



Assemblée générale

Distr. générale
29 juillet 2019
Français
Original : anglais

Soixante-quatorzième session

Point 72 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Promotion d'un ordre international démocratique et équitable

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport de l'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable, en application de la résolution [73/169](#) de l'Assemblée générale.

* [A/74/150](#).



Rapport de l'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable

Résumé

L'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable a consacré son deuxième rapport thématique au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale à la question intersectionnelle de la participation et de la prise de décision du public dans les espaces de gouvernance mondiale, et à son incidence sur l'instauration d'un ordre international démocratique et équitable.

I. Introduction

1. Le présent rapport de l'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable, M. Livingstone Sewanyana, est soumis en application de la résolution 73/169 de l'Assemblée générale. Il s'agit du deuxième rapport remis à l'Assemblée générale par le titulaire actuel de ce mandat depuis sa nomination, en 2018, par le Conseil des droits de l'homme lors de sa trente-septième session.

2. Dans un rapport présenté au Conseil des droits de l'homme lors de la trente-neuvième session, en septembre 2018, et à l'Assemblée générale lors de la soixante-treizième session, en octobre 2018 (A/HRC/39/47), l'Expert indépendant a formulé six thèmes prioritaires sur lesquels il se concentrerait pendant son mandat. L'un des thèmes se rapporte à la participation et à la prise de décision du public dans les institutions multilatérales traditionnelles. Un autre thème porte sur l'émergence, au cours des dernières décennies, d'espaces de gouvernance mondiale, tels que le Groupe des Sept (G7), le Groupe des Vingt (G20), le groupe composé du Brésil, de la Fédération de Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud (communément appelé « BRICS »), le Groupe des 77 (notamment le Groupe intergouvernemental des Vingt-Quatre pour les questions monétaires internationales et le développement [G24]), le Mouvement des pays non alignés, le Forum économique mondial et le groupe Bilderberg. Le titulaire du mandat a décidé de consacrer le présent rapport au thème intersectionnel de la participation et de la prise de décision du public dans ces espaces de gouvernance globale, et à son incidence sur l'instauration d'un ordre international démocratique et équitable. À ce titre, il rappelle l'alinéa 6 *h*) de la résolution 39/4 du Conseil qui prévoit « qu'un ordre international démocratique et équitable exige, entre autres, la réalisation [...] [du] droit de tous de participer de manière équitable, sans aucune discrimination, aux décisions nationales et mondiales ».

3. Ces groupements intergouvernementaux, multisectoriels et privés ont pris une importance considérable sur les plans géopolitique, économique et financier, car ils jouent un très grand rôle dans l'élaboration du cadre sur lequel repose l'ordre international, parallèlement au système des Nations Unies. Les structures et les méthodes de prise de décision diffèrent d'un groupe à l'autre, mais leurs rencontres et leurs politiques sont suivies de près par le public et vont parfois jusqu'à susciter des mouvements de contestation, ce qui montre leur degré d'influence sur la gouvernance mondiale et la place sans équivalent qu'occupent ces rassemblements de dirigeants et d'intellectuels du monde entier. Toutefois, ces groupes restent largement inaccessibles au public, particulièrement aux gens dont la vie et les moyens de subsistance sont touchés par les décisions prises, contribuant ainsi au déficit démocratique dans le processus décisionnel mondial. En leur qualité d'instances de gouvernance mondiale, ils sont tenus de prendre des décisions dans le respect des principes fondamentaux de la gouvernance démocratique que sont la transparence, l'inclusivité, la réactivité et la responsabilité, et ce, dans la même mesure que les institutions multilatérales traditionnelles telles que les Nations Unies dans leur ensemble, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI).

4. Aux fins de la préparation du présent rapport, entre le 21 et le 30 mai 2019, l'Expert indépendant s'est rendu à Genève, Paris et Washington, où il a tenu une série de rencontres avec des représentants des États membres des groupes intergouvernementaux mentionnés plus haut ainsi que des représentants de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la Banque mondiale, du FMI et du Forum économique mondial. Il a aussi organisé, à Paris et Washington, deux consultations d'experts avec des représentants de la société civile, et il a tenu plusieurs téléconférences avec diverses parties prenantes qui ne pouvaient assister aux consultations. En outre, il a bénéficié de la contribution

d'acteurs de la société civile et d'États membres en réponse à deux questionnaires personnalisés envoyés en avril 2019¹. Il remercie tous ceux et celles qui ont pris le temps de discuter avec lui et qui ont contribué au rapport.

5. Le rapport ne vise pas à remettre en cause la légitimité des espaces de gouvernance mondiale. La plupart des interlocuteurs de la société civile ont indiqué qu'ils voyaient l'intérêt de travailler dans ces espaces, étant donné leur importance dans l'établissement du cadre de l'ordre mondial. Par ailleurs, le rapport ne constitue nullement une étude exhaustive de ces espaces ; il fait la lumière sur ces instances qui sont moins connues du public que l'ONU, mais dont l'influence est néanmoins considérable. Si l'Expert indépendant se concentre sur la participation du public à l'échelle mondiale plutôt que locale, il reconnaît que certains de ces groupements ont une influence et des méthodes de participation régionales, sujet qui pourrait être examiné dans des travaux à l'avenir². Il espère que son rapport contient des observations et des recommandations utiles à toutes les parties prenantes qui œuvrent dans ces espaces de gouvernance mondiale, dans l'optique d'instaurer un ordre international démocratique et équitable.

6. Le présent rapport doit être lu de pair avec le rapport de l'Expert indépendant au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/42/48) sur le même sujet, qui arrive parfois aux mêmes conclusions et qui traite plus en détail de certaines questions, en particulier celle des obstacles structurels et pratiques à l'accès, à l'inclusion et à la capacité d'influencer les processus décisionnels des espaces de gouvernance mondiale, ainsi que celle de la responsabilité des engagements pris dans ces espaces. Il présente également les activités entreprises par l'Expert indépendant entre septembre 2018 et juin 2019.

II. La participation et la prise de décision du public dans les espaces de gouvernance mondiale

A. L'histoire et les buts des espaces de gouvernance mondiale

7. Le G7 est un forum de dialogue entre sept pays parmi les plus développés sur le plan économique³. Le groupe a été créé dans les années 1970 en réponse au premier choc pétrolier de 1973-1974. Il se réunit tous les ans depuis 1975 pour discuter de priorités macroéconomiques communes⁴. Depuis le début, les discussions du G7 se sont déroulées dans un cadre intime et semi-informel, l'idée étant de réunir les dirigeants du monde pour discuter franchement des défis internationaux et éviter de nouvelles crises.

8. De même, le G20 réunit les dirigeants de 19 puissances économiques mondiales et de l'Union européenne⁵. Le G20 a été créé en marge du G7 de 1999 à la suite de la

¹ Les questionnaires et les réponses seront disponibles au www.ohchr.org/EN/Issues/IntOrder/Pages/GlobalGovernanceSpaces.aspx.

² L'Expert indépendant reconnaît le bon travail accompli par l'International Accountability Project (voir <https://accountabilityproject.org>) et le Early Warning System (voir <https://ews.rightsindevelopment.org>), qui ont fourni des renseignements sur les enjeux entourant la participation du public à la prise des décisions économiques et financières au niveau local.

³ Les membres du G7 sont l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

⁴ Voir www.g7italy.it/en/history/ ; www.g7italy.it/en/how-does-work/.

