

L'ONU, LES MULTINATIONALES ET LA "GOUVERNANCE GLOBALE"

Michel Rogalski Économiste,
École des Hautes Études en Sciences Sociales,
EHESS-CNRS Directeur de la revue "Recherches internationales"

Soucieux de promouvoir une réforme silencieuse de l'ONU, son secrétaire général, Kofi Annan, s'est lancé, dans d'ambitieux partenariats avec le secteur privé, notamment avec les multinationales, les syndicats et les ONG. Ainsi s'est constitué en juillet 2000 le "Global Compact", espace informel de rencontre et de travail auquel se sont emblées associées une cinquantaine de firmes et une dizaine de grosses ONG avec l'objectif affiché de lutter contre les dérives de la mondialisation, en matière de droits de l'homme, de droits sociaux et d'environnement. En réalité, cette initiative traduit à sa façon la fin de l'espoir d'avancées juridiques importantes pour favoriser le développement des pays du Sud et repose sur la croyance que le recours au marché constitue une panacée.

UN DROIT DU DÉVELOPPEMENT AVORTÉ

On se souvient comment, emmené par le Mouvement des Non-Alignés, le "Groupe des 77" réussit en 1974 à faire adopter par les Nations Unies une déclaration sur le "Nouvel Ordre Économique International" qui reconnaissait que le développement nécessitait pour les pays les plus pauvres d'un environnement international favorable, bref, qu'en plus de choix internes, des conditions externes étaient indispensables que les pays du Nord se devaient de favoriser. Il s'agissait alors de créer des conditions de nature à contrarier des inégalités de situations entre pays du Nord et pays du Sud et de substituer au droit international classique ayant été élaboré par les juristes des pays développés pour régir des relations entre partenaires égaux et ne pouvant -a priori- rendre compte d'inégalité de puissance, un droit du développement reposant sur la dialectique souveraineté-coopération. Un droit qui prenne en compte les inégalités de développement économique et accorde plus systématiquement au Tiers Monde des régimes préférentiels. Un droit qui substitue à la notion formelle de stricte égalité juridique celle de non-réciprocité entre partenaires inégaux ou celle d'inégalité compensatrice sans pour autant bannir l'un des piliers du droit international, à savoir le concept d'égalité souveraine des États, et admette que l'on ne doit considérer comme égales que des situations qui le sont véritablement. Un tel droit n'a pas vu le jour. Au contraire, on assiste depuis une dizaine d'années à une dérive de ce qui devait tenir lieu de droit du développement. Celui-ci s'est transformé de plus en plus en droit des affaires cherchant à arbitrer les conflits d'intérêt entre une volonté de contrôle national et le souci de rentabiliser les capitaux privés s'inscrivant dans un très court terme. Il concerne de plus en plus, dans son évolution, les relations entre firmes privées et pays sous-développés et s'apparente ainsi à un droit des affaires Nord-Sud. Le Code de conduite des sociétés multinationales que l'ONU devait promouvoir n'a pas vu le jour, non pas parce qu'il n'est pas élaboré mais parce que le contexte politique international n'y pousse plus et que les principaux pays du Nord n'en veulent pas. L'État n'est plus un acteur avec lequel les multinationales doivent composer. Il est devenu un facilitateur au service de leurs intérêts et se doit d'adapter les structures du pays à leurs avantages exclusifs. Les instances de régulation internationale (Banque mondiale, FMI, OMC, OCDE, etc...) accompagnent désormais ce mouvement. On mesure ainsi le chemin parcouru en quelques décennies. Les États du Sud ne sont plus en mesure d'imposer la moindre condition à la venue et à la conduite des investissements étrangers. Au contraire, ils doivent faire montre de qualités d'attractivité -souvent vers le bas- pour attirer ces capitaux. Le débat sur multinationales et développement s'inscrit désormais dans ce contexte et traduit à sa façon le renversement de tendance favorisé par la montée en puissance des acteurs de la mondialisation, les multinationales et les marchés financiers.

