Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès

Multilatéralisme : une réforme possible

Henri Nallet
Hubert Védrine

Avec la collaboration de
Patrick Lefas, Denis Tersen et Sébastien Turcat

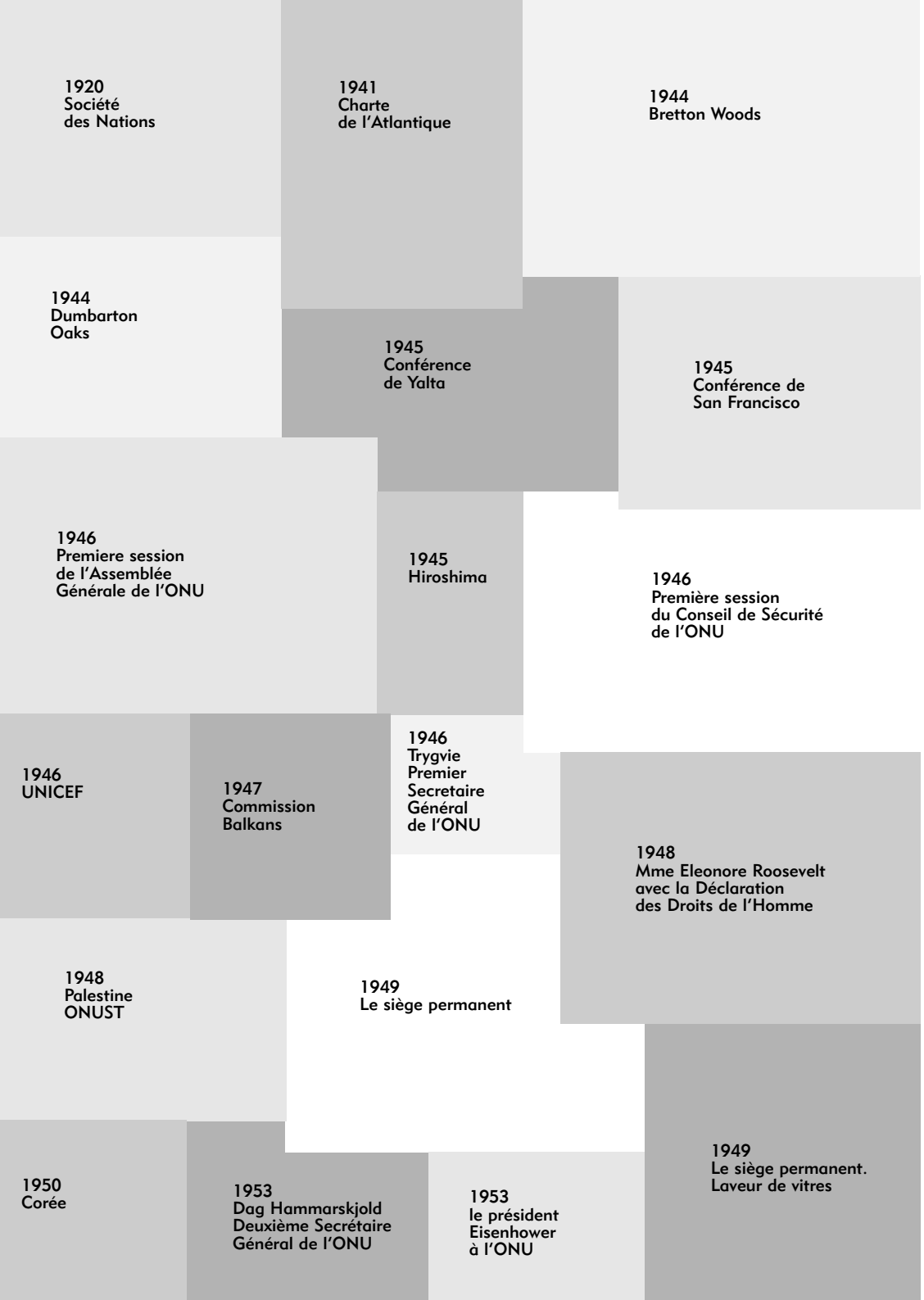
N°43 - Septembre 2004

Préambule

« Les institutions mondiales, les Nations-Unies, le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale et l'Organisation Mondiale du Commerce, sont appelées à une réforme démocratique, et c'est ce que doivent construire la gauche et le centre progressiste »

José Luis Rodriguez Zapatero
(*Le Monde*, 29 juillet 2004)

Un groupe de travail s'est constitué au printemps 2003 au sein de la Fondation Jean-Jaurès autour d'une idée simple : ses membres voulaient s'opposer au militarisme, à l'unilatéralisme affiché et provocateur de l'administration Bush qui risquait, de proche en proche, de vider de leur contenu et de saper les institutions multilatérales héritées de 1945. En même temps, ils étaient conscients des lacunes ou des faiblesses de ces mêmes institutions. Ils ont donc pensé qu'il fallait opposer à l'actuelle politique américaine plus que de l'indignation, plus que la simple référence aux traités multilatéraux existants : un projet de rénovation des Nations-Unies au sens large pour redonner à celles-ci et à tout le système multilatéral, une représentativité, une légitimité et une efficacité



réelles, qui rendent très difficile à une puissance, même dominante, de les utiliser à son seul profit comme de les ignorer ou de les contourner. Opposer à l'unilatéralisme de Bush un multilatéralisme crédible et efficace, tel est le point de départ.

“ Opposer à l'unilatéralisme de Bush un multilatéralisme crédible et efficace. ”

Mais la difficulté qui nous est tout de suite apparue est le grand nombre de projets de réforme des Nations-Unies déjà présentés depuis une dizaine d'années … et de leur échec jusqu'ici. Dans les années quatre-vingt-dix, la fin du monde bipolaire et de la guerre froide avait en effet fait se lever un vent d'optimisme dans le monde occidental, et dans quelques autres parties du monde, au sein du système des Nations-Unies lui-même comme dans cette vaste mouvance dénommée aujourd'hui “ société civile internationale ”. Un certain nombre de responsables, à commencer par le Secrétaire Général des Nations-Unies lui-même, d'organisations ou de personnalités ont pensé que le moment était re-venu de réformer les Nations-Unies, que c'était toujours nécessaire, mais surtout enfin devenu possible. Or, aucune de ces propositions n'a abouti. Nous avons voulu comprendre pourquoi. Et nous avons estimé au sein du groupe que cela n'était pas une raison suffisante pour renoncer mais que nous devions, avant d'avancer nous-mêmes des propositions que nous voulons substantielles, mais néanmoins crédibles, analyser méthodiquement les obstacles rencontrés, les positions et les arguments des opposants déclarés ou masqués à toute réforme. Car le statu quo a ses partisans et ses bénéficiaires, bien au-delà de l'administration Bush.

Dans cet esprit, nous avons d'abord réfléchi à des réformes et à des mesures qui renforceraient la crédibilité politique et la capacité opérationnelle de l'ensemble du système des Nations-Unies non seulement à mieux faire face aux crises qui mettent en péril la paix et la sécurité du monde, mais aussi à mieux remplir leur mission permanente de coopération internationale. Nous nous sommes ensuite demandé comment améliorer la capacité de “ gou-

“ « Réguler la dérégulation » : une difficulté conceptuelle, oui. Un maintien du statu quo, non. ”

vernance ” ou de “ régulation ” des organes spécialisés des Nations-Unies, des institutions de Bretton Woods qui avaient d’ailleurs à l’origine été conçues comme faisant partie du système des Nations-Unies mais s’en sont détachés, et de l’organisation mondiale du commerce, ainsi que d’autres organes à créer éventuellement. Nous avons bien mesuré la difficulté intrinsèque qu’il y a à vouloir “ réguler la mondialisation ” puisque celle-ci coïncide et découle largement de la libéralisation générale et que cela revient donc à vouloir “ réguler la dérégulation ”. Mais cette difficulté conceptuelle et pratique ne nous a pas conduits à prôner le statu quo.

En tenant compte des propositions déjà formulées et des obstacles prévisibles, nous avons recherché quelles réformes-clés difficilement contestables pour rénover le système multilatéral et le rendre apte à mieux répondre aux attentes de l’humanité d’aujourd’hui. Nous espérons ainsi contribuer à la réflexion, au débat, au sein de la gauche française et européenne et plus largement dans l’ensemble de l’opinion, sur l’une des questions qui commandent aujourd’hui l’avenir des relations internationales et le visage que le monde prendra demain.

Nos propositions s’ordonnent autour :

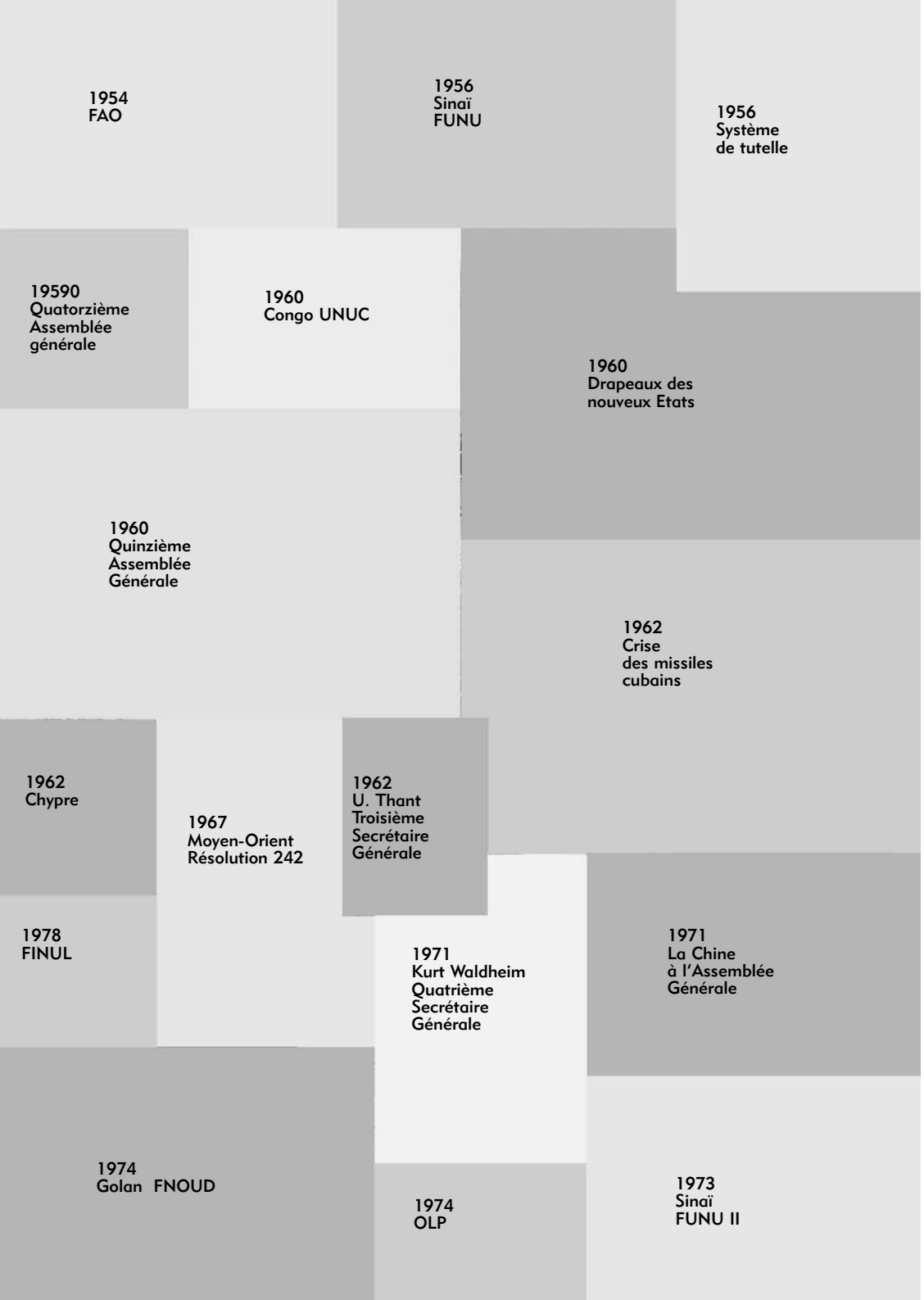
1) Des fonctions de l’organisation des Nations-Unies pour le maintien de la paix au sens large ;

2) De la régulation économique et sociale dans le cadre de l’actuel système multilatéral.

Nous avons sciemment choisi d’alourdir le texte concernant la régulation économique compte tenu de la relative technicité des modalités de réformes de ces organisations. ❀

Introduction

Pour beaucoup d'esprits dans le monde, et particulièrement à gauche et en Europe, la référence aux " Nations-Unies " va de soi dans les relations internationales. Préparée par une longue maturation des mentalités au cours du XXe siècle, elle est même devenue un automatisme, une formule magique, presqu'une panacée, comme sont censés l'être le " multilatéralisme ", la " légalité internationale ", la " prévention des conflits " ou encore le " maintien de la paix ". Pendant les années 90, après la fin de la Guerre froide, un vent d'optimisme a soufflé, redonnant vigueur en la croyance en une " communauté internationale ". « *En tant qu'elle met l'accent sur une solidarité mondiale et sur un dépassement des États par une ou des formes d'organisations sinon susceptibles, d'imposer une politique aux États, du moins d'exercer une influence sur celle-ci* »[1]. Cette notion était supposée avoir fait table rase du passé et rendu caduques les rapports de force, le fait accompli,



l'unilatéralisme, le recours à la guerre pour régler les conflits. Et pourtant, la fréquence dans le monde de comportements unilatéraux, la persistance de crises graves et l'impuissance de l'Assemblée Générale ou des sommets mondiaux des Nations-Unies à faire rentrer dans les faits leurs vœux ou leurs décisions, démentaient cette confiance. De plus, aucune des réformes envisagées de l'Organisation multilatérale destinées à lui donner plus de pouvoir ne parvenait à voir le jour. Malgré cela l'idée se répandait pourtant que la Charte de San Francisco du 26 juin 1945 allait enfin s'appliquer. Et le 8 septembre 2000, la déclaration solennelle dite " du Millenium " résumait solennellement ces espérances.

Mais, par sa politique brutale, unilatéraliste, militariste et manichéenne, l'Administration Bush a fait voler en éclats cet espoir en l'imminence d'un monde idéal consensuel et post-tragique. Certes, elle n'est pas seule en cause et d'autres acteurs des relations internationales, étatiques ou non, légaux ou criminels, voire terroristes, n'ont cessé de violer ou de bafouer gravement les règles proclamées, ou de démontrer la persistance au sein de l'humanité d'antagonismes fondamentaux. Mais là, la remise en cause était le fait de la puissance dominante, de la grande démocratie américaine, celle-la même qui, au lendemain de la Première puis de la Seconde Guerre mondiale, avec les Présidents Wilson, Roosevelt et Truman, avait très largement inspiré la conception de la Société des Nations, puis plus tard de l'Organisation des Nations-Unies. Le choc et la désillusion n'en étaient que plus profonds. Cette approche plus réactionnaire que néo-conservatrice des relations internationales a d'ailleurs conduit les Etats-Unis à se fourvoyer en Irak dans un piège colonial classique, où ils ont démontré à la fois leur supériorité militaire absolue et leur totale impréparation politique. Cette politique de l'Administration Bush a provoqué, quasiment dans le monde entier, un rejet et une impopula-

" La politique de l'Administration Bush a provoqué, quasiment dans le monde entier, un rejet et une impopularité sans précédent, soulignant que le monde actuel supporte de moins en moins que le recours à la force puisse être encore décidé par un pays seul. "

rité sans précédent, soulignant que le monde actuel supporte de moins en moins que le recours à la force puisse être encore décidé par un pays seul, a fortiori sans motif convaincant, et sans être en état de légitime défense. Alors que cette dernière justification n'avait pas été contestée aux Etats-Unis, après le 11 septembre, lorsqu'ils avaient décidé de représailles légitimes contre les Talibans et Al Quaïda, de nombreuses condamnations ont été proférées à l'encontre de l'Administration Bush, au nom de l'ONU et des " grands principes du multilatéralisme ". Les dirigeants américains ont rétorqué que l'ONU avait été incapable de régler aucun des problèmes du monde, qu'elle apprécierait que les autres membres du Conseil de Sécurité la soutienne, mais qu'elle agirait seule s'il le fallait. Ce qu'elle fit, en dépit de l'active mais impuissante contestation de la diplomatie française.

Il y a cependant quelque chose de spécieux à reprocher aux Nations-Unies : leur inefficacité. En effet, une Assemblée Générale de cent quatre-vingt-onze États, un Conseil de Sécurité de quinze membres, dont cinq permanents dotés d'un droit de veto, dont les pouvoirs et les rapports sont régis avec précision par une Charte, ne peuvent qu'être lourds et lents. C'est le prix à payer pour cette sorte de démocratie mondiale des États, et il est inévitable que cela évoque une assemblée de copropriétaires. On ne peut vouloir une chose et son contraire : empêcher ou limiter la domination d'une, ou de quelques puissances, et refuser les contraintes du multilatéralisme.

En outre, l'ONU a été conçue, dès l'origine, comme la réunion de *tous* les Etats quels qu'ils soient pour assurer la sécurité mondiale, avec une direction – le Conseil – pour assurer la sécurité, et non pas comme le rassemblement des seules démocraties réunies pour propager leurs valeurs dans le monde. Ce sont deux conceptions différentes. Ces dernières années, sûrs de leur force, les Occidentaux ont eu tendance à négliger – à tort – la première fonction et à mettre l'accent sur la seconde. Les contestataires de la politique Bush dans le monde – y compris aux Etats-unis – risquaient d'en rester à une protestation stérile en opposant à l'unilatéralisme de Bush une ONU largement mythique, en tout cas idéalisée. Il serait paradoxal, en réaction aux outrances de la politique américaine actuelle, d'oublier les insuffisances flagrantes des Nations-Unies et les réflexions pertinentes menées au cours des dix années précédentes pour tenter d'y remédier. Il faut les reprendre et les réinsérer dans une démarche nouvelle. C'est un ensemble d'institutions multilatérales réformées et rénovées qu'il faut opposer à la politique nuisible des néo-conservateurs américains, pour constituer au total une nouvelle ONU, faute de quoi la tentation unilatérale restera toujours aussi présente pour les Etats les plus forts, les plus déterminés ou les moins scrupuleux. Mais il est impossible dans cette démarche d'ignorer les obstacles à une réforme de l'ONU, car il ne peut s'agir d'opposer à une critique pragmatique et cynique de l'organisation multilatérale un projet intellectuellement parfait mais irréalisable. À vrai dire de très nombreuses petites réformes concrètes ont déjà eu lieu à diverses reprises, qu'il serait injuste de négliger. D'autres sont envisageables. Mais cela ne suffira pas. Notre projet politique doit aller au-delà en étant à la fois complet sans cesser d'être réaliste. ❀

" Une Assemblée Générale de 191 États, dont les pouvoirs et les rapports sont régis avec précision par une Charte, ne peuvent qu'être lourds et lents. C'est le prix à payer pour cette sorte de démocratie mondiale des États. "

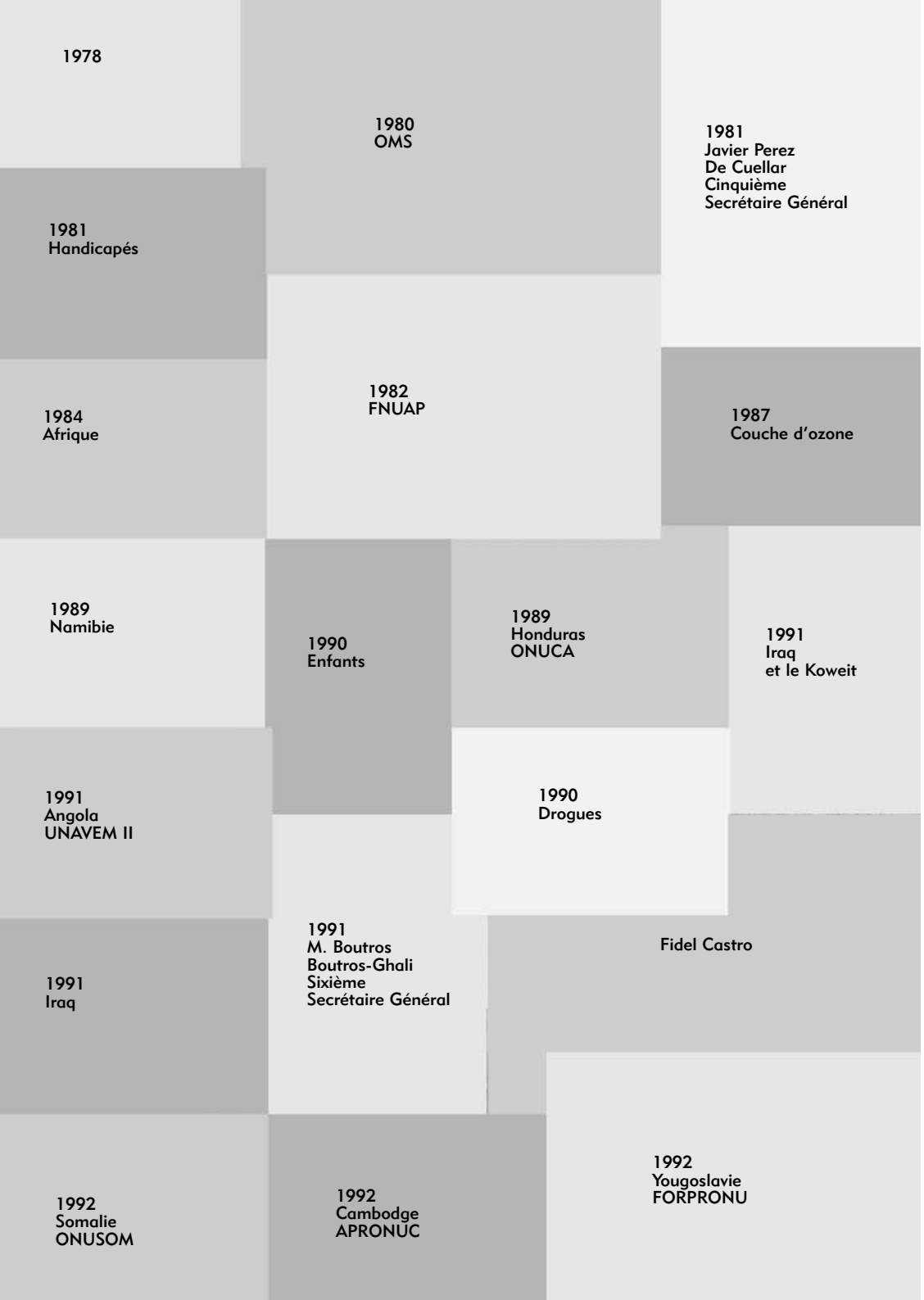
"C'est un ensemble d'institutions multilatérales réformées et rénovées qu'il faut opposer à la politique nuisible des néo-conservateurs américains, pour constituer au total une nouvelle ONU. Faute de quoi, la tentation unilatérale restera toujours aussi présente pour les Etats les plus forts, les plus déterminés ou les moins scrupuleux. "

Première partie

Réformer l'ONU

Nous commencerons d'abord par examiner comment le mécanisme central de la " sécurité internationale ", le recours légal à la force, et donc les pouvoirs et le fonctionnement du Conseil de Sécurité, peuvent être améliorés. Les propositions sur ce point se sont heurtées à trois types d'oppositions : celle de bénéficiaires du statu quo, notamment les membres permanents actuels, qui à propos du veto ou du nombre de permanents, ne veulent pas voir supprimés, réduits ou dilués, leurs avantages. Celles de pays qui ne veulent pas voir des rivaux bénéficier d'une éventuelle réforme, par exemple, le Pakistan qui ne veut pas que l'Inde devienne membre permanent. Enfin celles de nombreux pays indépendants depuis peu qui ne veulent pas voir entamée leur récente souveraineté nationale.

À s'en tenir à ces données, une réforme de la Charte est quasiment impossible puisqu'elle nécessite l'accord des deux-tiers des États membres et surtout celui de la totalité des membres perma-



nents qui ne vont pas scier la branche sur laquelle ils sont assis. Ou alors il faudrait des circonstances exceptionnelles, comme le lendemain d'une guerre mondiale. Dans ces cas-là, la " réforme " est plus facile car, sous couvert de communauté internationale, ce sont les vainqueurs qui dictent leur loi comme on l'a vu avec la Charte de San Francisco adoptée le 28 juin 1945, préparée de 1943 à 1945, entre Roosevelt, Churchill, Staline et leurs collaborateurs à Téhéran en décembre 1943, Dumbarton Oaks en juillet-août 1944, et Yalta en février 1945. Nous ne sommes pas aujourd'hui, heureusement, dans une situation analogue !

" Entre la résignation aux politiques Bush/Rumsfeld et le simple retour confortable à une invocation routinière de l'ONU, il doit bien y avoir une autre voie. Il *faut* ouvrir une autre voie. "

Mais entre la résignation aux politiques type Bush/Rumsfeld et quelques autres, et le simple retour confortable à une invocation routinière de l'ONU accompagnée d'une instrumentalisation de fait par la ou les puissances dominantes, il doit bien y avoir une autre voie. Il *faut* ouvrir une autre voie. En proposant quelques réformes clés, en dépit des oppositions et des obstacles bien connus et répertoriés, il s'agirait de créer un mouvement d'opinion assez puissant pour être capable de surmonter ces derniers. D'abord, au sein de la gauche française et européenne, puis au sein des Organisations internationales, gouvernementales ou non. Puis partout dans le monde où existe une soif d'ordre international plus juste. Et un jour, même, dans une partie de l'opinion américaine au service de ce qui pourrait être un grand projet euro-américain. À la longue, il faudrait rendre politiquement coûteux, même pour la Chine ou la Russie, désireuses de s'insérer de plus en plus dans la vie mondiale, de s'opposer à toute réforme. Il s'agirait donc d'être prêt pour le moment décisif, quand il se présentera.

Et, en attendant, chaque fois qu'il sera possible d'accomplir, des réformes plus limitées, saisir l'occasion de faire avancer, ne serait-ce que d'un pas, la cause ici défendue. Dans cette réflexion, devions-nous raisonner d'emblée comme si l'Union européenne était déjà un acteur majeur des relations internationales, ce que

“ Nous avons refusé de faire de l'Europe politique un préalable supplémentaire à la mise en œuvre d'une réforme qui a déjà beaucoup d'obstacles à franchir. ”

beaucoup d'entre nous souhaitent, et même anticiper sur une éventuelle étape ultérieure où l'Union européenne se serait substituée aux autres Etats membres, par exemple à travers un siège unique au Conseil de Sécurité ? Même si la convergence et la coordination des politiques étrangères des Etats membres est en principe une obligation ; même si le travail du Haut Représentant pour la PESC a déjà permis d'élargir la partie commune de la politique étrangère des membres de l'Union ; même si l'existence d'un ministre européen des Affaires étrangères renforcera ce mouvement, force est de constater que nous sommes encore très loin du compte. Certes les Européens d'aujourd'hui partagent une même conception pacifique des rapports internationaux, un même attachement aux principes du multilatéralisme.

Mais sur les problèmes concrets et dans les crises graves, il faut bien constater que les avis divergent encore très souvent comme l'épisode irakien l'a cruellement rappelé. Dans ces conditions nous avons estimé qu'il fallait travailler à ce que les Européens s'expriment et agissent de la façon la plus harmonisée possible dans le système multilatéral qui est pour eux un cadre naturel et privilégié. Chaque fois que cette expression commune est possible au prix d'un effort, celui-ci mérite d'être entrepris, mais nous avons refusé de faire de l'Europe politique un préalable supplémentaire à la mise en œuvre d'une réforme qui a déjà beaucoup d'obstacles à franchir.

Dans cet esprit, nos propositions principales portent sur l'élargissement du Conseil de Sécurité, l'encadrement du veto, l'usage du veto, l'élargissement du Chapitre VII, la revitalisation du Conseil de tutelle, l'OMC, les Institutions de Bretton Woods, d'autres organisations à créer, un Conseil consultatif mondial, l'harmonisation des institutions multilatérales économiques et sociales par un Conseil économique et social rénové. La question du Secrétaire Général n'est pas ici traitée en détail, mais il est clair que si son mandat était assez long – 7 ans ? – et non-renouvelable, il disposerait alors de plus d'indépendance et d'autorité. Au total, nous soumettons à la discussion un ensemble de propositions concernant l'ensemble du système multilatéral actuel destinées à le rendre plus adapté au monde actuel et plus efficace, toutes réalisables dès lors qu'un minimum de volonté politique les anime. ❀

“ Nous soumettons à la discussion un ensemble de propositions toutes réalisables dès lors qu'un minimum de volonté politique les anime. ”

LE CONSEIL DE SECURITE

L'élargissement du Conseil de Sécurité

Le Conseil est en charge de la mission première de l'Organisation : la paix. L'article 24 de la Charte lui a conféré « *la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaît qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité [il] agit en leur nom* ». La Charte laisse au Conseil le soin de définir les situations qui peuvent constituer une menace contre la paix puisqu'en vertu de l'article 39 de la Charte, c'est lui qui dispose du pouvoir de qualification juridique. Le rôle du Conseil est donc crucial. La composition actuelle – cinq membres permanents dotés de droit de veto, Etats-Unis, Russie, Chine, Royaume-Uni, France – fixée en 1945 alimente des contestations de toutes sortes et un feuilleton sur son élargissement. Rappelons que le Conseil de Sécurité a déjà été élargi en 1965, mais il ne s'agissait que de faire passer le nombre de membres non-permanents tournants, élus pour un mandat de deux ans non-renouvelable, de 11 à 15.

À la demande du Secrétaire Général de l'époque Boutros Boutros Ghali, un groupe de travail *ad hoc* a présenté le 20 mars 1997 des propositions de réforme du Conseil de Sécurité qui depuis sont restées lettre morte bien qu' " une réforme rapide et un élargissement du Conseil de Sécurité " soient périodiquement souhaités, comme par exemple par le sommet du Millenium en l'an 2000, " afin d'accroître sa représentativité et sa légitimité, aux yeux de tous dans le monde ".

" Notre postulat est que le Conseil de Sécurité, doit être avant tout élargi de façon convaincante, la moins discutable possible, pour retrouver une légitimité. "

Notre postulat est que le Conseil de Sécurité, aujourd'hui affaibli et contourné, doit être avant tout élargi de façon convaincante, la moins discutable possible, pour retrouver une légitimité. Certes l'idéal serait un Conseil de Sécurité restreint. Mais compte tenu du nombre actuel des Etats membres et de la diversité mondiale c'est impraticable. Comment alors choisir de nouveaux membres permanents ?

" Il s'agit avant tout de rendre le Conseil représentatif du monde de 2004. "

Faut-il des critères pour l'entrée au Conseil ?

La Charte ne prévoit pas le cas de nouveaux membres permanents et donc à fortiori, des critères pour les choisir. Puisqu'il s'agit avant tout de rendre le Conseil *représentatif* du monde de 2004, peut-on préciser cette notion de représentativité ? Quatre critères peuvent y être rattachés directement :

➜ En premier lieu, le critère *géographique* ou géopolitique. Aujourd'hui, tous les continents et les ensembles géopolitiques ne sont pas représentés. Or le Conseil ne peut pas être composé que de pays du Nord.

➜ Le critère de la *population*. Mais il ferait passer bien des pays avant la France ou la Grande-Bretagne.

➜ Le critère de la *puissance*, militaire ou économique qui rejoint le critère *d'efficacité* essentiel pour les participants à la Conférence de Yalta et les rédacteurs de la Charte.

➜ Le critère *linguistique*. Par exemple, il n'y a pas actuellement de membre permanent hispanophone ou arabophone.

En fait, chacun comprend que ces divers critères seront pris en compte d'une façon ou d'une autre mais que le choix final sera synthétique et politique. Les nouveaux membres permanents devront être *représentatifs*. Faut-il, de surcroît qu'ils soient *exemplaires* ?

