



UNION INTERPARLEMENTAIRE
124^{ème} Assemblée et réunions connexes
Panama, 15 – 20 avril 2011



Conseil directeur
Point 7

CL/188/7d)-R.1
15 mars 2011

RAPPORTS SUR DE RECENTES CONFERENCES ET REUNIONS SPECIALISEES DE L'UIP

d) AUDITION PARLEMENTAIRE CONJOINTE UIP/ONU AUX NATIONS UNIES

Les membres du Conseil directeur trouveront en annexe le rapport sur l'Audition parlementaire conjointe UIP/ONU aux Nations Unies (New York, 2 et 3 décembre 2010).



**Assemblée générale
Conseil économique et social**

Distr. générale
14 février 2011
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-cinquième session
Points 13, 18 et 20 de l'ordre du jour

Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes

Questions de politique macroéconomique

Développement durable

Conseil économique et social
Session de fond de 2011
Genève, 4-29 juillet 2011
Application et suivi des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies

**Rapport succinct de la réunion de 2010
avec les parlementaires**

Note du Président de l'Assemblée générale

Le présent document contient le résumé de la réunion avec les parlementaires, tenue à New York les 2 et 3 décembre 2010, qui est distribué conformément à la résolution 63/24 de l'Assemblée générale (voir annexe).



Annexe

Vers le relèvement économique : repenser le développement et réformer la gouvernance mondiale

Réunion avec les parlementaires tenue à l'ONU : résumé et principales conclusions

1. La réunion de 2010 avec les parlementaires, qui s'est tenue au Siège de l'ONU à New York, les 2 et 3 décembre, a rassemblé quelque 160 parlementaires venant de 50 pays et de cinq organisations parlementaires régionales. Le Président de l'Union interparlementaire (UIP), Theo-Ben Gurirab, a souhaité la bienvenue aux participants et a présenté les premiers intervenants.

Remarques liminaires

2. Le Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, Joseph Deiss, se félicitant de la participation active des parlementaires à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), a rappelé qu'au récent sommet consacré aux objectifs du Millénaire pour le développement, l'Union interparlementaire avait demandé aux parlements de veiller à ce que les objectifs se concrétisent dans des lois et des programmes nationaux, qu'un montant suffisant de ressources soit mobilisé pour les activités de coopération au service du développement et que les gouvernements donnent suite aux engagements auxquels ils ont souscrit en matière d'aide publique au développement.

Une action coordonnée s'impose si nous voulons éviter les politiques coûteuses du « chacun pour soi » et surmonter la crise pour le bien de tous les pays.

Joseph Deiss, Président de l'Assemblée générale

3. L'instabilité actuelle sur les marchés financiers mondiaux illustre la fragilité de l'économie mondiale et la faiblesse des fondamentaux économiques sous-jacents. Les défauts d'alignement des taux de change et les déséquilibres des comptes courants entravaient la relance, et les mesures protectionnistes contribuaient aux distorsions commerciales. Une action coordonnée s'imposait si nous voulions surmonter la crise pour le bien de tous les pays. Les gouvernements devaient aussi collaborer en vue de concilier croissance économique et souci de l'environnement, notamment grâce à l'adoption de mesures en faveur d'une économie verte comme modèle de développement plus durable.

4. De nombreux problèmes ne pouvaient être résolus par les États agissant seuls, mais devaient au contraire être examinés dans le cadre d'un processus décisionnel et d'une action à l'échelle mondiale ou, en d'autres termes, grâce à une gouvernance mondiale. Ce concept n'était pas synonyme de gouvernement mondial, c'était une manière d'organiser la prise de décision dans un monde d'entités souveraines, il devait être fondé sur le principe de la subsidiarité. La structure de gouvernance mondiale était devenue plus complexe avec l'émergence, aux côtés des organisations

internationales traditionnelles comme l'Organisation des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods, de groupes d'États informels tels que le Groupe des Vingt. Cependant, si ces groupes plus restreints pouvaient quelquefois agir plus rapidement, leur légitimité était contestable du fait de leur manque d'ouverture.

5. L'ONU avait un rôle central à jouer dans une structure de gouvernance mondiale, qui soit efficace, ouverte et représentative. Les dirigeants du monde avaient clairement affirmé que l'Organisation était l'instance centrale désignée pour la gouvernance mondiale, mais que des mesures s'imposaient d'urgence pour faire en sorte que l'Organisation soit apte à exercer cette fonction. C'est pourquoi il avait proposé que le débat général de la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale se tienne sur le thème de la gouvernance mondiale et, comme premier pas dans ce sens, avait convoqué des réunions informelles de l'Assemblée générale pour permettre à tous les États Membres d'exprimer leur avis sur les débats et les conclusions du sommet du G-20, qui s'était tenu à Séoul les 11 et 12 novembre 2010. C'était là un élément essentiel du processus qui consistait à conférer davantage de légitimité et de transparence aux propositions touchant les pays qui n'avaient pas eu la chance de participer aux premières phases de la prise de décision lors du sommet.

6. Par la suite, il envisageait aussi d'organiser un débat thématique de l'Assemblée générale durant la première moitié de 2011 en vue de réfléchir à des mécanismes permettant de réaffirmer le rôle central de l'ONU dans un système de gouvernance, qui soit ouvert et représentatif. Les parlements devaient jouer un rôle de premier plan dans ce système en apportant leur appui politique sur les questions examinées et les résolutions adoptées par l'Assemblée générale et en veillant à la responsabilisation et à la transparence dans la prise de décision.

7. Le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales, Zukang Sha, a souhaité une chaleureuse bienvenue aux participants au nom du Secrétaire général. Il a fait observer que l'économie mondiale était entrée dans des eaux troubles : les faiblesses des principaux pays développés continuaient d'entraver la reprise à l'échelle mondiale, mettant en danger la stabilité économique dans le monde. Alors qu'une grande attention était accordée aux déséquilibres mondiaux immédiats, peu de stratégies étaient élaborées sur une dynamique économique mondiale à long terme et les moyens d'en tirer parti pour faire progresser la paix, la sécurité et le développement. Les parlementaires avaient tiré de nombreux enseignements et connaissances de la crise économique récente, et la communauté internationale avait besoin de leur expérience pour étayer les priorités et les stratégies économiques pour l'avenir.

8. La crise économique avait appelé l'attention sur les mécanismes de gouvernance mondiale, alors que le G-20 jouait un rôle plus important dans la coordination des politiques économiques. Le Groupe avait certes contribué à empêcher que la situation ne s'aggrave, mais il s'était aussi attiré des critiques à cause de sa composition limitée. L'ONU avait besoin que les parlements collaborent avec elle et exercent des pressions sur les gouvernements des pays membres du G-20 pour leur faire prendre conscience de la nécessité d'ouvrir le Groupe à d'autres membres.

9. Les membres du G-20 pouvaient et devaient compéter le travail accompli par l'ONU. C'est ce qui commençait à se produire dans le secteur du développement, mais il fallait concentrer bien davantage les efforts sur le développement dans le cadre du G-20, car certains objectifs tels que l'élimination de la pauvreté étaient étroitement liés à la réalisation de la stabilité économique.

10. Le chemin vers un monde pacifique, ouvert et prospère passait par un développement durable, qui ne se limitait pas à l'environnement, mais consistait aussi en une approche intégrée, établissant des liens entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Les parlementaires étaient étroitement liés aux priorités gouvernementales en matière de développement et aux ficelles de la bourse, et le monde comptait sur eux pour guider et éduquer leurs collègues et pour veiller à ce que la priorité soit accordée aux politiques et programmes de développement durable.

11. L'appui et la contribution des parlementaires étaient aussi nécessaire pour assurer le succès de la Conférence sur le développement durable prévue en 2012, 20 ans après celle de Rio, qui aurait trois objectifs : renouveler l'engagement politique, évaluer les progrès accomplis et recenser les nouveaux problèmes.

12. Le monde était entré dans une nouvelle ère. Les dures leçons tirées du passé récent avaient modifié les principes fondamentaux de l'économie. Il a engagé les parlementaires à saisir cette occasion et à faire en sorte que les politiques économiques et les orientations pour l'avenir favorisent un développement durable.

13. Le Président de l'Union interparlementaire, Theo-Ben Gurirab, a remercié les deux précédents intervenants de leurs paroles et les participants de leur présence. Il a fait observer que les parlementaires s'étaient à nouveau réunis au Siège de l'ONU pour discuter de l'économie mondiale et de la nécessité d'intervenir de manière plus résolue face à la crise actuelle. Quelques progrès avaient été accomplis pour lutter contre les énormes disparités économiques que beaucoup en étaient venus à accepter comme faisant partie de leur vie quotidienne. En Europe, par exemple, les bonus accordés par les banques avaient été nettement réduits, ce qui aiderait à tempérer l'enthousiasme pour ce genre de prise de risque financier qui avait récemment eu des conséquences si destructrices, en particulier pour les pays démunis.

Nous nous réunissons à nouveau au Siège de l'ONU pour discuter de l'économie mondiale. Nous venons parler des riches et des pauvres. Cette ville où se côtoient les extrêmes se prête à ce genre de débat : une ville peuplée de hautes tours en verre et de gens qui dorment à leur pied.