⁵ Les pays membres du G20 sont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, le Mexique, la République de Corée, le Royaume-Uni et la Turquie.

crise financière en Asie, prenant la forme d'une réunion de coopération économique entre les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales⁶. Cependant, le groupe a évolué et a commencé à inscrire à son ordre du jour des sujets aussi divers que le changement climatique, l'égalité des sexes, l'intelligence artificielle et le commerce international⁷. Le sommet annuel des dirigeants du G20, appelé officiellement Sommet sur les marchés financiers et l'économie mondiale, a été organisé pour la première fois en 2008 pendant la crise financière mondiale. Il réunit chaque année les chefs d'État et les ministres des finances des États membres⁸.

9. Le groupe BRICS est une association de grandes économies émergentes. C'est un économiste du secteur privé qui, en 2001⁹, est à l'origine du terme « BRIC », mais ce n'est qu'en 2006, quand les ministres des affaires étrangères du Brésil, de la Fédération de Russie, de l'Inde et de la Chine se sont réunis en marge de la soixante et unième session de l'Assemblée générale, qu'un forum pour les dirigeants de ces pays a été créé¹⁰. À partir de 2009, les dirigeants des pays BRICS ont commencé à se réunir tous les ans pour discuter d'éventuels axes de coopération. L'Afrique du Sud s'est jointe au groupe en 2010¹¹. À l'instar de celui des autres regroupements, l'ordre du jour du groupe BRICS est souple et s'est élargi au cours des dernières années, passant de discussions portant uniquement sur la collaboration économique à des sujets plus vastes et interreliés, notamment les affaires, l'agriculture, le commerce et la technologie¹².

10. Le Groupe des 77 a été créé en 1964 à l'issue de la première session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Soixante-dix-sept pays en voie de développement y ont signé une déclaration commune dans laquelle ils ont convenu de mettre sur pied des programmes d'action communs de coopération économique, en s'appuyant essentiellement sur les organisations internationales traditionnelles¹³. Le groupe compte maintenant 134 pays, mais il a tout de même conservé son nom d'origine¹⁴.

11. Le Mouvement des pays non alignés a été créé par des pays en voie de développement qui cherchaient à éviter les allégeances polarisées de la guerre froide. Le groupe encourage la solidarité entre les pays en voie de développement en vertu de principes communs. Plus particulièrement, le Mouvement des pays non alignés promeut le respect de la souveraineté des États, des droits de l'homme et de la Charte des Nations Unies, l'égalité, la non-ingérence dans les affaires intérieures des autres nations, la coexistence pacifique, la légitime défense, la coopération internationale et l'intérêt mutuel¹⁵. Fortement influencé par la lutte pour la décolonisation et soutenu par une conférence internationale des États d'Afrique et d'Asie tenue à Bandung (en Indonésie) en 1955, ce mouvement a été officiellement fondé dans les années 1950 et a commencé à organiser un sommet des chefs d'État ou de gouvernement en 1961¹⁶. Aujourd'hui, le Mouvement des pays non alignés est un forum de consultation où

⁶ Voir <http://g20.org.tr/about-g20/>.

⁷ Michael Crowley, « What is the G20? », *New York Times*, 27 juin 2019.

⁸ Ibid.

⁹ Voir Jim O'Neill, « Building Better Global Economic BRICs », *Goldman Sachs Global Economics Paper*, n° 66, 30 novembre 2001.

¹⁰ Voir www.brics2017.org/english/aboutbrics/brics/.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Voir www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html.

¹⁴ Voir www.g77.org/doc/. La liste complète des membres du Groupe des 77 se trouve à l'adresse suivante : www.g77.org/doc/members.html. Bien que la Chine participe souvent à des actions du groupe, elle n'en est pas membre officielle. C'est pourquoi les déclarations officielles sont faites au nom du « Groupe des 77 et de la Chine ».

¹⁵ Voir <https://mnoal.org/nam-principles/>.

¹⁶ Voir <https://mnoal.org/nam-history/>.

120 pays membres peuvent promouvoir, sous la bannière du multilatéralisme, des questions d'intérêt mutuel.

12. Le Forum économique mondial, fondation à but non lucratif créée en 1971, a pour mission de faciliter le dialogue entre les dirigeants du monde des affaires, de la politique, des universités et d'autres secteurs pour apporter des changements positifs¹⁷. Il est né de l'idée d'un professeur de commerce de l'Université de Genève, qui avait au départ invité en Suisse des chefs d'entreprise européens pour discuter des innovations en matière de gestion et d'industrie. Dans les années qui ont suivi, il a veillé à l'expansion de la mission du Forum pour y inclure des questions économiques et sociales plus larges¹⁸. C'est une organisation non gouvernementale indépendante et impartiale, mais en 2015, elle a été reconnue comme une organisation internationale par le droit suisse¹⁹.

13. Lors de sa création, la Conférence de Bilderberg se voulait un forum de discussion pour les dirigeants européens et nord-américains. Tenue pour la première fois en 1954, elle visait à faciliter la compréhension des tendances économiques et sociales auxquelles l'Europe et l'Amérique du Nord étaient confrontées dans la période d'après-guerre²⁰. Aujourd'hui, la conférence est devenue un rassemblement multisectoriel qui se déroule trois jours par an. Les thèmes abordés jusqu'à présent vont de « l'ordre stratégique stable », de « l'avenir du capitalisme » et du « défi des inégalités » à « l'éthique de l'intelligence artificielle », « la prolifération nucléaire » et « le changement climatique et le développement durable »²¹.

B. Les méthodes de participation et de prise de décision dans les cadres de gouvernance mondiale

14. Les forums de gouvernance mondiale décrits dans le présent rapport ont des processus de prise de décision tout aussi variés que le sont leurs objectifs et leur histoire. Par exemple, le G7, le G20, le groupe BRICS et le Mouvement des pays non alignés sont connus pour leurs sommets très médiatisés où se rencontrent, selon une rotation des pays d'accueil, les chefs d'État ou de gouvernement des pays membres. En prévision de ces sommets, une multitude de décisions sont négociées dans le cadre de réunions entre les ministres des finances des États membres et d'autres fonctionnaires. Dans l'ensemble, pour le G7, le G20 et le groupe BRICS, le processus est piloté par les « sherpas » du pays d'accueil, nom donné aux hauts responsables diplomatiques, qui se réunissent plusieurs fois dans l'année qui précède le sommet. Dotés d'une structure semi-informelle, le G7, le G20 et le groupe BRICS n'ont pas de secrétariat, de charte, ni d'ordre du jour permanent. Tous les ans, les rencontres sont plutôt dirigées par l'un des États membres qui, à tour de rôle, assument la « présidence » des groupes respectifs.

15. Le Groupe des 77 a un mode de fonctionnement qui lui est propre. Contrairement aux autres groupes, ses décisions émanent de dans différents chapitres géographiques, chacun correspondant au siège d'une grande organisation internationale²². Bien que le Groupe des 77 organise des réunions annuelles de haut

¹⁷ Voir www.weforum.org/about/world-economic-forum.

¹⁸ Voir www.weforum.org/about/history.

¹⁹ Forum économique mondial, « Communiqué de presse : World Economic Forum Gains Formal Status in Switzerland », 23 janvier 2015, disponible à l'adresse suivante : www.weforum.org/about/world-economic-forum.

²⁰ Voir <https://bilderbergmeetings.org/background/brief-history>.

²¹ Voir <https://bilderbergmeetings.org/press/press-release/press-release>.

