

Avec « *les droits fondamentaux et la gouvernance* » le CCFD-Terre Solidaire déploie le quatrième volet du thème d'animation : « le sens du développement ». Cette fois encore le propos ne manque ni de pertinence ni d'ampleur. Le dossier « Thème » 2010 y consacre une trentaine de pages : il fallait bien cela pour redire que « c'est bel et bien sur cette base que nous entendons penser le développement », et « pour encourager les hommes et les femmes de ce monde à prendre leurs responsabilités » (P. Vincens). Approche d'ailleurs « largement partagée » par un grand nombre d'ONG, rassemblées au sein du CRID (Centre de recherche et d'information pour le développement) ¹

Sa présentation au cours d'une demie journée de formation diocésaine contraint à beaucoup de modestie ; du moins peut-on essayer d'éclairer quelques facettes essentielles. Le cheminement reprend tout simplement celui du dossier Thème :

- I. « Entrer dans la dynamique des droits fondamentaux »
- II. « Investir les lieux de gouvernance »
- III. « Du Sud au Nord, nous changeons déjà le monde »

(Le contenu y fait bien entendu référence, mais pas de manière exclusive : comme l'an passé, il a paru utile d'expliquer certains points peu abordés dans le dossier ; le choix des intertitres et la formulation -qu'on espère très fidèle au message du CCFD- sont inévitablement miens).

GJ

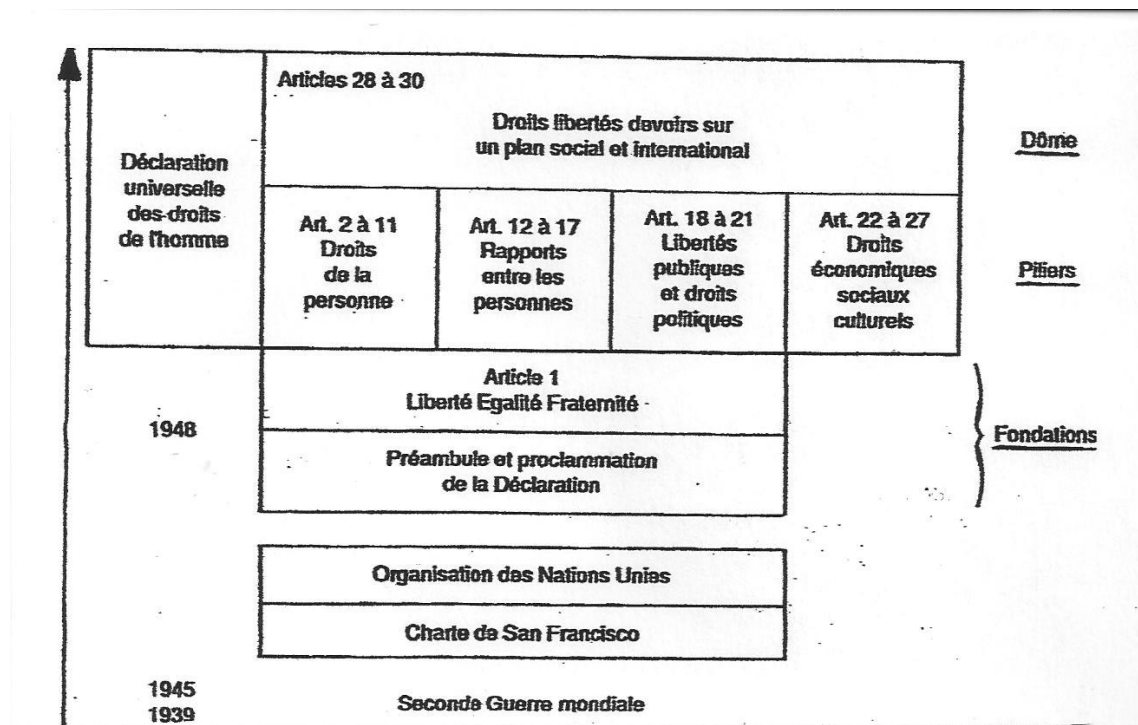
¹ Dossier Thème 2010, pp. 8-9 : « *L'accès aux droits, une approche largement partagée au CRID* », par Bernard Salamand, président du CRID.

I. « Entrer dans la dynamique des droits fondamentaux » :

Les droits fondamentaux dont il est ici question sont ceux qu'a énoncé en 1948 la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, au lendemain de la seconde guerre mondiale et de son cortège d'horreurs, au moment où se redessine un nouvel ordre mondial, notamment avec la création de l'ONU.

A. Quels droits fondamentaux ?

Le rédacteur de la Déclaration, René Cassin² aimait à la présenter comme un « édifice », comportant des « fondations », quatre « piliers » et un « dôme » :



principaux caractères et contenus de la DUDH

Les fondations, c'est d'abord le Préambule de la Déclaration. Sa lecture nous renseigne sur les intentions qui président à sa rédaction et sur les fonctions assignées au texte :

- la déclaration –comme son nom l'indique- officialise une vision et des principes fondateurs, qui président à une reconstruction :

² Le grand juriste français René Cassin (1887 - 1976) est le principal artisan de la Déclaration, mais pas le seul : outre l'épouse du président Roosevelt, Eleanor, qui présidait la commission de rédaction, on peut citer JP Humphrey, directeur de la division DH de l'ONU et Ch. Malik, rapporteur de la commission.

la *reconnaissance* de la dignité humaine et des Droits de l'Homme- avec une majuscule, ce qui inclut les femmes- est le fondement de la *liberté, de la justice et de la paix dans le monde* ;
leur *méconnaissance* ou leur mépris a conduit à des actes barbares, qui révoltent la conscience humaine ;
il est (donc) essentiel que ces droits soient solennellement *proclamés*, reconnus et « protégés par un régime de droit », respectés et appliqués effectivement.

-la déclaration a valeur programmatique :
traduction d' un « *acte de foi* » dans la dignité et la valeur de la personne humaine que les peuples des Nations Unis ont admises en souscrivant à la Charte de l'ONU, elle définit un « *idéal commun à atteindre* », que chacun doit s'efforcer de concrétiser « par des mesures progressives d'ordre national et international », en vue d'une reconnaissance et d'une application « universelles et effectives ».

Les *pilliers*, sont les droits et libertés eux-mêmes, répartis en quatre catégories :

articles 2 à 11 : les droits de la personne (individu)

égalité /universalité des droits et refus de toute discrimination (2)
droits fondamentaux : la vie, la liberté , la sûreté de sa personne (3)
deux condamnations explicites : l'esclavage (4) et la torture (5)
justice (6 -11) : égalité devant la loi, détention arbitraire, procès équitable, présomption d'innocence...

articles 12 à 17 : droits relatifs aux rapports entre les personnes ou entre les individus et l'état : la sûreté

protection contre les immixtions arbitraires dans la vie privée et les atteintes à l'honneur (12)
libre circulation, libre établissement (13)
droit d'asile en cas de persécution (14)
droit à une nationalité (et d'en changer, mais pas d'en être arbitrairement privé) (15)
mariage et fondation d'une famille (16)
droit de propriété (17)

articles 18 à 21 : libertés publiques et droits politiques :

liberté de pensée de conscience et de religion (18),
liberté d'opinion et d'expression (19)
liberté de réunion et d'association (20)
libre participation aux affaires publiques, accès aux fonctions ; droit de vote (21)

Tous ces articles peuvent être rassemblés sous l'appellation « Droits civils et politiques » : les « CDP ». En revanche, les articles 22 à 27 visent les droits économiques, sociaux et culturels, les « DESC » :

articles 22 à 27 : les «DESC» (ou « droits- créances »)

.droit général la sécurité (satisfaction des droits indispensables à dignité et au libre développement personnel) (22)
.droit au travail (libre choix et conditions équitables ; travail égal, salaire égal ; protection chômage)(23)
.droit au repos et aux loisirs (24)
.droit à un niveau de vie suffisant assurer sa santé et le bien être familial : l'alimentation , le logement, es soins médicaux, la sécurité face à la maladie et l'invalidité (25)
.droit à l'éducation (26), et ses déclinaisons
.participation à la vie culturelle ; protection de la création et des droits intellectuels et artistiques (27)

La distinction entre DCP et DESC tient à la dualité initiale de la notion même de droit de l'Homme. L'approche « traditionnelle », héritée des philosophes et juristes occidentaux, et qui anime les déclarations antérieures (comme celle de 1789 en France) repose sur la conception d'une « nature humaine », d'où dérivent des droits individuels. Dans cette optique, il suffit que les droits et libertés ne soient pas entravés pour que chacun puisse les exercer, ce qui suppose notamment que l'état soit tenu en lisière. Mais une autre vision conduit à considérer l'individu non comme un atome, mais tel que le font les *rappports sociaux* dans lequel il se trouve engagé. Les droits sociaux qui en découlent consacrent des besoins ; et à la « liberté de faire » des DCP correspond ici un « pouvoir d'exiger » ; à la non ingérence répond au contraire une action positive des pouvoirs publics chargés de créer les conditions nécessaires à la réalisation des droits. Les DESC sont des « droits créances », dont la réalisation est forcément relative et progressive.

L'éventuelle reconnaissance de « droits de troisième génération », tel que les « droits des peuples » à la paix et au développement a toujours suscité de grandes réticences. Les droits de l'Homme régissent avant tout les rapports entre les individus et les groupes : faut-il y ajouter des droits concernant les peuples dans leur ensemble ? Quel contenu juridique précis donner à ces aspirations aussi amples que légitimes, dont la réalisation relèverait avant tout des rapports mutuels entre les Etats ?

Le « dôme », enfin (articles 28 à 30) fait droit à l'aspiration légitime de toute personne « à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés, inaliénables et indivisibles, « puissent y trouver plein effet ».

Certains s'étonnent parfois de ce que dans les diverses déclarations (celle, française, de 1789 ou celle, universelle, de 1948) « l'on parle beaucoup de droits, et pas des devoirs » ; or, un droit sans devoir est vite perçu comme un dû (sans obligation), tout comme un devoir sans droit pèse comme une dette ou comme un arbitraire³. Une lecture attentive montre qu'il n'en est rien (encadré joint)

Droits et devoirs : le principe de réciprocité

Il ne faut jamais perdre de vue que toute Déclaration est parcourue ou sous-tendue par le principe de la *réciprocité* du droit : la garantie maximale pour que mes propres droits soient respectés par l'autre réside dans mon respect pour les droits de l'autre. Les membres de l'Assemblée Constituante de 1789 en étaient déjà si profondément convaincus qu'un vote préalable avait écarté l'idée d'une « déclaration des droits *et* des devoirs », jugés de toute façon « corrélatifs »* Aussi s'est-on contenté de préciser dans le préambule de la Déclaration de 1789 qu'elle était rédigée « *afin de rappeler sans cesse à tous les membres du corps social leurs droits et leurs devoirs* ». Cette « réciprocité » trouve d'ailleurs un écho explicite dans le célèbre article 4, qui définit la liberté comme la possibilité « de faire tout ce qui ne nuit pas à autrui », en ajoutant que « l'exercice des droits naturels » de chacun « n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits », bornes « qui ne peuvent être fixées que par la loi ».

La DU de 1948 est animée du même esprit, quand bien même son préambule ne mentionne pas le mot « devoir ». L'article 29 §1 (qui fait partie du « dôme ») énonce

³ La question a été soulevée à Reims par quelques participants à la journée régionale de formation ; c'est une réaction compréhensible, que le contexte contemporain rend peut être plus aiguë que jadis. C'est pourquoi on prend ici le temps d'y répondre.

clairement « *que l'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seule le libre et le plein développement de sa personnalité est possible* ». L'article 1 (qui fait partie des « fondations ») stipule que les êtres humains, « doués de raison et de conscience », « *doivent agir les uns avec les autres dans un esprit de fraternité* ». En énonçant que « chacun peut se prévaloir de tous les droits et libertés proclamés dans la présente déclaration » l'article 2 en souligne l'universalité et professe du même coup leur réciprocité.

