



## 70e anniversaire de l'ONU et 70 ans d'erreurs...

Maurice Bertrand, conseiller honoraire  
à la Cour des comptes

Réfléchir un peu plus que d'habitude, à l'occasion d'un anniversaire décennal, aux causes structurelles de la faiblesse de l'ONU, et d'une façon plus générale à celles du système de relations internationales n'est sans doute pas un exercice inutile, même si ceux qui l'ont précédé n'ont pas abouti à des résultats très satisfaisants. La confusion mentale qui règne aujourd'hui au sujet de ce que l'on appelle « le processus de mondialisation », et donc sur la forme possible et souhaitable d'un système de gouvernance planétaire, ne sera pas dissipée facilement ni rapidement. De patients efforts seront évidemment nécessaires. Quelques remarques sur les méthodes suivies jusqu'ici et sur celles qui peuvent avoir quelques chances de protéger des risques majeurs et de progresser vers des réponses satisfaisantes ne sont donc peut-être pas inutiles.

### **Singularité de la situation actuelle**

Ce qu'il y a de nouveau :

- 1) L'unification de la vision de l'avenir par les principales grandes puissances : il n'existe plus d'opposition entre capitalisme et socialisme telle qu'elle existait avant la révolution gorbatchévienne en URSS. Ce dont il est question en Europe comme en Amérique, en Russie comme en Chine, c'est du type de capitalisme qu'il faut instituer en corrigeant ses défauts majeurs sur les plans idéologique et institutionnel. C'est sur la nature des corrections à apporter aux mécanismes des « marchés » que s'opposent désormais deux philosophies du changement.
- 2) Les politiques actuellement suivies ne résolvent aucun problème et laissent présager un avenir très inquiétant. Le développement des guerres civiles, le terrorisme international, les risques de migrations massives, le caractère absolu de sentiments nationalistes, impérialistes, idéologiques, religieux, l'invention d'armes nouvelles manipulables par des fous, la prolifération des arsenaux nucléaires, l'inimaginable croissance d'inégalités injustifiées, la croissance du chômage recréent un ensemble redoutable de « montée des périls » qui pourrait conduire à une troisième guerre mondiale. La seule réponse « réaliste » à cette situation consiste, pour tous les gouvernements, à « préparer la guerre pour avoir la paix » et à poursuivre allègrement la course aux armements.
- 3) D'autre part, de nombreuses conditions sont aujourd'hui réunies pour qu'une approche entièrement nouvelle des questions de sécurité et de justice sociale devienne possible et puisse aider à la construction d'un consensus planétaire par delà la diversité des cultures. C'est évidemment le long processus d'intégration des pays européens qui a commencé à montrer l'exemple en ce sens, tout en faisant apparaître les difficultés d'une telle entreprise. Mais la création de nouvelles institutions telles que le Groupe des Huit et celui des 20, l'existence des mesures de contrôle des armements entre les détenteurs des armes nucléaires, les efforts de recherche de politiques communes en matière de protection de l'environnement, d'éducation, de santé et de démographie, montrent que la perspective du dépassement des États nations au niveau planétaire n'est plus désormais considérée comme utopique par de nombreux esprits.
- 4) Enfin, il y a opposition entre une vision répressive et une conception préventive des politiques à suivre pour contrôler et maîtriser l'évolution pleine de dangers de la société mondiale. Et ceci est vrai aussi bien en matière de sécurité (donc de l'ONU elle-même)

qu'en matière de politiques financières, commerciales et monétaires (FMI, Fonds Monétaire International, Organisation mondiale du Commerce, Accords de Bâle sur la création monétaire par les banques.)

## **Évolution de l'ONU**

Depuis 7 décennies, dans le domaine de la réflexion propre à l'ONU, l'hypothèse de base est restée celle de la supériorité et de la sagesse des pays développés, ce qui a entraîné :

- A) la concentration des efforts sur l'ONU elle-même
- B) la croyance à la notion de « sécurité collective » comme la possibilité d'imposer la « sagesse » par la force.
- C) la confusion entre bonne gestion et politique
- D) l'insuffisance des ressources financières affectées à toute tentative de prévention et de développement économique et social des pays et des peuples pauvres.

Depuis 1945 les tentatives de réforme de l'ONU ont été nombreuses. L'ONU n'a jamais suscité l'enthousiasme, mais elle a tendu à être prise au sérieux, comme un élément important des relations internationales. Critiquée aux États-Unis pour n'être pas assez docile, elle est restée considérée dans la « vieille Europe » comme une organisation indispensable à l'heure de la mondialisation, comme un forum politique certes imparfait, mais non remplaçable, comme un instrument de paix grâce au déploiement de ses Casques bleus dans de nombreux pays, et même comme un acteur indépendant capable de s'opposer aux excès de la politique extérieure américaine ou de toute politique raciste. Il a paru important de s'efforcer d'améliorer, si possible, cet instrument précieux. La réforme de son Conseil de Sécurité est donc restée dans une certaine mesure à l'ordre du jour. On continue d'en entendre parler de temps en temps, même s'il n'y a plus de négociations en cours à ce sujet. Malgré la création du G20 qui se propose comme une nouvelle formule de négociations planétaires, il reste dans de nombreux esprits l'espoir de pouvoir résoudre les problèmes de sécurité mondiale par l'intermédiaire d'une ONU rénovée.

Il s'agit là d'une illusion dangereuse. L'histoire des tentatives de réforme de l'ONU démontre amplement qu'il n'est pas vrai que ce soit dans le seul cadre onusien que la marche vers la paix et la sécurité soit possible. L'histoire de l'évolution du problème depuis 1945 démontre exactement le contraire. Des progrès incontestables ont été faits dans ce sens. Mais ils ont toujours été conçus et réalisés en dehors de l'ONU. Si le monde est plus sûr aujourd'hui qu'il ne l'était dans la première partie du 20e siècle, ce n'est ni à la SDN ni à l'ONU qu'il le doit. Il le doit d'abord à la construction de l'Europe, entreprise dès les années 1950, qui a établi les conditions d'une paix définitive entre l'ensemble des pays européens, alors que depuis plus de mille ans ils avaient passé leur temps à se faire la guerre et avaient été à l'origine des deux guerres mondiales. Cette transformation d'une zone de guerres perpétuelles en une zone de paix est évidemment la réalisation la plus importante dans le sens de la construction de la paix mondiale.

Les autres progrès fondamentaux ont été l'apparition des armes nucléaires qui ont rendu pratiquement impossible la guerre entre leurs détenteurs, les négociations sur le contrôle des armements entre les États-Unis et l'URSS qui incluaient des mesures de contrôle réciproque, la révolution gorbatchévienne qui a mis fin à la rivalité Est Ouest, les négociations de la CSCE qui ont institué des mesures de confiance entre États décidés à préserver la paix. Il faut noter au surplus que si ces négociations n'avaient pas été arrêtées dans leur développement par la volonté des États-Unis de renforcer et d'élargir l'OTAN, elles auraient pu s'étendre progressivement aux autres régions du monde (Méditerranée, Asie, etc.) créant ainsi un climat

de confiance qui aurait contribué à garantir la paix. Enfin, ce sont les progrès économiques et sociaux des pays développés qui ont été un facteur décisif dans le développement de l'esprit de coopération et de paix. Si la notion même de conquête territoriale est devenue ridicule (sauf l'exception Israël-Palestine, et la remise en question de la frontière entre la Russie, l'Ukraine et les pays baltes), si les pays riches n'ont plus du tout l'envie de se faire la guerre, s'il n'y a plus de menaces auprès de leurs frontières, si les ambitions de gloire militaire ont fait place à des vocations pacifiques et créatrices, c'est bien évidemment parce que les peuples ont trouvé plus de bonheur dans la coopération que dans l'échange de bombes capables de les détruire.

L'ONU n'a joué qu'un rôle mineur dans ce processus de transformation d'un monde guerrier en un monde plus pacifique. Si les peuples des pays développés préfèrent la paix et la coopération à la guerre, s'ils ont même tendance à croire que les guerres sont réservées aux pays insuffisamment développés, ce n'est pas au système de sécurité collective qu'ils le doivent. La transformation de leurs mentalités est due à la disparition des causes des conflits. Et nous savons aujourd'hui que les causes des affrontements guerriers — depuis qu'ont cessé les guerres de princes qui cherchaient à s'agrandir — ont été dues essentiellement aux frustrations identitaires ressenties par les peuples et attribuées à leurs ennemis, aux sentiments nationalistes exagérés, aux crises économiques et sociales qui ont aggravé ces frustrations. C'est parce qu'en Europe d'abord, puis dans l'ensemble des pays industriels, la notion même d'ennemi a disparu, que les guerres entre États sont devenues absurdes. Et ce n'est que lorsque des sentiments archaïques de frustration refont surface, comme les réactions des États-Unis à l'attentat du 11 septembre 2001 en sont l'illustration, que la guerre réapparaît comme la continuation (« légitime », comme disait Max Weber) de « la politique par d'autres moyens », comme l'écrivait Clausewitz en 1827.

### ***Soumission intellectuelle et hypocrisie***

Du fait de cette transformation fondamentale des sentiments des peuples des pays développés, la situation en matière de sécurité présente en 2015 des caractéristiques totalement différentes de celles qui existaient en 1945, mais les méthodes qui ont permis de faire des progrès dans le dernier demi-siècle restent valables. Les conflits armés se situent aujourd'hui presque tous dans les pays pauvres, et les risques qui subsistent pour les pays développés, c.-à-d. le terrorisme et la diffusion des armes nucléaires ou autres « armes de destruction massive », proviennent tous aussi de situations qui existent dans le tiers-monde. Il devrait donc être évident que ce sont les conditions politiques, économiques, sociales existant dans cette partie du monde qu'il faudrait modifier si l'on souhaite faire de nouveaux progrès dans le sens de la paix et de la sécurité. Il faudrait mettre en œuvre tous les moyens disponibles pour y parvenir. Il faudrait donner à ces peuples envie de créer et non de se détruire. Il faudrait les aider sérieusement à sortir des situations économiques et sociales dans lesquelles ils vivent et à retrouver leur fierté. Au lieu de réprimer, en laissant les risques et les menaces se développer, il faudrait s'attaquer à leurs causes, — c.-à-d. aux frustrations identitaires et au sous-développement, afin de les supprimer.

L'histoire des projets de réforme démontre que l'ONU a toujours résisté à toute suggestion de changement, qu'il s'agisse de « petites réformes » concernant l'accroissement de l'efficacité du secrétariat, son organigramme, des modifications mineures de la machinerie des comités intergouvernementaux ou des « grandes réformes » qui consisteraient à modifier la Charte : composition du Conseil de Sécurité, création d'organes nouveaux et importants, modification des pouvoirs du Secrétaire Général, éventuellement armée onusienne, etc.

Les efforts de « petites réformes » ont été continus : les groupes de 3 experts de 1954, de 8

experts de 1960, le comité des 14 de 1966, le corps commun d'inspection de 1968 (8 puis 11 inspecteurs indépendants), l'étude sur la capacité du système des Nations Unies de 1969, le groupe de 25 experts de 1975 sur la restructuration du secteur économique et social, le groupe des 18 de 1986, plusieurs réformes du secrétariat en 1992-1993, un rapport « investir dans le développement » dit « rapport Sachs » en 2005 (250 collaborateurs, 1 500 pages) qui conseille aux États membres riches d'être plus généreux, un rapport du Secrétaire Général de la même date « Dans une liberté plus grande » proposant diverses mesures refusées par l'Assemblée Générale. Les quelques modifications retenues de tous ces rapports n'ont guère accru l'efficacité de l'organisation.

Pour les « grandes réformes », les résultats sont du même ordre. Sans doute en 1963-1965 le nombre des membres du Conseil de Sécurité a-t-il été élargi de 11 à 15, et celui des membres du Conseil économique et social de 18 à 27, (élargi en 1973 de 27 à 54.) Ces transformations n'ont abouti qu'à réduire encore l'intérêt porté par les États membres aux questions économiques et sociales, et n'ont pas rendu le Conseil de Sécurité plus efficace. Aussi à partir de 1992, sous la pression de plusieurs grands États non-membres du Conseil de sécurité, des négociations ont été engagées dans l'espoir de réformer vraiment cet organe fondamental. Elles se sont prolongées sans résultat jusqu'en 2004 où a été créé un « Comité de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement », dit « Comité des Sages » chargé d'établir un rapport sur le problème. Ce comité a fait des propositions concrètes pour l'élargissement du Conseil, l'objectif étant de lui donner plus de crédibilité, donc d'efficacité, en faisant entrer, comme membres permanents, quelques pays qui depuis 1945 sont devenus des grandes puissances pacifiques et démocratiques et des pays en développement dont l'importance démographique devrait être reconnue.

Sans doute 14 années de négociations sans résultat à ce sujet semblaient indiquer qu'il s'agissait d'un problème difficile. Le rapport a tenu compte des difficultés rencontrées. Il n'a pas touché au droit de veto des pays qui le détiennent, il n'a pas proposé de l'accorder à d'autres pays. Il s'est contenté d'un objectif plus modeste : l'élargissement du nombre des membres de 15 à 24, suivant deux formules possibles, qui toutes deux créaient une nouvelle catégorie de membres permanents ou semi-permanents (quatre ans renouvelables) sans droit de veto. Ceci laissait une liberté de choix. Le rapport pouvait donc sembler « réaliste », et l'on pouvait raisonnablement croire que son approbation par l'Assemblée générale représenterait une étape non négligeable pour l'établissement de la paix et de la sécurité mondiale. Mais il n'a, bien entendu, pas été adopté.

En fait, toutes les tentatives de réformes, petites ou grandes, ont été conçues en fonction d'idées non adaptées sur la transformation nécessaire des relations internationales. Elles concernent la confusion entre bonne gestion et politique et la conception archaïque de la marche vers la paix.

L'idée qu'une gestion plus « professionnelle » du secrétariat rendrait l'organisation plus efficace, sans qu'il soit nécessaire de rechercher un consensus politique, a été énoncée à de multiples reprises. Ainsi Madeleine K. Albright, Secrétaire d'État de l'administration Clinton, soutenait en 1993 que les échecs de l'ONU dans les opérations de maintien de la paix, de la Yougoslavie à la Somalie en passant par l'Angola, étaient dus à « l'amateurisme » de l'organisation en ce domaine et que c'était en réformant la méthodologie de ces interventions que le succès deviendrait possible. La croyance selon laquelle la « bonne gestion » peut remplacer l'analyse politique et la recherche du consensus reste encore répandue dans de nombreux esprits. On ne saurait se tromper davantage.

