

Promouvoir la démocratie dans le monde Un enjeu pour la France

Intervention de Jean Merckaert, coordinateur de la plateforme Dette&développement et chargé du programme Financement du développement au CCFD au Colloque de l'UDF sur les Relations internationales et la Défense, dans le cadre de la campagne « Etat d'urgence planétaire, votons pour une France solidaire ». 22 juin 2006

L'UDF est en train de préparer son programme pour 2007. Je voudrais tout d'abord vous remercier de me donner l'opportunité, en tant que représentant d'une grande ONG, de contribuer à votre réflexion sur les relations internationales.

Cette invitation rejoint pleinement notre souhait d'établir un dialogue constructif avec les principaux partis politiques, en amont des importantes échéances électorales qui approchent.

Avec les organisations de solidarité internationale, de défense des droits humains et de l'environnement, nous avons lancé une campagne « Etat d'urgence planétaire, votons pour une France solidaire ! ». Dès le mois de mars, nous avons adressé un dossier de propositions à l'ensemble des partis politiques, sur des sujets clé du débat public, allant du changement climatique aux questions migratoires, en passant par la lutte contre les paradis fiscaux. Les acteurs qui portent ces propositions sont à votre disposition pour poursuivre le débat sur l'ensemble de ces sujets.

Dans l'immédiat, j'interviendrai ici au nom du CCFD, le Comité catholique contre la faim et pour le développement. Je ne chercherai évidemment pas à rivaliser avec Pascal Boniface et Zaki Laidi sur le terrain de l'analyse géopolitique. J'insisterai en revanche sur nos propositions.

A la question, « promouvoir la démocratie dans le monde, est-ce un enjeu pour la France », notre réponse est simple. C'est oui, car il s'agit là d'un enjeu central du développement.

Le Prix Nobel d'économie Amartya Sen a démontré qu'aucune démocratie n'avait connu de famine et qu'il n'y avait pas de développement équilibré sans démocratie, au point qu'il assimile le développement et la liberté pour un peuple de choisir son destin - « *Development as freedom* », comme le dit le titre d'un de ses derniers ouvrages.

L'enjeu de la promotion démocratique est donc de taille. Mais, comme le rappelle le serment d'Hippocrate, avant de soigner, il s'agit d'abord de ne pas nuire. Avant de chercher à promouvoir la démocratie, la France doit d'abord rompre avec l'ensemble des pratiques et des mécanismes qui l'affaiblissent. J'insisterai donc dans un premier temps sur ces obstacles à la démocratie contre lesquels la France doit lutter, avant de présenter nos propositions pour qu'elle soit en cohérence avec les principes qu'elle affiche.

D'abord ne pas nuire : quels sont les obstacles au développement démocratique sur lesquels la France a une emprise ?

Quatre points

Premièrement : la politique africaine actuelle

La promotion de régimes démocratiques exige de **ne plus soutenir des régimes autoritaires**, comme la France continue de le faire au Togo, au Tchad, au Cameroun ou au Congo-Brazzaville. La fin du mandat de Jacques Chirac, qui se pose en « ami personnel » des pires régimes africains, doit marquer une rupture claire et nette avec ces pratiques.

Cette rupture doit s'opérer sur plusieurs plans :

- sur le plan diplomatique : cesser de cautionner des caricatures d'élections, comme récemment au Togo et au Tchad.
- sur le plan financier : suspendre toute aide budgétaire à de tels régimes à de réels progrès de l'Etat de droit. J'y reviendrai.
- sur le plan militaire : les accords de défense qui lient la France à plusieurs Etats africains, inconnus des citoyens concernés, doivent être rendus publics.

La France doit aussi cesser toute intervention armée unilatérale, comme dernièrement au Tchad. Selon nous, toute intervention militaire française ne doit se faire que sous mandat onusien, à l'instar de l'opération EUFOR, fin juillet, en RDC et la France doit mobiliser ses partenaires européens afin qu'elle ne soit pas en première ligne dans ses anciennes colonies.

Enfin, la France doit fermer ses bases militaires en Afrique, à l'exception de celles prévues dans le cadre de RECAMP (le renforcement des capacités africaines de maintien de la paix), et les économies ainsi réalisées doivent être utilisées au profit du développement.