Peut-être cette manière « juridique » de dire les choses semble-t-elle trop discrète ou trop implicite ? Pour le coup, la « convertibilité » du droit et du devoir est plus nettement exprimée par la Doctrine sociale de l'Eglise qui lie fortement les deux à la fois dans la personne humaine (comme individu) et dans la dimension sociale : « *dans la vie en société, tout droit confié à une personne par la nature crée chez les autres un devoir, celui de reconnaître et de respecter ce droit* » (Jean XXIII, « *Pacem in terris* », 1963). Le même texte souligne aussi la contradiction contenue dans une affirmation des droits qui oublierait la responsabilité correspondante : « *ceux qui dans la revendication de leurs droits oublient leurs devoirs ou ne les remplissent qu'imparfaitement, risquent de démolir d'une main ce qu'ils construisent de l'autre* ».

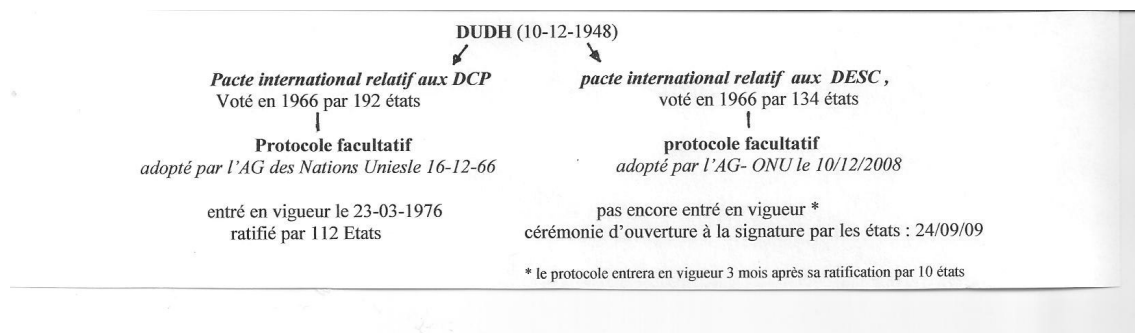
Plus récemment, Jean Paul II a clairement rappelé que « *les droits supposent des devoirs sans lesquels ils deviennent arbitraires* » (message pour la journée mondiale de la Paix, 2003) ; la dialectique des droits et des devoirs est encore reprise dans l'encyclique de Benoît XVI « *L'Amour dans la Vérité* » (2009, § 43) à propos de la solidarité internationale présentée comme un devoir. Le Pape relève une grave contradiction entre d'un côté la revendication de « soi-disant droits de nature arbitraire et voluptaire » et d'un « droit au superflu » dans les sociétés opulentes, et de l'autre « le manque de nourriture d'eau potable, d'instruction primaire ou de soins sanitaires élémentaires dans certaines régions sous-développées ainsi que dans les périphéries des grandes métropoles ». Cette situation lui paraît liée à « l'exaspération des droits individuels (...) détachés du cadre des devoirs qui leur confère un sens plénier ». C'est à juste titre que les pays en mal de développement demandent que la communauté internationale « considère comme un devoir de les aider à être *artisans de leur destin* » ; et Benoît XVI de conclure : « avoir en commun des devoirs réciproques mobilise beaucoup plus que la seule revendications de droits ».

* l'expression est de l'abbé Grégoire. Le député Rhedon ajoutait même que « les droits ne naissent que parce que les hommes ont des devoirs entre eux et qu'ainsi les uns rencontrent les autres »

mettre en œuvre la DUDH : pactes et protocoles

La Déclaration a valeur de proclamation, mais elle est dépourvue de portée juridique réelle : en tant que telle, elle ne crée pas d'obligation concrète. Pour la mettre en œuvre, il faut donc la traduire dans des traités, conventions ou pactes, qui engagent vraiment les Etats signataires, et qui les obligent à rendre des comptes devant une Commission de surveillance. Les négociations et travaux engagés par l'ONU à cette fin ont demandé un peu de temps et beaucoup de diplomatie. L'Assemblée Générale de l'ONU avait décidé dès 1952 de préparer deux conventions distinctes, l'une relative aux droits civils et politiques, l'autre aux droits économiques et sociaux, pour des raisons avant tout politiques : les Etats Occidentaux ne voulaient pas de traité sur les DESC, avant tout parce qu'ils avaient peur de donner un écho à des droits associés à l'idéologie communiste ; *a contrario*, les pays du Bloc de l'Est qui défendaient les DESC se méfiaient beaucoup des DCP... On a donc jugé préférable de dissocier les deux, plutôt que d'encourir le risque de n'aboutir à rien.

Ainsi a-t-on abouti en 1966 à l'adoption de deux Pactes distincts, d'ailleurs votés par la plupart des pays⁴ :



Ce petit tableau résume l'essentiel⁵. Il faudrait toutefois ajouter que la création d'une juridiction mondiale des Droits de l'Homme qui *sanctionnerait* les infractions, prévue dès 1948, n'a été effective qu'en 1998 avec l'apparition de la Cour Pénale Internationale.

Ces pactes convertissent en traités internationaux les principes de la DUDH, assortis d'une obligation légale de présentation d'un rapport périodique. Ils ne portent pas forcément sur l'intégralité des dispositions de cette Déclaration : ils protègent des droits précis, qui font l'objet d'un consensus. Les articles 14 (touchant au droit d'asile), 15 (sur le droit de ne pas être expulsé) et 17 (le droit de propriété), par exemple, n'ont pas obtenu droit de cité dans un pacte DCP par ailleurs très complet, auquel on a d'ailleurs ajouté un droit à l'autodétermination des peuples. Il en va de même pour les DESC : les normes sont définies (en termes assez généraux il est vrai) pour les droits au bien-être général (au premier chef : l'alimentation et logement), au travail, à la santé, à l'éducation, à la sécurité sociale. Chaque état signataire s'engage à l'application immédiate de certains de ces droits (liberté syndicale), ou à une mise en œuvre rapide (enseignement primaire gratuit) ; pour d'autres droits, il s'agit d'en « assurer progressivement le plein exercice au maximum de ses ressources disponibles ». Ce sont ces droits là, explicitement mentionnés par le Pacte, qui font l'objet de l'approche du CCFD-Terre Solidaire, en particulier dans le dossier « Educateurs » qui les incarne dans des situations sud-africaines (et de la Plate-forme DESC regroupant diverses associations appartenant ou non au CRID).

Les « protocoles » dérivés des traités mettent en place les mécanismes qui permettent de donner une suite aux plaintes déposées par un individu, un groupe, ou une organisation

⁴ La plupart .. donc pas tous et pas au même moment ; et il en va de même pour les protocoles. Certains états traînent les pieds (comme les Etats-Unis). D'autres signataires, ont émis des « réserves » ; par exemple la France, qui ne reconnaît pas de minorités, au nom de l'universalisme d'une République « une et indivisible », qui ne connaît que des citoyens (ou des non citoyens) ; position que les événements récents concernant les Roms ont remis en lumière. L'ONU a d'ailleurs recommandé en 2008 à la France de retirer cette réserve, contraire au Pacte.

⁵ L'ensemble des cinq textes (DUDH, Pactes et protocoles) s'appelle « Charte des droits de l'Homme des Nations unies ». En dehors des pactes, des conventions spécifiques existent, qui précisent et aménagent l'exercice d'un droit garanti, ratifiées par un nombre plus ou moins élevé de pays : conventions pour la répression du crime de génocide (dès 1948), pour l'élimination des discriminations raciales (1969), contre la discrimination à l'égard des femmes (1978), ou contre la torture (1987). Chaque institution spécialisée de l'ONU (comme l'OIT ou l'UNESCO) s'emploie en outre à la promotion et à la protection des droits dans son domaine de compétence.

De même, un second protocole DCP a été ajouté en 1991, qui interdit la peine de mort (en vertu de l'article 3 de la DU et de l'article 6 du Pacte) ; il n'est pour l'instant ratifié que par une cinquantaine d'états.

agissant pour leur compte , contre leur propre état pour des violations de ces droits. En signant le protocole, un Etat reconnaît donc que le Comité de surveillance des droits de l'ONU a compétence pour recevoir et traiter d'éventuelles plaintes le concernant.

Le protocole relatif aux DCP est entré en vigueur dès 1976. Le cheminement a été plus long pour les DESC, parce que cette procédure était jugée « trop compliquée » pour des droits « plus vagues » ; mais le protocole enfin institué le 10 décembre 2009 ouvre une possibilité nouvelle , puisqu'il autorise le Comité de surveillance , composé d'experts indépendants, à se saisir lui-même.

La promotion et la protection des Droits de l'Homme se déploient aussi dans un cadre dit « régional ». La première du genre fut la Convention interaméricaine des droits de 1969, suivie de peu par la Convention européenne des droits de l'Homme (Helsinki, 1975). On a vu apparaître une Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981, entrée en vigueur en 1986), et plus récemment une Charte arabe (1994, révisée en 2004). Il faudra encore un peu de temps pour apprécier l'efficacité de ces chartes inégalement contraignantes. Du moins participent-elles au processus « d'internationalisation » des droits ...

B. Quelle dynamique ?

En cherchant « à tracer la frontière entre le barbare et ce qui a vocation à rester humain », selon l'expression de Guy Aurenche⁶, la DUDH adopte en quelque sorte une posture défensive et préventive ; mais elle affirme aussi en substance que « si tous les peuples du monde s'y mettent, on peut hâter l'avènement d'un monde où l'homme sera libéré de la terreur et de la misère ». Se définissant comme un « idéal à atteindre », elle sait aussi qu'il lui faudra compter avec le temps pour porter ses fruits, et s'inscrire dans la durée pour concrétiser son « intention pédagogique » (c'est la « méconnaissance » qui conduit à la barbarie, et c'est par « l'enseignement et l'éducation » que se développeront la connaissance et le respect des droits et libertés). Elle inaugure donc une « dynamique » qui s'appuie essentiellement sur trois leviers.

Trois mots clefs : droit de regard, alliance, dialogue :

Les textes juridiques, une fois adoptés, créent une sorte de « droit de regard » pour les sociétés ou les états sur ce que font les autres, et réciproquement. Cela ne remet pas en cause la souveraineté, dans la mesure où chacun décide et consent par sa ratification à se soumettre ainsi au regard d'autrui. Mais le « pari », c'est que les états placés dans ces conditions « devraient avoir beaucoup de mal à supporter le fait d'être déclarés menteurs ». A partir du moment où leur parole peut être mise en cause ou leur comportement dénoncé par d'autres, ils risquent d'altérer leur crédit diplomatique et leurs échanges de toute nature, en même temps qu'ils s'exposent à la pression des ONG internationales ou à la critique de leur propre société civile⁷. La présidente du groupe de travail chargé du protocole DESC,

⁶ Interview de Guy Aurenche : « les droits de l'homme tracent la frontière entre la barbarie et l'humain », pages 4 à 6 du dossier « Thème ». Rappelons que l'actuel président du CCFD-Terre solidaire est avocat et ex-président de l'ACAT. L'intitulé de cette première partie reprend le titre de son livre publié en 1998 « *Entrons dans la dynamique des droits de l'homme* » éditions DDB.