Theo-Ben Gurirab

14. Il reste que l'économie mondiale a continué d'être caractérisée par la prédominance de la finance sur l'économie productive réelle : Wall Street a à nouveau annoncé des bénéfices record alors que, dans le même temps, le chômage et la pauvreté se sont aggravés dans le monde entier.

15. Cette étrange déconnection ne saurait être prise à la légère. Les réunions de ces deux dernières années entre l'UIP et l'ONU avaient produit peu de résultats concrets. Les laissés pour compte continuaient de vivre dans la souffrance et les difficultés, tandis que les nantis accumulaient toujours plus de richesses.

16. Comment les décideurs devraient-ils intervenir? La solution consistait-elle à mener une politique d'austérité pour parer à la menace de crises de la dette? Ou valait-il mieux prévoir d'autres mesures de relance pour favoriser le relèvement grâce à la création d'emplois? Telles étaient les questions auxquelles les gouvernements, les parlements et l'ONU devaient s'attaquer.

Séance I. Risques actuels pour le relèvement économique, et persistance des déséquilibres structurels dans l'économie mondiale

Intervenants : Donald H. Oliver, Q.C., Sénat canadien; Robert Vos, Directeur de la Division de l'analyse des politiques de développement du Département des affaires économiques et sociales (ONU); Hardeep Singh Puri, Représentant permanent de l'Inde auprès de l'Organisation des Nations Unies; Sarah Anderson, Directrice, Global Economy, Institute for Policy Studies (États-Unis)

17. Au cours de l'examen des questions se rapportant à ce thème, le sénateur Oliver a recensé les domaines dans lesquels les parlementaires pourraient empêcher un retour de la crise, M. Vos a examiné certaines des incertitudes économiques à venir, l'Ambassadeur de l'Inde, M. Puri, s'est penché sur les conséquences de la crise pour les objectifs du Millénaire pour le développement et M. Anderson a examiné certains aspects de la réaction des États-Unis. Leurs principales observations sont résumées ci-après.

18. Au lendemain de la crise mondiale, des efforts importants ont été déployés pour mettre en place des règlements et d'autres garanties afin d'empêcher un retour de la crise. Les règlements et les garanties sont l'affaire des parlementaires, cela relève de leur domaine de compétence. Une réforme du secteur financier dans les pays développés est nécessaire pour rétablir la santé des marchés du crédit, et les parlementaires doivent jouer un rôle pour mettre en œuvre cette réforme.

19. Pour répondre au besoin d'augmenter le niveau requis de capital, comme les membres du G-20 l'ont souligné à Pittsburg en 2009, les banques centrales ont conclu l'Accord de Bâle III, qui vise à aider le secteur bancaire à être mieux à même de faire face aux chocs futurs. Même si certains points de détail ne seront pas finalisés avant la fin de l'année (les parlementaires devraient jouer un rôle important à cet égard), le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a établi des accords sur l'amélioration de la qualité et l'augmentation des niveaux de capitaux pour se prémunir contre des pertes telles que celles associées à la récente crise, l'harmonisation des ratios d'endettement, la création de réserves de capitaux, la définition de normes de liquidité et l'établissement de normes plus strictes régissant la divulgation de l'information. L'un des principaux domaines de savoir-faire de l'UIP étant la responsabilisation et la transparence, l'Union devrait être associée à cette entreprise pour veiller au respect de ces accords.

Les banques sont capitalistes lorsqu'elles engrangent des bénéfices et deviennent socialistes lorsqu'elles accusent des pertes.

Roberto Leon, parlementaire chilien

20. Cependant, malgré ces nouvelles exigences, l'Accord de Bâle III ne prévoit aucun mécanisme de coercition et ne repose que sur l'autoévaluation et l'examen par les pairs. Les parlementaires devraient insister pour que l'Accord prévoie des moyens de coercition efficaces. En tant que législateurs, ils ont aussi un rôle essentiel à jouer pour veiller à ce que les gouvernements ne soient pas autorisés à faire en sorte que des conditions moins sévères soient imposées à leurs systèmes bancaires ou à interpréter les règles de manière subjective, et pour s'assurer que les

règles sont appliquées uniformément dans tous les pays et se combinent à une stratégie fondée sur le droit, qui prévoit de réelles sanctions.

21. L'amorce d'une reprise, après la pire récession que l'on ait connue depuis la grande dépression, est fragile et contrastée, la croissance économique mondiale devant avoisiner 3,1 % en 2011 et 3,5 % en 2012, soit un pourcentage inférieur à 2010, qui est loin d'être suffisant pour recréer les emplois perdus en raison de la crise.

22. Plusieurs faiblesses dans les pays développés font peser une menace de récession à double creux dans les années à venir : le manque de croissance de l'emploi; la réticence des banques à accorder des prêts pour réaliser des investissements productifs; l'arrêt mis par de nombreux gouvernements aux mesures de relance par les finances publiques, qui empêchera toute amélioration dans le domaine de l'emploi; les effets négatifs d'une expansion monétaire faussée, dans laquelle des montants importants de liquidités, au lieu de soutenir la croissance dans les pays riches, sont simplement transférés vers les pays plus pauvres, ce qui affaiblit les monnaies et déstabilise les prix des denrées de base; et enfin, les interventions en représailles de certains pays sur les taux de change, qui comportent des risques de mesures protectionnistes en retour.

23. Compte tenu de ces risques, la croissance pourrait être encore plus faible que prévu, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Pour éviter un tel scénario, il faudra s'attaquer à d'importants problèmes de politique générale. Il faudra tout d'abord prévoir d'autres mesures de relance budgétaire, en exploitant la marge de manœuvre dont disposent encore beaucoup de pays, même si cela ne semble pas être le cas en raison de leur niveau d'endettement élevé. Ces mesures de relance doivent être étroitement coordonnées entre les pays qui disposent d'une certaine latitude et les autres, et créer ainsi une demande extérieure chez ces derniers. Deuxièmement, il faudra réaménager ces mesures de manière à fournir un appui direct à la création d'emplois, en mettant moins l'accent sur les abattements d'impôts et en privilégiant les dépenses directes. Troisièmement, il convient d'établir davantage de liens de synergie entre les mesures de relance budgétaire et monétaire, tout en luttant contre les tensions monétaires accrues et la volatilité des mouvements de capitaux à court terme. Quatrièmement, une aide au développement doit être fournie aux pays en développement dont la marge de manœuvre budgétaire est limitée et qui accusent des déficits importants, notamment pour les aider à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement et à investir dans la croissance durable. Enfin, il faut renforcer la coordination des politiques entre les principales puissances économiques, qui est en recul malgré les déclarations passionnées des membres du G-20.

24. Quant à l'amélioration des perspectives de développement, il semble qu'à l'heure actuelle, une certaine complaisance entoure les objectifs du Millénaire pour le développement, comme si la tenue du sommet sur les objectifs à New York, en septembre, suffira à résoudre les problèmes restants. Les gouvernements se sont à nouveau engagés à réaliser les objectifs, mais il reste à voir si cela se produira. Il apparaît, d'après une étude portant sur de nombreux pays qui ont tous subi les mêmes chocs extérieurs, que ceux qui ont adopté davantage de mesures fiscales anticycliques et protégé leurs dépenses sociales ont été moins ralentis dans leurs progrès vers les objectifs du Millénaire que d'autres. Par ailleurs, les débats sur l'aide au développement prennent un ton acerbe, les pays en développement se

plaignant que les pays développés n'honorent pas leurs engagements, et ces derniers assurant qu'ils font tout ce qu'ils peuvent.

25. Les États-Unis, en étudiant les moyens de résoudre le problème des déséquilibres commerciaux, se sont trop concentrés sur la manipulation des cours par la Chine. S'il est vrai que cela explique en partie pourquoi les prix des produits d'exportation chinois sont artificiellement bas, le coût très faible de la main-d'œuvre dans ce pays est un autre facteur important. Par ailleurs, les travailleurs chinois sous-payés n'auront pas les moyens d'acheter des produits, qu'ils viennent des producteurs nationaux ou de l'étranger. Tout effort réel de s'attaquer aux déséquilibres commerciaux devra aussi tenir compte des droits des travailleurs.

26. Les États-Unis pourraient être accusés d'injecter trop de liquidités (en menant une politique d'assouplissement monétaire) dans l'économie mondiale. Ils n'ont fait aucun effort pour se coordonner avec d'autres pays, ni ne se sont montrés sensibles aux préoccupations légitimes des gouvernements des pays émergents qui craignaient que 600 milliards de dollars de capitaux supplémentaires se répandent sur leurs marchés et suscitent une inflation de leur monnaie. Mais, pour le moment, le Gouvernement américain n'a guère de choix pour réduire le taux de chômage dans le pays, qui s'approche de 10 %. Depuis les élections récentes aux États-Unis, la mise en place d'un programme de relance plus approfondi et de plus large portée, qui créerait directement des emplois, n'est plus envisageable politiquement.

