



## Approfondir la démocratie au niveau mondial

« Une illusion s'est envolée le 11 septembre : l'idée que l'Occident pouvait vivre dans la prospérité quelle que soit la situation du reste du monde [...]. Les dents du dragon sont plantées dans le terreau fertile des préjugés auxquels il n'a pas été remédié, des conflits qui couvent depuis des années, des Etats défaillants, de la pauvreté et du dénuement. »

— Tony Blair,  
Premier ministre du Royaume-Uni<sup>1</sup>

On a coutume de dire que les attentats du 11 septembre 2001 marquent la fin de l'après-guerre froide. Brusquement, un grand nombre de défis mondiaux que l'on sentait poindre depuis un certain temps sont apparus au grand jour, et la communauté internationale s'est retrouvée en territoire inconnu.

Les premiers mois, on a espéré que cette tragédie collective aurait un effet unificateur sur le monde. Et c'est effectivement ce qui s'est produit à plusieurs égards. En mars 2002, à Monterrey (Mexique), la conférence des Nations Unies sur le financement du développement a inversé la tendance au recul de l'aide aux pays en développement constatée depuis la fin de l'affrontement Est-Ouest. Quelques mois auparavant, à Doha (Qatar), lors de la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), un accord avait insufflé un nouvel élan aux négociations multilatérales sur les échanges, alors que le précédent sommet ministériel, à Seattle, s'était terminé dans l'impasse.

Ces évolutions laissent espérer que les prochaines années inaugureront une ère nouvelle pour la prise de décision à l'échelle du globe. Cependant, il existe aussi des raisons de redouter une fragmentation mondiale et un affaiblissement accrus des institutions internationales. La lutte contre le terrorisme et l'escalade de la violence au Proche-Orient risquent de créer de nouvelles lignes de fracture planétaires. Les pays les plus puissants du système international ne tendent pas toujours vers des approches multilatérales des questions de sécurité globales. En outre, des phénomènes sans lien entre eux — la faillite du groupe Enron aux États-Unis, l'instabilité en Argentine — accentuent la remise en cause des règles et institutions sur lesquelles repose le commerce mondial. Du

point de vue économique et politique, la frustration que la répartition déséquilibrée du pouvoir suscite dans les pays en développement a rarement été aussi forte.

Cet environnement mondial stimulant et difficile fait suite à une période riche en changements et en contrastes. Le début des années quatre-vingt-dix était extrêmement prometteur : la fin de la guerre froide allait donner naissance à une ère nouvelle. Les marchés et la technologie devaient permettre l'intégration d'un monde jusqu'alors déchiré par les clivages idéologiques. Une vague de démocratisation a déferlé et s'est accompagnée d'une prospérité sans précédent en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest, ainsi que d'un dynamisme technologique exceptionnel, dont les exemples les plus manifestes sont les technologies de l'information et des communications et la cartographie du génome humain, qui ont fait figure de véritables révolutions. Le développement a également enregistré des progrès notables dans les deux plus grands pays en développement : la Chine et l'Inde.

Certaines régions en développement ont vu leur situation s'améliorer nettement, tant sur le plan économique qu'en termes d'avancées des libertés politiques. Néanmoins, de graves retours en arrière ont aussi eu lieu au cours de la dernière décennie : le plus grand fléau de toute l'histoire de l'humanité, le sida, fait de nos jours plus de morts que la peste bubonique au Moyen-Âge en Europe<sup>2</sup> ; l'une des pires famines de tous les temps sévit en République populaire démocratique de Corée ; plus de 50 pays sont frappés par de graves conflits<sup>3</sup> ; le système financier des marchés émergents connaît périodiquement des crises d'instabilité et les inégalités socioéconomiques se creusent considérablement, avec, notamment, une montée rapide de la pauvreté dans des pays comme l'Afghanistan et le Pakistan.

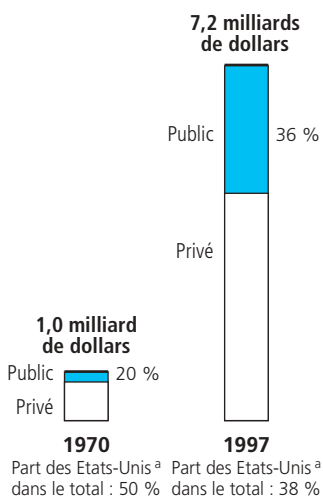
Par ailleurs, les règles commerciales ne cessent de désavantager les produits des pays en développement, notamment agricoles et textiles, sans parvenir à limiter les abus dus aux mesures protectionnistes prises dans les pays industrialisés. En moyenne, les droits de douane appliqués par ces derniers sur les importations provenant du Sud sont quatre fois plus élevés

*Du point de vue économique et politique, la frustration que la répartition déséquilibrée du pouvoir suscite dans les pays en développement a rarement été aussi forte*

DIAGRAMME 5.1

**L'aide au développement transite de plus en plus par les ONG**

Envoi de fonds aux pays en développement par les ONG



Note : Comprend l'aide publique au développement (APD) destinée aux ONG et celle transitant par les ONG.  
a. Moyenne des contributions des secteurs public et privé.  
Source : Lindenberg et Bryant, 2001.

que ceux prélevés sur les importations venant des autres économies industrialisées. Et celles-ci versent chaque jour environ 1 milliard de dollars de subventions à leurs propres agriculteurs, soit plus de six fois le montant qu'elles consacrent à l'aide publique au développement<sup>4</sup>.

Ces problèmes suscitent des mouvements de protestation parmi la population des pays industrialisés et de ceux en développement. Pour les contestataires, la gestion actuelle de la sécurité et des affaires économiques mondiales laisse sur le bord du chemin les individus et les Etats peu puissants et marginalisés. Ces mouvements rassemblent des participants venant d'horizons divers et défendent des intérêts différents. Mais ils sont symptomatiques d'un sentiment quasi-universel, selon lequel la coopération mondiale doit s'améliorer pour prévenir et gérer une multitude de problèmes, en particulier ceux dont souffrent les habitants des pays en développement. Ces critiques braquent les projecteurs sur les institutions et les processus de décision mondiaux — et soulignent la nécessité d'en améliorer la capacité intégratrice, le fonctionnement démocratique et l'efficacité.

Il n'existe pas de gouvernement mondial que l'on pourrait rendre plus démocratique. Cependant, deux éléments permettraient aux mécanismes mondiaux d'être plus opérants et de mieux refléter les idéaux démocratiques :

- Premièrement, un pluralisme renforcé, qui élargirait l'espace que peuvent occuper les acteurs non étatiques pour influencer sur l'action publique et demander des comptes aux puissants.
- Deuxièmement, des organisations internationales plus démocratiques, ce qui ferait progresser la représentation, la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans le cadre de la prise de décision.

**PLURALISME ET DÉMOCRATIE MONDIALE : LE RÔLE DES ACTIONS MENÉES PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DES PROCESSUS PARTICIPATIFS**

On assiste depuis 20 ans à un essor phénoménal des réseaux transnationaux constitués par la société civile. La première organisation non gouvernementale (ONG) internationale répertoriée, l'*Anti-Slavery Society*, date de 1839. En 1874, on dénombrait déjà 32 ONG. Cependant, c'est au XX<sup>e</sup> siècle que leur nombre a explosé, passant de 1 083 en 1914 à plus de 37 000 en 2000. Près d'un cinquième de celles qui existent aujourd'hui ont été créées après 1990 (tableau 5.1)<sup>5</sup>. En outre, on recense plus de 20 000 réseaux transnationaux d'ONG sur l'ensemble du globe. A maints égards, cette révolution est le pendant de la croissance rapide des entreprises mondiales sur la même période.

Selon l'Union des associations internationales, les ONG internationales voient le nombre de leurs membres progresser plus rapidement dans les régions à revenu faible ou intermédiaire que dans celles à revenu élevé. Les augmentations les plus substantielles concernent l'Asie et l'Europe de l'Est<sup>6</sup>. Au Népal, 220 ONG étaient officiellement enregistrées en 1990, et 1 210 en 1993. En Tunisie, on dénombrait 1 886 ONG en 1988 et 5 186 en 1991. En 1996, la plus vaste enquête consacrée aux organisations sans but lucratif a répertorié plus d'un million d'ONG en Inde, et 210 000 au Brésil<sup>7</sup>. En outre, le flux de ressources transitant par les ONG internationales a été multiplié par plus de sept depuis 30 ans (diagramme 5.1).

Un tel phénomène engendre une nouvelle forme d'action mondiale, de nature à catalyser le changement et l'innovation. Ces nouveaux mouvements ont notamment pour grande caractéristique d'exercer une pression sur la sphère politique et les entreprises des économies industrialisées, afin de les amener à répondre aux besoins des pays en développement. Ainsi, une campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres a été lancée en 1992. Rares étaient ceux qui prédisaient son succès. Et pourtant, en 1997, quelque 1 400 ONG, dans quelque 90 pays, ont réussi à faire signer un Traité sur l'interdiction des mines, qui prohibe l'utilisation, la production, la commercialisation et le stockage de mines antipersonnel<sup>8</sup>. Cette campagne a permis une prise de conscience et contribué au respect de ce traité. Elle a reçu un prix Nobel (lire la contribution spéciale de son ambassadrice, Jody Williams).

*LA CAMPAGNE JUBILÉ 2000*

L'indignation suscitée à travers le monde par l'endettement croissant des pays très pauvres a donné naissance à un mouvement, la campagne Jubilé 2000, en faveur d'un allègement de la dette. Il s'agissait d'interpeller les milieux politiques du monde industrialisé, à travers des actions civiques et de protestation menées en Afrique, en Asie et en Amérique latine, pour dénoncer les effets dévastateurs de l'augmentation de l'endettement sur les perspectives de développement du Sud. Cette campagne mondiale a permis à divers mouvements de se faire entendre davantage et assuré leur coordination à l'échelle planétaire.

Lancée officiellement en 1996, la campagne Jubilé 2000 a en fait débuté en 1990, date à laquelle des membres de la *Keele University* (dans le Staffordshire, au Royaume-Uni) se sont proposés d'agir face au problème de la dette des pays en développement.

En 1997, la Confédération internationale des syndicats libres, qui représente 137 pays et 124 millions de travailleurs, décide de soutenir la charte Jubilé 2000 à l'annonce, par la Banque mondiale, que la dette des pays en développement s'est creusée de plus de 7 % en un an à peine<sup>9</sup>. L'*International Union of Physicians*, puissante organisation internationale créée par

de grands professeurs de médecine, la rejoint dans son soutien à la campagne Jubilé 2000. Toutes deux finissent par œuvrer au lancement de cette campagne en Espagne, en coordonnant les efforts des ONG de ce pays.

Des campagnes nationales ont suivi dans le monde entier. La même année, aux États-Unis, plusieurs organisations, dont *Les Amis de la*

TABLEAU 5.1

**Essor rapide des ONG internationales dans les années quatre-vingt-dix**

Sphère d'action	1990	2000	Croissance (pourcentage)
Culture et loisirs	2 169	2 733	26,0
Education	1 485	1 839	23,8
Recherche	7 675	8 467	10,3
Santé	1 357	2 036	50,0
Services sociaux	2 361	4 215	78,5
Environnement	979	1 170	19,5
Développement économique, infrastructure	9 582	9 614	0,3
Législation, action publique et campagnes de sensibilisation	2 712	3 864	42,5
Religion	1 407	1 869	32,8
Défense	244	234	-4,1
Politiques	1 275	1 240	-2,7
Total	31 246	37 281	19,3

Source : Anheier, Glasius et Kaldor 2001.

**CONTRIBUTION SPÉCIALE**

**Éliminer les mines antipersonnel dans les pays déchirés par la guerre**

Les mouvements internationaux de groupes de la société civile se sont développés de façon spectaculaire ces dernières années et exercent une influence croissante sur les politiques mondiales. Cette évolution est manifeste dans le succès extraordinaire et largement inattendu de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel entre son lancement, en 1992, et la signature, en 1997, du traité interdisant la fabrication, le stockage, l'utilisation et le commerce des mines antipersonnel.

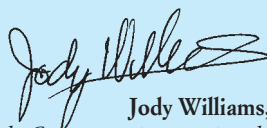
En quelques années, le Traité d'interdiction des mines, signé par 143 États et ratifié par 123, a déjà de grandes répercussions dans le monde. À ce jour, plus de 25 millions de mines stockées ont été détruites. La production de mines antipersonnel régresse de manière significative et leur commerce a quasiment disparu. Les moyens consacrés au déminage et à l'aide aux victimes ne cessent de croître. Plus important encore, le nombre de victimes des mines recule dans beaucoup de pays. Enfin, la dynamique du mouvement pour l'interdiction des mines continue de s'accélérer.

C'est la société civile internationale — quelque 1 400 organisations non gouvernementales dans 90 pays environ, regroupées au sein de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel — qui est à l'origine de la prise de conscience du public et qui a conduit le mouvement qui a abouti à la signature du Traité d'interdiction. La Campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel a collaboré directement avec les gouvernements et s'est affranchie du cadre diplomatique normal pour rédiger le traité en un an à peine.

La Campagne a reconnu que c'est avec la signature du traité, en 1997, qu'a commencé le véritable travail

d'élimination des mines antipersonnel. Ses acteurs savaient que, pour que le traité soit pleinement appliqué et respecté, des stratégies innovantes seraient toujours nécessaires afin de maintenir les partenariats et de conserver l'élan. Outre la poursuite de ses initiatives internationales pour l'interdiction des mines antipersonnel, la Campagne s'est dotée d'un autre outil puissant pour faire avancer ses activités et ses efforts : l'Observatoire des mines. Ce réseau mondial de 120 chercheurs fait office d'observateur et de source d'informations sur le respect du traité et sur d'autres aspects du problème des mines. Il publie un rapport annuel considéré comme une référence pour la mesure des progrès réalisés dans l'élimination des mines antipersonnel.

La Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres et son Observatoire des mines démontrent le rôle crucial que peut jouer la société civile pour peser sur les politiques mondiales et contrôler le respect des règles adoptées par la communauté internationale. La Campagne reconnaît que la société civile ne peut se substituer aux gouvernements. Mais toute gouvernance réellement démocratique doit ménager une place à la société civile afin qu'elle puisse œuvrer en faveur du changement et s'assurer que les engagements sont tenus.



