



Assemblée
Point 3

A/125/3b)-R.2
5 septembre 2011

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

***Projet de rapport établi par
M. O. Benabdallah (Maroc), co-rapporteur***

1. Chaque aspect fondamental des relations interétatiques a une épaisseur historique particulière. Il se consolide progressivement dans un dispositif institutionnel multilatéral, régional ou mondial. Erigé en question ou problématique d'envergure, il émerge comme enjeu des relations internationales. Un enjeu lié d'une façon ou d'une autre au diptyque richesse/pouvoir, c'est-à-dire le condensé des causalités principales pouvant expliquer les relations internationales et les positions de mise en confrontation et de négociation des acteurs de la scène mondiale.

2. L'inscription à l'ordre du jour de la 126^{ème} Assemblée de l'UIP, prévue à Kampala, Ouganda en fin mars-début avril 2012, participe à l'approfondissement du travail de réflexion entamé par la deuxième Commission permanente du développement durable, du financement et du commerce.

Plus particulièrement, l'initiative consistant à rappeler l'urgence de la question de la redistribution de la richesse et du pouvoir comme question internationale découle d'une double préoccupation : la première étant d'ordre stratégique et la seconde de nature sociale globale. Pour que cette question bascule à la tête des agendas internationaux ou pour qu'elle participe à les animer de manière concluante, il importe de redoubler d'efforts pour lui préparer le terrain afin de l'inscrire comme injonction collective globale.

Sans aucun doute et grâce à un travail assidu, la question portée devant la réflexion de la "deuxième Commission" peut se déployer désormais dans les pratiques internationales (parlementaires, gouvernementales et de la société civile) et partant dans l'espace public international sous forme de scènes de coordination des réflexions et aussi des actions aptes à l'opérationnaliser. Cette perspective implique un déplacement ou un glissement de l'échelle des priorités qui se dégage des agendas internationaux et régionaux en cours.

Pour mieux comprendre les transformations du monde contemporain et définir des pistes pour réduire les écarts qui séparent les citoyens du monde, il convient de disposer d'une approche historique et philosophique de la question des inégalités qui permet de comprendre les raisons pour lesquelles les inégalités nous apparaissent comme un problème social, éthique et politique.

S'il semble donc qu'une bonne façon de se prononcer sur l'ampleur des inégalités mondiales consiste principalement à comparer le PIB/hab. moyen dans chacun de deux groupes de pays, "riches" et "pauvres", c'est en raison de la pertinence du seuil de 10 pour cent de la population qu'il offre à la comparaison. Mais pour juger de l'évolution globale des inégalités de PIB/hab. entre tous les pays du monde, le recours à une panoplie d'indicateurs synthétiques permet de prendre en compte l'ensemble de la "distribution" (indices de Gini, ou de Theil, ou autres). A la nette progression des inégalités de PIB/hab. entre pays qui en ressort, on peut

objecter le fait d'occulter le poids des pays et affirmer l'utilité d'un indicateur hybride qui aurait le mérite de pondérer le PIB/habitant de chaque pays par son poids relatif dans la population mondiale. En acquiesçant à la signification floue de cette convention ou méthode de comparaison on verra bien que les tendances s'inversent et qu'à l'origine de cette inversion, il y a la Chine Populaire.

Tout essai d'appréhension objective et donc non biaisée des "vraies" inégalités mondiales devrait être échafaudé sur le fait que tous les habitants de chaque pays ne disposent pas de la même richesse moyenne et qu'il faudrait prendre en compte les inégalités internes à chaque pays avec tout ce que cela comporte comme subterfuges et comme difficultés dans les définitions et les méthodes de calcul des revenus, niveaux de vie et parités de pouvoir d'achat. C'est ce genre de précautions qui autoriserait d'avoir une vue sur la tendance générale de l'évolution des inégalités entre les citoyens du monde comme inégalités mondiales au sens propre.