Il en va de même de la conception de la « sécurité collective », telle qu'elle est appliquée depuis l'origine par le Conseil de Sécurité. L'hypothèse sur laquelle a été fondé ce système en

1945 était que les vainqueurs de la Deuxième Guerre mondiale, grandes puissances démocratiques, sages et pacifiques, imposeraient désormais la paix aux fauteurs de troubles. Il s'agissait bien d'une alliance militaire dans laquelle la direction de la politique et des opérations était confiée aux plus grandes puissances alliées. Le Conseil de Sécurité de l'ONU (comme le Conseil de la SDN) devait diriger une gendarmerie mondiale, soit les forces des États membres les plus puissants dirigées, dans la Charte onusienne, par un Comité d'État-major, qui interviendraient contre toute agression ou toute menace contre la paix. Ceci supposait que la direction des grandes puissances était acceptée par tous les autres membres de l'alliance, que les grandes puissances étaient et resteraient d'accord entre elles, enfin qu'elles se conduiraient elles-mêmes de façon correcte et non en agresseurs.

Or les membres permanents du Conseil ont été les premiers à violer leurs propres principes par des interventions extérieures aussi inutiles que malvenues, la France en Indochine et en Algérie, les Russes en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Afghanistan, les États-Unis en Amérique latine et au Vietnam, sans oublier l'Irak, l'Afghanistan et la Syrie aujourd'hui, ou la Chine au Tibet. Dès 1946 les Alliés se sont divisés et le sont restés pendant toute la période de l'opposition Est-Ouest. À partir de 1985, l'illusion que la fin de la guerre froide allait apporter l'apaisement de tous les conflits, grâce à l'accord désormais possible des 5 membres permanents du Conseil, a été bien vite dissipée. Et l'échec souvent dramatique de la majorité des interventions des Casques bleus, en ex-Yougoslavie, en Angola, au Kosovo, le désastre du génocide rwandais, les massacres du Timor oriental, n'ont pas apporté la preuve de l'efficacité de l'ONU en matière de sécurité. Ce n'est pas à l'ONU que des progrès sérieux pourront être faits prochainement pour la paix. C'est pourtant cette hypothèse selon laquelle les grandes puissances pacifiques sont les gardiens militaires de la sécurité planétaire qui continue d'inspirer les propositions de réforme de l'organisation mondiale. Il existe bien des divergences de points de vue et de comportement à cet égard entre les États-Unis et les pays européens, mais la philosophie au sujet de la nécessité de répondre à des menaces imprévisibles par des moyens militaires reste commune à tous les grands pays. Ce qui est considéré comme important dans la Charte, ce ne sont pas les dispositions du chapitre VI sur le règlement pacifique des différends, qui n'ont en fait jamais été appliquées, en dépit des prétentions des défenseurs de la « diplomatie préventive », mais celles du chapitre VII sur « l'action en cas de menaces contre la paix », qui recommande et organise la répression par la force.

Le rapport du « Comité des Sages » a partagé cette philosophie. Avec quelque peine, il est vrai, puisqu'il a souligné « qu'il ne faut pas sous-estimer la difficulté d'obtenir un nouveau consensus sur la signification et sur les responsabilités d'un système de sécurité collective » et qu'il s'efforce de montrer que ses auteurs sont parfaitement conscients que « le développement économique et social est le fondement indispensable d'un système qui prend la prévention au sérieux ». Il consacre même aux activités de prévention tout un chapitre qui se conclut par des recommandations aux États riches de mobiliser les ressources nécessaires pour tenir leurs promesses d'éradiquer la pauvreté, d'affecter 0,7 % de leur produit national brut à l'aide au développement, de lutter contre la pandémie du Sida, de contribuer à accroître la capacité des pays pauvres à se gérer correctement. Mais, considérant sans doute qu'il y a peu de chances pour que ce genre de recommandations, mille fois déjà faites dans d'innombrables résolutions, soient suivies d'effet, il consacre l'essentiel de sa recherche aux méthodes de répression du terrorisme international, aux risques de prolifération nucléaire, à la lutte contre le crime organisé.

Le climat psychologique et politique dans lequel ce rapport a été écrit est celui créé par l'échec du Conseil de Sécurité à empêcher l'intervention américaine en Irak sous le prétexte

de la détention par le dictateur Saddam Hussein « d'armes de destruction massive ». Le rapport indique les conditions qui devraient être respectées pour l'application de l'article 51 de la Charte qui reconnaît le droit de « légitime défense individuelle ou collective » et recommande de ne pas élargir ou réinterpréter ce texte au point de légitimer toute « guerre préventive » décidée par un seul État. Il définit aussi les principes qui devraient guider toute décision d'usage de la force militaire par le Conseil de Sécurité. D'une manière plus générale, il cherche à entourer l'arsenal répressif du Conseil de toutes garanties d'efficacité, mais aussi de prudence. C'est donc un rapport qui tente de dresser quelques barrières à l'aventurisme de la politique extérieure des États-Unis,

Mais il reste un rapport répressif. Il ne propose aucune solution institutionnelle pour que la prévention (qu'il recommande) soit réellement prise au sérieux. Il n'est pas question ici de l'idée d'un « Conseil de Sécurité économique » qui avait pourtant quelque temps retenu l'attention. Une phrase constate qu'il « n'existe pas de forum de haut niveau qui offre aux leaders des grands pays industriels et à ceux des pays en développement l'opportunité régulière de dialoguer franchement, de délibérer et de résoudre leurs problèmes ». Mais il n'est nullement question de proposer d'en créer un. Malgré toute l'attention portée à la nécessité de la prévention, le rapport ne met pas en question le principe de la sécurité collective fondée sur l'usage de la force. Or les politiques actuelles, fortement influencées par le conservatisme et le militarisme américain, ne font au contraire qu'accroître les difficultés. Si bien que la plus grande menace contre la paix mondiale provient aujourd'hui de l'influence sur la politique extérieure de la puissance hégémonique de son complexe militaro-industriel, et de celle que ladite puissance continue d'exercer sur les politiques des autres pays développés. Pour que les industries d'armement survivent et se développent, il faut bien que des occasions d'intervention guerrière soient créées.

Cette soumission intellectuelle à l'hégémonie américaine se produit dans un contexte d'hypocrisie et de manipulation, dans lequel l'acceptation des principes du chapitre VII de la Charte de l'ONU joue un rôle en apparence discret, mais important. Le concept de « Communauté internationale » est au centre de cette hypocrisie. Ce personnage, purement mythique, auquel on prête sans hésiter des sentiments, des principes, des colères et des indignations, est invoqué à tout propos. On reconnaît, il est vrai, que cette « communauté » devrait se mieux conduire, que beaucoup de ses membres « manquent de volonté politique », que les engagements solennels qu'elle prend assez fréquemment ne sont jamais respectés. On écrit donc des rapports qui se concluent presque tous par des recommandations sur ce qu'elle devrait faire, tout en sachant qu'elles ne seront pas suivies d'effet, mais on ne perd jamais l'espoir qu'elles pourront l'être un jour. On garde aussi un silence prudent sur les comportements d'États membres qui se conduisent vraiment très mal, sur la politique résolument unilatérale des États-Unis ou sur les activités des États « paradis fiscaux » qui sont à la base de la fraude fiscale et de la corruption.

La notion de « communauté internationale » tend à faire accepter la philosophie des bons et des méchants telle qu'elle a été définie par l'administration Bush. C'est la même que celle qui a inspiré le chapitre VII de la Charte de l'ONU. Il faut réprimer le « terrorisme international », même si la manière dont on s'y prend l'aggrave et le développe au lieu de le réduire. Il faut empêcher les « États voyous » d'acquérir des « armes de destruction massive », même si le commerce des armes et la corruption leur en favorisent l'acquisition. Il faut savoir « imposer la paix » même si les interventions militaires ne réussissent qu'à aggraver les tensions internes et conduisent parfois à des génocides. Les États riches ont bonne conscience et sont donc les « policiers » en charge de la paix et de la sécurité, comme le disait déjà Franklin Roosevelt en concevant la Charte de l'ONU. C'est pourquoi la réforme du Conseil de Sécurité, quelle qu'en

soit l'issue, n'a aucune importance. Elle ne fera pas disparaître l'arrogance et l'esprit militariste qui inspirent la politique américaine. Elle ne renforcera pas les moyens de prévention des conflits et de réduction des risques existants. Elle ne réduira pas l'hypocrisie qui règne en matière de relations internationales et en particulier des relations Nord Sud. Le problème de la réforme de l'ONU est un faux problème. Dans la mesure où il n'est pas possible de la transformer en une organisation qui soit véritablement un « forum qui offre aux dirigeants des grands pays industriels et à ceux des pays en développement l'opportunité de discuter franchement » et d'examiner ensemble leurs problèmes, il est inutile de proposer des réformes partielles sans remettre en question la philosophie qui l'inspire, fondée sur « la sagesse des riches » et les possibles réactions de folie ou de méchanceté des pauvres.

### ***Bilan des institutions financières***

En réalité, il est parfaitement inutile de se préoccuper de réformer l'ONU, si l'on ne tient pas compte de l'exercice du véritable pouvoir, qui est le pouvoir monétaire et de la philosophie qui préside à son organisation, ce qui depuis 1944, un an avant l'adoption de la Charte, a été organisé à « BRETTON WOODS » par la création du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale (appelée initialement BIRD).

Pour mesurer l'importance des problèmes financiers et monétaires dans les relations internationales et pour identifier correctement l'incroyable hypocrisie qui inspire les politiques actuelles, il faut avoir présents à l'esprit quelques faits historiques et institutionnels qui ne sont pas toujours familiers aux lecteurs. Nous rappelons ici les points fondamentaux dans l'annexe qui rappelle les points du cadre historique pour les lecteurs qui ne seraient pas familiers avec les structures fondamentales de l'exercice du pouvoir économique.

L'hypothèse centrale qui a inspiré les politiques financières et monétaires depuis 1944 a été celle de la supériorité du modèle de développement offert par les pays riches et de la nécessité pour les pays et les régions pauvres de les imiter, grâce à des politiques de développement adéquates. Il était normal dans ces conditions que le pays le plus riche et le plus dynamique, en l'occurrence les États Unis, exerce son hégémonie sur la création des Institutions nécessaires pour répondre aux difficultés rencontrées en matière de défense contre l'expansionnisme stalinienne en Europe (Plan Marshall et création de l'OCDE), de libéralisation du commerce international (GATT, puis Organisation du Commerce international), de mécanismes de réponse aux crises dans divers pays (FMI et Banque Mondiale), de surveillance du pouvoir de création monétaire par les accords de Bâle sous l'égide de la Banque des règlements internationaux. La seule institution semi-indépendante dans le cadre de l'ONU qui offre aux pays pauvres une chance d'exprimer leur point de vue reste la CNUCED, qui n'a en fait aucune influence.

Les fluctuations de l'influence du FMI sur les politiques financières, économiques et sociales de divers pays ne doivent pas cacher que la philosophie qu'il répand soutient en fin de compte un système répressif qui réserve le pouvoir aux riches et en particulier aux banquiers privés, maîtres de la création de monnaie et défenseurs des « politiques d'austérité » inefficaces et catastrophiques. Les plans d'ajustement structurel du FMI limitent la souveraineté des économies nationales en encadrant la politique des États. L'action sur les salaires diminue d'autant le pouvoir d'achat, la privatisation des entreprises publiques réduit la capacité de l'État à intervenir. De plus, l'augmentation des importations met à mal les économies locales des systèmes de production traditionnels. Certains de ces plans, en entravant la réforme des terres agricoles tout en incitant à accroître le commerce des denrées agricoles, sont parmi les causes des flux migratoires vers les villes, de l'extension des bidonvilles et de la pauvreté et



de l'émigration vers les pays du Nord.

Ces plans du FMI sont aussi responsables de la stagnation économique qui a frappé certains des pays qui les ont appliqués. La suppression ou la diminution des aides publiques pour l'éducation a, dans de nombreux pays, handicapé la formation et nuï à la croissance. De même, des suppressions de programmes de santé ont laissé le SIDA dévaster des populations, ainsi que l'économie en décimant la main-d'œuvre.

En définitive, la gestion de l'économie mondiale par les « marchés » est responsable de tous les défauts de la situation actuelle. La création de monnaie par les banques privées accroît les inégalités, finance les investissements dans la production des biens intéressant la clientèle riche, hôtels de luxe, bateaux de croisières, etc., négligent ceux qui pourraient réduire le chômage et les situations de misère dans lesquelles vivent près des trois quarts de l'humanité.

### **Recherche d'une politique de prévention**

La prochaine étape vers la construction de la paix ne pourra s'effectuer que si la philosophie de répression et les politiques qu'elle entraîne sont remplacées par une philosophie et des politiques de prévention. Il s'agit d'une reconversion intellectuelle considérable, qui concerne essentiellement les problèmes de financement et de monnaie. Il existe aujourd'hui une contradiction fondamentale entre les soucis des ministres des Finances de tous les pays (réduire leur déficit et lutter contre l'inflation) et le besoin considérable de ressources exigé par une véritable politique de prévention. Tant que les crédits d'aide aux pays et peuples pauvres feront partie des dépenses des budgets nationaux des pays riches, il n'existe aucun espoir qu'ils puissent atteindre un montant suffisant pour avoir quelque efficacité. C'est pourquoi il est nécessaire d'avoir recours à une solution qui implique une autre conception de la création, du rôle et de l'usage de la monnaie. Cette reconversion vers une philosophie contraire à celle qui prévaut exigera beaucoup d'efforts et de patience. En réalité, il s'agit d'une révolution. Les remarques suivantes me paraissent s'imposer à ce sujet.