²² En plus de New York (siège de l'Organisation des Nations Unies), les chapitres sont à Genève (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), à Nairobi (Programme des

niveau pour établir ses priorités, l'essentiel de son travail s'effectue dans le cadre de discussions propres à chaque chapitre. S'inspirant de la déclaration adoptée au sommet annuel, les chapitres choisissent, par consensus, des résolutions à soumettre et des mesures à prendre au sein de leurs organisations internationales respectives. Le G24, créé par le Groupe des 77, est chargé de coordonner la position des pays en voie de développement sur les questions monétaires et de développement dans les débats des institutions de Bretton Woods. Son organe directeur se réunit deux fois par an, avant les rencontres du FMI et de la Banque mondiale.

16. Les modes de participation diffèrent aussi selon les groupes. Par exemple, la société civile participe aux discussions du G7 et du G20 par l'entremise de groupes de mobilisation ou de réseaux autonomes d'organisations menant des activités de plaidoyer en parallèle aux réunions du G7 et du G20. Par exemple, les groupes de la société civile qui cherchent à promouvoir l'égalité des sexes se coordonnent sous l'égide de Women 7 ou Women 20, et des organisations de jeunes se regroupent sous les noms de Youth 7 et Youth 20. De plus, une structure diversifiée de groupes de la société civile a mis sur pied et piloté des réseaux de la société civile plus vastes qui travaillent dans les deux espaces²³.

17. Bien qu'ils ne soient pas aussi développés que les groupes de mobilisation du G7 et du G20, les sommets du groupe BRICS ont aussi suscité l'intérêt de la société civile et donné lieu à des actions parallèles dans des réseaux comme le BRICS Trade Union Forum, le BRICS Civil et le People's Forum on BRICS²⁴. Des réunions de représentants des milieux d'affaires concernés se tiennent aussi en marge de ces rencontres.

18. L'Expert indépendant n'a pas connaissance de procédures ou de forums précis de participation de la société civile au sein du Groupe des 77 ou du Mouvement des pays non alignés. Toutefois, c'est peut-être une conséquence de leur histoire et de leurs fonctions particulières. Si le Groupe des 77 et le Mouvement des pays non alignés conservent tous deux leur identité en dehors de l'Organisation des Nations Unies, ils travaillent également au sein d'organisations multilatérales traditionnelles et peuvent être à l'écoute de la société civile et du public par le truchement de ces organisations.

19. Le travail du Forum économique mondial est différent. Connue pour ses réunions annuelles à Davos, en Suisse, le Forum organise aussi régulièrement des rencontres publiques régionales et thématiques dans le monde entier. Dans le but de réunir les gouvernements, le secteur privé et un vaste segment de la société civile pour débattre des nouveaux enjeux, le Forum appelle la participation de la société civile en invitant,

Nations Unies pour l'environnement), à Paris (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture), à Rome (Fonds international de développement agricole) et à Vienne (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel), et le Groupe intergouvernemental des vingt-quatre pour les affaires monétaires internationales et le développement à Washington. Voir le document du Gouvernement du Sénégal, p. 2.

²³ Les groupes de mobilisation qui travaillent en marge du G7 sont Civil 7, Women 7, Labour 7, Business 7, Think Tank 7, Science 7 et Youth 7. Les groupes qui travaillent en marge du G20 sont Civil 20, Women 20, Labour 20, Business 20, Think Tank 20, Youth 20, Science 20 et Urban 20. En outre, depuis 2014, il existe un forum interconfessionnel. John Ruthrauff, Center for Democratic Education, « G7 Summit Advocacy Manual 2019 », p. 2 et 3 ; et John Ruthrauff, Center for Democratic Education, « G20 NGO Advocacy Manual 2019 », p. 4 et 5.

²⁴ Un observateur universitaire de ces forums a conclu que, malgré des approches très différentes, tant l'organisation formelle Civil BRICS que l'organisation autonome Peoples's Forum on BRICS, ont aidé à faire le lien entre d'une part les expériences des individus et d'autre part celles des communautés et l'élaboration des politiques des gouvernements des BRICS. Voir Laura Trajber Waisbich, « Diverse voices: civil society at the 8th BRICS summit », *Sexuality Policy Watch*, 9 décembre 2016.

à des événements pertinents, des organisations non gouvernementales (ONG), des associations privées sans but lucratif, des universitaires, des groupes de réflexion et des groupes industriels.

20. La Conférence de Bilderberg réunit des représentants de nombreux secteurs, dont les syndicats, la finance, le milieu universitaire et le secteur des affaires ; très peu d'organisations de la société civile y sont invitées. Les discussions sont d'un secret notoire : aucune information sur les échanges n'est communiquée, et aucune couverture par les médias n'est autorisée²⁵. Les participants prennent part aux discussions à titre personnel et non officiel. La réunion plénière se déroule selon les règles de Chatham House. Aucun accord formel n'est conclu et aucun énoncé de politique n'est publié à la fin de la conférence²⁶.

C. L'incidence globale des politiques économiques et financières des espaces de gouvernance mondiale sur l'instauration d'un ordre international démocratique et équitable

21. L'influence des forums de gouvernance mondiale sur l'ordre international est largement admise. Qu'il s'agisse d'établir des priorités ou de mettre sur pied une action concertée en réponse à des enjeux transnationaux comme les migrations dans le monde, le commerce équitable, la paix et la sécurité mondiales, le changement climatique, le terrorisme et la corruption, les décisions prises par des groupes intergouvernementaux, multisectoriels et privés touchent non seulement leurs membres et leurs interlocuteurs, mais aussi des populations à l'extérieur de leur territoire. À eux seuls, les pays du G20 représenteraient les deux tiers de la population mondiale, plus de 80 % du produit intérieur brut mondial et les trois quarts du commerce international²⁷. Ainsi, les accords conclus par les membres du G20 auront sans doute une incidence sur l'équité dans le monde.

22. Les forums sur la gouvernance mondiale auront aussi une importance accrue en raison de la nature de plus en plus transfrontalière des enjeux politiques et économiques mondiaux. Prenons la question de la corruption. Les médias ont révélé de nombreux scandales de corruption internationale, de richesses nationales cachées à l'étranger et d'évasions fiscales massives, démontrant ainsi que les approches nationales à ces phénomènes ne s'attaquent pas à toutes les dimensions de ces problèmes. À une époque où les systèmes financiers, politiques et culturels sont interconnectés, c'est principalement par des forums de gouvernance mondiale (traditionnels ou pas) que les gouvernements et les autres parties prenantes parviennent à trouver des solutions communes. Par exemple, le G20 a tenté de coordonner les réponses à la corruption, notamment en créant un groupe de travail et en élaborant des documents pour présenter d'éventuelles mesures à prendre par les pouvoirs publics²⁸. Le G20 a aussi adopté, conjointement avec l'OCDE, le Cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices. Ce cadre traite des stratégies de planification fiscale qui exploitent les failles dans les règles fiscales en vue du transfert des bénéfices d'une société dans des pays ou territoires où elle n'exerce guère d'activité économique, mais où l'impôt est très bas ou inexistant²⁹.

²⁵ L'Expert indépendant n'a reçu aucune contribution de ce forum très exclusif en ce qui concerne la participation. Dans ce contexte où le public ignore même l'existence de cette conférence, il considère que la situation est déplorable.

²⁶ Voir <https://bilderbergmeetings.org/press/press-release/press-release>.

²⁷ Voir la communication d'Amnesty International.

²⁸ Voir la communication de Transparency International.

²⁹ Voir www.oecd.org/tax/beps/beps-about.htm.