Sur une très longue période, l'évaluation historique des inégalités mondiales résulterait de l'analyse de l'effet combiné des inégalités entre pays et des inégalités internes aux pays. Différentes études ont démontré que, quel que soit l'angle d'attaque, la tendance est à une vive progression des inégalités entre pays et à une hausse prononcée des inégalités mondiales tout au long du XIX^{ème}, du XX^{ème} siècle. Si le début du troisième millénaire affiche quelque chamboulement dans la nouvelle hiérarchie des puissances économiques, les inégalités de richesse et de revenu dans le monde, intensifient leur imbroglio sur le terrain des conséquences pour la communauté internationale.

Par rapport au tout début du XX^{ème} siècle, notre planète est quarante fois plus riche aujourd'hui. Toutefois, les inégalités se creusent et le processus d'aggravation des pauvretés relatives se double d'un nouveau processus : l'émergence de la pauvreté absolue. Le produit mondial a connu au cours de ce siècle une croissance exceptionnelle : en dollars en 1975, il est passé de 580 milliards en 1900 (360 dollars par tête) à 6 000 milliards en 1975 (environ 1 500 dollars par tête); au milieu des années 90, il dépasse 25 000 milliards de dollars courants (environ 4 500 dollars par tête). Depuis le début des années 80, les actifs financiers mondiaux ont plus que quadruplé et jamais autant d'argent n'a circulé, jamais autant de richesses n'ont été produites et échangées dans le monde. Mais même si selon les critères mêmes du "développement humain" du PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), un nombre croissant d'hommes voit leur situation s'améliorer, le monde d'aujourd'hui est bien celui des pauvres et de la pauvreté. Une richesse du monde qui tourne en pauvreté de la majorité des nations.

Cette prise en compte de la nature des inégalités et du contexte particulier de leur émergence, ici ou là dans le monde, permet ainsi de souligner le rôle des politiques sociales, économiques, fiscales ... Elle peut ainsi faciliter, pour l'action parlementaire, internationale et interne, un meilleur ciblage des propositions et futures actions en termes d'angles d'attaque sur les principaux déterminants de la dynamique mondiale des inégalités.

Il faut donc bien noter que, vue du Sud et donc des intérêts immédiats des pays en développement, la tendance à la libéralisation des échanges ne suffit guère à entraîner un mouvement de convergence ou des économies et leur rééquilibrage. Si les pays les plus ouverts ont enregistré des taux de croissance plus élevés, les pays à bas revenus restent ceux qui ont le moins profité de cette ouverture. Le fait que les pays à revenus moyens en soient les principaux bénéficiaires témoigne bien de la nature des conditions de participation aux bénéfices de l'ouverture et de la globalisation.

3. Pour pouvoir jeter les bases de l'élaboration d'un rapport commun, la délégation marocaine propose un certain nombre d'axes de réflexion en partant d'un certain nombre de faits majeurs :

- le premier a trait au fait que, en matière de recherche de redistribution des richesses comme du pouvoir au niveau mondial, il y a lieu de tenir compte des nombreuses

différenciations qui peuvent caractériser les positions, de principe ou de conjoncture, des Etats et donc des parlements qui en sont la représentation au sein de l'UIP;

- le second se situe à un niveau plus général ou historique quant aux nuances issues de positions et de configurations d'intérêts au sein des groupes, blocs et affinités qui traversent les composantes de la communauté internationale, représentée au sein de l'UIP;
- enfin, un troisième doit intégrer les prédispositions notifiées, constatées et consacrées, quant aux objectifs déclarés communs en matière de redistribution des richesses et des pouvoirs en cette période précise d'évolution et de bouleversements des relations internationales.

4 A un niveau mondial ou interétatique, les évolutions démographiques, économiques, techniques et organisationnelles, de ces dernières années se traduisent par une multiple redistribution des ressources de pouvoir :

- un changement progressif des rapports de force prenant l'allure d'une diminution des ressources formelles possédées par certains Etats et une augmentation des ressources informelles possédées par de nouvelles puissances étatiques émergentes;
- un déplacement ou un glissement des capacités de puissance et d'influence des sphères étatiques et politiques en général aux sphères des organisations dites de la société civile;
- une transition entre centres de gravité ou noyaux géographiques de puissance et de rayonnement mondial;
- un processus de diffusion du pouvoir comme relations entre composantes de l'espace politique et économique mondial, consécutif au fait que, désormais et de plus en plus et grâce aux effets de la globalisation, il y a moins de capacités réservées et exclusives.