**Jody Williams,**  
Ambassadrice de la Campagne internationale  
pour l'interdiction des mines terrestres

Dans ses actions menées, entre autres, auprès des décideurs les plus influents et des institutions financières internationales, la campagne Jubilé 2000 a trouvé des alliés, dont le chanteur du groupe de rock U2

*Terre, Witness for Peace, Bread for the World*, la conférence des évêques catholiques, les méthodistes, les mennonites et les presbytériens, *Fifty Years Is Enough* et les *Sojourners*, s'associent à la campagne Jubilé 2000 et exhortent le Congrès à soutenir un allègement de la dette. En 1999, on recensait 31 campagnes nationales sur ce thème<sup>10</sup>.

Dans ses actions menées, entre autres, auprès des décideurs les plus influents et des institutions financières internationales, la campagne Jubilé 2000 a trouvé des alliés, dont le chanteur du groupe de rock U2 (lire la contribution spéciale de Bono). Ces efforts ont joué un grand rôle dans l'obtention de concessions sur l'allègement de la dette de la part des pays du G7. On peut notamment citer l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et les engagements d'un certain nombre de pays, dont les États-Unis, concernant la dette bilatérale. Cette campagne des ONG a été facilitée par la prise de conscience croissante, au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale, que

l'allègement de la dette était essentiel pour réactiver le développement dans de nombreux pays.

#### LA CAMPAGNE POUR L'ACCÈS AUX MÉDICAMENTS ESSENTIELS

En 1996, les inhibiteurs de protéase et les trithérapies ont fortement réduit le nombre de décès liés au sida dans les pays où les patients pouvaient se permettre de dépenser entre 10 000 et 15 000 dollars par an pour bénéficier de ces traitements<sup>11</sup>. Parallèlement, plusieurs ONG internationales ont commencé à s'inquiéter des conséquences de l'accord de l'OMC sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) pour le prix des traitements et pour l'accès aux médicaments essentiels. En octobre 1996, l'Action sanitaire internationale, réseau d'acteurs de la santé publique comptant des membres dans plus de 70 pays, a conduit la première grande réunion d'ONG sur ce thème. L'Action sanitaire inter-

### CONTRIBUTION SPÉCIALE

#### Le rôle de la campagne Jubilé 2000 dans l'allègement de la dette

Le XXI<sup>e</sup> siècle fourmille de choses bizarres. Les gens écoutent les stars du rock parler de politique. Une fillette née au Malawi a peu de chances d'atteindre l'âge de cinq ans, alors qu'une autre née aux États-Unis peut espérer vivre jusqu'à quatre-vingts ans.

Ces faits qui nous choquent doivent aussi nous mettre en colère et nous inciter à agir avec force et audace. Pour que tout un chacun, qu'il soit né à Accra ou à Albuquerque, puisse s'épanouir pleinement, il faut éliminer les immenses inégalités structurelles qui caractérisent notre monde.

La campagne Jubilé 2000 a montré ce que l'on peut réaliser en unissant nos forces. Des millions de personnes nous ont indiqué le chemin que nous devons tous suivre. Des gens ordinaires, dans le monde entier, ont exprimé clairement l'inquiétude que leur inspire une injustice économique mondiale — celle de ces dettes iniques, impossibles à rembourser — et ainsi contribué à modifier la politique des pays industrialisés envers les pays pauvres.

Dans les pays riches, on a dit que l'on ne voulait pas être remboursé ; dans les pays pauvres, on a dit que les bénéfices de cette remise de dettes devaient servir à réduire la pauvreté. Des syndicats d'étudiants, des associations de mères se sont alliés avec des religieuses en Zambie et des prêtres au Pérou. Vingt-quatre millions de personnes dans plus de 60 pays ont signé la plus longue pétition au monde avec un stylo, un crayon, leur pouce ou un ordinateur. Une fois que ces gens leur ont montré le chemin, les personnalités politiques ont commencé à suivre.

Ce mouvement a réalisé certaines avancées historiques, même si le volume des dettes qu'il a réussi à faire annuler est très loin d'être suffisant. Sur ce point, nous avons encore beaucoup de travail à accomplir. En revanche, la campagne affiche une réussite remarquable :

celle du nombre extraordinaire de personnes qui se sont rassemblées pour faire pression sur les gouvernements — dans les pays riches comme dans les pays pauvres — afin de les amener à être plus réactifs et plus responsables.

Nous devons donner aux uns et aux autres les moyens de participer en leur procurant des informations, et écouter ce qu'ont à dire les plus nécessiteux sur les aides qu'ils attendent. En Ouganda, par exemple, dans les écoles qui bénéficient de l'argent libéré par les remises de dettes, on inscrit sur des tableaux noirs les dépenses effectuées avec ces fonds, de façon à en informer les élèves et leurs parents. L'*Uganda Debt Network* reçoit un financement officiel pour vérifier que l'argent libéré par l'allègement de la dette est dépensé à bon escient au niveau national. Cette pratique doit être reproduite à une échelle bien plus grande et montre comment l'obligation de rendre des comptes et la transparence peuvent renforcer la démocratie.

Les mouvements populaires dans les pays riches doivent aider les dirigeants démocratiquement élus des pays pauvres et les organisations de la société civile à se faire entendre. On ne peut laisser les pays riches dicter leur loi au seul motif qu'ils détiennent le pouvoir économique. Certains d'entre nous sont bien placés pour composer et amplifier une ligne mélodique — sur l'air de davantage de démocratie, de responsabilisation et de transparence — mais le chœur doit être plus nombreux. Les individus, les communautés et les entreprises doivent se faire davantage entendre. Les enjeux sont trop graves pour que quiconque choisisse de garder le silence.

Bono  
U2

*nationale* et le groupe de pression américain *CPTech* ont bientôt formé une coalition pour lancer une campagne réclamant un accès rapide aux médicaments. Leur but premier était d'obtenir la modification des accords commerciaux dans le sens d'un meilleur respect des objectifs de santé publique. *Médecins Sans Frontières* (MSF) s'est joint à cette coalition peu de temps après.

L'Afrique du Sud est devenue l'un des points de mire de cette campagne lorsqu'en juillet 1997, sa nouvelle loi sur les médicaments (*Medicines Act*) a été contestée par les laboratoires pharmaceutiques des États-Unis. L'objectif de ce texte était pourtant relativement modeste : il s'agissait d'autoriser les importations parallèles de médicaments et le remplacement de médicaments princeps par des génériques. Les grands groupes pharmaceutiques américains étaient vivement opposés aux importations parallèles et affirmaient que les clauses autorisant l'utilisation de génériques allaient à l'encontre des dispositions de l'accord ADPIC. Donnant encore plus de poids aux menaces de ces laboratoires, les États-Unis ont alors entrepris d'exercer des pressions considérables sur le gouvernement sud-africain pour que celui-ci abroge ou amende sa législation.

En 1998, c'est l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui s'est retrouvée sous les projecteurs lorsque le ministre de la Santé du Zimbabwe a présenté au Conseil exécutif de cette institution une résolution demandant l'adoption d'une nouvelle stratégie pour les médicaments. Il s'agissait, premièrement, de veiller à ce que les politiques pharmaceutiques et sanitaires placent les objectifs de santé publique avant les intérêts commerciaux et, deuxièmement, de revoir les possibilités offertes par l'accord ADPIC pour préserver l'accès aux médicaments essentiels. Cette résolution avait été rédigée avec le vaste soutien des ONG parrainant cette campagne.

Cette résolution de l'OMS a provoqué une levée de boucliers dans le secteur pharmaceutique. En l'espace de quelques semaines, 37 laboratoires ont intenté un procès à l'Afrique du Sud à propos de sa loi sur les médicaments, tout en faisant pression sur leurs pays respectifs (les États-Unis et les États membres de l'Union européenne) pour qu'ils condamnent la résolution de l'OMS. Même si cette dernière a fini par adopter une stratégie révisée, les groupes pharmaceutiques ont réactivé, en janvier 2001, l'action qu'ils avaient engagée devant les tribunaux à l'encontre du gouvernement sud-africain. Les ONG ont alors accentué leur campagne pour préserver l'accès aux médicaments essentiels. Ainsi, *Oxfam* a annoncé une campagne appelant Glaxo à retirer sa plainte et à baisser ses prix. Les laboratoires ont finalement été contraints, par la

mauvaise image qu'ils ont donnée d'eux-mêmes et par les pressions gouvernementales, à renoncer à un procès et à rembourser à l'Afrique du Sud ses frais de procédure (encadré 5.1).

Entre-temps, les ONG ont fait porter leurs efforts sur la recherche de fournisseurs de génériques pour remplacer les médicaments anti-VIH/sida essentiels. Par exemple, le laboratoire indien CIPLA s'est entendu avec MSF pour approvisionner l'Afrique en traitements coûtant 350 dollars par an et par patient. Cette initiative a mis fin à une pratique immorale, la non diffusion de médicaments vitaux, qui a cédé la place à une action volontariste, grâce à de fortes pressions exercées sur la sphère politique en Europe et aux États-Unis, ainsi que sur les grands laboratoires et sur le régime ADPIC.

En novembre 2001, à Doha, la conférence ministérielle de l'OMC a adopté une déclaration sur l'accord ADPIC. Ce texte demande aux pays membres de cette organisation d'appliquer cet accord d'une façon qui protège la santé publique et favorise l'accès de tous aux médicaments. Il accorde aux pays toute liberté dans le choix des motifs d'attribution de licences obligatoires et le droit de déterminer ce qui constitue une urgence nationale ou une situation d'urgence. L'OMC donne également jusqu'en 2016 à ses pays membres les moins avancés pour mettre en œuvre l'accord ADPIC pour les produits pharmaceutiques, et inclut la possibilité de nouveaux reports d'échéance. Même si cette étape a été importante pour faciliter l'accès aux médicaments essentiels, la campagne ne relâche pas ses efforts. De fait, la déclaration de l'OMC laisse en suspens de nombreux problèmes, notamment la question des mesures destinées à aider les pays sans capacité de production à accéder aux médicaments génériques fabriqués hors de leurs frontières.

#### *LA CAMPAGNE POUR LES DROITS DE L'HOMME ET LA CRÉATION D'UNE COUR PÉNALE INTERNATIONALE*

Les relations internationales reposent depuis longtemps sur les principes de la souveraineté et de l'immunité des États, ce qui a pour effet de protéger ces derniers et leurs dirigeants des interventions extérieures. Cependant, les crimes contre l'humanité perpétrés au XX<sup>e</sup> siècle ont forgé une conviction puissante et universelle : il existe des actes pour lesquels ceux qui les commettent doivent répondre devant la communauté internationale. La question du consensus à l'égard des criminels de guerre s'est posée de manière tragique à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie dans des pays comme la Bosnie-Herzégovine ou le Rwanda. Les mé-

*Cependant, les crimes  
contre l'humanité  
perpétrés au XX<sup>e</sup> siècle  
ont forgé une conviction  
puissante et universelle :  
il existe des actes pour  
lesquels ceux qui les  
commettent doivent  
répondre devant la  
communauté  
internationale*

## Accès aux traitements essentiels du VIH/sida — les raisons du succès de la campagne D'après le journal de campagne de CPTech

La campagne a travaillé en étroite collaboration avec les gouvernements. Les organisations non gouvernementales (ONG) ont aidé les gouvernements des pays en développement à mettre au point des politiques et des programmes tout en faisant pression sur les dirigeants de l'Union européenne et des Etats-Unis, où se trouvent les sièges sociaux des grands laboratoires pharmaceutiques. Ainsi, les ONG ont conseillé le gouvernement sud-africain dans l'élaboration de sa Loi sur les médicaments de 1997 ; elles ont aussi aidé le Zimbabwe à élaborer une résolution demandant à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de réviser ses dispositions concernant l'accès des pays pauvres aux médicaments. En février 1999, les acteurs de cette campagne aux Etats-Unis ont proposé d'ajouter à la législation nationale sur les échanges avec l'Afrique une clause visant à supprimer les financements aux organismes qui poussent les Etats africains à adopter des lois sur la propriété intellectuelle qui dépassent le cadre des conditions requises par l'accord de l'OMC sur les ADPIC (aspects des droits de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce). En mars 1999, plusieurs ONG, dont CPTech, Action sanitaire internationale et Médecins Sans Frontières ont organisé à Genève un atelier afin d'examiner les possibilités offertes par le système des licences obligatoires. Les informations présentées à cette occasion ont choqué les délégations des pays en développement. Les ONG ont formé une coalition avec les pays en développement pour dénoncer les politiques commerciales des Etats-Unis et de l'Union européenne concernant les médicaments.

Les négociateurs des pays en développement étaient des spécialistes bien informés. Les ONG ont travaillé en étroite collaboration avec les pays d'Afrique australe, qui estimaient qu'une nouvelle stratégie pour les médicaments essentiels était nécessaire afin de contrer les pressions commerciales des Etats-Unis et de l'UE sur les questions relatives aux brevets. Madame Olive Shisana, principale négociatrice pour les pays africains, a fait preuve de ténacité et d'une très bonne connaissance du sujet,

lisant souvent des extraits de l'accord sur les ADPIC et des décisions des Etats-Unis relatives aux licences obligatoires à l'intention de ses homologues américains et européens mal informés. La stratégie finalement retenue a donné une victoire quasi totale aux pays en développement et aux ONG.

Les ONG locales ont joué un rôle important. En septembre 1998, les ONG thaïlandaises ont organisé la première manifestation réclamant l'application du principe des licences obligatoires pour les traitements du VIH. Leurs efforts ont été en partie couronnés de succès, puisque la Thaïlande a autorisé la présence sur le marché de produits concurrents à base de fluconazole, ce qui a permis de ramener le prix de ce médicament de 200 à 6,5 bahts en neuf mois. De même, en Afrique du Sud, des ONG sont membres du collectif *Treatment Access Campaign* (TAC), qui milite, depuis fin 1998, pour l'accès aux médicaments essentiels.

Les militants des pays industrialisés ont été mobilisés. En 1999, CPTech a commencé à rencontrer des militants de la lutte contre le sida pour discuter des questions relatives aux brevets et au commerce de médicaments, et particulièrement des disparités croissantes entre les pays industrialisés et les pays en développement dans l'accès aux traitements. Peu de militants étaient au courant du système des licences obligatoires ou des pressions exercées par les Etats-Unis sur l'Afrique du Sud, la Thaïlande et d'autres pays.

Les fabricants de médicaments génériques ont joué un rôle crucial. Les laboratoires pharmaceutiques des pays en développement ont exercé une influence déterminante dans le succès de la campagne. Le laboratoire indien CIPLA a par exemple proposé des médicaments génériques contre le VIH/sida ramenant le prix du traitement à 350 dollars par an, soit infiniment moins que le prix demandé par les laboratoires occidentaux titulaires des brevets de ces médicaments. Sous la pression de l'offre de génériques fabriqués dans les pays en développement, le débat a pris une autre tournure.