Deuxièmement : la dette

L'engagement de la France pour la démocratie ne sera crédible que si elle **reconnait ses torts passés**. Cette reconnaissance peut passer par des déclarations et des excuses officielles, notamment envers les anciennes colonies africaines et envers les victimes du génocide rwandais. Elle peut aussi passer par des gestes concrets.

En particulier concernant la dette des pays du Sud.

Selon Tony Blair, Michel Camdessus et les autres auteurs du rapport de la Commission pour l'Afrique, publié en 2005, « *La dette a pour l'essentiel été contractée par des dictateurs qui (...), pendant la guerre froide, ont bénéficié du soutien des pays qui, aujourd'hui, touchent le remboursement de la dette. Nombre de ces dirigeants ont pillé des milliards en se servant des systèmes financiers des pays développés* ». Ce constat, hélas vaut également pour l'Indonésie, les Philippines et de nombreux pays d'Amérique latine.

Nous demandons donc

- Que toute la lumière soit faite sur les processus et les responsabilités ayant conduit à l'accumulation de cette dette. L'audit de la dette pourra prendre la forme d'une Commission d'enquête parlementaire. Le groupe UDF de l'Assemblée nationale a d'ailleurs accueilli positivement cette demande que nous avons formulée début 2005. Votre parti avait même demandé, dès 1991, une commission d'enquête sur les prêts accordés à l'Irak avec la garantie de la COFACE. Nous souhaitons que cette proposition, pour l'ensemble de la dette des pays du Sud, devienne enfin réalité en 2007.
- Que la France annule, à l'instar de l'engagement pris par la Norvège en novembre dernier, la dette contractée par des dictateurs aujourd'hui déchus.
- Le gel et la restitution des avoirs volés par les dictateurs et leurs clans. La France s'y est engagée par le chapitre 5 de la Convention internationale de lutte contre la corruption, ratifiée en 2005. Elle doit résolument la mettre en œuvre.
- Pour prévenir la répétition des erreurs du passé, nous demandons également à la France de promouvoir l'adoption d'un traité international qui rende nulles et non avenues les dettes odieuses – celles qui sont à la fois contractées par des dictateurs, qui ne bénéficient pas à la population et dont le prêteur pouvait supposer le détournement. Ces dettes sont des dettes de régime, attachées à la personne du dictateur, et non à l'Etat en soi.

Pour plus de détails sur ce sujet, je vous renvoie au rapport de la plate-forme Dette et Développement, qui sort officiellement la semaine prochaine et dont je vous ai apporté quelques exemplaires en exclusivité...

Troisièmement : l'imposition d'un modèle économique unique

Les gouvernements du Sud, notamment les plus dépendants de l'aide extérieure, sont toujours contraints de répondre aux exigences du FMI et de la Banque mondiale, plutôt qu'à leurs propres citoyens. Résultat : les changements de régime ne se traduisent pas par d'une réelle alternance au niveau politique, mais par l'application continue d'un modèle économique unique, d'inspiration néolibérale, et les gens perdent confiance en la démocratie.

La France a beau s'être engagée avec le G8 à ce que les pays du Sud « *décident et conduisent leurs propres politiques* » en matière économique, elle n'en continue pas moins de mandater clairement le FMI pour qu'il impose aux pays du Sud une stricte discipline en matière macroéconomique.

- ⇒ Proposition : à l'instar de la Norvège et du Royaume-Uni, la France doit demander aux institutions financières internationales d'abandonner les conditionnalités en matière de politique économique (libéralisation, privatisation, politique monétaire et arbitrages budgétaires). Notre pays doit entrer avec ses collègues européens dans des relations de partenariat avec les pays du Sud pour débattre des politiques économiques respectives, sans imposer de modèle tout fait.

Quatrièmement : les paradis fiscaux et judiciaires mettent en péril la démocratie

Les paradis fiscaux et judiciaires sont de sérieux obstacles au développement démocratique.