" Les nouveaux membres permanents devront être *représentatifs*. Faut-il, de surcroît qu'ils soient *exemplaires* ? "

➜ Exemplaires dans leur respect des

Droits de l'Homme ? Ce serait souhaitable et dans un monde idéal cela devrait aller de soi. Cela commencerait par la ratification et le respect, outre de la Charte, des six grandes conventions des Nations-Unies sur les Droits de l'Homme. Mais *qui* jugerait du respect satisfaisant des Droits de l'Homme par les éventuels nouveaux membres ? Et faudrait-il exiger d'eux plus que des membres permanents actuels ? Ou sommer les permanents actuels de se mettre en conformité avec les nouvelles règles ? Qui en aurait le pouvoir ? Et que faire s'ils refusent cette " ingérence " ? On arrive vite à une impasse. C'est donc un objectif, une perspective légitime, mais nous ne jugeons pas possible d'en faire une condition préalable stricte à un élargissement déjà difficile.

➜ Exemplaires dans leur capacité à remplir leurs fonctions et leurs engagements internationaux ? À contribuer au budget des Nations-Unies ou aux opérations de maintien de la paix ou à atteindre le niveau d'Aide Publique au Développement recommandé ? Là aussi ce serait logique et cela rejoint le critère d'efficacité, essentiel en 1945. Mais ce critère pourrait être utilisé pour écarter des pays très représentatifs de certaines régions du monde qui, aujourd'hui, ne sont pas représentés.

➜ Exemplaires dans leur sens des responsabilités par rapport aux générations futures, la limitation de l'effet de serre, la lutte contre les effets prédateurs du développement ? C'est peut-être, de tous les critères envisageables, celui qui s'imposera à l'avenir de la façon la plus impérieuse. Mais aujourd'hui cela bloquerait la réforme.

Notre conclusion est que le Conseil de Sécurité élargi doit d'abord être, et avant tout autre perfectionnement ultérieur souhaitable mais aujourd'hui irréalisable, plus représentatif du monde actuel et en même temps efficace et crédible. À quels choix cela nous conduit-il ?

À quels Etats élargir ?

L'Allemagne

À tous points de vue, l'Allemagne s'impose et ne cache plus qu'elle est candidate. Gerhard Schröder a déclaré : " l'Allemagne est prête à prendre plus de responsabilités au sein de l'ONU ". L'Italie n'y est bien sûr guère favorable, et d'autres pays européens, peut-être, sans le dire. Mais la présence de l'Allemagne porterait à trois le nombre de pays européens au sein du Conseil, ce qui relancerait sans doute l'idée évoquée à plusieurs reprises, surtout par les plus fédéralistes des Européens, par les " petits " pays de l'U.E. par le Parlement européen ou par le Département d'Etat Américain qui juge les Européens " surreprésentés ", d'un *siège européen unique* se substituant aux sièges britannique, français et à un potentiel siège allemand. L'idée d'un siège unique représentant près de trente Etats et quatre cent cinquante millions d'habitants, séduit, par une sorte d'effet de masse, beaucoup d'esprits.

Mais quelle politique suivrait ce représentant unique de l'Europe et quel serait son vote ? Compte tenu des divergences profondes et anciennes entre Européens récemment avivées sur ce que l'Europe doit être et faire dans le monde, ramener les voix européennes de deux (ou trois) à une, sachant que cette voix sera souvent condamnée à l'abstention ou à des positions générales de principe par manque de détermination commune suffisante ne serait pas, dans l'immédiat, un progrès ! Il paraît de toute façon exclu que le Royaume-Uni renonce à son siège. Pour autant, nous ne pouvons abandonner cette perspective. Mais il faudra d'abord travailler à ce que les Européens bâtissent une politique réellement commune sur la base de conceptions du monde et d'une action extérieure harmonisées en profondeur. D'ici là, et en attendant, l'entrée de l'Allemagne est justifiée.

Le Japon

Son entrée au Conseil de Sécurité serait évidente là aussi, tous critères confondus, même si la Chine, et plusieurs autres pays asiatiques, n'y sont pas très favorables.

L'Inde

Son immense population, sa superficie, sa situation géographique, sa puissance militaire comme son économie émergente, sa démocratie, sont autant de facteurs qui justifieraient sa place au Conseil, nonobstant les oppositions chinoise et pakistanaise.

Trois autres cas sont moins aisés à trancher :

L'Amérique Latine

En termes de représentativité globale, un pays latino-américain s'impose. Brésil ? Mexique ? Voire Argentine ? En faveur du Brésil, géant de l'Amérique Latine : sa superficie, sa population et son poids économique. Son seul handicap est d'être lusophone.

L'Afrique

Un pays africain est également indispensable. Lequel ? L'Afrique du Sud pour son régime politique et son économie ? Le Nigeria pour sa dimension et sa population ? La question reste posée.

Le Monde Arabe

La limite du raisonnement par " continents " est qu'il serait théoriquement possible de composer un Conseil de Sécurité représentatif sans pays arabe, puisque le monde arabe est à cheval entre Afrique et Asie ! Cela signifierait *ipso facto* l'échec de la réforme. Or, le monde arabe et arabo-musulman ne se sentirait pas représenté par un Etat africain ou asiatique non arabe (et réciproquement). Le monde arabe doit avoir un siège en tant que tel. On pense évidemment à l'Egypte, mais d'autres pays ou formules sont possibles. En résumé : Allemagne, Japon, Inde, un pays latino-américain, un pays africain, un pays arabe : six permanents de plus, onze au total.

" Allemagne, Japon, Inde, un pays latino-américain, un pays africain, un pays arabe : six permanents de plus, onze au total. Concernant les trois derniers si un choix permanent s'avérait impossible on pourrait envisager que le titulaire du nouveau siège permanent soit désigné, par exemple pour deux ans, par les organisations régionales concernées. "

Concernant les trois derniers si un choix permanent s'avérait impossible on pourrait envisager que le titulaire du nouveau siège permanent soit désigné, par exemple pour deux ans, par les organisations régionales concernées. Cela serait un membre permanent tournant. En cas de blocage, une formule d'attente, plus souple, consisterait à ouvrir la possibilité pour les membres non permanents d'être réélus pour plusieurs mandats correctifs et de laisser ainsi en douceur l'Assemblée générale préfigurer les contours du futur élargissement du Conseil. ❀

La réforme du droit de veto et la réforme du Chapitre VII

Le droit de veto est la disposition à la fois la plus importante et la plus novatrice de l'ONU, par rapport à la SDN. Il a fait l'objet de longues tractations à la conférence de Dumbarton Oaks, résumées ainsi par un mémorandum américain à Yalta :

« Il a été convenu à Dumbarton Oaks que certaines questions seraient gardées à l'étude pour un règlement ultérieur. De ces questions, la principale est celle du mode de vote qui serait appliqué au Conseil de Sécurité. À Dumbarton Oaks, les trois délégations examinèrent à fond toute la question. Depuis, elle a été étudiée continuellement et complètement par chacun des trois gouvernements. Le 5 décembre 1944, le Président a adressé au Maréchal Staline et au Premier ministre Churchill une proposition en vue du règlement de la question. La partie C du Chapitre VI des propositions faites à Dumbarton Oaks serait, en substance, ainsi libellée :

C. – Le vote.

1° Chaque membre du Conseil de Sécurité aurait droit à une voix.

2° Les décisions du Conseil de Sécurité en matière de procédure seraient prises par une majorité de sept membres.

3° Les décisions du Conseil de Sécurité sur tout autre sujet seraient prises par une majorité de sept voix, y compris celles de tous les membres permanents, à la condition que, pour les résolutions mentionnées au chapitre VIII, partie A et à la seconde phrase du paragraphe I, partie C, du chapitre VIII, les parties, en cas de litige, s'abstiennent de voter. »

Le 6 février 1945, les trois Grands ne parlèrent quasiment que de cela. Les Etats-Unis réaffirmèrent leur conviction que « *il y a la nécessité de l'unanimité des membres permanents pour la préservation de la paix du monde* ». Et ce principe se retrouvera dans la Charte adoptée trois mois plus tard à San Francisco. Sans ce droit de veto, il n'y aurait pas eu de Conseil de Sécurité, ni même d'ONU, mais une simple SDN bis vite abandonnée à son sort par les vraies puissances. Mais, pendant la Guerre froide, le veto fut largement utilisé par l'Union Soviétique pour bloquer le Conseil et devint alors le symbole de la paralysie. Les Etats-Unis lors de la guerre de Corée contournèrent le Conseil en passant par l'Assemblée Générale. Mais, après l'accession dans les années soixante, de très nombreux Etats à l'indépendance, et avec le changement de majorité automatique vers le " tiers-mondisme " que cette situation entraînait, le contournement du Conseil de Sécurité devient impossible.

D'autre part, les années passant, le droit des vainqueurs de 1945 à diriger la " Communauté internationale " commença à faire l'objet d'une contestation comparable, quoique moins virulente, à celle qui se développe aujourd'hui contre le G8. C'est pourquoi certains auteurs ou certains pays membres, par désir d'efficacité, par esprit démocratique, égalitarisme ou jalousie ont proposé l'abandon du droit de veto, y compris celui des actuels membres permanents. En réalité, cette proposition n'a aucune chance d'être acceptée. Les Etats-Unis, la Russie, la Chine, pour ne parler que d'eux, refuseraient à coup sûr ou alors quitteraient une organisation gouvernée par son Assemblée Générale votant à la majorité, redevenant en quelque sorte la SDN. Mais cela n'aura pas lieu puisque, pour faire cette réforme, il faudrait précisément l'accord des membres permanents. En théorie, la création de nouveaux membres permanents, disposant chacun du droit de veto, accroît le risque de paralysie du Conseil, mais il faut accepter ce risque. La position des Etats candidats ou pressentis est ambiguë sur ce point, l'hypothèse la plus probable étant qu'ils refuseraient de ne pas bénéficier des mêmes prérogatives que les permanents de 1945 et de devenir des membres permanents au rabais,

" La création de nouveaux membres permanents, disposant chacun du droit de veto, accroît le risque de paralysie du Conseil, mais il faut accepter ce risque. "

“ Mieux qu'à un abandon utopique, il est plus utile de réfléchir à un encadrement possible du veto. ”

bien qu'ils ne le proclament pas trop afin de ne pas compromettre leurs chances, à l'exception de l'Inde qui s'est déclarée officiellement pour une “ utilisation collective du droit de veto ”.

C'est pourquoi, mieux qu'à un abandon utopique, et dont rien ne prouve par ailleurs qu'il entraînerait un progrès, il est plus utile de réfléchir à un encadrement possible du veto.

Pour éviter les abus dans le recours au veto certains ont proposé que le veto ne soit effectif qu'à condition que deux ou trois membres permanents l'exercent ensemble. Ou que cela ne soit possible que sur certains sujets. Mais en dehors de ceux qui contestent le veto par principe “ démocratique ”, ou par refus des “ privilèges ” des membres permanents, le veto est surtout contesté aujourd'hui parce que censé empêcher le Conseil de Sécurité de recourir à la force pour secourir des populations en danger, dans l'hypothèse où plusieurs membres permanents le voudraient mais où un ou deux membres s'y opposeraient. C'est le débat sur l'ingérence. En fait, la discussion est un peu théorique. Que l'on sache, les Occidentaux n'ont jamais envisagé une intervention en Tchétchénie qui se serait heurtée au veto russe, ni une autre au Tibet barrée par le veto chinois ! À supposer que des puissances puissent concevoir de tels projets, qui seraient en fait des projets de guerre, les choses ne se passeraient pas comme cela, parce que l'existence même du droit de veto est prise en compte en amont.

En 1990/91 lors de la première guerre du Golfe, il y a eu accord de tous les membres permanents. En 1999, dans l'affaire du Kosovo, la Russie avait prévenu ses partenaires du groupe de contact qu'il lui serait impossible de s'associer à une décision du Conseil de Sécurité ordonnant l'emploi de la force contre la Serbie. Le recours à la force contre l'armée de Milosevic a été décidé cependant par les occidentaux du Groupe de contact sur la base de :

1-) deux résolutions antérieures au titre du Chapitre VII condamnant la Serbie mais sans mandat explicite de recours à la force ;

2-) l'accord de *tous* les membres de l'Union Européenne ;

3-) de *tous* les membres de l'OTAN ;

4-) des Européens voisins non-membres de l'Union Européenne ou de l'OTAN ;

5-) et de l'épuisement visible et constaté, à la conférence de Rambouillet, des moyens politiques et diplomatiques de règlement. Conditions préalables évidemment non réunies en 2003 pour l'Irak. De plus dans ce dernier cas, la menace du veto français a conduit les Etats-Unis à renoncer à la caution du Conseil de Sécurité, au grand dépit de Tony Blair qui l'espérait et en avait besoin. Dans le cas du Rwanda en 1990, aucun veto n'avait été annoncé et ne dissuadait donc aucun pays d'intervenir. Et c'est bien au contraire parce qu'aucun pays ne répondit à ses appels répétés devant le Conseil de Sécurité alors que le génocide se perpétrait, que la France s'était résolue à monter, seule, l'opération Turquoise. Même si on parvenait à l'encadrer, il faudra bien que le Conseil de Sécurité élargi parvienne à s'accommoder du droit de veto de ses membres car il constitue, paradoxalement, la condition de son autorité.

“ Il faudra que le Conseil de Sécurité élargi parvienne à s'accommoder du droit de veto de ses membres car il constitue, paradoxalement, la condition de son autorité. ”

Le droit d'ingérence

Il n'empêche : aux yeux des opinions publiques européennes actuelles, c'est parce que le veto pourrait empêcher une intervention humanitaire urgente qu'il apparaît comme abusif. Et c'est contre cet éventuel verrouillage que le professeur Bettati et Bernard Kouchner, et bien d'autres après eux, ont affirmé depuis des années l'existence d'un *devoir*, voire d'un *droit d'ingérence*, supérieur à un droit international inabouti et à un système multilatéral imparfait. Cette revendication généreuse a conquis le cœur de l'opinion française. Qui pourrait accepter de voir se perpétrer un massacre sans rien faire pour des raisons juridiques de souveraineté nationale ?

“ Les tenants du droit d'ingérence ne sont pas parvenus jusqu'ici à répondre de façon convaincante aux questions-clés : *Qui s'ingère ? Chez qui ? Au nom de quoi* ? ”

Mais, en pratique la question n'est malheureusement pas si simple. En effet, les tenants du droit d'ingérence ne sont pas parvenus jusqu'ici à répondre de façon convaincante à la question-clé : *Qui s'ingère* ? *Chez qui* ? *Au nom de quoi* ? Ils citent le Timor ou le Kosovo mais ce ne sont pas de bons exemples puisque précisément dans le premier des cas les mécanismes multilatéraux existants ont pu jouer, dans le second, on l'a dit, ils n'ont pas été une entrave. Il n'y a pas eu “ ingérence ”, mais intervention internationale. L'indignation, même généreuse, des téléspectateurs occidentaux n'est pas un critère suffisant pour fonder une innovation juridique aussi lourde de conséquences. Aussi, mal défini, le droit d'ingérence court le risque d'être récupéré et dévoyé en guerre préventive déclenchée par une puissance qui y trouve son avantage, comme on l'a vu au début de la guerre en Irak. Les prétextes ne manquent pas ! Droit d'ingérence, droit du plus fort ? Il faut donc l'encadrer. Une bonne solution serait de préciser, au titre de l'article 34, que le Conseil de Sécurité peut estimer que le risque de massacre d'une population constitue une menace pour la paix. En principe, il le pourrait déjà dans l'état actuel de la Charte (pouvoir de qualification), mais cela irait mieux en le disant. Dans ce cas, la souveraineté nationale serait suspendue pour le temps limité d'une intervention, les membres permanents éventuellement hostiles à cette intervention perdant momentanément, selon la Charte réformée, le droit d'opposer leur veto à une décision d'intervention du Conseil, présentée par les autres membres permanents. Le Conseil voterait à la majorité. Mais il ne s'agirait pas de déclarer caducs en permanence, la souveraineté nationale et le veto mais de les suspendre momentanément, comme cela avait été envisagé à l'origine (abstention des parties en cas de litige). Dans ce schéma, il resterait à déterminer quelles hautes autorités politiques et morales mondiales, éventuellement constituées en un collège ad hoc, auraient la responsabilité et le pouvoir de proclamer solennellement une population en danger imminent et, ainsi, de déclencher les mécanismes proposés ci-dessus : directeurs généraux ou secrétaires généraux des organisations internationales ? Collège d'anciens chefs d'Etats ? Prix Nobel de la paix ? Il faut y réfléchir. Il va sans dire qu'aujourd'hui, les Etats-Unis, la Russie et la Chine, au minimum, s'opposeraient radicalement à une telle suspension temporaire du veto. Mais un président américain démocrate élu après George Bush II en 2004 ou 2008, ne pourrait-il pas accepter cette idée ou au moins accepter d'en discuter ? Mais, il faut être conscient des responsabilités nouvelles immenses qui incomberaient alors à l'ONU qui devrait intervenir pour pacifier, construire ou reconstruire une société, un Etat, une nation dans un beaucoup plus grand nombre de cas qu'aujourd'hui. Il serait tragique de voir l'ONU se retrouver dans un même état d'impréparation politique que les Américains en Irak après la prise de Bagdad ! Il ne faut pas se le dissimuler : *si les interventions humanitaires deviennent plus faciles à décider, elles seront plus fréquentes*. Or, dans l'état actuel des choses, ni l'Occident si interventionniste, ni les Nations-Unies, ni la problématique “ communauté internationale ” ne sont en mesure de prendre, ou de reprendre simultanément en charge les nombreux pays qui le nécessiteraient. Là aussi, si nous voulons des progrès et pas de simples postures il faut rester réalistes. En tout cas, cette réforme supposera au minimum de mettre en œuvre toutes les recommandations de l'Agenda pour la paix de 1992, du supplément à l'Agenda pour la paix de 1995 et du rapport du groupe d'Etude sur les opérations de paix aux Nations-Unies (“ Rapport Brahimi ”) du 23 août 2000 : création d'unités d'intervention permanentes, procédure de déploiement rapide, coopération plus étroite avec les organisations régionales, nécessité d'une “ doctrine ferme ” et de mandats “ réalistes ”. S'il est donc juste et nécessaire de préciser le contenu du droit d'ingérence et les formes de sa mise en œuvre, il convient aussi d'en préciser les instruments faute de quoi il restera du domaine “ déclamatoire ”. ❀

“ Mal défini, le droit d'ingérence court le risque d'être récupéré et dévoyé en guerre préventive déclenchée par une puissance qui y trouve son avantage. ”

“ S'il est juste et nécessaire de préciser le contenu du droit d'ingérence et les formes de sa mise en œuvre, il convient aussi d'en préciser les instruments, faute de quoi, il restera du domaine « déclamatoire ». ”

La revitalisation du Conseil des Tutelles

Tombé en désuétude, et malgré le caractère daté de l'expression Conseil de Tutelles, le régime des Tutelles est défini par les articles 75 à 89 de la Charte. L'article 76 en définit les fins : *« Conformément aux buts des Nations-Unies, énoncés à l'Article 1 de la présente Charte, les fins essentielles du régime de tutelle sont les suivantes :*

a. *affermir la paix et la sécurité internationales ;*

b. *favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction ; favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle ;*

c. *encourager le respect des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, et développer le sentiment de l'interdépendance des peuples du monde ;*

d. *assurer l'égalité de traitement dans le domaine social, économique et commercial à tous les membres de l'organisation et à leurs ressortissants ; assurer de même à ces derniers l'égalité de traitement dans l'administration de la justice, sans porter préjudice à la réalisation des fins énoncées ci-dessus, et sous réserve des dispositions de l'article 80. »*

Vu l'état du monde, la relecture de cet article montre à quel point un régime de tutelle demeure nécessaire. Il y a toutefois une différence : à l'origine, il n'avait été conçu que pour des territoires anciennement colonisés, ou antérieurement placés sous mandat. Aujourd'hui, il s'agirait d'assurer la tutelle, la supervision, ou tout simplement la présence des Nations-Unies dans des États hélas nombreux, qui étaient devenus indépendants mais qui se sont désagrégés à un tel point, du fait d'une guerre civile ou étrangère, qu'ils ne peuvent plus se reconstruire ni réussir leur " nation building " sans assistance internationale, en tout cas pendant un certain temps. Plutôt que de laisser cette pratique se développer du fait de la France ou du Royaume-Uni en Afrique, de l'Australie dans le Pacifique, des Etats-Unis potentiellement partout ; plutôt que de nier ce besoin pour des raisons théoriques ou relevant du diplomatiquement correct, il serait plus honnête de reconnaître la nécessité transitoire de l'organiser, de la borner dans les responsabilités et dans le temps et donc de réécrire dans cet esprit les articles 75 à 89 de la Charte. Et selon la suggestion d'Alain Dejamet, ce Conseil serait rebaptisé " Conseil pour la reconstruction et la consolidation de la paix ". Il serait composé, outre les membres permanents, de tous les pays contributeurs et placé sous la présidence conjointe des présidents du Conseil de Sécurité, du Conseil Économique et Social et du secrétaire général. Nous l'évoquerons plus en détail à la fin de notre étude. ❀

" Il s'agit d'assurer la tutelle, la supervision, ou tout simplement la présence des Nations-Unies dans des États qui, devenus indépendants, se sont désagrégés à un tel point, du fait d'une guerre civile ou étrangère, qu'ils ne peuvent plus se reconstruire ni réussir leur « nation building » sans assistance internationale. "

Deuxième partie

La régulation du marché ou la nécessité du multilatéralisme

Si le multilatéralisme a d'abord pris une forme politique par la prévention des conflits ou leur règlement par le droit au lendemain de la Première Guerre mondiale (SDN) sous l'influence du président Wilson et de dirigeants politiques européens formés à la diplomatie et inspirés par la philosophie du droit des gens ou du positivisme juridique (A. Briand), il a connu un nouveau et spectaculaire développement à la fin de la Seconde Guerre mondiale dans le domaine économique et financier avec les institutions dites de Bretton-Woods (Banque Mondiale, Fonds Monétaire International et projet d'organisation Mondiale du Commerce).

Ces nouvelles institutions destinées à organiser et stabiliser les relations économiques entre les nations, comme le souhaitaient les

“ Les institutions dites de Bretton-Woods destinées à organiser et stabiliser les relations économiques entre les nations, ont pour origine idéologique un ensemble de considérations proches du courant social-démocrate tel que l’expriment alors des économistes comme J.M. Keynes ou des responsables politiques comme Pierre Mendès-France. ”

Etats-Unis, ont pour origine idéologique un ensemble de considérations proches du courant social-démocrate tel que l’expriment alors des économistes anglo-saxons comme J.M Keynes ou des responsables politiques comme Pierre Mendès-France. Pour eux, le deuxième conflit mondial trouve d’abord son origine dans la crise financière de 1929, le repli protectionniste qui s’ensuit dans la plupart des grands pays industrialisés, l’absence de système de régulation des flux financiers et physiques entre les nations. Il faut donc profiter de la réorganisation qui suivra la guerre pour mettre de l’ordre dans cette dangereuse anarchie qui nourrit le populisme, assurer une meilleure stabilité financière entre les nations industrialisées, empêcher le retour du protectionnisme en entreprenant une action résolue contre tous les obstacles aux échanges, favoriser le développement harmonieux de l’ensemble des nations qui contribuera au progrès de la démocratie et au maintien de la paix.

Ce programme optimiste, volontariste et planificateur, dont certains éléments se sont déjà exprimés ou réalisés dans les espaces nationaux tels que le New-Deal aux Etats-Unis, le welfare State de Lord Beveridge au Royaume-Uni ou le programme de la résistance en France, rassemble les négociateurs de Bretton-Woods et se retrouve dans les chartes, statuts ou textes fondateurs des institutions qui sortiront de cette extraordinaire tentative d’ordonner le monde et de le soumettre à la raison, entreprise prométhéenne qui reste, aujourd’hui encore, au cœur de l’engagement social-démocrate. Certains trouveront même plaisant de constater que ceux-là mêmes qui aujourd’hui articulent les plus violentes critiques contre la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et l’Organisation Mondiale du Commerce en tant qu’ils seraient les dociles instruments de l’idéologie libérale et de ses soutiens, se réclament, par ailleurs, d’un engagement politique issu du même courant social-démocrate à l’origine des-dites institutions.

“ Il faut profiter de la réorganisation qui suivra la guerre pour mettre de l’ordre dans cette dangereuse anarchie qui nourrit le populisme. ”

Ce tête-à-queue politique ne révèle pas seulement une amnésie historique fréquente chez beaucoup de dirigeants qui s’expriment sur ces questions, mais rappelle, d’une façon lointaine et détournée, le débat qui eut lieu déjà lors de la conférence de Bretton-Woods entre le représentant du Trésor américain, plus soucieux de liberté du commerce et de stabilité monétaire que les Européens plus interventionnistes et plus étatistes. Ce débat manifeste aussi, bien sûr, la dérive qui s’est emparée très vite des institutions de régulation sous le double effet des changements intervenus dans les rapports de force entre les nations depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et de l’inexorable montée en puissance de l’idéologie libérale au cours des années 70 et 80 au point d’occuper tout l’espace de la conscience de l’esprit public et de soutenir que la régulation des rapports économiques doit désormais être confiée au seul marché. Au point de résumer les interventions de la Banque ou du Fonds à quelques préceptes rigides et quasi-sectaires sur l’équilibre budgétaire, sur les réformes de structures, la lutte contre l’inflation… systématiquement mis en œuvre et appliqués sans faiblesse jusqu’à ce que, depuis le milieu des années 90, et d’abord sous l’influence du mouvement alter-mondialiste et du refus des sociétés et des peuples dans les pays soumis “ aux politiques de stabilisation ” et des “ sociétés civiles ” des grandes nations, un vaste mouvement de critique de la vulgate libérale et du “ consensus de Washington ” ne voit le jour avec l’appui de quelques grands porte-parole, comme Joseph Stiglitz, ou depuis cette époque, un vaste débat, souvent confus et peu expert mais toujours passionné, occupe les réflexions de la gauche : faut-il tourner le dos à ces institutions désormais perverties par l’esprit libéral et inventer d’autres instruments

“ Faut-il tourner le dos à ces institutions désormais perverties par l’esprit libéral ou bien peut-on encore tenter d’en infléchir l’action, d’en modifier les instruments et leurs pratiques ? ”

destinés à modérer ou encadrer les effets de la mondialisation (tel la taxe Tobin) ? ou bien peut-on encore tenter d'en infléchir l'action, d'en modifier les instruments et leurs pratiques pour leur faire retrouver, toutes choses égales par ailleurs, leurs missions originelles ? Depuis quelques années, ce débat se focalise plus particulièrement sur le sort à réserver à l'OMC souvent considéré comme le lieu privilégié de l'impérialisme libéral. Mais il concerne aussi l'éventuelle réforme du FMI et la modernisation de la Banque Mondiale.

Nous passerons donc en revue les critiques communément adressées à l'OMC, au FMI et la Banque Mondiale et nous rappellerons brièvement les propositions tendant à les réformer. Comme pour la réforme de l'ONU, nous privilégierons un point de vue pragmatique donnant à chaque occasion la préférence à une réforme " faisable " plutôt qu'a une réforme " souhaitable mais condamnée d'avance" compte tenu du rapport de force prévalant sur la question en cause.

Mais cela ne signifie pas que nous renoncions à réorganiser ou à compléter l'architecture générale du système de régulation hérité de Bretton-Woods. C'est dans cet esprit que nous proposons, après d'autres, la mise en place, dans le cadre plus général du système multilatéral, d'un Conseil de Sécurité économique ou, plus exactement un " Conseil mondial de la régulation ", organe politique chargé d'assurer la cohérence des diverses institutions responsables de champs d'intervention limités à leur objet, de fixer la hiérarchie des normes auxquelles devraient se soumettre les différents acteurs, de réguler les conflits susceptibles d'intervenir entre les institutions sur l'application par les unes et les autres des normes communes. ❀

L'organisation mondiale du commerce

Depuis maintenant un peu plus de cinq ans, à la veille de chaque conférence ministérielle de l'organisation mondiale du commerce (OMC), les associations anti-mondialisation, devenues depuis peu alter-mondialistes, mobilisent avec succès, au moins dans les pays où la société civile peut s'exprimer librement sur le thème : " Le monde n'est pas une marchandise ! ". Certains publics sont plus réceptifs que d'autres : 300 000 manifestants étaient rassemblés sur le plateau du Larzac les 8, 9 et 10 août 2003 pour dénoncer la réunion de Cancún à venir – des 10 au 14 septembre – et son terrible programme " livrer l'ensemble des services, du commerce agricole et des ressources naturelles à une poignée de multinationales[2] ". Et, " globalement ", cela " marche " : trois conférences, deux échecs – Seattle en décembre 1999, Cancún précisément, pour un seul succès difficile – Doha en décembre 2001, obtenu dans le traumatisme et l'émotion qui suivent le 11 septembre. Le 31 juillet 2004, pour remettre péniblement sur les rails le cycle du développement l'OMC a d'ailleurs dû se passer d'une réunion ministérielle et solennelle.

Les négociateurs commerciaux sont d'ailleurs conscients qu'il convient de dépasser quelques paradoxes :

➜ Tous les pays du monde se pressent pour appartenir au club mais celui-ci avance par à-coups et au ralenti bloqué,

➜ Première organisation de la mondialisation économique, l'OMC cherche à établir des règles du jeu et à encadrer le commerce mondial, mais elle est la cible de ceux qui, précisément, luttent contre le développement " spontané " et non régulé des échanges.

" L'OMC cherche à établir des règles du jeu et à encadrer le commerce mondial, mais elle est la cible de ceux qui, précisément, luttent contre le développement « spontané » et non régulé des échanges. "

Est-elle condamnée – que l'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore – à la quasi paralysie ? Celle-ci est-elle réelle ou seulement apparente ? Faut-il tourner le dos à l'organisation et repartir à zéro, ou au contraire tirer les leçons des premières années d'existence mouvementées et s'adapter en conséquence ? Comme souvent dans une période difficile de la vie d'une institution, la tentation est forte de regarder vers les principes fondateurs. Mais la situation du système commercial multilatéral est un peu compliqué : il possède un double acte de naissance.

De la Havane à Marrakech : les deux naissances du système commercial multilatéral

L'architecture internationale issue de l'après Deuxième Guerre mondiale devait comporter un pilier commercial, à côté des deux institutions de Bretton-Woods. Une place était prévue pour l'Organisation Internationale du Commerce, dont le texte fondateur, la Charte de la Havane, négocié par une cinquantaine de membres est adopté lors d'une conférence des Nations-Unies sur " le commerce et l'emploi ", tenue en 1948 dans la capitale cubaine.

L'organisation qui s'apprête à voir le jour est la plus ouvertement social-démocrate et keynésienne des trois institutions économiques. Pour Washington, elle est précisément trop social-démocrate et trop keynésienne. On y parle " demande effective ", accès des pays aux moyens de production, " ampleur toujours croissante du revenu réel ". L'Etat se voit reconnaître le droit, le devoir même de prendre " conformément " à ses institutions politiques, économiques et sociales, les mesures utiles aux fins de réaliser et de maintenir le " plein emploi ", mesures qui seront en toute hypothèse " compatibles avec les autres objectifs et dispositions de la Charte[3] " (article 3).

Sur le plan de la politique commerciale, " tout " y est ou presque . Tous les sujets qui font débat ou sont à l'origine du blocage des négociations commerciales cinquante années plus tard sont pris en compte :

" Les normes de travail et le dumping social, l'exception culturelle, l'investissement... Tous ces sujets qui font débat, ou sont à l'origine du blocage des négociations commerciales aujourd'hui, étaient au cœur de la Charte de la Havane. Le texte était très ambitieux..."

➜ Les normes de travail et le dumping social (article 7). " Les États membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux ",

➜ L'exception culturelle (cinématographique) (article 19). Les dispositions sur le traitement national (voir infra) " n'empêcheront pas un Etat membre d'établir ou de maintenir une réglementation quantitative intérieure sur les films… ,"

➜ Il y a aussi l'investissement – dans le respect des droits du pays d'accueil –, les " indications géographiques ", la cohérence avec le FMI, la coopération avec l'OIT, le traitement privilégié pour les pays les moins développés, la possibilité de mener des politiques nationales – " l'espace politique " si discuté en juin 2004 lors de la XIe CNUCED.