Le gouvernement des Etats-Unis a changé d'attitude. Lors de la Conférence ministérielle mouve-

mentée de l'OMC à Seattle, en 1999, le président Bill Clinton a annoncé un changement de politique, affirmant que, dorénavant, la politique américaine portant sur le commerce et les soins de santé garantirait l'accès aux médicaments indispensables aux populations des pays en développement. Après l'investiture de George Bush en janvier 2001, le nouveau représentant américain pour le commerce a porté un coup à l'industrie pharmaceutique de son pays en déclarant que le gouvernement n'annulerait pas le décret du président Clinton et continuerait à tenir compte de la santé publique dans les dossiers relatifs aux échanges et aux droits de propriété intellectuelle. La couverture médiatique croissante apportée au sujet mettait en avant l'impératif moral de protéger la santé publique dans les pays en développement.

La Commission européenne a joué un rôle constructif. En 2000, la Commission européenne a entrepris un examen approfondi de sa politique commerciale en matière d'accès aux médicaments. Une série de consultations avec des ONG et des laboratoires pharmaceutiques, dans lesquelles ont été abordées des questions générales aussi bien que techniques, a permis aux représentants de la Commission chargés du commerce de clarifier certains points et d'évaluer les différents arguments. Ces discussions ont contribué à créer l'environnement d'où a émergé, en 2001, la déclaration positive de l'OMC sur la santé publique, les médicaments essentiels et l'accord ADPIC.

La mauvaise presse a contraint les laboratoires à retirer leur plainte. En mars 2001, le procès opposant les laboratoires pharmaceutiques des Etats-Unis et de l'Union européenne au gouvernement sud-africain s'ouvrait au milieu d'un déferlement mondial de critiques. La pétition lancée sur Internet par Médecins Sans Frontières pour exiger que les laboratoires retirent leur plainte a reçu environ 250 000 signatures. Ce chiffre correspond à peu près au nombre de personnes mortes du sida en Afrique du Sud l'année précédente.

Source : Love, 2002.

canismes judiciaires mondiaux ont alors été confrontés à un défi sans précédent, car, à une écrasante majorité, ces conflits étaient des guerres civiles.

A mesure que la communauté internationale intervenait dans ces conflits, le besoin de créer des mécanismes judiciaires pour demander des comptes aux coupables s'est inévitablement fait sentir. Les décisions de plusieurs tribunaux spéciaux ont fortement influé sur l'évolution du droit international : le viol, notamment, a été reconnu comme acte de génocide et crime contre l'humanité pouvant donner lieu à des poursuites (encadré 5.2).

Les campagnes pour les droits de l'homme doivent leur succès inattendu à des mouvements de citoyens défendant des valeurs et des objectifs transnationaux. *Amnesty International*

et *Human Rights Watch* ont ainsi élaboré des moyens extrêmement efficaces pour faire pression sur les pouvoirs publics, tout particulièrement dans le domaine des droits civils et politiques. Des liens se sont également noués entre ONG transnationales, militants locaux et individus ou groupes victimes d'abus de l'Etat. L'information est devenue un instrument de pouvoir « en douceur », car rares sont les pays qui souhaitent voir leur image ternie par des rapports objectifs qui ne peuvent être taxés de propagande hostile.

Ces réseaux se sont développés à tel point que l'on peut aujourd'hui qualifier de « société civile mondiale » émergente l'ensemble des réseaux attachés, de diverses manières, à promouvoir et à obtenir une justice mondiale dans un large éventail de domaines. La puissance de

cette nouvelle dimension de la politique mondiale est renforcée par sa grande capacité à coopérer avec les pouvoirs publics à la réalisation d'objectifs communs. Le résultat le plus fructueux en est la récente création d'une Cour pénale internationale.

Dès 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies charge la Commission du droit international d'étudier la faisabilité d'une cour pénale internationale. Ce projet reste lettre morte pendant plusieurs décennies, en raison de la guerre froide. Puis, après la création des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, l'Assemblée générale demande à cette commission de présenter un projet de statuts pour une cour pénale internationale. En 1996, elle va plus loin en mandatant une conférence diplomatique afin de parvenir à un accord intergouvernemental sur la mise en place d'une telle instance.

Cette conférence s'est tenue à Rome en 1998 et a débouché sur l'adoption, sous la forme d'un traité, du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI). Les organisations de la société civile qui œuvrent pour les droits de l'homme à travers le monde ont lancé une campagne de mobilisation en faveur de la CPI, via une campagne nationale et internationale pour la ratification de ce texte. La mise en place de la nouvelle cour a franchi une étape supplémentaire en avril 2002, lorsque les Nations Unies ont reçu la soixantième ratification, seuil critique pour créer cette instance.

La Cour pénale internationale a compétence pour juger les génocides, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crimes d'agression (à condition qu'une définition de ce type de crime et que les conditions de son application puissent être arrêtées). La compétence de cette cour en matière pénale est toutefois limitée par le principe de complémentarité : la CPI ne peut agir que si la justice nationale échoue à mettre en accusation et à poursuivre les personnes soupçonnées d'avoir commis de tels crimes. La CPI forme ainsi un deuxième échelon de justice, le premier étant constitué par les systèmes judiciaires nationaux.

Il subsiste néanmoins des obstacles considérables à l'établissement de la Cour pénale internationale, notamment l'opposition manifestée par certaines grandes puissances, dont les États-Unis, et plusieurs pays d'Asie. Les États-Unis, qui, en mai 2002, sont revenus sur leur signature du traité portant création de la CPI, redoutent en effet que leurs ressortissants soient jugés selon une procédure qu'ils estiment contestable. Ces controverses concernent des aspects tels que le financement et l'indépendance judiciaire de la CPI. S'y ajoutent de délicates ques-

ENCADRÉ 5.2

### Le viol reconnu acte de génocide et crime contre l'humanité par le tribunal pour le Rwanda

En 1998, le témoignage d'une Rwandaise, simplement identifiée sous les initiales de J.J., devant le Tribunal international pour le Rwanda, a donné lieu à un jugement qui a fait date. Pour la première fois, le viol a été qualifié d'acte de génocide et de crime contre l'humanité. Jean-Paul Akayesu, ancien maire de Taba, au Rwanda, a été reconnu coupable d'organisation, d'incitation, d'encouragement et de complicité dans des actes de violence sexuelle.

La première personne à avoir été poursuivie pour crimes de guerre par un tribunal militaire international fut Sir Peter von Hagenbach, en 1474. L'accusation de viol faisait partie des charges retenues contre M. von Hagenbach, mais uniquement parce qu'il avait omis d'informer la ville dans laquelle lui et ses hommes commirent les viols qu'elle était officiellement occupée. Ce n'est que beaucoup plus tard que le viol a été mentionné comme chef d'accusation central dans des procès internationaux de criminels de guerre. Les Conventions de Genève ne consacrent que deux articles au cas spécifique du viol et le condamnent implicitement dans quelques autres, comme un « outrage à la dignité de la personne » ou un « traitement inhumain ». Les conventions ne font pas du viol

un crime de guerre mais une « infraction grave ».

La définition du viol en tant que crime contre l'humanité apparaît pour la première fois en 1996, dans les statuts du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Tout à fait révolutionnaire, elle fait du viol un crime passible de poursuites. Cependant, les militants des droits humains et les organisations de défense des femmes ont protesté, arguant que la classification en « crime contre l'humanité » soulevait des questions délicates en matière de preuve. Après plusieurs mois de débats, le viol a donc aussi été intégré à la catégorie des « crimes de génocide », un concept moins limitatif. En ce sens, le TPIY a ouvert la voie au procès de M. Akayesu, au Rwanda. Lors de l'arrestation de ce dernier, en 1995, le chef d'accusation n'incluait pas les crimes sexuels. Pourtant, il a été condamné pour violences sexuelles. Cette condamnation représente une étape dans l'évolution du droit international et constitue un message important non seulement pour la communauté internationale, mais aussi pour un pays où, comme un Rapporteur spécial des Nations Unies sur le Rwanda l'a dit un jour, « le viol était la règle et son absence l'exception ».

Source : Neuffer, 2001.

tions pratiques lorsqu'il s'agit de déterminer si la justice est effectivement rendue au niveau national. De plus, comme l'a montré le procès de l'ancien dictateur chilien Augusto Pinochet, la jurisprudence s'oriente vers l'exercice de compétences universelles par les tribunaux nationaux. En d'autres termes, on tend vers la possibilité d'une mise en accusation et de poursuites à l'encontre d'un individu pour des crimes d'État indépendamment du lieu et de la date à laquelle ces crimes ont été perpétrés. En théorie, cela pourrait amoindrir le rôle de la Cour pénale internationale.

Cependant, même dans ces conditions, l'instauration d'une cour internationale ratifiée par de nombreux pays reste une innovation prometteuse. En effet, cette instance constitue un instrument de protection juridique contre les pires abus commis par le pouvoir étatique à l'encontre des populations. Elle limite la souveraineté territoriale en obligeant les dirigeants à rendre des comptes sur la base de critères extérieurs, ce qui peut avoir un effet dissuasif et fournit des moyens de défense et de réparation aux victimes. En outre, elle replace sous l'autorité du droit les plus hauts responsables et ceux qui agissent sous couvert de leur autorité. Pour

*Autre caractéristique inédite de l'exercice du pouvoir et de la prise de décision à l'échelle mondiale, la montée en puissance des campagnes transnationales orchestrées par la société civile s'accompagne de nouveaux processus participatifs*

toutes ces raisons, la CPI représente une réalisation importante pour une campagne dans laquelle les ONG ont bruyamment manifesté leur soutien aux Nations Unies.

Autre caractéristique inédite de l'exercice du pouvoir et de la prise de décision à l'échelle mondiale, la montée en puissance des campagnes transnationales orchestrées par la société civile s'accompagne de nouveaux processus participatifs. Ce phénomène tient en partie à la prise de conscience que la participation, l'appui du public et l'appropriation des projets par les acteurs et pouvoirs publics locaux sont indispensables au bon fonctionnement de la coopération internationale. Il reflète toutefois aussi l'aspiration croissante de la société civile, des milieux universitaires et des milieux d'affaires à être associés à l'élaboration des politiques au niveau mondial.

Ces nouveaux processus remettent en question le modèle traditionnel des relations internationales, fondé sur les rapports entre gouvernements. Ils pénètrent au cœur des États pour faire participer les communautés locales et les personnes directement concernées. Ils vont également au-delà des organisations transnationales, des alliances et des experts. Tout aussi important, ils dépassent le cadre de simples consultations pour donner un rôle plus dynamique aux acteurs non étatiques dans la définition des programmes, la formulation et le suivi de l'action publique.

#### *LA COMMISSION MONDIALE DES BARRAGES*

La Commission mondiale des barrages, qui a commencé ses travaux en 1998, a été saluée comme une innovation décisive parmi les nouveaux processus mondiaux. Elle constitue un dispositif expérimental pour les négociations réunissant diverses parties prenantes. Elle se compose en effet de trois groupes de quatre commissaires, qui représentent, respectivement, les pouvoirs publics, le secteur privé et les ONG. Cette instance a examiné l'efficacité des grands barrages pour le développement et élaboré des critères, principes directeurs et normes internationalement acceptables pour la planification, la conception, l'évaluation, la construction, l'exploitation, le contrôle et le déclassement de ces ouvrages d'art. Ses conclusions sont publiées sous la forme d'un grand rapport.

Les procédures mises en œuvre par cette commission forment une approche inédite et complexe d'un important problème mondial (encadré 5.3). En effet, cette organisation a élaboré des références et des normes significatives pour la prise en compte des aspects environnementaux. La Chine, l'Inde et d'autres grands pays critiquent certaines de ses conclusions, par crainte que les opposants à l'édification de bar-

rages n'entravent les efforts destinés à répondre aux besoins énergétiques nationaux. Il n'en demeure pas moins que la commission encourage un débat riche et nuancé sur les questions d'environnement.

Cette situation confirme l'enseignement que l'on peut tirer de la campagne en faveur de la Cour pénale internationale : nouveau processus ne rime pas toujours avec nouveau consensus. Comme pour la nouvelle cour, l'un des défis majeurs que les partisans de la Commission mondiale des barrages devront relever consistera à trouver des solutions pour engager un dialogue constructif avec leurs adversaires.

#### *LES STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ*

Le FMI et la Banque mondiale ont adopté un nouveau processus participatif pour définir des stratégies de réduction de la pauvreté dans le cadre des programmes d'allègement de la dette. Tous les pays demandant un allègement au titre de la toute dernière phase de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) doivent ainsi adopter une stratégie de réduction de la pauvreté ou une stratégie transitoire élaborée via un processus avec participation élargie. Selon le FMI et la Banque mondiale, ce processus permet au pays emprunteur et à sa population de donner l'impulsion. Les documents énonçant la stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) sont en effet rédigés par les pouvoirs publics nationaux avec la participation active de la société civile, des donateurs et des organisations internationales. Ces dernières espèrent qu'un tel processus débouchera sur des moyens inédits d'atteindre des objectifs communs de croissance et de réduction de la pauvreté, et qu'il contribuera à faire naître un sentiment de propriété et une volonté nationale de concrétiser ces objectifs.

Il s'agit d'élargir l'éventail des parties prenantes susceptibles d'influencer et de se partager le contrôle de la définition des priorités, de l'élaboration des politiques, de la répartition des moyens et de l'accès aux biens et services collectifs. Néanmoins, le mode de participation prévu n'a pas que des répercussions positives sur la gouvernance démocratique. Le terme *participation* désigne ici un large spectre d'interactions avec les parties concernées, aux niveaux gouvernemental, national et local. Ainsi, une réunion organisée par un ministre des Finances avec certains de ses homologues relève tout autant de cette définition qu'une évaluation participative de la pauvreté à l'échelon des villages. Certaines interactions reposent sur la diffusion d'informations, d'autres sur la consultation.

### Pour ou contre les grands barrages ?

En 2000, dans son rapport détaillé intitulé *Barrages et développement*, la Commission mondiale des barrages donnait son avis sur la question controversée de l'utilité des grands barrages. Pour leurs partisans, ces ouvrages sont un moyen efficace de répondre aux besoins en eau et en énergie d'un pays, et la capacité des autres solutions à répondre à ces besoins est surestimée. Les défenseurs de la construction de grands barrages jugent aussi qu'un processus décisionnel plus transparent, plus démocratique et plus responsable devant l'opinion publique aurait un coût prohibitif. Ils pensent que les décisions concernant les aspects plus vastes que sont les effets sociaux et environnementaux des barrages sont des questions politiques, qui doivent être résolues par le processus politique et non par le processus décisionnel propre à chaque projet.