- I) S'il y a quelque chose de clair au milieu de la confusion actuelle, c'est bien qu'il reste à faire de sérieux progrès sur la nature et le rôle de la monnaie. C'est Keynes qui a posé le premier le problème en expliquant qu'elle jouait un rôle fondamental dans le processus de production et de distribution des biens et en proposant de créer une monnaie commune au niveau planétaire. Les écoles et auteurs « monétaristes » qui l'ont à la fois suivi et corrigé, au gré de leurs idéologies politiques et sociales, ne l'ont pas véritablement contredit. Milton Friedman et l'école de Chicago ont différé de lui sur le rôle de l'État dans le processus de création monétaire. Mais ils n'ont pas hésité à se contredire eux-mêmes, comme en témoigne la proposition faite par Friedman de « fiscalité négative », consistant à subventionner les plus pauvres, au lieu de les imposer. Il reste donc à vérifier si les données du problème changeraient si la confiance pouvait être obtenue à l'échelle planétaire. Est-il possible de créer de la monnaie donc de la richesse effective à partir de rien ? Il existe de nombreuses raisons de répondre positivement à cette question.
- II) La première est que c'est bien ce qui se passe actuellement puisque le pouvoir de création monétaire est exercé sans contrôle sérieux par les banquiers privés. Ce sont eux qui décident de financer les investissements qu'ils jugent rentables, c'est-à-dire ceux qui concernent les riches, c.-à-d. une proportion extrêmement faible de la population mondiale. Dans une société qui évolue dans presque tous les pays vers un système de « capitalisme corrigé » par de nombreuses interventions des États, il est devenu indispensable de définir le système de création monétaire capable de réorienter les

investissements capables de répondre aux vrais problèmes mondiaux, c'est-à-dire la lutte contre le chômage, la réduction d'invraisemblables inégalités, la coopération dans la construction de la paix. C'est ici qu'il faut prendre clairement conscience que le financement du plan et des politiques nécessaires peut provenir de la création de monnaie. La valeur d'une monnaie ne dépend plus depuis longtemps de l'étalon or. Elle dépend essentiellement de la confiance accordée à ceux qui la produisent. Par conséquent, il est possible de créer de la richesse en instituant un système de création monétaire auquel les pays les plus grands et les plus importants auraient donné leur accord.

- III)** Contrairement à l'opinion la plus répandue, il ne s'agit pas ici d'utopie. La création d'un système de ce genre est incontestablement très difficile et exigera du temps, mais il ne s'agit pas d'un objectif inaccessible et il est possible d'imaginer une stratégie pour l'atteindre.
- IV)** Il s'agit en fait de la vision de l'avenir. L'avenir se définit par les investissements qui transforment la société. Les investissements pour les riches s'effectuent par les incitations des marchés : la demande effective résulte de la richesse existante, c.-à-d. celle des 1 % les plus fortunés qui contrôlent 46 % du patrimoine mondial, et où 10 % de la population mondiale en détient 83 %. (le patrimoine mondial est estimé à 240 900 milliards de dollars en 2013 par le Global Wealth Data book 2013 publié par le Crédit Suisse). Les pauvres (ceux dont la valeur de leur patrimoine est inférieure à 10 000 dollars) représentent 68,7 % de la population mondiale et disposent de 3 % du patrimoine mondial. La situation de ces pauvres n'est simplement pas prise en considération. Le néolibéralisme consiste à ne tenir compte que de la demande solvable, c'est à dire de celle des riches. Rien ne sera possible dans une économie dominée par les marchés s'il n'est pas créé une certaine quantité de demande solvable pour les pauvres.
- V)** Il existe plusieurs manières de concevoir un type d'institution qui permettrait la création d'une monnaie universellement acceptée. La mystification entretenue à cet égard par la prétendue « science économique » est le soutien le plus efficace du néolibéralisme. En dépit de critiques faites au capitalisme actuel, de la prétendue opposition entre post keynésiens et monétaristes, nul ne propose de théorie claire de la monnaie, de sa création et de son rôle et les opposants supposés sont plus proches les uns des autres que la diffusion populaire de leurs idées ne le laisse croire. Les « économistes » ne proposent pas de méthode pour réduire le chômage ni pour relancer les économies sans créer d'inflation. Ce sont les économistes néo-libéraux qui inspirent les politiques des divers États aujourd'hui. Or ladite économie n'est pas une science contrairement à ce que tentent de laisser croire l'institution des faux prix « Nobel » d'économie, inventés par quelques banquiers norvégiens, et la proclamation permanente de la « grandeur » de quelques théoriciens universitaires dont les analyses se contredisent allègrement. En fait, il s'agit d'un désaccord profond sur « la notion même de « monnaie ». Tant qu'il ne sera pas reconnu que la monnaie est essentiellement un pouvoir, et même le pouvoir le plus important puisqu'il s'agit de la définition de l'avenir, aucun système institutionnel capable de permettre aux peuples la maîtrise démocratique de ce pouvoir ne pourra être imaginé.
- VI)** Il est essentiel à cet égard de constater que les ressources affectées aujourd'hui à l'aide au développement des pays pauvres sont d'un montant ridiculement bas. Il suffit de comparer les chiffres du revenu et du capital mondiaux à celui du total des « aides ». La monnaie dans le monde ce sont essentiellement les 60.000 Milliards de revenu mondial,

et les 240.000 milliards de capital (qui est aussi de la monnaie d'une certaine manière). En comparaison, le financement proposé et effectif d'aide aux pays ou régions pauvres s'est réduit d'année en année : ainsi l'objectif initialement fixé à 1 % du PIB des pays riches, a été rapidement ramené à 0,7 %, et s'est traduit finalement à une moyenne de quelque 0,36 %, soit à une aide globale de l'ordre de 134 milliards.

- VII)** La seule manière de faire réussir à moyen et long terme une vision de l'avenir conforme aux principes reconnus depuis la révolution démocratique — soit liberté, égalité, fraternité, — est d'établir et de mettre en œuvre un plan d'action. Les États Unis ont inventé le « plan Marshall » en 1945, quand il s'est agi pour eux de mettre en œuvre une stratégie contre le stalinisme. L'établissement d'un plan monétaire planétaire est sans doute une entreprise beaucoup plus difficile et complexe. Il est toutefois possible de l'imaginer.
- VIII)** La gestion du pouvoir monétaire devrait faciliter l'exercice du pouvoir interne par tous les gouvernements qui ont besoin d'une quantité non négligeable de monnaie supplémentaire, gratuite et crédible. Il s'agit de corriger l'orientation des investissements. L'idée d'un retour à l'idée du « bancor » keynésien s'impose de ce fait. **Cela équivaldrait à supprimer le Fonds Monétaire International et à le remplacer par un « Institut d'émission de monnaie mondiale ».**
- IX)** Il y aurait là une revendication qui pourrait être comprise aussi bien par les foules qui se rassemblent sur les places pour réclamer l'accroissement de leurs niveaux de vie que par les chefs d'État et de gouvernement aux prises avec leurs déficits. La désignation du responsable des situations inacceptables actuelles peut, en l'associant à l'idée de plan d'action, aider à s'attaquer plus clairement au néolibéralisme. Il est tout à fait temps de proposer aux responsables politiques, comme aux peuples eux-mêmes, une autre vision de l'avenir.
- X)** L'affectation des ressources nouvelles ainsi créées (par exemple pour un montant initial et expérimental de 500 à 600 milliards de « bancors » (équivalant à des euros ou des dollars par an) au financement de plans de développement régionaux apporterait une contribution non négligeable à la relance de l'activité mondiale, sans créer pour autant de risques d'inflation dans chaque pays. Elle comporterait un accroissement massif de l'aide publique au développement, la réduction de dépenses militaires exagérées, le remplacement de l'attitude post-coloniale et méprisante des pays riches à l'égard des peuples pauvres par une reconnaissance de leur importance et de leur dignité, la création en dehors de l'ONU d'un forum crédible de négociations entre les pays riches et les pays du tiers-monde. Cette révolution a sans doute commencé, mais seulement très timidement, avec l'opposition de la vieille Europe à l'intervention en Irak, et les déclarations de quelques chefs d'État et de gouvernement européens en faveur de l'augmentation de l'aide publique au développement. Le dossier de l'élargissement du G8, Groupe des 8, à des représentants permanents du tiers-monde et notamment à l'Inde, à la Chine et au Brésil est aussi ouvert, bien que sans grandes chances de succès pour l'instant. L'idée d'un G20, composé des pays les plus riches du monde a pris corps depuis 2008, et ses travaux ont déjà commencé. Cette nouvelle expérience n'est pas sans intérêt dans la mesure où elle réunit autour d'une même table les grands pays occidentaux, la Chine, le Japon, la Russie, l'Inde et le Brésil. Cette formule, qui est loin d'être la meilleure, peut donner quelques résultats si elle est intelligemment utilisée. Encore faudrait-il qu'elle soit capable d'identifier les problèmes mondiaux les plus urgents, qu'elle ouvre la porte à la confrontation pacifique et au rapprochement des

cultures, qu'elle soit prise au sérieux par ses participants, qu'elle soit dotée à cette fin d'un secrétariat d'une qualité exceptionnelle ; bref, qu'elle tire les leçons des erreurs et des progrès faits dans la marche vers la paix. **Cet « Institut d'émission de monnaie mondiale » devrait être sous l'autorité d'un forum international représentatif. Pourquoi ne pas imaginer la création d'un « Conseil de Sécurité Économique et Financier » sous l'égide des Nations Unies. ?**

- XI)** Il s'agit en définitive de faire progresser le consensus mondial. Les chances de progrès dans cette direction sont minces et le resteront tant que la politique extérieure américaine continuera d'être dirigée par le complexe militaro-industriel. Il reste que la lutte contre l'hypocrisie et le militarisme demeure le seul moyen d'obtenir un jour une chance de construire la paix et la sécurité mondiales. Il est essentiel de transformer le système international pour passer à un système supranational. Il s'agit de sortir du découpage du monde en quelque 200 États nations indépendants et conquérants. Il s'agit de définir un cadre d'ensemble. La plupart des esprits ne sont pas prêts à une telle approche ni à accepter une telle discipline. Il ne s'agit de rien moins que de l'organisation de la sécurité et de la disparition de la guerre et de l'orientation des politiques économiques et sociales vers plus d'égalité et de liberté. Il faut donc imaginer un processus raisonnable de transformation et frapper les imaginations.
- XII)** Il serait naïf de croire que le pouvoir monétaire actuellement exercé par les individus et les familles les plus riches et notamment par les banquiers et les fabricants d'armes sera abandonné facilement. Il s'agit du passage d'une société d'États à une société sans classes et sans guerres. La lutte sera dure et longue et pleine de risques majeurs. Nul ne peut espérer convaincre les peuples et leurs gouvernements en se contentant de plaider pour plus de « compassion » et de générosité de la part des riches. En revanche, il n'est pas impossible d'espérer que devant l'absence de solutions à tous les problèmes fondamentaux par la seule répression, quelques chefs d'État commenceront à accepter d'identifier en commun les problèmes planétaires et à envisager de commencer à définir leur solution commune. La continuation des politiques actuelles est en train d'aboutir à des situations ingérables : Va-t-on construire un mur sur la côte sud de l'Europe pour protéger ce continent contre l'invasion des masses africaines ? Peut-on laisser les inégalités se développer jusqu'à l'absurde ? Peut-on accepter le développement du chômage et le ralentissement de toute croissance ? peut-on laisser se poursuivre le conflit israélo-palestinien, et la désintégration du Moyen-Orient ?
- XIII)** Ceux qui suggèrent une autre vision de l'avenir n'exerceront pas facilement une influence sur les politiques des gouvernements. Tous les efforts faits jusqu'ici contre la philosophie néo-libérale et les politiques qu'elle inspire — depuis Keynes lui-même, John Kenneth Galbraith, Robert Reich, Bernard Maris, John Stiglitz.... — n'ont pas réussi à convaincre la majorité des esprits de la nécessité de réviser et de moderniser l'ensemble hétéroclite d'institutions internationales qui sert de cadre à la définition des politiques nationales.
- XIV)** Tout ceci ne sera pas résolu rapidement, et les risques demeurent. Mais l'approche théorique du problème devient une recherche de plus en plus urgente. C'est la raison pour laquelle il faut faire porter l'attention sur la scène mondiale tout entière, ce qui signifie développer une vision du souhaitable et du possible et imaginer le type de structure institutionnelle d'ensemble qui offrirait une réponse convenable. L'histoire a produit un ensemble complexe d'institutions qui continuent de s'inspirer essentiellement de l'hégémonie américaine, du règne du dollar, et de la prééminence des institutions

financières. Leur simple énumération démontre leur caractère hétéroclite : FMI, Banque Mondiale, OMC, CSCE, OTAN et alliances militaires, Union Européenne, G8 et G20, ONU et ses agences spécialisées et CNUCED, et l'OCDE, etc. Ces institutions émettent beaucoup de rapports comparables et contradictoires. Il ne peut être question d'envisager tout cet ensemble pour créer un ensemble plus moderne et plus cohérent capable de faire face aux problèmes actuels. En revanche, il n'est pas impossible de réfléchir à une stratégie qui permettrait de faire évoluer cette architecture internationale vers une organisation plus rationnelle de gouvernance mondiale.

**XV)** La société néo-libérale est un système d'exploitation néo-colonialiste. Ce système d'exploitation est soutenu par des idées fausses et périmées et l'hypocrisie universelle commence à être dénoncée dans les manifestations de rues. S'il demeure une grande confusion devant l'ampleur du problème, c'est que ceux qui en sont les victimes ne disposent d'aucun plan d'action pour s'en libérer. Le capitalisme, à cause des faillites du socialisme réel, dictatorial, continue de prétendre que la concurrence est le moteur de la croissance. Il faut sortir de cette hypocrisie. Dans le cadre d'une vision de « capitalisme corrigé » qui est celle des opposants au néolibéralisme, il est nécessaire de reconnaître l'existence de problèmes mondiaux et la nécessité de les résoudre en commun. Cette reconnaissance ne peut venir que des grands pays et en fait que bénéficier aux pays ou les pauvres sont majoritaires ; d'où difficulté d'une structure qui respecte « la démocratie » Seul un plan mondial pourrait le permettre.

**XVI)** Il ne saurait s'agir de réformer le FMI parce qu'il s'agit d'une institution dont tout le personnel actuel croit détenir la vérité et n'appliquerait pas correctement une réforme fondamentale. Si l'examen de cette question pouvait retenir l'attention de ceux qui réfléchissent à la modernisation possible et souhaitable des relations internationales, il y aurait peut-être une chance d'orienter l'avenir de la société mondiale vers la justice et la paix.

