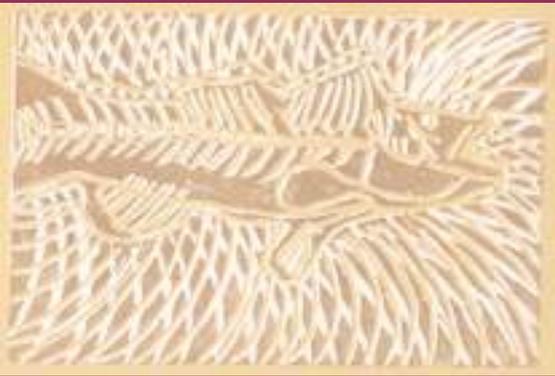


Transnational Associations

The review of the Union of International Associations



2/2005

Constraints for the
participation of NGOs
in the WTO

Le leadership
institutionnel
de la FIFA

revue trimestrielle
avril - juin 2005
Bureau de dépôt Bruxelles X

Associations transnationales

La revue de l'Union des associations internationales

Constraints for the participation of NGOs in the WTO: courses of action
by Carmen Valor Martinez
page 79

**La démocratie écologique. L'apport de l'environnement
aux relations internationales**
par Juliette Olivier
page 87

Investissements et droit au développement
Par Erik Rydberg
page

**Le leadership institutionnel de la Fédération internationale
de football association**
par Armand Elono
page 99

Civil society as a partner in European Union structural funds
by Tony Venables
page 115

Book reviews
Recensions
page 127

Association News
Vie associative
page 133

Constraints for the participation of NGOs in the WTO: courses of action

by Carmen Valor Martinez*

While NGOs are increasingly taking part in the contemporary governance system, their participation in the WTO is limited due to several reasons. Yet, NGOs are eager to influence WTO's policy-making, since the trade agreements have obvious consequences on development. This paper analyses the constraints alleged by the WTO to limit the participation of NGO, reviewing the debate and highlighting the core problem for the WTO's opposition. It concludes with an analysis of the power of NGOs, based on the analytical framework proposed by Lukes (1993) that serves as the basis for several recommendations and course of action that may help NGOs to increase their power in the global trade policy-making.

Introduction

Governance is the term coined to make reference to the shift of *locus* of policy-making. Where this locus lies today is a contested issue¹. It seems obvious, however, that several institutions and actors are taking part in the policy-making process, either at the agenda setting, the policy specification, or at the implementation stage (including the evaluation stage). These actors appear in several dimensions: 1. vertically-above, international institutions (e.g. IMF), international regimes, and regional institutions (e.g. European Union); 2. vertically-below, local governments; 3. horizontally, for-profits organisations (such as corporations and other types of business and business associations), and non-profits organisations (such as environmental, human rights, trade unions etc.). Simultaneously, there are horizontal relationships among these players. That is why the resulting system of policy-making is called 'multilayered governance'².

The fact that non-state actors participate actively in policy-making is not new. Several theories have tried to explain the role of these non-state actors in policy-making, *inter alia*, pluralism, corporatism, corporate pluralism, and policy networks³. Yet, the scope of this participation today exceeds the records found⁴. This is especially true in the case of NGOs. Evidence shows that "its number has dramatically increased (...) and their constituencies have been tremendously broadened"⁵.

There is some confusion about which can be defined as civil society and what are NGOs. For instance, Young⁶ argues that civil society is made up of "interest groups, professional associations, and corporations that operate above the level of the individual but below or apart from the level of any structure of governance". Additionally,

there have been proposals to differentiate between different types of NGOs, according to its origin (e.g. IGOs – Intergovernmental Organizations -, BINGOs – Transnational Corporation and Business NGOs -, etc). Yet the confusion is not always a problem stemming from their dependence but from the "overlap of interests, ideologies, individuals and institutions... [However,] in many issues the positions are different, and that supports the distinction"⁷. In this paper, NGOs or civil society organisations are used interchangeably and defined as non-profit and non-governmental organisations. Although they may maintain certain relationships with for-profit and governmental organisations, they are substantially different in their structure, objectives, and means.

NGOs often "convey and/or appear to have been accorded some form of legitimate authority"⁸, and, as a result, they are acquiring power in the international arena. Their authority stems from three sources: neutrality, expertise, and moral authority⁹, which are part of the characteristics of policy-makers identified by Colebatch¹⁰. The neutrality derives from their being perceived as independent from corporations and governments¹¹. The notion of neutrality is linked with their moral authority, as it reflects their "ability to act in concert on the basis of shared values, identities, norms and symbols"¹². NGOs are regarded as the "mechanisms to introduce social justice into international institutions and practices", because "states, by and large, shy away from considering issues of justice, moral authority is being introduced through mostly private campaigns and projects"¹³. The final source of authority is their expertise, acquired through practice at a global level¹⁴, but also at the national level, through partnerships and other ways¹⁵. On the basis of

* Departamento de Empresa, Universidad San Pablo-CEU, Madrid. cvalor@ceu.es
This paper was written thanks to the grants FPU (2003) awarded by the Spanish Education Department.