L'ONU DIALOGUE AVEC LES MULTINATIONALES

C'est dans cette perspective qu'il faut inscrire la démarche de Kofi Annan. Faute de l'accord des États pour imposer un Code de conduite aux multinationales, il a mis en place un dialogue direct entre l'ONU et le secteur privé. Testée à Davos en janvier 1999, cette idée prendra très vite corps avec un triple objectif. Plutôt qu'un code contraignant difficile à atteindre mieux vaut élaborer une convention morale et éthique avec les multinationales et la faire cautionner par la société civile à travers quelques ONG sélectivement choisies et "globaliser de concert" avec elles. Dans la foulée, la mise sur pieds d'une forme de mécénat baptisé de "pleine participation du secteur privé à l'œuvre de l'ONU" permettra de soulager la trésorerie bien en mal de l'Organisation. Enfin, en s'engageant en échange à favoriser un cadre propice au commerce et à l'ouverture des marchés Kofi Annan va au devant des souhaits des firmes. On assiste en réalité à un sponsoring réciproque et monnayé. Les multinationales pourront se prévaloir d'un "label ONU" et l'argent rentrera dans les caisses de l'Institution internationale. Bien sûr, les firmes se sont précipitées dans ce partenariat. Déjà 300 dit-on à ce jour, rassurées dès qu'il leur fut dit que le non-respect de la convention ne pourrait servir de base à des sanctions. Les ONG ont été plus hésitantes. Beaucoup d'entre elles, notamment Greenpeace, arguant que beaucoup de firmes associées ne méritaient pas le rang de partenaires de l'ONU compte-tenu de leurs pratiques, ont refusé de signer la convention. Par contre Amnesty International et une dizaine de grosses ONG, toutes d'origine anglo-saxonne, ont rejoint le "Global Compact". Le président de la CNN, Ted Turner, s'est engagé à verser un milliard de dollars sur dix ans pour financer des programmes des Nations Unies. Bill Gates, président de Microsoft, a déjà versé 400 millions de dollars à l'OMS et British Airways a offert 20 millions de

dollars à l'UNICEF. Ainsi se met en place un mécanisme qui permet aux firmes les plus puissantes de la planète de se draper de la respectabilité des Nations Unies, de profiter de cette aura, sans avoir à satisfaire à de véritables obligations. Déjà de nombreuses ONG refusent d'être impliquées dans le processus du "Global Compact" et ont entamé une campagne reprochant à Kofi Annan d'avoir mis en place un mécanisme qui servira à améliorer l'image des firmes transnationales et de la mondialisation qu'elles mettent en place. Elles lui reprochent de se rendre complice d'un marquage positif des firmes qui violent les principes des Nations Unies sur les droits de l'homme, les droits sociaux et l'environnement. Ce sentiment est partagé par de nombreux hauts fonctionnaires des Nations Unies.

LE MARCHÉ AU COEUR DE LA GOUVERNANCE GLOBALE

En établissant un dialogue direct avec les multinationales et les ONG, la démarche adoptée par les Kofi Annan vise à court-circuiter les États et à donner au marché une légitimité dans l'expression élaborée du bien collectif. Il ne s'agit ni plus ni moins que d'effacer la distinction qui fonde la démocratie : la séparation de la sphère publique de la sphère des intérêts privés. On savait que les États avaient sous-traité des proportions croissantes de leurs prérogatives au secteur privé, que les centres décisionnels publics étaient assaillis par les lobbies désireux de défendre leurs intérêts. Mais il s'agit maintenant de réintroduire l'expression d'intérêts privés (ONG, firmes, syndicats, religions) dans un modèle de "gouvernance" en ratifiant en quelque sorte les réalités économiques mises en place par trente années de libéralisme. En démocratie, l'espace public, qui se distingue de l'espace privé constitué par le marché et la "société civile", fait l'objet d'une expression citoyenne à travers la souveraineté populaire où chacun compte pour un. Bref, à l'aide du concept de "société civile" qui remplace désormais celui de citoyenneté sociale, l'espace de la participation politique du citoyen se verrait réduit. Ainsi la "gouvernance globale" se propose, sous couvert d'élargir la démocratie à la "société civile" et à ce qui n'est pas public, de réintroduire dans le débat décisionnel l'expression d'intérêts privés. "Gouvernance globale" et "société civile" deviennent ainsi les concepts en phase avec la réalité de la mondialisation libérale. On objectera qu'il existe des situations où la démocratie est bafouée et ne peut s'exercer. Oui, et c'est hélas fréquent dans une large partie du Tiers Monde. Dans ce cas la "société civile" est souvent le lieu privilégié d'exercice de droits citoyens, et la répression qu'elle connaît alors en témoigne. Mais les valeurs qu'elle porte dans son combat ont pour but alors d'exiger plus de démocratie dans un mode de fonctionnement qui restaure la citoyenneté sociale et l'exercice de la souveraineté populaire et non de les assassiner.

Article publié dans: - Recherches internationales n° 63, 1-2001 - La Voix de l'Oranie (Algérie), 1er septembre 2001
- Le Patriote Côte d'Azur (Nice), 8 septembre 2001 - Liberté hebdo (Lille), 7 décembre 2001