**XVII)** Une course de vitesse est maintenant engagée entre la reconnaissance de problèmes communs et la marche incontrôlée de forces sociales non clairement identifiées. Il reste beaucoup d'efforts à faire pour tenter de la gagner. La thèse qui a été ici soutenue est qu'il est nécessaire désormais d'orienter la recherche sur la notion même de monnaie et sur l'idée de plans d'action collectifs. Toute réaction, positive ou négative aux idées ci-dessus développées serait la bienvenue.

## **Annexe**

Les informations contenues dans cette annexe s'inspirent de la rubrique « FMI » présentée par Wikipedia, de diverses sources statistiques, et des ouvrages de Robert Stiglitz.

Le nouvel ordre économique proposé (en 1944, soit plus d'un an avant l'adoption de la Charte de l'ONU), par le représentant américain Harry Dexter White reposait sur trois règles :

- 1) Chaque État devait définir sa monnaie par rapport à l'or, ou au dollar américain lui-même convertible en or. Il en découlait pour chaque monnaie une parité officielle en or ou en dollar (système dit d'« étalon de change-or » ou « gold exchange standard »).
- 2) la valeur des monnaies sur le marché des changes ne devait fluctuer que dans une marge de 1 % par rapport à leur parité officielle.
- 3) chaque État était chargé de défendre cette parité en veillant à équilibrer sa balance des paiements.

- A) Le rôle du système monétaire international était donc de promouvoir l'orthodoxie monétaire afin de maintenir un contexte favorable à l'essor du commerce mondial, tout en accordant des prêts à certains pays en difficultés dans le contexte de la reconstruction d'après-guerre. Le FMI était complémentaire des autres grandes institutions économiques créées à l'époque : la BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, aussi appelée Banque Mondiale) qui fut créée en même temps que le FMI, et le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) signé peu de temps après. (et devenu l'OMC)
- B) Lors des négociations de Bretton Woods, le représentant britannique, l'économiste John Maynard Keynes, souhaitait la création d'une institution bien plus importante, une véritable Banque centrale mondiale destinée à émettre une monnaie internationale, le « Bancor ». Cette proposition fut rejetée. Elle aurait signifié pour les États-Unis une perte de souveraineté vis-à-vis d'une institution internationale et les aurait empêchés de profiter de la position dominante du dollar américain à l'époque.
- C) Pour tenter d'éviter ce genre de situation, le FMI a joué un rôle d'intermédiaire financier entre États membres. Ainsi chaque État doit verser à l'organisation une certaine somme, nommée « quote-part » et dont le montant est déterminé par sa puissance économique, elle-même mesurée par son PNB et par l'importance de son commerce extérieur. 25 % de cette quote-part doivent être payés en [or](#), le reste en monnaie nationale. En cas de déséquilibre de sa balance des paiements risquant de menacer l'équilibre monétaire sur le marché des changes, chaque pays membre peut obtenir automatiquement 25 % de sa quote-part (« droit de tirage »), lui permettant de soutenir, par l'achat, sa monnaie nationale. Si le FMI le juge nécessaire, il peut prêter à ce pays jusqu'à 125 % de sa quote-part. Ses prêts sont censés permettre aux banques centrales de défendre leur monnaie sur le marché des changes.
- D) L'octroi de ces crédits est soumis à conditions et le pays demandeur doit s'engager dans une politique d'ajustement conseillée par l'organisation afin de remédier aux causes de la dépréciation de sa monnaie. Le FMI fonctionne par ailleurs sur un système d'élection à majorité, où les voix sont pondérées par le montant de la « quote-part ». Ainsi à sa création, les États-Unis à eux seuls détiennent 25 % des voix. Les États-Unis sont par ailleurs les seuls à disposer d'un droit de veto au sein de cette organisation.

Dans le cadre du « système de Bretton Woods », chaque banque centrale nationale devait être en mesure d'échanger en or ou en dollar, toute somme de sa monnaie nationale qui lui serait présentée par un détenteur étranger (principe de la convertibilité externe). Dans ce système, le dollar s'était d'abord révélé trop rare pour assurer cette fonction, mais à partir des années 1950, les déficits américains permirent de faire du dollar une monnaie abondante. En 1959, certains pays demandèrent aux États-Unis la conversion de leurs dollars en or, ce qui provoqua une première crise du système.

Face à cette crise, l'économiste belge Robert Triffin (*L'or et la crise du dollar*, 1960) proposa une réforme du FMI. Selon lui le système monétaire de « Bretton Woods » était confronté à un dilemme, aujourd'hui connu sous le nom de dilemme (ou paradoxe) de Triffin, car les États-Unis devaient fournir au reste du monde des quantités importantes de dollars afin de permettre l'essor du commerce mondial dont les règlements s'effectuent grâce à cette monnaie. En même temps, ils se devaient de maintenir la valeur du dollar par rapport à l'or, ce qui revient au contraire à limiter l'émission monétaire. Cette proposition n'a pas été retenue, bien que le diagnostic de Robert Triffin se soit révélé exact.

### ***Création des droits de tirage spéciaux***

Une crise similaire à celle de la fin des années 1950 se produisit à la fin de la décennie

suivante. À nouveau, les spéculateurs ont joué contre le dollar. Les détenteurs de la monnaie américaine ont demandé sa conversion en or, ce qui provoque en mars 1968 la suspension de la convertibilité externe du dollar, mesure visant à limiter la sortie d'or des coffres américains. En 1969, face à l'incapacité du dollar à jouer son ancien rôle, le FMI a créé de toute pièce une nouvelle monnaie, toujours existante, le DTS (droits de tirage spéciaux). Le DTS est alors une monnaie définie par une parité en or ; elle fut à plusieurs reprises octroyée aux différents pays membres, selon leur quote-part, afin de créer de nouvelles liquidités internationales (en 1970, 1978 et 1981 puis récemment à certains pays n'étant pas membres de l'organisation aux dates précédentes, et ce dans un souci d'« équité »). Aujourd'hui défini par rapport à un panier de monnaies (les 4 plus importantes), le DTS est surtout utilisé par les banques centrales (et à des usages très ponctuels).

En janvier 1976, les membres du FMI ont signé les accords de la Jamaïque qui permettent le flottement des monnaies. Le rôle initial principal du FMI, garantir la stabilité des taux de change dans une marge de 1 %, a disparu. Depuis 1976, le rôle du FMI consiste en premier lieu à soutenir les pays connaissant des difficultés financières. Dans le cadre des prêts qu'il accorde, le FMI se doit de garantir auprès de ses contributeurs la bonne utilisation des fonds alloués à tel ou tel pays. Il ne s'agit pas seulement de retarder la crise par l'octroi d'une aide monétaire temporaire, mais de profiter du répit accordé par le prêt pour corriger les causes structurelles des difficultés économiques. Ainsi le FMI exige des emprunteurs qu'ils mettent en place les politiques économiques qu'il préconise : les « politiques d'ajustement structurel ». De toute manière, les ressources du FMI sont faibles : elles sont liées aux quotes-parts, soit environ 210 milliards de DTS (ou 300 milliards de dollars américains), auxquels s'ajoute la possibilité de recourir à des emprunts envers les grandes puissances économiques (ces crédits sont de l'ordre de 50 milliards de dollars). Lors du sommet du G20 de Londres le 2 avril 2009 il a été décidé d'accroître significativement les ressources du FMI à hauteur de 1 000 milliards de dollars pour mieux faire face à la crise mondiale.

Ces plans « d'ajustement structurel » consistent à améliorer les conditions de production et d'offre via la promotion des mécanismes du marché. Les mesures concrètes exigées comprennent l'ouverture du pays aux capitaux étrangers et au commerce international, la libéralisation du marché du travail et la réduction du poids de l'État, c'est-à-dire la privatisation de nombreuses entreprises. L'économiste américain John Williamson a regroupé l'ensemble de ces idées sous le terme de « consensus de Washington », en soulignant qu'elles sont partagées par la plupart des grandes organisations internationales (Fonds Monétaire International, Banque Mondiale, Organisation mondiale du commerce...) dont la plupart ont leur siège à Washington.

Ces plans ne prévoient pas de baisses d'impôts, mais en général des baisses de dépenses conjuguées à des hausses d'impôts afin de rétablir l'équilibre budgétaire des États à problème. Les interventions du FMI se sont multipliées dans les pays en développement à partir des années 1980 qui virent éclater la crise de la dette du tiers-monde, notamment à partir de 1982 et la cessation de paiement du Mexique. Toutefois le FMI est aussi parfois intervenu dans des pays développés, comme en Corée du Sud à la fin des années 1990.

La déréglementation du marché du travail est l'idée centrale mise en avant par le FMI pour soutenir la croissance économique. Le FMI utilise ainsi l'« indice de protection de l'emploi » (créé par l'Organisation de coopération et de développement économique [OCDE]), pays par pays, et encourage à sa diminution.

Par exemple, le FMI a étudié le cas de la France et encouragé le gouvernement à lutter contre les rigidités sur le marché du travail. Il encourage le gouvernement à éviter de nouvelles revalorisations du SMIC, et à limiter les phénomènes de « passager clandestin » pour le

versement des revenus d'inactivité. Depuis les années 1980, pour ce qui est des pays en développement, l'analyse des experts du FMI est simple. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les pays ayant choisi d'opter pour une croissance introvertie, comme longtemps la République populaire de Chine et l'Inde, n'ont pas connu de réussite économique, tandis que d'autres, comme les « dragons asiatiques », ont su profiter de leurs avantages, une main-d'œuvre abondante en particulier, pour s'ouvrir au commerce international et prospérer. Le FMI cherche donc à contraindre les pays en développement à s'ouvrir au commerce extérieur. Lors des années 1980, le FMI a pris un nouveau rôle face à l'éclatement de la crise de la dette du tiers-monde et a imposé ses politiques économiques d'ajustements structurels et de lutte contre la pauvreté à de nombreux pays en Amérique latine (Argentine, Mexique, Brésil), Extrême-Orient (Corée du Sud, Indonésie, Malaisie) ont obtenu des résultats discutables et ont créé souvent de nouveaux problèmes au lieu de résoudre ceux existants. Tel a été aussi le cas de nombreux pays africains.

Certains pays comme la Chine ont évité la crise en adoptant des politiques d'expansion économique (le contraire des recommandations du FMI). La [Malaisie](#) n'a pas suivi les conseils de l'institution et a pris des mesures telles que le contrôle des mouvements de capitaux ce qui a suscité des reproches du FMI. Toutefois, d'autres pays ont connu un relèvement rapide en adoptant partiellement les mesures préconisées par le FMI. C'est le cas de la Corée du Sud, qui se garda pourtant d'adopter toutes les mesures proposées. Durant la crise asiatique, certains pays se sont par ailleurs montrés extrêmement critiques vis-à-vis de la gestion de cette dernière par le FMI. Le Japon, en se gardant de critiques ouvertes vis-à-vis de l'institution, a pourtant proposé la création d'un Fonds Monétaire Asiatique auquel il se déclarait prêt à contribuer à hauteur de 100 milliards de dollars.

Un rapport rédigé par une équipe du Bureau indépendant d'évaluation du FMI (BIE) concernant la période (2004-2007) qui a précédé la crise financière et économique mondiale a pointé du doigt l'incapacité du FMI à prévoir la crise durant ces années. Le rapport souligne que pendant cette période le « message constamment répété fut celui d'un optimisme permanent » et que le FMI a partagé l'idée alors répandue « qu'une crise majeure dans les grands pays industriels était peu probable ». Jusqu'aux premières heures de la crise et encore en avril 2007, le « message du FMI... présentait un contexte économique international favorable ». Le FMI n'aurait accordé que peu d'attention à la dégradation du bilan des secteurs financiers, aux liens éventuels entre politique monétaire et déséquilibres mondiaux, ainsi qu'à l'expansion du crédit. Le FMI n'a pas perçu les principales composantes sous-jacentes de la crise en gestation. Le président russe Vladimir Poutine a également mis en évidence ce problème, appelant à une réforme du FMI pour que celui-ci soit plus rapide dans la prise de décisions efficaces dans l'environnement très changeant des finances mondiales.

Pour les États-Unis, le FMI n'a pas analysé la dégradation des normes d'octroi des financements hypothécaires ni le risque que cette situation faisait porter aux institutions financières et il est « resté optimiste quant à la propension de la titrisation à diluer les risques ». En février 2006, le Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) traitant du Royaume-Uni a affirmé que « les portefeuilles de crédit hypothécaire des banques ne semblent pas présenter une source de vulnérabilité directe majeure ». Pour l'Islande, dont la croissance du secteur bancaire passait de 100 % du PIB à 1000 % en 2003, la surveillance du FMI « a notoirement failli à signaler les dangers d'un système bancaire surdimensionné ». En 2007, les rapports du FMI affirment que « les perspectives à moyen terme de l'Islande restent enviables ». Le FMI a au contraire salué les « innovations financières » et a recommandé à d'autres pays avancés d'utiliser les mêmes méthodes que les États-Unis et le Royaume-Uni. Dans cette optique, le FMI critique en 2006 l'Allemagne et le Canada. Pour ce dernier, il



précisait que « les stratégies timorées du système bancaire canadien donnent des rendements d'actifs beaucoup plus faibles qu'aux États-Unis ». Les conseils du FMI pour ces pays ont précisément été axés contre les « entraves structurelles dont certaines ont contribué à protéger ces pays des facteurs qui ont déclenché la crise ».

Si l'édition du printemps 2008 du Rapport sur la stabilité financière dans le monde (GFSR) signalait que de grandes institutions financières pourraient avoir des problèmes de solvabilité, durant l'été 2008, le FMI « affirmait avec plus d'assurance que la crise avait été maîtrisée ». En mai 2008, Dominique Strauss-Khan a affirmé depuis Bruxelles, au sujet du secteur financier : « Les pires nouvelles sont derrière nous ».

Le rapport du BIE explique l'incapacité du FMI à identifier les risques et à donner des avertissements par différents facteurs :

- des méthodes d'analyse incomplètes et un « degré élevé de pensée doctrinaire. »
- l'opinion dominante que « l'autorégulation des marchés suffirait à écarter tout problème majeur des institutions financières. »
- le lien insuffisant entre l'analyse macroéconomique et celle du secteur financier.
- les lacunes de la gouvernance interne.