1. Pierre, J. and B. G. Peters, 2000, *Governance, politics, and the state*, MacMillan Press, London
2. Held, D., A. McGraw, D. Goldblatt and J. Perraton, 1999, *Global transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, Stanford
3. Pierre and Peters, 2000, *Governance, politics, and the state*
4. Lipschutz, R. D. and C. Fogel, 2002, 'Regulation for the rest of us?' *Global civil society and the privatization of transnational regulation*. In Hall, R. B. and T. J. Biersteker (ed.). *The emergence of private authority in global governance*, Cambridge University Press, Cambridge
5. Arts, B., 2000, *Political influence of NGOs on International Environmental Issues*. In Lawton, T. C., J. N. Rosenau and A. C. Verdun (ed.). *Strange powers. The parameters of international relations and international political economy*, Ashgate, Burlington, p. 134
6. Young, O. R., 1999, *Governance in world affairs*, Cornell University Press, Ithaca p. 9
7. Shaw, T.M., S. J. MacLean and M. Nzomo, 2000, *Going beyond states and markets to civil societies?.* In Lawton, T. C., J. N. Rosenau and A. C. Verdun (ed.): *Strange power. The parameters of international relations and*

international political economy, Ashgate, Burlington: 395

8. Hall, R. B. and T. J. Biersteker, 2002, The emergence of private authority in the international system. In Hall, R. B. and T. J. Biersteker (ed.). The emergence of private authority in global governance, Cambridge University Press, Cambridge: 4

9. Biersteker, T. J. and R. B. Hall, 2002, Private authority as global governance. In Hall, R. B. and T. J. Biersteker (Ed.): The emergence of private authority in global governance, Cambridge University Press, Cambridge

10. Colebatch, H. K., 1998, Policy, Open University Press, Buckingham

11. Shaw et al, 2000, Going beyond states and markets to civil societies?

12. Arts, 2002, Political influence of NGOs on International Environmental Issues, p. 135

13. Lipschutz and Fogel, 2002, 'Regulation for the rest of us?' Global civil society and the privatization of transnational regulation, p. 117

14 Lipschutz and Fogel, 2002, 'Regulation for the rest of us?' Global civil society and the privatization of transnational regulation

15. Pierre and Peters, 2000, Governance, politics, and the state

16. Arts, 2000, Political influence of NGOs on International Environmental Issues

17. Young, 1999, Governance in world affairs

18. Scholte, J. A., R. O'Brien and M. Williams, 1998, The WTO and civil society. Working Paper No14/98, July, Center for the Study of Globalisation

their neutrality and moral authority, it is their expertise that makes a difference: it is because they provide intellectual capital why NGOs play an important role in the international arena, directly (e.g. in the UN)¹⁶, or as representatives in national delegations¹⁷. In this situation, a debate has arisen on how the relation political-civil organisations should be established, and to what ends¹⁸.

This paper will address the question of the participation of NGOs in one of the international institutions governing global economy: the WTO. NGOs have developed considerable interest in the institution because it is seen as the *locus* of power in global trade policy making. Trade policies, in turn, have enormous consequences on development. It has been suggested that NGOs are taking part actively in the global trade policy-making¹⁹ but some authors²⁰ have contested this view. This paper is an attempt to describe critically the current status of NGOs in the WTO, reviewing the arguments in the debate to highlight the core of the problem. The expected outcome is an analysis of the power of NGOs in the institution, which will be the basis for recommendations of action.

The paper is structured in four sections. The first section will describe the NGOs status in the WTO, as expressed in its Charter and subsequent agreements. The main source of information will be the WTO itself, through its website. The second section will critically evaluate this status and some of the issues arising from NGOs' participation in policy-making, by reviewing literature. In this section the main problems and their causes will be examined, comparing, when appropriate, with other international organisations. The third section will assess the power of NGOs in the WTO to provide recommendations for NGOs to leverage their power in the WTO.

Current status of NGOS in the WTO

Since its creation, the WTO's has recognised the role of NGOs (e.g. article VI:2 of the Charter: *The General Council* [GC hereafter] *shall make appropriate arrangements for effective*

cooperation with other non-governmental organizations that have responsibilities related to those of the WTO), similarly as it was recognised in the Marrakech Agreement (1994, a. V.2)²¹.

