

Jean Feyder

Pratiques et limites du consensus dans les relations internationales

Dans les relations internationales, la pratique du consensus existe largement au sein du système des Nations unies. C'est le cas en particulier de l'Assemblée générale des Nations unies qui se réunit chaque année de fin septembre à décembre et qui termine ses travaux par l'adoption d'un grand nombre de résolutions. Quelque 90 % des résolutions sont adoptées par consensus.

Cette tendance a commencé à se manifester au cours des années 1980. Elle s'est nettement renforcée avec la fin de la guerre froide qui a mis un terme aux confrontations idéologiques entre l'Est et l'Ouest des décennies précédentes. Pour arriver à un consensus, les auteurs d'un projet de résolution mènent des consultations avec toutes les parties intéressées, sont prêts à accepter des amendements et à faire des compromis.

Les décisions se prennent également le plus souvent par consensus au sein des agences spécialisées des Nations unies comme l'Organisation mondiale de la santé ou l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Cela dit, les textes adoptés par toutes ces organisations de l'ONU n'ont qu'un caractère de recommandation ou, au mieux, politique. Ils ne sont pas contraignants. La situation est différente au sein du Conseil de sécurité dont les décisions sont à appliquer d'office par tous les États membres de l'ONU. Toutes les décisions de ce Conseil

se prennent par un vote à la majorité d'au moins neuf voix sur quinze. Elles ne sont acquises qu'à condition qu'aucun des cinq membres permanents n'ait fait usage de son droit de veto.

Au sein des institutions financières internationales comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international, la pratique du consensus existe aussi mais chaque État dispose d'un droit de vote correspondant au poids de son économie.

De plus en plus, les Nations unies ont ouvert leurs portes à l'économie privée et aux multinationales.

Les États-Unis y ont 14 % des voix ce qui leur assure pratiquement un droit de veto. Une nouvelle répartition des droits de vote en faveur des pays émergents et notamment de la Chine se heurte toujours à l'opposition du Congrès des États-Unis. Les grandes conférences des Nations unies ne sont couronnées de succès que pour autant que les décisions soient adoptées sans opposition. Cette adoption se fait soit à la suite d'un vote unanime soit par consensus.

La participation de la société civile

Les chartes ou statuts des organisations internationales prévoient, en règle générale, que seuls les États disposent d'un droit de

vote. Un tel droit n'est pas octroyé à la société civile organisée. La seule exception est l'Organisation internationale du travail dont les décisions sont normalement prises par consensus auquel contribuent tant les gouvernements que le groupe des employeurs et celui des travailleurs.

Or, étant donné le rôle croissant que la société civile organisée a joué dans les relations internationales, les États lui ont réservé une place de plus en plus grande dans le processus de décision. Pour autant que les résultats reflètent aussi le point de vue de la société civile, on peut parler d'un consensus plus large même s'il ne revêt pas un caractère formel.

L'association de la société civile organisée au processus de prise de décision peut prendre plusieurs formes. La plus avancée consiste à réserver aux organisations non gouvernementales (ONG) un statut d'observateur avec droit de parole. Ainsi, au Conseil des droits de l'homme à Genève, les dernières rangées de la salle de ce Conseil sont occupées par les représentants des ONG ayant pour objet les droits de l'homme. Ils sont régulièrement invités à prendre la parole après les représentants des gouvernements sur tous les points à l'ordre du jour. La réforme qui a été opérée

Jean Feyder a représenté le Luxembourg auprès de l'ONU à New York et à Genève. Maintenant, il s'engage notamment dans SOS Faim, l'ASTM et le CPJPO.

rée au Comité de sécurité alimentaire de la FAO à Rome en 2011 accorde également un tel statut et un droit de parole aux organisations de la société civile organisée et notamment aux organisations paysannes. Il est reconnu que, depuis lors, les travaux ont gagné en fraîcheur et en substance.

Un rôle substantiel a été joué par les ONG en matière de droits de l'homme lors des travaux préparatoires qui ont conduit à Rome en 1998 à l'adoption du statut de la Cour pénale internationale.