Les États-Unis sont le contributeur principal du FMI, et possèdent ainsi 16,79 % des droits de vote. L'Union européenne possède 32,1 % des droits de vote. Les 10 premiers pays, qui représentent plus de 50 % du PIB mondial, ont la majorité des droits de vote alors que le FMI compte 188 pays membres. Ce qui fait dire aux détracteurs du FMI qu'il est un instrument au service des grands pays, qui financeraient le FMI pour imposer les vues économiques de l'organisation sur les pays qui choisissent d'avoir recours aux financements du FMI. Ce système de vote censitaire est critiqué, notamment par les tenants de la « mondialisation démocratique ».

Selon une règle tacite, le directeur du FMI est un Européen (l'Europe se choisit un candidat susceptible de recueillir l'approbation du conseil d'administration), alors que le président de la Banque Mondiale est un Américain. Certains dirigeants des pays en développement s'insurgent contre cette pratique, tels l'ancien président de la Commission de l'Union africaine Alpha Oumar Konaré qui voudrait y mettre un terme. Elle est également critiquée par le ministre russe des Finances, Alexeï Koudrine, qui estime que ce système de sélection est également injuste envers les autres grands pays du monde tels le Brésil, l'Inde ou la Chine. Les prêts accordés par le FMI étant sous condition économique, c'est celui-ci qui se retrouve par extension à définir la politique économique et parfois sociale du pays. Certains économistes parlent donc du FMI comme d'une institution qui perpétuerait de façon tacite le colonialisme.

La répartition des droits de vote pose pour certains la question de l'équité du FMI : dans « La Grande Désillusion », l'économiste américain Joseph Stiglitz fait par exemple du FMI une institution au service de son principal actionnaire, les États-Unis. Sa critique met en lumière la partialité du FMI qui risque d'entraîner le déclin de cette institution : « si l'analyse des déséquilibres mondiaux par le FMI n'est pas équitable, si le Fonds n'identifie pas les États-Unis comme étant le principal coupable, s'il ne concentre pas son attention sur la nécessité de réduire le déficit budgétaire américain par des impôts plus élevés pour les citoyens les plus riches et de dépenses plus faibles en matière de défense, la pertinence du FMI risque fort de décliner au cours du XXI<sup>e</sup> siècle ».

Selon Stiglitz (« Quand le capitalisme perd la tête »), les aides accordées par le Trésor américain et le FMI ont contribué à réunir les conditions d'une crise en Argentine. D'après lui, les emprunts concédés à ce pays ont permis aux créanciers d'accorder des prêts sans se soucier de la condition économique réelle des emprunteurs : ils pensaient qu'ils seraient de

toute manière renfloués par le FMI. De leur côté, les emprunteurs ont effectué un raisonnement similaire ce qui a finalement déstabilisé la situation financière du pays et alimenté la spéculation. Les États-Unis, via le FMI, avaient aussi imposé une libéralisation des flux de capitaux et une déréglementation du système bancaire. Certains pays d'Amérique latine, en particulier l'Argentine et le Chili ont été montrés comme exemples de la bonne mise en application des principes du « consensus de Washington ». Si les deux pays ont connu en effet une certaine réussite, l'Argentine a fini par voir son économie s'écrouler en 2001. Ensuite, c'est au contraire en n'appliquant pas les recommandations du FMI que l'économie du pays s'est redressée.

Depuis l'année 2005, les crédits accordés par le FMI se sont réduits drastiquement. Selon Daniel Cohen, le FMI qui a préconisé pendant un temps un libéralisme très idéologique (au cours des années 1990), est passé depuis à une situation de « pragmatisme absolu ». En juillet 2009, le FMI, alors dirigé par Dominique Strauss-Khan, a publié un rapport sur les finances de la France. Si le rapport note que ce pays « résiste mieux que la moyenne des pays européens », grâce, notamment, à son système de protection sociale étendu, il recommande par ailleurs de « limiter la hausse des dépenses liées au vieillissement de la population » (pensions, santé), prône « la poursuite de la modération dans la hausse du salaire minimum, la réforme de la formation professionnelle et le relèvement de l'âge légal de la retraite pour encourager l'emploi des seniors ».

Les critiques adressées au FMI ont pour source la plupart des organisations altermondialistes et proviennent également d'économistes réputés libéraux ou de la Banque Mondiale. Elles considèrent que les interventions du FMI, même si elles permettent un dépannage momentané des pays du tiers monde qui les acceptent, aggravent la pauvreté et les dettes en supprimant ou diminuant la capacité d'intervention de ces États, ce qui les empêcherait de mieux régler leurs problèmes. L'argument principal se base sur le fait que le FMI préconise les mêmes recommandations économiques et globalement les mêmes plans d'ajustement structurel (essentiellement des privatisations et des ouvertures du marché intérieur) à tout pays demandeur d'aide, sans analyser en profondeur la structure de chacun. Sur la base du « Consensus de Washington », il préconiserait le plus souvent une plus grande ouverture aux capitaux, aux services et biens mondiaux, la privatisation des entreprises publiques ainsi que l'austérité budgétaire.

Joseph E. Stiglitz a développé ces critiques, notamment sur la période 1990-2000, dans son livre « La Grande Désillusion » (2002). L'économiste libéral Milton Friedman, a de son côté déclaré que « sans le FMI, il n'y aurait pas le problème de l'Asie. Il y aurait peut-être des cas isolés, comme la Thaïlande, mais il n'y aurait pas eu une si grande crise à travers l'Asie ». La direction de la Banque Mondiale s'est également montrée distante par rapport à la position du FMI et a renforcé l'impression que les deux institutions ne parlent plus systématiquement d'une même voix. M. James Wolfensohn neuvième président de la Banque Mondiale, dans son discours du 6 octobre 1998, a déclaré « qu'il souhaiterait que les programmes de sauvetage financier attachent plus d'importance aux préoccupations sociales (comme le chômage) et que le FMI insistait trop en revanche sur la stabilisation des monnaies ».

Cette brève histoire du FMI démontre donc que cette institution a été depuis son origine, plus nuisible qu'utile, et qu'elle pourrait disparaître sans créer de perturbations au système international existant.<sup>(1)</sup>

---

1 A titre anecdotique on peut mentionner que la rémunération du poste de Directeur général du FMI s'élève à 557.000 dollars par an net d'impôt (dont 467.440 de traitement et 83.700 de remboursement de frais)

Les méfaits du système de Bretton Woods et des institutions de la mondialisation ultra-libérale

**Adda Bekkouche,**  
**Docteur d'État en droit international,**  
**enseignant à l'Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne.<sup>2</sup>**

Au lendemain de la seconde Guerre mondiale, les États souverains de l'époque, sous la houlette des vainqueurs, ont décidé de mettre sur pied des institutions internationales devant favoriser l'autodétermination et la prospérité des peuples. Ces institutions ont ainsi comme fondements la paix, la sécurité et le développement. La Charte des Nations unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme en sont les textes constitutifs et programmatiques. 70 ans après, les grandes puissances, sous l'impulsion des grands intérêts privés « mondialisés », à travers les grandes entreprises transnationales (ETN), ont rendu progressivement ces textes quasiment inopérants. Seules les organisations utiles à l'expansion du capitalisme et au développement des inégalités vont acquérir une certaine autorité. Ainsi, l'esprit de coopération et de solidarité a-t-il cédé le pas à un état de compétition entre territoires et peuples, avec des principes et règles d'inspiration capitaliste pour justifier la domination des peuples. Il suffit d'un examen rapide de l'action de ces organisations pour toucher du doigt cette dérive.

En effet, lorsqu'on appréhende l'action de ces organisations, on se rend compte qu'elles se conforment aux doctrines, règles, plans et programmes d'action, bref à l'idéologie qu'elles incarnent et sur lesquels elles se fondent pour régir la mondialisation économique, de plus en plus libérale, en d'autres termes ultra-libérale. Il existe un grand nombre de ces organisations, mais nous nous intéresserons qu'à celles qui produisent des injonctions à l'échelle mondiale et auxquelles les États sont tenus de se conformer. Parmi elles, on pense d'emblée au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale. Mais l'autre institution plus jeune, c'est l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

### ***Le couple FMI / Banque mondiale ou la généralisation des plans d'ajustement structurel (PAS)***

La crise financière mondiale a révélé une multitude de problèmes liés à la chose publique. Au centre de ces problèmes la place et le rôle de l'État en général et de l'État-providence en particulier. On peut considérer que ce dernier, en dépit de ses nombreuses insuffisances, est un rempart aux appétits de la finance ultra-libérale. D'ailleurs, ce qui se répand aujourd'hui sur toute la surface de la planète a fait l'objet d'une expérimentation douloureuse subie durant des décennies par les pays du Tiers-monde, au travers notamment des plans d'ajustement structurel et la spirale de l'endettement public. Ces expériences douloureuses sont précisément fondées sur le système de Bretton Woods.

A. Le système de Bretton Woods, fondement de l'idéologie ultra-libérale

C'est en juillet 1944 que l'idée de l'institution d'un système financier et bancaire international va prendre forme. Connue sous le nom de système de Bretton Woods, petite ville des États-Unis, un plan<sup>3</sup> présenté par ces derniers crée le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Le FMI a pour objet la stabilité monétaire, en donnant aux pays la possibilité d'émettre de la monnaie en fonction de leur stock d'or et de leur réserve en dollar.

---

2 Dernier ouvrage paru : *La condition politique des Français d'origine non européenne. Du mépris à la reconnaissance formelle*. Éditions du Cygne, Paris, 2012.

3 C'est le plan White, du nom du représentant des États-Unis à cette conférence réunissant 44 États.

C'est l'institution de la parité fixe entre l'or et le dollar, qui devient une monnaie internationale. Ce système de parité fixe a pris fin le 15 août 1971, date à laquelle le président des États-Unis, Richard Nixon, a décidé la fin de la convertibilité du dollar en or. Cette date marque le début des changes flottants et des accords régionaux. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) ou Banque mondiale, comme son l'indique, a pour objet la reconstruction et le développement. Elle possède un capital apporté par les pays membres et surtout emprunte sur les marchés internationaux des capitaux. La Banque mondiale finance elle-même ou par le biais de filiales spécialisées des projets sectoriels, publics ou privés, à destination de tous les pays<sup>4</sup>.

Depuis le tournant de 1971, le FMI et la Banque mondiale se sont éloignés de la philosophie à l'origine de leur création, à savoir la stabilité des changes et la reconstruction. Au fil des ans, en s'autonomisant des États dans leurs choix politico-économiques, notamment par rapport aux besoins des pays pauvres, la légitimité de ces institutions s'est amenuisée jusqu'à disparaître aux yeux des peuples des pays en développement. Elles se sont tout simplement conformées au processus de reproduction des inégalités, voire à leur augmentation. L'un des instruments tristement célèbre de ce processus est le programme d'ajustement structurel (PAS).

#### B. Les PAS ou la condamnation des peuples à la pauvreté

La notion d'ajustement structurel est apparue à l'occasion de la cessation de remboursement de la dette de certains pays d'Amérique latine au début des années 80. Elle s'accroît en 1986 avec le contre-choc pétrolier des pays producteurs de pétrole. Appliquée aux pays du Tiers monde, notamment d'Afrique, après la chute du Mur de Berlin elle fut généralisée aux pays d'Europe centrale et orientale, durant les années 90. L'ajustement structurel est censé permettre la transition vers l'économie de marché et lever les obstacles à la croissance économique. Selon ses promoteurs, en cas d'endettement, il permet de prévenir ou de mettre fin à l'insolvabilité des pays auquel il est appliqué. L'ajustement structurel est très orienté idéologiquement. Il prône la réduction du rôle de l'État et est le produit de ce qu'on appelle « le consensus de Washington »<sup>5</sup>. Dans cette perspective, les bailleurs de fonds internationaux, notamment le FMI et la Banque mondiale, exigent des pays emprunteurs de mettre sur pied des politiques économiques, financières et sociales, leur permettant de dégager des excédents financiers pour rembourser leur dette extérieure selon un échéancier négocié. Ces politiques reprennent des mesures inscrites dans des PAS pluriannuels.

Lorsqu'on examine le bilan des PAS, notamment en Afrique, les résultats sont catastrophiques : la croissance économique n'est pas au rendez-vous, la libéralisation des prix fragilise les petites entreprises, la suppression des protections en matière de travail précarise les salariés, la réduction des dépenses publiques porte atteinte à la cohésion collective (recul des politiques publiques en matière d'éducation, de santé, de logement, etc.)

Malgré ces échecs, les PAS sont appliqués de manière quasi-systématique, y compris maintenant au sein de la zone Euro sous la férule de ce qu'on appelle la Troïka (FMI, Commission européenne et Banque centrale européenne). En effet, le taux d'endettement

---

4 La BIRD octroie des prêts concernant de grands secteurs d'activité (agriculture et énergie). L'Association internationale pour le développement (AID ou IDA selon son appellation anglophone) s'est spécialisée dans l'octroi à très long terme (15 ou 20 ans) de prêts à taux d'intérêts nuls ou très faibles à destination des pays les moins avancés (PMA). La Société financière internationale (SFI) est la filiale de la Banque qui a en charge le financement d'entreprises ou d'institutions privées du Tiers Monde.

5 Notion utilisée pour la première fois en 1989 par l'économiste américain John Williamson et qui traduit « l'existence supposée d'un accord unanime sur les politiques à mener par les pays pauvres pour devenir plus riches ». Techniquement, il se traduit par une autre notion, ayant surtout cours dans l'espace de l'Union européenne (UE), « la désinflation compétitive ».

public, l'adoption du pacte budgétaire européen, les politiques d'austérité se généralisent et ne concernent pas uniquement les PIGS (Portugal, Italie, Grèce et Espagne - Spain, en anglais -), dont les peuples souffrent énormément.

Si même les pays européens ne peuvent guère les éviter, on peut considérer qu'après avoir appauvri les peuples du Sud, les PAS sont en train de se généraliser et appauvrir tous les peuples de la planète auxquels ils s'appliquent. Avec la réinvention de la dette publique, ce sont de nouvelles formes de domination qui sont en train d'être appliquées à ces peuples.