The framework for this participation has been clearly established in the document WT/L/26 (Guidelines), agreed by the GC on 18 July 1996. This framework is drawn on the premise that NGOs may help to increase awareness of the WTO's activities. Therefore, the GC's commitment is limited to increasing transparency by publicising documents through the website (a. III), or by encouraging contacts with the Secretariat (a. IV). There is no provision for official meetings among the other "executive", "decision-making" bodies, such as councils and committees. The a. V states that if they take part in meetings with NGOs *it shall be in their personal capacity*. Finally, a. VI affirms that *it is not possible for NGOs to be directly involved in the work of the WTO or its meetings*. It is one the grounded principles of the WTO that the involvement of NGOs in trade policies should be established at the national level. The only possible direct participation of NGOs is in the Dispute Settlement Body (DSB) through the *amicus curiae* brief. Yet even in this case, their opinion is not binding for the panellists.

The "battle of Seattle" (1999) reinforced the need for including NGOs in the WTO somehow, as a means of improving the legitimacy of the institution. All developments (Secretariat-WT/INF/30, 2001) have been made in the area of transparency. Since 2002, the timely disclosure of WTO's documents has been improved (see WT/L/452)²². The current mechanisms for NGOs' participation can be differentiated according to the body. They can relate with the Ministerial Conference through the attendance to the Plenary Session and periodical briefings of the informal discussions; with the Secretariat through symposia, small-scale issue-driven, "open dialogue" discussions, briefings, technical seminars and workshops, activities through the website – chatrooms, monthly bulleting -; and day-to-day contact; with the General Council through position papers posted in the WTO's website²³.

With regards NGOs, as mentioned above, they have developed considerable interest in the

and Regionalisation, University of Warwick, Coventry

19. Koenig-Archibugi, M., 2003, Mapping global governance. Paper presented at the Workshop 11: The governance of Global issues: effectiveness, accountability and constitutionalization, Edinburgh

20. Lipschutz and Fogel, 2002, 'Regulation for the rest of us?' Global civil society and the privatization of transnational regulation

21. This section follows WTO's documents, available in its website: <http://www.wto.org>

22. <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/L/452.doc>

23. See some examples of NGOs participation in the Ministerial Conference in Doha in http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/min01_ngo_prep_e.htm; recent initiatives in http://www.wto.org/english/news_e/pres98_e/pr107_e.htm

24. Scholte et al, 1998, The WTO and civil society

25. O'Brien, R., A. M. Goetz, J. A. Schoolte and M. Williams, 2002, Contesting global governance. Multilateral economic institutions and global social movements. Cambridge University Press, Cambridge, reprinted

26. O'Brien et al, 2002, Contesting global governance.

27. O'Brien et al, 2002, Contesting global governance., p. 94

28. quoted in Hoekman, B. M. and M. M. Kostecki, 2001, The political economy of the world trading system. The WTO and beyond, Oxford University Press, Oxford (2nd Edition), p. 467

29. Hoekman and

institution because it is seen as the *locus* of power in global trade policy making. The outcomes of NGOs' participation in the WTO go beyond the increase in awareness posited by this institution: they can offer expertise and legitimisation²⁴. There have been several proposals to classify NGOs participating in the WTO²⁵. According to Scholte and colleagues²⁶ there are three main types: conformers (mainly BINGOs), reformers (trade unions and development, human rights, consumer protection, and some environmental organisations) and radicals (those who pursue the abolishment of the WTO altogether).

Critical analysis of NGOs' participation in the WTO

The following analysis will be structured around three main points. To begin with, it is obvious the bias in the selection of NGOs. This bias rests upon two "omissions" on the WTO's side: 1. the omission of defining clearly what a "NGO" is; 2. the omission of establishing a set of criteria for the Secretariat to decide which NGOs are eligible to participate. As a result, "conformers", which are essentially BINGOs – i.e. companies –, have an easy access to the institution. 65% of NGOs attending Singapore MC represented business interests²⁷. This easy access of firms is recognised in other instances apart from the WTO; for instance, according to the NGO Public Citizen, the US has accepted many proposals from the Transatlantic Business Dialogue, while it has accepted none of the ones presented by the Transatlantic Consumer Dialogue²⁸.

Inequalities in access have favoured North over South NGOs (although the number of Southern NGOs is non-negligible, since they participate either alone or in joint ventures with Northern NGOs)²⁹. To a large extent, NGOs participating in the WTO "reproduce and even enlarge arbitrary privileges"³⁰. Particularly important it is the problem of the overrepresentation of BINGOs: since NGOs' participation is used as a means of improving legitimisation, the public can be presented with an optimistic and unrealistic "NGOs", i.e. "social" support for the WTO agreements.

Secondly, the WTO does not award any right to NGOs. As Saladin and Van Dyke³¹ put it "what the *Guidelines* contemplate is ... a right of NGOs to listen when the WTO wishes to tell them something and to provide the WTO with general information if the WTO wishes to solicit it". There are neither structured, regular channels of communication with NGOs, nor a permanent accreditation of NGOs. Consequently, the activities undertaken by the Secretariat are labelled "public relations exercises"³².

