



**REDISTRIBUER NON SEULEMENT LES RICHESSES MAIS AUSSI LE POUVOIR :  
QUI FIXE LES AGENDAS INTERNATIONAUX ?**

***Projet de rapport établi par  
Lord Judd (Royaume-Uni), co-rapporteur***

Dès sa fondation en 1945, l'Organisation des Nations Unies a eu le souci de la liberté et du bien-être de tous les peuples de ses nations membres. Le préambule de la Charte des Nations Unies le dit très clairement :

"Nous, peuples des Nations Unies, résolus

- à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances,
- à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites,
- à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international,
- à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande"...

Les valeurs de l'égalité et des droits qui s'incarnent dans la démocratie ne s'arrêtent pas aux frontières nationales. Elles s'appliquent aussi entre Etats. Selon l'Article premier de la Charte des Nations Unies, paragraphes 2 et 3, les buts des Nations Unies sont les suivants :

- "2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde;
3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion;"

Les frontières nationales ne font pas barrière non plus aux problèmes urgents qui se posent à l'humanité aujourd'hui tels que les changements climatiques, le dépassement des limites imposées par l'écologie de notre planète, la raréfaction des ressources et l'insécurité humaine que peut provoquer cette course aux ressources. Pour traiter des problèmes mondiaux de manière à ne compromettre le bien-être de personne à l'avenir, il importe de procéder à une évaluation de fond des rapports de force entre les Etats et entre les peuples.

De plus, les événements de 2011 confèrent un caractère d'urgence au besoin de réformes. Tout en gardant en perspective les éléments malveillants et criminels et les vandales qui cherchent à exploiter ces situations, les soulèvements populaires spontanés, souvent d'inspiration démocratique, qui se sont produits en 2011 ont pris à travers le monde une dimension jamais atteinte depuis la chute du Mur de Berlin. Si des soulèvements comme ceux du "printemps arabe" dans tout le Moyen-Orient, ceux de Grèce ou ceux de Thaïlande au cours du premier semestre 2010 ont été envenimés par des problèmes économiques, ils ont aussi pour origine la déception causée par des gouvernements répressifs et un déficit démocratique global qui se traduit à la fois par l'incapacité de donner aux citoyens une "voix qui leur permette de peser équitablement" dans le système et aussi, sur le plan économique, d'obtenir leur part du gâteau.

Le peuple n'accepte plus comme nécessairement légitimes les décisions d'une élite dirigeante riche mais ce constat ne vaut pas seulement pour les institutions politiques. Les récents sauvetages d'institutions financières auxquels il a été procédé lors de crises provoquées par des marchés incontrôlables et, selon le sentiment de beaucoup, par le dévoiement de banquiers et l'impunité dont ils jouissaient se traduisent aujourd'hui dans le monde entier par des "mesures d'austérité" que l'on demande aux peuples d'accepter et qui sont pour eux synonymes de souffrances. La nécessité de telles mesures semble être dictée par des marchés qui n'ont aucun compte à rendre aux simples citoyens.

Là où l'on s'est attaché à défendre les droits de l'homme, ce sont surtout les droits des individus que l'on a mis en avant, en négligeant les rapports qu'ils peuvent avoir avec un exercice constructif de la citoyenneté dans un système politique fondé sur la responsabilité. Trop souvent en politique, le citoyen participant à la vie de la cité s'est éclipsé devant le consommateur.

### **Un ordre économique en pleine mutation**

L'existence humaine sur notre planète est très différente de l'image que s'en fait le monde développé à partir de sa propre existence. Sur une population mondiale d'environ 6,8 milliards d'êtres humains, un peu plus d'un milliard de personnes vivent dans des pays à haut revenu. A l'autre extrémité du spectre, c'est un autre milliard de personnes que la faim menace en 2011. La moitié la plus pauvre de la population adulte mondiale détient à peine 1 pour cent des richesses mondiales. De telles inégalités ne peuvent qu'entraîner des tensions sociales, tant à l'intérieur des pays qu'entre eux.

