

UNE ATTENTE DE RÈGLES

Pas plus lors du Forum " Dialogues pour la Terre " qu'en d'autres circonstances, la réflexion de fond sur les conditions d'un développement durable ne pouvait esquiver la question cruciale du pouvoir. Il en ressort une attente très insistante de nouvelles régulations, à élaborer dans un mouvement, simultané de démocratisation.

Le réalisme d'une démarche de régulation

Des facteurs divers et convergents semblent rendre nécessaire ces régulations.

En premier lieu, les conflits d'intérêts et les contradictions abondent autour de toutes les composantes d'une démarche de développement durable. Les ambivalences sont présentes au sein des programmes et des institutions des Nations-Unies "et jusque dans les textes internationaux sur le développement durable", soulignent certains militants d'ONG suivant de près l'évolution des négociations et institutions internationales. "Le document Action 21, par exemple, accorde une grande importance au dogme économique du marché pour assurer une redistribution des richesses, alors que cette logique est aveugle à l'égard des considérations éthiques". Sans qu'un consensus soit possible facilement sur cette question des modèles d'économie compatibles avec un développement humain durable, beaucoup estiment qu'elle doit être posée. Et à tout le moins, ils demandent que des régulations s'imposent à tous : acteurs économiques, Etats –quelle que soit leur puissance-, citoyens.

En second lieu, la force du courant de mondialisation, dans tous les domaines et non seulement dans celui de l'économie, rend en partie caduques des règles, parfois très sophistiquées, mais qui ont le handicap d'avoir été établies dans le cadre de chaque Etat ¹. L'existence de ce décalage n'est pas complètement nouvelle. Des règles et des modes d'arbitrage des conflits ont par exemple été délibérés pour gérer des fleuves frontaliers. Mais l'accélération de l'interconnexion des économies et des sociétés, et son élargissement, pour beaucoup d'enjeux, à l'échelle "minimale" d'un continent, rendent cette question des régulations à la fois plus pressante et plus complexe. Le fait qu'un nombre

assez important d'Etats viennent seulement de se constituer (ou reconstituer), et que beaucoup d'Etats soient démunis de moyens d'action (financiers, organisationnels...) aggrave cette difficulté, notamment dans l'espace de l'ex-Union Soviétique. Dans ce contexte de mondialisation, donc, la "loi du plus fort" a davantage d'emprise, et plus elle en a, plus elle retarde l'émergence des régulations qu'une dynamique de développement durable appellerait : c'est ce qu'illustre par exemple l'extrême difficulté des travailleurs asiatiques et latino-américains employés par des groupes transnationaux très puissants à faire reconnaître et appliquer leurs droits fondamentaux ².

En troisième lieu, ce que l'on peut appeler "l'actualité du développement durable" montre que faute de régulation internationale, "les engagements pris n'ont pas été tenus, surtout ceux des pays du Nord" ³.

Cette requête de règles (applicables et appliquées !) n'est pas seulement d'ordre pratique, parce que des conflits ou des problèmes urgents (ceux des déséquilibres socio-environnementaux dans les mégapoles, ou de l'accès à l'eau et du maintien de la qualité de la ressource en eau sont cités de façon récurrente ; celui des menaces sur les sols ou des espaces et ressources maritimes moins souvent) sont à résoudre. L'élaboration de règles et de régulations effectives est une façon de donner corps à la construction du bien commun à l'échelle universelle. Elle est une tentative de recivilisation des conflits, elle oppose le droit à la force. "Pas de régulations sans attachement indéfectible à l'état de droit ". En cela, il est légitime de parler d'une envergure éthique du principe de régulation.

1 - Un certain nombre de voix soulignent par ailleurs le fait que bien des pays sont " peu gouvernés " avec en particulier des conflits internes graves (Philippines, Colombie, plusieurs pays africains) (ou) et une application inégale des lois (Brésil, Chine...).

2 - Cf. les actions de pression internationale organisées par l'ONG Réseau Solidarité autour de cas de répression syndicale, d'atteintes à la santé des travailleurs etc. dans ces pays.

3 - Dans les mois qui ont suivi la tenue des " Dialogues pour la Terre ", les bilans fait lors des Conférences internationales de Monterrey, sur le financement du développement durable, et de Rome, sur l'alimentation l'auront encore confirmé.

UNE CONSTITUTION POUR LE MONDE

Lorsque la démocratie a été créée dans les pays d'Europe occidentale, les représentants des peuples ont débattu des valeurs essentielles à inscrire dans la Constitution de chaque Etat.

Aujourd'hui, il nous faut une Constitution pour le monde. L'ONU existe, avec un appareil institutionnel auquel il faut donner un contenu. Mais cela n'est plus suffisant. Le monde des affaires doit se discipliner, et peut s'orienter dans le sens des préoccupations globales mondiales. Mais cela n'est plus suffisant. Comme au lancement des premières démocraties, une Constitution internationale doit être écrite par les citoyens, sur des valeurs de base partagées. La Charte de la Terre, élaborée par des citoyens du monde entier, doit et peut servir de base pour cette Constitution Universelle plus nécessaire que jamais.