27. Dans les débats qui ont suivi les observations des intervenants, les parlementaires ont fait remarquer que le monde devait faire face à une double contradiction. D'une part, les pays développés subissent des pressions pour réduire leur déficit budgétaire mais sont simultanément invités à adopter des politiques budgétaires anticycliques pour relancer l'activité économique. La mise en place de mesures de relance budgétaire aurait sûrement pour effet d'aggraver leur situation, et ce d'autant plus que certains de ces pays ont dépensé des sommes considérables pour mettre en œuvre des mesures de protection sociale en vue d'atténuer les conséquences de la crise pour la population.

28. D'autre part, la faible croissance dans les pays développés se combinant avec une croissance dynamique dans les pays émergents suscite une série de déséquilibres : des déficits commerciaux contrastant avec des excédents commerciaux, des monnaies sous-évaluées contrastant avec des monnaies surévaluées, et des écarts de taux d'intérêt déstabilisateurs.

29. En réponse, il a été indiqué que dans la plupart des pays développés, le service de la dette est resté très bas. Ainsi, tant qu'un pays peut assurer que son taux de croissance économique est suffisamment élevé et les taux d'intérêt suffisamment bas, il peut alors toujours emprunter davantage d'argent pour adopter des mesures de relance sans augmenter les ratios de sa dette publique. Par ailleurs, un repli se traduirait par une croissance plus faible, ce qui aurait pour effet de diminuer les recettes publiques et de creuser les déficits budgétaires.

30. S'il est possible que dans certains milieux on penche finalement en faveur d'un conseil de coordination économique mondiale¹ pour résoudre les questions de politique macroéconomique, qui serait plus restreint que l'Assemblée générale mais

¹ Rapport de la Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les réformes du système monétaire et financier international (21 septembre 2009).

plus ouvert que le G-20, comme cela a été recommandé par une commission d'experts en 2009, pour le moment, le G-20 est la réalité avec laquelle il faut compter. L'ONU serait probablement amenée à jouer peu à peu un rôle croissant à cet égard, à la faveur d'un rapprochement progressif entre le système des Nations Unies et le G-20, les activités d'information menées par celui-ci constituaient un premier pas important.

Il en serait allé tout autrement si cette banque s'était appelée Lehman Sisters!

Monica Green, parlementaire suédoise

31. Plusieurs délégués des pays scandinaves ont fait remarquer que si leurs pays avaient été moins durement touchés par la crise, cela s'expliquait en partie par la participation plus élevée que la moyenne de la main-d'œuvre féminine à l'économie. Le capital humain est l'un des principaux moteurs de la croissance économique et il va de soi qu'il est avantageux de tirer parti de la moitié du capital humain représenté par les femmes, notamment aux postes économiques élevés. Il convient en effet, dans le débat sur la reprise de l'économie mondiale, de se demander pourquoi tant de femmes dans le monde ne peuvent pas réaliser leur plein potentiel.

32. L'envolée de l'excédent commercial chinois, qui est l'un des principaux facteurs du déséquilibre économique actuel, résulte en grande partie du fait que le taux de change ne reflète pas fidèlement les fondamentaux de l'économie chinoise. Par ailleurs, la situation actuelle a conduit à une érosion de la confiance dans le dollar, qui est au cœur du système monétaire international. Les flux financiers se détournant du dollar, cela a accentué la pression à la hausse sur la valeur des monnaies non seulement des pays en développement, mais aussi de pays développés comme le Japon. Alors que des mesures sont prises dans le monde pour corriger les déséquilibres économiques et assainir le système monétaire, il faut éviter que ces initiatives conduisent au protectionnisme, ce qui mettrait en échec l'amorce de la reprise économique mondiale.

33. On a fait observer que, lorsqu'une crise apparaît, des appels en faveur de l'adoption de mesures et de nouvelles initiatives sont toujours lancés en dehors d'organisations établies comme l'ONU, la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international (FMI). Cela indique-t-il que des failles existent dans le système des Nations Unies?

34. En réponse, le Représentant permanent de l'Inde, M. Puri a souligné que, compte tenu de la nature de la crise économique et financière, l'ONU n'aurait pas pu faire grand-chose pour l'empêcher. La nécessité de maintenir un processus démocratique et un consensus entre ses 192 États Membres n'aurait pas permis à l'Organisation d'intervenir rapidement pour assurer le type de coordination macroéconomique qui était nécessaire. Même le FMI et la Banque mondiale se sont retrouvés quelque peu désarmés, la crise ayant éclaté si soudainement et sur une si grande échelle. Dans ces circonstances, il n'existe parfois pas d'autre possibilité que de sortir des institutions établies pour adopter des mesures d'urgence. Cependant, il faudrait dès que possible recentrer les efforts autour de l'Organisation des Nations Unies afin de garantir la légitimité et la représentativité. Désormais, l'ONU devra contribuer au règlement des questions plus larges liées à la gouvernance économique mondiale.

35. En ce qui concerne la situation monétaire et ses conséquences sur les différentes monnaies, les politiques budgétaires et monétaires doivent être plus cohérentes. Dans la première phase de l'intervention face à la crise, des quantités massives de liquidités ont été injectées dans le système bancaire mais aujourd'hui, une grande partie de cet argent dort dans les banques sans rien rapporter, sous forme de liquidités ou de titres d'État à faible rendement. On est ensuite passé aux politiques d'assouplissement monétaire mais, là encore, on continue d'avoir recours à la planche à billets pour racheter des titres d'État. On se retrouve alors dans un processus circulaire qui ne contribue pas du tout à créer des emplois, ce qui est indispensable pour améliorer le pouvoir d'achat, stimuler la demande et encourager ainsi les entreprises à commencer à investir et à embaucher.

36. Il est certain qu'une partie de la solution passe par une revalorisation de la monnaie chinoise, mais cela doit se faire de manière progressive, pour éviter de susciter l'inflation. Par ailleurs, la Chine devra investir dans la restructuration de son économie et permettre que les salaires réels augmentent, afin d'accroître la consommation intérieure. Tout cela prendra du temps.

37. Le FMI devrait avoir en partie vocation à proscrire les dévaluations artificielles destinées à favoriser les exportations mais, à l'heure actuelle, ces pratiques sont fréquentes et personne ne dit rien. Tout occupé qu'il était à contrôler les politiques économiques des pays en développement, le Fonds s'est montré incapable de voir que, dans le pays développé où il avait son propre siège, une catastrophe éclatait et était d'une telle ampleur que ses effets allaient se faire sentir dans le monde entier.

38. Il sera très difficile de rétablir la confiance dans le système financier international, étant donné que les institutions qui supervisaient le comportement financier des pays – pauvres plus que riches – se sont laissés surprendre. Il est temps que les parlements et les parlementaires prennent les devants et conçoivent un nouveau système plus démocratique.

39. D'aucuns ont fait observer que certains pays développés se servaient de la crise comme excuse pour ne pas tenir leurs engagements en matière d'aide publique au développement (APD), mettant ainsi en danger la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Entre-temps, chaque année, les flux financiers nets des pays pauvres vers les pays riches, qui s'élevaient à 600 milliards de dollars des États-Unis en 2010, soit cinq fois le budget de l'APD, sont ensuite investis dans la dette en dollars des pays riches.

40. À l'issue de ce débat, les conclusions et recommandations suivantes ont été faites :

- Étant donné qu'il existe un risque réel que la reprise au niveau mondial soit trop faible pour créer suffisamment d'emplois, d'où un besoin accru de soutenir encore la croissance, d'autres mesures de relance devront être adoptées. Mais les opinions divergent sur les moyens de favoriser la relance sans accroître la dette publique. La question de savoir comment évaluer la soutenabilité de la dette publique reste également ouverte : il faut mener une évaluation juste avant d'envisager l'adoption de mesures d'austérité susceptibles d'avoir des conséquences préjudiciables. Les pays devraient réduire leur budget militaire avant de rogner sur leurs dépenses sociales;

- Les déséquilibres entre pays excédentaires et pays déficitaires doivent être corrigés si l'on veut que la reprise dure. À cette fin, il faudra mieux coordonner les politiques macroéconomiques nationales. Et surtout, le recours à la planche à billets pour favoriser la relance monétaire doit se faire en étroite coordination avec les autres pays. À l'heure actuelle, le G-20 est le seul organe à même d'assurer cette coordination, mais il faut trouver les moyens de doter l'ONU des pouvoirs voulus pour en faire une institution de gouvernance mondiale plus légitime et plus représentative;
- Les parlements doivent contribuer à rendre le secteur financier plus transparent et plus responsable, les activités de contrôle devant s'accompagner d'un mécanisme de coercition approprié, plutôt que de s'en remettre aux pressions des pairs ou à des mesures volontaires;
- Il importe au plus haut point, aux fins de soutenir une croissance économique favorable aux pauvres, que les pays en développement fassent davantage entendre leur voix dans les institutions financières internationales et d'autres organismes normatifs et qu'ils participent à leurs travaux sur un pied d'égalité.