Quand il s'agit de traiter des problèmes mondiaux, le G20 est de plus en plus le premier forum décisionnaire, alors que plus de 2 milliards de personnes vivent dans des pays qui n'en sont pas membres. Cela veut dire que 35 pour cent des habitants de la planète n'ont pas leur mot à dire dans les décisions économiques ou politiques dont ils subissent quand même les effets à l'heure de la mondialisation. Au sein du G20, les pays à revenu intermédiaire représentent au total 3,8 milliards de personnes alors que les pays du G8 ne comptent que 170 millions d'habitants. Et pourtant, dans l'enceinte du G20, ce sont les pays riches qui fixent l'agenda.

Selon un consensus maintenant bien établi, le pouvoir dans le monde est en train de se déplacer d'Occident vers l'Orient et l'on se dirige vers un système plus multipolaire. La montée en puissance de la Chine sur le plan économique, son poids démographique, de même que celui de l'Inde, les puissances émergentes que sont la Turquie, le Mexique, le Brésil, l'Indonésie, l'Afrique du Sud et la Fédération de Russie sont des réalités reconnues, qui donnent du poids à l'argument selon lequel le système international mis en place après la Seconde Guerre mondiale et à l'époque du colonialisme doit changer.

Le 8 septembre 2010, Hillary Clinton, prononçant un discours majeur de politique étrangère devant le *Council on Foreign Relations* à Washington, en a profité pour développer l'idée ambitieuse d'une "nouvelle architecture mondiale" répondant aux besoins du XXI<sup>ème</sup> siècle – comme les institutions mises en place après 1945 se sont révélées efficaces pour le reste du XX<sup>ème</sup> siècle. "Nous nous employons à établir... un réseau d'alliances et de partenariats, d'organisations régionales et d'institutions mondiales qui soit assez durable et dynamique pour nous aider à relever les défis de notre époque et à nous adapter à des menaces que nous ne pouvons même pas concevoir...", a déclaré la Secrétaire d'Etat.

Si l'on veut, avec la Secrétaire d'Etat elle-même, que ce projet devienne réalité, il ne faudra pas seulement tenir compte de l'influence inévitable que la Chine ou d'autres puissances similaires comptent exercer à mesure que croît leur importance économique mais aller beaucoup plus loin dans le remaniement des pouvoirs et des voix. Si l'on veut vraiment agir face aux menaces et aux problèmes mondiaux, il faudra discuter sérieusement pour savoir qui sera le plus touché par ces menaces et de quelle façon elles peuvent être incluses dans les procédures prévues pour régler les problèmes mondiaux.

### **Défis mondiaux**

La Division de la population des Nations Unies estime qu'en 2050 il y aura 9 milliards d'êtres humains sur la planète et que ce sont les pays à revenu intermédiaire et les moins avancés qui connaîtront la plus forte croissance. Cette population en augmentation devra faire face à des problèmes insolubles. Les changements climatiques ont déjà un impact sur les plus pauvres. Du fait des comportements passés, de nouvelles hausses de température sont déjà inévitables et, si nous ne réussissons pas à contenir nos émissions, les scientifiques prédisent une hausse de température de 4 degrés. On peut s'attendre à ce que cette hausse de température, qui ira de pair avec un changement des saisons et des événements météorologiques plus fréquents et de plus forte intensité, mette à rude épreuve notre capacité de production agricole et réduise les terres habitables – comme la Somalie et la Corne de l'Afrique en font déjà la douloureuse expérience.

Mais les changements climatiques ne sont pas le seul problème mondial. D'autres ressources deviennent rares comme les terres arables et l'eau. De plus, l'augmentation des rendements agricoles touche à sa limite, la croissance se ralentissant à 1 pour cent. Notre capacité même à nous nourrir est menacée.