*Ruud Lubbers,
ancien Premier ministre des Pays-Bas,
Haut-Commissaire aux Réfugiés*

Du mondial au local

Sur quoi, de façon plus opérationnelle, et efficace, appuyer cette régulation ? Ce ne peut être que, simultanément, sur des normes, des règles de jeu, et sur des systèmes de contrôle et de sanction, donc sur une autorité.

Concernant les normes, un travail d'actualisation constant –et difficile– doit être fait : la prévention des bouleversements du climat montre à quel point il est malaisé de déterminer des seuils objectifs de dégradation environnementale, et des normes d'action faisant l'unanimité, y compris parmi les scientifiques.

Mais tous les sujets ne sont pas aussi complexes : les risques industriels dans les villes, avec les désastres sanitaires, économiques, écologiques,

dûs à des pollutions chimiques accidentelles massives sont par exemple clairement établis.

Un travail de base assez solide a donc déjà été fait. Beaucoup pensent que les traités, pactes, conventions internationales provenant du système des Nations-Unies constituent un ensemble de normes riche et dont l'enracinement éthique (lien avec la Déclaration de Rio, avec les Droits de l'Enfant, les libertés fondamentales, l'ensemble des Droits de l'Homme) n'est que peu discutable. Les normes présentes dans les textes issus de l'Organisation Internationale du Travail, de l'Organisation pour l'Agriculture et de l'Alimentation (le code de la pêche responsable par exemple) ou de l'Organisation Mondiale de la Santé sont souvent citées comme des valeurs sûres... qu'il ne reste qu'à appliquer pour laisser cours à une dynamique de développement.

On peut remarquer que certains traités internationaux, qui ne sont pas tous issus des Nations-Unies prennent en compte explicitement la préservation des droits sociaux et de l'environnement. Ainsi des dispositions sur le contrôle, dans les ports, de la navigabilité, et des conditions de travail des navires de la marine marchande. Ce cas est révélateur d'une volonté de régulation qui n'est pas conduite jusqu'au bout. Car la consignation d'un navire vétuste et dangereux dans un port français ou européen empêche des accidents de travail mortels et des pollutions. Mais dans beaucoup de cas elle génère pour les équipages une impasse sociale ⁴.

4 - Cf. J.B. Cousin et V. Berthet (*Economie & Humanisme*) "Mers et océans : des espaces-tests pour le développement durable". *Repères prospectifs*, mai 1999 (Ministère de l'Équipement et des Transports).

DES NORMES ? SUR QUELS CRIT...RES?

Pour la promotion du développement durable, les normes éthiques appartiennent à plusieurs registres :

- Les normes générales. Elles renvoient en particulier aux traités majeurs concernant les Droits de l'Homme, la santé, l'environnement. Elles doivent progresser et s'étendre au commerce selon une vision du développement durable, donc en dehors de l'OMC,
- Les normes liées à l'équité et à l'éradication de la pauvreté.
- Les normes liées à une bonne gouvernance. Elles recouvriraient principalement la démocratisation de la scène internationale –assurer la participation réelle des pays les plus pauvres aux négociations et politiques internationales– et des processus de décision à tous niveaux.
- Les normes liées à la relation entre les marchés et les institutions : pensée nouvelle quant aux modes de développement, concept de citoyenneté mondiale à promouvoir, réforme du processus de règlement des différends de l'OMC...

Patrick Viveret, extrait du rapport de la Table-ronde "Institutions économiques internationales"

LA CHAISE VIDE DE L'AUTORITÉ MONDIALE

Comment maîtriser le processus de mondialisation (c'est-à-dire instaurer des règles encadrant le fonctionnement des marchés dans le sens de la justice, du développement humain et de la démocratie) en l'absence d'autorité supra-nationale légitime ou d'instance démocratique mondiale ? La mondialisation politique reste à construire. Le monde doit se doter de règles qui conduisent ceux qui décident à choisir la coopération plutôt que le rapport de forces, la solidarité plutôt que le repli sur soi, la recherche du bien commun plutôt que l'égoïsme.

Or les relations entre pays du Nord et pays du Sud demeurent entachées de désaccords persistants sur les responsabilités respectives et les priorités relatives et aussi sur ce que les pays riches doivent donner en contrepartie aux pays pauvres, s'ils entendent leur imposer des contraintes sociales ou environnementales.

Un développement qui perpétuerait les inégalités d'aujourd'hui ne serait guère durable et ne mériterait pas de durer. Mais si l'on entend opérer des redistributions, résorber au moins en partie le décalage des standards de consommation, développer des démarches de discrimination positive, il faut commencer par discuter des dimensions politiques de ces réajustements.