Le texte était très ambitieux… beaucoup trop pour le Sénat américain, à majorité républicaine que l'Administration n'osera pas affronter. La Charte n'entrera jamais en vigueur.

À défaut et dans l'attente d'une organisation internationale en bonne et due forme, le système commercial vit sous un régime provisoire, l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le GATT selon l'acronyme anglais, pré-négocié en 1947 avant la conclusion de l'accord sur la création de l'OIC. Doté d'un simple secrétariat basé à Genève, celui-ci se concentre sur la réduction des droits de douane et des restrictions quantitatives aux échanges (quotas d'importations), menées à travers huit cycles de négociations multilatérales au cours desquels les participants échangent des baisses

de droits – des concessions – mises en œuvre et étendues à tous lors de l'entrée en vigueur du cycle. Deux principes guident le système :

➜ La clause de la nation la plus favorisée. Les droits à l'entrée sont les mêmes pour tous : un pays ne peut s'arroger un traitement privilégié, une " chasse gardée " sur le marché d'un partenaire. Les accords régionaux – comme la Communauté Européenne – sont tolérés, sous contrôle : ils sont considérés, comme une étape sur la voie d'une plus grande libéralisation.

➜ Le traitement national. Une fois importé, le produit doit se voir appliquer les mêmes règles, le même traitement fiscal ou légal que le produit " national " équivalent.

➜ Le traitement spécial et différencié.

Le régime fonctionne selon le principe de la pression par les pairs, précédé par le recours à une instance arbitrale. En cas d'infraction aux règles ou de non-respect des engagements, un jury – un " panel " – est appelé à se prononcer à la demande de la partie lésée. Mais ses conclusions pour avoir force obligatoire doivent être avalisées à l'unanimité des signataires du GATT, donc avec l'assentiment du " contrevenant ", peu probable à priori.

Une fois sorti du régime de commerce contingenté de l'après-guerre, plus les économies s'ouvrent et s'intègrent, plus les négociations deviennent difficiles. Les cycles sont de plus en plus longs : moins d'un an pour les cinq premiers, quatre années pour le " Kennedy Round " dans les années 1960 qui coïncide avec la mise en place du Marché Commun, sept années pour le " Tokyo round " négocié à la fin des années 1970. Ce sera neuf années de tractations, d'échecs temporaires et de rebondissements pour le cycle d'Uruguay lancé en 1986 et conclu à Marrakech en février 1994.

Le monde n'est plus le même. La mondialisation économique a changé de " braquet ", sous l'effet du progrès technique, de la déréglementation financière, du développement des flux financiers et des investissements directs, et de l'implosion du système soviétique. Les Etats-Unis ne sont plus l'hegemon bienveillant, prêts à jouer le rôle de consommateur en dernier ressort sans contreparties, alors que leur suprématie économique est mise en cause. La nécessité de sortir du régime provisoire du GATT et " d'instituer " véritablement le système commercial multilatéral s'impose pour les grands acteurs, avec pour chacun des priorités différentes. Elles restent aujourd'hui le ciment de l'organisation qui va voir le jour :

➜ Imposer la réciprocité dans les échanges et contenir les comportements de " passagers clandestins ", les pays qui bénéficient de l'ouverture des marchés des partenaires tout en se préservant des compétiteurs extérieurs. On pense alors au Japon triomphant mais d'autres puissances asiatiques se profilent[4] ;

➜ Refuser l'unilatéralisme et le bilatéralisme, régime dans lequel les Etats-Unis, le plus fort, à la fois juge et partie, sanctionnent grâce à leurs puissants instruments de politique commerciale, les partenaires jugés récalcitrants ;

➜ Favoriser l'essor des échanges commerciaux, grâce à l'émulation de la libéralisation concertée et en créant un environnement " amical " de règles harmonisées.

Ce sera l'Organisation Mondiale du Commerce, l'OMC.

Le nouveau système est en rupture par rapport au GATT sur au moins quatre points de substance :

➜ Le GATT ne traitait que du commerce des marchandises, l'OMC comporte désormais un volet agricole et un accord sur les services, l'accord général sur le commerce des services (AGCD) ;

➜ Le GATT ne s'intéressait qu'aux obstacles à la frontière (droits de douane pour l'essentiel)[5] ; l'OMC va regarder à l'intérieur des frontières les obstacles aux échanges ou le protectionnisme déguisé. Elle s'occupe donc de réglementations internes qu'elle encadre comme en matière de propriété intellectuelle ou de prescriptions sanitaires ;

“ L'apparition de l'OMC déséquilibre l'ensemble du système international. Organisation créée avec la mondialisation, elle seule dispose d'un pouvoir de contraintes et peut imposer ses règles. ”

➜ Au GATT, en cas de différend, la partie condamnée pouvait bloquer les conclusions de l'instance arbitrale. Désormais les conclusions de l'organe de règlement des différends de l'OMC s'imposent. Les règles deviennent contraignantes ;

➜ Les négociations du GATT se déroulaient entre grandes puissances commerciales, en fait les Etats-Unis et l'UE. “ Il faut être deux pour danser le tango ” se plaisaient à dire leurs négociateurs commerciaux. Désormais, il faut être beaucoup plus nombreux. Les pays émergents ou en développement s'affirment. Le cycle d'Uruguay est la dernière négociation menée par les pays industrialisés et pour les pays industrialisés.

Mais bien au-delà du commerce, l'apparition de l'OMC déséquilibre l'ensemble du système international. Organisation créée avec la mondialisation, elle seule dispose d'un pouvoir de contraintes et peut imposer ses règles – tournées vers la libéralisation des échanges – grâce à son pouvoir quasi-juridictionnel, dans des domaines où la dimension commerciale est difficilement détachable de considérations sociales, environnementales, de santé, voir de souveraineté. Enfin, elle crée une dynamique en fixant de nouveaux rendez-vous de négociations, et même en mettant en place un régime de négociations perpétuelles comme pour l'AGCD (accord général sur le commerce et les services). Ces pouvoirs sans équivalent et cette dynamique font sa force. Elle suscite en retour beaucoup de résistances et d'appréhensions.

Réconcilier libéralisation et mondialisation maîtrisée : le projet de “ cycle large ”

Pour la jeune organisation, le premier accroc sérieux se produit lors du rendez-vous qui devait lancer les négociations inscrites dans les accords de Marrakech, englobées dans le projet de “ cycle du millénaire ”. C'est l'échec de la conférence ministérielle de Seattle sous les coups d'une double opposition[6] :

➜ Les pays en développement. Les pays industrialisés les ont lésés dans le cycle précédent en refusant de démanteler leurs protections textiles et agricoles qui les intéressent au premier chef. Ils s'estiment soumis à des contraintes excessives ou injustes en termes de règles, et insuffisamment écoutés dans les enceintes de négociations ;

➜ Une coalition hétéroclite d'ONG du Nord[7]. Elle voit dans l'OMC une machine dédiée au seul objectif de libéralisation commerciale, fût-ce au détriment de considérations plus légitimes comme le développement durable ou le progrès social. Fort de son succès récent…

➜ …elle a fait plier en 1998 les gouvernements de l'OCDE engagés dans la négociation d'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI), qui abandonnent leur projet – la “ société civile ” veut arrêter à nouveau la marche en avant de la “ mondialisation néo-libérale ”.

Une première tentative pour dépasser cette double opposition va être développée, principalement par l'Union Européenne, à travers les propositions de “ cycle large ” ou de “ cycle complet ”, visant à ajouter de nouveaux sujets à la négociation “ classique ” de libéralisation des échanges.

Le projet précède en fait les manifestations de rejet ou d'inquiétude de l'opinion publique et de la société civile “ organisée ”. Pour des raisons à la fois tactiques et de fond, il est mis en avant par le très libéral Commissaire européen au commerce, Léon Brittan, dès 1996, avec le soutien implicite du gouvernement français :

“ Le cycle large précède les manifestations de rejet ou d'inquiétude de l'opinion publique et de la société civile « organisée ». ”

➜ L'UE s'est engagée à Marrakech à ouvrir une nouvelle négociation sur l'agriculture en 2000. Elle sait qu'elle y sera en

difficulté sauf à trouver des compensations pour son opinion publique ou à tempérer les ardeurs agricoles de ses partenaires en exigeant d'eux des contreparties sur d'autres sujets que la libéralisation commerciale " traditionnelle ". Diluer l'agriculture dans un cycle large permet donc de surmonter le blocage interne et d'aller de l'avant[8] ;

➜ Il s'agit aussi de s'adapter au nouveau visage de la mondialisation économique. L'intérêt des entreprises se limite de moins en moins au seul commerce et aux obstacles à la frontière. L'investissement devient primordial. Les entreprises européennes (françaises) y excellent. Une fois établies à l'étranger, elles doivent vivre avec des problèmes beaucoup plus importants que celui des droits de douanes. Dans certains pays, c'est la corruption, dans d'autres, le verrouillage du marché par les concurrents locaux. La libéralisation appelle aussi un " agenda " large.

Une première esquisse de cycle large est dessiné avec les " sujets de Singapour "[9] – l'investissement, la concurrence, la transparence des marchés publics (la corruption), la facilitation des échanges – mais il n'y a pas de consensus au sein de l'OMC pour aller au-delà de simples groupes de travail.

Avec la montée de la contestation anti-mondialisation, le cycle large " se gauchit ". L'initiative en revient assez largement à Lionel Jospin, à ses ministres, et au Commissaire Européen au commerce depuis 1999, Pascal Lamy. L'objectif est désormais de réguler la mondialisation, de la " harnacher " pour reprendre l'expression du Commissaire[10], de définir une " troisième voie offensive ", refusant le repli et la fermeture comme le tout libéral. Pour reprendre les termes du " mandat " de négociation donné par le Conseil des Ministres de l'UE au Commissaire avant Seattle, il faut " faire en sorte qu'un équilibre approprié entre la poursuite de la libéralisation des échanges et le renforcement des règles multilatérales contribue au développement durable, à la protection de l'environnement, au progrès social… "[11]. Pour y parvenir, il faut de la libéralisation et des règles, et un cycle " complet " qui " englobe un vaste éventail de questions ". Aux sujets de Singapour, s'ajoutent un volet environnemental conséquent et une nouvelle invitation forte à travailler avec l'OIT. Il faudrait presque, progressivement, en revenir à la Charte de la Havane[12].

" Le cycle large « se gauchit ». L'objectif est désormais de réguler la mondialisation, de la « harnacher », de définir une « troisième voie offensive », refusant le repli et la fermeture comme le tout libéral. "

" En s'immisçant sur les sujets de réglementation interne, la « libéralisation commerciale » change de nature et met souvent en cause des facteurs non commerciaux. Il faut gérer ces dimensions contradictoires de l'échange. "

L'agenda large trouve naturellement ses partisans au sein de la gauche réformiste. L'administration démocrate sous la présidence Clinton y adhère pour partie, au moins dans sa dimension sociale[13]. Les Européens y voient la possibilité de construire la mondialisation à l'image de leur intégration[14] : pas de libre-marché sans règles de concurrence, mise en œuvre progressive " des quatre libertés " notamment la liberté d'établissement (l'investissement), instance juridictionnelle pour sanctionner les infractions aux règles. Manque toutefois à l'appel un élément essentiel : les politiques structurelles, qui permettent de redresser le marché.

Les alter-mondialistes y sont en revanche réticents. Le concept leur paraît ambigu : il s'agit d'ajouter à la libéralisation et non de retrancher ou de la placer en position subordonnée. L'OMC en sortira renforcée : ils s'en défient. Enfin, la crainte de voir ressurgir un AMI-bis avec une négociation sur l'investissement est toujours présente.

Les tenants de l'agenda élargi cherchent à résoudre deux problèmes essentiels qu'il faut en toute hypothèse traiter :

➜ En devenant " intrusive ", en s'immisçant sur les sujets de réglementation interne, la " libéralisation commerciale " change de nature et met souvent en cause des facteurs non commerciaux (la

santé, l'environnement). Il faut gérer ces dimensions contradictoires de l'échange. Plus largement, au-delà des avantages comparatifs, ce sont les choix de préférences collectives qui désormais sont mis en concurrence. Il faut réguler cette compétition ;

➜ Au grand dam des économistes libéraux[15], la libéralisation des échanges bute sur le scepticisme ou l'hostilité des opinions publiques. La tension entre un processus qui se développe " spontanément ", règles commerciales multilatérales ou pas, et la réticence du corps social doit être contenue et si possible dépassée.

À la réponse à ces contradictions ou cette tension par le cycle large, les Européens ajoutent une exigence supplémentaire, qui est de tenir l'engagement de Doha, de faire des négociations en cours, " le cycle du développement ". Il y a là une contrainte de trop. " Cycle du développement " ou " cycle large ", il faut choisir. L'économie politique de la négociation va le démontrer.

Le verdict de Cancún : la régulation ne sera pas " embarquée " dans le cycle de l'OMC

Pour de nombreux observateurs, la réunion de Cancún s'annonçait sans difficultés majeures : une solution venait d'être trouvée au problème de l'accès aux médicaments génériques pour les pays pauvres en dérogation à l'accord sur la propriété intellectuelle, un compromis agricole avait été dessiné entre les deux principaux protagonistes, les Etats-Unis et l'UE, l'objectif n'était de ne pas conclure mais de fixer les grandes modalités de la négociation.

Les ingrédients étaient là. " La sauce multilatérale n'a pas pris "[16], en raison d'un triple changement de perspectives mal anticipé qui replace l'accès au marché, la libéralisation au cœur des débats.

Ironie de Cancún. Le libéralisme compassionnel

À Seattle, les deux contestations de la mondialisation, celle des ONG du Nord, dans la rue, et celle du Sud dans l'enceinte de la négociation ne s'étaient pas retrouvées : la forte présence des syndicats de salariés du Nord " représentés " par la très protectionniste AFL-CIO, la thématique de " la clause sociale " mise en avant par l'administration démocrate, qui heurtait le monde en développement, n'avaient pas permis la jonction.

Cancún, changement de pied : les ONG s'installent dans les salles de négociation et rencontrent les pays en développement sur le thème….du libéralisme. Certaines d'entre elles du moins qui réussissent le tour de force d'inscrire leurs revendications au cœur même de la raison d'être de l'OMC " la réduction substantielle des obstacles au commerce " en la retournant contre les pays du Nord. Coton, subventions agricoles, ouvertures des marchés industrialisés pour les biens intensifs en main-d'œuvre, refus d'aller pour les règles, " au-delà du commerce " plus loin que l'accord ADRIC (accord sur les droits de propriété intellectuelle liée au commerce), ou TRIPS[17], jugé sévèrement et réinterprété dans l'accord sur le médicament : la libéralisation commerciale est prônée au nom des pauvres, avec l'irruption des ONG chrétiennes dans le débat (Christian Aid, OXFAM essentiellement). Dieu a rencontré le Marché (" la main invisible "), surprenant non ? Même si ce n'est pas une première. Ces ONG, expertes et travaillant étroitement avec les délégations du Sud, avaient annoncé la couleur, sans refuser de considérer les bienfaits de l'ouverture interne y compris pour les pays en développement : « Intégrées dans les stratégies réelles de développement pour lutter contre la pauvreté, des réformes commerciales bien définies et mises en œuvre de manière progressive, peuvent créer des opportunités pour les pauvres »[18].

Ironie de Cancún. Un marché peut en cacher un autre : parler du Nord pour ne pas regarder le Sud émergent

Le débat avant et à Cancún s'est focalisé sur l'ouverture des marchés au Nord, antienne reprise en chœur par les " deux Sud " les plus pauvres du G90 et les " émergents " du G22. Mais est-ce le seul sujet ? Avec l'élimination des quotas textiles mis en place dans le cadre de " l'accord multifibres " au 1er janvier 2005, l'adoption de programmes en faveur des PMA comme " tout sauf les armes " de l'UE, les accords préférentiels et les Systèmes de Préférences Généralisées (SPG), les pays industrialisés n'ont plus beaucoup à offrir aux plus pauvres dans le domaine strict de l'accès au marché. Bien plus, ces derniers voient avec réticence s'approcher la perspective d'un désarmement commercial multilatéral des pays riches : alors que beaucoup de PVD vont devoir " s'ajuster " à la dynamique chinoise encadrée jusqu'à fin 2004 par les quotas de l'accord multifibres, une baisse *erga omnes* des barrières tarifaires des pays industrialisés viendrait éroder un peu plus leurs positions concurrentielles nées des préférences. La soutenabilité d'un tel mouvement pour les plus pauvres suppose au minimum un effort équivalent des pays émergents, si possible de manière préférentielle.

Le sujet de l'accès au marché ne se limiterait donc pas au Nord. Il faudrait aussi se tourner vers les pays émergents et le commerce Sud-Sud : d'après la Banque Mondiale 70 % des bénéfices attendus d'un nouveau cycle pour les pays pauvres proviendraient de l'ouverture des marchés d'autres pays du Sud. Les PVD en développement ne sont pas tendres entre eux : l'Afrique du Sud impose des droits anti-dumping au Malawi, à l'Egypte et au Pakistan, le Brésil n'a pas hésité à mettre en place des droits additionnels sur le ferro-manganèse en provenance de Bosnie-Herzégovine alors que celle-ci sortait tout juste de la guerre civile, le droit spécifique indien sur les chemises en coton revient à taxer les importations en provenance du Bangladesh à hauteur de 250 % contre moins de 30 % pour une chemise fabriquée en Europe[19].

" D'après la Banque Mondiale, 70 % des bénéfices attendus d'un nouveau cycle pour les pays pauvres proviendraient de l'ouverture des marchés d'autres pays du Sud. "

" Le droit spécifique indien revient à taxer les importations en provenance du Bangladesh à hauteur de 250 % contre moins de 30 % pour une chemise fabriquée en Europe. "

L'enjeu est également crucial pour les pays du Nord. Tout en conservant quelques protections ciblées, ils absorbent " le choc de l'émergence ", notamment de l'émergence chinoise. Les EUA achètent cinq dollars à la Chine chaque fois qu'ils lui vendent un dollar, la France trois euros pour un euro exporté. La tendance va se prolonger : d'après les prévisions de l'institut de la banque asiatique de développement, à l'horizon 2020, les balances bilatérales de l'UE et des Etats-Unis devraient collectivement se dégrader vis-à-vis de la Chine d'environ 200 milliards de dollars[20].

Ce mouvement est inévitable – mais s'il s'inscrit dans un cadre coopératif, avec des contreparties et des forces de rappel au fur et à mesure de l'enrichissement de ces pays. Les dossiers ne manquent pas : accès au marché, respect des droits de propriété intellectuelle, commerce des services. À quel moment de leur développement économique leur demande-t-on un minimum de réciprocité en terme d'ouverture ? La question doit être posée. Elle pourrait être exprimée de manière plus provocatrice : jusqu'à quel point faut-il accepter que les nouveaux riches du Sud mettent en avant leurs déshérités pour demander aux plus exposés du Nord de supporter le poids de l'ajustement[21] ?

Ironie de Cancún. Les pays en développement ont cru au cycle du développement

À défaut de mettre du social et du vert dans le fruit du commerce, les négociateurs avaient tenté à Doha de sortir par le haut de la double contestation de Seattle, lan-

" Jusqu'à quel point faut-il accepter que les nouveaux riches du Sud mettent en avant leurs déshérités pour demander aux plus exposés du Nord de supporter le poids de l'ajustement ? "

çant une négociation reposant sur " un ordre du jour pour le développement " (le DDA selon l'acronyme anglais). Les pays du Nord affichaient qu'ils étaient prêts à sortir de la ruse mercantiliste sur laquelle avaient toujours reposé les négociations commerciales : chacun défend fermement ses intérêts et après marchandage (le fameux " give and take ") *in fine* la libéralisation progresse. Ils allaient considérer une autre logique.

Les négociateurs du Nord ont-ils cru réellement pouvoir tempérer la prise en compte de leurs intérêts nationaux et des " contingences " internes ou n'ont-ils vu dans cette approche qu'un habillage politique plutôt habile ? Ceux du Sud ont été en revanche convaincus. Il leur était expliqué que le commerce était bon pour le développement, que le Nord était disposé à un effort unilatéral (" give and give " pour le Nord). Ils se souvenaient que les pays du Nord avaient bâti leurs succès à l'abri de barrières aux frontières et en ouvrant de manière brutale le marché des autres. Ils ont pris ces invitations au pied de la lettre et sont entrés sur ces bases dans la discussion.

En appelant de leurs vœux la réalisation de l'agenda du développement sans y croire vraiment, les représentants des pays industrialisés, en général des rescapés des cycles précédents, ont négocié à l'ancienne, aveugles à l'apparition de nouveaux acteurs qui s'appuyaient sur une autre logique et bouleversaient de ce fait l'agencement bien huilé de la négociation. Un peu comme les joueurs de football voyant en novembre 1823 William Webb Ellis s'emparer du ballon à la main et inventer un nouveau jeu, le " rugby football ", le Nord a assisté sidéré à l'apparition d'un nouveau type de négociation mené par les différents groupes de PVD.

Les PVD envoient un premier message clair : ils ne veulent pas négocier sur de nouvelles règles et de nouveaux sujets. Ils n'en ont pas la capacité. Ils ont une mauvaise expérience des règles imposées dans les accords de Marrakech qu'ils peinent à mettre en oeuvre et qui limitent leur autonomie politique. Ils voient du protectionnisme déguisé dans cette volonté d'étendre le programme du cycle. À Cancún, formellement la rupture se produit sur l'incapacité à trouver un compromis sur le sort à réserver aux sujets de Singapour. Le décès du cycle large est formellement constaté un an plus tard, à Genève, le 31 juillet 2004. Les négociations vont reprendre sur une base réduite pour l'essentiel à l'accès au marché : agriculture, droits de douane industriels, libéralisation du commerce des services.

Redonner à l'OMC sa vocation originelle

L'UE n'a pas réussi à créer un consensus autour du " cycle large ".

Et doit donc faire son deuil d'une régulation " à l'européenne ", mise en œuvre dans le cadre de l'OMC. Mais le " cycle large " était-il vraiment la réponse appropriée aux questions pertinentes de ses partisans sur le débordement inévitable du commerce hors du champ économique, et sur les résistances à l'ouverture ? Étendre les compétences de l'OMC, c'est en faire l'Organisation de la Mondialisation, et confier à son organe de règlement des différends un rôle de Cour de Justice de la régulation. C'est aussi trancher implicitement le problème de la hiérarchie des normes. Quelle que soit la prudence et l'habileté des membres des jurys[22], un juge commercial statuerait d'abord au nom du commerce. Une autre solution a donc été trouvée.

Elle passe par un retour de l'OMC à sa vocation originelle, non pas la Charte de la Havane, mais le texte du GATT qu'elle a incorporé dans sa " constitution " : " *la conclusion d'accords visant, sur la base de la réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle… des obstacles au commerce* "[23]. Tous les termes méritent d'être pesés. L'objectif n'est pas le libre-échange – il est question de réduction et non d'élimination des obstacles au commerce.

Il faut qu'il y ait " avantages mutuels ", c'est-à-dire des gains réels appréciés politiquement par chaque Etat membre, et non pas un mouvement guidé par référence à une valeur transcendantale, imposée de l'extérieur, la libéralisation des échanges. Ce relativisme pourrait être réaffirmé, en concluant le cycle sans renvoyer immédiatement à une nouvelle négociation à venir. Cela veut dire enfin s'occuper de commerce, et non pas de tous les déséquilibres nés de la mondialisation, au prétexte que l'OMC est la seule à posséder un pouvoir d'arbitrage contraignant.

L'OMC va, mercantile et mercantiliste, sans fausse honte. Ce retour aux sources ne rend pas les dossiers plus évidents ou moins techniques mais il conduira les participants à des arbitrages internes plus clairs et des échanges de " concessions " plus faciles. Sa survie en dépend et nous avons besoin d'un système de règles du commerce mondial, gouverné collectivement, sur une base multilatérale. Disons-le différemment, et en anglais, à la manière des " Verts " au Parlement européen : " better to shrink than sin kit "[24].

Ce retour aux fondamentaux de l'OMC implique-t-il de renoncer à l'ambition de maîtrise de la mondialisation et de gouvernance mondiale ?

Non, si nous arrivons à prendre l'initiative sur les questions auxquelles le cycle large devait s'efforcer d'apporter des réponses :

" Le retour de l'OMC à sa vocation originelle, non pas la Charte de la Havane, mais au texte du GATT, conduira les participants à des arbitrages internes plus clairs et des échanges de « concessions » plus faciles. "

➜ L'inquiétude ou le rejet de l'opinion publique face à l'ouverture et la mondialisation. Cela conduit à poser la question de la compensation des perdants de l'échange[25] ;

➜ Les sujets " orphelins " ou traités sur le seul mode incantatoire dans les organisations existantes. Progresser est envisageable si l'on arrive à insuffler dans les organisations spécialisées des Nations-Unies la vigueur normative qui prévaut dans le système commercial multilatéral. La France s'y emploie à l'Unesco avec la convention sur la diversité culturelle. Le protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques a permis d'avancer en ce sens dans le domaine environnemental. La proposition de création d'une Organisation mondiale de l'environnement s'inscrit dans la même logique ;

➜ Enfin, la hiérarchie et la cohérence des normes. Elles renvoient à la constitution d'un pôle de gouvernance politique de la mondialisation. ❀

Le Fonds monétaire international ou le noyau dur de la réforme[26]

Soixante ans après la conférence de Bretton Woods qui a décidé de sa création, le Fonds monétaire international (FMI) est au cœur des critiques croisées des économistes – dont le plus emblématique est Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie et ancien chief economist de la Banque mondiale –, du Congrès des Etats-Unis, de l'Internationale Socialiste, du mouvement altermondialiste, des pays en développement.

Le FMI a-t-il été fidèle aux buts qui lui ont été fixés ? Dans une économie mondialisée, quelles réformes sont nécessaires ? Telles sont les deux questions auxquelles il convient de répondre pour éclairer les enjeux du FMI dans le système multilatéral.

Le projet de départ, la stabilité de la monnaie, s'est perdu

L'histoire du FMI est essentielle pour éclairer les débats actuels. Elle permet de faire ressortir que ce sont les thèses américaines qui ont triomphé à la conférence de Bretton Woods et que l'objectif d'origine de stabilité des taux de change semble hors d'atteinte.

Le triomphe des thèses américaines à la conférence de Bretton Woods

La création du Fonds monétaire international est l'aboutissement d'une série de rencontres bilatérales entre le Trésor britannique et le Trésor américain, à partir du printemps 1941, qui débouchent sur la convocation, par un communiqué commun publié le 22 avril 1944, d'une conférence qui s'ouvre à Bretton Woods, petite ville du New Hampshire (Etats-Unis), le 1er juillet 1944, soit trois semaines après le débarquement en Normandie.

Mais la Charte atlantique en huit points, qui a été adoptée le 14 août 1941 à l'issue de la rencontre entre Franklin D. Roosevelt et Winston Churchill à bord de l'USS Augusta mouillé dans la baie de Placenta et qui a servi de base pour la rédaction de la Charte des Nations-Unies, n'en fait pas mention. Le quatrième point fait référence à la liberté des échanges et le cinquième point, qui est une rédaction proposée à Churchill par le cabinet britannique convoqué dans la nuit du 13 au 14[27], souligne seulement le désir des deux parties de favoriser la plus étroite collaboration possible entre toutes les nations sur le terrain économique en vue d'assurer des normes de travail améliorées, le progrès économique et la sécurité sociale.

Les deux pays partaient du même diagnostic économique sur l'enchaînement des évènements qui avaient conduit au désastre de la grande dépression des années trente :

➜ tentative avortée de la conférence de Gênes (avril-mai 1922) où le Royaume-Uni avait cherché à étendre le système du *Gold Exchange Standard* en vigueur dans le Commonwealth et dans les colonies britanniques d'Afrique ;

➜ emprunts massifs contractés par les investisseurs auprès des banques américaines pour acheter des actions dont les cours s'envolaient ;

➜ retournement boursier et relèvement non coordonné des taux d'intérêt par la Reichsbank, la Banque d'Angleterre et la Réserve fédérale des Etats-Unis ;

➜ krach du 29 octobre 1929 à Wall Street déclenché par des ventes massives d'actions qui acculent des milliers d'entreprises américaines à la faillite et mettent au chômage du jour au lendemain des millions de travailleurs américains sans aucune protection sociale ;

➜ diffusion de l'onde de choc qui touche de plein fouet les économies européennes et sud-américaines et met l'Allemagne en faillite ;

➜ réponses en ordre dispersé des Etats qui recourent au protectionnisme et à la dévaluation compétitive sans aucun souci de coopération économique, et exportent, de ce fait, la crise sans pour autant améliorer leur situation nationale.

Mais les deux plans qui serviront de support à l'élaboration d'un projet commun à l'automne 1943 reflètent les différences d'approche et d'intérêt entre deux pays qui partageaient les mêmes valeurs, le Royaume-Uni, très endetté auprès de l'allié américain et soucieux de préserver son empire, et les Etats-Unis qui avaient une économie prospère, qui rêvaient de voir le dollar supplanter la livre sterling et dont la banque centrale détenait deux fois plus d'or que toutes les autres banques centrales dans le monde.

Le premier, soumis au gouvernement britannique le 11 février 1942 par l'économiste John Maynard Keynes et présenté à la Chambre des Communes en avril 1943, proposait la création d'une " *chambre internationale de compensation* " au sein de laquelle se seraient compensés les règlements entre Etats dans une nouvelle unité de compte, le *bancor*, dont la valeur aurait été fixée par rapport à l'or et aurait été ajustable. Chaque pays se serait vu allouer un plafond calculé en fonction du volume de son commerce extérieur. Ceux qui auraient enregistré un solde débiteur auraient été tenus de prendre des mesures de redressement dès qu'ils auraient dépassé 25 % de leur plafond (dévaluation de leur monnaie, contrôle des changes, règlement d'une partie de leur déficit en or ou en devises), mais ceux qui auraient dégagé un solde créditeur égal à 50 % de leur plafond auraient été aussi contraints de prendre des mesures correctrices (réévaluation de leur monnaie, caractère plus expansif de leur politique monétaire, abaissement de leurs droits de douane).

Le second plan préparé par un haut fonctionnaire du Trésor américain, Harry Dexter White et présenté le 8 mai 1942, proposait la création d'un " *fonds de stabilisation des Nations-Unies et associées* " qui devait fonctionner selon des modalités différentes de la chambre de compensation du plan Keynes. Les crédits octroyés par ce fonds à un pays étaient fixés dans la limite d'une quote-part représentant son poids économique et financier. Chaque pays pouvait accroître ses avoirs en devises en cédant sa monnaie nationale. Ce plan comportait deux différences importantes avec celui de Keynes. D'une part, les crédits n'étaient pas liés au règlement des transactions mais aux besoins des banques centrales. D'autre part, les efforts d'ajustement étaient demandés exclusivement aux pays débiteurs. Il n'était pas question officiellement d'établir un nouvel ordre monétaire international, mais de développer les échanges et les investissements en revenant rapidement à des monnaies stables qui devaient redevenir convertibles. L'objectif officieux était bien la suprématie du dollar.

" En 1944, officiellement la question était d'établir un nouvel ordre monétaire international... L'objectif officieux était bien la suprématie du dollar. "

Le plan français diffusé en avril 1943, sous les signatures d'André Istel et de Hervé Alphand, visait à étendre l'accord tripartite (France, Royaume-Uni et Etats-Unis) signé le 25 septembre 1936 par lequel les trois pays s'étaient engagés à ne pas dévaluer leur monnaie sans consultation préalable et à racheter les avoirs en monnaie nationale que leurs partenaires détenaient dans des limites fixées et à leur parité initiale. Ce plan proposait aussi la création d'un office de stabilisation monétaire chargé de recevoir les garanties fournies par les pays débiteurs, de suivre l'évolution des balances des paiements et de faciliter les compensations. Il se voulait à mi-chemin entre le système de l'étalon-or dans lequel les avoirs en devises pouvaient être convertis en totalité en or et le système de l'étalon de change-or dans lequel des banques centrales pouvaient se trouver dans l'obligation d'accumuler des avoirs en devises, mais n'a eu aucune influence sur les négociations entre les délégations américaines et britanniques au cours de l'automne 1943.