Thirdly, the forms of participation are very limited. The relationship WTO-NGOs is only authorised through the Secretariat, the only organ that does not take part in policy-making. Moreover, it is within its discretion the scope and depth of participation awarded to NGOs, as the *Guidelines* only state "the Secretariat should play a more active role in its relations with WTO". The Guidelines also specify that the Secretariat should respond to requests for information, but there is no recourse for NGOs if the Secretariat refuses to do so³³. Additionally, NGOs may be called as experts by the DSB, at its discretion. Only recently- and limitedly since in the Appellate Body has refused several times to hear, for instance, environmental organisations³⁴, has the DSB invited NGOs to present their views, although it has consulted BINGOs and other experts in more occasions³⁵. The practice of *amicus curiae* briefs from NGOs has been criticised by Members³⁶; however, several authors³⁷ have examined the issue and concluded that the practice has a sound basis.

Additionally, there is no possibility for a direct relationship NGOs-delegates. This is not the case in other international institutions such as the UN, where NGOs have direct access to policy makers³⁸ or the World Bank, where a permanent liaison committee has been created³⁹. In the WTO, their only relationship with delegates is through the position papers. In this case, the problem of gatekeepers arises: NGOs cannot be sure whether policymakers at the appropriate body read their views. Besides, the lack of timely disclosure of key documents implies that when NGOs have access to them, the decisions have already been made⁴⁰. Attendants to the Singapore Ministerial Conference⁴¹ acknowledge the lack of content of official briefings to

Kostecki, 2002, The political economy of the world trading system

30. Scholte et al, 1998, The WTO and civil society, p. 7

31. Saladin, C. and B. Van Dyke, 1998, Implementing the Principles of the Public Participation Convention in International Organizations. Working Paper of the Center for International Environmental Law, presented at the Fourth Ministerial Conference "Environment for Europe", Aarhus, Denmark, p. 38

32. Scholte et al, 1998, The WTO and civil society

33. Saladin and Van Dyke, 1998, Implementing the Principles of the Public Participation Convention in International Organizations

34. Saladin and Van Dyke, 1998, Implementing the Principles of the Public Participation Convention in International Organizations

35. Dunoff, J, 1998, The misguided debate over NGO participation at the WTO. *Journal of International Economic Law*, 1(3), 433-456

36. Howse, R. and K. Nicolaidis, 2003, Enhancing WTO Legitimacy: Constitutionalization or Global Subsidiarity. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 16(1) 73-94

37. Antoniadis, A., 2002, Enhanced Third Party Rights in the WTO Dispute Settlement Understanding. *Legal Issues of Economic Integration*, 29(3), 285-304; Howse and Nicolaidis, 2003, Enhancing WTO Legitimacy; Reinsch, A. and C. Irgel, 2001, The

NGOs although they attributed it to the Members' desire for secrecy.

To conclude, Saladin and Van Dyke⁴² analyse WTO's compliance with the Public Participation Convention in International Organizations and denounce that the WTO fulfils none of its principles: access to information, access to decision-making, and access to justice. Scholte and colleagues⁴³ argue that there have been some changes and that some of the civil society's claims have been attended by the WTO, although the measures or agreements adopted fall short of what organisations claim. Besides, it should be noted that part of these attended claims come from business organisations, and not from the 'reformers' or true NGOs.

The "poor" participation of NGOs is explained by three reasons. Firstly, the lack of resources and expertise⁴⁴: the limited and untrained staff at the WTO, as well as at the NGOs (with the exception of business organisations); WTO's limited administrative budget; and the lack of coordination and synergies-seeking among NGOs. This lack of coordination among NGOs is also seen as an obstacle to leverage NGOs' power in the organisation by other authors. The discussion so far has addressed participation of NGOs in the WTO treating NGOs as a compact group. Yet, NGOs are actually different social movements, with different objectives and very decision-making styles. Therefore, as actually happened, it is very likely that they disagree (see, for instance, the case of labour issues in the WTO)⁴⁵.

Secondly, the sovereignty norm. States are seen as the only legitimate actors in the international arena. NGOs' participation is seen as an illegitimate violation of the sovereignty norm. It is true that some NGOs criticise international institutions without endeavouring to improve their internal democracy, transparency and accountability, and, thus, NGOs legitimacy and their posited representation of civil society cannot be taken for granted. It is not always clear which segment of society is represented by the NGOs or who their constituencies are. In addition, the sources of funds of some Northern NGOs cast doubts on its independence⁴⁶. But it is also true that an analysis of legitimacy on a case-by-case

basis may lead to the conclusion that some NGOs are more legitimate than some contemporary governments, allowed to become Members of WTO. Likewise, it could be argued that companies or BINGOs are equally or even more illegitimate to participate in the policy-making; yet, not only they are more numerous but also they enjoy a better treatment by the Secretariat. Even WTO's advocates recognise that, although they suggest that it is "probably inevitable" since it is corporations that carry out trade⁴⁷.