Séance II. Réforme du système financier international : examen critique des questions clés inscrites à l'ordre du jour de l'Organisation des Nations Unies

Intervenants : Fabian Hamilton, M. P. (Royaume-Uni); Morten Wetland, Représentant permanent de la Norvège auprès de l'Organisation des Nations Unies et Coprésident du groupe de travail spécial à composition non limitée de l'Assemblée générale chargé d'assurer le suivi des questions figurant dans le Document final de la Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement; Isabelle Mateos y Lago, Chef du Groupe des politiques et des stratégies du Département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation du Fonds monétaire international (FMI); Rodney Schmidt, Directeur de la recherche (finances et endettement), Institut Nord-Sud (Canada)

41. À cette séance, M. Hamilton a fait part de ses réflexions sur le régime international de la dette, l'Ambassadeur Wetland a analysé les rapports entre l'Organisation des Nations Unies (ONU) et le Groupe des 20 (G-20), M^{me} Mateos y Lago a formulé des observations sur le système international de réserves et les flux de capitaux et M. Schmidt a examiné la question de la taxe sur les opérations en devises.

En tant que parlementaires, nous devons agir comme des idéalistes pragmatiques.

Fabian Hamilton, M. P. (Royaume-Uni)

42. Des orateurs ont estimé que l'un des plus graves défauts de l'architecture financière actuelle était l'absence d'un véritable dispositif de gestion de la dette. Ce sont donc les États qui s'occupent de la dette nationale, chacun à leur manière et généralement en accordant plus d'importance aux dogmes politiques qu'à l'efficacité budgétaire. Un dispositif comparable aux lois nationales sur la faillite permettrait

certainement de gérer efficacement la dette internationale, mais il convient de noter que la crise d'endettement de la Grèce et de l'Irlande est survenue parce qu'en adoptant l'euro, ces pays ont renoncé au droit de dévaluer leur monnaie nationale.

43. Lorsque la banque Lehman Brothers a fait faillite en 2008, des mesures ont été prises promptement et avec certes plus de rapidité que l'ONU n'aurait pu le faire. Lors du sommet qu'il a tenu à Londres, le G-20 a arrêté des mesures concrètes applicables à ses 20 États membres, dont se sont inspirés par la suite de nombreux autres États moins riches. Cela a permis d'éviter l'adoption de mesures, notamment de renforcement des barrières commerciales, dont les effets auraient été destructeurs pour les uns comme pour les autres. Toutefois, au même moment, le sentiment de frustration des États Membres de l'ONU allait croissant car la plupart d'entre eux se sentaient impuissants face à ce qui les attendait.

Les États envoient des représentants à l'ONU et dans les institutions de Bretton Woods, mais ceux-ci y tiennent des discours qui, parfois, ne s'accordent pas...

Morten Wetland (Norvège),
Coprésident du groupe de travail spécial à composition non limitée
de l'Assemblée générale sur la crise financière et économique mondiale
et son incidence sur le développement

44. Après la tenue du sommet du G-20 en avril 2009 et de la Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement en juin, l'ONU a créé un groupe de travail qu'elle a chargé d'analyser la crise et les mesures qu'elle prend pour y faire face. Les délibérations du groupe de travail ont mis en avant l'intérêt suscité par des relations plus étroites et plus constructives entre l'ONU et le G-20. Au titre de l'action menée pour rapprocher ces deux entités, le Secrétaire général de l'ONU assiste aux réunions du G-20 et prend, au préalable, l'avis des États Membres de l'Organisation.

45. Lors de sa présidence du G-20 en 2009, le Royaume-Uni a innové en informant minutieusement les États Membres de l'ONU de l'état d'avancement des préparatifs du Sommet de Londres. Lorsqu'elle a assumé à son tour la présidence du G-20, la République de Corée a renforcé cette politique d'ouverture en présentant aux États Membres les questions que le G-20 allait examiner à Séoul, lors du Sommet de 2010, et en prenant note de leurs observations.

46. Depuis une dizaine d'années, sous l'influence des nouveaux pays à économie de marché, on assiste à une accumulation considérable des réserves, qui atteignent des montants largement supérieurs à ceux préconisés par les règles prudentielles pour protéger les pays des chocs. Cette situation a un coût très élevé, principalement parce qu'au lieu d'être investies dans les pays émergents ou les pays en développement, les ressources représentées par ces réserves sont investies dans des titres de créance publique à très bas rendement émis par les pays développés. En 2010, il a été calculé que ce coût avait représenté 0,5 % du PIB des pays émergents, soit un montant considérable de ressources qui n'a pas été utilisé comme il l'aurait dû.

47. Au niveau mondial, cette situation est source de déséquilibres chroniques. Certains pays sont obligés de gonfler leur excédent commercial pour accumuler des

réerves tandis que d'autres refusent de laisser leur taux de change s'apprécier à un niveau réaliste, contribuant ainsi à un excédent chronique de la balance courante. De plus, le système mondial de réserves étant dominé par le dollar des États-Unis, la demande extrêmement forte en la matière se heurte à une offre très faible. (L'économie des États-Unis d'Amérique représente environ un quart de l'économie mondiale mais près des deux tiers de l'ensemble des réserves internationales sont libellées en dollars.) Cela signifie en substance que lorsque les États-Unis commettent des erreurs en matière de politique monétaire, le monde entier en paie le prix.

48. L'euro ou le yen, entre autres monnaies, pourraient remplacer le dollar mais à l'heure actuelle, les économies des pays qui utilisent ces monnaies sont très fortement endettées. L'endettement des pays à faible revenu et des nouveaux pays à économie de marché n'est pas aussi grave qu'on le pense généralement alors que celui de nombreux pays développés a d'ores et déjà atteint des proportions qui ne sont plus considérées comme viables et, selon les projections, cette situation pourrait encore s'aggraver en 2015.

49. On pourrait envisager de recourir davantage aux droits de tirage spéciaux (DTS), actifs de réserve virtuels que le Fonds monétaire international (FMI) crée en fonction des besoins et alloue à ses membres proportionnellement à leur quote-part. Ainsi, en 2009, au paroxysme de la crise, le Fonds a créé des réserves internationales sous forme de droits de tirage spéciaux équivalant à 250 milliards de dollars.

50. Quant aux flux de capitaux mondiaux, s'ils posent autant problème c'est en raison de leur volume et de leur instabilité considérables, notamment parce que les marchés financiers des nouveaux pays à économie de marché sont très petits. Le potentiel de croissance des pays émergents étant comparativement supérieur à celui des pays développés, on a assisté à une redistribution du portefeuille mondial, l'inconvénient étant qu'une redistribution de portefeuille mineure pour un pays développé équivaut à une entrée massive de capitaux pour un nouveau pays à économie de marché, lesquels sont susceptibles de déstabiliser la monnaie et de provoquer l'apparition de bulles économiques néfastes.

51. Le renforcement du filet de sécurité financier mondial permettrait d'atténuer ces effets délétères et, dans un même temps, de régler certains des problèmes du système international de réserves. Pour pouvoir faire face à de très importants mouvements de capitaux spéculatifs, les pays doivent pouvoir puiser ailleurs que dans leurs propres réserves. Au cours de l'année écoulée, le FMI a intensifié cet aspect de son financement à la fois en augmentant les ressources disponibles et en réorganisant les dispositifs de financement qui sont mis en place en cas de fuite de capitaux.

52. Pour stabiliser la situation sur le plan macroéconomique, il est important de réglementer les entrées et les sorties de capitaux à l'échelon national. Toutefois, outre le contrôle des capitaux, il existe des solutions généralement moins nocives pour l'économie, aux échelons national et international. Ainsi, lorsque la monnaie d'un pays est fortement sous-évaluée, autoriser une appréciation du taux de change en réponse à un important afflux de capitaux peut être plus avantageux pour le pays concerné et pour ses voisins dans l'économie mondiale. Le resserrement de la politique budgétaire peut aussi donner de bons résultats. Mais bien que l'idée de limiter les mouvements de capitaux ne soit pas très séduisante, les mesures de contrôle des capitaux et les mesures prudentielles sont parfois indispensables en tant que dernier recours.

53. Après le Consensus de Monterrey (2002), de nouveaux instruments ont été envisagés pour recueillir des fonds pour le développement, notamment une taxe sur les opérations en devises consistant en un prélèvement proportionnel relativement faible opéré sur toutes les transactions en devises, lequel serait transféré à un organe compétent, tel que le Trésor national ou un organisme international établi sous les auspices de l'ONU. Contrairement à une opinion très répandue, une taxe sur les opérations en devises serait plutôt facile à mettre en œuvre car les marchés des changes possèdent déjà l'infrastructure technique nécessaire. Tous les pays ne seraient pas non plus obligés de coordonner l'application de cette taxe, un seul pays pouvant éventuellement s'en charger.

54. Une telle taxe aurait deux objectifs. Premièrement, elle découragerait les transactions spéculatives (opérations en devises à très court terme et à forte fréquence). Compte tenu du fossé de plus en plus marqué entre la finance et l'économie productive, une taxe sur les opérations en devises permettrait de ralentir l'activité financière spéculative et de faire en sorte qu'elle se déroule au même rythme que les échanges de biens et de services réels.