C'est sur la base du plan White que le projet commun a été élaboré, les Britanniques ayant obtenu en échange de l'abandon de leur plan le relèvement du capital du fonds de stabilisation des changes de 5 à 9 milliards de dollars.

La conférence de Bretton Woods réunit sept cent trente délégués de quarante-cinq nations, y compris de l'Union soviétique qui ne cherchera pas à en influencer le résultat, de la Chine, de l'Inde, du Brésil et d'autres pays d'Amérique latine qui ne se feront entendre que sur la discussion relative aux quote-parts. Elle adopte, sur proposition d'un rapport d'experts élaboré en juin 1944 par une dizaine de pays réunis à Atlantic City (New Jersey), les statuts d'une institution internationale qui a déjà pris son nom actuel de Fonds monétaire international et qui est chargée « *de surveiller le système monétaire international et de favoriser à la fois l'élimination des restrictions de change applicables au commerce des biens et services et la stabilité des taux de change* ».

La rédaction de l'article I est finalisée. Elle fixe un cadre très ambitieux à l'action de la nouvelle institution financière multilatérale. Celle-ci doit à la fois promouvoir la coopération monétaire internationale et la stabilité des changes, faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international, aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes entre les Etats membres et à éliminer les restrictions de change, mettre les ressources du Fonds temporairement à la disposition des Etats membres moyennant des garanties adéquates pour les aider à corriger les déséquilibres de leur balance des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale, enfin abréger la durée et réduire l'ampleur des déséquilibres de balance des paiements des Etats membres.

Les débats se concentrent sur la localisation de la nouvelle organisation, la place de l'or et du dollar dans le nouveau système et la répartition des quote-parts. Sur les deux premiers points, White impose la position américaine contre l'avis de Keynes. L'article XIII des statuts prévoit en effet que « *le siège du Fonds est établi sur le territoire de l'Etat membre dont la quote-part est la plus élevée* », ce qui garantit aux Etats-Unis le siège de la nouvelle organisation tant que l'Union européenne ne se présentera pas unie dans les instances du Fonds. Conformément à une exigence américaine, les accords prévoient que « *chaque pays devra déclarer sa parité en or ou en une devise convertible en or aux poids et titre en vigueur au 1er juillet 1944* ». Après des débats houleux, la répartition des quote-parts est arrêtée comme suit : 32 % aux Etats-Unis, 15,3 % au Royaume-Uni, 7,2 % à la Chine, 5,9 % à la France, 5 % à l'Inde.

" Keynes qui a présidé les travaux de la commission consacrée à la Banque mondiale ne tarde pas à pointer les deux faiblesses principales du système : d'une part, le Fonds n'a pas d'influence directe sur le lien fixe entre le dollar et l'or ; d'autre part, le nouveau fonds dispose de ressources insuffisantes pour répondre aux besoins des pays dont la balance des paiements est déficitaire. "

Mais Keynes qui a présidé les travaux de la commission consacrée à la Banque mondiale ne tarde pas à pointer les deux faiblesses principales du système.

D'une part, le Fonds n'a pas d'influence directe sur le lien fixe entre le dollar et l'or.

D'autre part, le nouveau fonds dispose de ressources insuffisantes pour répondre aux besoins des pays dont la balance des paiements est déficitaire.

Les faits lui donnent raison. Le plan Marshall devient, entre 1948 et 1951, le principal vecteur de financement de la reconstruction de l'Europe avec un montant de 12 milliards de dollars, soit une fois et demi le total des quote-parts du Fonds, et impose sa propre conditionnalité. Il s'accompagne de la mise en place d'une Union européenne des paiements, idée empruntée à Keynes, mais le FMI la considère comme discriminatoire à l'égard des pays tiers et refuse de prêter aux pays européens qui en sont devenus membres.

Un objectif de stabilité des taux de change hors d'atteinte

Les pays qui ont adhéré au FMI entre 1945 et 1971 se sont engagés à maintenir la valeur en dollar de leur monnaie à un taux qui pouvait être ajusté pour corriger un " *déséquilibre fondamental* " de la balance des paiements et avec le consentement du Fonds. Très vite, les parités des monnaies européennes ont dû être ajustées (le franc en janvier 1948, la livre sterling en 1949), mais ces dévaluations se sont faites sans le consentement du Fonds. Le dollar devient, de fait, l'étalon du système, car c'est la seule devise qui soit totalement convertible en or à un cours fixe.

En 1958, quatorze pays européens dont la France décident de rendre leurs monnaies librement convertibles pour les non-résidents et l'étendent trois ans plus tard aux opérations courantes des résidents, conformément aux dispositions de l'article VIII des statuts du Fonds.

C'est à partir de cette époque que le Fonds commence à jouer le rôle pour lequel il a été créé, celui d'un fonds d'assistance mutuelle qui apporte aux Etats membres qui subissent des déséquilibres de balance des paiements des concours à court terme, assortis d'une conditionnalité sous forme d'un programme d'ajustement structurel dont le respect fait l'objet de contrôles. La France et le Royaume-Uni y recourent à plusieurs reprises. Mais ces concours ne seront pas suffisants pour éviter la dévaluation de la livre en novembre 1967, puis du franc en août 1969.

" C'est à partir de 1958 que le Fonds commence à jouer le rôle pour lequel il a été créé, celui d'un fonds d'assistance mutuelle qui apporte aux Etats membres qui subissent des déséquilibres de balance des paiements des concours à court terme. "

Les Etats-Unis sont aussi contraints d'emprunter des ressources au FMI en 1968, 1970 et 1971, tout en restant dans les limites de la tranche or, ce qui les fait échapper à la conditionnalité. Mais les attaques spéculatives contre le dollar ont raison des interventions massives des banques centrales, et le 15 août 1971 le président Nixon annonce la décision des Etats-Unis, prise sans aucune concertation préalable avec leurs principaux partenaires, de suspendre la convertibilité du dollar en or à un prix fixe, de geler les salaires et les prix pour trois mois et d'imposer une taxe temporaire de 10 % sur les importations.

" Ce n'est pas la guerre du Vietnam qui a eu raison du système de Bretton Woods, mais la libération des mouvements de capitaux et l'essor des marchés financiers. "

Ce n'est pas la guerre du Vietnam qui a eu raison du système de Bretton Woods, mais la libération des mouvements de capitaux et l'essor des marchés financiers qui ont mis en pièces le régime des taux de change fixes et le système des prêteurs en dernier ressort nationaux. On découvre alors dans la littérature économique le théorème d'impossibilité tiré du modèle Mundell-Fleming selon lequel le système monétaire international ne peut garantir à la fois l'autonomie de politiques monétaires nationales, la fixité des taux de change et la liberté complète des mouvements de capitaux. Mais, dès 1953, Milton Friedman juge que le système des changes fixes est devenu incompatible avec le développement des marchés de capitaux et recommande d'adopter une système de changes flottants.

Face aux conséquences de l'instabilité des taux de change sur la compétitivité, les pays industrialisés avaient plus de moyens de défense que les pays en développement. La France a notamment beaucoup œuvré en faveur de la fixation de zones-cibles. Cela a débouché sur les accords du Plaza (septembre 1985) et du Louvre (février 1987). Mais ces accords, pourtant négociés dans le cadre du G 7, ont eu une durée de vie courte, à peine une année, avant que la pression des marchés ne les remette en cause.

L'endettement international, qui se développe à partir des chocs pétroliers et de l'établissement de changes flottants, accroît considérablement l'ampleur des déséquilibres de balance des paiements et débouche sur la crise de la dette souveraine au début des années quatre-vingt. Le facteur déclencheur est, là encore, une décision

“ Il faut attendre le Comité intérimaire de mars 1989 pour que le secrétaire au Trésor reprenne une idée de François Mitterrand et propose de s’engager dans un programme de réduction de dette des pays les plus endettés. ”

américaine sans concertation, celle du président de la Réserve fédérale de passer à un régime de taux d’intérêt réels positifs.

Le Fonds doit élaborer dans l’urgence des solutions permettant de renflouer le Mexique (1982), le Brésil et l’Argentine. Il commence à exercer un rôle de médiation entre les Etats endettés et les créanciers publics et privés. L’effort demandé aux créanciers publics réunis au sein du Club de Paris que préside le directeur du Trésor est de consentir à des rééchelonnements d’un niveau suffisant pour garantir la viabilité des programmes d’ajustement négociés par les services du Fonds. Le Fonds instaure alors un suivi des politiques économiques des pays en développement et ajoute au volet macroéconomique de l’ajustement un volet de réformes structurelles dans le cadre de programmes de financement soumis à une conditionnalité de plus en plus forte.

Mais il faut attendre le Comité intérimaire de mars 1989 pour que le secrétaire au Trésor reprenne une idée de François Mitterrand et propose de s’engager dans un programme de réduction de dette des pays les plus endettés (plan Brady). Le Fonds cherche à la fois à subordonner la mise en œuvre de ces programmes à un programme d’ajustement structurel soutenu par un concours financier (accord de confirmation, accord élargi ou facilité d’ajustement structurel pour les pays à faible revenu) et à améliorer ses différents concours pour encourager ces programmes. Le premier pays bénéficiaire est le Mexique qui obtient une réduction nette de sa dette de 6 milliards de dollars. Une douzaine de pays signent des accords semblables entre 1989 et 1992.

Les années quatre-vingt-dix et le début des années 2000 voient se multiplier les crises de change : la crise du mécanisme de change européen en 1992-1993, la crise mexicaine de 1994-1995, la crise asiatique qui se propage à partir de la Thaïlande à l’automne 1997 et touche la Russie au printemps 1998, les sévères pertes de confiance des marchés qui frappent le Brésil entre novembre 1998 et janvier 1999, la Turquie en 2001 et l’Argentine en 2002.

La crise du peso mexicain de 1994-1995 est présentée comme la première crise de la globalisation financière. Dans l’urgence, à la suite du refus du Congrès des Etats-Unis d’approuver un soutien financier de 40 milliards de dollars, le FMI accorde, sans consultation de son Conseil d’administration, un concours de 18 milliards de dollars en complément d’un prêt américain de 20 milliards de dollars. Mais il fait très vite l’objet de sévères critiques. Il lui est en particulier reproché de ne pas avoir détecté les signaux précurseurs. En réponse à ces critiques, le directeur général du Fonds, M. Camdessus, incite les Etats membres à publier régulièrement les statistiques financières permettant aux marchés de prendre les bonnes décisions d’investissement et décide de renforcer la surveillance des services du Fonds sur la composition des flux de capitaux.

Les crises des marchés émergents qui se déclenchent en juillet 1997 en Thaïlande et se propagent tout l’automne ont pour origine la rupture des régimes de change dits d’ancrage établis avec la bénédiction du FMI. Elles sont indissociables des tensions provoquées par les afflux incontrôlés de capitaux, puis du mouvement de retrait brutal des créanciers internationaux en dépit des fortes hausses de taux d’intérêt qui ont surtout contribué à étendre la crise au reste de l’économie. Il s’est produit une “ *crise d’illiquidité bancaire internationale* ”, pour reprendre l’expression de Stiglitz.

La crise coréenne qui survient brutalement à l’automne 1997 en est une parfaite illustration et révèle l’inadaptation des outils du Fonds. Celui-ci a été saisi, en effet, un mois après l’éclatement de la crise de liquidité. Il a négocié un accord sur des bases traditionnelles sans se rendre compte que la première priorité était d’étouffer la crise de liquidité. L’annonce de son accord avec des moyens financiers sans précédent

“ La crise coréenne qui survient brutalement à l’automne 1997 révèle l’inadaptation des outils du Fonds. ”

a précipité l'hémorragie des capitaux et l'effondrement du change et contraint le Fonds à passer la main au Trésor américain et à la Réserve fédérale qui, seuls, avaient la capacité d'engager les banques internationales dans une action collective.

La nouvelle architecture financière internationale définie en juin 1999 sous l'égide du G 7 et mise en œuvre par le FMI se veut la réponse politique appropriée à ces crises financières d'une brutalité inconnue jusqu'alors. L'enseignement principal de ces crises de change est que « *les critères de choix d'un régime de change ne se limitent pas aux variables issues de la théorie des zones monétaires optimales mais exigent la prise en compte de la dimension macro-financière et que les régimes de change intermédiaires ont toutes chances de rester prédominants pour les pays émergents qui sont déjà bien intégrés dans la globalisation financière*[28] ». Pour les autres, le débat sur le choix du régime de change n'est pas près de cesser.

Le contexte des interventions de change est aujourd'hui renouvelé par le développement de l'euro comme monnaie internationale de réserve et de transaction et par les capacités d'intervention croissantes des pays émergents.

Le lancement de l'euro a mis fin aux interventions sur les devises nationales qui étaient contraintes de suivre les évolutions du deutsche mark vis-à-vis du dollar. La gestion des évolutions de change au sein du G 7 s'en trouve facilitée. La mise en commun des réserves de change fait de l'Eurosystème le principal détenteur de réserves en or et en devises du monde.

L'accroissement de la capacité d'intervention des pays émergents d'Asie et d'Amérique latine pourrait être une des conséquences les plus directes des crises que ces pays ont traversées. Les réserves de change des pays en développement sont ainsi passées, selon les données disponibles du FMI, de 589 milliards de DTS en 1998 à 1 213 milliards à fin mars 2003. Les pays dont les balances courantes sont soutenables et les politiques monétaires adaptées, ont montré qu'ils pouvaient user avec efficacité de la taille de leurs réserves. Ainsi, en 1998, Hong Kong a soutenu le lien de sa monnaie avec le dollar en intervenant sur le marché boursier pour pallier la défaillance de sa caisse d'émission. Le Brésil a pu soutenir la parité du real par des interventions pendant six mois avant de supprimer les marges de fluctuation pour préserver ses réserves de change et disposer d'une capacité d'intervention suffisante.

Le rôle du Fonds a changé de nature

Le rôle du Fonds a changé de nature. Il le doit à la fois aux amendements apportés à ses statuts et à sa marche vers l'universalité.

Des amendements statutaires de grande portée

Depuis 1944, les amendements aux statuts du Fonds ont été peu nombreux, mais ont été de grande portée et ont changé la nature de l'organisation.

Le premier amendement, qui a été adopté par le Conseil des gouverneurs le 31 mai 1968 et est entré en vigueur le 28 juillet 1969, a créé le droit de tirage spécial (DTS), en tant que nouvel instrument de réserve international. Les Etats membres craignaient en effet que les réserves internationales, y compris l'or, ne soient plus suffisantes pour accompagner l'essor du commerce mondial ou ne soient tributaires de la production d'or ou encore n'entraînent une pérennisation du déficit de la balance des paiements américaine. Jusqu'à présent, le FMI a alloué à ses membres 21,4 milliards de DTS (31,4 milliards de dollars ou 25,8 milliards d'euros[29]) en deux périodes (9,3 milliards de DTS entre 1970 et 1972 et 12,1 milliards entre 1978 et 1981). En septembre 1997, le quatrième amendement aux statuts a autorisé une allocation spéciale et unique de DTS (21,4 milliards de DTS) qui avait pour effet de doubler le montant cumu-

“ Ce qui a modifié la nature du Fonds : l’abandon du système de changes fixes, la suppression de toute entrave à la libre circulation des mouvements de capitaux et la globalisation financière. ”

lé d’allocations et pour but de servir les Etats membres qui ont adhéré depuis la dernière répartition en 1981, mais cet amendement n’est toujours pas entré en vigueur, faute d’avoir été ratifié par le Congrès des Etats-Unis.

Le deuxième amendement est de loin le plus important. Il est le résultat de plus de cinq ans de négociations qui débouchent sur les accords de Kingston (Jamaïque) signés le 8 janvier 1976. Les Etats membres obtiennent la liberté de conduire la politique de change de leur choix (flottement pur, flexibilité limitée, rattachement à une monnaie ou ancrage à un panier de monnaies), mais doivent soumettre leur politique de change à la surveillance du Fonds afin d’assurer un fonctionnement harmonieux du système monétaire international.

Le troisième amendement, adopté le 28 juin 1990 par le Conseil des gouverneurs et entré en vigueur le 11 novembre 1992, introduit la possibilité de suspendre les droits d’un Etat membre qui ne respecte pas ses obligations à l’égard du Fonds.

Ce ne sont pas ces amendements qui, en eux-mêmes, ont modifié la nature du Fonds. C’est la conjonction d’un fait accompli, l’abandon du système de changes fixes, d’un parti pris idéologique, la suppression de toute entrave à la libre circulation des mouvements de capitaux, et d’une réalité macro-financière tirée par les progrès constants des technologies de l’information et de la communication et l’effet de levier des marchés dérivés, la globalisation financière qui assure l’interconnexion des marchés financiers des pays émergents et des pays développés.

Une marche vers l’universalité qui favorise une diversification croissante des instruments d’intervention

Le FMI a vu le jour le 27 décembre 1945 lorsque ses statuts eurent été ratifiés par vingt-neuf Etats membres représentant 80 % des quotas d’origine qui ont le statut de membres originaires. Il a commencé ses opérations le 1er mars 1947 et octroyé son premier concours à la France en mai de la même année.

L’Allemagne et le Japon deviennent membres en août 1952.

En octobre 1952, sont créés les accords de confirmation qui sont conçus comme des droits de tirage, en cas de besoin, sur les ressources du Fonds au-delà de 25 % des quote-parts, mais ne donnent lieu le plus souvent à aucun tirage. La Belgique en est le premier bénéficiaire avec un emprunt de 50 millions de dollars destiné à consolider ses réserves en devises. En 1963 est créée la facilité de financement compensatoire destinée à aider les Etats membres exportateurs de produits primaires à faire face à une baisse de ses recettes d’exportation à la suite d’une baisse des prix. Un second volet s’y ajoute en 1981 pour aider ces pays à faire face à un renchérissement temporaire des importations de céréales.

La décolonisation accroît considérablement le nombre des membres.

À la suite du premier choc pétrolier, le FMI contribue au recyclage des excédents de devises des pays exportateurs de pétrole en mettant en place un mécanisme pétrolier temporaire (1974 à 1976) destiné à aider les pays importateurs à financer leurs accroissements de déficit de balance commerciale. En septembre 1974, un mécanisme élargi de crédit est créé afin d’apporter une aide à moyen terme aux Etats membres en proie à certaines carences de leurs structures économiques dont la résolution nécessite des efforts prolongés. Le premier accord de ce type est signé avec le Kenya en 1975.

Dans les années quatre-vingt, le FMI joue un rôle déterminant dans la résolution de la crise de la dette en Amérique latine en aidant les pays débiteurs à formuler des programmes de stabilisation à moyen terme et en mobilisant d'importants financements sur ses ressources propres. Les montants engagés au titre des différents types d'accords en vigueur oscillent entre 1981 et 1983 entre 10 et 14 milliards de DTS contre 1 à 5 milliards dans les années soixante et soixante-dix.

À partir de 1989, le Fonds prend une part active au soutien apporté aux pays d'Europe centrale et orientale, aux Etats baltes, à la Russie et aux autres pays issus de l'ex-Union soviétique, dans la transition de l'économie planifiée à l'économie de marché. L'effondrement de l'Union soviétique et l'éclatement de la Yougoslavie sont à l'origine du dernier grand train d'adhésions en 1992. Une faciliété supplémentaire, la facilité pour la transformation systémique, est mise en place mais est supprimée dès 1995. Elle n'a eu d'ailleurs que quelques bénéficiaires.

En 1994-1995, le Mexique est confronté à une grave crise financière due à une perte de confiance soudaine du marché suivie d'une hémorragie de capitaux à laquelle le pays répond par un sévère programme d'ajustement. A l'appui de ce programme, le FMI approuve un prêt d'un montant sans précédent jusqu'alors, de 17,8 milliards de dollars.

En 1996, le Fonds lance une initiative conjointe avec la Banque mondiale en faveur des pays très endettés (l'initiative PPTE) destinée à ramener la dette extérieure des pays les plus démunis à un niveau viable dans un délai raisonnable. À fin avril 2003, huit pays avaient bénéficié d'une réduction de l'encours de leur dette dans le cadre de cette initiative.

" Le Fonds, en 1996, a lancé une initiative conjointe avec la Banque mondiale en faveur des pays très endettés destinée à ramener la dette extérieure des pays les plus démunis à un niveau viable. "

En janvier 1997, le conseil d'administration approuve les nouveaux accords d'emprunts qui permettent au Fonds de mobiliser des ressources supplémentaires afin de répondre à d'autres crises majeures à l'avenir. Lors de la crise financière asiatique de 1997-1998, le FMI débloque des prêts d'un montant total de 36 milliards de dollars à l'appui des politiques de stabilisation et de réformes structurelles conduites par la Corée, la Thaïlande et l'Indonésie. Il crée en décembre 1997 la facilité de réserve supplémentaire pour aider les pays à faire face à des besoins importants de financement à court terme liés à une crise de confiance soudaine des marchés se traduisant par des sorties massives de capitaux.

En 1999, le FMI se dote d'un nouvel instrument, les lignes de crédit préventives qui sont destinées aux pays qui conduisent une politique économique que les services du Fonds jugent solide. Lors de l'assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale en septembre 1999, une nouvelle approche pour la lutte contre la pauvreté est approuvée. Désormais, l'aide " *concessionnelle* " et les allègements de dette pris en charge par les deux institutions reposeront sur des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, avec une place plus grande laissée à l'initiative des Etats membres. Le Fonds crée une nouvelle facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance qui prend la suite de la facilité d'ajustement structurel renforcée. Les programmes financés par cette facilité sont établis sur la base de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté dont les pays ont l'entière responsabilité. A fin mars 2004, 77 pays en développement étaient éligibles à ce concours. Cette approche a été confirmée au Sommet de Monterrey et au Sommet de Johannesburg.

En novembre 2000, le conseil d'administration décide un réexamen des mécanismes de financement du Fonds. Quatre facilités ont ainsi été supprimées. Le volume des ressources engagées au titre des accords atteint des sommes inconnues jusqu'alors (32 milliards de DTS en 1998, 29 milliards en 1999, 41 milliards en 2002 et 30,7 milliards en 2003).

Au 30 avril 2003, l'encours des crédits accordés par le Fonds au titre des différents mécanismes depuis 1995 s'élevait à 72,3 milliards de DTS dont près de la moitié relevait des accords de confirmation (34,2 milliards), 21 % des accords élargis (14,98 milliards), 22 % de la facilité de réserve supplémentaire (15,7 milliards) et 9 % seulement de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (6,6 milliards répartis entre 45 Etats membres). Les autres facilités (facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus, facilité pour la transformation systémique, facilité d'ajustement structurel) étaient marginales (2 % du total des encours). Au cours de l'année, le Fonds a décaissé, tous concours confondus, 23 milliards de DTS et reçu en remboursement 8,7 milliards.

Depuis 1999, le Fonds a intensifié son action d'assistance technique auprès des pays les plus pauvres pour les aider à développer leurs capacités institutionnelles.

Les ressources du Fonds proviennent principalement des souscriptions au capital ou quote-parts que les Etats membres versent au moment de leur adhésion ou lors des révisions périodiques. La onzième révision générale est entrée en vigueur le 22 janvier 1999. Au 30 avril 2003, 177 pays membres représentant plus de 99 % des quote-parts proposées avaient versé leur contribution, soit un total de quote-parts souscrites de 212 milliards de DTS. La douzième révision générale a reconduit ce montant à l'identique en février 2003.

Le Fonds peut emprunter sur le marché et auprès de prêteurs officiels. Il peut aussi faire appel à des ressources du groupe des dix pays industrialisés[30] pour faire face à un dysfonctionnement du système monétaire international. C'est l'objet des accords généraux d'emprunts qui sont en place depuis 1962, représentent un montant de ressources disponibles de 17 milliards de DTS, plus 1,5 milliard dans le cadre de l'accord associé avec l'Arabie Saoudite. Ils ont été activés dix fois et pour la dernière fois en juillet 1998 pour un montant de 6,3 milliards destiné au financement de l'aide à la Russie qui n'était pas encore membre de plein exercice du Fonds. Il s'y ajoute depuis 1998 des nouveaux accords d'emprunts qui ont été conclus avec les onze pays membres du groupe des dix auxquels se sont joints 14 autres pays[31] dont la situation financière a été jugée suffisamment solide pour leur permettre de prêter des ressources au Fonds. L'enveloppe mobilisable est de 34 milliards de DTS. Ces nouveaux accords ont été activés une seule fois jusqu'à présent pour financer l'accord de confirmation avec le Brésil en décembre 1998.

" Aujourd'hui, il n'y a plus que six Etats membres de l'Organisation des Nations-Unies qui ne sont pas membres du FMI. "

Le Fonds qui emploie aujourd'hui 2 690 personnes de 141 nationalités différentes a accueilli le 23 juillet 2002 son 184ème membre, la République démocratique du Timor-Leste (précédemment Timor oriental). Il n'y a donc plus que six Etats membres de l'Organisation des Nations-Unies qui ne sont pas membres du FMI.

Un mode de fonctionnement inégalitaire

Le mode de fonctionnement du Fonds est inégalitaire. Il est tout d'abord lié au rôle directeur des Etats-Unis et aux relations très étroites que les services du FMI entretiennent avec le Trésor américain, comme on l'a vu lors des crises mexicaine, asiatique et russe. Le G 7 devenu G 8 occupe aussi une place croissante, même s'il ne constitue pas un bloc unifié.

L'autre source d'inégalité vient du mode de calcul des quotes-parts et de la répartition des voix. Dans le passé, les fortes pondérations affectées au commerce extérieur et aux réserves de change ont avantagé les pays européens lorsque l'intégration régionale n'était pas très poussée et que la quo-

" Le mode de fonctionnement inégalitaire du Fonds est tout d'abord lié au rôle directeur des Etats-Unis et aux relations très étroites que les services du FMI entretiennent avec le Trésor américain. "

te-part de chaque pays devait être élevée du fait de la grande ouverture de leur économie. Avec la constitution de la zone euro et le poids des échanges intracommunautaires dans le commerce extérieur de l'ensemble des Etats membres de l'Union, l'argument économique a disparu. L'Union européenne à vingt-cinq dispose d'un quota cumulé de voix qui atteint 32,11 %, ce qui en ferait *de facto* le premier détenteur de voix dans les instances du Fonds, loin devant les Etats-Unis qui ont 17,6 %, si la compétence de la représentation des Etats membres lui était transférée. Mais aujourd'hui encore, ceux des Etats membres qui n'ont pas d'administrateur permanent se répartissent entre sept circonscriptions différentes et le nombre d'administrateurs européens est de huit sur un total de vingt-quatre. En outre, le poste de directeur général est occupé sans discontinuer depuis l'origine par un ressortissant de l'Union européenne. Parmi ceux-ci on compte trois Français pour une durée cumulée de mandats de 31 ans.

Des corrections sont cependant intervenues. Ainsi, depuis la fin des années soixante-dix, les quote-parts des pays en développement ont représenté environ 37,5 % du total alors que leur pourcentage de voix était de 40 %. Diverses propositions visant à accroître le nombre de voix de base, ce qui aurait avantagé les pays en développement, ont été explorées, mais n'ont pas prospéré. Le groupe de réflexion sur les formules de quote-parts mis en place en 1999 a conclu qu'il n'existait pas de formule qui soit raisonnable d'un point de vue financier tout en apportant une solution au problème de gouvernance. En septembre 2002, le comité du développement a demandé à la Banque mondiale et eu FMI de préparer un document de référence examinant les moyens de renforcer la voix et la participation des pays en développement et des pays en transition au sein des deux institutions, mais le Comité monétaire et financier international a décidé lors de sa réunion de l'automne 2003 de lier le sujet à l'examen de la treizième révision des quote-parts.

D'autres réponses ont été apportées à cette demande de rééquilibrage de la gouvernance de l'institution. La diversité des intérêts des Etats membres a encouragé la recherche du consensus en tant que principe de gouvernance du Fonds. Mais ce sont surtout les grands pays industrialisés qui ont obtenu un droit de veto sur certaines décisions essentielles dans la gestion du Fonds. Les Etats-Unis ont un droit de veto sur l'admission des nouveaux membres, les augmentations de quote-parts, les allocations de DTS et les amendements aux statuts. Les pays d'Europe occidentale ont obtenu un droit de veto sur les décisions concernant les DTS et les concours du fonds adossés aux accords généraux d'emprunts. Pour leur part, les pays en développement ont obtenu un droit de veto, pour autant que la notion de bloc ait un sens compte tenu de la diversité de leurs situations économiques, pour les décisions financières prises à la majorité spéciale de 70 % des voix. La majorité de 85 % qui est requise pour amender les statuts du Fonds constitue à la fois une protection du système et un obstacle au changement.

" La diversité des intérêts des Etats membres a encouragé la recherche du consensus en tant que principe de gouvernance du Fonds. "

Le Conseil d'administration est le véritable organe de pilotage de l'institution. Chacun des pays membres dont les quote-parts sont les plus élevées est habilité à nommer un administrateur.

Le Comité intérimaire, créé en 1974, a reçu pour mandat de surveiller la gestion du système monétaire international et la poursuite de son adaptation. Mais il n'a pas exercé de leadership politique très appuyé qui aurait permis de s'attaquer aux problèmes systémiques découlant de l'intégration des marchés financiers. Il a été transformé en comité monétaire et financier international en 1999.

Au total, la gouvernance du Fonds reste largement perfectible et sa capacité de répondre à de nouvelles crises de globalisation financière demeure une inconnue.

Les critiques adressées au FMI et les enjeux de réforme

Un feu nourri de critiques

Les crises financières qui se sont succédées depuis 1997 et l'accroissement des inégalités dans le monde ont relancé le débat sur la réforme du Fonds.

La contestation est venue d'abord des économistes, en particulier du plus emblématique d'entre eux, Joseph Stiglitz. Homme du sérail que l'on ne peut soupçonner d'être lié au mouvement altermondialiste, il dresse un portait sévère des carences du Fonds dans la gestion de la crise asiatique et russe. Il souligne notamment que le Fonds s'est trompé de diagnostic : l'Asie n'était pas l'Amérique latine ; les Etats avaient des budgets en excédent, l'inflation était faible, les entreprises étaient lourdement endettées, les économies souffraient d'une insuffisance et non pas d'un excès de demande. En persistant à exiger des mesures restrictives, le Fonds a exacerbé la contagion sur les économies voisines. Enfin, il lui fait le double reproche de ne s'être jamais demandé pourquoi ses modèles sous-estimaient systématiquement la gravité des récessions ni pourquoi ses mesures étaient systématiquement trop restrictives, et surtout d'agir souvent comme s'il croyait presque lui-même à son infaillibilité[32]. Au-delà du caractère bureaucratique et de l'arrogance de l'institution, on retiendra la démonstration convaincante aux termes de laquelle le FMI n'a fait qu'appliquer le consensus de Washington depuis dix ans.

" Joseph Stiglitz, que l'on ne peut soupçonner d'être lié au mouvement altermondialiste, dresse un portait sévère des carences du Fonds dans la gestion de la crise asiatique et russe et lui reproche surtout d'agir comme s'il croyait presque lui-même à son infaillibilité. "

D'autres analyses critiques émanent d'économistes aussi sérieux. On peut penser en particulier à Michel Aglietta et à Christian de Boissieu sur la question centrale du prêteur en dernier ressort. Ni les statuts du Fonds ni sa pratique antérieure ne le préparaient à affronter des crises de marché qui créent des risques systémiques au niveau mondial. Autant le Fonds a acquis une vraie compétence et dispose de moyens d'intervention adaptés dans le traitement des crises de dette souveraine, autant il était totalement impuissant et incompétent dans le traitement de crises de liquidité touchant les opérateurs financiers privés. Il n'avait ni les outils de détection des crises de liquidité qu'ont les banques centrales ni l'expertise des autorités de contrôle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ni les ressources pour assumer un rôle de prêteur en dernier ressort. En outre, il a donné un argument de poids à ses détracteurs qui l'accusent de voler au secours des spéculateurs.