⁷ Même s'il faut parfois du temps pour que cette société civile cristallise et que l'opinion publique puisse s'exprimer librement. L'URSS croyait avoir fait une bonne affaire en signant les accords d'Helsinki en échange d'un accord de limitation des armes nucléaires ; elle pensait aussi pouvoir amortir sans dommage les effets des Prix Nobel de la Paix décernés à certains de ses dissidents... « On dit des Chinois qu'ils se fichent des droits de l'Homme ; ils en ratifient pourtant les textes. Leur signature ne change rien dans l'immédiat mais elle permet à l'embryon de société civile chinoise de dénoncer les condamnations de personnes dénonçant la situation de leur pays sur un blog ». (G. Aurenche)

Catherine de Albuquerque, évoque au fond la même chose quand elle escompte un « effet multiplicateur » -ou « de domino »- des prises de position du Comité de contrôle : « les autres états devront être attentifs aux condamnations sous peine de les subir un jour à leur tour ».

Les droits de l'Homme fournissent une base juridique commune propre à rassembler dans une même *alliance* « des hommes, des femmes et des peuples d'opinions complètement différentes. On peut être sur la même longueur d'onde par exemple sur le fait que les enfants doivent avoir droit à un minimum d'éducation » (G. Aurenche). En outre, ils « ouvrent un *dialogue* universel » sur la même base lorsque des conceptions très différentes doivent s'accorder ; par exemple dans le processus juridique en cours à la Cour Pénale Internationale pour définir ce qu'est un « traitement inhumain ».

N'imaginons pas à partir de cet exemple que le dialogue ne porte que sur des points techniques ou des détails pratiques : il est tout à fait crucial en raison même de l'universalité revendiquée par la DUDH, qui demande elle aussi à être *construite*.

l'universalité contestée

La DUDH se veut clairement universelle : c'est l'idéal proposé « pour tous les peuples », la perspective (et l'engagement) offerts « à toutes les nations ». Les droits et libertés énoncés s'appliquent à tout individu dans l'espace et le temps, parce qu'il en dispose non pas en vertu d'une particularité quelconque (race, couleur, sexe, langue, religion ou opinions), mais simplement en tant qu'homme (article 2).

Or, l'universalité ne va de soi... Passons rapidement sur la dénonciation d'une application trop différenciée ou trop fluctuante pour être *de facto* aussi « universelle » qu'elle le prétend, quand l'intérêt pour les droits de l'Homme oscille au gré des circonstances ou de calculs pragmatiques qui conduisent à les sacrifier sur l'autel des « relations internationales réalistes ». Non que cette critique volontiers formulée par certains pays du Sud à l'égard des puissants soit négligeable ; mais elle porte sur « l'effectivité » d'une pratique, sans remettre forcément en cause le principe. Le fait majeur, c'est que dans bien des pays des voix s'élèvent contre l'idée que cet ensemble législatif puisse s'appliquer à tous quels que soient les cultures ou les peuples⁸.

L'universalisme est en effet devenu objet de soupçon, soumis aux feux croisés de la critique officielle de certains états (par exemple la Chine, la Malaisie, et quelques pays du Moyen Orient) qui le met en doute pour des raisons politiques, culturelles ou religieuses, et d'un certain relativisme culturel radical (plutôt occidental) qui en nie carrément la pertinence. Le fond de l'affaire, comme l'écrit Geneviève Comeau, c'est que lorsqu'on veut dessiner les contours de cet 'universel' qui « semble formel et abstrait », le risque est grand « *de lui donner un visage trop particulier, et de le confondre avec une version culturellement située de l'humanité, la version occidentale* ». La prétention à l'universel peut alors être « *soupçonnée de masquer une tentation réductrice et récupératrice* »⁹, ou être perçue et présentée comme une tentative d'ingérence occidentale.

⁸ La question de l'universalisme suscite une abondante littérature ; parmi d'autres, signalons : Joseph Yacoub : « *Les Droits de l'Homme sont-ils exportables ? Géopolitique d'un universalisme* », Ellipses, 2005 ;

Gérard Fellous : « *les Droits de l'Homme : une universalité menacée* », collection : 'les études de la Documentation française', La DF, 2010 ;

François Jullien : « *Universels, les Droits de l'Homme ?* », « Le Monde diplomatique » n° 647, février 2008.

⁹ voir le bel article de Geneviève Comeau : « *l'universel selon la foi chrétienne* », dans la plaquette « Vivre le Carême » 2011 ; pp.12-13. L'auteur, professeur de théologie au Centre Sèvres, expose à grands traits l'idée d'un

Le reproche est sans doute partiellement fondé : les textes sont bien inscrits dans un contexte et dans une histoire, et certaines formulations se ressentent inévitablement de l'origine occidentale des principaux rédacteurs. La tonalité de la DUDH est ainsi nettement individualiste, alors que les Africains par exemple attachent beaucoup d'importance aux appartenances collectives qui définissent un individu, à commencer par le lignage et le clan. Aussi la déclaration apparaît-elle à certains oublieuse de la solidarité qui fonde et fait tenir les sociétés traditionnelles... ce qui n'est sans doute pas tout à fait juste puisqu'elle évoque un devoir de fraternité (art 1) et les « devoirs de l'individu envers la communauté » (art. 29-1). La Charte africaine a pourtant tenu à intégrer la notion de « valeurs traditionnelles reconnues par la communauté » et à mettre en avant des devoirs de l'individu envers la famille, l'état, la communauté africaine (art.27-29). Au demeurant, la multiplication des chartes et textes et « régionaux » pose peut être question : exprime-t-elle en filigrane une certaine réticence envers l'universalisme proposé par la déclaration de 1948, à laquelle ces textes font pourtant référence ? S'agit-il simplement de la décliner en l'accommodant aux particularismes culturels et religieux, ou en développant une vision moins individualiste ? S'agit-il (en même temps) pour certains états et gouvernements d'édulcorer ou de contourner le principe même d'un recours devant un organisme international et la perspective, le cas échéant, d'une condamnation publique ?

Un universalisme réaffirmé , mais à construire

L'universalisme des droits a été plusieurs fois réaffirmé, au sein de l'ONU et par les Etats (comme les 180 participants à la conférence de Vienne de 1993), ou par la voie du Secrétaire Général , tel Kofi Annan rappelant en 1998 que les peuples « les ont fait leur » : « tous les habitants de la planète partagent le désir de vivre à l'abri des horreurs de la violence, de la famine, de la maladie, de la torture et de la discrimination. Leur conviction est que tous les individus ont le droit de s'exprimer librement, de développer leurs talents, de poursuivre leurs propres aspirations et celles de (leur) communauté »¹⁰. Et d'ajouter que la place prise par la DUDH « dans notre conscience collective » et la multiplication des références dans les constitutions nouvelles, lois et règlements de maints pays vaudrait « preuve qu'elle parle à un monde divers ».

Reconnaître ainsi que toutes les sociétés vivent « quelque chose » des exigences et des espérances des DH n'empêche pas d'admettre qu'elles le vivent chacune à leur manière ; après tout, « chaque homme n'accède à l'humanité que par la médiation d'une culture particulière »¹¹. Pratiquement, il apparaît que le processus d'universalisation ne peut se ramener à l'imposition d'un modèle unique, mais qu'il procède de « l'émergence plurielle d'une même volonté de reconnaître des droits communs à tous les êtres humains ». Mais il convient aussi de bannir le relativisme, pour autant qu'il expose au risque du

« universel pluraliste », à partir de la pensée du philosophe canadien Charles Taylor (auteur de : « *Multiculturalisme. Différence et démocratie* » Flammarion, 1997) et d'une lecture de la Bible.

¹⁰ Kofi Annan : *Discours d'ouverture* de la 54ème session des droits de l'Homme des Nations Unis , Genève, 16 mars 1998

¹¹ P. Imbert : « *L'apparente simplicité des droits de l'Homme : réflexions sur les différents aspects de l'universalité des Droits de l'homme* » , « Revue universelle des droits de l'Homme » , n°1, 1989 ; cité par M. Delmas-Marty « *L'universalité des droits de l'Homme* » , www.diplomatie.gouv.fr

communautarisme clos, et à la tentation pour quelques uns de revenir en arrière ou de préserver leurs pouvoirs au nom de la reconnaissance de particularités.

C'est pourquoi le « dialogue » évoqué par G. Aurenche doit se déployer dans plusieurs « champs » :

- la réflexion et le débat philosophique peut éclairer la notion même d'universalité et ce qui la fonde (au sens de : chercher la donnée ou le principe de la raison qui fournisse une base commune à la convergence des valeurs). Vaste perspective, qui présuppose une anthropologie, et qui rejoint au fond les grandes questions fondatrices (sur la nature humaine, la Loi, Dieu...). Qu'est-ce que chacun a à dire sur la dignité de l'homme, concept partagé par maints courants philosophiques et les grandes religions ?

- le rapprochement des manières de concevoir et de vivre les droits, afin qu'elles « s'enrichissent mutuellement », très lié au débat précédent (On retrouve ici la pensée de Geneviève Comeau, qui invite à « voir l'universel non comme le nivellement des différences, mais comme l'apport des cultures et traditions particulières à la société globale. L'universel est alors un mouvement, une mise en relation, qui permet à l'unicité de chaque culture d'être reliée à l'unité du genre humain ») ;

- l'harmonisation concrète et progressive des systèmes de droit, et l'acceptation de différences pour autant qu'elles restent compatibles avec les principes fondateurs.

Les droits de l'Homme sont donc toujours « en gestation » et leur mise en œuvre un chantier permanent : « dans ce long combat pour la promotion des droits fondamentaux , le CCFD-Terre Solidaire et ses partenaires ont depuis longtemps compris la nécessité d'agir sur les causes plutôt que sur les effets. D'où une articulation de fait avec (la) notion de gouvernance »...

II. « Investir tous les lieux de gouvernance... »

Gouvernance : le terme fait florès depuis les années 1990...ce qui ne le rend pas pour autant facile à définir. Issu du latin « *gubernare* » (diriger un navire), le mot « gouvernance » existait dans l'ancien français (où il désignait d'abord la charge domestique de la gouvernante), avant de tomber en désuétude. Il nous est revenu dans les années 1970-90 via l'anglais *governance*, qui évoque une certaine manière de gouverner. Si elle indique une direction (qui dit gouvernance dit guider ou orienter) l'étymologie ne nous en apprend pas davantage.

Il ressort d'une abondante littérature spécialisée que la gouvernance est à la fois une notion « normative », qui décrit une théorie ou « idéal » de gestion, ou encore un système de régulation sociale vers lequel évolueraient nos sociétés, et une notion descriptive qui vise des situations ou des réalisations plus ou moins partielles ou avancées de cette visée.

Les usages du terme sont en effet multiples, et les lieux de cristallisation de la notion nombreux, au point de recouvrir « un ensemble hétéroclite de dispositifs très divers »¹². On parle de gouvernance dans des domaines très variés , touchant aussi bien les institutions

¹² Ph. Moreau Defarges : « *La Gouvernance* » 'que-sais-je' n°3676 , PUF, 2003 ; p.53

Chaque structure déploie son propre espace de gouvernance. Pour certains spécialistes, le développement et l'interconnection de ces dispositifs (ou de l'ensemble des structures sociales) constituerait l'ensemble de *la* Gouvernance.

publiques que privées : « *corporate governance* » et gouvernance d'entreprise, gouvernance universitaire, gouvernance des techniques d'informations et du web, gouvernance de l'OCDE, gouvernance urbaine ou territoriale, gouvernance des organismes sociaux, « gouvernance de famille » (qui concerne en fait la gestion des PME à capital familial) , etc . Elle se décline en outre à toute sorte d'échelle : mondiale (ce qui vise par exemple l'ONU et ses émanations : OMS, OIT, UNESCO), internationale (le G8 et le G20 ,ou encore l'OMC, exercent aussi une forme de gouvernance), transnationale (puisque les firmes multinationales qui se conçoivent comme « réseau de réseaux » s'en réclament dans la gestion de leurs implantations dans le monde), « régionale » -au sens de continentale (lorsqu'on évoque la gouvernance de l'Union Européenne) , nationale (au niveau des états et des administrations publiques) , régionale et même locale ...