- D'une part, des universitaires, dont le Britannique Mick Moore, ont montré que l'impôt était le ciment de la construction démocratique, car les citoyens veulent savoir ce qui est fait de leur argent. Or, les paradis fiscaux sont l'ennemi N° 1 de l'impôt. Ils exacerbent la concurrence fiscale, qui se traduit par une diminution des recettes budgétaires pour les Etats, et par un report généralisé de la charge fiscale sur le travail et la consommation, c'est-à-dire sur les plus pauvres.
- D'autre part, les paradis fiscaux sont aussi des paradis judiciaires. L'opacité qu'ils entretiennent constitue un frein terrible aux poursuites fiscales et judiciaires. Ils minent la démocratie, qui se nourrit de transparence. C'est en effet la fraude fiscale, le détournement de l'aide au développement, la corruption de la vie politique, le pillage des ressources naturelles des pays du Sud, les trafics d'armes, de drogues, et les trafics humains qui restent ainsi impunis, autant de phénomènes qui réduisent à néant les espoirs de développement démocratique au Sud.

Lutter efficacement contre les paradis fiscaux et judiciaires est une question de volonté politique : 80% des transactions financières dans le monde passent par 12 établissements bancaires bien connus. Daniel Lebègue, ancien président de la Caisse des dépôts, déclarait en 2001 qu'il suffisait de 2 ans pour en venir à bout. La France et l'Union européenne ont une responsabilité centrale, puisque la plupart des paradis fiscaux sont directement ou indirectement sous leur influence. Quelques-unes de nos propositions présentées dans notre dossier :

- ⇒ Appuyer la coordination au niveau fiscal, en particulier en ce qui concerne l'imposition des sociétés, ainsi que la création d'une organisation fiscale internationale, telle qu'elle est proposée dans le rapport Zedillo des Nations Unies.
- ⇒ Renforcer de façon résolue la coopération judiciaire, par la création d'un espace judiciaire européen, voire d'un parquet européen doté d'un pôle financier.
- ⇒ Durcir les législations contre la fraude fiscale et le blanchiment et pour garantir la transparence des mouvements de fonds et des patrimoines. En particulier :
 - i. Responsabiliser pénalement les intermédiaires qui contribuent, en connaissance de cause, à des montages aux objectifs frauduleux dans les paradis fiscaux. La France peut d'ores et déjà adopter une loi en ce sens.

- ii. Créer des normes européennes et internationales de transparence pour l'enregistrement des entreprises, trusts, fondations etc., notamment pour qu'on puisse en connaître les propriétaires véritables.

Une fois ces quatre obstacles à la démocratie levés (soutien aux dictateurs, dette odieuse, conditionnalités économiques, paradis fiscaux), l'action de la France pour promouvoir la démocratie dans le monde sera à la fois plus crédible et plus efficace. J'en viens donc à ma seconde partie : en quoi pourrait consister cette action de la France en faveur de la démocratie ?

Promouvoir la démocratie : quel rôle pour la France ?

D'une façon générale, il nous semble que pour échapper à une relation strictement bilatérale, trop chargée du passé colonial et néocolonial, la France devrait inscrire davantage sa politique extérieure et sa politique d'aide au développement dans une démarche européenne et internationale.

Concrètement, 5 propositions rapides :

1. **Conditionner l'octroi d'aide au développement au respect de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits humains.** La France y est engagée par les accords de Cotonou entre l'Union européenne et les pays ACP mais elle ne cesse de les violer.
 - ⇒ Notre proposition : Que la France mette sa politique d'aide bilatérale en cohérence avec les engagements européens et qu'elle veille à la bonne utilisation des fonds communautaires. Cette orientation pourra avoir comme conséquences majeures :
 - i. Une aide budgétaire strictement conditionnée, dans le cadre d'un dialogue politique, à des garanties démocratiques, de respect des droits humains et de transparence budgétaire, seules à même de permettre que le parlement et la société civile de ces pays jouent leur rôle de contrôle de l'action gouvernementale.
 - ii. Dans les pays qui ne respectent pas ces conditions, favoriser d'autres types d'aide, davantage contrôlés (aide sectorielle, assistance technique) ou via d'autres acteurs que l'Etat : collectivités locales, ONG.
2. **Promouvoir des élections libres et transparentes.** La France doit contribuer efficacement aux processus démocratiques en favorisant une supervision par des institutions indépendantes, notamment l'ONU, de tout processus électoral « à risque ». Cette supervision doit commencer dès le recensement, par exemple au Cameroun aujourd'hui.
3. **Encourager l'émergence et le renforcement de contre-pouvoirs.** La démocratie ne se résume pas aux élections : elle ne fonctionne véritablement que grâce aux contre-pouvoirs. La France soit s'engager, avec ses partenaires européens, à soutenir résolument le renforcement des sociétés civiles (syndicats, ONG, médias...) et du parlement dans les pays du Sud.
4. **Prévenir les conflits, promouvoir et maintenir la paix.** La paix, la prévention et la résolution des conflits sont des préalables évidents au développement de la démocratie. Je ne m'étendrai pas sur le sujet, qui fait l'objet d'une autre table ronde. Je ne voudrais toutefois pas passer sous silence quelques propositions clés sur le sujet :
 - la non-prolifération des armes légères et la régulation par un traité international sur le commerce des armes
 - la transparence totale de l'activité des entreprises opérant dans des pays instables