La contestation est aussi venue directement des Etats-Unis avec le rapport de la commission Meltzer dont les travaux ont été financés sur des crédits du Congrès. La principale proposition du rapport vise à limiter le rôle du FMI à celui d'un quasi-prêteur en dernier ressort, capable de prêter à court terme à des taux pénalisants aux pays qui satisferaient à des critères de conditionnalité financière *ex ante*. Cela reviendrait à supprimer le système de conditionnalité *ex post* ainsi que toutes les formes de concours à moyen terme. Ses instruments de lutte contre la pauvreté seraient transférés à la Banque mondiale. Enfin, le Fonds annulerait l'ensemble de ses créances sur les pays les plus pauvres.

Les gouvernements européens et l'administration Clinton ont rejeté les conclusions de ce rapport qui allaient à l'encontre des principes fondateurs du Fonds, qu'il s'agisse de l'universalité ou de l'assistance mutuelle. Ils ont critiqué la mise en cause des mécanismes de conditionnalité.

Le fond de la critique socialiste est que cette institution réputée n'a pu empêcher l'effondrement du système de Bretton Woods dont il était le gardien, a feint de croire que son objectif d'origine, la promotion de la stabilité économique mondiale, n'était en aucune manière incompatible avec la libéralisation des mouvements de capitaux,

et a été le porte-voix d'une idéologie libérale que résume l'expression de " *consensus de Washington* " et qui se soucie fort peu des conséquences de ses plans d'austérité sur les populations les plus pauvres. L'Argentine a été une des dernières victimes des préconisations du Fonds : levée des obstacles aux échanges et aux investissements dès le début des années quatre-vingt-dix, libéralisation des échanges et des investissements, vaste programme de privatisations, rattachement du peso au dollar, perte de compétitivité dès que le dollar s'apprécie, demande d'aide adressée au Fonds qui subordonne son intervention à une forte réduction des dépenses publiques, abandon du rattachement au dollar au début de l'année 2002 qui provoque l'effondrement de l'économie et la fuite des capitaux, enfin intervention en urgence du Fonds.

Depuis la crise asiatique, les réunions du FMI et de la Banque mondiale sont un enjeu pour le mouvement altermondialiste, même si en France ses différentes composantes mettent surtout l'accent sur les méfaits de l'OMC. L'irruption de la rue donne ainsi à l'opinion publique le sentiment qu'elle est capable, sinon de remettre en cause, du moins d'ébranler un ordre international qui fonctionne selon des règles injustes. Il rappelle surtout aux services et aux administrateurs du Fonds que la communication sur les mesures prises par le Fonds est au moins aussi importante que la qualité intrinsèque des mesures adoptées.

Des critiques qui ne laissent pas le Fonds indifférent

Le Fonds accepte la contradiction sur le terrain de l'analyse économique. Il souligne notamment, en réponse aux critiques de Joseph Stiglitz, qu'il intervient là où aucun créancier privé ne serait prêt à le faire. Ses prêts sont assortis de taux très avantageux par rapport aux conditions offertes sur le marché, et sa conditionnalité se substitue à la discipline plus stricte que les forces du marché imposeraient en l'absence d'intervention de sa part.

" Le FMI souligne en réponse aux critiques qu'il intervient là où aucun créancier privé ne serait prêt à le faire. "

Il se défend de promouvoir avec acharnement la liberté des mouvements de capitaux et rejette l'idée que celle-ci serait à l'origine de la crise asiatique. Il prétend même avoir mis en garde dans ses rapports les gouvernements tout en reconnaissant qu'il n'a pas suffisamment alerté les pays concernés contre les dangers auxquels ils s'exposaient en s'ouvrant aux marchés internationaux de capitaux avant que leurs propres marchés financiers intérieurs et les autorités de régulation ne soient préparés à gérer l'instabilité qui accompagne cette ouverture.

Il se défend aussi d'avoir volé au secours des investisseurs internationaux, avec deux arguments principaux : d'une part, les investisseurs ont essuyé des pertes sévères (225 milliards de dollars en 1997 et 1998 en Asie, 100 milliards de dollars sur la Russie en 1998), d'autre part, le fait que la plupart des pays remboursent le Fonds, sinon à l'échéance, du moins avec un retard qui inclut le versement intégral des intérêts exigibles, tendrait à invalider l'argument de l'aléa moral.

Il multiplie les initiatives pour montrer qu'il a tiré toutes les conséquences des crises asiatique et russe. Relèvent de cette démarche la création de la facilité pour lé réduction de la pauvreté et la croissance, la proposition de restructuration de la dette des Etats souverains présentée par son premier directeur général adjoint, Anne Krueger, la transformation du comité intérimaire en comité monétaire et financier international ou les efforts de communication et de transparence.

Le FMI a bien compris les enjeux de l'essor du mouvement altermondialiste. Il s'est efforcé de rattraper le retard pris sur la Banque mondiale dans le dialogue avec la société civile. Il a aussi cherché à convaincre les pays membres de l'utilité d'une transparence accrue tant de la politique économique que des données concernant l'évo-

“ La politique de transparence du FMI a une double utilité : l’information précoce des décideurs économiques, l’éducation et l’information des représentants de la société civile. ”

lution économique et financière. Le conseil d’administration a ainsi arrêté une série de mesures qui visent à valoriser la communication de l’institution avec le monde extérieur.

Cette politique de transparence qui a une double utilité, pour l’information précoce des décideurs économiques et pour l’éducation et l’information des représentants de la société civile, embryon d’opinion publique mondiale, a pris de l’ampleur au cours des trois dernières années.

Entre janvier 2001 et mars 2003, 84 % des pays membres ont choisi de publier leurs notes d’information au public, au terme des consultations au titre de l’article IV. Les lettres d’intention de 93 % des pays membres pour lesquels l’utilisation des ressources du Fonds a fait l’objet d’une demande ou d’une revue ont été diffusées sur la même période. Plus de 75 % des documents concernant les questions de politique économique soumis au conseil d’administration sont diffusés. Davantage d’informations sur le financement et les opérations du Fonds sont publiées sur le site. Un bureau indépendant d’évaluation (BIE) a été créé en juillet 2001 pour évaluer de manière objective et indépendante les questions se rapportant au FMI. Un réexamen de la conditionnalité a été conclu en septembre 2002 en associant des universitaires, des responsables de la politique économique et des organismes de la société civile. Il en a été de même pour le réexamen exhaustif par le Fonds et la Banque mondiale de l’initiative en faveur des pays pauvres très endettés et pour les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu.

“ La suppression du FMI n’aurait aucun sens. En revanche, un important travail de réingénierie de ses procédures et de ses méthodes paraît nécessaire. ”

En mars 2003, le Conseil d’administration a passé en revue la stratégie de communication externe du Fonds. Il a reconnu que l’objectif premier devait être de mieux faire comprendre ses activités, de susciter le soutien de l’opinion pour ses travaux et d’être plus ouvert aux analyses et aux critiques de l’extérieur.

Les enjeux de la réforme

Il n’est pas niable que l’institution a su réagir face au grand vent de critiques qui s’est abattu sur elle. Sa suppression n’aurait aucun sens. En revanche, un important travail de réingénierie de ses procédures et de ses méthodes paraît nécessaire.

Le gouvernement de Lionel Jospin a œuvré pour que le gouvernement politique du Fonds soit renforcé, c’est-à-dire pour que les gouverneurs du Fonds, ministres des finances et gouverneurs de banques centrales, s’impliquent plus directement dans les décisions stratégiques de l’institution afin d’orienter les travaux du conseil d’administrtion, véritable organe délibérant.

La France a proposé en 1998, par la voix de Dominique Strauss-Kahn, que le comité intérimaire soit transformé en Conseil, comme le prévoyaient les statuts. Il acquerrait ainsi un pouvoir de décision et d’orientation du Fonds. Le schéma proposé était celui du Conseil ECOFIN. Devant les réticences que ce projet a suscitées, une solution moins ambitieuse a été proposée. La création du Comité monétaire et financier international (CMFI) a été adoptée par une résolution du Conseil des gouverneurs en septembre 1999. Trois progrès importants étaient ainsi obtenus par rapport à l’enceinte précédente. Le CMFI est permanent, a des liens plus étroits avec les gouvernements, ses réunions étant préparés au niveau des suppléants, et dispose d’un mandat élargi aux questions financières, ce qui lui permet notamment de traiter de la mise en œuvre des codes de bonnes pratiques économiques et financières.

“ La France a proposé en 1998, que le comité intérimaire soit transformé en Conseil, comme le prévoyaient les statuts, avec un pouvoir de décision et d’orientation du Fonds. Le schéma proposé était celui du Conseil ECOFIN. ”

“ La refonte du système de pondération des voix et des quote-parts doit être menée à son terme. ”

Il est sans doute souhaitable d'aller plus loin au moins sur deux points. Les réunions du CMFI pourraient se tenir une fois par trimestre. Elles pourraient se tenir une fois par an au niveau de chefs d'Etat et de gouvernement.

La refonte du système de pondération des voix et des quote-parts doit être menée à son terme. Que les Etats membres de l'Union européenne disposent du tiers du nombre des administrateurs (8 sur 24) paraît excessif. Il serait souhaitable de regrouper les Vingt-cinq dans deux circonscriptions, les pays participants à l'euro et les autres. Le poids des pays émergents devrait augmenter tant au niveau des quote-parts que de la pondération des voix. Le PIB et le niveau des réserves de change pourraient constituer les deux paramètres principaux pour le calcul des quote-parts.

Le dialogue avec la communauté des économistes devrait être mieux structuré. Un conseil scientifique consultatif placé auprès du directeur général du Fonds pourrait être constitué sur la base de la représentation géographique, des publications et des travaux de recherche des postulants. Une de ses premières tâches pourrait être d'éclairer les relations entre les différents régimes de change et la globalisation financière ou d'examiner la question du prêteur en dernier ressort. Cela implique au premier chef que la représentation française soit structurée. Une section du Conseil d'Analyse Economique pourrait préparer les travaux de ce Conseil.

“ Au Brésil, en Corée et en Indonésie, dans ces trois crises, les programmes du FMI reposaient sur des projections qui se sont révélées très éloignées de la réalité de sorte que les mesures recommandées étaient inadaptées. ”

Les conclusions des rapports du BIE devraient être mises à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion du CFMI. A cet égard, le rapport du BIE, publié le 28 juillet 2003, sur l'examen de la manière dont le FMI a réagi aux crises du compte de capital en Indonésie, en Corée et au Brésil est riche d'enseignements. Il montre en particulier que les services n'ont pas suffisamment pris la mesure des caractéristiques propres de chaque crise (au Brésil, des faiblesses macroéconomiques ; en Corée, une crise de liquidité ; en Indonésie, une triple crise, de balance des paiements, bancaire et politique). Le Fonds a identifié plus ou moins bien les principales faiblesses, mais n'en pas toujours mesuré la portée ou a été peu convaincant auprès des autorités nationales. Dans les trois crises, les programmes reposaient sur des projections qui se sont révélées très éloignées de la réalité de sorte que les mesures recommandées étaient inadaptées.

“ Il conviendrait que les questions liées au secteur financier ne soient pas traitées seulement en coopération avec la Banque mondiale mais avec l'assistance des autorités de surveillance et de contrôle des grands pays industrialisés. ”

Le BIE est tout aussi critique, dans un rapport publié le 27 juillet 2004, sur les conditions d'intervention du Fonds en Argentine et recommande un renforcement de son action de surveillance des taux de change et de la “soutenabilité” de la dette. Il appelle le Fonds à plus de souplesse dans le cadre du programme “ Facilités pour la réduction de la pauvreté et de la croissance ”.

Il serait souhaitable que le BIE procède à un examen des effets de la libération des mouvements de capitaux sur l'économie de quelques pays émergents.

Le champ de la surveillance est aujourd'hui très vaste et il n'est pas certain que le Fonds ait une expertise suffisante sur l'ensemble des domaines concernés (régimes des changes et politiques monétaires et financières, politiques structurelles, questions liées au secteur financier, questions institutionnelles, évaluation des risques et des vulnérabilités). Il conviendrait que les questions liées au secteur financier ne soient pas traitées seulement en coopération avec la Banque mondiale mais avec l'assistance des autorités de surveillance et de contrôle des grands pays industriali-

“ le FMI doit se recentrer sur sa mission d'aide à la restructuration des dettes souveraines. ”

“ Le débat sur la mondialisation, c’est au premier chef, celui des idées et de la stratégie d’influence à mettre en œuvre pour les promouvoir. Depuis le passage à l’euro, cette exigence paraît avoir été perdue de vue. ”

sés et que les conclusions fassent l’objet, à intervalles réguliers, d’une concertation dans le cadre du comité de Bâle.

Le FMI doit se recentrer sur sa mission d’aide à la restructuration des dettes souveraines. Un effort plus important est souhaitable au titre de l’initiative en faveur des pays pauvres les plus endettés.

Si la France veut influencer les positions du Fonds, elle doit s’en donner les moyens en rassemblant les expertises publiques et privées. Le débat sur la mondialisation, c’est au premier chef, celui des idées et de la stratégie d’influence à mettre en œuvre pour les promouvoir. Depuis le passage à l’euro, cette exigence paraît avoir été perdue de vue. ❀

La Banque Mondiale : le bon larron de la gouvernance mondiale ?

Par ses ressources humaines (près de 9 000 personnes y travaillent) et ses capacités d’interventions (elle a engagé, en 2003, 25 milliards de dollars à travers ses différents instruments de financements ou de garanties), le groupe Banque Mondiale est sur le papier l’organisation internationale la plus puissante de la gouvernance de la mondialisation et la plus à même de peser sur le cours de cette dernière. Soumise à une surveillance critique pour chaque projet financé, elle n’est toutefois pas contestée ou rejetée en bloc par la société civile, laissant le FMI et l’OMC, dans des registres différents, jouer le rôle des vilains du nouvel ordre mondial :

➜ Sa mission – conduire les pays pauvres sur la voie du développement – est à la fois “ noble ” et incontestable, tout en paraissant à beaucoup insurmontable[33] ;

➜ Elle a su remettre en cause des schémas de pensée mis à mal par les impasses des politiques néo-libérales, et redéfinir ses interventions, réussissant à incarner, d’une certaine façon, une contestation de la mondialisation de l’intérieur.

De la banque de la reconstruction à la “ constellation Banque Mondiale ”

Comme toutes les institutions de l’après-guerre, la Banque Mondiale naît de la rencontre d’une conviction politique et d’une vision économique :

➜ Il convient de combattre résolument la pauvreté qui a nourri le totalitarisme pendant l’entre-deux guerres et a conduit au conflit mondial ;

➜ Il faut suppléer un marché parfois défaillant. " Spontanément ", celui-ci ne permet pas de financer tous les investissements nécessaires pour assurer le développement des régions les plus défavorisées.

Une institution de financement internationale, " prêteur de dernier ressort ", doit prendre le relais. L'objectif est de favoriser l'investissement productif et selon la formule que l'on retrouve peu ou prou dans les textes fondateurs des trois organisations qui devaient constituer l'architecture économique de l'après-guerre[34], de " promouvoir l'expansion équilibrée des échanges internationaux en vue d'élever le bien-être des travailleurs ". Y est dessiné " le compromis de Bretton Woods "[35] : refus du protectionnisme mais ouverture graduelle, guidée par l'objectif de progression du niveau de vie, place pour l'intervention ou la coordination publique. Keynes n'est pas loin.

La nouvelle organisation, institution spécialisée des Nations-Unies, la banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) est créée en 1946. Elle va épouser le rythme géopolitique de l'internationalisation de l'économie de marché. Elle finance d'abord des projets dans les pays détruits par le second conflit mondial – la France est la première bénéficiaire d'un prêt de la BIRD, cinq cents millions de dollars en juin 1947 destinés à acheter des biens d'équipement et des matières premières industrielles. Mais devant l'ampleur de la tâche, la BIRD passe bien vite au second rang derrière un programme *ad hoc*, le plan Marshall, financé entièrement par les Etats-Unis. Elle va donc se consacrer au monde en développement. Celui-ci est largement sous le joug colonial, ou clos par la Guerre froide et le poids pris par le camp des pays à économie administrée. Son champ d'intervention se réduit alors pour l'essentiel à l'Amérique Latine. Puis, avec la décolonisation et l'intégration d'un nombre de plus en plus nombreux de pays dans une économie de marché en voie de mondialisation, son horizon devient planétaire. Avec 184 membres, elle est aujourd'hui presque universelle.

Pour faire face à cette extension, une " constellation " d'institutions sœurs disposant de moyens d'actions diversifiées voit le jour. On y retrouve d'abord " la Banque Mondiale " avec :

➜ La BIRD, la banque mondiale originelle. Elle assure des prêts à long terme (15 à 20 ans avec 3 à 5 ans de différés de paiement) à ses membres en développement, leur " rétrocédant " les conditions qu'elle peut obtenir sur les marchés grâce à sa signature AAA. La Banque trouve en effet ses ressources sur les marchés de capitaux en émettant des obligations. Grâce à la garantie de ses actionnaires engagés à la hauteur de la partie non-libérée du capital auquel ils ont souscrit, elle bénéficie des meilleurs taux d'intérêt[36], inaccessibles *en direct* pour les pays en développement. Elle finance des projets ou la mise en œuvre de politiques sectorielles ;

➜ L'association internationale pour le développement (AID). Avec la décolonisation, la ressource intéressante mais aux conditions de marché, proposée par la BIRD est apparue inadaptée à la situation de grande fragilité et de forte dépendance des nouveaux membres. Un deuxième " guichet " " concessionnel ", c'est-à-dire offrant des financements à des conditions beaucoup plus favorables que le marché, a été mis en place, géré par une nouvelle institution sœur, créée en 1960, l'association internationale pour le développement. Elle propose aujourd'hui des prêts à long terme (40 ans dont 10 ans de différés de paiement) et à taux quasi-nul, soit l'équivalent d'un don pour 60 % du financement. L'accès aux financements AID est réservé aux pays à faible revenu (moins de 885 USD par habitant, soit 87 pays éligibles dans le monde). Elle se finance grâce à des dons des pays développés renouvelés tous les trois ans[37], complétés par les remboursements des prêts consentis par le passé et une contribution de la BIRD.

AID et BIRD constituent la " Banque Mondiale " au sens étroit du terme. Les emprunteurs, les politiques ou les projets financés sont publics.

Au-delà l'on parle du " groupe Banque Mondiale ", avec des institutions chargées de promouvoir l'investissement privé dans les pays en voie de développement :

➜ La Société Financière Internationale (SFI), créée en 1956, participe aux tours de table de projets initiés par des entreprises, dans un cadre privé. Elle peut prendre des participations ou assurer des financements longs dans des projets lucratifs, dans une grande variété de secteurs : industries extractives, transports, textile, agroalimentaire par exemple. Son rôle est de servir de catalyseur pour les flux d'investissements privés vers les pays en développement, en assurant des financements complémentaires indispensables aux bouclages financiers des projets et en apportant par sa participation une garantie implicite aux autres investisseurs sur la viabilité des projets.

➜ L'agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), créée en 1988, couvre les investisseurs étrangers dans les pays en développement contre le risque politique (destruction en raison de troubles politiques, expropriation, impossibilité de rapatrier les bénéfices ou les capitaux investis).

➜ Le centre international de règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), dont la convention fondatrice est entrée en vigueur en 1966, est un tribunal arbitral qui peut être appelé par les parties à trancher un conflit entre un investisseur étranger et le pays d'accueil.

Ces institutions ont le même président, celui de la BIRD, par " tradition " un Américain choisi par l'Administration américaine. Elles sont basées à Washington : statutairement, le siège est établi sur le territoire du premier actionnaire. Elles ont un nombre de membres proches (entre 154 pour le CIRDI et 184 pour la BIRD), et une composition de leur capital, donc une répartition du pouvoir en leur sein, sensiblement équivalents. Le pouvoir appartient formellement aux gouverneurs – les ministres des pays membres – qui se réunissent deux fois par an. Il est de fait délégué à un conseil d'administration de vingt-quatre membres répartis en circonscriptions regroupant les pays membres sur une base plus ou moins régionale et en fonction de leur poids dans le capital. Les Etats-Unis possèdent 16,5 % des votes à la BIRD, un peu moins à l'AID avec 14,5 % des voix. À la BIRD, pour certaines décisions où une majorité qualifiée de 85 % des voix est requise, ils possèdent de ce fait un droit de veto. Le poids de l'UE varie entre environ 30 % (BIRD) – dont 4,32 % pour la France – et 34 % (AID) – dont 4,4 % pour la France. Elle pèse théoriquement beaucoup plus lourd que les Etats-Unis. Mais elle est répartie dans dix circonscriptions différentes, et à l'exception de la RFA, de la France et du Royaume-Uni qui ont chacun une circonscription propre, ses membres " cohabitent " avec des intérêts " non-européens ".

D'une impasse, l'autre : dette et ajustement structurel

La Banque Mondiale s'est adaptée à ses " clients " et à l'évolution de leurs besoins (recentrage sur le monde en développement, encouragement aux flux de capitaux privés et à l'investissement " productif "). Elle a tout autant épousé les courants successivement dominants de la pensée économique. À côté du keynésianisme originel, elle mise tout d'abord sur l'accumulation du capital physique par des grands projets structurants pilotés par l'Etat, et une industrialisation tournée vers le marché intérieur. Puis devant l'échec flagrant des modèles étatistes de développement qui suivent les indépendances, elle se tourne progressivement vers les incitations puis les injonctions à appliquer les recettes de " l'économie libérale de marché "[38], mis en œuvre également à partir de la fin des années 1970 dans les pays anglo-saxons.

Il y a la prise de conscience qu'un bon projet n'est rien s'il ne

s'inscrit pas dans un contexte institutionnel favorable et un environnement de politique économique sain : ce sera la conditionnalité. Surtout se pose avec force le problème de la dette externe du monde en développement, multipliée par douze entre 1968 et 1980. La dette précipite certains pays dans la crise au gré des mouvements de capitaux et des fluctuations de la politique monétaire américaine. Ou tout bonnement, tout en continuant à s'accumuler, elle devient insoutenable pour le pays emprunteur, incapable d'honorer ses échéances et soumis au bon vouloir de ses débiteurs. Le recours aux institutions financières internationales – en urgence ou sur une base récurrente – est indispensable : ce sera l'ajustement structurel, l'âge d'or un peu cruel des institutions de Bretton Woods. Beaucoup de pays y passent mais tous ne sont pas atteints : la Chine, de nombreux pays asiatiques qui échappent aux crises ou comme la Malaisie y font face sans faire appel aux services et conseils de Washington. L'ajustement structurel n'est pas une fatalité[39].

" Au commencement, il y avait le marché "[40]. À la fin aussi, pour ceux qui ont survécu. Transcrit en conditionnalité politique, indispensable pour bénéficier des concours du FMI et de la Banque Mondiale, et pour que ceux-ci jouent un rôle de bons offices vis-à-vis des autres bailleurs de fonds[41], cela donne les " dix commandements " du " consensus de Washington " chers à John Williamson, le premier à avoir utilisé ainsi l'expression[42] :

- Discipline budgétaire ;
- Réorientation des politiques publiques vers l'éducation, la santé et les infrastructures ;
- Réforme fiscale avec élargissement de l'assiette et réduction des taux marginaux d'imposition ;
- Libéralisation de la politique des taux d'intérêt ;
- Adoption d'un taux de change unique et compétitif ;
- Libéralisation des échanges ;
- Ouverture à l'investissement direct étranger ;
- Privatisations ;
- Déréglementation pour abolir les barrières à l'entrée et à la sortie sur les marchés ;
- Protection des droits de propriété.

Un menu d'engagements dans ces domaines, accompagné d'un calendrier contrôlable, permet au débiteur aux abois ou durablement dépendant, de bénéficier d'un soutien du FMI, puis de la Banque Mondiale qui intervient de manière subordonnée. Celle-ci abonde les concours du Fonds destinés à satisfaire les échéances courantes du débiteur, en accordant des prêts d'ajustement structurel et des prêts d'ajustement sectoriel, visant à soutenir les réformes des politiques et des interventions publiques. La crise de la dette modifie donc aussi la relation entre les deux institutions de Bretton Woods. Le Fonds est légitime pour traiter des problèmes de solvabilité et de liquidité. Il est en première ligne. À la complémentarité voulue par les pères fondateurs, se substitue un déséquilibre qui se manifestera avec force au moment de la crise asiatique.

À la mise en place de politiques relevant du triptyque stabilisation macro-économique, libéralisation interne, libéralisation externe, la Banque Mondiale est enfin venue ajouter des interventions menées sous l'égide du concept de " bonne gouvernance ". Pour reprendre la formule du conseiller juridique de la Banque Mondiale en 1995, M. Ibrahim Shihata : " un programme de développement bien conçu peut n'avoir qu'un impact minimal si le gouvernement manque de la capacité institutionnelle de mettre en œuvre ce programme, ou de créer l'environnement qui permettra d'obtenir un résultat positif ". La mise en place d'un cadre juridique approprié, la transparence et le refus de la corruption, la bonne administration sont désormais au cœur des " réformes de la deuxième génération " : il ne s'agit plus seulement d'afficher les bonnes décisions, il convient de s'assurer de la capacité à les mettre en œuvre.

Les nouveaux habits de la Banque Mondiale

Un bandeau est bien en vue sur le site internet de la Banque : “ Dix choses que vous n’avez jamais su sur la Banque Mondiale ”[43]. Si vous voulez accéder à la connaissance, en entrant dans le menu, surgit immédiatement une déclaration forte : “ La Banque Mondiale a radicalement changé ”[44]. Suit la démonstration : les dépenses dans les secteurs sociaux sont passées de 5 % des financements globaux de la banque en 1990 à 22 % en 2003 ; la Banque est le premier bailleur de fonds pour les dépenses d’éducation, pour les programmes de lutte contre le Sida. La Banque a beaucoup changé. En tout cas, elle souhaite que cela se sache.

La reconversion n’est pas subite. Elle est la conséquence d’un mélange de facteurs externes et internes. Il y a d’abord la progression – lente mais réelle – sur la courbe d’apprentissage de l’ajustement structurel. Les recettes n’ont pas les résultats escomptés. Certains bons élèves – en Amérique latine notamment, l’Argentine par exemple – ne réussissent pas, bien au contraire. L’Afrique s’enfonce un peu plus dans la misère et les indicateurs de développement humain y stagnent ou reculent. Les politiques de change mises en place à des fins anti-inflationnistes – par l’ancrage nominal sur le dollar par exemple – conduisent à des taux de change surévalués et imposent des politiques monétaires restrictives et des taux d’intérêt élevés. La libéralisation brutale du compte de capital, à travers la convertibilité de la monnaie, fragilise les économies. Et puis des pays aux stratégies hétérodoxes s’engagent à l’inverse résolument sur la voie de la croissance, essentiellement en Asie de l’Est, mais aussi l’Inde[45].

“ La Banque Mondiale a radicalement changé : les dépenses dans les secteurs sociaux sont passées de 5 % des financements globaux en 1990 à 22 % en 2003. Elle est le premier bailleur de fonds pour les dépenses d’éducation, pour les programmes de lutte contre le Sida. ”

La “ littérature ” économique s’en mêle. Au sein même du schéma d’analyse néo-classique, les théories de “ la croissance endogène ” soulignent la nécessité de donner la priorité à l’investissement dans le “ capital humain ”, c’est-à-dire l’éducation et la formation. Les études économétriques mettent à mal l’automaticité supposée des causalités *libéralisation-croissance*, *croissance-réduction de la pauvreté* et invitent à la discussion. Les hommes ont également leur part bien sûr : le président de la Banque “ nommé ” par l’Administration Clinton en 1995, James Wolfensohn, et son économiste en chef entre 1997 et 2000, Joseph Stiglitz, futur Prix Nobel d’économie, qui cherche à dépasser le consensus de Washington[46].

La pression externe joue son rôle. Le mouvement anti-mondialisation prend de l’ampleur à compter de 1995 et cible les institutions économiques internationales. Les réunions annuelles du FMI et de la Banque mondiale de septembre 2000 à Prague et d’avril 2001 à Washington se tiennent sous protection policière. Au-delà des manifestations de rue, la Banque, comme l’OMC et le FMI, est soumise à un feu roulant de critiques. Les actionnaires, invités à rendre des comptes à leurs parlements et leurs opinions publiques, sont inquiets.

La Banque va être la première à réagir. Sa plus grande présence sur le terrain, avec les populations concernées, l’incapacité manifeste à faire reculer la pauvreté dans les pays les plus défavorisés[47] l’ont conduite à se remettre en question. La crise asiatique et la contestation, notamment par Joseph Stiglitz, des choix de politiques économiques – pro-cycliques donc récessifs – imposées par le FMI aux pays en difficulté (Thaïlande, Indonésie, Corée) servent de révélateur et de catalyseur, même si, “ à chaud ”, il est conseillé à l’économiste en chef de se taire pour ne pas ajouter au désordre monétaire, et s’il est finalement conduit à démissionner.

La Banque Mondiale nouvelle est donc arrivée. Elle place la lutte contre la pauvreté comme priorité : “ il faut que les marchés fonctionnent en faveur des pauvres ”, les aider pour ce faire, et

“ La Banque Mondiale place la lutte contre la pauvreté comme priorité : « il faut que les marchés fonctionnent en faveur des pauvres ». Cette orientation repose sur une analyse renouvelée, des instruments et des objectifs, enfin une méthode. ”

s'ils n'y arrivent pas les corriger et y suppléer. Cette orientation repose sur une analyse renouvelée, des instruments et des objectifs, enfin une méthode.

• **L'analyse** est développée dans les rapports annuels sur le développement depuis la fin de la décennie 1990, notamment le rapport 2000-2001 “ combattre la pauvreté ”. La définition de la pauvreté dépasse les seuls facteurs monétaires et intègre les éléments d'insécurité et l'exposition et la vulnérabilité aux chocs. Les raisons économiques de l'existence de “ trappes à pauvreté ” auxquelles de nombreux pays paraissent condamnés ne sont plus les seules à être mises en évidence. Les facteurs institutionnels, sociaux, voire politiques – même si le terrain est plus miné pour la Banque – sont tout autant montrés du doigt. Les bienfaits de l'ouverture et de la déréglementation sont relativisés ou plutôt seconds, “ soumis à conditions ”. Un marché immature, mal structuré ou “ confisqué ”[48] par quelques-uns n'est jamais la solution. Au commencement, il y a les institutions, c'est-à-dire les règles, le cadre, des acteurs économiques et sociaux “ en capacité ”, qui seuls permettent au marché de fonctionner, de répondre à ses incitations et d'accompagner les ajustements sociaux. Un programme de privatisations réussi suppose des règles de concurrence, la libéralisation du secteur financier, un cadre prudentiel approprié et des instances pour le faire respecter.

Deux éléments complètent la nouvelle approche. L'organisation sociale et économique qui doit porter le développement ne peut être imposée de l'extérieur. Elle doit naître du dedans, même si l'assistante externe peut être utile et parfois indispensable. Enfin, comme le développement a pour ambition de transformer la société dans son ensemble et non de créer des enclaves d'économie moderne dans un ensemble arriéré, toutes les composantes de la société doivent être impliquées et engagées : secteur privé, secteur public mais aussi société civile, communautés locales, familles même.

• **Les instruments** sont décrits les “ documents stratégiques de réduction de la pauvreté ” qui doivent accompagner les programmes d'annulations de dettes mis en place à partir de 1996 (initiative pour les pays pauvres très endettés) et relancés lors du G7 de Cologne en 1999 en réponse à la campagne mondiale “ jubilé 2000 ”. Elaborés par chacun des pays, avec l'assistance de la Banque, ils définissent des politiques visant un triple objectif en faveur des plus pauvres :

➜ Un accès renforcé aux ressources publiques, notamment dans le domaine social (éducation, santé, accès à l'eau) ;
➜ Leur participation (“ empowerment ”) à la vie économique et sociale (par le développement au micro-crédit, l'accès à l'information, la gestion des programmes scolaires par les communautés locales par exemple) ;
➜ Leur protection contre les aléas (systèmes d'assurance, filets de sécurité).