23. Étant établi que les forums de gouvernance mondiale ont des effets collatéraux sur les pays qui ne font pas partie de leur groupe, certains gouvernements ont profité de ces tribunes pour coordonner leur politique étrangère, notamment en ce qui concerne les États et les régions non membres. Par exemple, en 2019, les membres du G7 ont adopté des initiatives pour la santé et l'éducation dans la région du Sahel, où se trouvent certains des pays les plus pauvres du monde³⁰. Autre exemple : le Mouvement des pays non alignés a fait des déclarations au sujet d'enjeux tels que l'imposition de sanctions, l'occupation étrangère et les revendications territoriales d'autres États membres³¹.

24. Certains groupements plus récents, comme le Groupe des 77, le Mouvement des pays non alignés et les pays du groupe BRICS, ont cherché, par définition, à faire entendre la voix des pays en développement et celle des puissances émergentes à l'échelle mondiale. En faisant valoir les points de vue des pays du Sud, ces groupes ont réussi à mettre leurs propres questions de fond à l'ordre du jour mondial. Par exemple, le Groupe des 77 a soulevé des questions telles que la souveraineté des pays en développement sur leurs propres ressources naturelles, la nécessité de réduire la pauvreté et les inégalités, ainsi que le désir d'un développement économique plus inclusif, y compris la création d'emplois et la protection sociale des communautés³². Sont aussi ressortis des points de procédure liés à des questions de fond, comme la quote-part proportionnelle à la richesse des États au budget de l'ONU³³.

25. Le Groupe des 77, le Mouvement des pays non alignés et le groupe BRICS ont également souligné la nécessité de démocratiser davantage la gouvernance mondiale. Ils l'ont fait en mettant en relief les inégalités des États sur le plan de leur représentation dans les structures de gouvernance mondiale, craignant les résultats inévitables de l'architecture financière internationale actuelle et préconisant la diversité des contextes et des points de vue au sein des institutions internationales. Toutefois, malgré la mise en garde des États membres du Groupe des 77 et du Mouvement des pays non alignés, l'influence de ces groupements sur l'ordre international a été limitée par les points de vue opposés des États non membres, surtout récemment et dans des organisations intergouvernementales traditionnelles.

26. L'un des effets démontrables de l'alignement des pays BRICS sur l'ordre international est la création de la nouvelle Banque de développement (anciennement connue sous le nom de Banque de développement des BRICS), que les observateurs ont comparée à la Banque mondiale du point de vue de l'ambition de son programme. Un répondant a indiqué que la nouvelle Banque de développement avait aidé à mobiliser des ressources pour combler les lacunes dans le développement des infrastructures dans les pays du Sud³⁴. On peut espérer que la Banque pourra intégrer de nouvelles formes de financement de développement durables et assorties d'un coût environnemental moindre. Par contre, puisque l'institution est relativement nouvelle, son engagement à cet égard reste à voir³⁵.

27. Les réunions ministérielles, telles que celles qui sont organisées par les pays du G7, sont une occasion unique pour les ministres de partager leurs expériences d'une manière semi-officielle. Au cours des consultations de l'Expert indépendant, il a été

³⁰ Voir la communication de Women 7 ; voir aussi G7, Communiqué conjoint du G7 et du G5 Sahel réunis à Paris, 4 juillet 2019.

³¹ Voir par exemple le document final de la dix-septième Conférence au sommet des chefs d'État du Mouvement des pays non alignés, 17th Summit of Heads of State and Government of the Non-Aligned Movement, les 17 et 18 septembre 2016.

³² Voir South Centre, *South Bulletin*, n° 81 (25 juillet 2014), p. 6 et 7.

³³ Voir la communication du Gouvernement de l'Équateur.

³⁴ Voir la communication de Conectas Direitos Humanos.

³⁵ Ibid.

noté que ces forums mondiaux peuvent avoir un effet stabilisateur sur la gouvernance, car ils aident les dirigeants à comprendre les défis auxquels ils font face et ils les motivent à envisager les enjeux d'un point de vue mondial. Ils peuvent ainsi empêcher les dirigeants d'adopter des approches unilatérales qui pourraient autrement perturber l'ordre international. De plus, l'Expert indépendant a appris que l'atmosphère protégée des groupes offre un espace sûr où les dirigeants peuvent débattre en toute franchise, ce qui ouvre la voie à des décisions consensuelles qu'il est actuellement difficile de trouver dans les tribunes intergouvernementales traditionnelles en raison des divisions géopolitiques. En outre, il semble que les États qui ont habituellement des points de vue opposés dans les débats intergouvernementaux interagissent collégialement dans les réunions des groupements économiques, où ils discutent de questions d'intérêt commun, comme la santé et l'économie.

28. L'incidence sur l'ordre international est claire dans les cas où les décisions prises dans les forums de gouvernance mondiale sont directement présentées aux réunions d'institutions multilatérales traditionnelles, comme l'Organisation des Nations Unies. Toutefois, même lorsque l'objectif de ces réunions n'est pas de transposer des décisions aux espaces multilatéraux, ces groupements parviennent quand même à influencer les programmes multilatéraux. Par exemple, le Groupe des 77 fonctionne en grande partie comme un comité au sein duquel les États formulent des positions mutuelles qu'ils présentent conjointement sous forme de résolutions au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale. Dans d'autres groupements, comme le G20, l'incidence sur le système multilatéral est indirecte. Plus particulièrement, les États peuvent élaborer, au sein du groupement, des stratégies ou des positions similaires qu'ils défendent individuellement lors de discussions intergouvernementales ultérieures. Inversement, selon plusieurs répondants, les groupes de gouvernance mondiale sont des espaces dans lesquels le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (un produit des Nations Unies) est régulièrement débattu.

29. En revanche, le Forum économique mondial et la Conférence de Bilderberg n'ont pas de mission qui les lie explicitement au système multilatéral, ni même aux organisations intergouvernementales. Ces groupements parviennent quand même à influencer l'ordre international en servant d'incubateurs d'idées et de plates-formes de discussion sur les enjeux mondiaux. Plus particulièrement, ils encouragent les dirigeants des gouvernements, du monde des affaires, des milieux universitaires et de la société civile (cette dernière ne s'appliquant qu'au Forum) à se pencher sur des enjeux émergents et à réfléchir à des approches nouvelles et concertées pour juguler des problèmes persistants, ce qui influe en définitive sur l'ordre du monde.

D. L'importance d'assurer une participation véritable du public aux processus décisionnels mondiaux

30. Quels que soient la structure et le fonctionnement de l'espace de gouvernance mondiale, la participation du public est une valeur démocratique fondamentale et un principe de base d'une approche fondée sur les droits de l'homme qui doit être défendue pour veiller à ce que les travaux des groupements contribuent à l'instauration d'un ordre international démocratique et équitable. Dans le présent rapport, on entend par « participation du public » la participation de tous les segments de la société qui n'ont pas de lien avec l'État : la société civile en général, y compris les ONG, les universités, les syndicats, les mouvements de masse et les groupes marginalisés ou victimes de discrimination, notamment les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes homosexuelles, bisexuelles, transgenres et intersexuelles, les membres des minorités, les autochtones, les migrants et les réfugiés.

1. Le cadre juridique général régissant la participation du public aux affaires publiques

31. L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaissent le droit et la possibilité de chacun de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Le droit de participer à la prise de décision ne se limite pas aux affaires locales, mais s'étend aux institutions mondiales où le droit d'être entendu doit être respecté. Dans son Observation générale n° 25 (1996) sur la participation aux affaires publiques et le droit de vote, le Comité des droits de l'homme a reconnu que la conduite des affaires publiques « couvre la formulation et la mise en œuvre des politiques aux niveaux international, national, régional et local » (par. 5)³⁶.