Or les objectifs fixés par les institutions et les négociations multilatérales restent trop vagues, souvent réduits à l'état de vœux pieux. Les engagements exprimés ne sont pas quantifiés, pas assortis de moyens et dépourvus de toute sanction.

Pour transformer une communauté involontaire de risques subis en une communauté consciente et voulue, il faudrait passer de l'affirmation internationale des droits naturels et civiques à celle de l'égalité d'accès aux droits économiques et sociaux individuels, puis aux droits collectifs. Faire avancer la conceptualisation d'un nouveau droit mondial réellement pluraliste, avec l'émergence d'un pouvoir contraignant, apparaît comme éthiquement souhaitable, juridiquement raisonnable et pratiquement possible, pour peu qu'on procède par ajustements successifs (l'expérience de l'Union européenne en témoigne).

extrait du rapport de Georges Cavallier, table ronde des élus et parlementaires

Dans l'optique du développement durable (mais aussi, soulignent certains, dans une simple optique d'efficacité) ces normes ne peuvent échapper totalement aux peuples. Ce qui donnera force au cadre de la régulation internationale est aussi ce qui le rend difficile à élaborer, et même fragile : il s'agit de la qualité de la démarche démocratique adoptée.

Cette exigence s'applique à la définition, au réajustement continu et à l'extension des normes internationales ; elle concerne aussi leur concrétisation, leur application. Celle-ci sera due en premier lieu à la responsabilité des Etats, perçus comme "garants du développement durable" au titre de leur mission de sauvegarde de l'intérêt général. Au niveau des Etats, le processus mondial de démocratisation amorcé au début des années 1990 doit être poursuivi et étendu à des formes plus participatives de démocratie.

Cette concrétisation reposera aussi sur tous ces types de contrats qui s'affirment peu à peu : labellisations conditionnées par le respect d'un code de conduite, certifications, "nouvelle génération de conventions collectives rapportées au

développement durable"... Les démarches participatives multi-acteurs sont considérées comme nécessaires aux négociations sur ces contrats.

Enfin, tout en sachant que cette question appelle un travail difficile, la constitution d'une autorité internationale, a minima par une rénovation, qui ne devrait pas être suffisante, du système de l'ONU, est préconisée. La difficulté extrême de cette constitution ne fait que renforcer la place à accorder au contre-pouvoir des citoyens, "indispensable aux divers étages de la vie collective" pour que le lien régulation-développement soit effectif. Dans le contexte mondial actuel, avec la rapidité de ses changements, la participation active du citoyen est requise, et non seulement son implication civique de base : la régulation de l'économie, et de la société mondiale ne peut être confiée aux seuls Etats. La démocratie participative est souvent extérieure aux fonctionnements formels des grandes institutions. Elle ne les méprise pas, mais agit largement en parallèle, ce qui lui permet de conserver une position de contre-pouvoir.

L'IMPORTANCE DES RÈGLES

"Vivre ensemble, sur cette planète, exige de nous tous un effort sans précédent d'intelligence et d'inventivité, mais aussi de solidarité et démocratie.

Les véritables enjeux de la sécurité collective passent aujourd'hui par la construction d'une communauté internationale fondée sur des États démocratiques et par la définition de réponses communes aux défis de ce siècle nouveau.../...le monde doit se doter de principes et de règles internationales négociés par tous, acceptés par tous et adoptés au bénéfice de tous.

Nous devons construire une véritable Organisation Mondiale de l'environnement. Elle devrait permettre de rééquilibrer notre système de gouvernance mondiale, dans lequel les institutions économiques exercent une influence excessive. Pour l'environnement, il ne s'agit pas de construire une organisation de plus, mais de bâtir, en partant de ce qui existe déjà le pôle qui manque actuellement au système mondial. Pour cela il faut regrouper les conventions environnementales, rendre cohérents leurs corps de doctrines et de principes, et les doter d'instruments communs en matière d'évaluation, de surveillance et de règlements des différends.

Dans ce même souci, mon gouvernement est favorable à la mise en place d'un Conseil de sécurité économique lié à l'organisation des Nations Unies.

*Lionel JOSPIN, ancien Premier Ministre,
(Premier Ministre en exercice au moment du Forum Dialogues pour la terre)*

A l'évidence, l'histoire prouve que l'espèce humaine a rarement recouru à la violence entre États pour régler ses différends à propos de l'eau. Or beaucoup font valoir que le XXI^e siècle se caractérisera par des guerres pour l'eau. Nous affirmons que cette perspective ne respecte pas la situation qui est critique dans de nombreuses parties du monde pour l'accès à l'eau, et que toute attitude ou discours belligène ne ferait qu'aggraver ces situations.

Walter Erdelén, Directeur-adjoint, UNESCO