Selon les adversaires des grands barrages, on construit ces ouvrages sans en connaître véritablement les coûts sociaux et environnementaux. D'après eux, les partisans des grands barrages sous-estiment la capacité des solutions de recharge à répondre aux besoins en eau et en énergie d'un pays. Enfin, la prise de décision et l'exploitation des barrages envisagés ne seraient pas transparentes et n'offriraient aucune possibilité de participation aux personnes directement concernées par ces projets.

Le rapport de la Commission mondiale des barrages aborde ces questions et d'autres, et propose un cadre pour la prise de décision fondé sur sept priorités stratégiques : obtenir l'accord du public, évaluer les différentes possibilités, améliorer les barrages existants, protéger les cours d'eau et les moyens de subsistance des popula-

tions, reconnaître les droits de toutes les parties et partager les bénéfices des ouvrages réalisés, s'assurer que la construction des ouvrages respecte les textes et partager les cours d'eau dans l'intérêt de la paix, du développement et de la sécurité. Le rapport propose l'adoption d'une approche fondée sur la reconnaissance des droits s'inspirant de celles de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement et de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

Le débat sur les barrages reflète des divisions plus profondes, au sein de la communauté pour le développement, sur la nature d'une prise de décision légitime et viable. Ces divisions sont illustrées par les récents conflits sur les projets de délocalisation de certaines entreprises et les manifestations contre l'Organisation mondiale du commerce à Seattle, aux États-Unis, en 1999, ainsi que contre la Banque mondiale et le Fonds monétaire international à Prague, en République tchèque, en 2000. On a, d'un côté, une vision technocratique de l'exécution de politiques et de projets économiques déjà évalués par les autorités, et, de l'autre, des voix de plus en plus fortes qui demandent que ces politiques prennent davantage en considération les aspects, plus vastes, des coûts humains et environnementaux pour les individus et les communautés.

Autrefois, un assez large consensus existait autour de l'idée que les questions sociales et politiques pouvaient être séparées des questions économiques et administratives. Cette démarcation nette facilitait le processus traditionnel de prise de décision, les questions environnementales

et sociales relevant de la sphère politique, et les questions économiques et techniques de décisions spécifiques, au cas par cas. Cependant, comme l'a démontré le débat sur les barrages, cette séparation est aujourd'hui beaucoup plus vivement contestée.

Le rapport de la Commission mondiale des barrages montre que le modèle traditionnel des décisions relatives au développement, coupé des implications sociales, environnementales, culturelles et politiques, n'est plus viable. Il reconnaît toutefois que le débat sur les autres solutions envisageables est toujours d'une actualité brûlante. Quoique accueilli par de nombreux éloges, ce rapport a aussi fait l'objet de sévères critiques et réserves, en particulier de la part du groupe de pression du secteur des travaux publics, désormais divisé entre ceux qui sont prêts à accepter les recommandations du rapport et d'autres acteurs importants qui y sont toujours farouchement opposés. En outre, certains grands pays en développement déplorent que l'approche recommandée par le rapport constitue une menace pour leur souveraineté.

Toutefois, le contenu du rapport et son élaboration même créent un précédent utile pour la communauté internationale. En intégrant la responsabilisation et la participation dans un domaine qui était auparavant considéré comme purement technocratique et hors de portée du public, la Commission mondiale des barrages a ouvert le débat et élargi le potentiel pour des innovations similaires sur d'autres sujets de polémique.

Source : American University International Law Review, 2001.

Elles ne font que rarement appel au mode de planification et de décision en collaboration envisagé dans la description du contrôle partagé des décisions et des moyens.

Ces problèmes ne sont peut-être pas accidentels, car la volonté des institutions internationales de mettre en place un processus de renforcement de la capacité de participation et d'élaboration de politiques se heurte à la nécessité d'alléger la dette des pays pauvres le plus rapidement possible. De fait, les pressions intenses subies par ces institutions proviennent souvent d'organisations de la société civile qui réclament une plus grande participation populaire.

Prenons l'exemple du Burkina Faso, où la participation à l'initiative PPTTE et à la stratégie de réduction de la pauvreté a pris la forme d'une réunion d'une heure et demie entre donateurs et organisations de la société civile<sup>12</sup>. Lorsque la participation se limite à des consultations, ateliers et réunions ponctuels, il est peu probable qu'elle influe sur la prise de décision

ou sur l'obligation de rendre des comptes.

Ces initiatives, et d'autres, menées dans le cadre de stratégies de réduction de la pauvreté, montrent bien que l'instauration de processus de décision réellement plus intégrateurs passe par un partage complet de l'information et des tâches, par la contribution de diverses parties concernées à l'évaluation et au suivi, et par des réformes institutionnelles associant ces nouveaux partenaires à la définition des priorités, ainsi qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures et ce, de manière permanente. Telles sont les caractéristiques communes de deux expériences qui ont réussi à faire reculer la pauvreté en Ouganda et au Viet Nam<sup>13</sup>. Ces deux pays ont également pu s'appuyer sur les politiques et structures existantes. Dans le cadre des actions qu'ils ont menées pour lutter contre la pauvreté, leurs gouvernants ont vu leur responsabilité engagée par l'institutionnalisation de la transparence, de la consultation et de la participation à la planification et au suivi.

La mondialisation ne concerne pas uniquement les marchés ; elle doit s'étendre au concept d'entreprise citoyenne et à l'expression concrète de la responsabilité sociale des entreprises

Depuis son lancement officiel en juillet 2000, le *Global Compact* (pacte mondial) des Nations Unies s'est élargi à plusieurs centaines d'entreprises participantes, ainsi qu'à des confédérations syndicales internationales et à plus d'une douzaine d'organisations internationales de la société civile. Il a pour objectif de fédérer ces acteurs en vue de promouvoir et de diffuser neuf principes clés émanant de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des Principes et droits fondamentaux au travail de l'Organisation internationale du travail et de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Les entreprises qui signent le *Global Compact* s'engagent à respecter ces principes dans le cadre de leurs activités. A ce jour, plus de 30 pays, dont le Brésil et l'Inde, ont adopté le *Global Compact*<sup>14</sup>.

Sur les 400 sociétés qui se sont déclarées favorables à ces principes directeurs, seulement 70 ont fourni des exemples de la manière dont elles les ont appliqués<sup>15</sup>. Elles doivent le faire pour être mentionnées sur le site Internet consacré au *Global Compact*, ce qui permet au grand public de vérifier qu'elles exercent leurs responsabilités sociales.

A l'évidence, le *Global Compact* ne constitue pas une réglementation, ni même un code de conduite. Les Nations Unies le décrivent comme « une plate-forme, reposant sur la valeur, destinée à promouvoir l'apprentissage institutionnel. Il s'appuie sur le pouvoir de la transparence et du dialogue pour identifier et diffuser des bonnes pratiques fondées sur des principes universels<sup>16</sup> ». Il reflète toutefois la manière dont les organisations internationales et les grandes multinationales privées perçoivent la nécessité de répondre non seulement aux marchés mondiaux, mais également aux pressions sociales et politiques mondiales. La mondialisation ne concerne pas uniquement les marchés ; elle doit s'étendre au concept d'entreprise citoyenne et à l'expression concrète de la responsabilité sociale des entreprises.

Plusieurs ONG soutiennent le *Global Compact*, mais souhaiteraient lui donner plus de mordant sur le plan réglementaire, ce qui ne correspond ni à ses moyens ni à sa mission. A New York, l'équipe de secrétaires chargée de ce programme ne comprend que quatre permanents. Et aucun pays membre n'a confié au *Global Compact* le mandat « de désigner et de jeter l'opprobre », ou d'intenter une action en justice.

Tout en admettant que le *Global Compact* constitue une innovation importante, nombre d'organisations de la société civile craignent qu'il soit détourné à des fins de communication. Plusieurs d'entre elles, dont *Corpwatch*, ont donc commencé à passer au crible les activités d'entreprises signataires. Cette pression fait prendre conscience aux entreprises que le public a les yeux braqués sur leurs pratiques en matière d'environnement et de travail. De fait, une grande partie du mouvement actuel en faveur de la responsabilité sociale de l'entreprise découle des pressions exercées par les ONG, les consommateurs et les médias (encadré 5.4).

#### VERS UN RÔLE ACCRU DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les ONG contribuent à remodeler la politique mondiale de deux manières bien distinctes. Premièrement, elles pèsent sur la prise de décision en menant des campagnes, ce qui permet à différents mouvements de s'exprimer sans obliger les ONG à participer à des processus de changement formels. Tout mouvement ou individu a le droit de se faire entendre. C'est un élément légitime du pluralisme démocratique. Tant que ce droit d'expression ne porte pas atteinte aux droits et libertés d'autrui, il n'y a pas lieu de le canaliser ou de le contrôler.

Le second rôle des ONG est fort différent : il s'agit de la participation directe aux négociations mondiales. Le renforcement de cette participation requiert des dispositifs formels conférant des responsabilités aux ONG internationales comme aux organismes intergouvernementaux, d'où la nécessité de formaliser un tant soit peu leur participation aux décisions.

Les ONG présentes dans les forums mondiaux cherchent à traiter cette question sous trois angles. Il s'agit tout d'abord de rassembler les points de vue et revendications de différentes ONG, afin de présenter des arguments cohérents en vue des négociations. Parmi les ONG qui en chapeautent d'autres, *Women's Environment and Development Organisation* tente souvent de mener une action constructive en regroupant les demandes et les propositions de négociation. De même, la Conférence des organisations non gouvernementales se veut un lieu de débat sur les enjeux et les procédures, notamment en ce qui concerne l'accréditation auprès des organisations intergouvernementales.

Deuxième forme de dialogue structuré : la définition de codes de conduite communs. Pour beaucoup d'ONG, elle découle de la nécessité de se démarquer des mouvements exclusivement contestataires et violents qui ont fait parler

### L'action des organisations non gouvernementales pour la responsabilité sociale des entreprises

Les années quatre-vingt-dix ont vu se développer considérablement l'action des organisations non gouvernementales (ONG) pour une responsabilisation sociale des entreprises. Cette évolution a été partiellement motivée par le sentiment qu'après la déréglementation tous azimuts des années quatre-vingt, les gouvernements avaient perdu tout contrôle sur les grands groupes. Les ONG ont aussi pris conscience du pouvoir et de l'influence des multinationales et se sont alarmées du fait que la mondialisation débridée risquait d'avoir des conséquences sociales et environnementales négatives sur les pays en développement.

Les campagnes des ONG s'intéressent principalement à trois grands domaines où se concentre l'impact des multinationales. Le premier est celui des droits des travailleurs, où interviennent des ONG du développement international telles qu'*Oxfam*, *Christian Aid* et le *Catholic Institute for International Relations* (CIIR). Certaines se spécialisent dans des questions particulières relevant de leur sphère de compétence ; par exemple, *Save the Children Fund* agit spécifiquement dans le domaine du travail des enfants. En outre, de nouvelles organisations non gouvernementales et des groupes d'ONG ont été spécialement formés, tels que la « *Clean Clothes Campaign* » (« l'Éthique sur l'étiquette »), en Europe, et la coalition pour la justice dans les *maquiladoras*, sur le continent américain.

Un autre domaine d'action majeur des ONG concerne les droits de l'homme, en particulier pour ce qui est des interventions des forces de sécurité et des droits des populations indigènes. Lorsqu'elles mettent en exploitation de nouveaux gisements

dans les pays en développement, les entreprises minières et pétrolières entrent souvent en conflit avec des groupes indigènes dans les zones où elles opèrent. Dans de nombreux cas, les gouvernements, désireux d'augmenter leurs exportations, leurs recettes fiscales et les redevances issues de l'extraction, répriment l'opposition de ces communautés. Résultat : certaines multinationales se trouvent complices, au moins tacitement, de l'élimination des populations indigènes. L'exemple le plus retentissant est celui de la compagnie Shell dans la répression du peuple Ogoni au Nigeria. Des organisations telles que *Human Rights Watch* et *Amnesty International* ont soulevé des interrogations sur l'impact des multinationales sur les droits de l'homme.

Un troisième domaine qui mobilise les ONG est celui des conséquences des activités des multinationales sur l'environnement. *Greenpeace* a par exemple lancé une campagne autour de la plateforme pétrolière *Brent Spar* que Shell voulait couler en mer du Nord. D'autres campagnes de ce type ont pris pour cibles des multinationales dans le secteur de l'extraction minière, telles que BHP en Papouasie-Nouvelle-Guinée. En 1997, l'organisation *Les Amis de la Terre* a d'ailleurs ébauché un code de déontologie pour les projets d'extraction minière.

En l'absence d'un système intergouvernemental réglementant l'activité mondiale des grandes entreprises, nombre d'ONG voient dans les codes de déontologie globaux des multinationales — s'ils sont effectivement contrôlés par des entités indépendantes — un moyen de limiter le pouvoir de ces entreprises. Cependant, on s'accorde largement à re-

connaître que de tels codes ne peuvent se substituer aux législations nationales, mais seulement les compléter.

La variété des mouvements militants rend toute généralisation difficile. Par exemple, les organisations écologiques se penchent plus particulièrement sur les codes environnementaux, tandis que les ONG du développement tendent à privilégier les droits des travailleurs. Quelle que soit la cause défendue, les campagnes ciblées lancées par les ONG peuvent menacer la réputation des entreprises et les contraindre à réagir. Ainsi, dans l'extraction minière, des groupes accusés depuis longtemps de corruption et de négligence envers l'environnement et les communautés indigènes ont réagi en se regroupant au sein de la « *Global Mining Initiative* ». Parmi les campagnes menées par des ONG, citons aussi celle qui a conduit à l'adoption aux États-Unis, par une commission spéciale de la Maison Blanche, d'un code de déontologie concernant les usines de confection dans les pays en développement, ou encore celle qui a débouché sur la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

De nombreuses entreprises ont réagi à ce militantisme en se dotant elles-mêmes de codes de déontologie et en modifiant leurs pratiques. Certaines ont aussi défini à l'intention de leurs entreprises nationales des normes relatives au travail, à l'environnement et aux droits de l'homme. Très peu de ces résultats auraient pu être obtenus sans les efforts de premier plan des ONG.