C. La dette publique, nouvel instrument de domination à l'échelle mondiale

L'endettement des États n'est pas nouveau. Avant la période actuelle, la dette extérieure a surtout résulté des guerres, les vainqueurs imposant aux vaincus de réparer les dégâts qui leur ont causés. En fait, l'endettement extérieur était surtout pratiqué – ou plutôt imposés aux États ayant perdu la guerre, donc aux États faibles. D'ailleurs c'est la même pratique qui s'appliquera aux pays anciennement colonisés. En effet, le problème contemporain de la dette publique a connu son point culminant de dépendance et d'injustice avec la dette des États anciennement colonisés vis-à-vis de l'ancienne puissance coloniale, dans le cadre de la succession d'États. Les PAS n'ont fait qu'aggraver cette situation de ces pays. Et de nombreuses dettes multilatérales contractées dans le cadre d'ajustements structurels sont des dettes illicites, voire odieuses, tant le caractère préjudiciable de ces politiques a été clairement démontré, notamment par des organes de l'ONU. Les conditionnalités liées à ces dettes violent de façon manifeste les différents textes de protection des droits humains. L'abandon de la souveraineté des peuples est encore aggravée par les clauses contenues dans la plupart des contrats de prêts internationaux prévoyant la compétence des juridictions situées au Nord et l'application de règles favorisant les créanciers en cas de litige entre les parties.

Ce qui est nouveau aujourd'hui c'est la généralisation de l'endettement public. Or cet endettement, auxquels beaucoup d'États ont recours pour faire face à des dépenses publiques, loin de favoriser l'activité économique, aggrave la situation sociale. Cet endettement est souvent le résultat de réformes dites de structures, qui aboutissent à créer ou à augmenter l'injustice sociale. En effet, les principes de la « bonne gestion publique », appelée également bonne « gouvernance », érigés en dogmes aujourd'hui par les institutions de la mondialisation, sont de diminuer à la fois la dépense publique et la fiscalité. Un niveau bas d'imposition permet ainsi aux entreprises, notamment les grandes ETN, de faire plus de bénéfices et contraint les États soit à limiter leurs dépenses soit à emprunter. Et dans ce dernier cas, les États ont recours aux marchés financiers, qui ne sont que les grandes banques des ETN, alimentant ainsi un cercle vicieux qui augmente leur appauvrissement et leur dépendance vis-à-vis de ces agents.

### ***La primauté des institutions de la mondialisation économique au détriment des institutions internationales : de la Charte de la Havane à l'hégémonie de l'OMC***

Au lendemain de la seconde Guerre mondiale et bien après les indépendances des pays anciennement colonisés, l'inégalité a persisté. Les États des pays anciennement dominés ont essayé de corriger cette anomalie, des années 50 aux années 80, mais il fallait compter avec les États occidentaux et leurs ETN pour que l'inégalité continue à régir les relations internationales. La prise de « décision internationale » dans des domaines qui concernent tous les peuples en constitue une illustration exemplaire. Ainsi, en matière économique et de finance internationale, le système de vote au sein du FMI et de la Banque mondiale fait des États des pays sous-développés des sous-sujets de droit et, aujourd'hui avec l'OMC,

dépossède tous les peuples de leur souveraineté au profit des grands intérêts privés transnationaux.

Le projet mort-né de l'Organisation internationale du commerce

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les États vainqueurs, avec le consentement des autres États souverains de l'époque, ont décidé d'instaurer un nouvel ordre international. Ce nouvel ordre projeté devait traiter des questions commerciales, économiques, sociales et politiques et donna naissance à la Charte de **La Havane**. Adoptée, sous les auspices du Conseil économique et social des Nations unies, lors de la Conférence de La Havane (Cuba) du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948, elle **devait aboutir à la création d'**une Organisation internationale du commerce (OIC), faisant partie intégrante du système onusien. Le texte de la Charte de La Havane fut soumis aux États l'ayant négociée, mais faute de ratification par le Congrès des États-Unis, ce texte n'entrera jamais en vigueur.

On peut considérer que bien que ne s'attaquant pas à la nature de l'inégalité des échanges économiques et commerciaux internationaux, ce texte devait permettre d'en limiter des effets négatifs. Contrairement à l'ultra-libéralisme actuel, la Charte de La Havane prévoyait dès son article 1 de se conformer aux *« objectifs fixés par la Charte des Nations unies, particulièrement le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et les conditions de progrès et de développement. »* Cet énoncé suppose que le commerce international constitue un moyen et non une fin pour améliorer les conditions de vie des personnes. De ce fait, la Charte de la Havane devait favoriser la coopération des États *« entre eux, avec le Conseil économique et social des Nations unies, avec l'OIT, ainsi qu'avec les autres organisations intergouvernementales compétentes, en vue de faciliter et de favoriser le développement industriel et le développement économique général... »*. Et afin de prévenir les effets négatifs du commerce sur les populations vulnérables, les produits de base sont considérés comme une catégorie particulière à protéger des fluctuations des prix et devant être soutenus par les pouvoirs publics. De ce fait, la Charte est un *« système de stabilisation des prix »*<sup>6</sup>. Enfin, élément important, la Charte voulait instaurer une conformité entre le commerce international et le respect de normes équitables de travail en précisant, dans son article 7, que *« les États membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail... »*

La Charte de La Havane et l'OIC furent l'objet de nombreux éloges<sup>7</sup> de la part d'une partie des mouvements et auteurs qui rejettent l'échange inégal. Elle a également été en quelque sorte démystifiée<sup>8</sup> par une partie de ces mouvements. On peut considérer toutefois que bien qu'insuffisante, la Charte de La Havane est, dans l'esprit et la lettre, moins inégalitaire et plus protectrice des intérêts des peuples que l'actuelle OMC.

En tout état de cause l'OIC ne verra pas le jour, mais les négociations vont reprendre et donner lieu à des accords et règles provisoires relatives au commerce et tarifs douaniers. Il s'agit de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, plus connu sous le nom de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), qui reprend en grande partie ce qui avait été prévu par la Charte de la Havane en matière commerciale et douanière. Il fut adopté en 1947, en tant que cadre provisoire en attendant la validation de la Charte de La Havane.

Le GATT fut particulièrement critiqué par les États socialistes. Mais il le fut encore plus par

---

6 Article 27.

7 « **Les dossiers de la mondialisation** », « Manière de voir » n° 91, *Le Monde diplomatique*, Janvier-février 2007 et Jacques Sapir, « **La question du protectionnisme est posée** », *Le Monde diplomatique*, février 2007.

8 Jacques Berthelot, *La Charte de La Havane ne mérite pas les louanges qu'on lui prodigue à ATTAC*, document dactylographié, 20 pages, septembre 2007.

les États du Tiers monde, qui lui ont reproché d'instaurer un système libéral et inégalitaire des échanges qui ne répond pas aux problèmes de sous-développement. D'où la création de la CNUCED. Cette organisation, créée sous l'égide de l'ONU en 1964, à la demande de 75 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, devait permettre l'intégration des pays du Tiers monde dans l'économie mondiale pour favoriser leur développement.

Sous l'impulsion de son premier président, l'économiste argentin Raul Prebisch, et de ceux qui lui ont succédé, la CNUCED a produit de nombreux travaux, études et rapports en vue de réduire le déséquilibre des termes de l'échange par l'accès des pays du Sud aux marchés du Nord et en favorisant l'investissement et le commerce. La CNUCED a connu une autorité certaine durant les années 70 et 80. Mais avec l'ultra-libéralisme économique, la chute du Mur de Berlin et le recul des alliances entre États du Tiers monde (77, non-Alignés...), elle fut durant 2 décennies marginalisée par les pays riches, et la création de l'OMC l'a quasiment fait disparaître du paysage institutionnel international. Depuis la fin des années 2000, avec la crise financière mondiale, ses travaux et positions commencent à avoir un regain d'intérêt.

Ainsi, on peut considérer que la CNUCED se situe dans une certaine lignée de La Charte de La Havane. C'est sans doute la principale raison qui fait qu'elle a donné lieu à des attaques continues de la part des États riches et des ETN, dont l'un des instruments les plus efficaces est l'OMC.

#### L'hégémonie de l'OMC

L'OMC est instituée le 1 janvier 1995 à la suite de plusieurs cycles de négociation, appelés *rounds*. Elle régit le commerce des marchandises, des services, des biens agricoles et industriels, et les droits de la propriété intellectuelle liés au commerce. Ses règles reprennent celles de différents accords spécifiques de commerce de biens et de services et a comme fondement la liberté des échanges avec comme principe directeur la concurrence libre et non faussée.

L'OMC fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part des mouvements altermondialistes qui lui reprochent de promouvoir la mondialisation libérale de l'économie et du commerce. Les règles et instruments juridiques de l'OMC favorisent les ETN des pays riches au détriment des salariés et des pays pauvres. Par ailleurs, ces mouvements trouvent anormal que certains produits agricoles fassent l'objet d'une concurrence libre et, plus grave, d'assimiler à des marchandises des secteurs comme l'eau, l'éducation, la santé, les services sociaux et plus généralement les services publics.

Enfin, l'affirmation de la primauté de l'OMC sur d'autres organisations internationales n'est pas sans poser de nombreux problèmes structurels à l'édifice institutionnel, encore très insuffisant, mais patiemment construit en vue d'une communauté internationale. Compte tenu de son Organe de Règlement des Différends (ORD), l'OMC dispose d'un grand pouvoir de sanction envers les États qui ne respectent pas les accords qu'elle a adoptés. Or, ces accords érigent tous la liberté de commerce en règle cardinale et se trouvent ainsi en contradiction avec des droits fondamentaux et collectifs, notamment en matière de travail, de sécurité sociale, d'environnement et de droits humains.

Ainsi, le statut particulier de l'OMC et son pouvoir pose la question de sa légitimité internationale. Alors que l'OIC devait faire partie intégrante du système de l'ONU, l'OMC est externe à ce système tout en s'imposant à lui. Élaborée et négociée dans le cadre de l'ONU, l'OIC devait puiser sa légitimité de son système international. Aujourd'hui, alors que l'OMC remplit des fonctions qui devaient l'être par l'OIC, l'absence de légitimité internationale dont elle se caractérise est particulièrement problématique. D'ailleurs, l'appellation même de l'organisation montre son caractère contraire à la dynamique internationale. Avec l'OIC, il est question d'une organisation internationale, donc résultante d'une construction d'États

engageant leurs peuples. Avec l'OMC, il est question d'une organisation mondiale. On se rend donc compte que l'adjectif de chacune des organisations, non seulement éclaire sur le sens de leur action, mais l'oriente profondément. Pour toutes ces raisons, qui posent incontestablement la question démocratique, l'OMC dispose d'un pouvoir exorbitant. Ceci étant les méfaits de la mondialisation économique libérale est également le fait d'autres institutions.

On observe donc que toute dette, qui empêche les États de remplir leurs compétences de service public et d'intérêt général, a des effets sur la cohésion sociale en portant atteinte à des droits fondamentaux et humains. Et pourtant dans ce contexte, qui se généralise, le système n'a pas encore fini de démanteler ce qu'il reste d'État social presque partout dans le monde. En effet, un mouvement est en branle aujourd'hui que constitue la généralisation des traités de libre-échange. Au-delà du système de dérèglement que ces traités mettent en place, ils commencent à s'attaquer à un élément fondamental du principe de souveraineté des peuples, à savoir les systèmes juridictionnels nationaux. C'est ce qu'on appelle le mécanisme de règlement des conflits<sup>er</sup>. Ce mécanisme donne la possibilité aux entreprises étrangères d'exercer des recours devant un tribunal arbitral, dans les matières couvertes par l'accord, contre l'État et les collectivités publiques de tout niveau, si elles considèrent que leurs intérêts sont lésés. En cas de victoire de l'entreprise étrangère, elle peut prétendre à des indemnisations et des dommages et intérêts, *in fine* supportés par le contribuable. Ce mécanisme qualifié en jargon de la CE d'ISDS (Investor-state dispute settlement) ou de RDIE (Règlement de différends investisseurs-État), permet aux instances privées d'arbitrage de régler des litiges entre des entreprises étrangères et des États.

On observe ainsi que le système de Bretton Woods et ses ramifications, après avoir affamé les peuples du Tiers-monde s'attaquent aujourd'hui à l'État social, où il se trouve et donc également et surtout aux peuples du Nord. Les injonctions et dogmes des institutions de ce système, intériorisés et appliqués par les élites nationales, ont pour cible les droits sociaux et fondamentaux, conquêtes obtenues après de longues. Tels sont les idées et actions malfaisantes contre les peuples en œuvre aujourd'hui.

---

<sup>er</sup> Présent dans l'Accord de libre-échange de l'Amérique du Nord (ALENA) et dans l'accord, en voie de finalisation, entre le Canada et l'UE, ce mécanisme est également prévu par les articles 23-2 et 45 du mandat de négociation entre l'UE et les EUA.



## Sur la réforme de la Charte...

Roland Weyl,  
avocat à la cour

Faut-il vraiment revendiquer une réforme de la Charte qui ajouterait de nouveaux membres permanents au Conseil de Sécurité, ou est-ce un piège de ceux que nous combattons ?

Il est vrai que le monde a changé depuis 1945. mais de ce fait même, la composition de l'Assemblée Générale a changé, et le rôle des non-alignés y a été très vite déterminant, notamment pour adoption des principales résolutions sur le droit des peuples à leurs ressources naturelles, sur le droit au développement, etc...

Quant à la question des membres permanents du Conseil de Sécurité, il faut la remettre à sa place : la solution serait-elle d'en augmenter le nombre ou de les supprimer ?

En effet, l'existence de membres permanents est contraire au principe d'égalité proclamé par la Charte et elle a une cause purement circonstancielle : le monde étant à l'époque divisé en deux blocs, chacun craignait que l'autre trouve une majorité à l'assemblée générale pour lui faire la guerre. C'est pourquoi il a été décidé que le Conseil de Sécurité ne pourrait user de ses pouvoirs de police que si les « cinq » de systèmes politiques différents, en étaient d'accord.

C'est ce qui a été transformé ensuite en droit de veto ce qui inverse la portée d'une abstention. On cherchera vainement dans la Charte le mot de veto : cette transformation résulte d'une interprétation de l'article 27.3 par la Cour Internationale de Justice pour légaliser l'intervention en Corée quand les Soviétiques ont cru pouvoir bloquer le vote en ne venant pas voter.

Il ne faudrait donc pas étendre le nombre des privilégiés, augmentant les risques de veto, mais supprimer le privilège. Mais pour les mêmes raisons historiques, une réforme de la Charte suppose, selon les articles 108 et 109, l'accord des « cinq » !

Et la vraie campagne à mener serait d'obtenir, sans que soit nécessaire une réforme de la Charte puisqu'il ne s'agirait que de compléter une interprétation, que soit distingué entre le veto légal qui s'oppose à des dépassements de compétence du Conseil, et un veto illégal qui l'empêche de jouer son rôle. Il suffirait de se référer à l'article 24.2 qui dit que le rôle du Conseil est de faire respecter les principes de la Charte.