Partageant partiellement les deux principales sources informelles de tout pouvoir, c'est-à-dire la "détention d'information" et "la possession de compétences", le pouvoir mondial n'est pas un bien accumulable qu'on utilise à certains moments. Ce pouvoir dénote un mode de relation ou un rapport entre Etats ou groupes d'Etats.

La fin du XX^{ème} siècle a vu le déclenchement du nouveau processus de mondialisation. L'ordre en place a bousculé ouvertement et une nouvelle hiérarchie des puissances économiques s'est mise en place avec comme connotation manifeste des phénomènes de changement et de déplacement de pouvoir. Le début du XXI^{ème} siècle enregistre deux changements majeurs sur la scène du pouvoir global. Le premier s'appréhende comme transition des pouvoirs ou déplacement des pouvoirs d'une zone à l'autre comme nous le constatons à travers l'émergence de l'Est du monde et les manifestations de sa notoriété à redevenir le centre du monde, sa locomotive et donc son noyau propulseur. Le second changement dénote plutôt une diffusion des pouvoirs de leurs traditionnels centres étatiques vers des sphères ou instances extra gouvernementales.

Le phénomène de transition des pouvoirs se trouve consacré par l'essor vertigineux de l'Asie. Un essor qui traduit une certaine renaissance de cette grande région du monde ou son retour comme foyer d'ascendance et de rayonnement mondial. L'élan en cours de l'Asie réaménage l'espace mondial et participe à un redéploiement des champs de force qui préfigure ce que sera cette nouvelle hiérarchie des puissances économiques dans la mondialisation du XXI^{ème} siècle.

Quant au phénomène de diffusion des pouvoirs, il émane des répercussions de la formidable révolution dans les domaines des communications et des transports. La réduction de leurs coûts s'est soldée par une quasi-élimination des barrières à l'entrée, en matière de

recherches et d'échanges de données et d'informations. Cela confère de réels et nouveaux pouvoirs à des organismes ou à des instances qui ne font pas partie des sphères et jeux traditionnels du pouvoir. Cette diffusion de capacités et d'aptitudes, aussi limitées soient-elles, renforce les initiatives visant à exercer une influence, à faire entendre des voix, à faire connaître un point de vue pour le faire prévaloir par la suite. Cela crée donc des centres de pouvoir qui vont se consolider en passant du virtuel au potentiel et de celui-ci au réel.

Au fur et à mesure que ces centres et sphères de pouvoir définissent et ciblent leurs objectifs, ils vont dans le sens de développer leur expérience et leur puissance à influencer et à faire infléchir dans un sens qui leur est favorable ou qui leur paraît le plus propice ou utile.

5. C'est ce sens-là qui nous paraît le plus concorder avec toute visée de redistribution des pouvoirs. Un sens qui rompt avec la conception traditionnelle du pouvoir mondial comme se résumant principalement dans sa dimension militaire ou comme n'ayant comme seule connotation ou seul moyen d'exercice que la coercition.

Il y a lieu de réfléchir sur le pouvoir mondial et sur les impératifs de sa redistribution en partant des besoins et des aspirations de la communauté internationale. Aujourd'hui, la communauté entend exercer un pouvoir sur son propre destin même si par certains aspects cette communauté ne paraît pas avoir une conscience d'elle-même. Progressivement, la communauté internationale est arrivée à partager la même conception des droits de l'homme. Elle s'achemine à consacrer comme des évidences universelles le droit à la démocratie, à la libre pensée et à la liberté de conscience et de religion, au droit à l'information, à la transparence de la justice, à la diversité des modes de vie et des cultures, au droit au savoir et à l'éducation, à l'eau et à la santé, au droit à un environnement sain....