Source : Jenkins, 2001.

d'eux lors de nombreuses manifestations anti-mondialisation. Plusieurs ONG, telles que *Les Amis de la Terre Europe*, ont ainsi lancé des codes de conduite prônant la contestation pacifique, ainsi que des propositions présentant leur projet, plutôt que de se contenter de réagir par la négative. Et, au Royaume-Uni, la *New Economics Foundation* a adopté des codes analogues mettant l'accent sur les activités de défense de causes qui leur sont chères, la non-violence et la tolérance.

Le troisième ensemble de mesures vise à accroître la participation des ONG des pays en développement, afin d'améliorer la représentativité des mouvements implantés dans le monde industrialisé. Sur les 1 550 ONG associées aux activités du Département de l'information des Nations Unies, seulement 251 viennent des pays en développement, et les ONG de ces pays représentent une part encore plus faible de celles dotées d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies<sup>17</sup>. Des coalitions sont néanmoins en train d'être formées, et les ONG nationales prennent de plus en plus part aux réseaux mondiaux qui traitent

des aspects les intéressants. Dans le cadre de la campagne Jubilé 2000, un exemple fréquemment cité est celui de l'Ouganda, où des ONG du Nord, telles que *Oxfam*, ont apporté une assistance technique à des associations locales afin d'élaborer des propositions pour dialoguer avec le gouvernement sur la question de l'allègement de la dette. La campagne menée à l'échelle mondiale s'est ensuite appuyée sur les résultats de cette opération. La campagne sur les médicaments essentiels a manifestement recouru à un processus analogue.

Les organisations intergouvernementales officielles répondent également au besoin de structurer la participation des ONG à la gouvernance mondiale. Dans certains cas, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme, les organes de suivi des traités des Nations Unies acceptent que les rapports officiels soient accompagnés de rapports « alternatifs » rédigés par des ONG. Ailleurs, par exemple dans le cadre des comités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des discussions ont lieu entre les délégations officielles et les ONG avant les délibérations

*On comprend progressivement que l'obligation de rendre des comptes doit également s'appliquer aux ONG*

formelles. Par ailleurs, certaines organisations internationales rédigent à l'attention des ONG des documents détaillant leurs critères d'accréditation et leurs mécanismes d'engagement.

Les efforts déployés par les ONG et les organisations intergouvernementales pour structurer le rôle des premières s'inscrivent dans une évolution naturelle qui est susceptible de faire profiter la prise de décision mondiale d'une voix nouvelle. Cependant, ces processus participatifs qui font leur apparition ne sont qu'une étape vers une gouvernance mondiale plus intégratrice, car ils ne couvrent que quelques aspects spécifiques.

Les organisations de la société civile cherchent, elles aussi, à se faire mieux entendre et à participer davantage aux activités des institutions internationales. Ces efforts permettent souvent d'apporter des informations, des compétences et une énergie nouvelles pour l'élaboration de politiques. Néanmoins, rendre plus facile l'accès aux institutions et entreprises internationales — via la révolution engendrée par les technologies de l'information et les coalitions mondiales — risque également d'amplifier la voix d'organisations obscures, non représentatives ou antidémocratiques, et de constituer un facteur de déresponsabilisation.

Ces inquiétudes occupent le devant de la scène mondiale dans les récents débats sur l'accès des ONG aux institutions internationales telles que l'OMC. Les ONG internationales mènent depuis longtemps une campagne pour élargir cet accès, mais avec un succès limité. Ainsi, l'Assemblée générale des Nations Unies n'autorise toujours pas la participation des ONG à ses décisions formelles. D'un côté, les pays en développement se plaignent de voir leurs droits souverains érodés par des ONG qui n'ont pas la légitimité d'un gouvernement élu. De l'autre, les ONG rétorquent que, tout ce qu'elles souhaitent, c'est s'exprimer, et non disposer d'un droit de vote, et que, bien souvent, les institutions nationales n'offrent guère aux citoyens la possibilité de se faire entendre.

Il n'existe pas de solutions simples à ce dilemme, particulièrement dans les pays où tous les aspects — économiques, sociaux et politiques — de la gouvernance qui sont essentiels au développement humain connaissent actuellement une mutation spectaculaire. On comprend progressivement que l'obligation de rendre des comptes doit également s'appliquer aux ONG. Pour contribuer véritablement au renforcement des institutions démocratiques et à une démocratisation de la politique, les organisations de la société civile admettent aujourd'hui qu'elles doivent, elles aussi, justifier leurs actions. Faute de quoi, elles risquent de

perdre la confiance du public ainsi que la légitimité qui leur permet de participer à la vie de la société.

## ÉDIFIER DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES PLUS DÉMOCRATIQUES

Dans le monde contemporain, les organisations multilatérales sont confrontées à deux problèmes distincts : l'engagement inadéquat de leurs Etats membres les plus puissants et les désillusions des Etats plus faibles. Face à ces défis, les décideurs ne sont que trop conscients de la nécessité d'améliorer l'efficacité et la transparence de ces institutions.

On retrouve cette préoccupation dans les propositions en faveur de la création d'institutions nouvelles pour traiter des problèmes liés à la mondialisation. Des commissions de haut niveau mises sur pied par les milieux politiques, des organisations internationales et des fondations privées recommandent ainsi de créer une nouvelle organisation mondiale chargée de l'environnement, un mécanisme mondial de gestion des faillites, une instance mondiale de régulation financière et une organisation fiscale internationale.

L'instauration de ces nouvelles institutions nécessiterait une volonté politique considérable de la part des grandes puissances. Or, cette volonté n'est guère manifeste à ce jour. Il faudrait également que la structure et le fonctionnement de toute institution de ce type tiennent compte des enseignements qui se dégagent concernant la façon, et les raisons, d'améliorer la représentativité et l'aptitude des organisations internationales à rendre des comptes.

Même si la mondialisation renforce nettement les exigences envers les institutions mondiales, elle accentue aussi la mise en cause de leur légitimité et de leur efficacité. Nombreux sont les citoyens qui ont cessé de penser que leurs intérêts sont représentés dans des institutions telles que le FMI, la Banque mondiale, le Conseil de sécurité des Nations Unies et l'OMC, ou que ces institutions rendent correctement compte de leurs actions. Certes, représentativité et responsabilité ont toujours été les deux points faibles de ces organisations. Cependant, aujourd'hui, ces lacunes apparaissent au grand jour, car ces institutions sont appelées par les plus puissants de leurs membres à intervenir bien plus largement dans des domaines auparavant réservés aux gouvernements nationaux, en particulier dans les pays en développement. Depuis une vingtaine d'années, ces organisations prescrivent et exigent de plus en plus de réformes structurelles et institutionnelles. Par exemple, dans les années quatre-vingt, les pays qui empruntaient au FMI et à la Banque mondiale

devaient remplir entre 6 et 10 critères de performance. Ce nombre est passé à 26 pendant la décennie suivante<sup>18</sup>.

Les efforts visant à ancrer plus profondément la démocratie au sein des institutions internationales doivent se frotter aux réalités du pouvoir mondial. Les pays puissants consacreront inévitablement davantage d'énergie et de moyens politiques à des institutions leur permettant d'exercer leur influence. Tout pays membre d'une élite rechigne naturellement à perdre cette influence ou à la voir diluée par l'arrivée de nouveaux membres. C'est pourquoi les propositions de réforme se heurtent toujours à une résistance opiniâtre. Et c'est pourquoi l'acceptation générale du principe de démocratisation se traduit si peu par des propositions spécifiques.

*PROMOUVOIR LES PRINCIPES  
DÉMOCRATIQUES DANS LES INSTITUTIONS  
FINANCIÈRES INTERNATIONALES*

Bien que les pays en développement soient largement concernés par les décisions d'institutions telles que le FMI, la Banque mondiale ou l'OMC, ils ne sont guère en mesure de peser sur ces décisions. Le déficit démocratique est inévitable, car les représentants de ces institutions ne sont pas directement élus (ou congédiés) par le peuple. Ce serait le cas même si tous les pays membres étaient pleinement démocratiques. Avec le dispositif actuel, quand bien même ils le souhaiteraient, les citoyens ne peuvent pas faire usage de leur droit de vote pour influencer, limiter ou obliger leur gouvernement à répondre de ses actes dans le cadre d'une organisation internationale. Ils ne peuvent pas non plus faire appel au parlement ou à la classe politique de leur pays pour demander des comptes aux organisations internationales. Cela étant, ce déficit démocratique n'interdit pas d'améliorer la représentativité de ces dernières.

Il est nécessaire d'encourager la participation des pays en développement à la gouvernance mondiale en faisant évoluer la représentation formelle. C'est nécessaire (mais non suffisant) pour remédier aux déséquilibres qui affectent la représentation dans les organisations internationales. Bien que nombre de ces institutions fonctionnent « par consensus » et estiment que ce principe diminue le poids lié au nombre de sièges et de votes formels, les décisions issues d'un consensus restent immanquablement l'expression des réalités du pouvoir, ainsi que de l'anticipation de l'exercice du droit de veto ou des pressions susceptibles de provenir d'acteurs bien précis. En réalité, il est rare que la prise de décision par consensus donne voix au chapitre aux acteurs situés à la marge.

Il est donc nécessaire de revoir le mode de répartition des sièges et des voix au sein des organisations internationales, afin de mieux reconnaître l'importance croissante des pays en développement. La coopération et l'attachement de ces derniers à appliquer les accords internationaux sont essentiels à toute organisation internationale pour bien gérer la mondialisation.

Voilà pourquoi les règles de représentation anciennes ne sont plus viables ni souhaitables. Pour parler abruptement : le FMI et la Banque mondiale ne pourront pas remplir efficacement leur mission si leurs structures continuent de refléter l'équilibre des pouvoirs tel qu'il existait à la fin de la seconde guerre mondiale. En 55 ans, leur rôle et leurs devoirs ont changé du tout au tout, de même que les attentes de leurs membres, dont le nombre a considérablement augmenté.

Dans ces deux institutions, sept pays concentrent près de la moitié des droits de vote (diagramme 5.2). Ce pouvoir s'exerce d'abord dans les instances de décision formelles — le conseil exécutif — de chacune.

Néanmoins, les influences et traditions informelles qui façonnent le fonctionnement de ces organisations pèsent d'un poids tout aussi grand. Ces processus informels font encore davantage pencher la balance en faveur des pays industrialisés. Ainsi, par convention politique, l'Europe choisit un candidat pour diriger le FMI et les États-Unis font de même pour le poste de directeur de la Banque mondiale. Un certain nombre d'autres pays et les détracteurs de ce système considèrent, à juste titre, que ce processus n'est pas démocratique et qu'il n'oblige pas suffisamment à rendre des comptes.

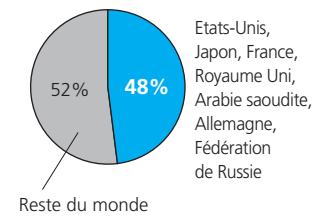
Autre raison plus profonde : les économistes, les ONG des pays industrialisés et les observateurs des pays en développement reprochent fréquemment à ces institutions de faire reposer leurs avis économiques et les conditions de leurs politiques sur une vision étroite, qui reflète les intérêts de leurs membres les plus puissants. Ces institutions sont notamment jugées trop acquiescentes à leur principal actionnaire, en grande partie par le jeu d'influences informelles liées, notamment, à leur situation géographique et à leur politique de recrutement, ainsi qu'en raison de leur sensibilité aux pressions sur certains sujets<sup>19</sup>.

Cette remise en cause de la représentation au sein du FMI et de la Banque mondiale prend de l'ampleur, car ces institutions ont tendance à prescrire des mesures portant sur un éventail de domaines de plus en plus large. Ainsi, les préoccupations à l'égard de la corruption et d'autres aspects de la politique pesant sur les déséquilibres macro-économiques entre ses membres amènent le FMI, à l'instar de la Banque mon-

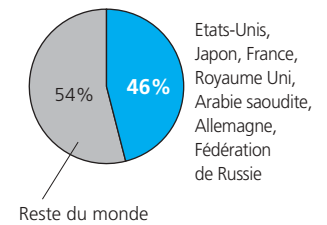
DIAGRAMME 5.2

**Quelles sont les voix qui comptent au FMI et la Banque mondiale**

**Droits de vote au FMI**



**Droits de vote à la Banque mondiale**



Sources : FMI 2002a ; Banque mondiale, 2001b.

*Ce nouveau rôle du FMI et de la Banque mondiale souligne la nécessité d'accroître la participation des emprunteurs, à savoir les pays en développement*

diale, à s'intéresser davantage aux questions de gouvernance dans ses prescriptions et programmes. Ces évolutions se traduisent par une attention accrue portée à la gouvernance interne, et plus spécifiquement, à la représentation des pays, au mode de formulation des politiques et aux inégalités dans les risques induits par leurs recommandations. Ce nouveau rôle du FMI et de la Banque mondiale souligne la nécessité d'accroître la participation des emprunteurs, à savoir les pays en développement.

L'une des principales sources de différends concerne le poids respectif des pays en développement et des pays industrialisés dans les décisions. Les membres du FMI n'ont pas tous les mêmes droits de vote. Ceux-ci sont fonction de deux éléments. Premièrement, à son adhésion, chaque Etat membre reçoit 250 voix de base<sup>20</sup>. Deuxièmement, il se voit attribuer une quote-part, qui dépend de sa puissance économique. Depuis la création du FMI, ces deux composantes ont évolué de manière très différente : les droits de base ont reculé spectaculairement tandis que les quotes-parts augmentaient. La part des premiers est ainsi passée de 12,4 à 2,1 %<sup>21</sup>. Parallèlement, 135 pays, dont de nombreuses économies en transition, sont devenus membres du FMI<sup>22</sup>.

En outre, la nature des activités du FMI et de la Banque mondiale a fondamentalement changé. Ces deux institutions ont été mises en place à la fin de la seconde guerre mondiale en tant qu'organismes d'assistance mutuelle. Le FMI devait apporter des moyens à tout pays confronté à un déséquilibre temporaire de sa balance des paiements. La Banque mondiale devait, elle, aider à orienter l'investissement en direction des pays qui en avaient besoin pour leur reconstruction et leur développement. Par la suite, ce concept d'assistance mutuelle a été modifié.

Aujourd'hui, le FMI et la Banque mondiale prêtent exclusivement aux économies en développement ou émergentes. De surcroît, leurs prêts sont assortis de conditions qui empiètent de plus en plus sur la politique intérieure de l'emprunteur. Il en résulte une nouvelle forme de division entre, d'une part, les pays créanciers, qui bénéficient d'un pouvoir de décision croissant dont ils font usage pour durcir leurs conditions et, d'autre part, les emprunteurs, qui considèrent que celles-ci leur sont imposées par l'extérieur. Une telle division peut se révéler particulièrement problématique s'il existe une forte divergence de vues sur les politiques recommandées, et lorsque les risques liés à ces recommandations sont presque exclusivement supportés par la population du pays emprunteur.