On pourrait même s'interroger sur la gouvernance du CCFD diocésain, ce qui n'est pas exclu (puisque la notion de gouvernance peut s'appliquer aux associations) mais sans doute abusif (une gouvernance se doit d'être formulée, et non pratiquée sans le savoir comme Monsieur Jourdain faisait de la prose) et un peu prématuré (puisque le comité local ne s'en réclame pas encore explicitement). On se contentera ici de répondre le mieux possible à deux questions : que signifient donc ces notions (qu'est-ce qui définit une gouvernance) ? qu'est-ce que le CCFD-Terre Solidaire, dans le champ de compétence et d'action qui est le sien peut bien avoir à nous dire là-dessus ?

A. cerner l'idée de gouvernance...

Il existe bien des définitions générales de la gouvernance, telles que celles-ci :

-La gouvernance est une « manière de concevoir et d'exercer l'autorité (au sein) d'une entreprise, d'une organisation, d'un Etat. Elle s'apprécie non seulement en tenant compte du degré d'organisation et d'efficience mais aussi et surtout d'après des critères tels que la transparence, la participation et le partage des responsabilités » (Avis de la Commission générale de terminologie et de néologie, paru au Journal Officiel du 22/04/2009)

- la gouvernance désigne « l'ensemble des mesures , des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat , d'une institution ou d'une organisation, qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale, internationale » (définition proposée par le site « toupie.org »)

Pour qu'elles prennent toute leur signification ou pour en préciser la substance, le plus simple est de présenter quelques exemples, choisis parmi les nombreux « laboratoires » de la gouvernance (ou espaces d'application du concept), à commencer par la *corporate governance* qui a largement ouvert la voie aux réflexions et transpositions ultérieures .

L'exemple de la gouvernance d'entreprise

Le champ de cette gouvernance s'est pour l'essentiel constitué dans les années 1990, même s'il enracine un peu plus loin¹³. Dans le contexte du nouveau capitalisme financier et

¹³ l' origine de cette conception doit être recherchée dans la thèse de A. Berle et G. Means « *The modern corporation and private property* » , 1932 La séparation prononcée dans les grandes firmes américaines des fonctions de propriété exercées par les actionnaires et de gestion assurées par les dirigeants , était à l'origine d'une dégradation des performances pour les actionnaires en raison de la défaillance de systèmes de contrôle. Dans le contexte du New Deal , inspiré un renforcement de la réglementation boursière création de la « Securities and Exchange Commission » (SEC) chargée de surveiller les opérations boursières et de protéger les investisseurs. Le champ de réflexion ainsi inauguré a inspiré ensuite une représentation partenariale des

du néo-libéralisme triomphant, la « *corporate governance* » se propose réviser au sein des firmes l'articulation des pouvoirs respectifs de deux grands acteurs aux intérêts réputés contradictoires : d'un côté, des actionnaires qui entendent tirer le meilleur parti de leurs investissements, de l'autre des dirigeants qui cherchent à privilégier leur pouvoir et leur rémunération en valorisant les informations dont ils disposent. La gouvernance cherche justement à réduire ces « asymétries d'information » autant qu'à inciter les managers à gérer l'affaire au mieux des intérêts des actionnaires (c'est-à-dire en déployant les méthodes propres à maximiser la création de la valeur actionnariale, notamment par le contrôle des coûts et par l'innovation)¹⁴. C'est là le cœur du propos, même si l'on trouve parfois une conception un peu plus large de la gouvernance d'entreprise, étendue à l'ensemble des parties prenantes : actionnaires, dirigeants, créanciers, clients et salariés ...

En découle alors un ensemble de principes et de règles, qui régissent les modes d'interaction des acteurs et encadrent les processus de décision et de gestion :

- la *transparence* de l'information donnée aux actionnaires, qui inclut le devoir des dirigeants de rendre des comptes (*accountability*), et l'usage d'une réglementation comptable conforme aux normes ;

- une définition claire des droits (et devoirs ?) des actionnaires, qui intègre la tenue des assemblées générales et surtout le respect des droits des actionnaires minoritaires ;

- une distribution des pouvoirs garante de la bonne conduite de la firme et du contrôle de sa gestion, ce qui renvoie à des choses comme la composition du conseil d'administration (procédure d'élection, attributions, rémunérations), la procédure d'élection des membres des conseils, la nomination d'administrateurs indépendants, et la séparation des fonctions de président et de directeur général...

- une rémunération jugée convenable des dirigeants, qui peut comporter des « incitations » (comme les *stock options*), mais doit être rendue publique.

C'est au regard de tels critères que les investisseurs institutionnels évaluent la gouvernance des entreprises.

Un système de gouvernance se définit ou se caractérise donc par :

-la définition d'un objectif majeur ou plus exactement d'un « intérêt commun supérieur » : dans le cas présent, il s'agit de « sécuriser » l'investissement financier et de faciliter la création de la valeur ;

-l'identification d'acteurs appelés à coopérer, dans le cadre d'une conception partenariale de l'organisation associant ici les dirigeants (mandataires) aux actionnaires (mandants)

-la définition explicite de principes de gouvernance, insistant notamment sur la transparence

-les règles du jeu qui en dérivent, et qui garantissent le respect des intérêts des « ayants droits »

Un deuxième exemple, pris dans un registre différent, complètera utilement cette première approche. Il concerne l'Europe, volontiers présentée comme un espace particulier de gouvernance, sinon comme un modèle possible.

relations entre actionnaires et dirigeants et alimenté les travaux des économistes anglo-saxons.(source : Encyclopedia Universalis)

¹⁴ Dominique Plihon : « *Le nouveau capitalisme* » ; ed. La Découverte, collection Repères , 3^{ème} édition 2009 . Le chapitre 3 décrit la mise en place du capitalisme actionnarial et le poids croissant des investisseurs institutionnels, ainsi que leurs effets sur la gouvernance des entreprises et les méthodes de management.

La gouvernance interne de l'Union Européenne

Le « livre blanc de la gouvernance européenne »¹⁵ définit la gouvernance *interne* de l'Union comme « *l'ensemble des règles, processus et comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen* ». Il s'interroge donc sur la manière dont l'Union utilise les pouvoirs qui lui sont conférés par les citoyens et entend combler « le déficit démocratique de ses institutions », dont le fonctionnement paraît souvent si lointain et tellement compliqué.

Pour ce faire, l'Union « doit renouveler la méthode communautaire en suivant une approche qui parte davantage de la base que du sommet », en respectant cinq grands principes de gouvernance qui souvent se conjuguent :

- l'*ouverture*, qui impose à la fois le « renforcement des interactions avec les collectivités régionales et locales et la société civile » et une plus grande facilité d'accès aux informations et documents institutionnels (transparence) ;
- la *participation*, qui appelle un dialogue plus systématique avec les représentants des collectivités « à un stade précoce de l'élaboration des politiques communes » ;
- la *responsabilité*, qui pousse à clarifier « le rôle de chacun dans le processus législatif et exécutif », et met chaque institution en demeure « d'expliquer son action et d'en assurer la responsabilité » ;
- l'*efficacité* (« de meilleures politiques, de meilleures réglementations, et de meilleurs résultats ») et la *cohérence*, qui passent par la simplification de la législation européenne et la recherche d'un « juste équilibre entre l'imposition d'une approche uniforme là où elle est nécessaire et l'introduction d'une plus grande souplesse sur le terrain » .

Ces principes viennent renforcer deux autres, tout aussi *essentiels* et déjà en place :

- la *subsidiarité*, qui est inscrite dans le Traité de Lisbonne sous cette forme « *en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » (art.5 §3)
 - la *proportionnalité* : dans les domaines qui relèvent de sa compétence, *l'intensité* de l'action des institutions européennes doit se limiter à ce qui est nécessaire ; quand plusieurs modes d'intervention sont possibles, l'Union doit choisir, à efficacité égale, celui qui laisse le plus de liberté aux états membres et aux particuliers.
- (Autrement dit : une intervention européenne est-elle réellement nécessaire ? quel est alors le niveau européen le plus adéquat ? comment proportionner les mesures aux objectifs ?)

On retrouve bien là des traits de la gouvernance déjà identifiées (un objectif majeur ; des principes à mettre en œuvre, traduits par des règles pratiques) . En creusant un peu, s'y ajoutent d'autres facettes de la notion de gouvernance :

- l'existence d'instances de *consultation* plus ou moins formelles (le comité consultatif des Régions ; les procédures de consultation des associations et des parties concernées par tel ou tel projet de directive),
- l'existence de mécanismes de *contrôle* « indépendants » (la cour des Comptes par exemple, mais aussi les enquêtes de vérification menées par les services de la Commission ou les agences de régulation nouvelles prévues par le livre blanc)

¹⁵ « Gouvernance européenne : un livre blanc », Bruxelles, 2001(voir : eur-lex.europa.eu). Le livre blanc initie toute une démarche collective , marquée par une déclaration commune (dite de Laeken) puis la réunion d'une convention européenne (2002-2003) dont les travaux ont contribué à préparer le Traité de Lisbonne.

- les possibilités de *recours* offertes aux « ayants-droits » - états ou particuliers (le médiateur européen, la Cour Européenne de Justice) ;
- une certaine « désidéologisation » du politique, par sa « technicisation » : c'est pourquoi le cheminement législatif au sein de l'Union recourt volontiers à « l'expertise » (on recense ainsi plus de 200 « comités d'experts » chargés de l'élaboration des directives)

A cette gouvernance interne de l'Union Européenne dans son fonctionnement institutionnel s'ajouterait une forme de gouvernance politique régie par la déclaration des droits de l'Homme. Cette Europe des droits de l'Homme réunit elle aussi les composantes de la gouvernance : identification d'intérêts communs supérieurs (paix, liberté et justice) consacrés par un « pacte fondateur », principes (respect des droits et libertés civiques, libre circulation ...), règles du jeu visant le libre épanouissement des dynamiques privées dans le cadre défini par la loi, instances de contrôle et possibilité de recours (Cour Européenne des Droits de l'Homme)

ambiguïtés et équivoques de la « bonne gouvernance » appliquée aux Etats

Dans les sociétés démocratiques libérales, l'idée de gouvernance a très vite gagné le domaine de la pensée et de la gestion politique. Appliquée aux pouvoirs publics et aux administrations, la gouvernance peut être entendue comme un *système souple de gestion*, (ou un mode nouveau d'interaction entre l'état et la société) auquel s'attachent les connotations suivantes :

- un souci de coordination des actions pour rendre l'action publique plus efficace ;
- un certain « décentrement » de la prise de décision, avec la multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans cette décision ;
- une « dynamique intégratrice » appuyée sur la promotion du « partenariat » et la recherche d'une « participation de tous » ;
- la mise en place de nouveaux modes de régulation plus souples, qui permette « l'épanouissement régulé des créativité » , qui préfère l'arbitrage à l'interdiction , la négociation à la règle rigide, l'incitation à l'obligation formelle ;
- une exigence de transparence qui parcourt toute la démarche et repose sur le droit fondamental d'être informé.