32. Fait important à noter, l'exercice du droit de participer aux affaires publiques va de pair avec l'exercice du droit à l'égalité et à la non-discrimination, ainsi que l'exercice des droits habilitants que sont la liberté d'opinion et d'expression, ce qui comprend l'accès à l'information, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association, autant de libertés que garantit le droit international des droits de l'homme. Ces droits sont les fondements d'un milieu sûr et propice à la participation. Ils s'appliquent également au niveau international, comme l'ont souligné les précédents titulaires de mandat au titre des procédures spéciales³⁷.

33. Dans ses résolutions, le Conseil des droits de l'homme a fait une large place au droit de chaque personne, individuellement ou en groupe, d'avoir accès librement aux organes sous-régionaux, régionaux et internationaux, ainsi qu'à leurs représentants et à leurs mécanismes, et de communiquer avec eux³⁸. Il a souligné l'importance cruciale d'une participation égale et effective aux affaires politiques et publiques pour la démocratie, l'état de droit, l'intégration sociale, le développement économique et la promotion de l'égalité entre les genres, ainsi que pour la réalisation des libertés et des droits de l'homme fondamentaux³⁹. Enfin, il a fait ressortir l'importance cruciale, à tous les niveaux, de la participation active de la société civile aux processus de gouvernance et à la promotion de la bonne gouvernance, notamment par la transparence et la responsabilisation, ce qui est indispensable à la création de sociétés pacifiques, prospères et démocratiques⁴⁰.

34. Comme l'a fait remarquer le Conseil des droits de l'homme, le Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui a été approuvé par tous les États membres de l'ONU, et donc par les États membres des espaces de gouvernance mondiale⁴¹, reconnaît l'égalité de participation comme un principe essentiel au développement durable, à l'élimination de la pauvreté et à la réalisation de tous les droits de l'homme⁴². L'objectif de développement durable n° 16 vise à promouvoir des sociétés pacifiques et inclusives au service du développement durable, d'assurer l'accès à la justice pour tous et la mise en place d'institutions efficaces et responsables à tous les niveaux. Cet objectif consiste entre autres à assurer la prise de décisions dynamique, ouverte, participative et représentative à tous les niveaux (cible 16.7).

³⁶ Voir également l'article 5 de la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus.

³⁷ Par exemple, voir [A/69/365](#) et [A/72/350](#).

³⁸ Résolution [32/31](#) du Conseil des droits de l'homme, par. 10.

³⁹ Résolution [33/22](#) du Conseil, préambule.

⁴⁰ Résolution [32/31](#) du Conseil, préambule.

⁴¹ Par exemple, en 2016, le G20 s'est engagé à réaliser les objectifs de développement durable.

⁴² Résolution [33/22](#) du Conseil, préambule.

35. En 2018, à la demande du Conseil des droits de l'homme exprimée dans sa résolution 33/22 et à l'issue d'un vaste processus de consultation mondiale, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a publié des directives sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques. Ces directives contiennent des recommandations concises et orientées vers l'action sur la manière dont les États peuvent mettre ce droit en pratique, notamment dans le contexte de la participation au niveau international⁴³. Dans sa résolution 39/11, adoptée par consensus, le Conseil a pris note avec intérêt des directives et il les a présentées comme un ensemble d'orientations pour les États et les autres parties prenantes⁴⁴. L'Expert indépendant est d'avis que ces directives s'appliquent pleinement aux espaces de gouvernance mondiale dont il est question dans le présent rapport.

2. Le rôle positif de la société civile et l'importance de garantir un climat sûr et propice à la participation

36. Comme il a été souligné à maintes reprises au cours des consultations et dans les communications, il est d'une importance capitale que la société civile dans son ensemble participe de façon significative aux espaces de gouvernance mondiale afin d'assurer la transparence et la légitimité des processus décisionnels de ces espaces ; il en va de leur crédibilité.

37. La participation de la société civile signifie que les décisions prises seront éclairées par un large éventail d'acteurs, notamment les populations marginalisées qui sont les plus vulnérables aux conséquences des décisions et des interlocuteurs de la société civile qui peuvent apporter leur expertise dans divers domaines⁴⁵. Par conséquent, les politiques élaborées dans le cadre de processus participatifs ont plus de chance d'être efficaces et durables parce qu'elles ont été examinées par les populations touchées et par des personnes extérieures et des experts indépendants⁴⁶. La participation du public peut aussi créer un pont, en aidant à faire connaître et à expliquer l'importance des espaces de gouvernance mondiale, même si les discussions qui s'y tiennent sont de nature technique et sont autrement inaccessibles au public⁴⁷. De plus, la participation du public est un moyen d'assurer une surveillance et de se prémunir contre des conséquences négatives sur les droits de l'homme, dont certaines répercussions non prévues par les dirigeants. C'est aussi un moyen de garantir que les instances de gouvernance ne profitent pas qu'aux élites mondiales et que le temps et les ressources des gouvernements soient utilisés de manière responsable, dans l'intérêt de tous et de manière à obtenir les meilleurs résultats possible⁴⁸. Enfin, la participation de la société civile capte l'imagination du public, inspire l'action et peut donner de l'élan aux enjeux pressants.

38. Plusieurs participants aux consultations de l'Expert indépendant ont indiqué que le public et la société civile se méfient foncièrement des espaces mondiaux, car ils estiment que les décisions y sont prises sans leur apport et ne servent pas toujours leur intérêt supérieur. De plus, l'érosion de la notion de gouvernement représentatif –

⁴³ Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx.

⁴⁴ Résolution 39/11 du Conseil, préambule et par. 1.

⁴⁵ Les répondants ont mentionné que la société civile a de l'expertise dans un large éventail de domaines, y compris en politique, en technologie et innovation, en normes relatives aux droits de l'homme et dans des contextes locaux. Voir les communications de Transparency International et d'Amnesty International ; voir aussi A/HRC/38/18.

⁴⁶ Voir les communications d'Amnesty International, Conectas Direitos Humanos et de Transparency International.

⁴⁷ Voir la communication de Transparency International.

⁴⁸ Voir les communications d'Amnesty International, du Samarthanam Trust for the Disabled et de Transparency International.

ou l'idée que les politiciens ont naturellement à cœur les intérêts de leurs électeurs – se fait sentir aussi bien sur la scène internationale que sur la scène nationale. Quelle que soit l'approche adoptée, il est clair qu'une participation accrue constitue un moyen de dissiper la méfiance à l'égard des instances de gouvernance mondiale et de garantir leur efficacité.

39. Pour qu'il y ait une participation significative du public dans la gouvernance mondiale, il est essentiel qu'un climat sûr et propice à la participation soit établi au niveau local : autrement dit, les pratiques d'accès au niveau national auront une influence sur l'accès au niveau supranational. Toutefois, comme l'ont montré le HCDH et plusieurs titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et des organisations de la société civile, la place qu'occupe la société civile au niveau local se fait de plus en plus petite depuis de nombreuses années, partout dans le monde. À cet égard, la jouissance des droits à la liberté d'opinion et d'expression (y compris l'accès à l'information), à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association est un baromètre important de l'étendue d'un climat sûr et propice à la participation, notamment dans le contexte des sommets et réunions des espaces de gouvernance mondiale, qui ont fait l'objet de manifestations importantes précédemment (et encore aujourd'hui, dans une moindre mesure).