55. Deuxièmement, et c'est l'aspect qui a été le plus souligné depuis la crise financière, une taxe sur les opérations en devises permettrait d'augmenter les recettes. Le secteur financier est, d'une manière générale, sous-taxé et un déséquilibre s'est installé entre les taux de rendement privés du secteur financier et les taux de rendement sociaux de l'économie dans son ensemble. Les recettes supplémentaires permettraient de répondre à une multitude de besoins tels que la lutte contre la pauvreté, la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, l'atténuation des effets des changements climatiques ou celle des crises de la dette souveraine.

56. Dans l'une de ses études, l'Institut Nord-Sud a calculé qu'une taxe fixée à un taux extrêmement bas, tenant compte des fluctuations normales des écarts cours acheteur-cours vendeur sur le marché mondial et appliquée aux transactions en dollar, yen, euro et livre sterling, produirait des recettes annuelles de 33 milliards de dollars, un montant qui, sans être énorme, n'est pas insignifiant. Selon la même étude, une telle taxe entraînerait une baisse du volume des transactions d'environ 14 %.

57. Au cours du débat sur ces questions, les participants ont proposé qu'en plus d'une taxe prélevée uniquement sur les transactions en devises, il soit instauré, comme l'a proposé le FMI, un prélèvement sur les profits que génèrent toutes les opérations bancaires. Les fonds recueillis pourraient ensuite servir à créer un fonds d'urgence que le système bancaire serait dorénavant invité à utiliser lorsqu'il est en difficulté. Les banques auraient alors pour responsabilité de s'auto-assurer plutôt que de compter sur l'État, c'est à dire sur les contribuables, pour les renflouer, car c'est une solution indéfendable à la fois moralement et économiquement.

58. On s'est inquiété du fait qu'une taxe sur les opérations en devises pourrait freiner les transactions portant sur les biens réels et, partant, compromettre le développement des pays pauvres. Une telle taxe pourrait également peser sur les flux de capitaux destinés à l'investissement et entraîner l'apparition d'un marché financier parallèle et illicite ou même d'opérations de troc visant à contourner la taxe. Certains délégués ont demandé si des taxes sur les opérations financières avaient déjà donné de bons résultats dans la pratique, non pas en tant que mécanisme de prélèvement fiscal mais en tant qu'outil permettant de modérer les entrées de capitaux afin de parer aux attaques spéculatives.

59. Les intervenants ont souligné que la taxe ne serait prélevée que sur les investissements à très forte fréquence et à très court terme réalisés sur les marchés des changes. Cette taxe aurait une influence négligeable sur les mouvements des capitaux liés aux moyens de production. L'utilisation d'une taxe sur les opérations en devises afin de modérer les entrées de capitaux n'est pas nouvelle, et elle entraînerait simplement une augmentation des coûts de transaction et ramènerait le rythme des opérations au niveau d'il y a 15 ans, époque à laquelle les marchés des changes fonctionnaient somme toute plutôt efficacement.

60. Le fait que le système monétaire international actuel est source de déséquilibres et qu'il faut élaborer un nouveau dispositif plus satisfaisant a fait l'objet d'un large consensus. Toutefois, les participants ont également fait remarquer que le débat actuel sur un futur système monétaire était motivé par la crise et non par la décision des États d'améliorer le système en place. La réforme du système n'ayant été sérieusement envisagée que très récemment, il est encore trop tôt pour connaître la position de tous les États sur les différentes questions évoquées. Le débat, qui ne fait que commencer, comportera des surprises. Des propositions qui prévoyaient des mesures relativement modérées, telles que l'adoption d'objectifs pour la balance des opérations courantes, ont déjà été rejetées. D'autres propositions plus ambitieuses, comme l'utilisation accrue des droits de tirage spéciaux selon des modalités à déterminer, semblent s'imposer de plus en plus.

61. Des participants ont fait observer que pour les parlementaires de certains pays il serait difficile d'expliquer à leurs électeurs qu'il était fort probable que leur pays intègre un système de réserve fondé sur les droits de tirage spéciaux au lieu du dollar si ce système est administré par le FMI étant donné que, dans cette institution, le pouvoir décisionnel est biaisé en faveur des pays développés. M^{me} Mateos y Lago a répondu que le FMI connaissait bien ce problème que certains qualifiaient de déficit démocratique et qu'il venait à peine de réformer ses mécanismes de prise de décisions, avec notamment un rééquilibrage important des voix entre les pays émergents et les pays développés. En outre, tous les directeurs exécutifs seront désormais élus et non pas, comme cela a été parfois le cas jusqu'à présent, nommés par un pays.

62. Les conclusions et recommandations qui se sont dégagées sont exposées ci-après :

- Il faut stabiliser les taux de change en améliorant la coopération internationale dans ce domaine. Il faudra tôt ou tard que le système international de réserves mette fin à la suprématie du dollar des États-Unis mais on ne sait pas encore par quelle monnaie le remplacer. Si le dollar est remplacé par un panier de monnaies, il importera qu'y figurent les monnaies de nouveaux pays à économie de marché, tels que la Chine. Cela contribuerait aussi à atténuer le déséquilibre du commerce extérieur entre la Chine et les États-Unis d'Amérique, qui ne cesse de déstabiliser l'économie mondiale;
- On a estimé que l'ONU devrait jouer un rôle de premier plan en élaborant un mécanisme global d'allègement de la dette permettant aux pays en développement de dégager le peu de ressources dont ils disposent pour le mettre au service du développement économique et social. Un organe subsidiaire de l'Assemblée générale pourrait être créé à cette fin étant donné l'universalité de l'Assemblée et sa légitimité;

- L'idée d'une taxe sur les flux financiers spéculatifs et à court terme paraît viable, notamment parce qu'il serait techniquement possible pour les États de prélever une taxe en monnaie nationale sur les opérations, sans qu'un accord international soit nécessaire. La taxe aurait surtout une incidence pour les fonds spéculatifs et les banques commerciales, dont la charge fiscale globale est généralement inférieure à celle d'autres secteurs;
- Il est certes déplorable que dans de nombreux pays, des banques qui avaient enregistré des profits astronomiques jusqu'à la crise aient reçu des aides financières de l'État leur permettant de sortir quasiment indemnes de la tempête alors qu'au même moment, les investisseurs privés et les épargnants voyaient leurs actifs sombrer. Il est également lamentable qu'au moins dans certains cas, l'aide internationale versée à leur banque centrale pour aider ces pays à faire face aux effets de la crise ait finalement servi à accroître les liquidités des banques privées sans véritable bénéfice pour l'économie de ces pays. Afin d'éviter que de telles situations se reproduisent, il faut amener les banques à créer un système d'auto-assurance contre les pertes liées à la prise de risque exagérée;
- Des mesures de contrôle des mouvements de capitaux peuvent être prises à tout moment, pour éviter la surévaluation de la monnaie du pays bénéficiaire ou la formation de bulles financières, entre autres effets délétères. Toutefois, la question de savoir s'il ne faut recourir à de telles mesures qu'en dernier recours, après en avoir pris d'autres, comme le propose le FMI, reste en suspens.

Séance III. Repenser le développement durable dans le cadre économique et environnemental mondial actuel

Intervenants : László Borbély, Ministre roumain de l'environnement et des forêts et Président de la Commission du développement durable des Nations Unies; Cesar Borges (sénateur, Brésil); Ricardo Sanchez, Directeur adjoint du Bureau de New York du Programme des Nations Unies pour l'environnement; et Charles Thembani Ntwaagae, Représentant permanent du Botswana auprès de l'Organisation des Nations Unies

63. Lors de l'examen de cet aspect de la crise, M. Borbély a décrit la situation du point de vue de la Commission du développement durable; le sénateur Borges a examiné la relation entre croissance économique et développement durable, essentiellement au Brésil; M. Sanchez a exposé quelques idées sur la gouvernance économique mondiale du point de vue du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et M. Ntwaagae a animé le débat et fait la synthèse des exposés des autres intervenants, dont on trouvera un résumé ci-après.

64. La crise économique actuelle offre une occasion de réexaminer la transition vers une économie verte, condition indispensable pour relever les enjeux associés à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. La consolidation de la gouvernance internationale de l'environnement doit s'accompagner d'une stratégie de renforcement du développement durable au sein de l'ONU. Une telle stratégie devrait viser à intensifier la coopération entre les organismes compétents qui font partie du Groupe des Nations Unies pour le développement et à renforcer le rôle du Conseil économique et social et de la Commission du développement

durable afin de mieux appliquer les principes de développement durable dans l'ensemble du système des Nations Unies.

65. Il pourrait être utile de créer une institution spécialisée dans la protection de l'environnement qui interviendrait dans le cadre de l'action menée par l'ONU pour promouvoir le développement durable, en s'appuyant sur les structures et les systèmes qui se sont déjà avérés viables. Parallèlement, l'action en faveur du développement durable doit être menée aux niveaux national, régional et mondial. Pour ce faire, la communauté internationale doit se fixer des objectifs spécifiques à atteindre au cours des prochaines années, notamment la promotion d'une agriculture viable, l'amélioration de la sécurité alimentaire dans le monde, la production durable de bioénergie et l'élargissement de l'accès des pays en développement aux marchés viables – existants et nouveaux.