Tout cela paraît bienvenu. La gouvernance a tout l'air de promouvoir l'esprit démocratique, les « rapports d'horizontalité », la diversité, l'initiative et la négociation ; ce qui serait le signe qu'elle est « bonne ».

Appliquée à l'Etat, cette perspective en modifie le rôle et le statut traditionnel. L'Etat devient un élément d'un système d'interactions plus vaste¹⁶ et met en veilleuse le principe hiérarchique et autoritaire qui le conduit habituellement. Il ne s'agit plus pour les gouvernements de décider de manière péremptoire et univoque, mais d'aménager des espaces de négociation et de veiller à leur bon fonctionnement, ou de se cantonner à la position d'arbitre éventuel.

On en saisit d'emblée les implications, dans le domaine économique par exemple : gouverner, c'est moins fixer et réaliser des objectifs qu' « établir et surveiller un terrain de jeu »¹⁷. Dans un monde de compétition, le rôle des pouvoirs publics peut alors consister à lever les

¹⁶ Aussi importe-t-il de distinguer nettement « le gouvernement » (qui est une entité concrète fonctionnant volontiers sur le mode hiérarchique) et la gouvernance (qui est un système et une manière de faire)

¹⁷ Ph. Moreau Defarge ,op.cit.,p. 27

obstacles aux initiatives, à préserver et organiser le libre jeu de la concurrence. Que se passe-t-il lorsque cela s'accompagne d'un relatif désintérêt pour la régulation, censée venir des marchés eux-mêmes ? quand on oublie que le monde réel n'assure pas spontanément l'égalité entre les protagonistes (censée permettre « l'engagement de chacun dans un projet commun »), ni un droit égal à l'information (qui est en fait un enjeu de pouvoir) ?

Les détracteurs de la gouvernance –car il en existe- voient ici la marque des années de « révolution néo-libérale » qui constituent l'arrière-fond sur lequel s'est déployée la réflexion sur la gouvernance : les premiers promoteurs anglo-saxons du *New Public Management* ont relevé la difficulté pour l'Etat d'asseoir sa légitimité, et l'effritement d'une capacité de pilotage en phase avec les besoins nouveaux de l'économie et de la société ; ils en ont tiré une vision minimaliste de l'Etat, qui doit revenir à son « cœur de métier » et se délester d'un certain nombre d'autres fonctions.

Certains critiques considèrent donc les théories de la gouvernance comme une idéologie du désengagement de l'Etat avalisant la fin de l'état-providence. Les plus radicaux dénoncent même « une théorie de la décomposition de l'Etat » : substituer la « gouvernance » au « gouvernement » est le signe d'une rupture du pouvoir de l'Etat jusque là garant de la souveraineté populaire au profit « d'une démocratie participative n'ayant aucun attribut réellement *politique* » ; ce glissement consacrerait le passage d'une société soucieuse de l'intérêt général à « une société pragmatique, particulariste et utilitariste, garante d'intérêts économiques singuliers, dans laquelle la notion de bien commun n'a plus de place véritable » (J.C Mathias).

La critique peut facilement être étendue à la « *bonne gouvernance* » telle que la définissent les grands bailleurs de fonds internationaux (Banque Mondiale ,FMI) , qui en adressent l'exigence aux pays qui les sollicitent ou qu'ils soumettent aux fameux PAS (plans d'ajustement structurel).

Leur propos n'est évidemment pas de se montrer « méchants » ou d'empêcher les gens de vivre ; mais à leurs yeux une gouvernance pour être bonne doit être efficace (économiquement surtout), responsabiliser l'Etat, éviter le gaspillage, combattre la corruption, etc. La Banque Mondiale n'est d'ailleurs pas la seule à conditionner son aide. Mais à la différence des bailleurs de fonds bilatéraux (comme les Agences pour le développement européenne, états-unienne ou canadienne) qui souhaitent avant tout des réformes touchant aux libertés civiles et au pluralisme politique, considérées comme indispensables au développement, elle met en avant des impératifs de gestion économique et administrative, de management des ressources et l'adoption de politiques « pertinentes » (à ses yeux). Ce qui se traduit le plus souvent par la transposition à la chose publique des principes de bonne gestion des entreprises, et l'application sans nuance de la vulgate néo-libérale. Pour le dire autrement : « tout Etat [développé ou non] aspirant à la prospérité doit se vendre aux touristes, aux investisseurs, aux opérateurs financiers, aux institutions internationales, aux agences de notation. Cet Etat doit offrir des garanties de bonne gouvernance : respect de la propriété privée, transparence des procédures, égalité de traitement entre nationaux et étrangers, libre circulation des capitaux ... » (Ph Moreau Defarges, op.cit ; p.39).

Dans cette perspective, la légitimité des pouvoirs publics n'est plus tenue pour acquise a priori , et les intérêts publics ne sont plus de son seul ressort. En Afrique notamment, les PAS se sont traduits par le démantèlement de l'appareil étatique (il est vrai pesant et d'efficacité variable).L'Etat, obligé d'appliquer des politiques dictées de l'extérieur y laisse une partie de sa souveraineté ; il est en outre concurrencé de l'intérieur dans le champ économique par de nouveaux acteurs, nés de la suppression des offices publics de commercialisation des produits d'exportation et de la privatisation obligée de pans entiers

d'activités autrefois réservés à la puissance publique (distribution de l'eau et de l'électricité ; téléphonie, transports) .

B. Le CCFD-Terre Solidaire face à la gouvernance : Quelques points de repère

Au fil des dossiers de cette année se dessine une représentation de la gouvernance qu'on peut essayer de résumer en trois ou quatre points.

Un constat réaliste

Nous avons tous une conscience aiguë des insuffisances de la gouvernance mondiale sous sa forme actuelle.

Le « système onusien » brille par sa référence à la DUDH, par l'existence d'organismes de portée mondiale (l'OMS, l'OIT...), par sa conception de la paix « comme construction permanente et non comme une simple trêve », ou parce qu'il a su faire de la survie de l'humanité et de la protection de l'environnement une question politique transversale et universelle. Il séduit par son approche « inclusive », plutôt démocratique et somme toute légitime, en dépit des retards apportés à la réforme de ses institutions (l'élargissement du Conseil de sécurité par exemple, ou encore l'insigne faiblesse de l'ECOSOC¹⁸) ; mais il décourage par ses lenteurs ou sa médiocre efficacité. Le besoin d'action multilatérale est souvent mieux satisfait par des approches « régionalisées » (comme l'Union européenne) ou « spécialisées », quand se forme autour d'un problème donné un groupe d'Etats concernés, « c'est-à-dire désireux et capables d'agir de façon significative », jusqu'à négocier et signer des traités partiels¹⁹

Le souci d'efficacité a conduit à l'affirmation des « G », en particulier G8 et G20 qui inspirent au politologue Bertrand Badie quatre questions, d'ailleurs liées :

- leur représentativité, qui peut être d'autant plus contestée qu'ils tendent à se comporter comme « un gouvernement du monde » dont la légitimité n'est pas tenue pour acquise;
- leur multilatéralisme sélectif, qui se méfie des pays émergents (encore largement perçus comme sources de contestations et d'instabilités), et plus encore de la « plèbe » ;
- leur « oligarchisme » le G20 « représente 90% du PIB mondial et 70 % de la population : pourtant « les grands enjeux sociaux mondiaux se trouvent parmi les 173 autres Etats » ;
- et enfin la dérive « aristocratique » qui régit la division du travail entre les G : le G20 intègre les nouveaux riches, « pour parler de gros sous » ; « dans le G7 (sans la Russie assimilée aux parvenus), on se retrouve entre démocraties occidentales »²⁰

¹⁸ les vainqueurs de la seconde guerre mondiale détiennent toujours un droit de veto ; le conseil ne compte encore aucun pays africain. Le Conseil Economique et Social (ECOSOC), qui « pourrait devenir une instance de suivi des DESC demeure à ce jour « un espace sans pouvoir »

Voir l'article de Catherine Gaudard, directrice du Plaidoyer : « *Des propositions pour un long combat* », pp.12-14

¹⁹ Paul Champsaur, ancien directeur général de l'INSEE, « Quel multilatéralisme? », La Croix, 15-11-2010, p.

²⁰ Bertrand Badie : « *Les enjeux d'une gouvernance mondiale renforcée* » ; propos recueillis par JP Rivière, dossier « thème », pp 15-16. On trouvera une autre interview intéressante du même politologue sur le site du journal *Le Monde* (le monde.fr), en date du 12 janvier 2010 : « *Crises mondiales : échecs de gouvernance ?* ».

Le G5 apparut en 1975 (France, Allemagne, Grande Bretagne, Japon, Etats-Unis) associant quelques puissances grandes et moyennes comme acteurs de la régulation économique et sociale ; il est très vite passé à 7 (Italie et Canada). Le G8 accueille en plus la Russie sur les dossiers politiques. Le G20 intègre les principaux « pays émergents ». L'oligarchie, c'est le pouvoir aux plus puissants ; l'aristocratie c'est le pouvoir « aux meilleurs »

La gouvernance mondiale dans ses aspects économiques, est aussi portée par les organismes internationaux « sectoriels » comme l'OMC, vertement critiqué par les pays du Sud, ou les institutions financières internationales, qui tardent à se réformer tout en gardant un contrôle sur la formulation des politiques macroéconomiques mondiales, en dépit de résultats mitigés en matière de développement et de stabilisation financière.

En somme, la gouvernance mondiale partage les équivoques de toute « gouvernance globale » : elle postule une égalité des acteurs et une transparence qui n'existent pas dans le monde réel ; elle est « douce » tant que « les joueurs » sont raisonnables et qu'il n'y a pas de perturbation grave, mais en cas de tempête resurgissent les comportements anciens (chacun pour soi, raison du plus fort) et les vieux impératifs (un commandant, des règles dures et des sanctions) ; elle promeut le dialogue mais les négociations semblent se heurter à l'irréductibilité de certains conflits, notamment ceux qui expriment un besoin d'ancrage identitaire, terrain souvent propice aux intégrismes de tout genre. (Ph. Moreau Defarges). Au fond, l'idée d'une Gouvernance globale ne s'appliquerait bien qu'à un monde déjà pacifié et délivré de la misère : d'une certaine manière, elle présuppose ce qu'elle vise. Aussi a-t-elle toujours l'allure d'un « bricolage soumis à des ajustements permanents » et « condamné à l'imperfection »

Faut-il pour autant jeter le bébé avec l'eau du bain ? Renoncer à toute gouvernance au motif qu'il n'existe que des « configurations impures » et instables ? Sûrement non, puisque la mondialisation, de toute façon, en impose une, et que le besoin d'action multilatérale n'a jamais été aussi grand. « Pour exiger des changements, la société civile s'adressera longtemps encore aux instances existantes », « G » compris puisqu' « il est souvent plus rapide d'obtenir une décision du G8 qu'une décision à l'échelle des Nations Unies » (C. Gaudard).

Clarifier notre propre conception de la « bonne gouvernance »

S'il faut dans l'immédiat « faire avec ce qu'on a », rien n'interdit d'en appeler à une autre forme de « bonne gouvernance ».

Reconnaître l'importance d'un développement durable et équitable pour toutes les nations (de tous les hommes et de tout l'homme), c'est définir un « intérêt supérieur commun » propre à la gouvernance, établir ou proposer une hiérarchie parmi les normes internationales qui s'imposent à l'ensemble des acteurs publics ou privés. Ce qui revient pour nous à mettre en avant les valeurs et les objectifs politiques, sociaux culturels et écologiques – reconnus par la DUDH et les Pactes- au-dessus des objectifs exclusivement économiques et financiers.

