

# Mise au pas des organisations internationales



Au lieu de déplorer les "déficits démocratiques" de l'UE, de l'ONU, du FMI et de la Banque mondiale, nous devrions plutôt développer des outils permettant d'exiger d'elles davantage de responsabilité. Ces institutions internationales ne sont, en effet, responsables que devant leurs gouvernements respectifs, ce qui n'est ni pratique ni satisfaisant du point de vue politique, déclare **Thorsten Benner**

La gouvernance se globalise, tout comme les complexités inhérentes au principe de la légitimité. Les organisations internationales telles que l'UE, l'ONU, le FMI et la Banque mondiale se voient fustigées en raison de leur "déficits démocratiques", ce qui reflète parfaitement, à gauche comme à droite, le sentiment que leur impact croissant sur la vie quotidienne des citoyens n'est soumis à aucun contrôle démocratique.

À droite, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni, les critiques évoquent une technocratie autonome, foulant aux pieds la souveraineté démocratique. Aux États-Unis, le journaliste conservateur David Brooks a prévenu ses lecteurs que les organisations multilatérales telles que l'ONU ne pourraient jamais être légitimes, car "elles ressemblent à des réunions où siège une élite non élue, où les technocrates prennent secrètement leurs décisions dans un jargon volontairement imperméable et résolvent leurs différends dans un flou obscur". Et de poursuivre : "Les Américains, comme la plupart des peuples, ne céderont jamais même une once de leur démocratie nationale au profit de la

technocratie multilatérale". À droite, les "souverainistes" proposent de renvoyer le génie de l'interdépendance globale dans la bouteille de l'État nation, c'est-à-dire de ne déléguer aucune autorité aux organisations internationales, ce qui conduirait en fait à un dangereux vide gouvernemental.

À gauche, on exige que les organisations internationales soient contrôlées, dans l'idéal, par une démocratie participative globale, via un Parlement global. Ces appels à un populisme global sont plutôt utopiques, car ils ne résoudre pas le problème de la non-responsabilité des organisations internationales. Si l'on continue à les ignorer, ces inquiétudes bien réelles pourraient finir par ébranler la légitimité de certaines de nos organisations internationales clés.

Pour aborder ces questions, nous devons nous montrer plus mesurés dans nos analyses et créatifs dans nos solutions ; arrêter d'évaluer les organisations internationales au moyen de soit-disant manuels de démocratie participative, qui n'existent pas même dans les démocraties nationales les

plus parfaites, et nous affranchir de l'idéal de démocratie participative directe pour ce qui est de l'augmentation de la responsabilité des organisations internationales. Nous devrions au contraire suivre une approche pragmatique à la fois créative et bâtie sur des principes. La responsabilité, et non la démocratie directe, doit être la pierre angulaire de nos efforts.

Les organisations internationales sont tenues de rendre des comptes à leurs directeurs, leurs gouvernements ainsi qu'aux Parlements des États membres. Tel est l'organigramme des responsabilités élaboré à la Conférence de Bretton Woods (New Hampshire) en 1944 et à la Conférence de San Francisco organisée à l'initiative de l'ONU l'année suivante. Cependant, croire que le fait de répondre devant des bureaucrates et des parlementaires nationaux est amplement suffisant serait un tort.

Aujourd'hui, la complexité des organisations internationales est telle qu'on ne peut plus confier uniquement à nos bureaucrates nationaux – déjà surchargés – la mission de leur demander des comptes. Ce système défavorise également les États membres les plus pauvres qui ne peuvent se permettre des légions de fonctionnaires. Compter sur les membres du Parlement est encore plus aléatoire. Même si nous devons nous efforcer d'impliquer les parlementaires nationaux dans la protection des activités des organisations internationales, ne croyons pas naïvement que le degré et la qualité de leur implication s'en trouveraient améliorés, étant donné le nombre de problèmes qui rivalisent dans leur agenda.

Le vrai problème est que nous devons étoffer notre palette d'outils pour cinq éléments fondamentaux de l'équation de la responsabilité : la personne qui doit rendre

des comptes; la personne à laquelle rendre ces comptes; les informations sur les actes accomplis; les normes d'évaluation de ces actes; les sanctions négatives et positives.