Or, nulle part ni jamais, il n'y a eu dans la Charte, ni « exécutif », ni « directoire des 5 ». Un « exécutif » est en principe un gouvernement à pleine compétence générale. Ce n'est pas le cas du Conseil de Sécurité dont la compétence est strictement limitée par le Chapitre VII au maintien ou au rétablissement de la Paix.

Quant au « directoire des 5 », il est exact que, dans la pratique, pour éviter que l'un d'eux utilise son droit de veto, ils ont pris l'habitude de négocier dans la coulisse pour moduler leurs projets de résolutions de façon à ce qu'elles ne se heurtent pas à un veto. Mais cela s'arrête là. Le reste fait partie, au même titre que les G 20 et autres IFI, d'une volonté de gouvernance mondiale dans laquelle on voudrait récupérer l'ONU.

Or, le caractère novateur et révolutionnaire de la Charte est bien différent, et résumé par son Préambule : « Nous Peuples des Nations Unies... avons décidé d'unir nos efforts. En conséquence nos gouvernements »...

L'ONU est donc le lieu où les Peuples, par leurs gouvernements, unissent leurs efforts, dans la logique trinôme d'universalité-pluralisme-égalité.

L'alternative centrale est entre la vieille logique verticale du pouvoir sur les peuples et la logique horizontale du pouvoir commun des peuples.

C'est pourquoi la Charte n'est pas un vieux machin à actualiser, mais une valeur moderne et future contre laquelle, tout est fait pour la séquestrer et la dénaturer, alors qu'elle a mis son sort entre les mains des peuples et que la réponse principale est que les peuples la fassent respecter par leurs gouvernements et pour cela qu'ils la connaissent.

Enfin, on ne peut jamais traiter de ces problèmes sans tenir compte du rôle de perversion des institutions financières, qui ont été créées hors la Charte et où le principe d'égalité n'est pas celui « d'un pays, une voix », mais « un dollar, une voix », et qui devraient être la cible prioritaire des revendications de réforme.

## LA RENCONTRE DE TROIS GÉANTS

Patrice JORLAND  
Géographe

Nous partons de manière très didactique d'une lecture de texte, celle de la déclaration adoptée le 2 février 2015, à l'issue de la réunion des ministres des affaires étrangères chinois, indien et russe. C'était la 13<sup>ème</sup> du genre et pourtant les médias de l'hexagone ne paraissent pas s'y être intéressés outre mesure, bien qu'il s'agisse de trois des « économies émergentes » qu'à la suite de Jim O'Neill, le président de Goldman Sachs Asset Management, on a regroupées sous l'acronyme BRIC, avant que les intéressées ne cooptent l'Afrique du sud en 2010, ajoutant ainsi un S à leur dénomination.

Notre propos ne sera pas ici d'ordre économique et on voudra bien se référer aux ouvrages universitaires qui en traitent de façon approfondie (9). Nous nous bornerons de surcroît aux trois pays précités pour une série de raisons, la première étant d'ordre géographique, au sens où ces derniers s'étendent en totalité ou en large partie sur le continent asiatique et qu'une continuité territoriale est établie entre eux par la Chine, données qui écartent le Brésil et l'Afrique du sud du champ de la réflexion. Nul ne peut par ailleurs nier que, de par leur superficie, leur population, leurs ressources matérielles et leurs capacités humaines, ces pays disposent des attributs classiques de la puissance. Deux d'entre eux sont membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et tous trois sont dotés de l'arme nucléaire. Ils se montrent actifs dans nombre d'organismes internationaux, multilatéraux et régionaux dont certains seront évoqués plus loin. Bien plus, ils forment le cœur du continent asiatique dont, sans négliger en quoi que ce soit les voisins, ils constituent l'architecture. De leurs rapports dépendra largement l'avenir du continent et, à ces différents titres, ils nous paraissent en mesure de faire évoluer les relations internationales et de transformer la corrélation des forces à l'échelle mondiale.

Cette possibilité était déjà apparue au cours des années cinquante du siècle dernier, lorsqu'une convergence s'était établie entre le mouvement de libération nationale –« l'esprit de Bandung »- et ce qui formait alors le camp socialiste, pour se défaire dès le milieu de la décennie suivante, sous l'effet des contradictions apparues entre ces trois pays justement. Aussi la question est-elle de savoir si la conjonction des astres sera cette fois-ci durable, ce qui conduit à s'interroger sur les tendances et les contre-tendances qui peuvent être à l'œuvre.

### ***Des analyses similaires :***

Ce qui frappe à la lecture de la déclaration en trente points, c'est son exhaustivité. Sur presque toutes les questions d'actualité, qu'elles se posent depuis longtemps (Palestine, Afghanistan, Iran) ou depuis plus récemment (Syrie, Irak, Ukraine, terrorisme, épidémie de fièvre Ebola), l'approche est similaire et les propositions communes. Une attention particulière est accordée aux relations économiques internationales, aux échanges commerciaux, à la mise en connexion des espaces et des hommes, ce que l'on appelle désormais la connectivité, à l'aide au développement et à l'action contre le réchauffement climatique. Ce ne serait là qu'une litanie de belles paroles ou l'énoncé de vœux pieux si

---

9 Par exemple, Andrea Goldstein et Françoise Lemoine : « *L'économe des BRIC, Brésil, Russie, Inde, Chine* » (collection Repères, La Découverte, 2013, 126 p.) ou Pierre Salama : « *Des pays toujours émergents ?* » (La documentation française », 2014, 158 p.). On rappellera toutefois que la Chine et l'Inde ont dominé l'économie mondiale au temps jadis et que la Russie était, à l'époque de l'Union soviétique, le « deuxième grand ». Il serait donc justifié de parler à leur propos de réémergence.

l'ensemble du document ne se plaçait pas dans un projet d'ensemble, rétablir les fondements des relations internationales, tels qu'ils avaient été édifiés au lendemain de la deuxième guerre mondiale, autour de l'Organisation des Nations Unies dont la Charte, les règles du droit international édictées à sa suite et les cinq principes de la coexistence pacifique qui la cristallise en quelque sorte, constituent les normes indépassables. De façon implicite, sont ainsi condamnés le recours à la force, l'unilatéralisme, les décisions prises par un quarteron de puissances installées, l'imposition d'autres normes que celles de la Charte et dont on voudrait faire des « principes universels », tant à propos des questions d'actualité qu'au sujet des relations économiques, par exemple en cherchant à conclure des accords de libre échange (Partenariat Transpacifique, Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement) avec des mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États qui réduiraient la souveraineté de ces derniers, et, de façon explicite, les signataires demandent la mise en œuvre de l'Agenda de Tunis sur la société d'information et s'opposent à la militarisation de l'espace extra-atmosphérique. Une réforme de l'ONU est souhaitée, cependant que les règlements et les droits de vote des organismes internationaux (FMI, Banque mondiale) offrent une image si déformée des réalités de notre temps que l'autorité de ces instances est profondément affaiblie. En d'autres termes, et sans se substituer aux réunions de l'ensemble des BRICS, dont les positions sont rappelées, les trois partenaires entendent amplifier et renforcer le mouvement des « émergents », comme pointe avancée du groupe des pays en voie de développement. Aussi peut-on reprendre ici les mots prononcés par Wang Yi, le ministre des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, à l'issue de la rencontre : parti de rien, il y a treize ans de cela, le mécanisme trilatéral a bénéficié de trois facteurs, «le fait que nous sommes des partenaires stratégiques sur le plan bilatéral, avec des relations trilatérales solides ; le fait que nous partageons des concepts diplomatiques similaires nous conduit à des positions identiques ou similaires sur les grandes questions internationales et régionales ; du fait que nous avons des intérêts communs, que nous nous consacrons au développement et au renouvellement de nos pays, nous sommes poussés à coopérer entre nous ».

Ce document confirme une tendance apparue depuis le début du présent millénaire et plus précisément avec l'administration du jeune Bush. L'unilatéralisme, le recours à la force sans mandat international, le gonflement des dépenses militaires, la poursuite de la course aux armements ont aiguisé les problèmes, quand ils n'ont pas provoqué le chaos. Sans nul doute, Barak Obama a voulu rompre avec l'*hubris* qui affligeait son prédécesseur, sans y parvenir véritablement, parce la « longue guerre contre le terrorisme » et les aventures suivantes, en Libye notamment, ont eu des effets d'entraînement imprévus et difficilement maîtrisables, parce que des plus beaux discours ne peuvent lever la défiance suscitée par le mensonge et le déni des normes juridiques, parce que les ajustements entrepris, par exemple à propos de l'Iran –ajustements auxquels les « trois géants » ont d'ailleurs contribué- se heurtent aux rigidités antagoniques préalablement entretenues et au dispositif régional édifié dans ce contexte, parce que la vision d'ensemble n'a pas été modifiée, qui revient, encore et toujours, à affirmer la prépondérance *urbi et orbi* des États-Unis. On le vérifie aussi bien à propos de l'Ukraine, du refus d'un dialogue stratégique avec la Russie, du rôle élargi imparti à l'OTAN, du « recentrage vers l'Asie-Pacifique » du dispositif américain ou des accords transcontinentaux de libre-échange. De surcroît, une crise profonde et durable a été provoquée par les dérèglements de l'économie nord-américaine, crise qui révèle l'inadaptation structurelle et intellectuelle des organismes censés réguler les relations économiques internationales.

En bref, le « moment unipolaire » dont les néoconservateurs américains ont chanté le péan, aura été éphémère et à travers le mécanisme trilatéral qu'ils ont établi, les « trois géants » entendent contribuer à une solution collective des questions économiques et au rétablissement du multilatéralisme à l'échelle internationale. On ne saurait toutefois se

tromper d'époque. Il n'y a de leur part aucune remise en cause de la mondialisation, mais la volonté de la réguler ; il ne s'agit pas d'une alliance « asiatique » qui monterait à l'assaut du monde occidental, mais la volonté d'établir un modèle de partenariat susceptible d'être étendu ; il n'est pas envisagé de combattre et encore moins d'abattre les États-Unis., mais de faire prévaloir les principes d'égalité entre les nations, de respect de leur souveraineté, de non-ingérence dans leurs affaires intérieures et d'avantage mutuel, qui forment le socle de la coexistence pacifique entre États.

### ***L'architectonique du continent :***

Le terme architectonique a deux sens proches, la structure globale et l'ensemble des règles propres à l'architecture. Non seulement les trois partenaires sont, comme nous l'avons dit, les trois grands du continent asiatique, mais ils ont aussi créé, avec leurs voisins, des associations régionales dont on mésestime trop souvent l'existence. Pour l'Inde, l'Association de coopération régionale de l'Asie méridionale (**SAARC**) qui, il convient de le rappeler, souffre de la disparité existant entre ses membres et des différends qui perdurent parfois entre certains d'entre eux. Pour la Russie, l'Organisation du traité de sécurité collective, qui a une dimension militaire, et la Communauté économique eurasiatique : elles réunissent, selon une géométrie légèrement différente, plusieurs des anciennes républiques de l'Union soviétique, en particulier d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Ouzbékistan). La Russie, l'Inde et la Chine surtout participent aux forums constitués par l'Association des nations de l'Asie du sud-est (**ASEAN**), structure dont le rôle international est plus important encore. Pékin, qui s'était longtemps isolée, puis avait privilégié ses relations avec les pays développés (États-Unis., Japon, États membres de l'Union européenne), s'est montrée particulièrement active depuis le début du présent millénaire. C'est à son initiative qu'est né, en juin 2001, ce que l'on appelle désormais l'Organisation de coopération de Shanghai (**OCS**). En sont membres à part entière la Chine, la Russie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, l'Ouzbékistan, cependant que l'Inde, le Pakistan, l'Afghanistan, l'Iran et la Mongolie sont États observateurs, la Biélorussie, le Sri Lanka et la Turquie étant partenaires de discussion. L'ensemble est considérable en termes de population (1,5 milliard d'habitants pour les membres et 1,2 milliard pour les associés, soit 2,7 milliards au total), de superficie (30,2 millions km<sup>2</sup> pour les six membres et 7,3 millions km<sup>2</sup> pour les quatre observateurs, soit un total de 37,5 millions km<sup>2</sup>) et les ressources (20% des ressources mondiales de pétrole, 38% du gaz naturel, 40% du charbon et 50% de l'uranium).

Les objectifs initiaux étaient de régler les problèmes que l'implosion de l'Union soviétique faisait jaillir en Asie centrale et, pour ce faire, d'établir des relations de bon voisinage entre les États nouvellement constitués et la Chine. Ces relations se sont élargies et considérablement approfondies : aux questions de sécurité liées à l'activité d'organisations djihadistes ou séparatistes, à la lutte contre divers trafics, de drogue notamment, aux exercices militaires conjoints qui sont montés régulièrement, se sont ajoutés une coopération scientifique et technique, des relations culturelles et des échanges économiques de plus en plus intenses, induits notamment par les considérables besoins de la Chine en hydrocarbures et autres matières premières. Un seuil qualitatif paraît devoir être franchi avec les vastes programmes de développement des infrastructures que laissent entrevoir le projet de « ceinture économique de la route de la soie », qui consiste à relier la Chine à l'Asie centrale, à la Russie et à la Baltique d'une part, à l'Asie centrale, au golfe Persique et à la Méditerranée d'autre part, ainsi que le projet de « route maritime de la soie du XXI<sup>e</sup> siècle » depuis les côtes chinoises jusqu'à l'océan Indien, en passant par la mer de Chine méridionale d'une part, et de cette dernière vers le Pacifique d'autre part. On sait que Pékin a dégagé une fraction de ses vastes avoirs en devises à l'amorce du financement de ces

projets, et annoncé par ailleurs la création d'une Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures à laquelle des dizaines d'États se sont ralliés, exceptions faites des États-Unis. et du Japon, qui se sont trouvés isolés. Les deux autres géants sont directement concernés et, pour s'en tenir aux membres et aux observateurs de l'OCS, tous sont impliqués, puisque l'Asie centrale sera non seulement un lieu de passage, mais également la plaque tournante de la « ceinture économique ». Le tableau serait incomplet si l'on omettait les accords qui ont pu être conclus par la Chine avec les diverses républiques de cette partie du monde ou l'implication plus grande de Pékin en Afghanistan, où elle a déjà investi (par exemple les 8 milliards de dollars de l'entreprise China Metallurgical Corporation dans la mine de cuivre d'Aynak), avec lequel elle est désireuse de développer les relations économiques et qu'elle souhaite aider à rétablir la paix.