66. Dans le contexte des crises multiples et interdépendantes que le monde connaît actuellement, la croissance économique est possible mais seulement dans certaines limites. La croissance doit aller de pair avec l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et avec des modes de consommation et de production durables, en particulier dans le contexte du Cadre décennal de programmation sur les modes de consommation et de production durables, qui devrait faire l'objet d'un message politique clair à la dix-neuvième session de la Commission du développement durable.

67. Bien que les résultats obtenus restent en deçà des objectifs fixés dans les différents accords multilatéraux relatifs à l'environnement, ces conventions ont permis d'avancer et de définir des modèles de développement durable et un ensemble de principes relatifs à la protection de l'environnement. Ces mesures positives ont certainement pesé sur les politiques publiques menées par différents pays.

68. Au Brésil, bien que le Gouvernement soit convaincu de la nécessité de maintenir le rythme de la croissance économique grâce à des mesures visant à créer des emplois et accroître les revenus, il sait également qu'il ne doit pas perdre de vue les engagements essentiels qu'il a pris en faveur d'une utilisation rationnelle des ressources naturelles et de modes de consommation et de production durables. Par exemple, le Brésil s'est engagé à réduire les émissions de gaz à effet de serre prévues de l'ordre de 36,1 % à 38,9 % d'ici à 2020. La politique nationale sur le changement climatique prévoit des mesures budgétaires et économiques, telles que des taux d'imposition différenciés, des exonérations et des incitations en faveur des réductions d'émissions, afin de promouvoir les mesures d'atténuation et d'adaptation.

69. En outre, en créant le Fonds national pour le changement climatique, le Brésil est devenu le premier pays du monde à mettre les ressources de son industrie pétrolière au service des efforts d'atténuation et d'adaptation. Le Fonds a un budget annuel compris entre 500 et 600 millions de dollars qui est financé par une taxe de 10 % sur les bénéfices des compagnies pétrolières. Ces ressources permettront d'aider les régions particulièrement vulnérables au changement climatique.

70. Les incitations fiscales ont contribué au succès des mesures prises pour protéger la forêt amazonienne en permettant de créer dans la ville de Manaus un centre industriel qui rassemble des entreprises de haute technologie à la fois compétitives et respectueuses de l'environnement. Selon des études récentes, la présence de ce centre industriel, en créant de nouvelles sources de revenu et possibilités d'emploi, a contribué à réduire le déboisement de 70 % au moins dans

l'État d'Amazonas entre 2000 et 2006, prévenant ainsi des émissions de carbone chiffrées à 10 milliards de dollars. Si l'on tient compte des services écosystémiques découlant de la préservation des ressources forestières, l'économie totale est estimée à 158 milliards de dollars.

71. La gouvernance internationale de l'environnement, à l'examen depuis le Sommet Planète Terre de 1992, est l'une des grandes questions devant être abordées à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio +20) en 2012. Le programme de Carthagène, adopté par le Conseil d'administration du PNUD/Forum ministériel mondial pour l'environnement en 2002, a formulé un ensemble de recommandations importantes pour améliorer la gouvernance internationale de l'environnement, telles que le renforcement des capacités des pays en développement et le transfert de technologie vers ces pays, le renforcement de la base scientifique du PNUE ainsi que de sa base financière, et l'amélioration de la coordination et de la cohérence au sein du système des Nations Unies.

72. Depuis 2002, le programme de Carthagène a débouché sur plusieurs résultats concrets, notamment l'adoption du Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités en 2005, et la décision de renforcer le dialogue entre les signataires des différents accords multilatéraux relatifs à l'environnement et le PNUE. Des mesures ont été prises pour renforcer la base scientifique du PNUE, y compris une proposition récente tendant à créer un mécanisme intergouvernemental d'échanges entre scientifiques et décideurs en matière de biodiversité et de services écosystémiques. Des progrès ont été accomplis s'agissant d'accroître la base financière du PNUE, mais il reste beaucoup à faire, les contributions volontaires ne pouvant financer toutes les activités du Programme.

73. Le débat qui a suivi a mis en lumière de grandes divergences de vue, mais les participants ont dans l'ensemble reconnu qu'il était nécessaire d'agir sans tarder pour protéger l'environnement et assurer un développement durable. En particulier, il fallait s'intéresser d'urgence aux effets du changement climatique sur les plus pauvres et au lien entre le changement climatique et les questions de sécurité, aux niveaux national et international.

74. Selon certaines estimations, la demande de produits alimentaires et énergétiques pourrait augmenter de 50 % et la demande d'eau de 30 % à l'horizon 2030. Pour satisfaire cette demande, il faudra investir massivement et renforcer la coopération politique et économique dans une perspective globale de développement durable.

75. Le changement climatique a déjà des effets réels, et comme toujours les pays les plus pauvres sont les premiers à s'en ressentir. Les inondations meurtrières qui ont récemment endeuillé le Pakistan en sont un exemple. Face à cette catastrophe et à d'autres crises environnementales, des réformes s'imposent de toute urgence pour protéger les pays pauvres et vulnérables. La Conférence « Rio +20 » serait une bonne occasion de prendre de telles décisions mais, pour ce faire, certaines initiatives doivent être lancées immédiatement.

76. Les pays industrialisés doivent contribuer davantage à la protection de l'environnement, par exemple sous la forme de contributions volontaires à un fonds international créé à cette fin. Si l'approche volontaire ne réussit pas, il a été proposé d'envisager sérieusement une contribution budgétaire directe des pays développés. Une contribution de 0,5 % à 1 % du PIB des pays développés permettrait de dégager 200 à 400 milliards de dollars au titre de la protection de l'environnement.

Certains délégués ont cependant rappelé que la plupart des pays développés n'avaient même pas honoré leur engagement d'affecter 0,7 % de leur revenu intérieur brut à l'aide publique au développement et qu'il y avait donc peu de chances qu'ils en fassent davantage.

Nous ne pouvons que déplorer la dégradation de l'environnement, tandis que les pollueurs versent des larmes de crocodile sur la disparition des forêts tropicales.

Djibril Mama Debourou, parlementaire (Bénin)

77. D'autres ont estimé que les grandes puissances ne se souciaient pas vraiment de la dégradation de l'environnement et étaient déterminées à ne pas succomber à des accords susceptibles de ralentir leur production industrielle, tandis que les pays économiquement faibles, notamment en Afrique, n'étaient pas en mesure de lutter contre la destruction de leurs écosystèmes.

78. Les délégués de certains pays développés ont rappelé les efforts faits par leurs gouvernements pour légiférer en faveur de pratiques environnementales plus responsables dans le secteur de la production, efforts qui avaient initialement suscité une certaine résistance mais s'étaient avérés bien avisés, ayant abouti à l'adoption de produits peu gourmands en énergie et peu polluants qui connaissent un grand succès sur les marchés nationaux et internationaux. Pour faire adopter de telles normes, ou des règles de conservation et de recyclage de l'énergie, il faut fixer des objectifs à atteindre. Il faut également faire un travail de préparation et de sensibilisation auprès des milieux industriels, des autorités locales et des particuliers, notamment auprès des jeunes – en les sensibilisant dès le plus jeune âge à l'impact de leur mode de vie sur l'environnement.

79. Plusieurs délégués se sont dits préoccupés par le fait que certains pays délaissaient les cultures alimentaires pour produire de la biomasse. Le PNUE a effectué des études sur les moyens d'assurer des modes de production durable de biocarburants sans sacrifier la production alimentaire au bénéfice des transports. Le sénateur Borges a souligné qu'au Brésil, la production d'éthanol n'était pas en concurrence avec la production de denrées alimentaires : le pays disposait de suffisamment de terres pour mener les deux de front. Mais la situation du Brésil n'était peut-être pas représentative et le pays ne prétendait pas imposer son modèle aux autres.

80. Les conclusions et recommandations suivantes se sont dégagées du débat :

- La crise financière et économique a fait une place à des politiques publiques fondées sur des bases plus durables du point de vue écologique et social. De nombreux programmes de relance budgétaire comprennent des mesures spécifiquement destinées à favoriser une relance verte associant sources d'énergie renouvelables, bâtiments verts, transports non polluants et gestion rationnelle de l'eau et des déchets. Mais il reste beaucoup à faire. En particulier, tous les principaux producteurs de gaz à effet de serre doivent unir leurs efforts pour lutter contre le réchauffement de la planète. Un cadre international efficace doit être mis en place; il ne suffit pas de proroger la période d'engagement prévue par le Protocole de Kyoto;

- Il faut remédier à la fragmentation institutionnelle de la gouvernance mondiale de l'environnement. La proposition tendant à accroître les ressources de base du PNUE et à renforcer son rôle de coordination de l'action menée par les autres institutions de défense de l'environnement est intéressante. De même, les trois principales conventions – sur les changements climatiques, la diversité biologique et la lutte contre la désertification – pourraient être regroupées pour maximiser les synergies aux niveaux opérationnel et stratégique. Des accords régionaux sur l'environnement pourraient être viables à court terme, mais ils ne sauraient remplacer des accords mondiaux appelant tous les pays – les riches comme les pauvres – à jouer leur rôle, tout en respectant le principe de responsabilité commune mais différenciée;
- Les niveaux de consommation et de production restent très supérieurs aux capacités limites de la planète. En dépit des engagements officiels, il n'y a pas de découplage entre la croissance économique et ses effets sur l'environnement. Pour avancer sur ce front, il faut à la fois réaliser des gains d'efficacité dans tous les secteurs de l'économie et amorcer une transition plus rapide vers une économie verte. Tous les pays développés devraient suivre de près leurs modes de consommation et de production, et préparer leur transition vers une économie verte;

Il est utopique de croire que les gens pensent à la protection de l'environnement quand leur estomac crie famine.