In addition, this eagerness to protect national sovereignty contradicts current examples of policy-making, where Nation-states have willingly ceded part of their sovereignty or shared it with either supra-regional or local political institutions, or with other non-political actors⁴⁸. Furthermore, it has been stated that "sovereign statehood [is today] impracticable"⁴⁹.

The problem of the lack of legitimacy of NGOs is alleged at the international level, and not so often at the domestic level. Yet this problem has not arisen in every international organisation. The NGOs participation in the UN is well developed⁵⁰ and some participation has been awarded at the World Bank and the IMF as a means of improving "horizontal accountability"⁵¹. However, it seems that the WTO is unwilling to follow these examples..

NGOs' participation is curtailed at the global level due to their illegitimacy and unaccountability. In contrast, at the domestic level, NGOs' participation is welcome as a means of improving democracy. Lobbying and consultation, for instance, are recognised as part of the democratic process, and have been formalised in some OECD countries, namely EU and US⁵². NGOs are not (and will not) be entitled to bargain directly with the WTO's delegates, but they are encouraged to do so with Members at the national level, and this is presented as the solution to the NGOs' requests⁵³. According to these authors, other forms of participation (e.g. through the DSB; observer status in the negotiation processes...) present large disadvantages. The only feasible solution is, therefore, "accountability *ex post* and access to policymakers *ex ante*"⁵⁴.

Other authors⁵⁵ contest this view, for several reasons. The problem is if such mechanisms

participation of non-governmental organisations (NGOs) in the WTO dispute settlement system. *Non-State Actors and International Law*, 1(2), 127-151

38. Arts, 2002, Political influence of NGOs on International Environmental Issues

39. Scholte et al, 1998, The WTO and civil society

40. Saladin and Van Dyke, 1998, Implementing the Principles of the Public Participation Convention in International Organizations

41. O'Brien et al, 2002, Contesting global governance.

42. Saladin and Van Dyke, 1998, Implementing the Principles of the Public Participation Convention in International Organizations

43. Scholte et al 1998, The WTO and civil society

44. Scholte et al, 1998, The WTO and civil society

45. O'Brien et al, 2002, Contesting global governance.

46. Woods, N. and A. Narlikar, 2001 Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank. *International Social Science Journal*, 53(170), 569-583

47. Deardoff, A. V. and R. M. Stern, 2002, What you should know about the World Trade Organization. *Review of International Economics*, 10(3), 404-423; Hoekman and Kostecki, 2002, The political economy of the world trading system

48. Pierre and Peters, 2000, Governance, politics, and the state; Held et al, 1999, Global transformations.

49. Scholte et al, 1998, The WTO and civil soci-

ety exist at the national level; if they do not, then NGOs have a valid cause for concern. It is obvious that these mechanisms do not exist in every country; therefore, many NGOs cannot have access to policy-makers at the national level. Secondly, even if the mechanisms exist, NGOs must be informed about the issues under discussion; otherwise they cannot lobby or attempt to influence their national policy-makers. During past Ministerial Conferences this information was not enough or it was not released in time for NGOs to lobby their governments⁵⁶. Thirdly, some scholars⁵⁷ contend that there are international problems (e.g. pollution) that need tackling at the international level. In addition, they argue that the participation of companies is welcome, and it is not seen as a threat to the sovereignty norm. This is because business' participation is believed to ensure that countries can defend their rights at the WTO level and is key in ensuring the enforcement of the DSB's decisions⁵⁸.

These apparent contradictions and double rules for business and NGOs are explained by the third cause, which may be the "cause of causes": the conflict of paradigms promoted by each side. The WTO was created to advance an economic goal: remove protectionism in world trade, because inter-war protectionism was believed the reason for the Second World War⁵⁹. The agreements follow the most pure neoclassical orthodoxy. "Reformers" demand greater democracy and, particularly, greater equality and justice, or "embedded liberalism"⁶⁰. In other words, they demand that the WTO works towards the common good. This implies taking into account the social and environmental effects of the implemented policies. The WTO refuses, alleging that social and environmental policies should be enforced by national governments. Thus, no dialogue is possible. To solve the situation, NGOs are demanded "intellectual honesty and a good faith effort to learn the rules of the system and seek to use efficient policy instruments to pursue objectives"⁶¹. Yet, this can be interpreted as a requirement for NGOs to forget their constituencies and their objectives, to conform to the "unique thinking", without questioning the "truths" of the neoclassical economy, which, in the end, is just one vision of economy,

not a Universal Truth. Following this school of thought is the result of a political option that could be reversed. Hence, at the core of the debate of the participation of NGOs in the WTO lies this debate on the ends and the economic model that the institution should pursue.