Prenons l'exemple de la convertibilité totale du compte de capital, que prône le FMI depuis quelques années. De l'avis de nombreux observateurs, cette recommandation a contribué à accentuer l'instabilité en Asie de l'Est, dans la Fédération de Russie et ailleurs. Le FMI a été vivement critiqué pour avoir donné ces conseils, ainsi que pour sa gestion de différentes crises. Ce débat est complexe, et le FMI défend vigoureusement son rôle. Il ne s'agit pas ici de discuter des avantages techniques des recommandations sur les politiques, mais de déterminer comment améliorer la transparence de la prise de décision et permettre au monde en développement de peser davantage dans ces décisions.

A présent, il est davantage admis que la Banque mondiale et le FMI doivent élargir la représentation des pays en développement. Plusieurs possibilités existent à cet égard.

*Premièrement, il convient d'augmenter la proportion des voix de base attribuée à chaque membre.* Lorsque le FMI a été créé, chacun de ses membres a reçu un nombre égal de voix de base, ainsi qu'un pourcentage de droits de vote reflétant leur poids économique respectif. Ainsi que nous l'indiquons plus haut, les voix de base ont par la suite été négligées, et représentent aujourd'hui moins de 3 % du total<sup>23</sup>. Pour rétablir une dose de parité au bénéfice des pays en développement, il faut s'entendre sur un relèvement de la part liée aux voix de base.

*Deuxièmement, les pays en développement doivent se faire mieux entendre au sein des institutions internationales.* Officiellement, le directeur général du FMI et celui de la Banque mondiale sont censés être nommés par tous les membres du conseil exécutif de chacune de ces deux institutions. Cependant, par convention, les Européens choisissent le directeur du FMI et les États-Unis font de même pour celui de la Banque mondiale. De toute évidence, ce processus de sélection fermé et secret, qui repose sur des privilèges, va symboliquement à l'encontre de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes prônées par ces organisations. Il faut donc l'ouvrir et, peut-être, lui donner plus de substance en prêtant davantage attention à la manière dont les candidats conçoivent le rôle des institutions en question. La mise sur pied d'une commission de sélection permettrait ici de renforcer la participation et la transparence.

On pourrait également augmenter le nombre de sièges revenant aux pays en développement au sein du conseil exécutif. A l'heure actuelle, les directeurs exécutifs issus de ces pays représentent une population nombreuse, mais contri-

buent peu à la formulation des politiques. Il serait relativement simple d'accroître leur nombre, ainsi que la participation de personnels techniques qui pourraient les aider à mieux se préparer aux discussions pointues. De plus, comme dans bien d'autres institutions, les femmes restent peu représentées dans les plus hautes instances (diagramme 5.3).

Revoir les quotes-parts, progresser vers la parité hommes-femmes aux échelons décisionnels, augmenter le nombre des directeurs exécutifs émanant des pays en développement et mieux associer ces derniers au processus de sélection du directeur général seraient autant de façons de développer la démocratie au sein de ces institutions. Ces réformes contribueraient également à modifier la manière dont les institutions financières internationales sont perçues, en mettant fin aux soupçons permanents de domination extérieure et en faisant en sorte que les économies en développement se sentent davantage impliquées et responsabilisées dans la prise de décision.

*Troisièmement, il convient de rendre les institutions davantage comptables de leurs actions, non seulement envers leur conseil d'administration, mais aussi envers les personnes directement concernées par leurs décisions. Les Etats doivent répondre de leurs actes à travers un large éventail d'institutions sociales, politiques et juridiques. Il faut donc se servir de ces mêmes institutions pour amener les organisations internationales à mieux répondre de leurs actes. Cela signifie qu'il faut assurer la transparence, la surveillance et le respect des règles, décisions, politiques et mesures.*

*Transparence.* Les institutions financières internationales ont longtemps affirmé qu'elles devaient limiter la transparence de leurs activités afin de protéger les informations internes ou confidentielles et donc de pouvoir continuer à prendre leurs décisions à l'issue de débats abordant tous les problèmes avec franchise. Cette limitation revenait à ignorer l'une des pierres angulaires de l'obligation de rendre des comptes. Cependant, les choses ont entre-temps changé du tout au tout dans de nombreuses organisations internationales, parmi lesquelles le FMI et la Banque mondiale.

En 1993, la Banque mondiale a adopté une politique régissant la diffusion de ses informations, invitant ainsi d'autres institutions à faire de même. En 2001, elle a élargi cette politique à la publication de documents sur l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et aux documents relatifs aux stratégies de réduction de la pauvreté, dont les résumés des débats de son Conseil et les études des représentants de

l'Association internationale de développement consacrées aux négociations pour la reconstitution des moyens. En septembre 2001, une version révisée de cette politique a permis à la population d'accéder à un plus grand nombre de documents liés à des projets, ainsi qu'aux résumés des discussions du Conseil à propos des stratégies d'aide (*Country Assistance Strategies* : CAS) et aux notes stratégiques sectorielles (*Sector Strategy Papers* : SSP). En outre, une approche plus systématique de l'accès aux archives de la Banque mondiale a été définie.

Au FMI, où la plupart des informations étaient auparavant inaccessibles à toute personne extérieure, les recherches sont désormais publiées sur le site Internet et accompagnées d'une abondante documentation sur les actions menées avec les différents pays. Le FMI invite également les gouvernements nationaux à autoriser une plus grande publicité ainsi que la publication des mesures et accords (qui doivent toutefois rester confidentiels si tel est le souhait du pays considéré).

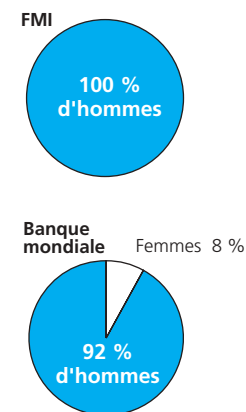
La transparence est néanmoins loin d'être totale. C'est au niveau des décisions du conseil exécutif de la Banque mondiale et du FMI que ce manque est le plus flagrant : les procès-verbaux des réunions ne sont pas publiés, il n'y a pas de votes, et, par conséquent, pas d'enregistrement ou de publication des résultats de scrutins. Dans l'une comme dans l'autre de ces institutions, les citoyens des pays membres (ou les personnes extérieures) ne peuvent pas, par conséquent, demander des comptes aux directeurs exécutifs ou aux gouvernements pour les mesures adoptées.

On justifie souvent le secret des délibérations du conseil exécutif et des points de vue des membres par le souci de renforcer la collégialité, la franchise des débats et la capacité de cette instance à décider par consensus. Il est intéressant d'observer que le comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre a jadis avancé un argument analogue, qui a ensuite été invalidé. Depuis 1998, cette institution enregistre et publie donc les procès-verbaux et résultats de ses votes peu de temps après ses réunions.

*Suivi et évaluation.* A l'instar de la plupart des institutions, les organisations mondiales sont constamment invitées par leurs bailleurs de fonds, leurs membres, les ONG et leurs détracteurs à évaluer leurs activités et leur efficacité de manière plus approfondie, plus pertinente et à en rendre compte publiquement. Il s'agit notamment de se soumettre à un examen externe indépendant et à un suivi interne permanent. Cette exigence nouvelle — à savoir mener et faire paraître des auto-évaluations critiques indé-

DIAGRAMME 5.3

**Proportion de femmes siégeant au conseil d'administration d'institutions financières internationales**



Source : Women's Environment and Development Organization, 2002.

*La forme la plus récente de processus amenant les organisations internationales à rendre des comptes va au-delà de la transparence et de l'évaluation. Il s'agit d'un mécanisme plus actif et davantage axé sur la participation*

pendantes — trouve une illustration remarquable dans la publication, par les Nations Unies, d'un rapport indépendant et critique de la politique qu'elles avaient menée au Rwanda. Ce rapport avait été commandé par le Secrétaire général en mai 1999<sup>24</sup>.

De même, le conseil exécutif du FMI publie désormais des évaluations indépendantes portant sur sa Facilité d'ajustement structurel renforcée, ainsi que sur ses mécanismes de surveillance et ses travaux de recherche. Plus récemment, il a mis sur pied un Bureau d'évaluation indépendante, organisme semi-indépendant. De son côté, le Département de l'évaluation des opérations, qui fait partie de la Banque mondiale et rend directement compte au conseil exécutif, a entrepris des travaux de plus grande envergure. Il examine les résultats et l'impact sur le développement des politiques, processus et opérations de prêt de cette organisation.

Pour être efficaces, les résultats de toutes ces évaluations doivent faire l'objet d'une publication, d'un suivi, d'une étude et si, nécessaire, donner lieu à des mesures correctives. C'est un point particulièrement important pour les grandes organisations, qui souffrent d'une inertie considérable.

Sans publication d'évaluations indépendantes sur les activités des différentes organisations, non seulement le grand public a des difficultés à juger si une institution exerce bien ou mal ses responsabilités, mais les partenaires extérieurs ne peuvent pas non plus soutenir ceux qui, à l'intérieur, admettent la nécessité d'un changement. À l'inverse, en faisant paraître des rapports critiques, les institutions peuvent catalyser l'attention du public et les pressions extérieures en faveur du changement et contribuer ainsi à lutter contre l'inertie ou contre les intérêts en place. Voilà pourquoi le FMI peut souhaiter repenser sa politique qui consiste à ne publier ni les travaux de son Bureau de la vérification et de l'inspection internes, ni les évaluations internes effectuées par ses équipes opérationnelles. De même, il se peut que la Banque mondiale envisage de rendre publics tous les travaux de son Département de l'évaluation des opérations (*l'Annual Review of Development Effectiveness*, élaboré par ce département, est publié depuis 1993, avec le résumé des rapports d'évaluation de certains projets).

*Procédures de type judiciaire.* La forme la plus récente de processus amenant les organisations internationales à rendre des comptes va au-delà de la transparence et de l'évaluation. Il s'agit d'un mécanisme plus actif et davantage axé sur la participation. De même que les tribunaux, les médiateurs ou d'autres modes de ré-

paration qui permettent aux citoyens de demander des comptes aux pouvoirs publics dans un cadre national, des dispositifs internationaux équivalents font leur apparition pour exiger des organisations transnationales qu'elles justifient leurs activités. L'objectif consiste à s'assurer que ces institutions n'outrepassent pas leurs pouvoirs et respectent leurs propres règles. On examine ainsi des mesures ou des décisions spécifiques en prêtant attention à toute infraction. Les procédures de type judiciaire ne corrigent pas les décisions fautives, mais peuvent pointer du doigt les mauvaises pratiques et encourager une organisation à reconsidérer ses décisions.

Les mesures récentes les plus remarquables à cet égard sont la création, en 1993, du Panel d'inspection de la Banque mondiale, qui examine les prêts, et, en 1999, du Bureau du conseiller-médiateur, qui se penche sur les activités de la Société financière internationale et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements. Le Panel d'inspection enquête sur les doléances de tout groupe d'individus capable de montrer :

- que ses membres vivent dans la zone concernée par un projet (ou qu'ils représentent cette population) et risquent d'être lésés par les activités liées à ce projet ;
- que le préjudice effectif ou prévisible résulte d'un manquement de la Banque mondiale à respecter ses propres politiques et procédures ;
- qu'ils se sont ouverts de leurs préoccupations auprès de la direction de la Banque, mais ne sont pas satisfaits du résultat de cette démarche.

Le Panel d'inspection procède à une première évaluation des doléances, en prenant en considération les réponses déjà apportées par la direction. Il peut ensuite recommander au conseil exécutif de la banque de lui confier une enquête complète. Le conseil exécutif a compétence pour lancer une telle enquête et prendre une décision finale sur la base des conclusions du panel et des recommandations de la direction de la Banque mondiale.

Le Bureau du conseiller-médiateur pour l'application des directives, constitué après consultation des actionnaires, des ONG et des milieux d'affaires internationaux, a pour mission de définir une approche viable et constructive des problèmes environnementaux et sociaux, ainsi que des doléances des personnes directement concernées par les projets financés par la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements. Ce bureau met l'accent sur le dialogue, la médiation et la conciliation. Il peut formuler des recommandations, mais ses attributions ne sont

pas celles d'un juge, d'un tribunal ou d'un agent de police.

L'une et l'autre de ces expériences ont débouché sur l'élaboration et la publication de principes et de procédures détaillés, c'est-à-dire de règles vis-à-vis desquelles les institutions peuvent être amenées à rendre des comptes. Elles ont ainsi renforcé la transparence et les possibilités de contrôle et d'évaluation.

Il existe toutefois plusieurs limites aux procédures de type judiciaire, particulièrement pour les pays en développement. Premièrement, tout le monde n'a pas les mêmes possibilités d'accès à ce dispositif, non seulement pour déposer une plainte formelle, mais également pour faire en sorte que la menace d'une procédure rappelle les dirigeants d'une institution à l'exercice de leurs pouvoirs et au respect de leurs propres règles. Dans bien des cas, les habitants de pays en développement font appel à des ONG du Nord pour les aider à présenter leurs doléances et à trouver un financement. Les détracteurs de ce type d'action affirment que l'intervention de ces ONG risque d'amener à se concentrer sur les problèmes et les thèmes qui préoccupent le plus la population des pays industrialisés. Cela reviendrait donc à négliger les revendications des pays en développement qui n'attirent pas l'attention de ces ONG. Autre risque : un processus formel, tel que le Panel d'inspection, risque d'être façonné, *in fine*, par le besoin des ONG du Nord de faire parler d'elles via la confrontation et l'épreuve de force, et non par des actions mesurées qui améliorent plus modestement, mais directement, la vie des individus.

Deuxièmement, les procédures de type judiciaire pourraient être utilisées pour attaquer de bonnes décisions qui ne souffrent que de défauts techniques mineurs. Elles peuvent en outre être longues à mettre en œuvre et coûteuses et accaparent des moyens qui devraient normalement être consacrés à la mission centrale de l'organisation concernée. Le seuil à partir duquel une plainte peut déclencher une enquête complète constitue par conséquent un point crucial.