L'agenda des objectifs de développement durable adopté lors du sommet de l'ONU fin septembre dernier à New York a été préparé durant plusieurs années. Ce processus a eu lieu avec la participation de la société civile organisée aux niveaux national, régional et international. En particulier pour la préparation des travaux sur la durabilité dans le cadre de la conférence «RIO + 20» en 2012, des coalitions d'ONG, de femmes, d'enfants et de jeunes, de syndicats, de paysans, de communautés indigènes, de villes et de communes, de scientifiques ainsi que des entreprises ont pu se constituer et apporter leurs contributions.

Cette participation des ONG aux travaux de l'ONU peut également conduire

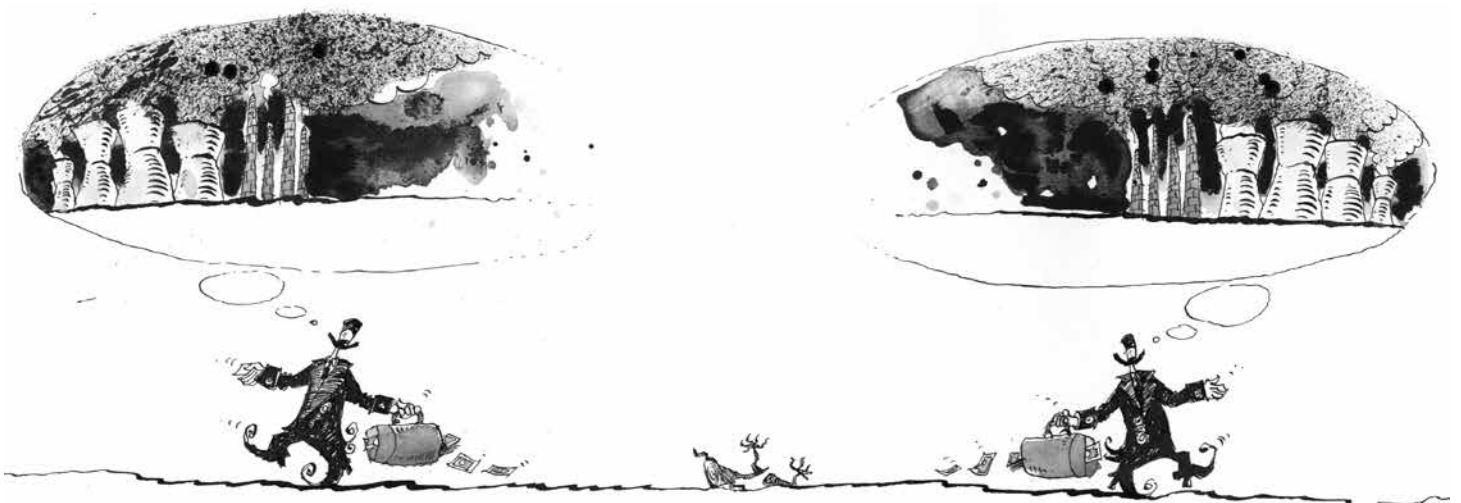
à des revers. Vers la fin d'une session de préparation de la Conférence de Paris sur les changements climatiques (COP21) qui s'est tenue à Bonn au mois d'octobre dernier, une initiative prise par le Japon a conduit à exclure les ONG des négociations où elles bénéficiaient jusque-là du statut d'observateur. Selon des journalistes qui ont suivi les travaux, le Japon aurait agi au nom des pays industrialisés. Et l'UE, où le Luxembourg exerce la Présidence, n'aurait pas joué un rôle très actif au cours de cette phase des négociations et ne serait pas opposée à l'initiative du Japon. C'est la question de la mise à disposition d'une enveloppe de 100 milliards de dollars par les pays industrialisés pour compenser les dommages que subissent les pays en développement du fait des changements climatiques qui a fait l'objet de négociations délicates dans cette phase finale. Les ONG ont également des doutes sur le degré d'ambition de la Conférence en vue de réduire l'augmentation de la température du globe à 2 °C.