Several counterarguments to the WTO's stance have been advanced. Firstly, the WTO does not always follow itself the "economic rationality" principle it contends⁶². Secondly, even assuming the political will of national governments to pass such "socially embedded" policies, some authors⁶³ argue that they would be at odds with the current Structural Adjustment plans commanded by other institutional institutions, namely the IMF and the IBRD; therefore, national governments do not have much scope to pass strict social and environmental laws. Thirdly, numerous authors⁶⁴ contest the view that non-economic issues "have little bearing on trade"⁶⁵. There is not such a thing as a strictly and solely economic policy: it has always a social or environmental dimension. This fact is revealed in the DSB's activities: panels have overridden domestic social and environmental policies regarded as incompatible with the principles of the WTO. Therefore, even if countries do have social policies, they would be nullified as they go against the "truths" of the neoclassical orthodoxy, no matter how legitimate or accountable is the government that have passed them. Finally, some authors⁶⁶ remind the WTO that it should comply with other international institutions' laws (e.g. ILO, UN), with international regimes and with the "cosmopolitan law" (i.e. Declaration of Human Rights)⁶⁷.

Analysis of NGOs' power in the WTO and recommendations for action

For the following discussion, power will be defined as "a force that influences outcomes"⁶⁸. The purpose of this section is to analyse whether NGOs have or not power in the WTO. To examine this question, the framework of the three faces or dimensions of power⁶⁹ will be used.

Considering power in its first dimension as conceptualised by Dahl ("A has power over B to

ety, p. 1
 50. Arts, 2002, Political influence of NGOs on International Environmental Issues
 51. Woods and Narlikar, 2001, Governance and the Limits of Accountability
 52. Hoekman and Kostecki, 2002, The political economy of the world trading system, p. 463
 53. Deardoff and Stern, 2002, What you should know about the World Trade Organization; Hoekman and Kostecki, 2002, The political economy of the world trading system
 54. Hoekman and Kostecki, 2002, The political economy of the world trading system, p. 472
 55. Reinisch and Irgel, 2001, The participation of non-governmental organisations (NGOs) in the WTO dispute settlement system; Woods and Narlikar, 2001, Governance and the Limits of Accountability
 56. O'Brien et al, 2002, Contesting global governance.
 57. Dunoff, J, 1998, The misguided debate over NGO participation at the WTO
 58. Hoekman and Kostecki, 2002, The political economy of the world trading system
 59. Rikowski, G., 2001, The battle in Seattle, The Tufnell Press, London
 60. Howse and Nicolaidis, 2003, Enhancing WTO Legitimacy
 61. Hoekman and Kostecki, 2002, The political economy of the world trading system, p. 477
 62. Orcalli, G, 2003, A constitutional interpretation of the GATT/WTO, Constitutional political economy 14: 141-154
 63. Sklair, L., 2002, Globalization. Capitalism and its alternatives, Oxford University Press, Oxford (3rd edition)

the extent that she/he can get B to do something that B would not otherwise choose to do")⁷⁰, NGOs have very little power over the WTO. This first dimension of power focuses only on decision-making process and concludes that power is exercised only where conflict is clearly observable. In the case under analysis here, only limitedly has the WTO pledged to their demands regarding transparency and participation. According to this zero-sum conception of power, NGOs have no possibility to increase their voice or influence in policy-making directly at the WTO. Hence, NGOs should work closely with national governments' delegates so to increase their power in the WTO.

The second dimension of power identified by Bachrach and Baratz⁷¹ focuses on nondecision-making. Here power is exercised to avoid discussing certain issues. This form of power is revealed in the fight for the enlargement of the WTO's agenda. The WTO is exercising this form of power, "mobilising bias" and "organising out"⁷²: they cooperate with NGOs in non decision-making (e.g. leaving the relationship in the hands of the Secretariat, the organism that in theory does not take part in decision-making), invoking rules and procedures to deflect unwelcome challenges (e.g. reference to the sovereignty norm), or reshaping existing rules to block challenges (e.g. the new plan of relationship with NGOs, approved in 2001, reinforced the idea that NGOs should not participate in the WTO decision-making, and only could be informed of the agreements).

However, NGOs seem to have successfully contested this form of power, since certain Members in the WTO (e.g. Norway) are also demanding this enlargement, and since the DSB have started considering NGOs views. Therefore, NGOs are more powerful according to the second conceptualisation of power. The reason behind this change is twofold. NGOs have acquired power firstly, by showing their authority and technical competence; secondly, by mobilising public opinion. This leads to consider the third form of power.

This dimension focuses on symbolic power. Power could be exercised to ensure that conflict could not arise⁷³, that is, to ensure that "grievances do not arise, or if they do, they are never

articulated or transformed into demands or challenges"⁷⁴.

NGOs have broken the apparent consensus on the benefits derived from the WTO through a variety of ways; *inter alia*: demonstrations, position papers, denounces of lack of legitimacy. Their campaigns are increasing awareness among citizens of the inequalities and injustices derived from some of the WTO's agreements, thus, contesting the institutional view that freer trade increases people's wealth. Nonetheless, this awareness may have been limited to certain segments of the public. The conflict of views is no longer latent, but overt; NGOs are a counterbalancing force in shaping public preferences. It is probably in this third dimension defined by Lukes where NGOs appear more powerful.