Rosario Green Macías, sénateur (Mexique)

- Les pouvoirs publics doivent montrer l'exemple en matière de protection de l'environnement, mais ils doivent aussi travailler en partenariat étroit avec le secteur privé. Les investissements publics doivent chercher à inciter les entreprises à investir davantage dans l'économie verte. Si les pays moins riches prennent d'eux-mêmes l'initiative d'allouer des ressources budgétaires aux projets d'exploitation de sources d'énergie renouvelables et de promotion de l'économie verte, les investisseurs concernés seront encouragés à s'associer à cet effort. Une taxe carbone mondiale, ou une taxe sur différents modes de transport, pourrait aider à financer les transferts de technologies vertes, les mesures d'atténuation des effets du changement climatique et d'autres projets de protection de l'environnement dans les pays en développement. Dans tous ces domaines, les responsables politiques doivent se garder de céder aux pressions des groupes d'intérêts privés : les décisions doivent toujours être dictées par l'intérêt public;
- L'innovation écologique est considérée comme un moteur de la croissance. Les investissements axés sur la protection de l'environnement favoriseront à terme la croissance économique et la création d'emplois, à condition qu'ils s'inscrivent dans une stratégie de promotion des technologies de pointe à faibles émissions de carbone et de développement de technologies nouvelles. À court terme, le passage à des modes de production écologiques, en ce qui concerne notamment l'énergie, entraînera probablement une hausse des coûts de production. Les gouvernements doivent trouver le juste équilibre entre les coûts à court terme et les avantages pour tous à moyen et à long terme;

- Le commerce international et la protection de l'environnement sont d'une importance primordiale pour le bien-être de la société, mais bon nombre des normes découlant des accords multilatéraux sur l'environnement vont à l'encontre des règles commerciales de l'Organisation mondiale du commerce. Pour créer un monde respectueux de l'environnement, il faut concilier les intérêts commerciaux et les considérations écologiques. Tant que les deux systèmes fonctionneront séparément, avec des objectifs divergents, aucun ne sera jamais pleinement efficace;
- En dépit de ces problèmes, il importe de souligner que des progrès ont été accomplis dans de nombreux pays en matière de législation au cours des 20 dernières années. Il est également important à ce stade que les parlementaires adoptent des lois qui contribuent à changer les mentalités, pour que les gens prennent davantage conscience des effets que leur comportement pourrait avoir sur l'environnement. Les citoyens sont de plus en plus indifférents en ce qui concerne l'environnement parce que les progrès sont trop lents et qu'il y a peu de mobilisation en faveur du changement. Il incombe aux parlementaires de faire en sorte que les gens gardent ces problèmes à l'esprit lorsque les médias se désintéressent de la question.

Séance IV. Encadrer la gouvernance économique mondiale : doter l'ONU des moyens nécessaires, préciser le rôle du G-20 et garantir la transparence et la responsabilisation dans le processus de prise de décisions

Intervenants : János Horváth, Président du Groupe interparlementaire hongrois; Park In-kook, Représentant permanent de la République de Corée auprès de l'Organisation des Nations Unies et Coprésident du Comité préparatoire de la Conférence « Rio +20 »; Maged Abdelaziz, Représentant permanent de l'Égypte auprès de l'Organisation des Nations Unies; et Michael Hammer, Directeur exécutif, One World Trust (Royaume-Uni)

81. Lors de leur examen des thèmes de cette séance, M. Horváth a analysé la crise en termes de théorie économique; M. Park a examiné les aspects de la relation entre l'ONU et le G-20 durant la présidence du Groupe par la République de Corée; M. Abdelaziz a examiné cette relation du point de vue institutionnel; et M. Hammer a exposé ses vues sur les questions de responsabilité et de contrôle au sein du G-20.

« Le temps est désarticulé [...] »

Hamlet, cité par Janos Horváth

82. La finance, qui n'est qu'un aspect de l'économie, a dominé aujourd'hui l'étude de cette discipline comme si elle en représentait l'intégralité. Les grands innovateurs de notre époque – les successeurs de Henry Ford – n'inventent plus rien de concret, ils lisent des états financiers et travaillent dans le monde immatériel de l'argent. Cela crée une situation désarticulée, en décalage avec la réalité.

83. Comment en sommes-nous arrivés là? En nous éloignant progressivement du modèle d'organisation de l'économie, la concurrence, qui permet d'insuffler un

souffle nouveau. Le monde de l'argent, le secteur financier, a pris le monopole, dictant l'ordre des choses au reste du monde en s'appuyant sur un nombre limité d'acteurs. Comme Adam Smith l'avait fait observer, lorsque des hommes d'affaires se réunissent, leurs conversations tournent souvent autour des moyens d'étouffer la concurrence. Au XIX^e siècle, les États-Unis ont introduit des lois antitrust qui ont été adoptées dans le reste du monde au cours des années suivantes. Mais depuis la fin du XX^e siècle, comme si tout le monde avait oublié la notion de réglementation de la concurrence, les monopoles ont pris le dessus, ou n'en sont pas loin. L'alliance des monopoles avec le corps politique aggrave encore la situation, et le monde se trouve donc asservi à des oligarchies. L'oligarchie est le mal qui ronge notre société, une société où les gens paient des impôts pour renflouer les caisses de ceux qui sont coupables de gabegies. Le rôle des parlements est de dire aux gouvernements qu'ils n'ont pas pour responsabilité de prendre les choses en main lorsque le secteur de la concurrence ne fonctionne pas comme il le devrait, mais de forcer les entreprises à affronter la concurrence et d'interdire les pratiques monopolistiques.

84. La crise actuelle présente quatre principaux aspects. Premièrement, aucun pays ne peut surmonter la crise tout seul; deuxièmement, ce sont les populations et les pays les plus vulnérables qui sont les plus durement touchés; troisièmement, les crises – économique, financière, alimentaire, crise de l'eau et crise des combustibles – sont inextricablement liées; et quatrièmement, sans intervention immédiate, les crises multiples auraient plongé le monde dans le chaos. À cet égard, les mesures décisives et efficaces de relance et de sauvetage financier prises par le G-20 ont permis d'éviter la catastrophe.

85. Mais, en même temps, ces mesures positives du G-20 ont suscité un débat intense sur les relations entre le Groupe et l'ONU, relations qui doivent être complémentaires et synergiques, fondées sur la coopération et l'ouverture.

86. Dans le cas du sommet du G-20 à Séoul, cette ouverture s'est manifestée à un double niveau : d'une part, la présidence coréenne a invité des pays non membres du G-20 représentant des groupes d'intérêts à participer au sommet, notamment l'Éthiopie, qui préside le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), le Malawi, qui préside l'Union africaine, et le Viet Nam, qui préside l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). D'autre part, les pays du G-20 réunis sous la présidence coréenne ont prêté une oreille attentive aux préoccupations des pays non membres, et à celles de l'ONU en tant qu'organe, concernant le G-20 lui-même.

87. Bien que le programme du G-20 porte essentiellement sur les questions économiques et financières, il est suffisamment souple pour permettre au pays hôte de proposer d'inscrire d'autres points à l'ordre du jour. En l'occurrence, le Gouvernement de la République de Corée en a retenu deux : le programme pour le développement et le système de sécurité financière.

88. Pourquoi le programme pour le développement? L'Organisation des Nations Unies considère le développement sous l'angle des objectifs du Millénaire pour le développement, qui concernent la dimension humaine du développement plutôt que le développement économique proprement dit. Du fait que l'ONU se concentre sur ces objectifs, on peut considérer que son optique du développement est axée sur la demande : l'Organisation s'intéresse à la question de la répartition des produits du développement économique. En revanche, le G-20 suit une démarche axée sur l'offre : sa priorité est d'accroître la taille du gâteau macroéconomique avant de

réfléchir à la manière de le découper. Le Gouvernement de la République de Corée a conclu qu'il pourrait être utile d'étudier les problèmes sous cet angle pour trouver des moyens d'aider les pays à atteindre les objectifs du Millénaire.

89. Paradoxalement, la crise financière pourrait être pour l'ONU l'occasion d'une réflexion approfondie sur son rôle dans la gouvernance mondiale, et donc de gagner en efficacité.