40. De même, les acteurs de la société civile sont potentiellement vulnérables aux actes d'intimidation et de représailles de la part d'acteurs étatiques et non étatiques en raison de leur participation ou tentative de participation aux processus décisionnels des espaces de gouvernance mondiale qui font l'objet du présent rapport. L'Expert indépendant n'a reçu aucune information faisant état de représailles au cours de la préparation de son rapport. Il tient néanmoins à rappeler aux États qu'il leur incombe de faire enquête sur toute allégation de représailles, d'accorder une réparation aux victimes et de faire en sorte que cela ne se produise plus. L'Expert indépendant espère que, si un acte d'intimidation ou de représailles se produisait et qu'un État membre d'un espace de gouvernance mondiale refusait de prendre les mesures qui s'imposent, les autres États membres de cet espace ainsi que, le cas échéant, l'OCDE, la Banque mondiale et le FMI, invités par ces instances, dénonceraient l'État membre en faute.

3. Exemples de bonnes pratiques en matière de participation du public aux processus décisionnels au niveau de l'Organisation des Nations Unies

41. Dans l'espoir d'inciter les espaces de gouvernance mondiale à y accorder une plus grande attention, l'Expert indépendant souhaite mettre en lumière certaines bonnes pratiques en matière de participation du public aux processus décisionnels au niveau de l'Organisation des Nations Unies. Il fait remarquer qu'il s'agit d'une liste non exhaustive de bonnes pratiques, et qu'au sein des Nations Unies, des améliorations pourraient être apportées sur plusieurs fronts (ce qui n'est pas l'objet de ce rapport).

42. Tout d'abord, comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs, la pertinence et la légitimité du rôle de la société civile dans le travail des Nations Unies sont enchâssées dans l'article 71 de la Charte des Nations Unies qui prévoit que « le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence ». Il s'agit là d'un principe fondamental que les espaces de gouvernance mondiale devraient adopter explicitement.

43. Plusieurs entités des Nations Unies ont institutionnalisé la participation de la société civile au moyen d'un ensemble de procédures, comme l'ont fait l'Organisation mondiale de la Santé avec son cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture avec sa politique et stratégie pour la coopération avec les organisations non gouvernementales

et autres organisations de la société civile⁴⁹. Autre procédure ayant le même but : la création de conseils consultatifs composés de représentants de la société civile, comme le Comité consultatif de la société civile du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Conseil consultatif de la jeunesse et le Groupe consultatif sur les questions de genre du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, et finalement le comité consultatif mondial des organisations non gouvernementales auprès de la direction exécutive du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)⁵⁰.

44. De nombreux organismes des Nations Unies, tels que le HCDH, l'Office des Nations Unies à Genève et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), ont créé des unités dédiées à la société civile afin d'aider ses parties prenantes avec leurs demandes d'accréditation, de renforcement des capacités et d'accès à l'information⁵¹. La société civile a pu contribuer à l'élaboration de l'ordre du jour de certains forums des Nations Unies, tels que le Forum sur les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit, où le HCDH, après avoir sollicité l'avis du public, s'est fondé sur les suggestions reçues pour dégager les principaux thèmes de discussion⁵². Quant à l'accès à l'information, le PNUE a adopté une politique globale qui met les participants accrédités sur un pied d'égalité avec les États membres en ce qui concerne l'accès aux documents. Ils ont accès à toute information dont le PNUE a la garde, sauf si une question de confidentialité est soulevée en vertu des exceptions énoncées dans cette politique⁵³. Les acteurs de la société civile ont bénéficié d'un soutien financier pour les déplacements et la participation aux initiatives de renforcement des capacités offertes par plusieurs entités des Nations Unies, dont le HCDH (par divers fonds), le PNUE et le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat⁵⁴.

45. La question des représailles contre les individus et les groupes qui coopèrent ou cherchent à coopérer avec l'ONU dans le domaine des droits de l'homme a été une source de grande préoccupation pour le système des Nations Unies, dont les nombreux acteurs ont réagi à de tels cas, comme, par exemple, le HCDH (au siège et sur le terrain), le Conseil des droits de l'homme, les procédures spéciales et autres mécanismes des droits de l'homme. Depuis 2010, le Secrétaire général publie des rapports annuels dans lesquels il documente les actes de représailles. Il y exprime ses vives préoccupations, tout en reconnaissant qu'il faut faire davantage pour prévenir tous les cas de représailles à l'échelle de l'organisation.

E. L'importance de la sensibilisation du public par les espaces de gouvernance mondiale afin de renforcer la participation du public⁵⁵

46. Il y a lieu de croire que la sensibilisation de la société civile et du public pourrait accroître et améliorer le niveau de participation civique dans les espaces de

⁴⁹ Voir le Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les procédures et pratiques concernant la participation de la société civile aux organisations internationales et régionales (A/HRC/38/18), par. 14.

⁵⁰ Ibid., par. 16.

⁵¹ Ibid., par. 17.

⁵² Ibid., par. 12.

⁵³ Ibid., par. 37.

⁵⁴ Ibid., par. 55.

⁵⁵ Cette section particulière doit être lue de pair avec les sections du rapport de l'Expert indépendant au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/42/48) qui portent sur les obstacles structurels et pratiques à l'accès, à l'inclusion et à la capacité d'influencer les processus décisionnels des

gouvernance mondiale. Tout d'abord, de nombreux groupes de la société civile ne voient pas clairement les principaux objectifs de chacun des forums ni la manière dont les décisions qui y sont prises affectent la vie des gens au quotidien. Par conséquent, ils n'envisagent pas de s'impliquer activement dans les forums. En plus de cette méconnaissance, le caractère ponctuel et parfois fragmenté des groupements peut contribuer à semer la confusion quant aux objectifs et à l'importance des forums, soulevant des doutes sur l'utilité d'y participer.

47. Par exemple, en parlant de la participation du public aux réunions du groupe BRICS, une observatrice universitaire a noté que de nombreuses organisations de la société civile qu'elle avait rencontrées voyaient le groupe BRICS comme une instance abstraite ou une entité à laquelle il fallait s'opposer en raison de leurs expériences antérieures avec les États membres de ce groupe dans des contextes locaux ou bilatéraux⁵⁶. Un autre répondant a informé l'Expert indépendant que la priorité apparente qu'accorde le groupe BRICS à la coopération économique plutôt qu'aux questions politiques et sociales, comme les droits de l'homme, pourrait décourager la participation dans cet espace particulier⁵⁷. En outre, l'Expert indépendant est conscient que certaines ONG se sont abstenues de s'engager dans des groupements en raison de la façon dont les forums de gouvernance mondiale, particulièrement le G7 et le G20, sont conçus dans l'imaginaire populaire, à savoir comme des espaces où l'on défend les intérêts politiques des puissants ou des grandes entreprises.

48. De plus, la nature statocentrique de ces groupements – et la manière improvisée avec laquelle ils ont géré la participation de la société civile jusqu'à présent – envoient le message que les organisations extérieures et le grand public n'ont pas de rôle précis à jouer dans les forums. D'autre part, le manque d'information facilement accessible sur la façon de s'impliquer renforce la croyance commune que ces espaces sont exclusifs. Même les organisations de la société civile qui ont accédé aux forums sur la gouvernance mondiale ont indiqué que des facteurs structurels font d'elles des acteurs secondaires dans les discussions. Par exemple, si la société civile est divisée en groupes de participation particuliers ou en forums de discussion où les organisations n'ont pas d'accès direct aux décideurs, cela peut renforcer la perception d'une société civile tenue à distance ou invitée uniquement pour remplir des conditions bureaucratiques. Plusieurs interlocuteurs ont informé l'Expert indépendant que l'interaction entre les membres des espaces et la société civile est très courte, ce qui empêche une discussion constructive. Il en est ainsi parce que souvent les invitations ou l'information envoyées par les États à des groupes de la société civile arrivent à un stade tardif des discussions. Dans d'autres cas, la participation de la société civile a lieu à la fin du processus, en tant que point de procédure, ce qui empêche donc toute participation significative de sa part à l'élaboration des programmes et à la prise de décision. Pour ces raisons, les groupes peuvent décider de ne pas investir de ressources pour participer à ces forums.