Pourtant, ce ne sont pas uniquement ces problèmes de ressources, ou même l'évolution du climat, qui causent la famine de nos jours, mais les inégalités des forces. Ce sont ces inégalités qui font que, au moment où les prix des produits alimentaires ont commencé à monter, près de 40 pour cent du blé récolté aux Etats-Unis ont servi non pas à la production alimentaire en 2010 mais à celle de l'éthanol en vertu des lois du Gouvernement des Etats-Unis sur les biocarburants. C'est aussi à cause de ces inégalités des forces que, depuis l'an 2000, des investisseurs ont acheté ou sont en train de négocier l'achat de 80 millions d'hectares de terre dans le monde en développement, souvent par-dessus la tête des populations qui en ont besoin pour se nourrir et travailler.

Si nous devons régler le problème des 9 milliards de personnes à nourrir d'ici à 2050 - en restant comme il est impératif de le faire, dans les limites écologiques définies par notre planète – nous ne pouvons pas nous contenter de répondre aux crises alimentaires successives par une aide alimentaire. Il doit y avoir une redistribution du pouvoir et pas simplement des ressources.

## **La démocratie dans la pensée mais pas en pratique**

Les principes de l'égalité souveraine des Etats nations et de la démocratie ont été érigés en normes mondiales et ce sont les seuls mécanismes qui permettent d'agir sur les problèmes mondiaux de manière à préserver le bien-être futur de tous. Cependant, les relations internationales, dans la pratique, sont souvent bien loin de cet idéal.

Les procédures et mécanismes internationaux de règlement des problèmes reflètent souvent les priorités de ceux qui sont au pouvoir et non pas les besoins de ceux qui sont trop souvent les plus touchés. Les négociations sur les changements climatiques portent sur les questions auxquelles tiennent les pays riches, qui peuvent se montrer inflexibles et offrir le moins possible en termes de réduction d'émissions ou de financement. Les puissants peuvent faire appel à des équipes entières de négociateurs alors que les pays les plus gravement touchés comme le Bangladesh ou les petits Etats insulaires se trouvent repoussés en marge des discussions. De même, si la Banque mondiale a pour mandat de combattre la pauvreté et s'intéresse surtout aux pays en développement où elle exerce souvent un énorme pouvoir, les pays en développement n'ont guère leur mot à dire sur son fonctionnement. En outre, des accords tacites conclus après la Seconde Guerre mondiale ont toujours cours : c'est ainsi que les gouvernements européens choisissent le directeur ou la directrice du FMI aussi longtemps que les Etats-Unis peuvent choisir le chef de la Banque mondiale.

La perte progressive de confiance dans des institutions multilatérales telles que celles-ci et le sentiment de plus en plus répandu que les milieux au pouvoir font obstacle à la coopération internationale ne font pas seulement problème pour les pauvres. Cette coopération et ces institutions sont vitales pour la préservation des biens mondiaux et notre sécurité à tous.

Toutefois, ces institutions ont à l'évidence besoin de réformes pour garder leur pertinence et leur capacité à aider un monde en mutation et de plus en plus multipolaire à s'attaquer aux problèmes du climat, des ressources limitées, de la faim, de la pauvreté et de l'insécurité. Dans ce contexte, il est temps que des réformes de fond corrigent le déficit démocratique à la Banque mondiale et donnent un réel pouvoir aux gouvernements des pays en développement que la Banque est censée soutenir.

La Banque mondiale, comme institution vouée au développement, a une structure de vote qui nuit à son efficacité et à sa légitimité. Les gouvernements des pays en développement ont demandé une première mesure consistant à introduire la parité des voix pour les pays développés, les pays en développement et les pays en transition. Les parts des voix tiendraient ainsi mieux compte de la taille des populations et de l'impact réel des activités de la Banque mondiale, qui se fait sentir dans le monde en développement.

La Banque mondiale prend des décisions qui affectent profondément la vie des peuples à travers le monde. Les citoyens sont en droit de pouvoir accéder en temps voulu à des informations exactes sur ses activités et les positions adoptées par leur gouvernement dans les structures de direction de la Banque. Celle-ci devrait adopter le principe selon lequel toute information peut être a priori divulguée, et limiter strictement les exceptions à cette règle. Elle démontrerait sa volonté de transparence en prenant deux décisions préliminaires clés : a) celle de publier le compte rendu in extenso des réunions du Conseil des gouverneurs, et b) celle de procéder à des votes formels lors des réunions du Conseil et de publier les résultats des votes.