Il est évident que la Chine a pris l'initiative et qu'elle dispose de moyens financiers autrement plus importants que ceux de la Russie et de l'Inde, mais il serait excessif de parler d'un rapport hiérarchique. D'une part, les républiques d'Asie centrale, si elles ont des régimes autoritaires, restent jalouses de leur souveraineté et ne semblent pas prêtes à accepter un magistère étranger, d'autant qu'elles conservent avec la Russie une multitude de liens, l'imbrication humaine née des migrations de l'époque soviétique en particulier, et qu'elles cultivent des inclinations culturelles à l'égard de l'Inde. Par ailleurs, le processus de prise de décision au sein de l'OCS est collégial et se fait sur la base du consensus, en même temps que l'organisation ne se veut pas exclusive. Chacun de ses membres poursuit, comme il l'entend, ses relations avec des États tiers, qu'ils soient occidentaux, régionaux (la Turquie par exemple) ou du sud. D'autre part, si ses capacités financières se trouvent amoindries par la baisse des cours des hydrocarbures et la dépréciation du rouble, la Russie dispose encore d'un important potentiel scientifique et technique, fournit à ses partenaires l'essentiel de leurs armements et le projet de « ceinture économique » serait tout simplement irréalisable sans les infrastructures existant déjà sur son territoire. De plus, pendant son séjour à Moscou à l'occasion du 70<sup>ème</sup> anniversaire de la victoire sur le nazisme, les présidents Xi Jinping et Vladimir Poutine ont convenu d'intégrer cette initiative à la construction de la Communauté économique eurasiatique que promeut la Russie. Cette remarque apportée, l'OCS apparaît plus fondamentalement comme une réplique à la présence des États-Unis. en Afghanistan, non que ses membres pratiquent la politique du pire, manifestent la moindre complaisance envers les Talibans et aient voulu entraver la lutte contre Al-Qaïda, mais l'édification de bases militaires pérennes était lourde de dangers et l'implantation de l'OTAN tout simplement inadmissible dans cette région du monde, fort éloignée en effet de l'Atlantique. Sans céder au complotisme, car en l'occurrence il n'y a pas de complot mais l'énoncé d'une « grande stratégie », il convient, pour le comprendre, de revenir une fois de plus au maître ouvrage de Zbigniew Brzezinski qui, en reprenant les concepts traditionnels de la géopolitique, voyait dans l'Asie centrale les « nouveaux Balkans » où se décide l'avenir de l'Eurasie, c'est-à-dire la maîtrise du monde. Le risque à écarter par et pour les États-Unis. était qu'une puissance ou une coalition ne parvienne à restructurer et à regrouper cet espace <sup>(10)</sup>. En remontant cette ligne, on revient à la vieille rivalité qui opposa l'empire britannique à celui des tsars, sous la forme du « Grand jeu » entre la puissance maritime et la puissance continentale pour le contrôle du pivot mondial, rivalité dont le théâtre principal fut l'Asie centrale <sup>(11)</sup>. Or, nous assistons justement à cette restructuration et à ce regroupement, moins par la coercition que de façon collective et sous la forme de voies ferrées, de routes, de tubes pour hydrocarbures, de télécommunications.

---

10 Pour mémoire, Zbigniew Brzezinski : « *Le grand échiquier, l'Amérique et le reste du monde* » (Fayard, réédition collection Pluriel, 2011, 288 p.).

11 Jacques Piatigorsky et Jacques Sapir, sous la direction de : « *Le Grand jeu, XIXe siècle, les enjeux géopolitiques de l'Asie centrale* » (Autrement, 2009, 256 p.).

## ***De la contradiction :***

Le processus en cours se poursuivra-t-il ou se heurtera-t-il aux contradictions qui avaient fait avorter les espoirs apparus il y a un demi-siècle de cela, nul ne peut le dire avec certitude, quand bien même la tendance prévalent parmi les analystes occidentaux est d'insister sur les contradictions. Il en existe, de nature et d'ordre différents. Les relations sino-russes ont atteint un niveau considérable et il y a toute raison de penser qu'elles se renforceront dans les différents domaines, politique, économique, scientifique, sécuritaire. Il reste cependant que la Sibérie centrale ou l'Extrême-Orient sont fort peu peuplés au regard du grand voisin et que les entreprises chinoises s'implantent souvent à l'étranger avec leur propre main d'œuvre.

Toutefois, l'insistance est surtout placée sur les contradictions pouvant exister entre la Chine et l'Inde, suivant le principe selon lequel il ne peut y avoir d'amitié entre le dragon et l'éléphant. Un différend frontalier perdure ainsi entre elles, alors que des accords ont été conclus, et cela revêt une importance trop souvent ignorée, entre la Chine et tous ses autres voisins continentaux, Russie et Vietnam compris. L'affaire est en effet complexe parce que la longue frontière sino-indienne a été tracée par le colonisateur britannique et parce qu'une guerre brève mais mémorable a éclaté à son propos en 1962. Des arrangements ont été conclus, qui permettent le plus souvent d'éviter incidents et escarmouches, et un compromis d'ensemble n'est pas à exclure, bien que la question interfère avec celles du Tibet et du Cachemire. Cette dernière est à son tour reliée à la nature des relations établies entre la Chine et le Pakistan, lesquelles ont pu paraître tournées contre l'Inde ou du moins comme préoccupantes pour cette dernière, tant à propos de l'arme nucléaire dont Islamabad s'est dotée en partie grâce à l'assistance technique de Pékin ou à l'occasion des guerres qui ont opposé le Pakistan à l'Inde. L'évolution de la situation régionale, les inquiétudes partagées qu'entretiennent les agissements transfrontaliers des groupes djihadistes, les contradictions internes au Pakistan et les projets mêmes de la Chine laissent penser que cette dernière pourrait, à sa manière, contribuer désormais à l'apaisement et à la normalisation des relations indo-pakistantaises. Ainsi, l'annonce faite par le président Xi Jinping du financement d'une série impressionnante de projets au Pakistan, à hauteur de 46 milliards de dollars, peut certes s'interpréter comme un volet essentiel de la « ceinture économique », mais également comme une façon d'aider le récipiendaire à surmonter certaines des immenses faiblesses de son tissu productif. Reliée aux travaux d'approche entrepris à propos de l'Afghanistan et à la détermination chinoise de contrer les groupes terroristes ayant trouvé un sanctuaire au Pakistan, il y a pas là de quoi intéresser l'Inde.

Il est souvent affirmé que la Chine voit en cette dernière une rivale ou, tout au moins, refuse de la reconnaître comme un pair, raison pour laquelle elle s'opposerait par principe à ce qu'elle obtienne un siège permanent au Conseil de sécurité. C'est que la démarche indienne avait été entreprise de concert avec le Japon, ce qui renvoie à la question toute différente des relations sino-japonaises. La longue déclaration que nous avons résumée plus haut spécifie d'ailleurs bien que les signataires soutiennent la candidature indienne et souhaitent également son admission au sein de l'**APEC**, le Forum de coopération économique des pays de l'Asie-Pacifique. Il est vrai que Tokyo courtise Delhi dans le cadre d'un vaste projet de formation d'un « losange démocratique » associant l'Inde, l'Australie, les États-Unis. et le Japon. Il est vrai également que, de son côté, Delhi souhaite attirer des investissements japonais et développer ses relations économiques, scientifiques et techniques avec l'Archipel, mais il s'avère que les entreprises japonaises se sont bien plus fortement implantées en Chine qu'elles ne le sont en Inde et que les échanges sino-indiens sont plus considérables que ceux existant entre l'Inde et le Japon. On voit mal, à l'heure de la mondialisation, ce que gagnerait un pays à exclure un partenaire potentiel et à réserver l'exclusivité à un partenaire élu. La question porte sur la nature et les rapports d'échange,

non point sur le principe de l'ouverture.

À supposer par ailleurs que des contradictions existent ne signifie pas que celles-ci sont antagoniques. Pourraient toutefois le devenir celles d'ordre maritime, qui n'ont pas été évoquées dans le communiqué trilatéral et que l'on associe souvent à la projection de la marine chinoise dans l'océan Indien et au tressage d'un « collier de perles » au Myanmar, au Bangladesh et au Pakistan, à quoi répondrait l'attention accrue que le nouveau gouvernement indien accorde à son « étranger proche » et notamment au Sri Lanka, dont on avait fait volontiers un suppôt de Pékin, avant que les récentes élections présidentielles ne paraissent modifier la donne dans ce pays. Mais l'essor de la flotte chinoise ne lui permet pas de se projeter si loin de ses bases, à supposer une fois encore que cela soit bien là l'intention, alors que Taïwan demeure la préoccupation première des stratégestes chinois. Concernant le « collier de perles », on rappellera que l'expression avait été forgée en 2005 par la firme de consultants Booz Allen Hamilton, dans un rapport commandé par le secrétaire américain à la Défense Donald Rumsfeld. Ce qui est ici en cause ce sont les projets chinois de développement portuaire (Hambantota au sud du Sri Lanka), de construction de complexes portuaires, de réception et de transfert d'hydrocarbures, vers le Ponant de la Chine (depuis Gwadar sur la côte du Baloutchistan pakistanais), vers son sud-ouest (depuis Chittagong au Bangladesh et Sittwe au Myanmar). Pour l'heure, rien n'indique que ces projets ont une dimension militaire, s'il est vrai qu'ils sont de nature géo-économique, à savoir ouvrir des axes d'accès direct aux provinces périphériques de la Chine, réduire les passages obligés par le détroit de Malacca et le dilemme sécuritaire qui lui est souvent associé. Que cela suscite des préoccupations est légitime, comme il est inévitable que des esprits méfiants s'en saisissent pour crier au loup. La pratique diplomatique bien connue de la réassurance devrait permettre d'atténuer ces frayeurs.

Il n'en va pas tout à fait ainsi avec la mer dite de Chine méridionale, dans la mesure où Pékin a fait de sa souveraineté sur la quasi-totalité de cet espace maritime, et sur les très médiocres archipels qui s'y trouvent, une question cruciale et à ses yeux non négociable, alors que les droits du Vietnam sont mieux fondés et que la ligne discontinue tracée par la Chine sur les flots contrevient manifestement au droit international de la mer. Les États-Unis et leurs alliés japonais et australien se sont saisis de l'affaire. La Russie et l'Inde ne sont pas directement concernées, quand bien même elles entretiennent toutes deux des relations particulièrement confiantes avec le Vietnam et de coopération avec les autres riverains (Philippines, Indonésie, Malaisie). Bien que la place nous manque pour aller beaucoup plus loin, on voudra voir dans cette question un test en profondeur de la stratégie chinoise et de sa capacité à dépasser l'hégémonisme d'ancienne puissance, aujourd'hui rétablie.

Dans le contexte actuel et pour les années à venir, traiter de ces questions revient à parler beaucoup et souvent de la Chine. Cela va de soi. Une autre donnée, complètement ignorée par les grands médias occidentaux, n'apparaît pas au premier abord, qui est le rôle de tenon ou de charnière que la Russie joue *de facto*. C'est elle qui peut permettre aux deux autres pièces de se raccorder véritablement, non point parce que celles-ci n'entretiennent pas de fortes relations bilatérales, les rencontres aux plus hauts niveaux ne cessant de se répéter entre elles, mais parce que le rapprochement sino-russe s'est considérablement consolidé ces dernières années, qu'entre la Russie et l'Inde s'est forgée une amitié résistante aux rigueurs et aux épreuves du temps, que les préoccupations, réticences et méfiances n'ont pas disparu entre l'éléphant et le dragon. Le rôle de la Russie n'est pas appelé à disparaître. Nous y voyons un gage pour l'avenir, sans que la garantie soit suffisante.

22 MAI 2015



# SOMMAIRE -----

## ❑ dossier 1 : Le 70<sup>e</sup> anniversaire de l'ONU

◆ Maurice Bertrand, Conseiller honoraire à la Cour des comptes

◆ Adda Bekkouche, enseignant à Paris I

◆ Roland Weyl, avocat à la Cour



## ❑ dossier 2 : La rencontre de trois géants.

◆ Patrice Jorland, géographe

### Erratum relatif à l'article P. Sindic dans le numéro de mars 2015 de l'IDRP : "Réchauffement climatique et avenir du genre humain".

"Par suite du report accidentel d'un chiffre erroné, les évaluations faites dans le dernier paragraphe de cet article doivent être rectifiées. En effet, l'évaluation la plus récente (début 2015) du patrimoine mondial est de l'ordre de 280.000 milliards de \$ (chiffre découlant des travaux du Crédit suisse), dont les 1% les plus riches possèdent désormais environ la moitié, soit 140.000 milliards de \$ (et non 200.000 comme indiqué de manière erronée). Toutefois cette rectification n'affecte pas les conclusions de ce paragraphe, à savoir qu'un prélèvement de 0,5 %/an sur ce patrimoine dès 1%, (soit actuellement 700 milliards de \$/an), patrimoine croissant en moyenne de 7%/an, suffirait au cours des prochaines années pour financer la maîtrise planétaire du réchauffement climatique évaluée actuellement à 750 milliards de \$/an ».

### **Nouvelles brèves :**

○ le prochain numéro des Cahiers de l'IDRP paraîtra en septembre. Il comportera un dossier sur « Les évolutions en Amérique Latine » et un second sur « La dissuasion nucléaire, quelle pertinence aujourd'hui ? »..

*Les Cahiers de l'IDRP - Publication trimestrielle de l'Institut de Documentation et de Recherche sur la Paix - Analyses, réflexions, recherches, de spécialistes de différentes questions internationales intéressant la sécurité et la paix.*

*Publication papier, relayée par le site Internet de l'IDRP sur lequel le débat peut s'ouvrir par l'envoi de courriels.*

*Directeur de publication : Jacques Le Dauphin - C.P.P : en cours*

*Prix au numéro : 5 € - Abonnement annuel (4 n°) : 16 €*

*IDRP -Siège de l'ARAC, 2 place du Méridien 94807 VILLEJUIF CEDEX – <http://www.institutidrp.org> - Contact :06 68 12 82 15*