Yet, Hardy⁷⁵ points out that there are manifold ways of preventing conflicts to arise. For instance, by filtering information to provide reports favouring the desired outcome or by using expertise to create legitimacy. Hence, to counteract WTO's symbolic power, NGOs should continue to inform public opinion of the content and outcomes of the negotiations held at the WTO. By showing the negative social and environmental impact of some of the agreements, the different treatment awarded to different countries, NGOs will leverage their voice in the WTO. It cannot be forgot that NGOs are regarded by the WTO as a means to improve their legitimisation, that is, the societal perception of the institution. Hence, by endangering WTO's social reputation, NGOs can improve their power, pushing issues up in the agenda, and advancing towards an equal treatment vis-à-vis companies. NGOs must continue campaigning to gain access to decision-making and, meanwhile, should lobby national governments to include social and environmental issues in the agenda.

Conclusions

The WTO acknowledges the importance of NGOs, solely as a channel of communication with society, which can improve the societal perception of the institution. Consequently, the initiatives undertaken consist on unilateral

64. Goldsmith, E. and J. Mander (Ed.), 2001, *The case against the global economy and for a turn towards localization*, Earthscan, London;

Korten, D. C., 1996, *When corporations rule the world*, Earthscan, London (Reprinted);

Saladin and Van Dyke, 1998, *Implementing the Principles of the Public Participation Convention in International Organizations*

65. Hoekman and Kosteci, 2002, *The political economy of the world trading system*

66. Petersmann, E.U., 2002, *Time for a United Nations 'Global Compact' for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration*, *European Journal of International Law* 13(3): 621-650

67. Held et al, 1999, *Global transformations*

68. Hardy, C., 1994, "Power and politics in organizations", in Hardy, C. (Ed.): "Managing strategic action", Sage, London, p. 220

69. Lukes, S., 1993, *Three distinctive views of power compared*. In Hill, M. (ed): *The Policy Process. A reader*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead;

Ham, C. and M. Hill, 1984, *The policy process in the modern capitalist state*, Wheatsheaf Books, Brighton.

70. quoted in Ham and Hill, 1984, *The policy process in the modern capitalist state*

71. Bachrach, S. and Barats, M.S., 1970, *Power and poverty*, Oxford University Press, London

72. Ham and Hill, 1984, *The policy process in the modern capitalist state*

73. Lukes, S., 1974, *Power. A radical view*, MacMillan, London

Table 1: Summary of objectives and strategies to gain power in the WTO

Dimension of power	Second dimension	Third dimension
Objectives	Gain access to decision process	Consciousness raising and de-legitimation strategies
Core strategies	-Campaign to improve NGOs' status in the WTO -Lobby national governments	-Campaign to raise awareness to the social and environmental consequences of WTO's agreements
Main sources of power will come from	Increase/show technical expertise.	-Increase/show moral authority by improving NGOs' accountability and demonstrating their legitimacy -Expose WTO's lack of accountability and legitimacy.
Sources: objectives taken from Hardy .		

briefs to NGOs. NGOs can only express their opinion through position papers or when called by the DSB, but under no circumstances are they allowed to interact with delegates.

These limitations to the participation of NGOs in the WTO have been criticised, particularly because they are at odds with recent developments in other global institutions such as the UN or the IBRD, and with the inclusion of NGOs at the national level. The WTO opposes further NGOs' participation because this would allegedly break the sovereignty principle and because NGOs are neither legitimate nor accountable. Nonetheless, the WTO insists that NGOs should participate at the domestic level. This would not solve the problem of lack of accountability and legitimacy, though. Besides, companies' participation is welcome at the institution level, since they are believed to help to enforce WTO's agreements. Hence, "reformers" NGO are excluded, while "conformers" are included.

The core of the problem lays in the NGOs' stance vis-à-vis the neoclassical principles. The WTO rejects NGOs' proposals, and demand that they conform to the neoclassical orthodoxy. Hence, the real conflict lies in the opposition of the WTO to the NGOs' demands (e.g. intro-

duction social and environmental concerns in the agreements; veritable participation of poorer countries), because they clash with the neoclassical economic thinking.

As to the power of NGOs in the WTO, it is worth noting that NGOs are acquiring power, as it is defined in the second and third dimension: they are pushing to introduce certain issues on WTO's agenda, and they are breaking the apparent consensus around the positive impact of WTO agreements on the common good. Yet, the WTO seems to retain more power in the first dimension, and it is striving to contain NGOs' in the second and third one.

