement peut débattre des progrès et des blocages.

Combien ça coûte ? Comment on finance ?

- La fiche initiale privilégie le redéploiement et ne donne aucun montant global. KAIROS pourrait retenir une hypothèse de lancement de 20 millions d'euros sur cinq ans, soit 4 millions par an en moyenne. Ce montant reste indicatif.
- Répartition indicative sur cinq ans : 4 millions pour l'audit des engagements et les évaluations indépendantes ; 3 millions pour le secrétariat interministériel et les tableaux de bord ; 5 millions pour la présence d'experts dans les organismes internationaux de normalisation ; 4 millions

pour les études et montages de projets de biens publics mondiaux ; 2 millions pour la formation et l'expertise partagée ; 2 millions pour le suivi parlementaire et les évaluations finales.

- Financement envisagé : 12 millions de redéploiements dans les budgets existants de coopération et d'expertise, ; 5 millions de crédits nationaux supplémentaires soumis au vote du Parlement ; 3 millions de cofinancements européens ou partenariaux à rechercher, non acquis.
- Les contributions obligatoires de la France aux organisations internationales restent dues et ne sont pas incluses dans ces 20 millions. Les investissements climatiques, sanitaires ou financiers d'un futur fonds mondial sont également exclus : ils devront être chiffrés projet par projet.
- Une contribution volontaire ne serait réaffectée qu'après examen des engagements contractuels et des conséquences pour les bénéficiaires. Ces dépenses ne garantissent aucune économie.
- Un bilan annuel publierait les dépenses effectivement engagées, les cofinancements obtenus et les résultats. Une clause de révision en année n+2 permettrait de réduire, prolonger ou corriger le programme selon les évaluations.

Note budgétaire : les 20 M€ sur cinq ans constituent une hypothèse de cadrage distincte des contributions internationales obligatoires et des investissements futurs.