Troisièmement, les procédures de type judiciaire consistent à vérifier si une institution respecte ses politiques et règles opérationnelles. Elles n'examinent ni ne jaugent la qualité ou les objectifs de ces politiques et de ces règles. Elles ne sauraient non plus se substituer aux voies de recours ni constituer elles-mêmes une voie de recours contre ceux qui seraient responsables de politiques et de règles néfastes. Elles ne peuvent pas empêcher que soient prises de mauvaises décisions dès lors que celles-ci sont conformes aux règles, ni mettre en cause la responsabilité des décideurs dans un tel cas. Il faut donc s'y

prendre autrement pour demander des comptes sur la qualité des règles définies.

Quatrièmement, les procédures de type judiciaire ne remédient pas aux décisions non représentatives ou mauvaises. Cependant, l'existence de nouveaux dispositifs de contrôle et de surveillance peuvent améliorer la transparence et le contrôle des activités des institutions mondiales. Elle peut également permettre aux citoyens d'un pays donné d'obtenir réparation *a posteriori* de la part d'institutions qui influent sur leur vie, mais au sein desquelles ils n'ont pas, ou peu, de possibilités de se faire entendre.

#### PROMOUVOIR LES PRINCIPES DÉMOCRATIQUES AU SEIN DES NATIONS UNIES

L'invitation à une intégration et à une démocratisation plus poussées se traduit par des appels à améliorer la représentativité des Nations Unies. Les projets de réformes portent sur trois aspects. Premièrement, il convient d'élargir la représentation au sein du système des Nations Unies, via une plus grande pluralité des voix, afin que ces institutions ne soient plus considérées comme exclusivement au service des Etats et des administrations. D'aucuns préconisent de créer une assemblée populaire, sur le modèle du parlement européen, avec des représentants élus par les citoyens de tous les pays. D'autres propositions consistent à permettre aux organisations de la société civile de participer aux débats de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et du Conseil de sécurité.

Un deuxième ensemble de propositions vise à rééquilibrer le pouvoir des organisations internationales au profit de celles qui disposent des procédures de décision les plus démocratiques, afin de corriger la tendance à la concentration du processus décisionnel par un petit nombre de pays. Ironie du sort, les organes les plus représentatifs des Nations Unies — l'Assemblée générale et le Conseil économique et social — sont généralement jugés les moins efficaces. Ce sont aujourd'hui des institutions plus riches, la Banque mondiale et le FMI, qui ont capté une large part de leur pouvoir et de leur influence, en particulier pour les questions économiques et sociales.

Cette évolution s'explique en partie par la réticence des grandes économies industrialisées, qui sont les principaux bailleurs de fonds des Nations Unies, à conférer de vrais pouvoirs à l'Assemblée générale ou au Conseil économique et social, car tous deux sont dominés par les pays en développement. En dernier ressort, c'est à la gouvernance mondiale d'équilibrer le pouvoir et les principes, l'efficacité et la

*Certains affirment que l'intervention de ces ONG risque d'amener à se concentrer sur les problèmes et les thèmes qui préoccupent le plus la population des pays industrialisés et dont les ONG du Nord se font l'écho*

légitimité. D'où diverses propositions visant à confier aux Nations Unies un rôle plus important en matière économique et sociale. Le projet de création d'un conseil de sécurité économique va dans ce sens, tout en reconnaissant qu'il faut pour cela le soutien des grandes puissances (encadré 5.5).

Le troisième ensemble de propositions concerne la suppression ou la limitation des procédures des Nations Unies jugées fondamentalement antidémocratiques. Le droit de veto au Conseil de sécurité est notamment dénoncé par beaucoup, au motif que réserver ce droit aux cinq membres permanents de cette instance revient à subdiviser les pays en citoyens de première et de seconde zone. Ces dernières années, l'augmentation rapide des opérations de maintien de la paix a focalisé l'attention sur le Conseil de sécurité (chapitre 4). Cependant, le

droit de veto ne fait pas obstacle au récent déploiement d'activité de cet organe, car les différends sont rares entre les cinq membres permanents (tableau 5.2). De plus, dans les rares cas où ce droit de veto est exercé, il ne s'applique qu'à un petit nombre de questions (tableau 5.3).

Le Conseil de Sécurité est néanmoins l'objet de critiques répétées, qui fustigent le caractère secret de ses procédures, ainsi que le droit de veto de ses cinq membres permanents. Malgré l'amélioration de la transparence de plusieurs procédures, les propositions de réformes plus vastes restent lettre morte (encadré 5.6). Il est probable que les pressions en faveur d'un changement vont s'accroître.

*PROMOUVOIR LES PRINCIPES DÉMOCRATIQUES AU SEIN DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE*

Peu nombreux sont ceux qui nient les avantages considérables découlant de l'essor des échanges mondiaux. L'année dernière, la conférence de Doha et l'entrée de la Chine à l'OMC ont mis en lumière la grande capacité de cette institution à améliorer la vie des habitants les plus pauvres de la planète. La plupart des pays en développement souscrivent au principe de négociations multilatérales afin d'ouvrir le marché mondial au bénéfice de tous. Cependant, nombre de pays s'inquiètent beaucoup des accords de l'OMC, et en particulier de la manière dont ces textes sont négociés.

Même si tous les États membres disposent d'un siège et d'une voix à la Conférence ministérielle de l'OMC, les décisions effectives sont prises lors des réunions informelles (dites « du salon vert ») d'un nombre restreint de représentants convoqués par le directeur général et fortement influencés par le Canada, les États-Unis, le Japon et l'Union européenne. La plupart des pays en développement en sont d'habitude exclus.

Il y a encore quelques années, le grand public était lui-même dans l'ignorance à cet égard. Il n'était guère informé des négociations en cours, et encore moins de leurs conséquences. Même aujourd'hui, il semble qu'au niveau national, bien des parlementaires et des hommes politiques ne soient pas au courant des grandes négociations de l'OMC, bien que celles-ci contraignent leur pays, en tant que membre de cette institution, à modifier sa politique, parfois de façon substantielle, suite aux accords sur lesquels ces négociations débouchent.

Néanmoins, depuis peu, les organisations de la société civile, du Sud comme du Nord, participent largement aux activités de l'OMC. Des

ENCADRÉ 5.5

**Retour sur le projet de Conseil de sécurité économique**

*Le Rapport mondial sur le développement humain 1994* proposait la création d'un Conseil de sécurité économique au sein des Nations Unies. Plusieurs autres instances et des personnalités se sont prononcées en faveur de cette idée, dont la Commission sur la gouvernance mondiale en 1995, Stewart et Daws en 2000 et l'Université des Nations Unies en 2001. Voici ce que préconisait le *Rapport mondial sur le développement humain 1994* :

La création d'un Conseil de sécurité économique permettrait, elle aussi, de renforcer le rôle des Nations Unies en matière de développement humain durable. Cette instance de décision suprême serait chargée d'examiner les menaces pesant sur la sécurité humaine et de définir les actions à entreprendre. Ce conseil doit garder une taille modeste permettant une gestion aisée. Il serait composé de 11 membres permanents représentant les principaux pays industrialisés et les pays en développement les plus peuplés, et de 11 autres membres choisis, par rotation, parmi divers groupes géographiques et politiques.

Dans un Conseil de sécurité économique, le système de vote devrait exclure toute possibilité de veto. Cependant, afin de rassurer toutes les instances participantes quant à la sauvegarde de leurs intérêts légitimes, le système de vote devrait faire en sorte que toutes les décisions soient adoptées non seulement par la majorité des membres dans leur ensemble, mais également par la majorité des pays industrialisés et des pays en développement pris séparément.

Le Conseil de sécurité économique coordonnerait les activités des agences des Nations Unies et surveillerait également l'orientation de la politique menée par toutes

les institutions financières internationales et régionales. Pour traduire ses décisions dans les faits, le Conseil devrait avoir accès au fonds mondial de la sécurité humaine dont la création a été proposée plus haut. Il lui faudrait également s'appuyer sur un secrétariat spécialisé, qui aurait pour mission de préparer les différentes formules soumises à son examen.

Une solution moins hardie consisterait à élargir le mandat du Conseil de sécurité actuel en lui permettant d'examiner non seulement les menaces militaires mais aussi les dangers que les crises économiques et sociales font courir à la paix.

Depuis la proposition du PNUD en 1994, des avancées ont été réalisées dans cette direction. Ainsi, le Conseil de sécurité des Nations Unies a organisé une session sur le VIH/sida en 2000, reconnaissant par là l'existence de menaces plus vastes pour la sécurité humaine. Mais, comme pour d'autres propositions visant à raviver le projet initial de conférer aux Nations Unies une influence primordiale sur le développement socio-économique, les progrès effectués vers un Conseil de sécurité économique sont terriblement lents. L'ambition maîtresse de ces propositions et d'autres est d'inverser la tendance qui consiste à accorder le maximum de pouvoir en termes de politique économique et sociale à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international, les agences de l'ONU étant reléguées à un rôle assez mineur. L'idée d'une instance telle que le CSE a aussi pour but d'améliorer la coordination entre les différentes agences des Nations Unies qui, sur la durée, se retrouvent souvent en conflit.

Sources : Commission sur la gouvernance mondiale, 1995 ; Nayyar, 2001 ; Stewart et Daws, 2000 ; *Rapport mondial sur le développement humain 1994*, PNUD, p. 90.

TABLEAU 5.2

**L'utilisation du droit de veto est devenue rare au Conseil de sécurité des Nations Unies**

Période	Chine <sup>a</sup>	France	Union soviétique/ Fédération de Russie	Royaume- Uni	Etats- Unis	Total
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>120</b>	<b>32</b>	<b>74</b>	<b>249</b>
2001	–	–	–	–	2	2
2000	–	–	–	–	–	0
1999	1	–	–	–	–	1
1998	–	–	–	–	–	0
1997	1	–	–	–	2	3
1996	–	–	–	–	–	0
1986–95	–	3	2	8	24	37
1976–85	–	9	6	11	34	60
1966–75	2	2	7	10	12	33
1956–65	–	2	26	3	–	31
1946–55	1	2	79	–	–	82

a. Entre 1946 et 1971, le siège de la Chine au sein du Conseil de sécurité a été occupé par la République de Chine (Taiwan).

Source : Global Policy Forum 2002a.

TABLEAU 5.3

**Au Conseil de sécurité des Nations Unies, le veto n'est utilisé que pour un petit nombre de sujets, 1990–2001**

Date du vote	Membre exerçant son droit de veto	Vote (oui–veto –non ou abstention)	Sujet
14 décembre 2001	Etats-Unis	12-1-2	Retrait des forces israéliennes des territoires contrôlés par les Palestiniens et condamnation des actes de terrorisme à l'encontre des civils
27 mars 2001	Etats-Unis	9-1-5	Mise sur pied d'une force d'observation des Nations Unies destinée à protéger la population civile palestinienne
25 février 1999	Chine	13-1-1	Extension des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine
21 mars 1997	Etats-Unis	13-1-1	Demande d'arrêt immédiat de la construction d'une colonie israélienne à Djabal Abou Ghounaym (Jérusalem-Est)
7 mars 1997	Etats-Unis	14-1-0	Demande aux autorités israéliennes de s'abstenir d'implanter des colonies de peuplement à Jérusalem-Est
10 janvier 1997	Chine	14-1-0	Autorisation d'envoi de 155 observateurs pour vérifier le respect de l'accord de cessez-le-feu au Guatemala
17 mai 1995	Etats-Unis	14-1-0	Territoires occupés (Jérusalem-Est)
2 décembre 1994	Fédération de Russie	13-1-1	Transport de marchandises entre la Bosnie-Herzégovine et l'ex-Yougoslavie
11 mai 1993	Fédération de Russie	14-1-0	Chypre (aspects financiers)
31 mai 1990	Etats-Unis	non disponible	Territoires occupés
17 janvier 1990	Etats-Unis	non disponible	Violation de l'immunité diplomatique au Panama

Source : Global Policy Forum 2002d.

## Nations Unies ou Club des Cinq ? La réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies

La réforme du Conseil de sécurité est au programme de l'Assemblée générale des Nations Unies depuis 1979. Elle occupe toutefois une place bien plus prépondérante depuis que la capacité d'action du Conseil s'est améliorée avec la fin de la guerre froide. De 13 seulement en 1988, le nombre des résolutions adoptées par le Conseil est passé à 93 en 1992. Ce regain d'activité, en particulier pour le rétablissement et le maintien de la paix, a motivé, tant de la part des pays industrialisés que des pays en développement, un renforcement des appels à un Conseil de sécurité plus représentatif, plus responsable et plus ouvert.

Lorsqu'en 1992, le Secrétaire général des Nations Unies a invité les pays membres à soumettre leurs commentaires sur la réforme du Conseil, 80 d'entre eux ont répondu. L'Assemblée générale a, depuis, institué un groupe de travail ouvert pour examiner sous tous leurs aspects la question de l'élargissement du Conseil de sécurité et diverses autres suggestions. Des propositions de réforme ont émané aussi bien de gouvernements que de la société civile — par exemple, du groupe de travail des ONG sur le Conseil de sécurité et de groupes de réflexion indépendants tels que la Commission sur la gouvernance mondiale. Toutes les propositions portent principalement sur deux points : l'élargissement du Conseil et la limitation du droit de veto.

Sur ces deux questions, les progrès se heurtent à l'absence de consensus, les cinq membres permanents du Conseil privilégiant le *statu quo*. Plusieurs propositions suggèrent d'élargir le Conseil en augmentant à la fois le nombre des sièges permanents et celui des sièges non permanents. Par ailleurs, l'Allemagne, le Japon et l'Inde font cause commune pour accéder au rang de membres permanents.

Cependant, plusieurs pays s'opposent à l'augmentation du nombre des sièges permanents. Plu-

sieurs autres sont favorables à l'élargissement du Conseil, mais sur la base d'un quota régional de nouveaux sièges non permanents qui seraient occupés à tour de rôle par différents pays à l'issue d'élections périodiques. Or, si l'on s'accorde largement à reconnaître que l'Afrique, l'Asie, l'Europe de l'Est et l'Amérique latine doivent avoir une représentation au Conseil, le choix des États chargés de représenter chaque région pose d'épineux problèmes : comment arbitrer, par exemple, entre l'Argentine et le Brésil, ou entre l'Inde et le Pakistan ?

Les mesures à prendre pour réformer le droit de veto sont également controversées. Ainsi, la Commission sur la gouvernance mondiale et le Comité canadien pour le 50<sup>e</sup> anniversaire des Nations Unies s'opposent fermement à ce que les nouveaux membres permanents disposent du droit de veto. Pour beaucoup, toutefois, il s'agirait là d'une nouvelle forme de discrimination entre membres de première classe et membres de seconde classe au sein du Conseil. Le Comité canadien a aussi évoqué la possibilité de ne maintenir le veto que lorsqu'au moins deux — voire trois — membres l'exercent, et a suggéré de limiter aux modifications de la Charte et au choix du Secrétaire général les questions pouvant faire l'objet d'un veto.