Une conditionnalité sociale se substitue parfois à la conditionnalité économique : les concours de la Banque sont subordonnés à des engagements fermes en matière d'éducation et de santé dans le budget de l'Etat. Les politiques publiques jouant un rôle souvent déterminant dans ces stratégies, le thème de la “ bonne gouvernance ” sort renforcé de ces nouvelles orientations.

Plus globalement, l'action de la Banque Mondiale doit contribuer à atteindre “ les objectifs de développement pour le millénaire ” dont la réalisation est attendue pour 2015. Le Président de la Banque Mondiale s'est totalement approprié cet objectif et rappelle de manière périodique mais insistante les dirigeants politiques à leur responsabilité pour y parvenir[49].

• **La méthode** a été également revue en profondeur, dans un

souci d'efficacité – permettre que les acteurs et les bénéficiaires des politiques se réapproprient les initiatives, s'y engagent et contribuent à leur réussite – mais aussi pour répondre aux critiques et aux demandes de la " société civile ". Transparence, concertation, évaluation sont des dimensions essentielles de l'action de la Banque. Les ONG ou les " organisations de la société civile " (OSC) pour reprendre le vocable officiel, sont également partenaires – critiques – et directement engagés dans les projets financés. La Banque affiche un taux de participation des OSC à ses projets de 72 % en 2003 contre 21 % en 1990. Le processus participatif est surtout valorisé dans les pays en développement : la définition, la mise en œuvre et le suivi des projets sont du ressort des acteurs publics et privés. La société civile ne se cantonne pas aux ONG du Nord. Toutefois, si la volonté est là, la mise en œuvre du processus participatif va dépendre des autorités du pays bénéficiaire et de leur disponibilité à dialoguer avec leur propre société. L'ouverture n'est pas toujours au rendez-vous. Au-delà du " risque démocratique ", contribuer à la définition des politiques, c'est pour beaucoup de classes dirigeantes des pays en voie de développement, se priver de la possibilité ultérieure d'incriminer la Banque Mondiale pour leurs propres échecs.

Encore un effort…

Le nouveau visage a porté ses fruits : en acceptant de se remettre en cause, en prônant la participation et l'ouverture, la Banque a désamorcé assez largement la contestation radicale, même si certains lui reprochent toujours de ne pas aller assez loin dans les nouvelles orientations affichées. La critique se focalise aujourd'hui sur quatre points.

• Une technocratie éclairée… sans lanterne

La Banque mondiale a abandonné le prêt à réformer néo-libéral du consensus de Washington. Toutefois, malgré les efforts de Joseph Stiglitz qui radicalise son diagnostic après son départ de l'institution, cette dernière amende et complète le processus mais ne va pas jusqu'à élaborer un paradigme alternatif et cohérent[50]. Sur le rôle de l'Etat, la place à accorder à la lutte contre les inégalités, elle reste en quelque sorte au milieu du gué. En juin 2000, quelques mois après la démission de son économiste en chef, c'est au tour du responsable du " rapport sur le développement ", l'économiste britannique " pro-pauvres " Ravi Kanbur, embauché en 1998, de quitter l'organisation. Son projet de rapport a été contesté et édulcoré, dans un sens moins radical, par les " économistes-maison " du département de la recherche, qui restent attachés aux fondamentaux traditionnels. À une économie de marché imposée par le haut et de l'extérieur, la Banque a substitué la construction d'une économie de marché par le bas, en commençant par les fondations et en laissant une liberté de conception et de réalisation au maître d'ouvrage délégué local. Mais l'horizon n'a pas changé.

" La Banque mondiale a abandonné le prêt à réformer néo-libéral du consensus de Washington. "

En fait, la Banque pratique la polyphonie. Certains continuent à réciter la messe en latin, notamment sur les bienfaits de l'ouverture commerciale. Mais cela n'engage pas les responsables opérationnels des stratégies sectorielles ou " pays ". Une équipe déterminée peut mener des recherches et les publier, ou définir une politique dans une relative autonomie, sans qu'elles ne soient forcément en cohérence avec les autres productions ou actions prônées par d'autres au sein de l'institution. Cela rend plus difficile d'influer sur l'organisation en amont, sauf à être très puissant ou bien organisé.

• Un agent américain ?

La nationalité du président, l'établissement du siège à Washington, avec ce que cela permet de proximité, de familiarité, de consanguinité parfois entre les " think tanks " installés sur les rives du Potomac, les responsables politiques américains et ceux de la Banque

Mondiale donnent un poids tout à fait particulier au premier des actionnaires. Le Congrès veille. Le Trésor américain est omniprésent. Certains lui attribuent une responsabilité dans le départ de Ravi Kanbur. Larry Summers, le dernier Secrétaire au Trésor du président Clinton rejettera les propositions de la Commission Meltzer qui voulait réduire la capacité d'intervention du FMI et de la Banque mondiale au motif qu'elles « affaibliraient le FMI et la Banque Mondiale au point que les intérêts vitaux des Etats-Unis seraient compromis du fait de la réduction de leur capacité à promouvoir efficacement les politiques de développement orientées par le marché ».

Les complaisances ou les petits coups de main politiques ne sont jamais non plus totalement exclus. Le président Wolffensohn se précipite à Bagdad à l'été 2003 alors que le pays est loin d'être en situation " post-conflict ". La Banque Mondiale y perdra un de ses agents. Lorsque le gouvernement américain en amont du G8 souhaite mettre en avant le rôle des transferts de ressources provenant des travailleurs migrants comme source de financement du développement, des études de la Banque Mondiale abondent " immédiatement " en leur sens. Les travaux sur les bienfaits de la libéralisation des marchés agricoles se rappellent également opportunément aux bons souvenirs des négociateurs commerciaux " protectionnistes " et de leurs gouvernements à la veille de chaque échéance importante de l'OMC.

• Pas de voie européenne pour le développement, sans voix européenne à Washington.

En face, il y a bien sûr l'Union Européenne, le premier contributeur d'aide publique au développement dans le monde, collectivement – et de loin, le double des Etats-Unis – le premier actionnaire de la Banque. Ou plutôt il y aurait l'Union Européenne. Mais sa représentation est éparpillée, comme nous l'avons vu. Dominique Strauss-Kahn avait proposé en 1999 une fusion des " chaises " allemande et française au FMI et à la Banque Mondiale. Pour l'heure, le stade utile de la concertation préalable à chaque réunion du Conseil n'a pas été dépassé : réticences du ministère des affaires étrangères français qui craint un précédent, difficultés juridiques allemandes, la Bundesbank et non le gouvernement fédéral étant actionnaire du Fonds Monétaire. L'UE est donc toujours dispersée dans deux des trois institutions de la gouvernance économique. La Constitution européenne pourrait modifier la donne : elle autorise l'Eurogroupe, sur proposition de la Commission, à se doter d'une représentation unique. Avec la " chaise " européenne, se poserait la question du lieu d'établissement du siège de la Banque, qui revient – on l'a vu – au premier des actionnaires.

Il reste en attendant les stratégies d'influence nationales. À ce jeu, certains sont plus habiles que d'autres. Les Britanniques sont présents en amont, dans les groupes de travail qui préparent les orientations et les prescriptions de l'organisation. Ils envoient des équipes de chercheurs, co-financent les études par des dons. Leurs ONG sont expertes et professionnelles, bien financées et bénéficient de la proximité de la langue[51]. Elles sont surtout une stratégie d'engagements qui les conduit à accepter le dialogue et le cas échéant à assumer des responsabilités.

« La France exerce une influence de premier plan dans l'ensemble des grandes politiques de la Banque… Elle a une place particulière au sein de l'institution » si l'on en croit le premier rapport du Gouvernement rendu au Parlement en 2000, en application de l'article 44 de la loi de finances rectificative du 31 décembre 1998. Le jugement porté par les chercheurs du DIAL[52], organisme de recherche publique, est plus nuancé. Sous le bandeau " La France ou les difficultés à faire entendre sa petite musique ", ils précisent : " bien que fortement revendiquées, la contribution et la spécificité du point de vue français sont ignorées par les institutions de Bretton Woods "[53]. En fait, notre pays est reconnu comme une puissance régionale, avec lequel il faut nécessairement compter lorsqu'il s'agit d'Afrique. Il a aussi des idées générales et des points de vue

“ La représentation française à Washington est peu étoffée et n’a pas la capacité de suivre tous les dossiers ou d’anticiper les évolutions.”

tranchés sur les grands sujets, ce qui n’est pas le cas de tous les autres grands actionnaires. Au-delà, sur les aspects techniques et opérationnels, il butte sur un manque de ressources : faiblesse de nos centres de recherche, ONG présentes dans l’action sur le terrain mais peu équipées pour engager un travail d’influence à Washington ou alors ne fonctionnant que sur le registre – souvent stérile – de la contestation.

Le déficit se situe surtout au niveau public. La représentation française à Washington est peu étoffée (huit cadres dans le bureau de l’administrateur qui se partage également avec le FMI) et n’a pas la capacité de suivre tous les dossiers ou d’anticiper les évolutions[54]. Les équipes qui, à Paris, au sein de la direction du Trésor, ont la responsabilité de la Banque Mondiale sont réduites et peu à même de développer une capacité de réflexion critique ou alternative. Elles sont d’abord le relais du point de vue des institutions de Bretton Woods au sein de l’appareil d’Etat français, et se concentrent pour le reste sur l’Afrique et quelques dossiers où l’impulsion politique vient de très haut[55]. Intervenir au fond sur les stratégies sectorielles – faut-il facturer ou non l’accès aux services de base (électricité, eau, scolarité) ? – ou sur les pays est souvent hors de portée.

Réfléchir à la possibilité de se faire entendre dans un environnement qui ne nous est pas spontanément favorable suppose à l’évidence de reposer la question de l’existence de l’UE au sein des institutions financières internationales et de se doter sur le plan national des moyens de mener une politique à la hauteur des ambitions affichées.

• La question de la gouvernance de la Banque mondiale, quelle place pour les pays en voie de développement ?[56]

La remise en cause la plus forte de la Banque porte finalement aujourd’hui moins sur les politiques que sur son mode de direction et de prise de décisions.

La question est celle de la place des pays pauvres. La conférence de Monterrey en mars 2002 avait invité à “ accroître la participation des pays en développement et en transition au processus de prise de décisions ”. Tout reste à faire pour progresser dans le sens indiqué. Le débat est ouvert sur les droits de vote au sein du conseil et de l’assemblée des gouverneurs, la composition des circonscriptions, le mode de désignation du président[57]. Le système fonctionne selon un principe “ un dollar, une voix ”, à peine tempéré par les “ droits de vote de base ” censés assurer à tous une expression minimale[58]. Le système des circonscriptions où souvent cohabitent pays développés et pays en développement – mais dont la représentation au Conseil est assurée par le membre de la circonscription le mieux doté en capital – accentue cette exclusion relative.

Il y a une justification de principe au suffrage censitaire : ne pas donner aux débiteurs le pouvoir sur le bailleur de fonds. À cet argument, il peut être répondu que les pays emprunteurs assurent aujourd’hui le résultat de la Banque. Pour la partie BIRD de son activité, elle trouve ses ressources non pas chez ses actionnaires mais, avec leur garantie, sur les marchés financiers, et “ vit ” sur les marges prélevées sur les concours accordés aux pays emprunteurs. Dans certaines banques régionales de développement, comme la banque interaméricaine de développement, les pays en développement détiennent d’ailleurs une majorité des droits, sans mise en péril de la stabilité financière de l’institution[59]. La Banque souhaite mettre en avant l’efficacité du processus participatif dans sa stratégie. Celui-ci gagnerait à être aussi initié par le haut en donnant plus de voix au monde en développement dans la définition des politiques.

Il faut trouver le bon dosage. La solution doit convenir à la BIRD mais aussi à l’AID qui dépend de la “ générosité ” des pays développés. Ces derniers – ou certains d’entre eux, les Etats-Unis par

exemple – pourraient décider de prendre leurs distances et de se replier sur des dispositifs bilatéraux “ sous contrôle ”. Mais, à l'évidence, un meilleur équilibre peut être trouvé. L'Europe pourrait prendre l'initiative de cette “ nuit du 4 août ” que la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale appelait de ses voeux en 2000[60]. Ce serait pour elle l'occasion de redéfinir son mode de représentation. ❀

Pour un “ Conseil mondial de la régulation ”

Le débat politique sur la mondialisation tourne depuis plusieurs années autour d'une question centrale qui peut être ainsi exprimée : peut-on maîtriser la mondialisation, en limiter les effets négatifs et en répartir plus justement les effets bénéfiques ? Par quels moyens, avec quels instruments ? Et, par voie de conséquence, qui décide dans ce système de pilotage de la mondialisation ?

Ce questionnement, assez largement partagé à gauche et dans les O.N.G suppose cependant que l'on accepte que le phénomène décrit sous les termes de mondialisation ou de globalisation est inéluctable sans pour autant être aveugle, ingouvernable et hors de portée de la volonté des hommes. C'est donc déjà une prise de position optimiste qui demande à être fondée en raison, étudiée et vérifiée et ne peut pas être acceptée sans examen, tant sont nombreux ceux qui, dans nos sociétés, dans leur sommet comme dans leur base, sont aujourd'hui persuadés qu'il n'y a rien à faire contre le mouvement qui rend plus volatiles les capitaux, délocalisent les industries des vieux pays industriels, élargit les inégalités et accroît, finalement, le nombre de ceux qui en souffrent…

Ce pessimisme qui se manifeste, entre autres, par la montée électorale des populismes et toutes les formes de repli sur soi, renforce la nécessité, pour les responsables politiques, de proposer des formes nouvelles de “ gouvernance ” censées répondre à ce besoin, ou ce désir de maîtriser la mondialisation. À gauche, cette perspective s'est, depuis plusieurs années, cristallisée autour de l'idée d'un “ Conseil de Sécurité économique et sociale ” voulant établir une comparaison, un rapprochement avec le Conseil de Sécurité de l'ONU.

L'idée d'un Conseil de Sécurité économique

La paternité en revient indiscutablement à Jacques Delors qui, lorsqu'il présidait la Commission de Bruxelles, avait participé à une Commission présidée par I. Carlsson, ancien Premier ministre de Suède, chargé de réfléchir sur la gouvernance globale du monde et il avait été chargé de faire des propositions dans les domaines économiques, financiers et sociaux :

« Pendant mes nombreuses participations au G7, de 1981 à 1984, j'avais été frappé de voir que ce type d'organisation déplaçait beaucoup de gens importants et beaucoup de journalistes pour peu de résultats. Elle donnait l'impression d'être un directoire du monde, ce qui ne faisait qu'aggraver les problèmes de mésentente et d'absence de dialogue avec le reste du monde. On en voyait la projection, chaque année, aux réunions internationales du Fonds monétaire et de la Banque mondiale où s'élevaient des voix pour dénoncer l'égoïsme des pays riches, ainsi que leur volonté de domination. Cela venait notamment du fameux groupe des non-engagés, les 77, dont les deux leaders étaient alors l'Inde et la Yougoslavie. N'oublions pas que les plus riches, les membres du G8, ne représentent que 20 % de la population mais possèdent les deux-tiers de la richesse mondiale. Ils essayent de délivrer des messages rassurants et prennent à l'occasion des initiatives…rarement suivies d'effets !

Je n'avais pas de baguette magique pour bouleverser le système avec une structure idéale, mais j'avais deux idées en tête :

➔ Faire participer toutes les parties du monde aux débats, sous une forme qui soit plus satisfaisante que le Conseil économique et social des Nations-Unies, lequel a peu de poids.

➔ Lancer une réflexion suivie d'expérimentations, et ne pas proposer la fourniture, clés en main, d'une nouvelle structure internationale.

Un Conseil de Sécurité économique

C'est dans cet esprit que j'ai songé à un " Conseil de Sécurité économique ". Le mot sécurité avait un avantage : celui de dire que les conflits, et les problèmes de sécurité dans le monde, proviennent aussi de causes économiques et sociales. Mais il avait un inconvénient, car il suscitait tout de suite la méfiance des membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations-Unies qui, lui, est politique. Je m'en suis aperçu à l'occasion d'une réunion du G7 à Paris lorsque, intervenant à la demande d'une télévision, j'expliquais rapidement ce qu'il en était et que mes interviewers ont sollicité deux réactions, l'une sympathique et favorable de Clinton, l'autre plutôt négative et distancée de Mitterrand qui pensait sans doute au Conseil de Sécurité des Nations-Unies et au maintien d'un poste permanent pour la France.

Cette idée de Conseil de Sécurité économique a néanmoins fait son chemin. Mais là aussi, comme pour l'éducation permanente, c'est souvent le sort réservé aux inventeurs ou aux innovateurs, on a repris le terme, mais sans le contenu et sans les modalités d'application.

➔ Qu'aviez-vous mis dans votre Conseil ?

➔ Il était composé des plus grandes nations du monde, celles qui composent le G8 actuellement, plus le Brésil, l'Inde et la Chine. Les autres pays étaient représentés par leurs organisations territoriales, l'Union des pays africains, celle des pays d'Amérique latine et andins, l'Union des pays asiatiques, des pays océaniques. Tout le monde était représenté. [61] »

Si Jacques Delors ne reconnaît pas toujours le contenu et les modalités d'application de sa proposition chez ceux qui s'en inspirent, elle figure désormais en bonne place dans les programmes de nombreux partis sociaux-démocrates et socialistes – dont le parti français – et a été adopté par l'Internationale Socialiste lors de son

dernier congrès tenu à Sao Paolo dans une déclaration solennelle qui mérite d'être citée :

« En ce qui concerne la réforme de la gouvernance au niveau mondial, l'Internationale socialiste s'est profondément engager à œuvrer pour :

➜ " *Créer un Conseil de Sécurité de l'ONU sur l'économie, la société et l'environnement – c'est-à-dire un Conseil de développement durable – qui coordonnera le développement durable à l'échelle mondiale, encouragera des réponses efficaces face aux inégalités et à la volatilité financière et qui encouragera la croissance économique et l'expansion de l'emploi. Ce Conseil, composé dans des termes beaucoup plus représentatifs que le Conseil de Sécurité actuel, devrait pouvoir faire les principaux choix en ce qui concerne la coordination des organisations multilatérales dans les domaines financier, économique, social et environnemental. Ce Conseil se réunirait à différents niveaux, notamment lors de sommets annuels des chefs d'États et des dirigeants des agences et organisations internationales.*

➜ *Réformer le système Bretton-Woods et réviser le consensus de Washington afin d'inclure un plus grand contrôle démocratique des institutions internationales, une meilleure représentation du monde en développement et des règles de conditionnalité qui prendraient en compte non seulement la stabilité financière et la libéralisation du marché, qui devraient être appliquées de manière moins stricte, mais aussi les besoins économiques et sociaux des populations nationales. Une autorité financière mondiale devrait avoir de véritables pouvoirs de supervision et de réglementation, lui permettant de garantir la transparence des marchés financiers par le respect de codes déontologiques efficaces.*

➜ *La création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement, OME, qui promouvrait la mise en œuvre des accords et traités existants tels que le Protocole de Kyoto, qui en rédigerait de nouveaux, qui formulerait des politiques et rassemblerait des informations fiables sur l'état actuel de l'environnement mondial.*

➜ *Un plus grand rôle et des capacités d'intervention plus importantes pour l'Organisation Internationale du Travail.*

➜ *Un nouvel équilibre dans le traitement des problèmes économiques, sociaux et environnementaux au sein des institutions internationales, avec des procédures plus démocratiques, transparentes et équilibrées. L'OMC, l'OIT et la nouvelle OME devraient travailler ensemble pour faire en sorte que le commerce soit libre et juste, pour rejeter de nouvelles formes de protectionnisme, pour préserver les identités et la diversité culturelles et pour mettre en œuvre des normes du travail et promouvoir des politiques de développement durable dans le monde entier. »*[62]

Ce texte est intéressant car il cherche à donner un contenu plus précis à l'idée de Jacques Delors et à la situer dans l'architecture générale d'un système multilatéral rénové et élargi. Ainsi, ce Conseil " chapeauterait " et animerait les différentes organisations multilatérales vouées aux questions économiques, sociales et environnementales existantes ou à créer sous la responsabilité directe des chefs d'Etats et des hauts responsables du système. Nous aurions ainsi une sorte de coordination mondiale des échanges, des normes et des procédures qui n'est pas sans rappeler l'objectif du gouvernement économique de l'Union européenne si cher aux socialistes français qui ne sont cependant pas parvenus à l'imposer dans le cercle le plus restreint de l'Europe. Mais il est clair que l'inspiration qui porte le Conseil de Sécurité économique et le gouvernement économique de l'Union est la même.

" Avec ce Conseil, nous aurions une sorte de coordination mondiale des échanges, des normes et des procédures qui n'est pas sans rappeler l'objectif du gouvernement économique de l'Union européenne, si cher aux socialistes français. "

Si bien qu'on la retrouve comme naturellement sous la plume ou dans les interventions des principaux leaders, François Hollande, Lionel Jospin, Laurent Fabius, Dominique Strauss-Kahn dès qu'ils abordent les questions concernant la mondialisation et le multilatéralisme. La plus récente contribution est celle de Pascal Lamy :

« Sans doute faudrait-il aussi créer, comme l'a proposé Jacques Delors à de nombreuses reprises, un Conseil de Sécurité économique que j'appellerais plus volontiers " conseil mondial du développement durable ". Ce Conseil aurait pour mission de régler les difficultés apparues entre les institutions internationales " sectorielles ", de lancer des initiatives globales et de vérifier leur mise en œuvre. Il ne comporterait pas de membres permanents dotés d'un droit de veto, mais serait composé de représentants issus de tous les continents (idéalement, désignés par des ensembles régionaux structurés). Les dirigeants des institutions internationales " sectorielles " y siègeraient en qualité de rapporteurs. »[63]

Le glissement sémantique du " Conseil de Sécurité " (version Jacques Delors) au " Conseil mondial du développement durable " (version Internationale socialiste) n'est pas seulement tactique. Il exprime une évolution de l'idée, sans effet, sans doute, du mouvement de la société civile à l'égard de la mondialisation et, en particulier, l'émergence, parfois violente, dans les différentes enceintes internationales, de la critique alter-mondialiste. Il s'agit manifestement de s'engager dans une voie plus ambitieuse " d'initiatives globales ", comme les dirigeants européens s'y sont essayés à plusieurs reprises.

De la difficulté de mettre en œuvre une bonne idée

On voit donc bien l'inspiration de cette proposition reprise par tous les socialistes. On voit bien aussi ce qu'elle vise : faire entre les nations du lien, des normes, peut-être des sanctions pour prévenir les crises, limiter les effets néfastes de la concurrence généralisée, bref assurer la " gouvernance " du marché. Et, en effet, on ne peut qu'y adhérer.

Mais, la difficulté réside en ce que cette bonne et intelligente idée n'a à peu près aucune chance de voir le jour dans un avenir prévisible puisqu'elle n'est soutenue avec détermination par aucun état membre, du moins à notre connaissance. On ne peut pas attendre que l'actuelle administration américaine la reprenne à son compte tant elle est aux antipodes de ces conceptions et de la philosophie politique qui les sous-tend et qui consiste à réintégrer de la volonté politique dans le jeu des forces du marché.

"Faire entre les nations du lien, des normes, peut-être des sanctions pour prévenir les crises, limiter les effets néfastes de la concurrence généralisée, bref assurer la " gouvernance " du marché. "

De même, on ne peut pas attendre grand chose des dirigeants européens. Non seulement parce que la majorité d'entre eux appartient au camp conservateur et sont sensibles aux thèses libérales, mais surtout parce qu'ils se sont révélés incapables, même lorsque la majorité du Conseil était composée de dirigeants sociaux-démocrates, de mettre à l'œuvre, dans l'Union, le Gouvernement économique que prônaient les socialistes Français avec constance et, parfois même, véhémence.

Là aussi, nous disait-on, il y avait un problème sémantique avec l'expression " Gouvernement économique " qui effrayait les camarades du S.P.D. Mais on a vu, lorsque l'application du pacte de stabilité menaçait l'Allemagne de sanctions pour déficit budgétaire excessif, comment le Chancelier n'hésitait pas un instant à transformer le Conseil européen en véritable gouvernement de l'Union imposant ses vues politiques à la Commission contre l'esprit et la lettre des traités !

Plus étonnant encore : l'idée du " Conseil de Sécurité économique ", sous quelque variante que ce soit, n'est pas reprise par les dirigeants des pays en développement ou des pays émergents sur le système multilatéral. Lorsque les ministres des Finances du Brésil, de l'Afrique du Sud et de l'Inde se retrouvent à Dubaï pour tirer les leçons de l'échec de Cancún, ils réclament l'augmentation de " la

force et l'efficacité de la participation des pays en développement dans le processus de prise de décision du FMI et de la Banque mondiale [par] l'augmentation de leur capacité totale de vote "[64], mais ils ne développent à aucun moment une proposition de réforme plus ambitieuse du système multilatéral du type de celle que nous évoquons.

Il faut donc s'interroger, au-delà de la sensibilité sémantique, sur le faible succès de la proposition dans les lieux où elle devrait être discutée pour être mise en œuvre. Nous sommes tentés de soumettre à nouveau une hypothèse qui revient, sous des formes diverses, à plusieurs moments de ce travail : tel qu'il se présente dans sa forme désormais canonique, le concept de " Conseil de Sécurité économique " ou de " Conseil mondial du développement durable " est, sans aucun doute, trop ambitieux, à la fois trop complet et trop flou, pour pouvoir être opératoire en dehors d'une réforme de fond, d'une crise majeure du système multilatéral actuel et de sa refondation telle que par exemple la Seconde Guerre mondiale imposa le passage de la SDN à l'ONU.

Nous ne sommes pas, heureusement, dans cette situation et les " grands soirs " se font rares. Sans renoncer à rien de la perspective ainsi ouverte, il faut accepter une approche plus pragmatique, apparemment plus modeste, permettant de parvenir à des résultats tangibles qui s'appuieront mutuellement pour progresser dans le sens souhaité. Là aussi nous devons nous mettre en quête d'une méthode, d'une approche qui tienne compte du monde tel qu'il est, des rapports de force présents, des blocages vraisemblables et répertoriés pour parvenir, au terme de ce qui apparaîtra aux impatients ou aux dogmatiques comme un insupportable boisseau de compromis, à un pas, à quelques pas dans la bonne direction.

Procéder par étapes…

Comment donc avancer dans cette bonne direction en proposant les éléments acceptables de cette transformation du système multilatéral vers une réelle et efficace régulation ?

Dans cette voie plus pragmatique, nous pensons qu'il n'est pas inutile de prêter attention aux réflexions et aux propositions d'un de nos meilleurs experts, l'ambassadeur Alain Dejammet, qui représenta notre pays auprès de l'ONU. Il en connaît parfaitement les rigidités et les blocages. Mais il soutient que beaucoup peut-être fait pour améliorer, compléter, élargir le système dès lors que les Etats-membres s'en donnent la peine. Certaines de ces suggestions ont été évoquées plus haut à propos de la réforme du Conseil de Sécurité. Pour ce qui concerne le domaine économique et social, il fait une proposition qu'il qualifie lui-même de pas " très exaltante " mais qui en surprendra certains :

… « *Tirer parti de toutes les ressources des Nations-Unies : Kofi Annan évoque les drames économiques, écologiques, humanitaires. Que l'on ne réponde pas en créant, pour les affronter, un nouvel organisme, Conseil de Sécurité économique, etc. L'organe de réflexion, de dialogue et de décision est déjà là : le bon vieux Conseil économique et social mis en place par la charte, suffisamment représentatif, comprenant membres du G8 tout autant que du G15. Que l'on revigore donc l'Ecosoc et qu'au terme du sommet annuel des pays industrialisés ministres des Affaires étrangères ou des finances du G8 aillent débattre pendant quelques jours avec leurs collègues des pays en développement à la session du Conseil économique et social.* » [65]

" Revigorer " l'Ecosoc n'a rien de trop révolutionnaire pour une majorité de pays. Une variante plus ambitieuse consisterait à réserver certains débats aux seuls ministres des finances lorsque des sujets particulièrement importants seraient abordés. Et cela sans boule-

versement majeur de la Charte, sauf, bien sûr, sa composition nécessairement à revoir, car les articles qui lui sont consacrés lui accordent en principe de réels pouvoirs.

Ainsi l'alinéa de l'article 63 prévoit que le Conseil économique et social " peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux membres des Nation-Unies .

Il est donc possible, sans opérer de bouleversement auto-bloquant de faire débattre un Ecosoc de niveau ministériel de la coordination et de la cohérence entre les institutions du système et de contribuer à dégager progressivement ces normes communes que les Etats-membres devraient respecter dans leurs relations économiques et financières. Et, dans une étape ultérieure, devenir cette instance d'arbitrage entre les normes, les institutions, les Etats-membres dont on sait bien que, sans elle, il n'y aura jamais de régulation efficace de la mondialisation…

Cette perspective n'est pas une illusion. Déjà, le Conseil économique et social fait des rapports ou produit des recommandations de grande qualité, mais qui n'ont guère d'effets puisqu'elles ne sont pas, le plus souvent, reprises par l'Assemblée Générale et restent, lorsqu'elles sont reprises, sans force exécutoire.

" Il faut faire débattre un Ecosoc de niveau ministériel de la coordination et de la cohérence entre les institutions du système et contribuer à dégager progressivement des normes communes que les Etats-membres devront respecter dans leurs relations économiques et financières. Cette perspective n'est pas une illusion. "

À titre d'exemple, il existe une recommandation adaptée en août 2003 sur les " Normes sur la responsabilité en matière de Droits de l'Homme des sociétés transnationales et autre entreprises " qui énumère avec précision les obligations que les entreprises devraient respecter, au nom des principes et valeurs de la Charte des Nations-Unies en matière de :

- Droit à l'égalité des chances et à un traitement non-discriminatoire ;
- Droit à la sécurité de la personne ;
- Droits des travailleurs ;
- Respect de la souveraineté nationale et des Droits de l'Homme ;
- Obligations visant la protection du consommateur ;
- Obligations visant la protection de l'environnement.

La mise en œuvre effective de l'ensemble des obligations contenues dans ce texte modifierait profondément les effets de la mondialisation des entreprises à l'égard de populations entières, tout particulièrement les plus fragiles. Il montre aussi que ce qui manque aujourd'hui dans le système pour produire des normes humanisantes, ce n'est pas l'architecture institutionnelle mais ce que l'on pourrait appeler le " carburant " politique… en un mot, la volonté. Où la trouver ?

Sans attendre des changements politiques hypothétiques aux Etats-Unis ou dans les pays d'Europe, nous pensons qu'un Ecosoc rénové pourrait être mis sous la pression de la société civile par la création, à côté de la communauté des Etats que représente l'ONU, d'une " Assemblée consultative mondiale " où se retrouveraient les grandes ONG représentatives des différents secteurs de la vie sociale (entreprises, syndicats,…) et des grandes questions de sociétés (Amnesty international, Transparency international, Médecins sans frontières, entre autres) qui adresseraient rapports, questions, ou interpellations à cet Ecosoc rénové devenu instance de décision politique. Ces ONG devraient venir du monde entier et pas uniquement d'occident. Là encore, rien de bouleversant puisqu'il s'agirait d'organiser ou d'institutionnaliser le rapport qui s'est progressivement instauré dans les affrontements et les lacrymogènes au cours des dernières

" Ce qui manque aujourd'hui dans le système pour produire des normes humanisantes, ce n'est pas l'architecture institutionnelle mais ce que l'on pourrait appeler le " carburant " politique… en un mot, la volonté. "

années à l'occasion de différentes rencontres internationales. Tout le monde trouverait son compte dans ce dialogue organisé et l'on voit mal qui pourrait s'y opposer durablement.