L'Afrique, le continent le plus touché par l'action de la Banque mondiale, n'a que trois sièges au Conseil. L'attribution d'un siège de plus à l'Afrique permettrait de s'acheminer vers une répartition plus équitable des sièges au Conseil des gouverneurs, renforcerait l'efficacité de la Banque, et serait le signe d'une volonté de la Banque de mieux répondre de son action devant les pays d'Afrique.

L'accord actuel, qui veut que les Etats-Unis nomment automatiquement le président de la Banque mondiale, est totalement inacceptable dans le monde moderne. La sélection du chef de la Banque mondiale doit se faire selon une procédure transparente, démocratique, et fondée sur le mérite. Tous les pays membres devraient y être également associés, de même que tous les groupes importants de parties prenantes. Il faudrait favoriser activement la diversité géographique et la parité des sexes pour les postes de direction.

Si l'on veut que les pays en développement disposent de plus de voix et de plus de sièges au Conseil des gouverneurs, il faut que les pays développés en aient moins. La représentation de l'Europe, qui dispose de 8 sièges sur 25 au Conseil, est la plus disproportionnée. Le regroupement de ses sièges permettrait non seulement aux pays en développement d'occuper des sièges supplémentaires mais améliorerait aussi de manière spectaculaire la coordination et la cohérence de l'Europe à la Banque. La récente crise financière mondiale a de toute façon démontré combien il était impératif pour l'Europe de s'acheminer vers une telle coordination.

### **Le Secrétaire général et le Conseil de sécurité de l'ONU**

Si tous ces arrangements s'appliquent à la Banque mondiale et au FMI, ils doivent aussi s'appliquer à la désignation du Secrétaire général de l'ONU lui-même. Il n'est plus acceptable que cette nomination d'une importance cruciale soit le résultat de marchandages auxquels se livrent les puissants en coulisse. La procédure devrait être transparente et avoir pour objectif de trouver la meilleure personne possible pour ce poste exigeant. Le Conseil de sécurité, tel qu'il est actuellement constitué, ne correspond pas aux réalités de notre époque. Il est toujours conforme à ce que les grandes puissances de 1945 jugeaient alors approprié. Il est grand temps de le réformer selon des critères de représentativité convaincants qui lui permettent de mieux gérer la complexité des problèmes du XXI<sup>ème</sup> siècle et de s'attaquer, ce faisant, à la question épineuse du veto.

### **Un partage plus large du pouvoir : pétition internationale de parlementaires**

En 2004 a été prise une initiative ad hoc, soutenue par un large éventail d'organisations de la société civile et de parlementaires de pays développés comme de pays en développement. Elle consistait à réclamer une surveillance accrue des parlements sur les institutions financières internationales afin de réaffirmer la souveraineté des parlements dans les démocraties parlementaires. Le texte de la déclaration des parlementaires se lit comme suit :

"Nous parlementaires soussignés,

- Notant que c'est le 60<sup>ème</sup> anniversaire de la création du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale – les institutions de Bretton Woods;
- Sachant que la Banque mondiale et le FMI se sont engagés à assurer le droit de chaque pays à déterminer ses propres politiques économiques;

- Considérant que la Banque mondiale et le FMI continuent d'imposer le cadre des politiques économiques des pays du Sud, en contrepartie de réduction de dette, de nouveaux prêts, et d'accès aux financements bilatéraux et privés, et que ces institutions conservent, in fine, un droit de veto sur tous les programmes, y compris les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté;
- Nous appelons en conséquence les institutions de Bretton Woods et leurs principaux actionnaires à assurer que les représentants démocratiquement élus des pays bénéficiaires de prêts ou d'aide soient les arbitres en dernier ressort des politiques économiques de leur pays;
- Il est vital que les Parlements nationaux des pays du Sud aient le droit et même l'obligation d'être pleinement impliqués dans l'élaboration et le contrôle de toutes les mesures liées aux activités des institutions de Bretton Woods dans leur pays et gardent le pouvoir final de ratification;
- Assurer par ce biais la compétence du Parlement national souverain garantira une meilleure mise en œuvre des mesures de réduction de la pauvreté et encouragera la démocratie."