La Fondation Ford, de son côté, demande que les actions de rétablissement et de maintien de la paix soient les seules mesures pouvant donner lieu à un veto. La Commission sur la gouvernance mondiale envisage pour sa part un processus de réforme en deux étapes. Dans un premier temps, les cinq membres permanents accepteraient de renoncer à l'usage de leur droit de veto pendant la phase d'élargissement à de nouveaux membres ne disposant pas de ce droit. Dans un deuxième temps, les cinq membres permanents, qui se seraient alors habitués à ne pas exercer leur veto, seraient disposés à

en abandonner complètement le principe. Cette suggestion est étayée par le fait que, ces dernières années, les membres ont fait de grands efforts pour recourir le moins possible au veto.

Le débat sur le veto est symbolique d'une interrogation bien plus vaste sur le rôle des Nations Unies à travers le globe. Dans un monde plus unipolaire, cette institution est devenue, pour beaucoup de ses détracteurs, un instrument de politique étrangère aux mains de quelques grandes puissances. Dans le même ordre d'idées, on aimerait que la communauté internationale s'appuie sur des procédures insufflant plus de démocratie dans l'Organisation des Nations Unies. Compte tenu du déséquilibre des pouvoirs, ces efforts ne peuvent aller bien loin. Pour autant, au moment où les organisations internationales sont pour la première fois engagées dans un soutien actif de la démocratie, leurs processus décisionnels font l'objet d'un examen nettement plus minutieux. Suite à la forte pression exercée par l'Australie, le Canada et la Suède, le Conseil de sécurité est devenu bien plus ouvert et transparent. L'information est moins jalousement protégée. Ainsi, un ordre du jour est désormais préparé avant chaque réunion du Conseil afin de permettre aux non-membres d'élaborer des stratégies de pression sur des sujets spécifiques. Le flux des informations remontées à l'Assemblée générale s'est également amélioré. Néanmoins, le Conseil de sécurité reste largement perçu comme un héritage désuet de la seconde guerre mondiale, fonctionnant essentiellement comme un instrument aux mains de quelques grandes puissances. Si l'on ne fait pas, ou peu, de progrès sur le programme des réformes les plus importantes, telles que la suppression du droit de veto, ce sentiment ne disparaîtra pas.

Sources : Paul, 1995 et 2001 ; ACNU, 1995 ; Global Policy Forum, 2002c ; Commission sur la gouvernance mondiale, 1995 ; Thakur et Newman, 2000.

syndicats, des associations de développement et de lutte contre la pauvreté, ainsi que des mouvements de défense de l'environnement cherchent à utiliser cette organisation pour faire avancer leur cause. L'OMC ressent leur influence, non pas tant suite aux actions menées par les ONG en son sein, mais à cause des critiques très médiatisées que ces mouvements expriment à son encontre.

En 1993, à Bangalore, en Inde, un rassemblement de 500 000 paysans a ainsi bravé les accords du cycle de l'Uruguay<sup>25</sup>. En France, des syndicats agricoles ont également organisé de grandes manifestations contre l'Accord sur l'agriculture. En outre, des défenseurs de l'environnement et des consommateurs insistent sur les menaces que les accords de l'OMC font peser sur les normes relatives à l'environnement et à l'innocuité des aliments. Devant ces protestations et d'autres formes de contestation, le secrétariat et de nombreux membres

de l'OMC commencent à coopérer plus directement avec les organisations de la société civile, ce qui contribue au dialogue sur les politiques et aux négociations dans le cadre de cette enceinte.

En théorie, la règle du consensus accorde un droit de veto à tous les pays membres de l'OMC. Ce mode de prise de décision et le pouvoir qu'il donne aux pays en développement ont permis à de nombreux participants de refuser que les normes de travail figurent à l'ordre du jour du sommet ministériel de Seattle, qui s'est tenu en 1999 dans l'Etat de Washington (États-Unis). Cependant, les tractations en coulisse entre les grandes puissances, qui sont censées faciliter les décisions « par consensus », font fréquemment l'objet de critiques.

L'OMC est accusée d'être l'une des organisations internationales les moins transparentes, dans une large mesure parce que nombre des pays en développement qui en sont membres

TABLEAU 5.4

**L'Afrique est peu représentée au siège de l'OMC**

Nombre de pays africains membres de l'OMC	Nombre de représentants africains à Genève
15	0
16	1 à 3
6	4 à 6

Note : Situation en août 2001.

Source : CUTS-ARC 2001.

n'ont pas la possibilité de participer de manière effective aux négociations et aux décisions. Le principe « un pays, une voix » et la règle du consensus confèrent à l'OMC l'apparence d'une organisation démocratique. Les décisions relèvent du Conseil général ou de représentants des organes subsidiaires (tels que le Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce ou le Comité chargé de l'agriculture). Les résolutions majeures sont également prises ou validées par la Conférence ministérielle de l'OMC, qui se tient généralement tous les deux ans.

En pratique, cependant, un petit nombre de grands pays industrialisés exercent une influence prépondérante au sein de l'OMC. Les pays en développement les plus pauvres sont peu, ou pas du tout, représentés, et leur pouvoir de négociation est faible, voire nul. En 2000, 15 pays africains ne disposaient d'aucun représentant au siège de l'OMC, à Genève (tableau 5.4), alors qu'un très petit Etat comme Maurice en avait cinq. Pour remédier à ces disparités, l'OMC cherche à mettre en place une unité d'assistance technique, chargée d'épauler les pays en développement dans les négociations.

L'aspiration à une représentation plus équilibrée au sein de l'OMC fait écho à un phénomène évoqué de plus en plus souvent : la sous-représentation dans les négociations internationales. Par rapport à leur importance démographique, les pays à faible développement humain et à développement humain moyen sont en effet peu présents lors de la négociation des conventions, telles que celle sur le matériel génétique des plantes (diagramme 5.4). Une refonte plus vaste de la prise de décision au sein de l'OMC devra donc se pencher sur l'amélioration de la transparence et de la participation au sein de cette organisation.

Premièrement, les processus de consultation, de discussion, de négociation et de décision de l'OMC doivent devenir réellement transparents, ouverts, participatifs et démocratiques. Les discussions et négociations prévues ou en cours à l'OMC doivent être rendues publiques et tous les membres doivent pouvoir y prendre part. Afin de favoriser la représentation équitable de

tous les points de vue, il convient d'envisager un système de négociation associant la participation pleine et entière de l'ensemble des membres à un mécanisme de représentation efficient. L'élaboration du Protocole de Cartagena relatif à la Convention sur la diversité biologique en offre un modèle intéressant (encadré 5.7).

Deuxièmement, l'OMC doit également être impartiale et perçue comme telle. Il convient notamment d'éviter qu'elle donne l'impression de se ranger du côté des pays les plus puissants, au détriment du monde en développement. Ses structures doivent tenir compte du fait qu'elle se compose en majorité de pays en développement ou en transition, qui, sont au moins aussi intéressés que les économies industrialisées par un système multilatéral équitable et équilibré. Les procédures de l'OMC doivent permettre aux pays en développement de faire valoir leurs intérêts et d'exercer leurs droits. De plus, ces pays doivent être mieux représentés, en particulier aux postes les plus élevés.

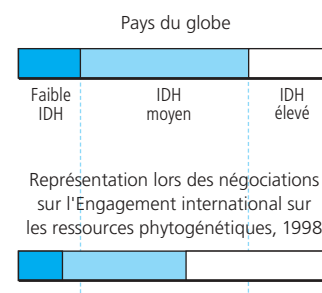
Troisièmement, il faut nettement améliorer la transparence à l'OMC, ainsi que dans les autres organisations internationales, en informant mieux les instances nationales des décisions prises. Il importe que les parlementaires soient tenus constamment informés de ce qui se passe à l'OMC et dans les autres organisations internationales, avec la possibilité d'en débattre, étant donné les répercussions de ces activités sur les politiques et pratiques nationales. Certains groupes pourraient s'opposer à un débat ouvert, qui serait contraire à leurs intérêts. Or, le débat ouvert peut apporter une légitimité politique à la libéralisation des échanges. C'est le cas en Inde, où certains mouvements restent défavorables à l'ouverture sur l'extérieur, mais où ce débat a permis un large soutien de la part des principaux partis politiques.

#### APPROFONDIR LA DÉMOCRATIE — DES IMPÉRATIFS NATIONAUX ET MONDIAUX

Ce chapitre a présenté de nombreuses propositions de réformes susceptibles de faire avancer les processus démocratiques à l'échelle mondiale. Il s'agit notamment de renforcer la représentation, la transparence et l'obligation de rendre des comptes, de manière à promouvoir des changements spécifiques dans les institutions internationales.

Lorsqu'on refuse un accroissement de la participation et de la représentation, on avance généralement qu'une telle évolution rendrait la prise de décision peu commode, voire impraticable. Or, cet argument doit être confronté à une

DIAGRAMME 5.4

**Quelles voix sont entendues au sein des organisations internationales ?**

Source : PNUD, 2000a.

### Le Protocole sur la sécurité biologique : un modèle pour la gouvernance mondiale intégratrice ?

Les négociations mondiales se sont multipliées ces dernières années et revêtent aujourd'hui une importance considérable. Les acteurs de ces processus ont ainsi été incités à comparer les multiples types de négociations en cours et à déterminer des modèles plus transparents et plus démocratiques. En particulier, de nombreux forums cherchent maintenant les moyens de conférer un droit de parole plus égalitaire à tous les pays participants. Le Protocole de Cartagena sur la sécurité biologique, conclu lors de la Convention sur la biodiversité, illustre parfaitement cette approche concertée.

Les négociations qui ont abouti au Protocole de Cartagena ont débuté en 1996 et se sont achevées en 2000. A un certain stade du processus, alors que la date butoir approchait et que les différends entre les parties en présence semblaient encore gigantesques, on a craint que les discussions s'arrêtent. Mais grâce à la conjugaison de méthodes transparentes et innovantes et d'une présidence active et impartiale, les acteurs présents à Cartagena ont pu conclure avec succès l'une des négociations les plus délicates de l'histoire du droit international.

Lorsqu'il a pris la présidence de la première réunion extraordinaire de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, à Cartagena, en février 1999, Juan Mayr Maldonado, ministre colombien de l'Environnement, a imposé de nouvelles méthodes de négociation. Il a continué d'employer ces méthodes pour la consultation informelle des membres de la Convention, à Vienne, en septembre 1999, jusqu'à la conclusion des négociations lors de la reprise de la réunion extraordinaire de la Conférence des Parties à Montréal, en janvier 2000.

Les principaux éléments de ces méthodes sont les suivants :

- Le regroupement des pays participants en fonction de leurs intérêts et de leurs positions, plutôt que par origine géographique ou niveau de PIB. Elles comportent une innovation importante : le groupe d'intérêt commun, qui a permis à la plupart des pays en développement de s'associer pour défendre une même position, tandis que les

quelques autres qui avaient une position différente pouvaient se joindre à un autre groupe. Il s'agissait là d'un écart par rapport à la règle habituelle qui consistait à réunir les pays en développement dans une catégorie unique, celle du « Groupe des 77 et de la Chine ».

- La sélection, au sein de chaque groupe, de représentants pour jouer les porte-parole, le nombre de porte-parole dépendant du nombre de membres du groupe. Cette approche a permis une représentation plus équitable des opinions.
- L'autorisation faite à tous les pays membres d'assister aux négociations, même si celles-ci étaient menées par les porte-parole. Les réunions ont ainsi pu être transparentes et ouvertes à la participation de tous les membres.
- L'encouragement de la participation des organisations non gouvernementales (ONG). A Vienne, le président de la réunion a rencontré séparément les représentants des ONG et du secteur. En réponse à la demande des ONG d'assister aux négociations, leurs représentants ainsi que ceux des organisations internationales ont pu entendre une retransmission radiophonique en temps réel des discussions, dans une pièce mise à leur disposition à côté de la salle où se déroulaient les consultations des pays. A Montréal, tous les observateurs, y compris la presse, ont été autorisés à assister aux séances plénières.

C'est à ces nouvelles dispositions que les négociations complexes et souvent houleuses autour du protocole doivent leur issue heureuse. Elles ont permis un équilibre réel entre trois priorités parfois contradictoires : donner à tous les membres la possibilité de participer, permettre aux négociations entre un si grand nombre de pays de s'achever dans les délais impartis, et instaurer transparence et ouverture afin que les membres puissent disposer des informations nécessaires pour suivre les discussions. Cette nouvelle approche a également amélioré le flux d'informations vers les ONG et accru l'engagement de ces dernières.

Sources : Ling, 2000 ; Khor, 2002.

réalité nouvelle : les Nations Unies, le FMI, la Banque mondiale et l'OMC ont tous constaté qu'il était souvent impossible de progresser sans une participation et une représentation élargies.

On attend des organisations internationales qu'elles proposent un large éventail de biens publics mondiaux qui exigent le respect de certaines règles par tous les pays. A cette fin, elles ont besoin du soutien actif des populations des économies industrialisées comme des pays en développement. Ces populations doivent s'engager en faveur d'objectifs mondiaux. Cet engagement et cette action ne sont possibles que si les organisations internationales sont reconnues comme légitimes. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles doivent ou pourraient refléter les intérêts de tous les groupes et mouvements que compte la planète. En revanche, elles doivent montrer qu'elles tiennent compte de la diversité des intérêts et faire la part des choses de manière juste et équitable.

Ancrer plus profondément la démocratie à l'échelle du globe supposera 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 industrialisés comme des pays en développement, via une coopération mondiale plus intégratrice, qui donne plus largement la parole aux exclus et aux laissés-pour-compte.

La concrétisation de ces vœux dépendra, en grande partie, de l'aptitude des citoyens et des pouvoirs publics des pays les plus puissants à admettre que les réformes sont dans leur intérêt. D'ailleurs, plus l'interdépendance entre les pays s'accroît, plus cet intérêt est manifeste. Les institutions internationales encouragent la démocratie et les principes démocratiques dans les économies en développement et en transition, ce qui est extrêmement positif. Mais ces objectifs ne seront pas atteints sans leur corollaire naturel : le renforcement de la démocratie, de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes au sein même de ces institutions. Ce double processus — ancrage de la démocratie au niveau national et mondial — offre la possibilité de transformer la vie des habitants de notre planète.