- la promotion, parallèlement aux interventions militaires déjà évoquées, qui peuvent être nécessaires, de moyens d'intervention civile.

5. La promotion de la démocratie doit aussi s'opérer dans les relations internationales

Démocratie veut dire : pouvoir du peuple. A l'heure de la mondialisation, où de nombreux enjeux dépassent la compétence des seuls États, le pouvoir du peuple sort extrêmement affaibli de l'absence d'institutions régionales et internationales fortes et légitimes. Nous demandons donc essentiellement 2 choses :

➤ **Des institutions internationales plus démocratiques**

Aujourd'hui, les pays les plus affectés par le rôle des institutions internationales y ont un pouvoir dérisoire. Au FMI et à la Banque mondiale, la Belgique pèse autant que le Mexique ; la France, autant que toute l'Afrique subsaharienne. Il est urgent de démocratiser ces institutions. Je ne développerai pas ici, mais nous formulons à cet égard de nombreuses propositions.

L'organisation par essence la plus légitime, les Nations Unies, est aujourd'hui marginalisée dans la régulation économique et sociale de la planète. Pour qu'elle retrouve une place centrale, il s'agit de refonder les Nations Unies et de lui permettre de soumettre les arbitrages de l'OMC et les politiques du FMI et de la Banque mondiale au droit international, notamment celui qui défend les droits fondamentaux et l'environnement.

➤ **Des institutions et une régulation internationales plus fortes**

3 exemples :

- La lutte contre les paradis fiscaux et pour une meilleure coordination fiscale doit faire, on l'a dit, l'objet d'un engagement résolu au niveau international.

- les firmes multinationales sont devenues des acteurs souvent plus puissants que les États. Le chiffre d'affaire des 3 premières dépasse le PIB de l'Afrique entière. Dans ces conditions, la régulation de leur activité doit être renforcée au niveau international, notamment en renforçant les principes directeurs de l'OCDE et en promouvant le projet de normes des Nations Unies sur les sociétés transnationales.

- La gestion de la dette au niveau international est à la fois inefficace et arbitraire, aux mains des seuls créanciers. Nous demandons donc l'élaboration de règles du jeu équitables et transparentes, qui s'imposent à tous et qui précisent, entre autres, les mesures de protection contre le surendettement, les conditions de validité d'un contrat d'endettement et les circonstances pouvant justifier un réaménagement du contrat. Nous demandons aussi qu'une instance indépendante assure l'application de ce droit. La France détient un pouvoir symbolique fort en hébergeant à Bercy le Club de Paris, ce cartel des grands pays créditeurs qui fête cette année ses 50 ans. Elle peut y renoncer et demander la création, à sa place, d'un Tribunal international de la dette chargé d'appliquer le droit en la matière.

Pour conclure, l'ensemble de ces propositions n'a de sens que si la politique étrangère de la France fait elle-même l'objet d'un contrôle démocratique permanent.

C'est pourquoi nous demandons la création, à l'image de ce qui se fait pour l'Union européenne, d'une délégation parlementaire chargée des organisations internationales et du suivi des négociations internationales.

Nous souhaitons également un renforcement du débat parlementaire. Le gouvernement doit faire un rapport annuel au parlement sur la coopération militaire et les activités de la COFACE, comme c'est déjà le cas pour le FMI et la Banque mondiale et pour la politique d'aide au développement. Ces rapports doivent faire l'objet d'un débat et d'un vote en commission ou délégation parlementaire.