Qui doit rendre des comptes? On pourrait tout simplement répondre l'UE, l'ONU, la Banque mondiale ou le FMI. Il serait peut-être plus logique de cibler des programmes, des activités ou des dirigeants concrets, voire les États membres ayant une plus grande part de responsabilité au sujet d'actions (ou inactions) données. Cela présupposerait également une hiérarchie des responsabilités plus limpide. Les États membres doivent fournir les ressources adéquates aux bureaucraties internationales telles que l'ONU et laisser à leur discrétion l'exécution des actions requises, en exigeant en contrepartie qu'elles leur rendent des comptes. Actuellement, la hiérarchie des responsabilités est souvent floue, ce qui crée un terrain fertile pour la "politique du rejet de la responsabilité" lorsque les choses se gâtent. En Irak, le programme Oil-For-Food de l'ONU offre un parfait exemple de ce type d'accusations. Certains rejetèrent la responsabilité sur les directeurs du Secrétariat de l'ONU, quelques-uns l'attribuèrent à la négligence du Conseil de Sécurité de l'ONU, tandis que d'autres l'attribuèrent à Saddam et à ses partenaires commerciaux occidentaux corrompus. Si la répartition des tâches n'est pas suffisamment claire pour permettre d'établir différents niveaux de responsabilités, nul ne pourra plus être tenu pour responsable de ses actes.

Qui détient alors l'autorité pour demander des comptes aux organisations internationales? "Uniquement leurs États membres respectifs" est la réponse classique. Mais une approche plus moderne du principe de la responsabilité compterait avec un certain nombre d'autres acteurs internes et externes, à savoir le personnel

des organisations, les groupes d'intérêts extérieurs et même le grand public.

Le personnel des organisations internationales est un élément capital de l'équation. Non seulement devrait-il rendre des comptes quant à ses performances, mais aussi pouvoir évoluer dans un environnement favorable à l'exercice du rôle d'acteur responsable, c'est-à-dire être protégé contre toute sanction après avoir porté à l'attention de l'organisation et du public les comportements inacceptables de ses pairs ou supérieurs. On ne peut que regretter la lenteur du Secrétariat de l'ONU à institutionnaliser la protection de ses "dénonciateurs". Comme l'ont montré les récentes affaires, cette nouvelle politique n'a pas encore été étendue à l'ensemble du système de l'ONU. En outre, les organisations internationales devraient investir dans la professionnalisation de leurs bureaux indépendants de supervision interne.

Quelles normes devrait-on alors appliquer aux organisations internationales? L'un des objectifs de base du principe de la responsabilité est la protection contre les abus de pouvoir, notamment ceux qui vont à l'encontre des fondements des droits de l'Homme et du droit international, pour ne pas dire des valeurs consacrées par les chartes de l'organisation internationale. Mieux encore, on pourrait comparer les performances des organisations internationales à leurs objectifs et promesses déclarées. Les sanctions pourraient être diverses : des humiliations publiques à la publication des noms, en passant par la pression du groupe, la rétention de fonds ou la responsabilité pénale.

Les détails du système de hiérarchie des responsabilités doivent être taillés sur mesure pour chaque organisation internationale et

ses activités. Certaines activités requièrent leurs propres critères. Quoi qu'il en soit, nous devons être clairs quant aux normes à appliquer et établir une hiérarchie des responsabilités stratégique. Réclamer des responsables sans en expliquer clairement les raisons ne peut conduire qu'à ce que Jonathan Koppell, journaliste scientifique de l'Université de Yale, qualifie de "désordre lié à la multiplication des responsables" ou syndrome MAD (Multiple Accountabilities Disorder). Ce syndrome ne fait qu'alourdir le coût de l'établissement des responsabilités et la frustration de toutes les parties impliquées. En même temps, nous devrions éviter de réduire le principe de la responsabilité à un jeu d'accusations, voire de délations. Le principe de la responsabilité devrait être une incitation à se dépasser et favoriser tout type d'apprentissage.

L'élargissement des concepts et pratiques appliqués à nos exigences quant à la responsabilité des organisations internationales aurait au moins une répercussion extrêmement utile. On pourrait également appliquer une palette d'outils plus large à la multitude d'acteurs de plus en plus impliqués dans la gouvernance globale, notamment les groupes en faveur transnationaux, les ONG fournissant des services, les multinationales, les fondations exploitant des budgets de milliards d'euros ainsi que les partenariats public-privé. Tous ont élargi leurs sphères d'influence dans la politique publique mondiale et devraient, par conséquent, répondre de leurs performances. L'application de ces outils étendus à tous ces acteurs permettrait de délaissier les rodomontades et divagations actuelles relatives au "déficit démocratique" au profit d'un débat ô combien plus productif. □

---

*Thorsten Benner est le cofondateur et le directeur adjoint de la Global Public Policy Institute (GPPi) de Berlin. [tbenner@gppi.net](mailto:tbenner@gppi.net)*