49. Plusieurs organisations ont souligné à l'Expert indépendant qu'elles reconnaissent l'importance de la participation aux espaces de gouvernance mondiale. Certaines ont même considéré comme une réussite le simple fait d'avoir participé, en particulier lorsqu'elles ont retrouvé leurs priorités dans les documents issus du sommet. Toutefois, un certain nombre d'organisations continuent d'avoir des doutes sur l'incidence des documents eux-mêmes, et donc, sur leur propre participation. Plus particulièrement, elles craignent que, dans les forums, l'absence

espaces de gouvernance mondiale, et qui portent aussi sur la responsabilité des engagements pris dans ces espaces.

⁵⁶ Laura Trajber Waisbich, « Diverse voices: civil society at the 8th BRICS summit », *Sexuality Policy Watch*, 9 décembre 2016.

⁵⁷ Voir la communication d'Amnesty International.

de mécanismes de mise en œuvre, de suivi annuel officiel, d'horizon pluriannuel, d'obligations en matière de production de rapports et d'objectifs financiers n'ait donné lieu à des résultats principalement rhétoriques. À ce propos, une communication fait remarquer : « A notre avis, l'incidence des regroupements est surestimée. On adopte beaucoup de résolutions, mais bon nombre d'entre elles ne sont pas mises en œuvre ou ne reflètent que des politiques qui sont appliquées de toute manière, indépendamment de leur approbation par le G7 ou le G20⁵⁸. » En plus de cette mise en garde, l'organisation a indiqué que « ce qui représente probablement la partie la plus importante du processus du G20, soit le "suivi financier", est aussi la moins transparente et celle qui est la plus difficile d'accès »⁵⁹. L'opinion largement répandue selon laquelle les forums eux-mêmes n'ont pas d'impact concret est également de nature à décourager la participation.

50. Enfin, certaines organisations considèrent qu'il est plus réaliste ou efficace financièrement d'ouvrir le dialogue avec les États au niveau national plutôt que de déployer des efforts pour se rendre dans des instances éloignées. Le cas de la participation de la société civile en Afrique du Sud a été présenté à l'Expert indépendant comme un exemple positif de plaidoyer au niveau national qui s'est éventuellement transposé dans la sphère internationale. Plus précisément, les répondants ont informé l'Expert indépendant que le Ministère des relations internationales et de la coopération de l'Afrique du Sud consulte régulièrement les groupes de la société civile du pays sur ses positions dans les instances multilatérales, notamment dans le groupe BRICS. Dans le passé, le Gouvernement de l'Afrique du Sud s'est efforcé d'inviter plus d'une centaine de personnes et des groupes concernés pour entendre leurs points de vue et leur expliquer les défis, les contraintes et les possibilités qui se présentent dans le groupe BRICS et dans d'autres forums⁶⁰. Cet effort de sensibilisation et de consultation a été apprécié de la société civile.

51. En dépit de cet exemple positif, on a toutefois remarqué que les taux de participation à ces processus nationaux restaient faibles, seulement environ 10 % des invités ayant profité de l'occasion. On a soutenu que la faible participation pourrait être attribuable en partie au fait que les petites organisations n'ont pas les ressources nécessaires pour se rendre à l'endroit où se tiennent les réunions nationales⁶¹. Il est aussi possible que les organisations voient la priorité de ce type d'exercice à la lumière d'une analyse coûts-avantages⁶².

52. Toutes ces réalités soulignent l'importance de faire appel à la société civile et au grand public. En plus d'éliminer les obstacles structurels à la participation, l'effort de consultation mené par les États appartenant à ces groupements confirmerait la valeur d'une participation significative et constructive et améliorerait la qualité de cette participation, rendant les instances de gouvernance mondiale plus efficaces.

53. L'expérience du Canada, comme hôte du quarante-quatrième sommet du G7, illustre les avantages et les défis que présente ce type d'exercice. En plus de travailler avec les groupes de mobilisation officiels du G7 en vue du sommet de 2018, le Gouvernement du Canada a entrepris une campagne de consultation supplémentaire qui ciblait non seulement la société civile, mais aussi le grand public canadien, que ce soit par des assemblées publiques, des dialogues publics ou des publications sur

⁵⁸ Voir la communication du German NGO Forum on Environment and Development.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Voir la communication d'Amnesty International.

⁶¹ Ibid.

⁶² On a néanmoins exprimé des inquiétudes au sujet de la cooptation, par le Ministère des relations internationales et de la coopération, des membres du comité directeur du Civil BRICS issus d'organisations au niveau local : voir les communications d'Amnesty International et du professeur Patrick Bond.

les médias sociaux. L'objectif était de connaître l'avis des gens au sujet des positions que le Canada devrait adopter sur les questions à l'ordre du jour du sommet.

54. Le gouvernement a constaté que de judicieux conseils sont ressortis des tables rondes réunissant des représentants clés de la société civile. Les opinions exprimées ont réellement éclairé la position du Canada au sommet. Le gouvernement a aussi constaté que la participation de hauts responsables gouvernementaux au processus de consultation est parvenue à éveiller l'intérêt du public. Par exemple, le premier ministre du Canada lui-même a tenu une séance de questions et réponses en ligne qui a suscité de nombreuses réactions sur les médias sociaux. Cependant, une série d'assemblées publiques plus ouvertes n'a pas permis d'obtenir le niveau de participation que le gouvernement espérait au départ. Dans l'ensemble, le gouvernement a constaté que la sensibilisation du public sur les principes défendus par le G7, sur les raisons pour lesquelles il est important de participer et sur la façon dont on peut participer a contribué à « démystifier » le processus, ce qui a fini par inciter plus d'organisations et de personnes à participer. Pour la première fois, les membres de la société civile et les Canadiens ont été invités à partager leurs points de vue avec les dirigeants du sommet⁶³.

IV. Conclusions et recommandations

55. **La multiplication des espaces de gouvernance mondiale dans les paysages géopolitique, économique et financier en dehors du système traditionnel des Nations Unies est un phénomène qui, au fil des ans, a eu un impact indéniable et considérable sur la définition et le fonctionnement de l'ordre international.**

56. **Dans certains espaces de gouvernance mondiale, des efforts ont été faits pour accroître le nombre de consultations avec les différents secteurs de la société dont la vie et les moyens de subsistance sont touchés par les décisions prises. Par contre, il semble que cette participation ait été parfois symbolique, et que d'autres espaces restent encore tout simplement inaccessibles. La capacité d'influencer les processus décisionnels des espaces de gouvernance mondiale dépend principalement de l'attitude d'ouverture et de réceptivité que prend chaque gouvernement envers la participation de la société civile, et, par conséquent, dépend de l'importance que chaque gouvernement accorde à la participation du public aux processus décisionnels.**