L'adoption de ce cadre de référence n'est pas sans conséquences. Elle conduit par exemple à mettre systématiquement en face de leurs responsabilités les organismes qui se réclament d'une « bonne gouvernance », à l'instar de l'OCDE, qui professe officiellement le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'Homme autant que la promotion de la prospérité économique et de la cohérence sociale. Elle invite aussi à remettre en cause le poids relatif et le rapport de force actuel entre les bailleurs de fonds internationaux et de l'OMC et les organisations qui défendent les DESC (l'OMS et OIT). Elle amène encore à mesurer la « bonne gouvernance » autrement, tout comme la réflexion sur la croissance et le développement conduit à définir d'autres mesures que le seul PIB/tête : à cet égard le travail

entrepris par le Forum pour une Nouvelle Gouvernance Mondiale promet d'être plus satisfaisant que la brassée d'indicateurs établie par la Banque Mondiale²¹

Une autre idée forte se dégage de la lecture des dossiers 2010 du CCFD-Terre Solidaire : toute forme de gouvernance, à toute échelle, devrait être passée au crible de la *subsidiarité*. Cette notion, déjà évoquée plus haut, reprend un vieux principe ecclésial, issu du droit canon et dûment retenu par l'enseignement social de l'Eglise (voir encadre joint). Le CCFD a d'ailleurs confié au soin du père Henri Madelin d'en exposer la substance, sous sa forme laïcisée : « la priorité dans l'organisation d'une société est de toujours respecter ce qui s'opère au plus près des gens et de ne privilégier des cercles plus larges que s'ils peuvent faire « mieux » que ceux situés en bas de l'échelle sociale »²² La gouvernance relève donc d'une dynamique interactive, que l'auteur résume en trois questions : « quel est le meilleur échelon pour agir efficacement ? quel est le meilleur niveau pour exercer les compétences nécessaires ? avec quelles institutions le « mieux » a-t-il des chances de l'emporter ? »

La subsidiarité vue par le « *Compendium de la doctrine sociale de l'Eglise* »
(publié par le conseil pontifical Justice et Paix ; édition française 2005 Bayard-Cerf-Fleurus-Mame)

La subsidiarité est traitée au chapitre 4 comme l'un des *principes permanents* de la DES, au même titre que le principe du bien commun, celui de la destination universelle des biens (et son corrélat : l'option préférentielle pour les pauvres), la solidarité et la participation, qui découlent tous du principe fondamental de la dignité de la personne humaine.

185- « Présente dès la première grande encyclique sociale, la subsidiarité figure parmi les directives les plus constantes et les plus caractéristiques de la DES. Il est impossible de promouvoir la dignité de la personne si ce n'est en prenant soin de la famille, des groupes, des associations, des réalités territoriales locales, bref de toutes les expressions associatives de type économique, social, culturel, sportif, récréatif, professionnel, politique, auxquelles les personnes donnent spontanément vie et qui rendent possible leur croissance sociale effective. Tel est le cadre de la *société civile*, conçue comme l'ensemble des rapports entre individus et entre sociétés intermédiaires, les premiers à être instaurés et qui se réalisent grâce à « *la personnalité créative du citoyen* »^{*} Le réseau de ces rapports irrigue le tissu social et constitue la base d'une véritable communauté de personnes, en rendant possible la reconnaissance de formes plus élevées de socialité.

.../...

²¹ La bonne gouvernance peut ou pourrait se mesurer ; c'est du moins ce que certaines institutions internationales essayent de faire, notamment l'Institut de la Banque Mondiale et le Forum pour une nouvelle gouvernance mondiale. Dans les deux cas il s'agit de construire, à partir de données diverses, des indices composites caractérisant la position de chaque pays sur six thématiques. La Banque mondiale tend à privilégier « l'accountability » (l'obligation de rendre des comptes), la stabilité politique et « l'efficacité » globale des gouvernements, sans oublier le contrôle de la corruption. Le Forum retient le développement durable et le développement humain, les droits de l'homme, l'état de droit et la Paix et la sécurité (sécurité nationale envisagée à travers les conflits en cours, la présence ou non de réfugiés et de personnes déplacées ; et sécurité publique estimée à partir du climat politique, de la criminalité violente et du nombre d'homicides). L'indicateur final pour chacun de ces thèmes, qui est cartographié, varie en général de 0 à 1 : en matière de « paix et sécurité », les valeurs les plus faibles concernent l'Irak (0,406) et le Soudan (0,430) ; les plus élevées : l'Islande (1) et la Norvège (0,974)

²² Henri Madelin, sj : « *la subsidiarité, un choix de gouvernance* » (dossier 'Thème' pp. 10-11) rappelle l'ancienneté de principe ecclésial et en dévoile l'actualité ; on retrouvera le même article dans « Vivre le Carême » (pp.10-11)

186- L'exigence de protection et de promotion de ces expressions sociales a été soulignée dans l'encyclique de Pie XI « *Quadragesimo anno* » (1931, 203) : « *De même qu'on ne peut enlever au particulier, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes. L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber* ». Les sociétés d'ordre supérieur doivent au contraire adopter à leur égard des « cellules mineures » de la société une attitude d'aide (*subsidium*) et l'état s'abstenir de tout ce qui restreindrait leur « espace vital ».

187. Certaines formes de concentration, de bureaucratie, de présence « injustifiée et excessive » de l'Etat contreviennent au principe de subsidiarité. (en revanche), *correspondent* au principe : (...) la mise en valeur des associations et des organisations intermédiaires (...), la sauvegarde des droits de l'homme et des minorités (...) une responsabilisation appropriée du citoyen dans son rôle en tant que partie active de la réalité économique et sociale du pays »

188. Il est des circonstances qui peuvent porter *momentanément* l'Etat « à exercer une fonction de suppléance » (par exemple en stimulant l'économie si la société civile n'est pas en état de le faire, ou pour créer les conditions de la justice ou d'une plus grande égalité). Toutefois cela ne doit pas remettre en cause ou mortifier le principe de subsidiarité : le « critère de discernement quant à son application » demeure le « bien commun, correctement compris »

♦ Jean Paul II « *Sollicitudo rei socialis* », 15 (1988); sur le sujet les références magistérielles sont nombreuses : on peut citer « *Quadragesimo anno* » (Pie XI, 1931), « *Gaudium et spes* », 65 (Concile Vatican II, 1966), « *Centesimus annus* » 49 (Jean Paul II, 1991);

La gouvernance c'est aussi l'affaire de la société civile, à tous les échelons

« Longtemps une affaire d'Etats, la gouvernance mondiale doit compter depuis une vingtaine d'années, avec une *société civile* de plus en plus organisée et bien décidée à faire émerger une mondialisation tournée vers le respect des droits fondamentaux ».

Cette société civile apporte sa propre contribution à la gouvernance mondiale. Les ONG (à commencer par celles qui ont été évoquées : TJN, Transparency, OXFAM, et toutes celles qui participent au CRID) exercent une pesée continue par les critiques et leurs campagnes ; le Forum Social Mondial donne à voir et à vivre une autre forme de mondialisation, qui ne serait pas dominée par les forces du marché, respectueuse des droits fondamentaux, de la diversité des contextes et des identités.

Cette mobilisation n'attend pas nécessairement les réformes institutionnelles globales pour s'exprimer ; elle les précède et les appelle ; elle interpelle les « G » et les états (sur l'annulation de la dette ou les paradis fiscaux, par exemple) ; elle pousse à la mise en place de règles du jeu plus contraignantes là où elles paraissent nécessaires. Elle développe d'autres tactiques : mettre en place des règles du jeu pour chaque sujet, ou pour chaque droit fondamental, puis pousser pour leur donner un caractère plus contraignant en passant par leur adoption dans les législations nationales et européennes, sinon mondiales.

Il faut du temps, de la constance et de la tenacité, pour faire bouger les choses ; mais les avancées existent : la campagne « contrôlez les armes » (2003) aboutit à l'adoption d'un traité sur le commerce des armes (2012) ; la campagne en faveur d'un code de conduite pour un droit à l'alimentation (amorcée en 1998) a débouché sur les « Directives Volontaires » adoptées par la FAO (2004) ; la campagne « halte au hold-up » (2007-08) n'est pas étrangère aux premières ébauches d'une obligation de « reporting »...

La gouvernance mondiale renvoie à des décisions qui paraissent bien éloignées du citoyen ordinaire. C'est pourtant de notre place, dans nos lieux de vie, que nous participons aux campagnes et aux actions. Les membres de la « société civile » sont toujours ancrés quelque part, et pourtant leur engagement local entretient des liens avec la solidarité internationales, parfois très évidents (par exemple dans la participation à un collectif de défense des droits des migrants ou au réseau Education sans frontières). C'est pourquoi il serait dommage de « méconnaître ou d'ignorer les pouvoirs, les lieux de dialogue dont nous disposons » sur nos propres territoires. Il est une « gouvernance *locale* », qui se vit au sein de tout groupe où se dessine de manière collective l'avenir d'une part de la communauté humaine : entreprises, syndicats, partis politiques, associations »²³. Pascal Vincens identifie de la sorte sept « lieux » de participation qui vont du simple exercice du pouvoir de tout citoyen à exercer son droit de vote, son droit de regard et d'interpellation sur les affaires de la cité, jusqu'aux espaces « multiparties » qui associent différentes familles au sein d'un projet commun, tel que l'Agenda 21²⁴, en passant par le secteur associatif, le syndicalisme et l'engagement politique.

Quelques-uns de ces lieux participent aux réseaux constitutifs d'une gouvernance plus large, susceptibles de relayer « plus haut » idées et initiatives. Mais ce sont d'abord autant d'espaces à investir au service de la solidarité internationale, où nous pouvons sensibiliser au développement, ne serait-ce que par petites touches : « ainsi au sein d'un club sportif, lors de l'achat du matériel et des équipements divers », peut-on « inviter à la réflexion sur les conditions sociales dans lesquelles ces produits sont fabriqués ». C'est aussi en ces lieux que nous pouvons être « acteurs de la transformation au Nord », en plaidant pour la réforme du modèle de développement dominant et l'épanouissement d'alternatives, ce qui n'est pas moins important : « notre conception du monde ne peut pas se contenter de contrôler, de réformer ce modèle au Sud pendant que nous le laisserions pleinement agir chez nous »...

III. « Du sud au Nord, nous changeons déjà le monde » :

Dans le droit fil de ce qui précède, on conçoit que les « efforts menés au niveau de la gouvernance mondiale n'ont de sens et de poids que s'ils sont liés à des mobilisations locales, régionales ou nationales ».

Le dossier « Thème », soucieux d'illustrations concrètes, en donne trois exemples emblématiques : le droit des migrants, la question de l'accès à la terre²⁵, et la question du financement du développement, abordée via la lutte contre les paradis fiscaux. On ne retiendra ici que ce dernier point, parce qu'il est dans le prolongement de ce qui a été abordé l'an passé, et en raison de l'actualité de la campagne du CCFD-Terre Solidaire « sauvons

²³ Pascal Vincens, directeur EAD : « *s'engager dans la gouvernance locale au service du développement* » ; dossier Thème, pp.17-19

²⁴ L'idée des Agendas 21 est issue de la conférence de Rio (1992) qui appelait à mettre en place des outils en faveur du développement durable dans toutes ses dimensions. L'Agenda formalise un plan d'actions concrètes basé sur un diagnostic et large concertation, impliquant les membres des collectivités locales et toutes les composantes de la société (associations, entreprises, citoyens ...) Plus de 570 collectivités locales (communes, départements, régions) ont adopté à ce jour un Agenda 21.