90. L'acquisition de la qualité de membre de l'Organisation des Nations Unies, qui compte 192 États Membres, repose sur deux principes fondamentaux : la capacité de paiement – autrement dit, le poids économique d'un pays détermine sa quote-part au titre du budget de l'ONU; et le principe selon lequel chaque pays dispose d'une voix quelle que soit la taille de sa population ou de son économie. En revanche, les membres du G-20 se réunissent de leur propre chef, ils ne sont ni élus ni nommés; le Groupe ne cherche pas à assurer une représentation géographique équilibrée – par exemple, un seul pays africain est représenté – et il invite à ses réunions les groupes d'intérêts qu'il considère comme pouvant être utiles à ses travaux. En l'absence de participation générale, le G-20 se caractérise par un manque de transparence et de contrôle.

91. Cependant, le fait est que le Groupe est effectivement parvenu à dissiper la crise financière et économique et à redonner confiance dans le système économique et financier international. Il a donc un rôle à jouer et devrait par conséquent avoir une forme d'interaction avec l'ONU. Mais comment définir cette interaction? Lequel des deux devrait chercher à gagner la confiance de l'autre? L'ONU souhaite établir de bonnes relations, mais il appartient à l'instance qui prend de grandes décisions macroéconomiques ayant des incidences dans le monde entier de tendre la main à l'ONU – et non pas l'inverse – et de proposer des moyens de collaborer.

92. En revanche, il n'appartient pas au G-20 de prendre en main certains aspects des travaux de l'ONU dont les États Membres souhaitent qu'ils restent l'apanage de l'Organisation. Par exemple, il est envisagé d'inscrire la réforme institutionnelle des Nations Unies – réforme du Conseil de sécurité, réforme du Secrétariat – à l'ordre du jour du prochain sommet du G-20, alors que ces questions devraient rester du ressort des 192 États Membres de l'Organisation.

93. En outre, le G-20 n'est doté d'aucun organe créé en vertu d'un instrument international chargé de rendre compte de ses travaux et de veiller à ce que le public ait un droit de regard. Autrement dit, le Groupe définit essentiellement lui-même ses responsabilités et son champ d'action, suivant un mécanisme d'autorégulation en partie induit par les réactions de la société civile, qu'il s'agisse d'enquêtes sur les activités du G-20 ou de manifestations de rue contre leurs résultats.

94. Bien que le suivi et la supervision de l'action menée par les pouvoirs publics soient le pain quotidien des parlementaires, ceux-ci se font particulièrement discrets sur les travaux du G-20. Selon des études réalisées par One World Trust sur les parlements dans les pays développés comme dans les pays en développement, il y a plusieurs raisons à ce silence, notamment le fait que les parlementaires ne s'estiment pas habilités à participer activement au débat sur les questions de gouvernance macroéconomique mondiale et, en tout état de cause, ils n'y trouvent pratiquement aucun avantage politique sur le plan national.

95. Cela étant, vu que les décisions du G-20 en matière de gouvernance économique touchent tout le monde, d'aucuns pourraient faire valoir que ce

mutisme constitue un manquement grave des parlements à leur obligations fondamentales envers leurs électeurs. Des études montrent cependant qu'on pourrait essayer d'appliquer certaines bonnes pratiques parlementaires pour améliorer la collaboration avec le G-20. Pour placer le G-20 devant ses responsabilités, il faut que les parlements engagent une action collective, ce qu'ils font déjà au niveau national, et la porte au niveau international. À cet effet, ils doivent exercer plus pleinement leurs pouvoirs et mieux appliquer leurs pratiques, par exemple en utilisant les pouvoirs d'enquête de comités spéciaux et en tirant parti des possibilités de définir des programmes de travail et d'organiser des débats parlementaires. En outre, les parlements doivent réfléchir à la nature de leurs relations avec la société civile. Les parlements et la société civile ont une préoccupation commune, le sort de la population : au lieu de rivaliser et de se méfier l'un de l'autre, ils devraient chercher à se faciliter mutuellement la tâche dans l'intérêt de celle-ci.

96. Lors du débat qui a suivi la présentation d'exposés, les participants ont reconnu dans l'ensemble que le G-20 avait su prendre des mesures macroéconomiques rapides et efficaces pour faire face à une crise sans précédent. Cette dernière avait également mis en lumière la nécessité urgente d'une réforme en profondeur de l'ONU, afin d'aider l'Organisation à s'adapter à la situation actuelle dans le monde. L'heure n'est plus aux querelles de clocher entre l'ONU et le G-20 : les problèmes en jeu sont beaucoup trop importants, et les deux entités sont de nature totalement différente. Leur dialogue doit suivre la voie ouverte par les présidences britannique, canadienne et coréenne du G-20, voie qui sera également poursuivie par la présidence française. Une relation mutuellement avantageuse entre le G-20 et l'ONU ne s'établira pas automatiquement; cela nécessitera une supervision étroite par les différentes parties prenantes, notamment les parlementaires, de façon à garantir le respect des intérêts communs de notre planète.

97. Quelques délégués ont exprimé des doutes sur la notion de respect mutuel entre l'ONU et le G-20. À leur avis, le G-20 faisait peu de cas de l'Organisation et de son universalité. Il avait été créé pour servir uniquement les intérêts d'un groupe trié sur le volet, alors que l'ONU essayait désespérément d'instaurer – sinon le principe utopique d'égalité – du moins la justice entre les nations.

98. M. Park, entre autres, ne partageait pas cette opinion, rappelant que le Groupe n'était pas au départ un club de pays riches motivés par leurs propres intérêts : il avait été créé pour prendre des mesures d'urgence face à la crise financière asiatique de la fin des années 90. Certaines mises au point s'imposaient toutefois pour faire en sorte que les décisions du G-20 profitent à tous, notamment aux pays en développement. Il a rappelé qu'outre le développement, la présidence coréenne du G-20 avait inscrit un autre point à l'ordre du jour : le système de sécurité financière. À la suite de la crise financière, les pays ont constitué d'énormes réserves en dollars pour se prémunir, mais cet argent improductif représente un énorme fardeau. C'est pourquoi le G-20, sur proposition de la République de Corée, étudie la possibilité de créer une forme de système de réserves susceptible d'alléger la charge qui pèse sur les pays en développement.

99. Les conclusions et recommandations suivantes ont été formulées à l'issue du débat :

- Bien que le manque d'ouverture et de légitimité du G-20 soit une lacune importante, l'ONU a aussi des faiblesses. En particulier, son programme de réforme avance trop lentement et suscite certaines critiques quant à sa portée.

En outre, il est difficile d'agir par consensus dans une organisation qui compte 192 Membres, et certains pays exploitent cette situation en essayant de bloquer les progrès uniquement pour des raisons de procédure. Si l'ONU entend établir une relation solide et fructueuse avec le G-20, l'Organisation doit d'abord démontrer qu'elle est capable de réformer ses propres méthodes de travail pour faire face rapidement et efficacement aux problèmes économiques mondiaux;

- Les États Membres de l'ONU sont cependant responsables de la lenteur des réformes. Un objectif aussi ambitieux que la réforme du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale implique des décisions politiques qui ne peuvent être prises unilatéralement par le Secrétariat. En outre, les grandes puissances doivent être disposées à assumer le coût de ces réformes. L'Union interparlementaire a un rôle à jouer à cet égard, en appelant ses membres à se rallier autour du projet de réforme de l'ONU;
- L'Union interparlementaire pourrait contribuer à resserrer les liens entre l'ONU et le G-20 en demandant des améliorations de part et d'autre. Les parlements démontreraient ainsi qu'ils expriment les attentes réelles des gens pour de telles améliorations. L'Union interparlementaire devrait aussi réagir de manière plus vigoureuse aux décisions du G-20;
- La plupart des parlements n'ont pas acquis leur droit de regard du jour au lendemain : ils l'ont acquis progressivement, au prix de durs efforts. Les parlementaires devraient revendiquer et exercer un plus grand rôle de supervision aux niveaux national et international, même si ce droit de regard n'est pas dès le départ prévu par la loi.

Remarques de clôture

100. **Le Président de l'Union interparlementaire** a rappelé qu'il était présent au Siège de l'Organisation des Nations Unies en 2000, lorsque les dirigeants mondiaux avaient demandé, dans la Déclaration du Millénaire, d'associer l'Union interparlementaire aux travaux de l'Organisation, notamment à ceux de l'Assemblée générale. Les auditions parlementaires tenues chaque année à l'ONU soulignent l'importance du partenariat entre ces deux institutions, qui représentent les pays l'une par le biais des gouvernements et l'autre par celui des parlements. Leur relation repose sur des bases solides et gagne en force.

101. Les deux journées de débat s'étaient conclues sur le sujet épineux des relations entre l'ONU et le G-20. Tous les participants avaient reconnu que les deux institutions étaient là pour rester et devaient donc chercher le meilleur moyen de collaborer.

102. Il a appelé tous les parlementaires présents à continuer de s'acquitter de leur devoir de représentant de leurs électeurs et de citoyen de leur pays, faisant observer que les pays les mieux gouvernés sont ceux dans lesquels le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ont la même vision de l'avenir que leur population.