La dérive des Nations unies

De plus en plus, les Nations unies ont ouvert leurs portes à l'économie privée et aux multinationales sous le sigle tantôt également de la société civile, tantôt par le biais des partenariats publics-privés. Le

pouvoir d'influence et de lobbying de ces entreprises n'est pas négligeable. Déjà au cours des années 1980, au début de l'ère néolibérale, sous l'impulsion de Ronald Reagan et de Margaret Thatcher, l'ONU a été conduite à laisser tomber les activités menées par une Commission sur les sociétés transnationales appelée à établir un code de conduite pour ces entreprises. En 2000, Kofi Annan, secrétaire général des Nations unies, a lancé le Pacte mondial (Global Compact) visant à favoriser la coopération entre l'ONU et le secteur privé et notamment les sociétés transnationales. Il s'agit d'un pacte par lequel des entreprises s'engagent à aligner leurs opérations et leurs stratégies sur dix principes universellement acceptés touchant aux droits de l'homme, aux normes du travail, à l'environnement et la lutte contre la corruption. Il regroupe plus de 8 000 entreprises réparties sur 140 pays. L'idée a été de promouvoir la « responsabilité sociale » des entreprises.

Si certaines entreprises peuvent faire preuve de bonne volonté en adhérant à ce Pacte, la question se pose néanmoins de savoir comment les Nations unies, censées promouvoir l'intérêt général et les biens communs, peuvent réserver une telle place à des entités qui ont comme but essentiel de servir leurs intérêts privés et de maximiser leurs profits.



Une alternative pour les entreprises signataires du Pacte mondial serait de rendre compte des progrès réalisés. Mais rien n'est prévu pour le suivi et le contrôle indépendant de la mise en œuvre du Global Compact. Il permet à ces entreprises de s'associer à l'image de marque de l'ONU sans pour autant être obligées de respecter les valeurs, les accords et les instruments de l'ONU. Rien ne prouve que ces entreprises aient réellement changé leurs pratiques.

On peut avoir des doutes encore plus sérieux sur cette opération si on sait que des entreprises transnationales comme Shell, Nestlé, Bayer, Total, Nike, Aventis, Unilever, Rio Tinto et BP ont signé ce Pacte. Elles ont violé les droits de l'homme par le passé et continuent de les violer à présent. En même temps, le pouvoir de l'État et des organisations internationales est affaibli. En 2004, une coalition d'ONG a déclaré que «le caractère juridiquement non contraignant du Global Compact peut inciter son utilisation abusive pour de simples raisons d'image¹».

Un autre exemple de cette dérive est le rôle qui peut être réservé à des personnes comme Bill Gates, un des philanthropes les plus riches du monde. La Fondation qu'il dirige, assise sur des actifs de 38 milliards de dollars en 2013, a investi des sommes considérables dans le financement de campagnes de vaccination contre la malaria et le HIV/AIDS dans les pays en développement. Entre 1999 et 2007, il a donné 337 millions de dollars à l'OMS. Bill Gates a été l'invité d'honneur de l'assemblée annuelle de l'OMS en 2005, puis en 2011. Le People's Health Movement, une ONG composée de professionnels de la santé et de militants qui oeuvrent pour l'instauration d'un régime de santé publique gratuit et universel, y ont vu «une tendance inquiétante de la part de plusieurs organisations de l'ONU, y compris l'OMS, à s'incliner devant les multinationales au nom du Pacte mondial et des partenariats publics-privés²».

Bill Gates finance également AGRA – Alliance for a Green Revolution for Africa – qui vise à aider des millions de petits pay-

sans à sortir de la pauvreté et de la faim, mais qui sert en fait de cheval de Troie pour l'introduction par des entreprises comme Monsanto de semences hybrides et transgéniques en Afrique. AGRA porte de sérieux préjudices aux petits exploitants agricoles. Actionnaire de Monsanto, Bill Gates a reconnu que son action est au service des intérêts privés des États-Unis.³

Finalement, il reste à dire que lors du sommet de l'ONU en septembre dernier, l'agenda des objectifs de développement durable a été adopté. La promotion des partenariats publics-privés est inscrite sous l'objectif 17, leur assurant ainsi une nouvelle consécration internationale. ♦

1 Nuri Albala et Co, 2005, *Droits pour tous ou loi du plus fort ?*, ONU, CETIM, Genève, pp. 108-117.

2 Susan George, 2014, *Les Usurpateurs*, Seuil, p. 145-146.

3 Jean Feyder, 2015, *La Faim Tue*, L'Harmattan, pp. 180-181.