Pour en savoir plus : www.agenda21france.org ou www.comité21.org

²⁵ Article de Nina Marx (chargée de mission Migrations internationales) : « Sur les routes du Sahara, entre violation des droits et solidarité » (pp.20-21) ; présentation de l'action de la Cimade à Marseille par JP Rivière (pp.22-23) / Article de Walter Prysthon Jr (chargé de mission Amérique Latine) : « l'accès à la terre et le droit à l'alimentation », au Guatemala (pp.24-25) ; présentation d'un cas en Touraine mettant en scène « terre de liens », par JP Rivière (pp.26-27)

l'argent » : sans doute avez-vous vu l'un des spots ou l'une des affiches sur « Monsieur l'Argent », détourné et prisonnier des paradis fiscaux, qui « désespère de l'usage égoïste que quelques-uns font de lui, alors qu'il voudrait être utile à tous »...²⁶

A. Comptes et mécomptes du G20

En dépit de belles déclarations (dont la plus connue pour les Français reste le fameux : « *les paradis fiscaux, le secret bancaire, c'est terminé* » de N. Sarkozy, président de la République, le 24 septembre 2009 ; mais ce n'est pas la seule), ce dossier est bien loin d'être clos.²⁷ Quel bilan peut-on faire plus d'un an après le sommet du G20 d'avril 2009 ?

Un enjeu important pour le développement

Le lien entre les paradis fiscaux et le développement, c'est la fuite des capitaux et l'évasion fiscale que facilite et encourage l'existence des paradis fiscaux. Pour souligner l'enjeu, il suffit de rappeler ici que ces dérives représentent 600 à 800 milliards d'euros chaque année : autant d'argent sur lequel les gouvernements des pays du Sud ne peuvent rien prélever. La corruption représenterait 3 à 5 % du total, et le crime organisé 30-33% ; la part de la fraude et de l'évasion fiscale (à commencer par celle des firmes transnationales) se situe donc entre 60 et 65 %. L'ensemble équivaut à cinq fois le montant de l'Aide Publique au Développement. Ainsi, pour la seule Afrique, « pour un milliard d'euros d'aide versée, cinq milliards d'euros fuient le continent vers l'une des 72 destinations off-shore recensées dans le monde » (JP Rivière).

Le chantier est donc de taille ; la réponse du G20 et de l'OCDE chargée de la mettre en musique, n'a pas été vraiment à la hauteur.

Une évaluation critique des décisions du G20

(rapport du CCFD-Terre Solidaire, « Paradis fiscaux : bilan du G20 en douze questions », avril 2010)

Suite au sommet du G20 à Londres l'OCDE a publié des listes, établies selon le degré de coopération avec les administrations fiscales. La liste noire regroupait des Etats qui ne s'étaient pas engagés à respecter les règles internationales en matière de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscale ; à l'opposé, la « liste blanche » enregistrait les pays ou centres financiers « se conformant substantiellement aux standards de l'OCDE ». Deux listes « grises »- gris clair et gris foncé- rassemblaient grosso modo ceux qui envisageaient se s'y plier mais n'avaient pas encore signé -à l'époque- la douzaine d'accords bilatéraux de coopération fiscale qui suffisent à s'exonérer de la grisaille, pour intégrer « la bonne liste » (voir encadré ci-après)

Paradis fiscaux : les listes de l'OCDE

Il n'existe pas d'approche unique et globalisée des paradis fiscaux et judiciaires, mais trois organismes internationaux qui traitent chacun d'un aspect de la question : l'OCDE se préoccupe avant tout de l'évasion fiscale ; le GAFI (Groupe d'action financière) mis en place par le G7 pour lutter contre le blanchiment ; le Forum de stabilité financière (FSF, créé par le G8) chargé de la régulation financière. Cette manière de

²⁶ Campagne réalisée avec l'agence commerciale Euro RSGC, déclinée de plusieurs manières. Monsieur l'Argent a aussi un profil Facebook. Une pétition en ligne accompagne le tout.

²⁷ Voir le rapport du CCFD-Terre Solidaire d'avril 2010 : « *paradis fiscaux : bilan du G20 en douze questions* », rédigé par Renaud Fossart et Jean Merckaert., qu'on peut retrouver sur ccfd-terresolidaire.org

« saucissonner » les choses n'est pas des plus commodes, et sans doute pas des plus efficaces. Quoi qu'il en soit, depuis l'an 2000 chacun de ses organismes établit et publie des « listes noires » de territoires contrevenants aux règles ou bien peu coopératifs.

Progressivement, la plupart des pays qui figuraient sur les listes noires ont été retirés après s'être engagés à coopérer, au point qu'il ne restait plus que trois noms sur la liste OCDE.

Suite à la réunion du G20 d'avril 2009, l'OCDE a publié de nouvelles listes, établies selon le degré de coopération avec les administrations fiscales, qui introduisent des nuances de « gris ». La liste noire regroupe donc des Etats qui ne sont pas engagés à respecter les règles internationales en matière de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscale ; à l'opposé, la « liste blanche » enregistre les pays ou centres financiers « se conformant substantiellement aux standards de l'OCDE ». Les deux listes « grises » rassemblent ceux qui s'y sont engagés mais n'ont pas encore signé -à l'époque- une douzaine d'accords bilatéraux : il suffit en effet pour intégrer « la bonne liste » de souscrire des conventions de coopération fiscale avec une douzaine de pays.

Etat des lieux au printemps 2009 (à vos atlas !) :

« **liste noire** » : Costa-Rica, Malaisie, Philippines (la liste est vide en 2010)

« **liste gris foncé** » :

Andorre, Anguilla, Antigua, Antilles Néerlandaises

Bahamas, Bahrein, Belize, Bermudes

Iles Vierges, îles Caïmans, îles Cook ; la Dominique

Gibraltar , Grenade, Liberia, Liechtenstein

Iles Marschall, Monaco, Montserrat, Nauru, Niue, Panama,

St -Kitts and Nevis, Sainte Lucie, Saint -Vincent et Grenadine, Samoa, San Marin,

îles Turks and Caicos, Uruguay, Vanuatu

« **liste gris clair** » :

Autriche, Belgique, Brunei, Chili, Guatemala, Luxembourg, Singapour, Suisse

« **liste blanche** » : beaucoup de monde , dont : Etats-Unis, France, Irlande, île de Man , Grande Bretagne....

Alors que l'idée même de communiquer un jour des informations à une administration fiscale était jusque là absolument exclue, plus aucun pays ne peut se permettre de refuser de discuter avec l'OCDE, y compris Singapour jusque là résolument hostile à toute démarche en ce sens. Pourtant, ce petit pas en avant reste à bien des égards insuffisant ; pour plusieurs raisons :

- ces listes sont « *le fruit d'un compromis diplomatique, car chaque pays du G20 a veillé à protéger ses dépendances ...le fait de mettre Jersey ou l'île Maurice sur la liste blanche et d'épargner Hong Kong, la City de Londres ou l'Etat du Delaware aux Etats-Unis enlève toute crédibilité à l'exercice* » (Jean Merckaert). Ces contradictions internes et contorsions diplomatiques au sein du G20 rendent illusoire toute ambition de liste OCDE objective et exhaustive. Mais on dispose d'autres outils, à commencer par la liste de *Tax Justice Network* , établie sur d'autres critères et bien plus réaliste. (voir encadré joint) :

- la faiblesse même du critère retenu pour entrer dans la liste blanche permettait dès le départ d'épargner plusieurs paradis fiscaux notoires (comme Jersey ou l'île Maurice). Fortement critiquée, l'OCDE a admis qu'intégrer la liste blanche « ne doit pas équivaloir à un blanc-seing » ; d'autant plus qu'une fois « blanchi » un paradis fiscal devient pratiquement

Le classement de Tax Justice Network

Tax Justice est un réseau international d'experts et d'associations qui s'intéresse notamment à la fraude fiscale et aux trafics financiers. Son approche des paradis fiscaux prend en compte des aspects négligés par l'OCDE, notamment le rôle des « trusts » et sociétés prête-noms employées pour cacher l'identité réelle des propriétaires d'avoirs financiers. Sa conception de la coopération fiscale est aussi plus exigeante, qui réclame 60 conventions bilatérales plutôt que la douzaine prescrite par le G20.

Le classement qui suit s'appuie sur un « indice d'opacité financière » (*financial secrecy index*), qui associe deux approches (évaluées par une combinaison de 12 critères) :

- l'une, qualitative, évalue les lois, réglementations et structures juridiques en fonction de la qualité du secret qu'elles offrent (secret bancaire, facilité d'installation de sociétés écrans,...)
- l'autre, quantitative, pondère chaque pays en fonction de sa taille et de son importance sur les marchés financiers mondiaux.

Classement novembre 2009, en fonction du « score final » FSI
(on se limite ici aux 20 premiers)

- | | |
|-------------------------------------|----------------------------|
| 1. Delaware (USA) | 11. Jersey |
| 2. Luxembourg | 12. Autriche |
| 3. Suisse | 13. Guernesey |
| 4. Iles Caïmans | 14. Bahrein |
| 5. City of London (Grande Bretagne) | 15. Pays-Bas |
| 6. Irlande | 16. Iles Vierges (USA /GB) |
| 7. Bermudes | 17. Madeire (Portugal) |
| 8. Singapour | 18. Chypre |
| 9. Belgique | 19. Panama |
| 10. Hong Kong | 20. Israël |
| | (...) |

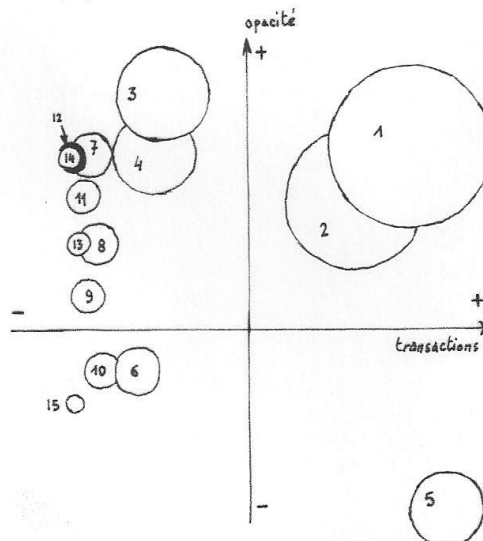
La revue « National Geographic » en a donné cette année une expression graphique expressive pour les 15 premiers

l'axe horizontal donne l'échelle des opérations (volume des transactions)

l'axe vertical traduit le degré d'opacité (indice fsi)

les numéros renvoient au classement (1= Delaware, 2= Luxembourg, etc)

(« Tax Havens : these are the world's most secretive tax havens, based on the transaction volume and transparency level »)



Le tableau final est donc assez différent du classement de l'OCDE. Il souligne notamment le rôle de certains pays européens et des Etats-Unis. La position de la Grande Bretagne sur le graphique, qui concède à la City de Londres une relative transparence, se comprend mieux quand on voit que beaucoup de paradis fiscaux sont en fait d'anciennes dépendances britanniques ...

Ce tableau présente aussi des points communs avec le classement OCDE comme en témoigne la « bonne place » des Iles Caïmans, fief des fonds spéculatifs (hedge funds); en outre, les pays de la « liste grise » figurent dans la suite du classement (non reproduite), qui retient au total 60 territoires.

insensible à la pression internationale ; l'OCDE suivra donc de près la mise en œuvre de l'exercice « d'auto-évaluation » lancé en mars 2010 par le Forum Fiscal Mondial²⁸.

²⁸ des équipes d'évaluations, composée de deux membres du Forum Fiscal Mondial (qui regroupe 91 pays) assistés par le secrétariat de l'OCDE, vérifieront que les textes légaux ou réglementaires de chaque pays permettent bien de mettre en œuvre les coopérations fiscales prévues. Ce mécanisme de « revue par les pairs » va note 14, suite : sans doute dans le bon sens ; mais il est assez long : et les premiers classements attendront 2014.