On pourrait d'ailleurs considérer que les dirigeants politiques les plus lucides se posent la question d'associer les acteurs sociaux aux tentatives de régulation de la mondialisation. C'est le cas de l'actuel secrétaire général des Nations-Unies, Kofi Annan, avec son initiative de contrat mondial (Global Compact) qui tente d'associer des entreprises à une tentative de définition du développement durable et à l'énoncé de règles ou de normes qu'elles s'engageraient à respecter. L'initiative a rencontré un certain succès puisque 1 500 entreprises y ont adhéré, et parmi elles de grandes multinationales, et ont commencé à discuter, échanger des expériences, proposer des normes en matière d'environnement et de localisation des lieux de production. Pour l'instant, l'exercice demeure déclaratif mais, déjà se pose la question des outils de vérification et de sanction, ce qui prouve que la question est dans l'air du temps et que notre proposition n'est pas complètement étrangère à l'agenda même du système multilatéral.

Un comité économique et social rénové, doté de pouvoirs propres dans son champ de compétences, instance de coordination et d'arbitrage entre les différentes institutions économiques du système, flanqué d'une " Assemblée consultative mondiale " qui n'aura de cesse de faire progresser toutes les formes de régulation, nous sommes encore loin du Conseil de Sécurité économique, mais par cette étape nous nous en sommes considérablement rapprochés.

On pourrait même organiser une convergence en faveur de cette réforme en la centrant sur quelques idées simples qui seraient à la fois objectifs et méthode de cet ECOSOC rénové :

- ➔ La prévention des crises.
- ➔ La définition et la protection des Biens publics Mondiaux qui pourraient être l'objet de débats où, sur les points cruciaux, les décisions seraient prises à la majorité qualifiée.

" Un comité économique et social rénové, instance de coordination et d'arbitrage entre les différentes institutions économiques du système, flanqué d'une « Assemblée consultative mondiale » ... nous sommes encore loin du Conseil de Sécurité économique, mais par cette étape nous nous en sommes considérablement rapprochés. "

Sur qui s'appuyer pour engager le processus d'une telle réforme ? Sur ceux qui y ont intérêt, c'est-à-dire, d'abord les pays en développement dont les problèmes de développement économique et social seraient mieux pris en compte qu'à l'OMC et les pays émergents qui sont à la recherche de concessions commerciales de la part des plus riches des nations sans renoncer à protéger certains de leurs secteurs à forte consommation de main-d'œuvre. L'Europe pourrait-elle se joindre à cette coalition ? À deux conditions. La première est qu'elle soit en mesure de déterminer sur la réforme du système multilatéral une position commune claire et réaliste. Cela n'est pas impossible si l'on renonce aux rêves fédéralistes du siège permanent commun ou du gouvernement mondial. Mais l'objectif de rénover les institutions multilatérales dans le sens de l'efficacité et de la prise en compte des nouveaux problèmes qui se posent à la communauté des nations : environnement, inégalités, terrorisme…pourrait constituer un bon début de politique extérieure et de sécurité commune auquel pourrait se consacrer, par priorité, le futur ministre des Affaires étrangères de l'Union. La deuxième condition concerne les relations économiques de l'Union avec les pays émergeants et les pays en développement dans le domaine commercial. Toutes les réunions des ministres des Affaires étrangères ou des ministres des finances de ces pays montrent que, depuis l'échec de Cancún, quelques-unes de leurs revendications se sont cristallisées en une sorte de nœud gordien qu'il faudra trancher pour que les discussions reprennent et que la confiance revienne. Ces revendications concernent les subventions à la production et aux exportations agricoles

" Il semble que nous ayons quitté le champ de la négociation rationnelle pour le domaine, plus compliqué, des symboles politiques. "

“ L’UE souhaitent-t-elle participer avec les pays en développement à une réforme du système multilatéral et donc payer le prix de cette alliance politique ; ou préfère-t-elle, pour des raisons qui ne sont pas, illégitimes, refuser le coût de cette alliance et demeurer, dans le camp des nantis avec les conséquences qu’on peut imaginer sur son autonomie par rapport aux Etats-Unis ? ”

d’une part et l’amélioration de l’accès de leurs produits aux marchés du Nord. On aura beau faire observer que l’Europe a déjà beaucoup fait sur ces points, il semble que nous ayons quitté le champ de la négociation rationnelle pour le domaine, plus compliqué, des symboles politiques. Ces deux questions sont désormais symboliques et contraignent l’Union européenne à se poser à son tour la question en termes symboliques : souhaitent-t-elle participer avec les pays en développement à une réforme du système multilatéral et donc payer le prix de cette alliance politique ; ou préfère-t-elle, pour des raisons qui ne sont pas, elles non plus, illégitimes, refuser le coût de cette alliance et demeurer, pour longtemps encore, dans le camp des nantis avec les conséquences qu’on peut imaginer sur son autonomie par rapport aux Etats-Unis ? ❀

CONCLUSION

“ L’Amérique unilatérale n’a pas d’avenir ”
Bill Clinton
(*Le Figaro*, 16 juillet 2004)

Nous refusons la “ régression Bush ” dans les relations internationales ; mais en même temps impossible de nous borner à dénoncer celle-ci et à invoquer les grands principes bafoués du multilatéralisme. Car nous sommes en effet conscients des insuffisances et des défauts du statu quo, qu’il s’agisse de l’ONU proprement dite, des institutions de Bretton-Woods ou de l’OMC ainsi que des manques criants dans le “ système multilatéral ”. C’est donc une véritable reinvention de ce système que nous devons proposer.

Un écueil nous guettait : celui de la Réforme idéale, parfaite, utopique, condamnée d’avance, comme il en existe déjà un certain nombre.

Nous avons donc travaillé à des réformes substantielles, et proposé de vraies innovations en essayant d’anticiper sur les objections et les manœuvres hostiles des uns et des autres sans jamais perdre de vue que ces réformes devaient être réalisées, au bout du compte, pour que notre monde reprenne un cours encourageant. Notre but devrait être d’aboutir à ce que, pour tout gouvernement dans le monde, s’opposer à des réformes aussi nécessaires et évidentes devienne politiquement de plus en plus coûteux.

“ Notre but devrait être d’aboutir à ce que, pour tout gouvernement dans le monde, s’opposer à des réformes aussi nécessaires et évidentes devienne politiquement de plus en plus coûteux. ”

Telles qu'elles sont proposées dans ce texte, nous espérons qu'elles pourront faire l'objet d'une discussion et, d'un accord, entre les socialistes et sociaux-démocrates européens. Ainsi que parallèlement avec les partis les plus proches des nôtres chez les autres membres permanents et dans les grands pays émergents. Ce texte serait ensuite proposé aux démocrates américains qui, si John Kerry est élu, auront certainement à cœur de se réinscrire dans la grande tradition de Wilson et de Roosevelt. ❀

1)- Alain Barthez, *in* " *Question internationales* ", n°8, juillet-août 2004.

2)- L'ordre du jour de Cancún vu par l'ONG " Monde Solidaire ".

3)- La réduction des tarifs douaniers et l'élimination des discriminations en matière de commerce.

4)- Les Etats-Unis ont également en tête l'Union Européenne devenue puissance exportatrice agricole à l'abri sur son marché intérieur de la puissante Politique Agricole Commune.

5)- Une première évolution, encore limitée, à lieu lors du " Tokyo round ".

6)- Cf. Jean-Marie Paugam et Denis Tersen dans Alex Kouvéje, " En attendant le cycle. Que faire après Seattle ? ", Politique Etrangère été 2000, IFRI.

7)- " L'alliance des tortues et des routiers " qui réunit défenseurs de l'environnement, inquiets des incursions de l'OMC dans leur domaine, et syndicalistes ouvriers, y compris les représentants des fameux " teamsters " – les routiers américains.

8)- Les autres pays " protectionnistes agricoles ", au premier rang desquels le Japon, se retrouveront pour les mêmes raisons aux côtés de l'UE pour le cycle large.

9)- Nommés ainsi en référence à la première conférence ministérielle de l'OMC tenue à Singapour en décembre 1996, qui met ces sujets au programme de travail de l'organisation.

10)- Pascal Lamy, " Harnessing globalization, do we need cosmopolitics ? ", Discours à la London School of Economics, février 2001.

11)- Conclusions du Conseil du 26 octobre 1999.

12)- La députée socialiste Béatrice Marre plaide en ce sens dans les rapports d'information de l'Assemblée nationale n° 1824 " de la mondialisation subie au développement contrôlé " et n°2477 sur " la réforme de l'OMC et son lien avec l'architecture des Nations Unies ".

13)- L'administration républicaine a adopté sur ce point une réserve sceptique et tactique, laissant l'UE négocier seule et en rabattre progressivement de ses prétentions.

14)- Sur ce projet, voir Pascal Lamy " La démocratie-monde. Pour une autre gouvernance globale " La République des Idées, Éditions du Seuil, 2004.

15)- Cf. Cletus Coughlin " The controversy over free trade : the gap between economists and the general public " The Federal Reserve Bank of Saint Louis, 2002.

16) Pascal Lamy, op. cit.

17)- Celui-ci pour la première fois met à mal la distinction commerciale traditionnelle entre " produit et processus de production " (cf Keith Marcus " regulatory standards in the WTO " Working papers IIE-2000).

18)- " Rigged rules and double standards : trade, globalization and the fight against poverty ", Oxfam, 2002.

19)- Cf. " Developing countries oftnen treat one another badly ", Progressive Policy Institute Washington, septembre 2003.

20)- Cf. " Regionalism and globalism : East and Southeast Asia trade in the wake of China accession " David Roland-Host, Iwa Asis and Li-Guang Liu ADBI Tokyo, janvier 2003.

21)- Il faut ajouter : avec l'appui des multinationales du Nord, à l'origine de 65 % des exportations chinoises par exemple, et cela avant qu'elles ne soient à leur tour confrontées à la concurrence des " champions nationaux " émergents.

22)- Habileté et professionnalisme réels. Les groupes spéciaux de l'OMC et plus encore l'organe d'appel prennent en compte pour leurs décisions les normes internationales définies dans d'autres enceintes (le codex alimentarius par exemple). L'organe d'appel dans le cas " tortues/crevettes " s'est ainsi appuyé sur le principe 12 du protocole de Rio pour condamner les Etats-Unis.

23)- Préambules de l'accord de Marrakech et de l'accord du GATT.

24)- " mieux vaut le réduire que le couler ". Greens' suggestion " minority report – post Cancún reflexions from the Greens ", 18 novembre 2003.

25)- Voir ce sujet Thierry Verdier " socially responsible trade integration " conférence ABCE banque mondiale 2004 et Jean-Marie Paugam et Denis Tersen dans Alex Kouvéje " A la recherche de la régulation perdue " Politique étrangère IFRI, automne 2004.

26)- L'information sur le FMI est considérable. Le site du Fonds (www.imf.org) offre une abondante documentation. On peut aussi se reporter au livre en format de poche de Patrick Lenain aux éditions La Découverte et aux rapports du Conseil d'analyse économique : l'architecture financière internationale et la gouvernance mondiale.

27)- Voir Churchill par Roy Jenkins aux éditions Pan Books, page 665-666.

28)- Voir Economie internationale-n°97 (1er trimestre 2004), André Cartapanis : " Le déclenchement des crises de change : qu'avons-nous appris depuis dix ans ? ".

29)- Parité au 26 juillet 2004 : 1 DTS=1,206220 _ et 1 DTS=1,467120 $.

30)- Allemagne, Belgique, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et ultérieurement Suisse.

31)- Ce sont l'Arabie Saoudite, l'Australie, l'Autriche, la Corée, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, le Koweït, le Luxembourg, la Malaisie, la Norvège, Singapour et la Thaïlande, plus l'autorité monétaire de Hong Kong. Le Chili a souscrit à ces accords lors de leur renouvellement, en février 2003, pour une période de cinq ans.

32)- Joseph Stiglitz, La grande désillusion (" *Globalization and its discontents* " dans la version d'origine), Éditions Fayard, p. 297.

33)- Affiché dans le hall d'entrée du siège de la Banque à Washington : " Notre rêve est un monde sans pauvreté ".

34)- L'organisation internationale du commerce qui devait compléter le FMI et la Banque Mondiale ne verra pas le jour en raison du refus du Sénat américain, laissant la place à un accord provisoire sur le GATT.

35)- Pour reprendre l'expression de l'économiste américain Dani Rodrik.

36)- En principe 20 % du capital souscrit doit être versé. Dans les faits, le capital libéré ne représente qu'un peu plus de 6 %.

37)- La treizième reconstitution de l'AID a eu lien en 2002. Les discussions pour la quatorzième viennent de débuter.

38)- Pour reprendre la caractérisation des économistes Hall et Soskicc, qu'ils opposent à " l'économie coordonnée de marché ".

39)- Pas plus qu'il ne résume à lui tout seul l'activité de la Banque dans les décennies 1980 et 1990.

40)- Dani Rodrik " Development strategies for the next century " Harvard University, 2001.

41)- La possibilité de bénéficier de rééchelonnements, voir d'annulations de dettes des créanciers publics bilatéraux (" le club de Paris "), ou des créanciers privés (" le club de Londres) est subordonnée à un accord avec le FMI.

42)- Dans " Latin American Adjustment : how much has happened ? " IIE, – Wahsington, 1990. Il a par la suite refusé l'amalgame entre ses " 10 principes " et le fondamentalisme de marché.

43)- Traduction littérale de l'anglais. Le texte en français donne : " Dix

visages inattendus de la banque mondiale ".

44)- Sur la version française du site : " Les priorités de la banque mondiale ont considérablement changé ".

45)- Sur l'Inde, voir " from " Hindu growth " to productivity surge : the mistery of the Indian growth transition " par Dani Rodirk et Arvind Subramanian IMF, working paper, mai 2004.

46)- Cf. " Towards a new paradigm for development, strategies, policies and processes ", Prebish Lecture, octobre 1998.

47)- Le rapport Meltzer commandé en 2000 par le Congrès américain estime à 73% le taux d'échec des interventions de la Banque Mondiale dans les pays africains (cité par Yves Tavernier : " FMI, Banque Mondiale, vers une nuit du 4 août ? ", commission des Finances, Assemblée nationale, 2000).

48)- L'exemple russe est dans les esprits.

49)- Le besoin annuel de flux additionnels d'aide publique au développement pour parvenir aux objectifs du millénaire a été estimé à cinquante milliards de dollars par le rapport du groupe à haut niveau sur le financement du développement présidé par l'ancien président mexicain " Zedillo ", rendu public en 2001.

50)- Voir sur ce point Jean-Pierre Cling " Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté " dans " Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté ", Jean-Pierre Cling et alti, Édition Economica, 2003.

51)- Le français est une des langues de la Banque Mondiale, mais l'anglais y est naturellement la seule langue de travail.

52)- " Développement et insertion internationale " : groupement d'intérêt scientifique cofinancé par le ministère des Finances et celui des Affaires Étrangères.

53)- Cf. Jean-Pierre Cling et alti, " Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté ", pages 185 – 186, op. cit.

54)- Exemple édifiant : le rapport " Doing business in 2004 " qui explique que le droit " romano-germanique ", notre code civil, est un obstacle à la croissance et que sur certains domaines de l'environnement des affaires la France se situe derrière le Botswana, n'a pas été détecté avant sa parution.

55)- Les partenariats publics-privés par exemple.

56)- La Banque ne distribue pas de profit à ses actionnaires. Le résultat finance les frais de fonctionnement. Il permet aussi la contribution de la banque à l'AID.

57)- Cf. Christian Aid, " Options for democratising the World Bank and the IMF ", février 2003.

58)- Chaque membre possède 250 voix au minimum auxquelles s'ajoutent des voix fonctions des participations dans le capital de la Banque. Celles-ci sont revues périodiquement pour tenir compte des évolutions économiques mais après une négociation de nature politique, dont le résultat peut minorer les tendances récentes. Les pays émergents de l'Asie sont ainsi aujourd'hui *objectivement* sous-représentés dans le capital.

59)- L'exemple des établissements de crédit mutualistes pourrait également être invoqué.

60)- Cf. Yves Tavernier, op. cit.

61)- *Le Nouvel économiste*, n° 1245, 6-13 février 2004.

62)- Internationale socialiste - Déclaration de Sao Paolo.

63)- P. Lamy, " La démocratie-monde ", Éditions Le Seuil, p.72.

64)- *Le Monde*, 25 septembre 2003.

65)- *Le Figaro*, 20-21 décembre 2003.

Annexe 1

La Charte de l'ONU

Fait à San Francisco le vingt-six juin mil neuf cent quarante-cinq

Nous, peuples des Nations-Unies, résolus

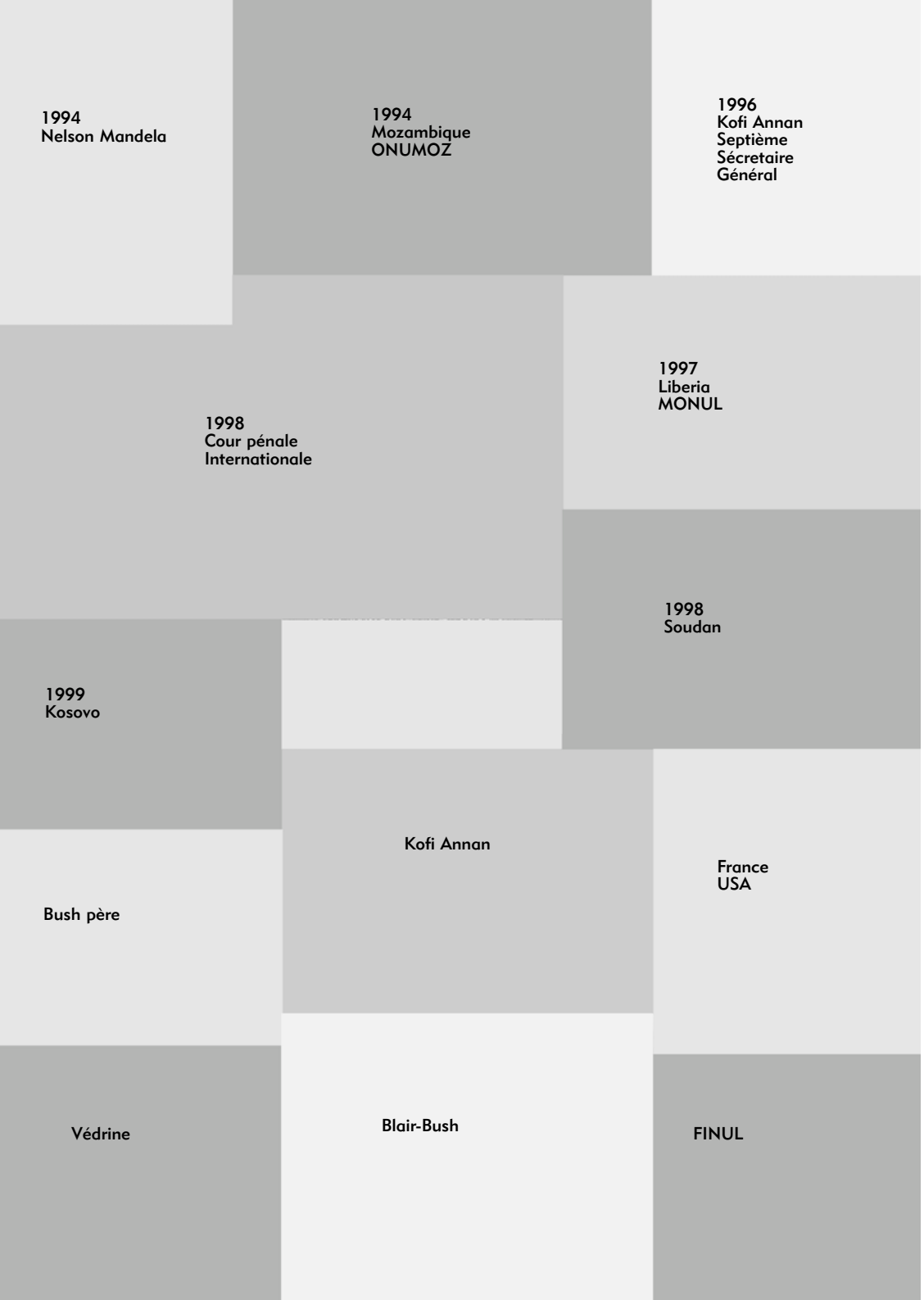
à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances, à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits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

et à ses fins

à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun, à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples,

avons décidé d'associer nos efforts pour réaliser ces desseins

En conséquence, nos gouvernements respectifs, par l'intermédiaire de



leurs représentants, réunis en la ville de San Francisco, et munis de pleins pouvoirs reconnus en bonne et du forme, ont adopté la présente Charte des Nations-Unies et établissent par les présentes une organisation internationale qui prendra le nom de Nations-Unies.

Chapitre I : Buts et principes

Article 1

Les buts des Nations-Unies sont les suivants :

1. Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ;

2. Envelopper entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ;

3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique,social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, ce sexe, de langue ou de religion ;

4. Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.

Article 2

L'Organisation des Nations-Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants :

1. L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.

2. Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte.

3. Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationale ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.

4. Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations-Unies.

5. Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un État contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive.

6. L'Organisation fait en sorte que les États qui ne sont pas Membres des Nations-Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

7. Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations-Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.

Chapitre II : Membres

Article 3

Sont Membres originaires des Nations-Unies les États qui, ayant participé à la Conférence des Nations-Unies pour l'Organisation internationale à San Francisco ou ayant antérieurement signé la Déclaration des Nations-Unies, en date du 1er janvier 1942, signent la présente Charte et la ratifient conformément à l'Article 110.

Article 4

(1) Peuvent devenir Membres des Nations-Unies tous autres États pacifique qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire.

(2) L'admission comme Membres des Nations-Unies de tout État remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité.

Article 5

Un Membre de l'Organisation contre lequel une action préventive ou coercitive a été entre prise par le Conseil de Sécurité peut être suspendu par l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil de Sécurité, de l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre. L'exercice de ces droits et privilèges peut être rétabli par le Conseil de Sécurité.

Article 6

Si un Membre de l'Organisation enfreint de manière persistante les principes énoncés dans la présente Charte, il peut être exclu de l'Organisation par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité.

Chapitre III : Organes

Article 7

(1) Il est créé comme organes principaux de l'Organisation des Nations-Unies : une Assemblée générale, un Conseil de Sécurité, un Conseil économique et social, un Conseil de tutelle, une Cour internationale de Justice et un Secrétariat.

(2) Les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être conformément à la présente Charte.

Article 8

Aucune restriction ne sera imposée par l'Organisation à l'accès des hommes et des femmes, dans des condition égales, à toutes les fonctions,

dans ses organes principaux et subsidiaires.

Chapitre IV : Assemblée générale

Composition Article 9

(1) L'Assemblée générale se compose de tous les Membres des Nations-Unies.

(2) Chaque Membre a cinq représentants au plus à l'Assemblée générale.

Fonctions et pouvoirs Article 10

L'Assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et, sous réserve des dispositions de l'Article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations-Unies, au Conseil de Sécurité, ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de Sécurité.

Article 11

(1)L'Assemblée générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et faire, sur ces principes, des recommandations soit aux Membres de l'Organisation, soit au Conseil de Sécurité, soit aux Membres de l'Organisation et au Conseil de Sécurité.

(2) L'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Nations-Unies, ou par le Conseil de Sécurité, ou par un État qui n'est pas Membre de l'Organisation conformé ment aux dispositions du paragraphe 2 de l'Article 35, et, sous réserve de l'Article 12, faire sur toutes questions de ce genre des recommandations soit à l'État ou aux États intéressés, soit au Conseil de Sécurité, soit aux Etats et au Conseil de Sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de Sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion.

(3) L'Assemblée générale peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales.

(4) Les pouvoirs de l'Assemblée générale énumérés dans le présent Article ne limitent pas la portée générale de l'Article 10.

Article 12

(1) Tant que le Conseil de Sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de Sécurité ne le lui demande.

(2) Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de Sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée générale, lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de Sécurité; il avise de même l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée générale ne siège pas, les Membres de l'Organisation, dès que le Conseil de Sécurité cesse de s'occuper desdites affaires.

Article 13

(1) L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de :

a. développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et sa codification ;

b. développer la coopération internationale dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique, et faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

(2) Les autres responsabilités, fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale, relativement aux questions mentionnées au paragraphe 1, b, ci-des-

sus, sont énoncés aux Chapitres IX et X.

Article 14

Sous réserve des dispositions de l'Article 12, l'Assemblée générale peut recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions de la présente Charte où sont énoncés les buts et les principes des Nations-Unies.

Article 15

(1) L'Assemblée générale reçoit et étudie les rapports annuels et les rapports spéciaux du Conseil de Sécurité ; ces rapports comprennent un compte rendu des mesures que le Conseil de Sécurité a décidées ou prises pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

(2) L'Assemblée générale reçoit et étudie les rapports des autres organes de l'Organisation.

Article 16

L'Assemblée générale remplit, en ce qui concerne le régime international de tutelle, les fonctions qui lui sont dévolues en vertu des Chapitres XII et XIII; entre autres, elle approuve les accords de tutelle relatifs aux zones non désignées comme zones stratégiques.

Article 17

(1) L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation.

(2) Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale.

(3) L'Assemblée générale examine et approuve tous arrangements financiers et budgétaires passés avec les institutions spécialisées visées à l'Article 57 et examine les budgets administratifs desdites institutions en vue de leur adresser des recommandations.

Vote Article 18

(1) Chaque membre de l'Assemblée générale dispose d'une voix.

(2) Les décisions de l'Assemblée générale sur les questions importantes sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. Sont considérées comme questions importantes : les recommandations relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'élection des membres non permanents du Conseil de Sécurité, l'élection des membres du Conseil économique et social, l'élection des membres du Conseil de tutelle conformément au paragraphe 1, c, de l'Article 86, l'admission de nouveaux Membres dans l'Organisation, la suspension des droits et privilèges de Membres, l'exclusion de Membres, les questions relatives au fonctionnement du régime de tutelle et les questions budgétaires.

(3) Les décisions sur d'autres questions, y compris la détermination de nouvelles catégories de questions à trancher à la majorité des deux tiers, sont prises à la majorité des membres présents et votants.

Article 19

Un Membre des Nations-Unies en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. L'Assemblée générale peut néanmoins autoriser ce Membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté.

Procédure Article 20

L'Assemblée générale tient une session annuelle régulière et, lorsque les circonstances l'exigent, des sessions extraordinaires. Celles-ci sont convoquées par le Secrétaire général sur la demande du Conseil de Sécurité ou de la majorité des Membres des Nations-Unies.

Article 21

L'Assemblée générale établit son règlement intérieur. Elle désigne son Président pour chaque session.

Article 22

L'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Chapitre V : Conseil de Sécurité

Composition Article 23

(1) Le Conseil de Sécurité se compose de quinze Membres de l'Organisation. La République de Chine, la France, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et les États-Unis d'Amérique sont membres permanents du Conseil de Sécurité. Dix autres Membres de l'Organisation sont élus, à titre de membres non permanents du Conseil de Sécurité, par l'Assemblée générale qui tient spécialement compte, en premier lieu, de la contribution des Membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation, et aussi d'une répartition géographique équitable.

(2) Les membres non permanents du Conseil de Sécurité sont élus pour une période de deux ans. Lors de la première élection des membres non permanents après que le nombre des membres du Conseil de Sécurité aura été porté de onze à quinze, deux des quatre membres supplémentaires seront élus pour une période d'un an. Les membres sortants ne sont pas immédiatement rééligibles.

(3) Chaque membre du Conseil de Sécurité a un représentant au Conseil.

Fonctions et pouvoirs

Article 24

(1) fin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de Sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de Sécurité agit en leur nom.

(2) Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de Sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations-Unies. Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de Sécurité pour lui permettre d'accomplir lesdits devoirs sont définis aux Chapitres VI, VII, VIII et XII.

(3) Le Conseil de Sécurité soumet pour examen des rapports annuels et, le cas échéant, des rapports spéciaux à l'Assemblée générale.

Article 25

Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité conformément à la présente Charte.

Article 26

Afin de favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde, le Conseil de Sécurité est chargé, avec l'assistance du Comité d'état-major prévu à l'Article 47, d'élaborer des plans qui seront soumis aux Membres de l'Organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements.

Vote Article 27

(1) Chaque membre du Conseil de Sécurité dispose d'une voix.

(2) Les décisions du Conseil de Sécurité sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif de neuf membres.

(3) Les décisions du Conseil de Sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du Chapitre VI et du paragraphe 3 de l'Article 52, une partie à un différend s'abstient de voter.

Procédure Article 28

(1) Le Conseil de Sécurité est organisé de manière à pouvoir exercer ses fonctions en permanence. À cet effet, chaque membre du Conseil de Sécurité doit avoir en tout temps un représentant au Siège de l'Organisation.

(2) Le Conseil de Sécurité tient des réunions périodiques auxquelles chacun de ses membres peut, s'il le désire, se faire représenter par un membre de son gouvernement ou par quelque autre représentant spécialement dési-

gné.

(3) Le Conseil de Sécurité peut tenir des réunions à tous endroits autres que le Siège de l'Organisation qu'il juge les plus propres à faciliter sa tâche.

Article 29

Le Conseil de Sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Article 30

Le Conseil de Sécurité établit son règlement intérieur, dans lequel il fixe le mode de désignation de son Président.

Article 31

Tout Membre de l'Organisation qui n'est pas membre du Conseil de Sécurité peut participer, sans droit de vote, à la discussion de toute question soumise au Conseil de Sécurité, chaque fois que celui-ci estime que les intérêts de ce Membre sont particulièrement affectés.

Article 32

Tout Membre des Nations-Unies qui n'est pas membre du Conseil de Sécurité ou tout Etat qui n'est pas Membre des Nations-Unies, s'il est partie à un différend examiné par le Conseil de Sécurité, est convié à participer, sans droit de vote, aux discussions relatives à ce différend. Le Conseil de Sécurité détermine les conditions qu'il estime juste de mettre à la participation d'un Etat qui n'est pas Membre de l'Organisation.

Chapitre VI : Règlement pacifique des différends

Article 33

(1) Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix.

(2) Le Conseil de Sécurité, s'il le juge nécessaire, invite les parties à régler leur différend par de tels moyens.

Article 34

Le Conseil de Sécurité peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Article 35

(1) Tout Membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale sur un différend ou une situation de la nature visée dans l'Article 34.

(2) Un État qui n'est pas Membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale sur tout différend auquel il est partie, pourvu qu'il accepte préalablement, aux fins de ce différend, les obligations de règlement pacifique prévues dans la présente Charte.

(3) Les actes de l'Assemblée générale relativement aux affaires portées à son attention en vertu du présent Article sont soumis aux dispositions des Articles 11 et 12.

Article 36

(1) Le Conseil de Sécurité peut, à tout moment de l'évolution d'un différend de la nature mentionnée à l'Article 33 ou d'une situation analogue, recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées.

(2) Le Conseil de Sécurité devra prendre en considération toutes procédures déjà adoptées par les parties pour le règlement de ce différend.

(3) En faisant les recommandations prévues au présent Article, le Conseil de Sécurité doit aussi tenir compte du fait que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique devraient être soumis par les parties à la Cour internationale de Justice conformément aux dispositions du Statut de la Cour.

Article 37

(1) Si les parties à un différend de la nature mentionnée à l'Article 33 ne réussissent pas à le régler par les moyens indiqués audit Article, elles le soumettent au Conseil de Sécurité.

(2) Si le Conseil de Sécurité estime que la prolongation du différend semble, en fait, menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, il décide s'il doit agir en application de l'Article 36 ou recommander tels termes de règlement qu'il juge appropriés.

Article 38

Sans préjudice des dispositions des Articles 33 à 37, le Conseil de Sécurité peut, si toutes les parties à un différend le demandent, faire des recommandations à celles-ci en vue d'un règlement pacifique de ce différend.