La pétition a été signée par 1 100 parlementaires de 55 pays et a été présentée à la Banque mondiale et au FMI en 2005. Une telle initiative pourrait être une contribution utile au processus de redistribution du pouvoir.

### **Une solution de rechange démocratique au G20**

Cependant, les réformes proposées pour le FMI et la Banque mondiale ne comblent pas totalement le déficit démocratique implicite dans de nombreuses enceintes vouées au règlement des problèmes mondiaux. La récente crise financière affecte profondément les pays riches comme les pays pauvres et des recherches réalisées par l'ONG Oxfam concluent que la crise qui a commencé dans les banques du Nord a creusé un trou de 65 milliards de dollars dans les budgets publics des pays en développement. Cependant, les mesures à prendre face à la crise financière ont été décidées par le G20, sinon le G8. En 2009, le Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, Miguel d'Escoto Brockmann, a créé une commission d'experts, présidée par Joseph Stiglitz, "pour réfléchir au fonctionnement du système financier mondial, notamment de ses principales organisations telles que la Banque mondiale et le FMI, et suggérer aux Etats membres des mesures à prendre pour instaurer un ordre économique plus durable et plus juste. On peut lire cette recommandation dans le rapport de la Commission : "Cette réaction internationale unanime exige la participation de toute la communauté internationale, c'est-à-dire qu'elle doit dépasser le Groupe des Sept, le Groupe des Huit et le Groupe des 20 pour englober la planète entière, le Groupe des 192."

Les recommandations de la Commission Stiglitz en faveur d'un Conseil économique mondial – à un niveau équivalent à celui de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité – devraient être scrupuleusement suivies. Ce conseil devrait se réunir chaque année au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement pour évaluer la situation et donner une impulsion sur les questions économiques, sociales et écologiques. Il devrait se composer de telle manière que les différents mouvements d'opinion, ainsi que tous les continents et toutes les grandes économies, y soient représentés. Il serait ainsi une solution de rechange plus démocratique au G20.

## **Les Nations Unies et les changements climatiques**

Les changements climatiques demeurent l'un des exemples les plus évidents du constat fait précédemment, à savoir que les plus touchés par un problème sont aussi ceux qui sont le plus éloignés du pouvoir et des centres de décision sur ce problème. Ceux qui subissent de plein fouet les effets des changements climatiques sont par exemple les petites exploitantes agricoles des pays en développement mais leur voix n'est guère entendue dans les négociations qui se poursuivent sous les auspices de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) pour parvenir à un accord mondial.

Les fonds qui parviennent aux populations pauvres et leur permettent de s'adapter à un climat qui a déjà évolué et d'organiser leur développement de manière à émettre le moins de carbone possible doivent donc occuper une place centrale dans tout progrès. Ces fonds ne sont pas une aide mais plutôt un moyen d'indemniser les pays en développement pour les coûts qu'ils ont à supporter du fait d'un problème qu'ils n'ont pas créé. C'est un investissement des pays riches et pauvres dans un avenir commun.

Face aux défis des changements climatiques, la gouvernance doit être équitable et veiller à ce que les fonds parviennent à ceux qui en ont le plus besoin. Les pays en développement doivent être suffisamment représentés dans les instances mondiales qui décideront du régime futur des changements climatiques, et ils doivent pouvoir accéder facilement, directement et efficacement aux fonds nécessaires. De plus, les fonds consacrés au climat doivent être dépensés en fonction des plans et des priorités nationaux, au terme de consultations avec les parties intéressées au niveau national, notamment les femmes.