Bref, autant d'ingrédients qui fondent de nouvelles modalités d'exercice d'un pouvoir dans le monde dans le sens même de l'émergence tangible de la conscience d'une réalité planétaire. Cette réalité se traduit par l'intensité de l'interdépendance des habitants du monde que traduisent, entre autres, la part croissante des échanges transfrontaliers, l'énormité des flux financiers et l'intégration des chaînes de production. Cette perspective s'approfondit et se consolide avec toute une panoplie de mutations technologiques qui jouent dans le sens de plus de rapprochement et d'intégration.

Aux allures de métamorphoses, ces changements impliquent leur corollaire sur les plans des nouvelles modalités de gouvernance mondiale. La question de la "maîtrise démocratique" du monde et donc des immenses problèmes et défis qu'il confronte mais aussi celle de la prise en charge de la régulation des "intérêts généraux de la planète", restent posées.

6. Dans un monde d'une immense diversité et complexité, dans un monde en réseau, l'ensemble d'institutions multilatérales ne fonctionne pas d'une manière cohérente pour gérer les principaux problèmes de l'humanité. La raison tient justement au fait que la logique de fonctionnement de cet ensemble n'intègre que peu ou pas la nature des transformations du monde quant aux impératifs de gouvernance globale.

En l'occurrence, les conséquences ou répercussions des crises en cours sur la scène mondiale, c'est-à-dire dans un monde dynamique et incertain, n'ont pas permis à la communauté internationale d'initier un découplage de la décision internationale des pouvoirs économiques ou des seuls enjeux de l'économie. Il en est de même en matière d'élaboration des nouveaux cadres et instances de la régulation internationale faisant entrer dans les raisonnements et les calculs toute la diversité et l'enchevêtrement des variables influant sur l'évolution des réalités planétaires.

En toute vraisemblance, le nœud du problème réside dans un mode de penser et de pratiquer le pouvoir sur la scène mondiale comme puissance. Une confusion qui, faut-il le rappeler, ramène la conduite des affaires internationales à une simple question de domination et d'hégémonie coercitive.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, le pouvoir dans le monde ou sur ce monde doit être réaménagé, réorganisé ou réagencé. Un pouvoir de nature mondiale correspond à l'aptitude de la communauté internationale à agir de façon concertée. Le pouvoir mondial ne doit ni devenir ni rester l'apanage d'une propriété de petit club ou de secte. Il ne doit pas être exercé et organisé comme force ou autorité, élément caractéristique d'une entité indépendante et singulière.

La constitution d'un vrai pouvoir mondial passe par la clarification des règles de son partage et des normes de son déploiement. Pour fonder la possibilité logique du pouvoir mondial, il importe certes de prendre soin de sa possibilité technique, c'est-à-dire des conditions et moyens matériels d'existence et de reconnaissance. Mais l'essentiel de cette possibilité réside avant tout dans la volonté politique de la communauté internationale à l'édifier et à garantir son perfectionnement et sa pérennité.

Un vrai pouvoir mondial, proprement démocratique, n'est envisageable que si ceux, qui entendent l'édifier, déclarent s'y soumettre et y adapter aussi par convenance leurs lois internes et relations externes. La volonté de la communauté internationale à fonder une meilleure gouvernance mondiale ne se confond pas avec un intérêt général abstrait. Elle ne doit pas s'identifier ou s'assimiler à la volonté concrète mais particulière au groupe dominant d'Etats et donc à une partie des composantes de la communauté internationale.

Elle doit plutôt émaner de la volonté universelle collective et traduire par conséquent, une "volonté mondiale de souveraineté". Cela se conçoit très aisément si l'on pense l'avenir de l'humanité non comme une lutte entre forts et faibles pour la domination des uns par les autres ou inversement. Mais comme autant d'espoirs et de projets de coopération entre ses composantes. C'est dans cette perspective que la problématique de la redistribution du pouvoir ou des pouvoirs dans le monde nous paraît féconde.

7. Sur un plan opérationnel, la problématique de la redistribution des pouvoirs visant à instaurer une meilleure gouvernance du monde et donc "un pouvoir mondial démocratique" doit tenir compte des modalités qui définissent les priorités de l'ordre du jour sur la scène internationale.