- en outre, douze conventions ont tôt fait de dédouaner les membres de la liste grise ; le Luxembourg et la Suisse ont ainsi été très vite tirés d'affaire, et Monaco de même, qui a signé des traités avec des pays comme Andorre, les Bahamas ou le Liechtenstein ! Vingt cinq territoires ont été « blanchis » ; on ne compte plus que 17 pays en listes grisesqui ne pèsent que 0,25 % du marché mondial de la finance offshore ²⁹ ! La liste noire elle-même s'est

vidée en huit jours. Pourquoi douze, d'ailleurs ? pourquoi ne pas exiger la transparence, quel que soit le pays demandeur de coopération ? Pourquoi pas une convention *multilatérale* d'échange de renseignements fiscaux, obligatoire pour tous les paradis fiscaux ?

- l'échange d'informations fiscales n'est en rien automatique : encore faut-il que l'information demandée, pour être recevable, soit jugée « vraisemblablement pertinente » par la juridiction sollicitée...Pourquoi ne pas envisager la généralisation de l'échange automatique d'informations fiscales, tel qu'il existe déjà entre les pays nordiques ou au sein de l'union Européenne (et qui est en passe d'être étendu aux produits de l'épargne) ?

une approche trop partielle, des résultats trop minces

La *faiblesse majeure* de la démarche du G20 et de l'OCDE, c'est qu'elle ne s'attaque qu'au volet fiscal et judiciaire de la question, en misant tout sur *une seule option* : demander aux territoires « non coopératifs » de s'amender. Elle néglige un autre angle d'attaque : exiger la transparence du côté des *utilisateurs* ou des *intermédiaires* juridiques et financiers qui font fonctionner le système. Elle ne prend pas (ou si peu) en compte la question des trusts ou sociétés –écrans qui peuvent s'avérer propices aux activités illicites, et qui interdisent de satisfaire les demandes des administrations fiscales parce que le compte bancaire visé n'est pas au nom du contribuable suspecté.³⁰ La démarche tarde aussi à produire les listes de centres financiers présentant un risque pour la stabilité financière internationale et les recommandations et règles prudentielles qui devraient s'imposer aux banques. Elle n'a guère mis la pression sur les firmes transnationales, premiers clients des paradis fiscaux, qui aiguillent là leurs bénéficiaires par le jeu du commerce, des assurances et des dettes au sein du

De plus, le processus n'est pas ouvert aux représentants de la société civile ; chaque rapport devra être validé par le Forum selon la règle du *consensus*, et l'on peut s'étonner de voir attribuer la vice-présidence du groupe d'évaluation à des pays comme Singapour ou Jersey.

²⁹ 230 traités d'échanges de renseignements fiscaux ont été signés entre avril 2009 et avril 2010 ; mais ils ne s'agissent pas de conventions passées entre pays d'une même liste grise ou avec des territoires très modestes.

³⁰ Les paradis fiscaux disposent de bien des structures juridiques confidentielles qui peuvent s'avérer propices aux activités illicites et au blanchiment. Ainsi, le droit anglo-saxon autorise la constitution de *fiducies* ou *trusts* ; le principe en est simple: une personne ou une société transfère irrévocablement la propriété d'actifs à un à une autre personne ou société qui les gère pour le compte d'un bénéficiaire :

Le *fiduciant*le *fiduciaire* (ou trustee).....*bénéficiaire*
... transfert d'actifs... .. gestion pour le compte de ...

Rien n'est répréhensible si l'on peut connaître l'identité des trois parties prenantes. Mais dans les paradis fiscaux, l'enregistrement des trusts fait défaut ou n'a rien d'obligatoire, de sorte que l'anonymat du fiduciant et du bénéficiaire est assuré. Ce qui autorise toutes sortes de dérapages : par exemple lorsque le bénéficiaire et le donateur ne font qu'un ! Le bénéficiaire protège d'autant plus efficacement ses actifs que les fiducies n'ont pas de personnalité morale : il ne peut donc pas être poursuivi, quels que soient les actes commis en son nom. Le trust peut donc fonctionner comme une société-écran, dont seul le gestionnaire est connu. Les pays ou territoires qui offrent de telles possibilités apparaissent alors comme des « auxiliaires » efficaces des fraudeurs ; le classement des paradis fiscaux peut d'ailleurs s'en trouver modifié (voir la liste de *Tax Justice Network*).

groupe.³¹ En ce domaine, l'instauration de *nouvelles règles comptables* obligeant les firmes à déclarer leurs opérations, bénéfiques et taxes acquittées *pays par pays*, qui constituerait un réel progrès, n'a pas encore vraiment trouvé son chemin.

Aussi est-on frappé par la faiblesse relative des premiers résultats de cet effort pourtant sans précédent. Selon Ronen Palan les accords bilatéraux conclus ne permettent pas aux états de récupérer les taxes perdues, et aucun ralentissement de l'évasion fiscale n'a été constaté.³² « En nombre de fraudeurs identifiés depuis douze mois » souligne le rapport du CCFD-Terre Solidaire » (avril 2010), « ce n'est pas la démarche de l'OCDE qui emporte la palme »³³. Certains paradis fiscaux se sont bien inquiétés, en particulier les plus petits (comme le Liechtenstein ou les îles Caïmans) qui sont vulnérables parce que les plus sensibles au scandale, à la crise, ou au changement de contexte international ; cela dit, les utilisateurs, qui ne sont intéressés que par la « malléabilité de leur souveraineté » et n'éprouvent pour ces pays aucun attachement particulier, ne sont pas en peine de changer d'adresse. Dans un autre registre, les tentatives de régulation restent minces, quand elles aboutissent : le projet de directive européenne visant à discipliner un peu les fonds spéculatifs (*hedge funds*) a capoté sous la pression britannique (mars 2010).

B. Avancées et perspectives

Ce premier bilan ne doit pas décourager : il est des domaines où les choses ont un peu bougé ; et la mobilisation reste à l'ordre du jour

Quelques progrès, pourtant

On peut toutefois recenser quelques avancées modestes, à l'initiative de certains Etats. Elles visent d'abord à une plus grande transparence. La France a ainsi renforcé l'obligation faite aux banques de transmettre la liste des transferts d'un certain montant effectués par leurs clients, mais uniquement vers les 18 territoires qu'elle considère comme paradis fiscaux – « des places financières aussi 'stratégiques' que Niue, Saint Vincent et Grenadines ou Montserrat (au total, 0,2 % du marché mondial de la finance offshore ! ». Il semble néanmoins que les banques aient compris qu'elles jouaient une partie de leur image sur cette question des paradis fiscaux, comme en témoignent leurs efforts de communication à ce sujet. La France s'est aussi dotée d'un arsenal législatif pour combattre la fraude et l'évasion fiscale de ses entreprises dans les paradis fiscaux, toujours limité à ces quelques « territoires non coopératifs », épargnant les pays de la liste grise ayant signé avec elle un traité d'échange de renseignements.

³¹ Voir le thème de formation 2009 « le partage des richesses financières » ; mais aussi la campagne « halte au hold -up ! » : elle abordait la question de la « manipulation des prix de transfert » dans le commerce entre filiales d'un même groupe et exposait le principe du « reporting » pays par pays dont il est question ensuite. La pratique des « comptes consolidés », intégrant toutes les filiales, cache le détail des transactions intra-groupe, qui sont le lieu de la fraude fiscale. L'exigence de transparence introduite par le « reporting » permettrait de connaître pour chaque entreprise transnationale son nom, ses activités exactes, ses profits et les impôts qu'elle paye dans chacun des pays où elle opère.

³² Ronen Palan, professeur à l'Université de Birmingham, cité dans l'article de Camille Le Tallec, « *La Croix* » du 14 octobre 2010

³³ le plus grand fournisseur de listes de noms de fraudeurs, ce sont les banques, à leur insu ou à leur corps défendant (comme l'indiquent les récentes affaires de listes vendues ou révélées par d'anciens salariés de banques du Liechtenstein ou de Suisse).

Aux Etats-Unis, le Sénat américain a approuvé une loi qui obligera à partir de 2013 les établissements financiers étrangers à dévoiler leurs relations bancaires avec des contribuables américains. Mais il faut surtout se réjouir d'une *nouveauté* plus ample, qu'on espère porteuse d'avenir : l'adoption en juillet 2010 par le même Sénat de la *loi Dodd-Franck*, qui impose le « reporting » pays par pays aux multinationales pétrolières, gazières et extractives inscrites à la SEC (Securities & Exchange Commission, l'autorité américaine des marchés en charge de la bourse de Wall Street). La mesure est de portée mondiale : puisque plus de 80 % des compagnies extractives sont cotées aux Etats-Unis qui montrent en outre ici la voie à l'Europe Reste à savoir si cette « *percée historique* » résistera efficacement au lobbying des compagnies qui chercheront à en affaiblir la portée à travers le processus de mise au point des règles de la SEC, au prétexte que la législation nouvelle va fausser la concurrence.

où l'on retrouve la société civile...

La société civile- ONG et citoyens- a donc toujours un rôle à jouer, une pression à exercer. Faute de quoi le plus petit commun dénominateur continuera à l'emporter facilement dans les négociations internationales. Elle a « a appris d'expérience que, pour être significatifs, les changements s'obtenaient dans la durée ». Mais elle sait aussi que ses efforts ne sont pas vains : les ONG ont contribué à médiatiser le sujet et réussi à mettre plusieurs propositions sur la table des négociations : la convention multilatérale d'échanges d'informations fiscales, la révision des normes comptables internationales (le « reporting ») et son corrélat, la création d'un registre des trusts, d'ailleurs soutenue par François d'Aubert, président du groupe d'évaluation des juridictions « non-coopératives » de l'OCDE.

Ces considérations éclairent le choix du dossier « Thème », qui consacre plusieurs pages au sujet : « ici », avec la présentation d'actions militantes dans diverses régions de France dans le cadre de « stop paradis fiscaux » (pp.30-31), et « là-bas » avec l'interview de Sandra Kidwingira, coordinatrice de Tax Justice Network-Africa³⁴. Cette ONG (partenaire du CCFD-Terre Solidaire) consacre ses efforts à la recherche (études sur la fiscalité des différents pays), à la communication (publication de rapports nationaux), au plaidoyer (campagnes de sensibilisation et d'influence) et à la mise en réseau de partenaires nationaux. Cette activité se déploie à trois échelles :

-à l'échelle nationale, dans chaque pays, TNJ-A milite pour l'élargissement de l'assiette fiscale (entendons : une plus grande justice fiscale) ; ce qui n'est pas payé par les plus riches et les firmes transnationales est payé par les plus modestes, comme en témoigne par exemple l'instauration ces trente dernières années de la TVA dans plus de trente pays d'Afrique ; même à Jersey les résidents ont été appelés à mettre la main à la poche pour compenser les exemptions des institutions financières.

-à l'échelle du continent africain dans son ensemble, TJN-A souhaite substituer l'harmonisation des politiques fiscales à la concurrence fiscale; l'un des effets pervers de la dérégulation ultra-libérale et de l'existence des paradis fiscaux étant la vaine « course au mieux-disant fiscal » entre les états du Sud ;

-au niveau global (échelle international), TJN-A plaide pour l'échange multilatéral d'informations entre les états, et surtout en faveur de l'établissement du « reporting » pays par pays pour les firmes transnationales.

³⁴ : « fiscalité juste et lutte contre les paradis fiscaux : la société civile africaine se mobilise », pp.28-29, dossier « Thème »