Les prochaines conférences de Durban et de Rio+20 (2012) sont pour les gouvernements une occasion de doter le système international d'un nouveau pilier représentatif qui puisse gérer en toute équité les problèmes environnementaux de la planète. Bien qu'il n'ait pas abouti jusqu'à présent à un accord mondial, le processus mis en place par l'ONU pour traiter des changements climatiques est la seule solution si l'on veut que les priorités et besoins des pays en développement soient pris en compte. Si des instances telles que le G20 peuvent se prêter aux discussions sur la mobilisation des ressources nécessaires à l'adaptation aux changements climatiques, tâche qui incombe aux pays riches, les négociations doivent se poursuivre sous les auspices de la CCNUCC.

## **Le pouvoir des entreprises**

Si dans les démocraties établies des pays riches, il n'y a pas de barrière officielle à la participation politique, le désengagement est évident puisque, de plus en plus, c'est une minorité de citoyens qui décide des résultats des élections. Le pouvoir des entreprises est tout aussi manifeste mais il n'a rien de transparent. De plus, les révélations qui se succèdent à propos de *News of the World* et de "l'empire" Murdoch montrent à quel point les magnats de la presse sont présents aux plus hauts niveaux de la prise de décision.

Pour chaque député au Parlement européen, il y a 12,5 lobbyistes inscrits représentant le secteur financier. Au cours des dix dernières années, le nombre de ces représentants des intérêts des entreprises a augmenté de manière exponentielle puisque 15 000 sont maintenant inscrits auprès de l'Union européenne (UE). Les groupes d'experts, qui aident les législateurs à se faire une opinion, sont dominés par les représentants d'intérêts privés ou d'entreprises.

**Pour résumer :**

- a) La concentration du pouvoir a toujours été en contradiction avec la répartition des populations dans le monde mais il est intéressant de noter que, avec la montée en puissance d'économies comme celles de l'Inde, de la Chine et du Brésil, le pouvoir reflète de moins en moins les réalités économiques mondiales;
- b) Dans ce contexte, nous nous heurtons à de graves problèmes mondiaux tels que les changements climatiques, la raréfaction des ressources, la faim et les crises financières;
- c) Les institutions multilatérales et les enceintes créées pour régler les problèmes mondiaux répondent aux besoins des puissances de la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale et des grandes économies, ce dont souffrent ceux qui sont le plus exposés aux conséquences néfastes de ces problèmes;
- d) Une réforme est nécessaire pour que tous participent démocratiquement à la prise des décisions et au règlement des problèmes;
- e) Les institutions de Bretton Woods – le FMI et la Banque mondiale – doivent réformer leurs structures de gouvernance, y compris leurs méthodes de vote et les modes de désignation de leurs chefs;
- f) La nomination du Secrétaire général de l'ONU doit suivre une procédure ouverte et transparente conçue pour trouver la meilleure personne possible; il est également urgent de réformer le Conseil de sécurité;
- g) Un Conseil économique mondial inclusif, démocratique et représentatif doit être mis en place pour remplacer le G20;
- h) Le problème marquant de notre génération, celui des changements climatiques, doit être traité par des négociations vraiment ouvertes et les conférences de Durban et de Rio+20 devraient recommander une nouvelle institution mondiale pour la gestion des questions environnementales;
- i) Les décisions doivent se prendre dans une plus grande transparence, ce qui sera assuré par la liberté de l'information et l'établissement d'un registre des lobbyistes au niveau tant national qu'international.

**Conclusion**

Les systèmes de gouvernance qui ne s'attachent pas à corriger les déséquilibres des forces sont eux-mêmes voués à l'échec. Ainsi, pour réussir à relever les défis mondiaux qui nous sont lancés, il faut que nous réfléchissions à la gouvernance de nos institutions internationales et aux arrangements entre les pays ainsi qu'à certaines des procédures que nous appliquons dans nos pays. Les principes de transparence, de responsabilité, d'égalité et d'intégration devraient être au cœur de ces réformes. Conscients de cette nécessité, nous devons aussi reconnaître que, pour que des comptes soient effectivement rendus au niveau international, il faut que la démocratie soit vivante et solidement implantée aux niveaux local, régional et national.