Agir dans le sens d'une gouvernance mondiale objective passe par une actualisation des moyens de sensibilisation et de travail. Chacun dans son domaine, les agendas internationaux ont permis d'accélérer les prises de conscience et d'amorcer des changements. Néanmoins, trop d'annonces dans la plupart des agendas ne sont pas suivis d'effets. En affaiblissant la portée des déclarations elles aggravent un peu plus la résignation de beaucoup.

Faut-il alors, plus de volontarisme et de contrôle pour qu'elles aient l'impact voulu ? Ou faut-il d'autres modalités d'engagement pour gagner la bataille pour une nouvelle hiérarchie mondiale des valeurs et des normes (sociales, économiques environnementales, culturelles...) ? Ou faut-il concentrer les efforts sur les seules modalités et logiques de fonctionnement des principales organisations internationales ? Ou encore aller dans le sens de renforcer le rôle d'action démocratique des sociétés civiles face aux "dérives et déviations" des puissances publiques dans le monde ?

Il est sans doute vrai que ces éléments permettraient aux mécanismes mondiaux d'être plus opérants et de mieux refléter les idéaux démocratiques, fondement d'une bonne gouvernance :

- premièrement, un pluralisme renforcé afin d'élargir l'espace que peuvent occuper les acteurs non étatiques aptes à influencer sur l'action publique et demander des comptes aux puissants;
- en deuxième lieu, une action de reconfiguration et de réforme profondes des organisations internationales plus démocratiques, dans le but de faire progresser la représentation, la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans le cadre des processus de prise de décision.

Ces deux orientations sont depuis longtemps à l'ordre du jour. Pour s'en tenir à deux exemples, évoquons deux hauts lieux de la gouvernance mondiale : le conseil de sécurité et l'OMC.

Le projet de réforme du Conseil de sécurité a marqué les esprits par cette image véhiculée des Nations Unies comme "Club des Cinq". Cette réforme du Conseil de sécurité est restée au programme de l'Assemblée générale des Nations Unies depuis 1979 parce que le substrat objectif au renforcement des appels à "un Conseil de sécurité plus représentatif, plus responsable et plus ouvert", fait cruellement défaut. L'idée de redistribution des pouvoirs et d'élargissement de la participation et de l'implication bute sur les contradictions structurelles du système international. Elle est minée par la rage de la concurrence entre les prétendants au ticket d'entrée et par les craintes de l'oligopole en place.

Si l'édification de l'OMC a été saluée comme progrès indéniable, il n'en est pas de même de son fonctionnement et ses performances. L'OMC passe pour l'organisation internationale la moins transparente : elle ne confère pas à tous les pays la possibilité de participer de manière effective aux négociations et aux décisions. Au sein de l'OMC et en pratique, seul un petit nombre de grands pays industrialisés y exerce une influence prépondérante.

8. Il est à rappeler que la mise en œuvre des objectifs inscrits dans les agendas internationaux et régionaux demeure insatisfaisante. A l'instar des décennies des Nations Unies pour le développement des années soixante et soixante-dix du XX^{ème} siècle, les initiatives prises au niveau international au début du nouveau millénaire, en l'occurrence le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) au plan économique et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en matière sociale peinent à se frayer le bon chemin.

Après une phase dédiée avec éclat au "développementisme", la phase d'une construction d'une gouvernance mondiale de l'environnement s'est avérée éphémère. Aujourd'hui, si le centre de gravité de l'équilibre développement/environnement semble se déplacer vers les OMD axés sur la pauvreté, c'est que la principale raison de ce revirement entérine le fait que le problème de la nature et des ressorts du pouvoir et de la gouvernance du monde demeure posé. A défaut de jeter les jalons d'une redistribution de la richesse au diapason de l'évolution et des besoins de la communauté internationale, on se complait dans une sorte de "stratégie d'adaptation économique permanente" avec son lot de crises et de désordres.

9. Afin de féconder la plateforme de notre avant-projet de résolution, la partie marocaine appelle à tenir compte dès le départ des principaux déterminants de l'évolution qu'on constate en ce début du troisième millénaire sur la scène internationale : une timide transformation du monde de champ d'affrontement et de compétition directs pour la puissance en un champ de recherche de dépassement des jeux de puissance pour jeter les jalons de la coopération du rapprochement.