57. **Il est essentiel que la participation du public soit prise au sérieux dans les espaces de gouvernance mondiale, car non seulement elle accroît la transparence, la légitimité et la crédibilité de ces espaces, mais elle contribue aussi de façon significative à la réalisation des objectifs, et ce, de manière efficace, durable et inclusive. Ce qui est important, c'est que les voix et les préoccupations des groupes marginalisés soient entendues et dûment prises en compte dans les processus décisionnels de ces instances. Un ordre international démocratique et équitable ne peut être instauré que si les espaces de gouvernance mondiale ont la volonté de se centrer avant tout sur les personnes.**

⁶³ Il faut également noter que le sommet du G7, au Canada, a aussi suscité des protestations et des manifestations au sujet des accords de libre-échange, des industries d'extraction, des droits des travailleurs et des compressions touchant la sécurité sociale. Voir Anna Mehler Paperny et Kevin Dougherty, « Heavy security stands scattered protests at Canada G7 summit », Reuters, 9 juin 2018 ; Jonathan Montpetit, « Who's protesting at the G7, and why », CBC, 7 juin 2018. Les mesures de sécurité déployées pour contenir les manifestations ont été critiquées parce qu'elles visaient à décourager la dissidence : Voir, par exemple, Ligue des droits et libertés et Amnistie Internationale, « Manifester sous Intimidation : Rapport de mission d'observation du G7 », septembre 2018.

58. Dans l'esprit du dialogue constructif que l'Expert indépendant a eu avec diverses parties prenantes depuis le début de son mandat, faisant ainsi écho aux directives du HCDH sur la façon d'assurer l'exercice effectif du droit de participer aux affaires publiques, et à la lumière d'autres conclusions figurant dans son rapport thématique au Conseil des droits de l'homme sur le même sujet, l'Expert indépendant recommande que les instances mondiales et leurs États membres et membres non étatiques respectifs :

a) Permettent et encouragent de manière proactive la participation du public à toutes les étapes pertinentes des discussions et des processus décisionnels des espaces de gouvernance mondiale ;

b) Reconnaittent l'importance de la participation du public au moyen d'une charte ou d'un document analogue ;

c) Donnent accès à des espaces de gouvernance mondiale sans aucune sorte de discrimination ;

d) Veillent à ce que le dialogue avec la société civile soit diversifié et inclusif, particulièrement avec les individus et les groupes marginalisés ou victimes de discrimination, notamment les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles, transgenres et intersexuelles, les membres des minorités, les peuples autochtones, les migrants et les réfugiés, et traitent tous les groupes sur un pied d'égalité ;

e) Veillent au respect de l'indépendance des acteurs de la société civile qui sont engagés dans les processus ;

f) Entreprennent une vaste campagne en personne et en ligne pour inviter la société civile à prendre part aux processus décisionnels ;

g) Élaborent et diffusent largement un ensemble clair et transparent de politiques et de procédures au sujet de la participation afin de rendre l'accès à ce processus plus cohérent et fiable ;

h) Mettent à la disposition du public une liste de diplomates de haut niveau (les « sherpas ») et d'autres hauts responsables chargés des processus au niveau national ;

i) Nomment en leur sein des agents d'information ou des personnes-ressources chargés de faciliter la diffusion de l'information ;

j) Donnent plus de visibilité et de moyens aux équipes de la société civile ;

k) Établissent des réserves de financement communes gérées indépendamment des États membres et destinées uniquement aux participants provenant d'organisations disposant de moyens financiers modestes, en particulier celles qui travaillent pour le compte d'individus et de groupes marginalisés ou victimes de discrimination, et allouent ces fonds aux participants sur une base de principes d'équité et de justice ;

l) Renforcent la capacité du public à participer utilement à leurs instances, particulièrement celle des groupes moins familiers avec les procédures régissant la participation au niveau international, comme les organisations populaires et les organisations locales de la société civile qui travaillent avec des individus ou avec des groupes marginalisés ou victimes de discrimination ;

m) Créent et tiennent à jour un site Web officiel et permanent fournissant des renseignements relatifs aux processus décisionnels, en utilisant les

technologies de l'information et des communications ou d'autres moyens appropriés, en temps opportun et dans toutes leurs langues officielles ;

n) Utilisent les technologies de l'information et des communications pour favoriser une participation accrue et plus diversifiée de la société civile ;

o) Permettent à la société civile de contribuer à l'élaboration de l'ordre du jour et de faire valoir des points qui n'y figurent pas ;

p) Transmettent l'ordre du jour aux invités de la société civile bien avant la tenue des rencontres ;

q) Distribuent les documents préparés par la société civile aux délégués avant la rencontre, pour qu'ils puissent en étudier attentivement le contenu ;

r) Accordent suffisamment de temps entre les sommets de la société civile et ceux des ministères et des dirigeants pour permettre aux États membres de donner toute l'attention nécessaire aux recommandations de la société civile ;

s) Envoyent systématiquement des invitations et des renseignements concernant l'inscription aux participants de la société civile ;

t) Facilitent la délivrance en temps opportun de visas aux participants de la société civile ;

u) Assurent la participation de hauts fonctionnaires aux sommets de la société civile ;

v) Accordent à la société civile l'accès aux sommets des dirigeants ;

w) Mettent en place des mécanismes stables et indépendants de responsabilisation pour mesurer d'une manière fiable, objective et systématique les progrès accomplis dans la réalisation des engagements pris lors des sommets et la mise en œuvre des objectifs de développement durable ;

x) Envisagent d'arrimer leurs engagements à l'Examen périodique universel ;

y) Soutiennent financièrement la société civile afin qu'elle puisse contribuer au suivi de la mise en œuvre des engagements ;

z) Garantissent un climat sûr et propice à la participation de la société civile en respectant, en défendant et en favorisant les droits à la liberté d'opinion et d'expression (ce qui comprend l'accès à l'information), la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association ;

aa) Mènent une enquête approfondie sur tout acte d'intimidation et de représailles perpétré à l'encontre d'acteurs de la société civile qui participent ou cherchent à participer à leurs instances, accordent réparation aux victimes et prennent des mesures pour éviter les récidives.

59. L'Expert indépendant recommande que la société civile :

a) Établisse des structures permanentes, divisées en catégorie, pour assurer sa participation continue aux espaces de gouvernance mondiale, par le biais de processus impartiaux, non discriminatoires, transparents et participatifs ; veille à ce que ces structures soient particulièrement accessibles aux individus et aux groupes marginalisés ou victimes de discrimination, et à ce qu'elle inclue tous les individus et les groupes qui en sont victimes ; crée un répertoire de toutes les communications et tous les autres documents pertinents ;

b) Instaure un processus de production de rapports pour mesurer les progrès réalisés par les espaces de gouvernance mondiale et leurs membres en ce qui concerne ses recommandations ;

c) Entreprenne une plus grande campagne de sensibilisation, surtout par l'intermédiaire de comités directeurs qui organisent la participation de la société civile et par de grandes ONG, en vue d'informer les petites organisations ou les organisations locales, ainsi que les individus et les groupes marginalisés ou victimes de discrimination, des possibilités de participation, et en vue de renforcer leur capacité de participation.

60. L'Expert indépendant encourage le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE à défendre la participation du public aux processus décisionnels des espaces de gouvernance mondiale et à dénoncer tout acte d'intimidation ou de représailles qui pourrait être commis contre ceux qui participent ou souhaitent participer à ces instances.

61. L'Expert indépendant encourage le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, ainsi que le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à examiner la question de l'exercice de ces droits dans le contexte des espaces de gouvernance mondiale. En outre, l'Expert indépendant encourage les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales en général, ainsi que les autres mécanismes des droits de l'homme, à prêter attention aux engagements pris par les espaces de gouvernance mondiale dans leur travail.