Chapitre VII : Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression

Article 39

Le Conseil de Sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Article 40

Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de Sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'Article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de Sécurité tient dûment compte de cette défaillance.

Article 41

Le Conseil de Sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations-Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

Article 42

Si le Conseil de Sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations-Unies.

Article 43

(1) Tous les Membres des Nations-Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de Sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

(2) L'accord ou les accords susvisés fixeront les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir.

(3) L'accord ou les accords seront négociés aussitôt que possible, sur l'initiative du Conseil de Sécurité. Ils seront conclus entre le Conseil de Sécurité et des Membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de Sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation, et devront être ratifiés par les États signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Article 44

Lorsque le Conseil de Sécurité a décidé de recourir à la force, il doit, avant d'inviter un Membre non représenté au Conseil à fournir des forces armées en exécution des obligations contractées en vertu de l'Article 43, convier ledit Membre, si celui-ci le désire, à participer aux décisions du Conseil de Sécurité touchant l'emploi de contingents des forces armées de ce Membre.

Article 45

Afin de permettre à l'Organisation de prendre d'urgence des mesures d'ordre militaire, des Membres des Nations-Unies maintiendront des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale. Dans les limites prévues par l'accord spécial ou les accords spéciaux mentionnés à l'Article 43, le Conseil de Sécurité, avec l'aide du Comité d'état-major, fixe l'importance et le degré de préparation de ces contingents et établit des plans prévoyant leur action combinée.

Article 46

Les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de Sécurité avec l'aide du Comité d'état-major.

Article 47

(1) Il est établi un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de Sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel.

(2) Le Comité d'état-major se compose des chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de Sécurité ou de leurs représentants. Il convie tout Membre des Nations-Unies qui n'est pas représenté au Comité d'une façon permanente à s'associer à lui, lorsque la participation de ce Membre à ses travaux lui est nécessaire pour la bonne exécution de sa tâche.

(3) Le Comité d'état-major est responsable, sous l'autorité du Conseil de Sécurité, de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil. Les questions relatives au commandement de ces forces seront réglées ultérieurement.

(4) Des sous-comités régionaux du Comité d'état-major peuvent être établis par lui avec l'autorisation du Conseil de Sécurité et après consultation des organismes régionaux appropriés.

Article 48

(1) Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de Sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations-Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil.

(2) Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations-Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie.

Article 49

Les Membres des Nations-Unies s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de Sécurité.

Article 50

Si un Etat est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de Sécurité, tout autre Etat, qu'il soit ou non Membre des Nations-Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites mesures, a le droit de consulter le Conseil de Sécurité au sujet de la solution de ces difficultés.

Article 51

Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations-Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière

re qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Chapitre VIII : Accords régionaux

Article 52

(1) Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations-Unies.

(2) Les Membres des Nations-Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de Sécurité.

(3) Le Conseil de Sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des États intéressés, soit sur renvoi du Conseil de Sécurité.

(4) Le présent Article n'affecte en rien l'application des Articles 34 et 35.

Article 53

(1) Le Conseil de Sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de Sécurité; sont exceptées les mesures contre tout État ennemi au sens de la définition donnée au paragraphe 2 du présent Article, prévues en application de l'Article 107 ou dans les accords régionaux dirigés contre la reprise, par un tel État, d'une politique d'agression, jusqu'au moment où l'Organisation pourra, à la demande des gouvernements intéressés, être chargée de la tâche de prévenir toute nouvelle agression de la part d'un tel État.

(2) Le terme «État ennemi», employé au paragraphe 1 du présent Article, s'applique à tout État qui, au cours de la seconde guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente Charte.

Article 54

Le Conseil de Sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Chapitre IX : Coopération économique et sociale internationale

Article 55

En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations-Unies favoriseront

a. le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;

b. la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation;

c. le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

Article 56

Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation.

Article 57

(1) Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'Article 63.

(2) Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression «institutions spécialisées».

Article 58

L'Organisation fait des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées.

Article 59

L'Organisation provoque, lorsqu'il y a lieu, des négociations entre les Etats intéressés en vue de la création de toutes nouvelles institutions spécialisées nécessaires pour atteindre les buts énoncés à l'Article 55.

Article 60

L'Assemblée générale et, sous son autorité, le Conseil économique et social, qui dispose à cet effet des pouvoirs qui lui sont attribués aux termes du Chapitre X, sont chargés de remplir les fonctions de l'Organisation énoncées au présent Chapitre.

Chapitre X : Conseil économique et social

Composition Article 61

(1) Le Conseil économique et social se compose de cinquante-quatre Membres de l'Organisation des Nations-Unies, élus par l'Assemblée générale.

(2) Sous réserve des dispositions du paragraphe 3, dix-huit membres du Conseil économique et social sont élus chaque année pour une période de trois ans. Les membres sortants sont immédiatement rééligibles.

(3) Lors de la première élection qui aura lieu après que le nombre des membres du Conseil économique et social aura été porté de vingt-sept à cinquante-quatre, vingt-sept membres seront élus en plus de ceux qui auront été élus en remplacement des neuf membres dont le mandat viendra à expiration à la fin de l'année. Le mandat de neuf de ces vingt-sept membres supplémentaires expirera au bout d'un an et celui de neuf autres au bout de deux ans, selon les dispositions prises par l'Assemblée générale.

(4) Chaque membre du Conseil économique et social a un représentant au Conseil.

Fonctions et pouvoirs Article 62

(1) Le Conseil économique et social peut faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes et peut adresser des recommandations sur toutes ces questions à l'Assemblée générale, aux Membres de l'Organisation et aux institutions spécialisées intéressées.

(2) Il peut faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous.

(3) Il peut, sur des questions de sa compétence, préparer des projets de convention pour les soumettre à l'Assemblée générale.

(4) Il peut convoquer, conformément aux règles fixées par l'Organisation, des conférences internationales sur des questions de sa compétence.

Article 63

(1) Le Conseil économique et social peut conclure, avec toute institution visée à l'Article 57, des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'Organisation. Ces accords sont soumis à l'approbation de l'Assemblée générale.

(2) Il peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux Membres des Nations-Unies.

Article 64

(1) Le Conseil économique et social peut prendre toutes mesures utiles pour recevoir des rapports réguliers des institutions spécialisées. Il peut s'entendre avec les Membres de l'Organisation et avec les institutions spécialisées afin de recevoir des rapports sur les mesures prises en exécution de ses propres recommandations et des recommandations de l'Assemblée générale sur des objets relevant de la compétence du Conseil.

(2) l peut communiquer à l'Assemblée générale ses observations sur ces rapports.

Article 65

Le Conseil économique et social peut fournir des informations au Conseil de Sécurité et l'assister si celui-ci le demande.

Article 66

(1) Le Conseil économique et social, dans l'exécution des recommandations de l'Assemblée générale,s'acquitte de toutes les fonctions qui entrent dans sa compétence.

(2) Il peut, avec l'approbation de l'Assemblée générale, rendre les services qui lui seraient demandés par des Membres de l'Organisation ou par des institutions spécialisées.

(3) Il s'acquitte des autres fonctions qui lui sont dévolues dans d'autres parties de la présente Charte ou qui peuvent lui être attribuées par l'Assemblée générale.

Vote Article 67

(1) Chaque membre du Conseil économique et social dispose d'une voix.

(2) Les décisions du Conseil économique et social sont prises à la majorité des membres présents et votants.

Procédure Article 68

Le Conseil économique et social institue des commissions pour les questions économiques et sociales et le progrès des droits de l'homme ainsi que toutes autres commissions nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Article 69

Le Conseil économique et social, lorsqu'il examine une question qui intéresse particulièrement un Membre de l'Organisation, convie celui-ci à participer, sans droit de vote, à ses délibérations.

Article 70

Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions pour que des représentants des institutions spécialisées participent, sans droit de vote, à ses délibérations et à celles des commissions instituées par lui, et pour que ses propres représentants participent aux délibérations des institutions spécialisées.

Article 71

Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation.

Article 72

(1) Le Conseil économique et social adopte son règlement intérieur, dans lequel il fixe le mode de désignation de son Président.

(2) Il se réunit selon les besoins, conformément à son règlement ; celui-ci comportera des dispositions prévoyant la convocation du Conseil sur la demande de la majorité de ses membres.

Chapitre XI : Déclaration relative aux territoires non autonomes

Article 73

Les Membres des Nations-Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la pri-

mauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Charte et, à cette fin :

a. d'assurer, en respectant la culture des populations en question, leur progrès politique, économique et social, ainsi que le développement de leur instruction, de les traiter avec équité et de les protéger contre les abus;

b. de développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement ;

c. d'affermir la paix et la sécurité internationales ;

d. de favoriser des mesures constructives de développement, d'encourager des travaux de recherche, de coopérer entre eux et, quand les circonstances s'y prêteront, avec les organismes internationaux spécialisés, en vue d'atteindre effectivement les buts sociaux, économiques et scientifiques énoncés au présent Article ;

e. de communiquer régulièrement au Secrétaire général, à titre d'information, sous réserve des exigences de la sécurité et de considérations d'ordre constitutionnel, des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction dans les territoires dont ils sont respectivement responsables, autres que ceux auxquels s'appliquent les Chapitres XII et XIII.

Article 74

Les Membres de l'Organisation reconnaissent aussi que leur politique doit être fondée, autant dans les territoires auxquels s'applique le présent Chapitre que dans leurs territoires métropolitains, sur le principe général du bon voisinage dans le domaine social, économique et commercial, compte tenu des intérêts et de la prospérité du reste du monde.

Chapitre XII : Régime international de tutelle

Article 75

L'Organisation des Nations-Unies établira, sous son autorité, un régime international de tutelle pour l'administration et la surveillance des territoires qui pourront être placés sous ce régime en vertu d'accords particuliers ultérieurs. Ces territoires sont désignés ci-après par l'expression «territoires sous tutelle».

Article 76

Conformément aux buts des Nations-Unies, énoncés à l'Article 1 de la présente Charte, les fins essentielles du régime de tutelle sont les suivantes :

a. affermir la paix et la sécurité internationales ;

b. favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction ; favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle ;

c. encouager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, et développer le sentiment de l'interdépendance des peuples du monde;

d. assurer l'égalité de traitement dans le domaine social, économique et commercial à tous les Membres de l'Organisation et à leurs ressortissants; assurer de même à ces derniers l'égalité de traitement dans l'administration de la justice, sans porter préjudice à la réalisation des fins énoncées ci-dessus, et sous réserve des dispositions de l'Article 80.

Article 77

(1) Le régime de tutelle s'appliquera aux territoires entrant dans les catégories ci-dessous et qui viendraient à être placés sous ce régime en vertu d'accords de tutelle :

a. territoires actuellement sous mandat ;

b. territoires qui peuvent être détachés d'États ennemis par suite de la seconde guerre mondiale ;

c. territoires volontairement placés sous ce régime par les États responsables de leur administration.

(2) Un accord ultérieur déterminera quels territoires, entrant dans les catégories susmentionnées, seront placés sous le régime de tutelle, et dans quelles conditions.

Article 78

Le régime de tutelle ne s'appliquera pas aux pays devenus Membres des Nations-Unies, les relations entre celles-ci devant être fondées sur le respect du principe de l'égalité souveraine.

Article 79

Les termes du régime de tutelle, pour chacun des territoires à placer sous ce régime, de même que les modifications et amendements qui peuvent y être apportés, feront l'objet d'un accord entre les États directement intéressés, y compris la Puissance mandataire dans le cas de territoires sous mandat d'un Membre des Nations-Unies, et seront approuvés conformément aux Articles 83 et 85.

Article 80

(1) A l'exception de ce qui peut être convenu dans les accords particuliers de tutelle conclus conformément aux Articles 77, 79 et 81 et plaçant chaque territoire sous le régime de tutelle, et jusqu'à ce que ces accords aient été conclus, aucune disposition du présent Chapitre ne sera interprétée comme modifiant directement ou indirectement en aucune manière les droits quelconques d'aucun État ou d'aucun peuple ou les dispositions d'actes internationaux en vigueur auxquels des Membres de l'Organisation peuvent être parties.

(2) Le paragraphe 1 du présent Article ne doit pas être interprété comme motivant un retard ou un ajournement de la négociation et de la conclusion d'accords destinés à placer sous le régime de tutelle des territoires sous mandat ou d'autres territoires ainsi qu'il est prévu à l'Article 77.

Article 81

L'accord de tutelle comprend, dans chaque cas, les conditions dans lesquelles le territoire sous tutelle sera administré et désigne l'autorité qui en assurera l'administration. Cette autorité, désignée ci-après par l'expression «autorité chargée de l'administration», peut être constituée par un ou plusieurs Etats ou par l'Organisation elle-même.

Article 82

Un accord de tutelle peut désigner une ou plusieurs zones stratégiques pouvant comprendre tout ou partie du territoire sous tutelle auquel l'accord s'applique, sans préjudice de tout accord spécial ou de tous accords spéciaux conclus en application de l'Article 43.

Article 83

(1) En ce qui concerne les zones stratégiques, toutes les fonctions dévolues à l'Organisation, y compris l'approbation des termes des accords de tutelle ainsi que de la modification ou de l'amendement éventuels de ceux-ci, sont exercées par le Conseil de Sécurité.

(2) Les fins essentielles énoncées à l'Article 76 valent pour la population de chacune des zones stratégiques.

(3) Le Conseil de Sécurité, eu égard aux dispositions des accords de tutelle et sous réserve des exigences de la sécurité, aura recours à l'assistance du Conseil de tutelle dans l'exercice des fonctions assumées par l'Organisation, au titre du régime de tutelle, en matière politique, économique et sociale, et en matière d'instruction, dans les zones stratégiques.

Article 84

L'autorité chargée de l'administration a le devoir de veiller à ce que le territoire sous tutelle apporte sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales. A cette fin, elle peut utiliser des contingents de volontaires, les facilités et l'aide du territoire sous tutelle pour remplir les obligations qu'elle a contractées à cet égard envers le Conseil de Sécurité, ainsi que pour assurer la défense locale et le maintien de l'ordre à l'intérieur du territoire sous tutelle.

Article 85

(1) En ce qui concerne les accords de tutelle relatifs à toutes les zones qui ne sont pas désignées comme zones stratégiques, les fonctions de l'Organisation, y compris l'approbation des termes des accords de tutelle et de leur modification ou amendement, sont exercées par l'Assemblée générale.

(2) Le Conseil de tutelle, agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale, assiste celle-ci dans l'accomplissement de ces tâches.

Chapitre XIII : Conseil de tutelle

Composition Article 86

(1) Le Conseil de tutelle se compose des Membres suivants des Nations-Unies :

a. les Membres chargés d'administrer des territoires sous tutelle ;

b. ceux des Membres désignés nommément à l'Article 23 qui n'administrent pas de territoires sous tutelle ;

c. autant d'autres Membres élus pour trois ans, par l'Assemblée générale, qu'il sera nécessaire pour que le nombre total des membres du Conseil de tutelle se partage également entre les Membres des Nations-Unies qui administrent des territoires sous tutelle et ceux qui n'en administrent pas.

(2) Chaque membre du Conseil de tutelle désigne une personne particulièrement qualifiée pour le représenter au Conseil.

Fonctions et pouvoirs Article 87

L'Assemblée générale et, sous son autorité, le Conseil de tutelle, dans l'exercice de leurs fonctions, peuvent :

a. examiner les rapports soumis par l'autorité chargée de l'administration ;

b. recevoir des pétitions et les examiner en consultation avec ladite autorité ;

c. faire procéder à des visites périodiques dans les territoires administrés par ladite autorité, à des dates convenues avec elle ;

d. prendre ces dispositions et toutes autres conformément aux termes des accords de tutelle.

Article 88

Le Conseil de tutelle établit un questionnaire portant sur les progrès des habitants de chaque territoire sous tutelle dans les domaines politique, économique et social et dans celui de l'instruction; l'autorité chargée de l'administration de chaque territoire sous tutelle relevant de la compétence de l'Assemblée générale adresse à celle-ci un rapport annuel fondé sur le questionnaire précité.

Vote Article 89

(1) Chaque membre du Conseil de tutelle dispose d'une voix.

(2) Les décisions du Conseil de tutelle sont prises à la majorité des membres présents et votants.

Procédure Article 90

(1) Le Conseil de tutelle adopte son règlement intérieur, dans lequel il fixe le mode de désignation de son Président.

(2) Il se réunit selon les besoins, conformément à son règlement; celui-ci comprend des dispositions prévoyant la convocation du Conseil à la demande de la majorité de ses membres.

Article 91

Le Conseil de tutelle recourt, quand il y a lieu, à l'assistance du Conseil économique et social et à celle des institutions spécialisées, pour les questions qui relèvent de leurs compétences respectives.

Chapitre XIV : Cour internationale de justice

Article 92

La Cour internationale de Justice constitue l'organe judiciaire principal des Nations-Unies. Elle fonctionne conformément à un Statut établi sur la base du Statut de la Cour permanente de Justice internationale et annexé

à la présente Charte dont il fait partie intégrante.

Article 93

(1) Tous les Membres des Nations-Unies sont ipso facto parties au Statut de la Cour internationale de Justice.

(2) Les conditions dans lesquelles les États qui ne sont pas Membres de l'Organisation peuvent devenir parties au Statut de la Cour internationale de Justice sont déterminées, dans chaque cas, par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité.

Article 94

(1) Chaque Membre des Nations-Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour internationale de Justice dans tout litige auquel il est partie.

(2) Si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de Sécurité et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt.

Article 95

Aucune disposition de la présente Charte n'empêche les Membres de l'Organisation de confier la solution de leurs différends à d'autres tribunaux en vertu d'accords déjà existants ou qui pourront être conclus à l'avenir.

Article 96

(1) L'Assemblée générale ou le Conseil de Sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique.

(2) Tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque,recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité.

Chapitre XV : Secrétariat

Article 97

Le Secrétariat comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'Organisation. Le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité. Il est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation.

Article 98

Le Secrétaire général agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée générale, du Conseil de Sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle. Il remplit toutes autres fonctions dont il est chargé par ces organes. Il présente à l'Assemblée générale un rapport annuel sur l'activité de l'Organisation.

Article 99

Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Article 100

(1) Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation.

(2) Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

Article 101

(1) Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale.

(2) Un personnel spécial est affecté d'une manière permanente au Conseil

économique et social, au Conseil de tutelle et, s'il y a lieu, à d'autres organes de l'Organisation. Ce personnel fait partie du Secrétariat.

(3) La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible.

Chapitre XVI : Dispositions diverses

Article 102

(1) Tout traité ou accord international conclu par un Membre des Nations-Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui.

(2) Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistré conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent Article ne pourra invoquer ledit traité ou accord devant un organe de l'Organisation.

Article 103

En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations-Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront.

Article 104

L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts.

Article 105

(1) L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.

(2) Les représentants des Membres des Nations-Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.

(3) L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent Article ou proposer aux Membres des Nations-Unies des conventions à cet effet.

Chapitre XVII : Dispositions transitoires de sécurité

Article 106

En attendant l'entrée en vigueur des accords spéciaux mentionnés à l'Article 43, qui, de l'avis du Conseil de Sécurité, lui permettront de commencer à assumer les responsabilités lui incombant en application de l'Article 42, les parties à la Déclaration des Quatre Nations signée à Moscou le 30 octobre 1943 et la France se concerteront entre elles et, s'il y a lieu, avec d'autres Membres de l'Organisation, conformément aux dispositions du paragraphe 5 de cette Déclaration, en vue d'entreprendre en commun, au nom des Nations-Unies, toute action qui pourrait être nécessaire pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

Article 107

Aucune disposition de la présente Charte n'affecte ou n'interdit, vis-à-vis d'un État qui, au cours de la seconde guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente Charte, une action entreprise ou autorisée, comme suite de cette guerre, par les gouvernements qui ont la responsabilité de cette action.

Chapitre XVIII : Amendements

Article 108

Les amendements à la présente Charte entreront en vigueur pour tous les Membres des Nations-Unies quand ils auront été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de Sécurité.

Article 109

(1) Une conférence générale des Membres des Nations-Unies, aux fins d'une révision de la présente Charte, pourra être réunie aux lieu et date qui seront fixés par un vote de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers et par un vote de neuf quelconques des membres du Conseil de Sécurité. Chaque Membre de l'Organisation disposera d'une voix à la conférence.

(2) Toute modification à la présente Charte recommandée par la conférence à la majorité des deux tiers prendra effet lorsqu'elle aura été ratifiée, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres des Nations-Unies, y compris tous les membres permanents du Conseil de Sécurité.

(3) Si cette conférence n'a pas été réunie avant la dixième session annuelle de l'Assemblée générale qui suivra l'entrée en vigueur de la présente Charte, une proposition en vue de la convoquer sera inscrite à l'ordre du jour de cette session, et la conférence sera réunie, s'il en est ainsi décidé par un vote de la majorité de l'Assemblée générale et par un vote de sept quelconques des membres du Conseil de Sécurité.

Chapitre XIX : Ratification et signature

Article 110

(1) La présente Charte sera ratifiée par les États signataires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

(2) Les ratifications seront déposées auprès du Gouvernement des États-Unis d'Amérique, qui notifiera chaque dépôt à tous les États signataires ainsi qu'au Secrétaire général de l'Organisation, lorsque celui-ci aura été nommé.

(3) La présente Charte entrera en vigueur après le dépôt des ratifications par la République de Chine, la France, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les États-Unis d'Amérique et par la majorité des autres États signataires. Un procès-verbal de dépôt des ratifications sera ensuite dressé par le Gouvernement des États-Unis d'Amérique qui en communiquera copie à tous les États signataires.

(4) Les États signataires de la présente Charte qui la ratifieront après son entrée en vigueur deviendront Membres originaires des Nations-Unies à la date du dépôt de leurs ratifications respectives.

Article 111

La présente Charte, dont les textes chinois, français, russe, anglais et espagnol feront égale ment foi, sera déposée dans les archives du Gouvernement des États-Unis d'Amérique. Des copies dûment certifiées conformes en seront remises par lui aux Gouvernements des autres États signataires.

Annexe 2

Stratégie européenne de sécurité

Conseil de l'Union européenne

Les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne ont adopté à Bruxelles, le 12 décembre 2003, la première stratégie de sécurité visant à permettre à l'Union d'assumer son rôle d'acteur mondial et de répondre aux menaces dont elle est la cible.

Ce document, dont nous publions ici un extrait, a été élaboré par le haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana.

Questions internationales, n°8, juillet-août 2004

(…)

Un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace

Dans un monde où les menaces, les marchés et les médias ont une dimension planétaire, notre sécurité et notre prospérité dépendent de plus en plus de l'existence d'un système multilatéral efficace. Nous nous donnons pour objectif de construire une société internationale plus forte, des institutions internationales qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles.

Nous nous engageons à défendre et à développer le droit international. Les relations internationales ont pour cadre fondamental la Charte des Nations-Unies. La responsabilité première pour le maintien de la paix et de la sécurité au niveau international incombe au Conseil de Sécurité des Nations-Unies. Une des priorités de l'Europe est de renforcer l'organisation des Nations-Unies, en la dotant des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités et mener une action efficace.

Nous voulons que les organisations internationales, les régimes et traités jouent leur rôle face aux menaces qui pèsent contre la paix et la sécurité internationales. Nous devons donc être prêts à agir lorsque leurs règles ne sont pas respectées.

Les institutions clés du système international, telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les institutions financières internationales ont gagné de nouveaux membres. La Chine a accédé à l'OMC et la Russie négocie actuellement son accession. L'un de nos objectifs devrait être de favoriser un plus grand nombre d'adhésions à ces institutions tout en maintenant leur niveau élevé d'exigence.

Les relations transatlantiques constituent un des éléments essentiels du système international, non seulement au regard de nos intérêts bilatéraux, mais aussi parce qu'elles renforcent la communauté internationale dans son ensemble. L'OTAN est une expression importante de cette relation.

Les organisations régionales renforcent également la gouvernance mondiale. Pour l'Union européenne, la force et l'efficacité de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) et du Conseil de l'Europe revêtent une importance particulière. D'autres organisations régionales telles que l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est), le Mercosur (Marché commun de l'Amérique du Sud) et l'Union africaine apportent une contribution importante à un monde plus ordonné.

Une des conditions d'un ordre international fondé sur des règles est

que le droit évolue en fonction de faits nouveaux tels que la prolifération [des ADM], le terrorisme et le réchauffement de la planète. Il est de notre intérêt de continuer à développer les institutions existantes telles que l'OMC et à apporter notre soutien aux nouvelles telles que la Cour pénale internationale. Notre propre expérience en Europe montre que la sécurité peut être renforcée par des mesures de confiance et la mise en place de systèmes de contrôle des armements. De tels instruments peuvent aussi apporter une contribution importante à la sécurité et à la stabilité dans notre voisinage et au-delà.

La qualité de la société internationale dépend de la qualité des gouvernements qui en sont les fondements. La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'État de droit et protéger les droits de l'homme ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international.

Les politiques commerciales et les politiques de développement peuvent constituer des outils puissants de promotion des réformes. En tant que plus importants contributeurs en termes d'aide publique et principale entité commerciale au niveau mondial, l'Union européenne et ses États membres sont bien placés pour poursuivre ces objectifs.

La contribution à une meilleure gouvernance par des programmes d'aide, par la conditionnalité et par des mesures commerciales ciblées demeure l'un des aspects importants de notre politique, qu'il nous faut renforcer. Un monde dont on estime qu'il offre à tous la justice et à chacun sa chance sera plus sûr pour l'Union européenne et pour ses citoyens.

Un certain nombre de pays se sont mis en dehors de la société internationale. Certains ont choisi l'isolement; d'autres persistent à violer les normes internationales. Il est souhaitable que ces pays rejoignent la communauté internationale, et l'Union européenne devrait être prête à fournir une assistance à cette fin. Ceux qui se refusent à le faire devraient comprendre qu'il y a un prix à payer, notamment dans leurs relations avec l'Union européenne.

(...)

Bibliographie sélective

La Mondialisation, Les cahiers du Projet n°2, document préparatoire au Congrès de Dijon, Parti socialiste, 2002.

La démocratie-monde - *Pour une autre gouvernance globale*, Pascal Lamy, La Républiques de idées, Éditions Le Seuil, mars 2004.

Un autre monde est possible – *À défis globaux, politique économique globale*, Jean-Louis Bianco, Jean-Michel Sévérino, Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès, n°23 (Tome II), Éditions FJJ, octobre 2001.

Le GATT et l'Organisation Mondiale du Commerce, Daniel Jouanneau, Que sais-Je ?, Éditions Puf, avril 2003.

Le système monétaire international, Michel Lelart, Éditions La Découverte, mars 2003.

Le FMI, Patrick Lenain, Éditions La Découverte, juin 2004.

L'ONU, Frédérique Lafay, Que Sais-je ?, Éditions Puf, mars 2003.

La démocratie du marché, Jean-Paul Fitoussi, Éditions Grasset, janvier 2004.

Notre première mondialisation - *Leçons d'un échec oublié*, Suzanne Berger, Richard Robert, La République des idées, Éditions Le Seuil, septembre 2003.

Chroniques d'un krach annoncé, Daniel Cohen, Éditions de l'Aube, octobre 2003.

Un autre monde est possible – *Globalisation, gouvernance, développement*, Jean-Louis Bianco, Jean-Michel Sévérino, Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès, n°20 (Tome I), Éditions FJJ, mars 2001.

Sommaire

PREAMBULE 3

INTRODUCTION 9

PREMIERE PARTIE

Réformer l'ONU,
refonder le multilatéralisme 15

LE CONSEIL DE SECURITE 20

L'élargissement du Conseil de Sécurité
Faut-il des critères pour l'entrée au Conseil ?
À quels Etats élargir ?

- *L'Allemagne*
- *Le Japon*
- *L'Inde*
- *L'Amérique Latine*
- *L'Afrique*
- *Le Monde Arabe*

LA REFORME DU DROIT DE VETO
ET LA REFORME DU CHAPITRE VII. 26
Le droit d'ingérence

LA REVITALISATION DU CONSEIL
DES TUTELLES. 32

DEUXIEME PARTIE

La régulation du marché
ou la nécessité
du multilatéralisme 35

L'ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE 39
La marche vers les origines
De la Havane à Marrakech :
les deux naissances du système commercial
multilatéral
Réconcilier libéralisation et mondialisation
maîtrisée : le projet de " cycle large "
Le verdict de Cancún : la régulation
ne sera pas " embarquée "
dans le cycle de l'OMC
Ironie de Cancún
Le libéralisme compassionnel
Ironie de Cancún
Un marché peut en cacher un autre :
parler du Nord pour ne pas regarder
le Sud émergent
Ironie de Cancún
Les pays en développement ont cru
au cycle du développement
Redonner à l'OMC sa vocation originelle

LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL
OU LE NOYAU DUR
DE LA REFORME 56
Le projet de départ, la stabilité de la monnaie,
s'est perdu
Le triomphe des thèses américaines
à la conférence de Bretton Woods
Un objectif de stabilité des taux de change
hors d'atteinte
Le rôle du Fonds a changé de nature
Des amendements statutaires de grande portée
Une marche vers l'universalité qui favorise
une diversification croissante des instruments
d'intervention
Un mode de fonctionnement inégalitaire
Les critiques adressées au FMI
et les enjeux de réforme
Un feu nourri de critiques
Des critiques qui ne laissent
pas le Fonds indifférent
Les enjeux de la réforme

LA BANQUE MONDIALE :
LE BON LARRON
DE LA GOUVERNANCE MONDIALE ? 85
De la banque de la reconstruction
à la " constellation Banque Mondiale " :
D'une impasse, l'autre :
dette et ajustement structurel
Les nouveaux habits de la Banque Mondiale
• L'analyse
• Les instruments
• La méthode

Encore un effort…
• Une technocratie éclairée… sans lanterne
• Un agent américain ?
• Pas de voie européenne pour le développement, sans voix européenne à Washington
• La question de la gouvernance de la Banque mondiale, quelle place pour les pays en voie de développement ?

POUR UN “ CONSEIL MONDIAL DE LA REGULATION ” 103

L'idée d'un Conseil de sécurité économique
De la difficulté de mettre en œuvre une bonne idée
Procéder par étapes…

CONCLUSION 117

Notes 119

ANNEXE 1 125

ANNEXE 2 160

BIBLIOGRAPHIE sélective 164

Les Notes sur le Net

Nos lecteurs et nouveaux abonnés pourront trouver les numéros épuisés des *Notes de la Fondation Jean-Jaurès*, sur le site :

www.jean-jaures.org

Les publications de la Fondation Jean-Jaurès

► Toutes les semaines, sur votre e-mail, la ***Newsletter*** de la Fondation Jean-Jaurès : une sélection d'articles, de discours, d'entretiens ou de rapports… Pour en savoir plus sur les débats, français et européens, concernant l'avenir de l'Union européenne et de la gauche.

► Tous les quinze jours, sur votre e-mail, la ***News des livres*** de la Fondation Jean-Jaurès : un choix de livres, d'articles et de sites Internet… pour en savoir plus sur ce qui se lit et se dit.

► Tous les mois, sur votre e-mail, les ***Notes électroniques*** de la Fondation Jean-Jaurès : de grandes signatures, françaises et internationales, politiques, intellectuels, syndicalistes, hauts fonctionnaires et chercheurs…pour décoder l'actualité.

► Tous les mois, la ***Note*** de la Fondation Jean-Jaurès : rapports des groupes de travail, grands entretiens, débats. Cent pages de décryptages, d'analyses et de propositions pour faire le tour d'un thème.

Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès :
Abonnement pour 10 numéros* :
60 €. (30 €. chômeurs et étudiants)

* également disponible à l'unité

Pour recevoir gratuitement la Newsletter et la News des livres : inscrivez-vous à l'adresse suivante : fondation@jean-jaures.org

Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès
Directeur de la publication : Gilles Finchelstein
gf@jean-jaures.org
Rédacteur en chef : Laurent Cohen
cohen@jean-jaures.org
Maquette : Antonio Bellavita
Impression : Inckôo-75017 Paris.
N° ISNN : 1294 - 6133