Progressivement et sans conteste, les relents ou réflexes d'affrontements issus de la dominance d'une conception géopolitique du monde cèdent la place aux impératifs de prise en compte d'une certaine perte d'initiatives des Etats, voire de redéploiement de leurs rôles en contexte de globalisation économique, d'affirmation des besoins de régulation supra étatique (à dimension régionale ou mondiale) et surtout à l'émergence d'enjeux écologiques, humanitaires voire existentiels de la planète.

Telle qu'elle est formulée "Redistribuer les richesses mais aussi les pouvoirs : qui fixe les agendas internationaux ?", cette problématique apporte un éclairage fécond aux préoccupations liées aux modalités de construire les principaux piliers d'une bonne gouvernance mondiale, au triple plan stratégique, économique et culturel. Emanant des sphères de l'UIP, elle atteste une volonté politique d'édification de cette gouvernance d'autant plus qu'elle paraît à l'écoute d'une puissante demande de redistribution du "pouvoir mondial", non seulement des puissances ou pays

émergents, mais aussi de larges pans de la communauté internationale, épris de paix et de démocratie réelle dans les relations internationales.

Du point de vue économique et politique, la frustration que la répartition déséquilibrée du pouvoir suscite dans les pays en développement ne cesse de s'ancrer. La gestion actuelle de la sécurité et des affaires économiques mondiales enracine, de manière quasi universelle, le sentiment selon lequel la coopération mondiale doit changer pour s'améliorer, prévenir et gérer une multitude de problèmes. Non seulement ceux dont souffrent les habitants des pays en développement et qui demeurent négligés ou très partiellement pris en compte, mais aussi des problèmes et des adversités qui touchent l'ensemble des pays et l'ensemble des composantes de la communauté internationale.

Les nombreuses critiques sur la non ou mal-gouvernance du monde braquent les projecteurs sur les institutions et les processus de décision mondiaux. Elles confortent la nécessité d'améliorer la capacité intégratrice, le fonctionnement démocratique et l'efficacité de ces institutions. Les enjeux essentiels s'avèrent divers : paix et sécurité, droits de la personne, éco développement, viabilité écologique, justice entre les sexes, garantie des moyens de vie et de promotion sociale..., autonomisation de la société civile mondiale, réalisation du potentiel démocratique de l'action parlementaire, création et approfondissement des liens démocratiques à l'échelle locale, régionale, nationale et mondiale...

10. En perspective de réaménagement des agendas internationaux en vigueur, voire de proposition d'un agenda international à caractère transversal visant à poser et à esquisser un traitement serein de la question de la redistribution des richesses et des pouvoirs, l'initiative de l'UIP que consacre la thématique de cette session peut s'avérer fondatrice. D'abord, grâce à l'effort qui sera déployé pour appeler à l'examen des contours et une meilleure appréhension du pouvoir dans le monde, de ses objectifs par rapport aux défis et aux aspirations de la communauté internationale.

Ancrer plus profondément la démocratie à l'échelle du globe suppose de conférer plus de place aux différentes composantes de la communauté internationale pour faire entendre leurs voix et faire part de leur préoccupations, d'élargir l'espace politique dont disposent divers acteurs de la société civile et d'associer davantage les pays en développement aux décisions des institutions internationales. Les efforts dans ce sens doivent se confronter aux réalités du pouvoir mondial, mais laissent entrevoir de meilleures solutions aux besoins des pays avancés comme des pays en développement, via une coopération mondiale plus intégratrice, qui donne plus largement la parole aux exclus, aux laissés-pour-compte et aux problèmes communs du monde dans son ensemble et dans ses interactions.

Les modes de gouvernance en vigueur des problèmes du monde actuel affirment et étalent leur décalage face à leur urgence et complexité. Bien que fécondes, les propositions pour une nouvelle gouvernance butent sur les modalités de réagencer les articulations de nos sociétés de plus en plus ouvertes et de gérer et ordonner les interrelations au sein d'un monde qui fonctionne avec une nouvelle logique d'intégration.