NGOs should continue campaigning to increase their voice and gain power in the WTO, necessary to introduce the social issues, the "embedded liberalism" in the agreements. To increase power, NGOs must gain access to decision-making, by continuing the campaign to improve their status in the WTO and by lobby national governments. NGOs should also improve and show their technical expertise, campaign to increase awareness of the negative social and environmental outcomes of WTO's agreements, and increase their moral authority. NGOs should improve their moral authority by showing that they act as trustees of society. To

counteract the criticisms of lack of legitimacy, they should make public, *inter alia*, they the number of supporters, the origin of their funds,

the segment of citizens they represent; in addition, they should continue working towards increased NGOs accountability.

74. Hardy, 1994: 225
75. Lukes, S., 1993, Three distinctive views of power compared

La démocratie écologique

L'apport de l'environnement aux relations internationales

par Juliette Olivier*

* Ingénieur de Recherche, Centre d'Etude et de Recherche Politiques (CERPO) de l'Université de Bourgogne

1. En intitulant son manuel, *Précis de droit des gens*, Georges SCELLE entendait en effet rappeler et souligner que la société internationale est avant tout une société d'individus. SCELLE Georges, *Précis de droit des gens : principes et systématique*, Paris, Sirey, 1932.

2. Tel l'accident du pétrolier *Torrey Canyon* le 18 mars 1967, dont la marée noire altéra les côtes françaises, anglaises et belges.

3. Ainsi en 1972, des volontaires de Greenpeace s'opposèrent sur place aux essais nucléaires devant être réalisés à Mururoa.

4. KISS Alexandre, *L'apport du droit international à la protection de la biodiversité*, in DESPAX Michel (hommage à), *20 ans de protection de la nature*, Limoges, PULIM, 1998, p. 171-177, p. 173.

5. Convention relative à la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, adoptée par l'UNESCO, à Paris, le 16 novembre 1972 (dite Convention du Patrimoine mondial), in BURHENNE Wolfgang (dir.), *Droit international de l'environnement – Traités multilatéraux*, Kluwer, n° 972 :86. D'autres conventions furent aussi signées cette année : Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, Oslo, 15 février 1972, in ibidem, n° 972:12 ; Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux, Genève,

Associations transnationales
2/2005, 87-94

Le rôle croissant joué par les Organisations Non Gouvernementales (ONG) dans le domaine de l'environnement tend à replacer les citoyens au cœur des relations internationales et à redonner un sens entier à l'expression « droit des gens », chère à Georges SCELLE et délaissée au profit de « droit international »¹. L'ampleur de la crise environnementale et une certaine léthargie des Etats ont en effet poussé ces nouveaux acteurs sur le devant de la scène internationale dès la fin des années soixante et les ONG – relayées par les médias – ont tout particulièrement favorisé l'apparition d'une conscience environnementale internationale. Emergeant tout d'abord de manière ponctuelle suite à des catastrophes écologiques² ou à des menaces sur l'environnement³ qui ont marqué le début de « l'ère écologique »⁴ à la fin des années 60, les mobilisations en faveur de la protection de l'environnement se sont particulièrement intensifiées dans les années 70 avec, pour point culminant l'année 1972, marquée notamment par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement à Stockholm, la Convention sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'UNESCO⁵, mais aussi la formation du Club de Rome⁶. A partir de cette même décennie, les Etats face à l'émergence d'ONG très spécialisées dans leur domaine ont été amenés à travailler avec elles et c'est par milliers qu'elles ont participé aux trois grandes conférences mondiales sur l'environnement à Stockholm en 1972⁷, Rio en 1992⁸ et Johannesburg en 2002⁹, ou tout du moins – notamment en 1972 – à leur préparation.

Cette émergence des ONG s'inscrit de manière générale dans un processus de diversification des acteurs de la société internationale. Certes, les Etats et les organisations internationales demeurent les seuls sujets de droit international. Mais le rôle croissant des ONG laisse préfigurer d'une mutation de l'ordre mondial qui d'international pourrait progressivement devenir transnational¹⁰. Cette évolution de la société internationale amène à s'interroger sur de nouvelles formes d'organisations internationales. En droit de l'environnement, plus que dans toute autre matière, se justifie la nécessité de réfléchir aux nouvelles formes d'organisation internationale, qui serait certes ancrée sur les sujets tradition-

nels de droit international, mais qui partirait aussi de la base, c'est-à-dire des populations, car au-delà des Etats, l'avenir des habitants de la planète est lié, plus que jamais, face à la crise de l'environnement.

L'étude de l'histoire du mouvement de la conservation de l'environnement montre qu'une telle proposition est possible et fonctionnelle. De manière discrète fut très tôt mise en place, dès les lendemains de la deuxième guerre mondiale (en 1948), une organisation dépassant la dichotomie classique existant entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux : *l'Union Mondiale pour la Nature (UICN)*. En effet, dès l'origine l'UICN a regroupé en son sein des acteurs étatiques et non gouvernementaux. Elle a ainsi posé les fondations de nouvelles formes démocratiques d'organisation internationale en recherchant une représentativité de l'ensemble des acteurs environnementaux et en accordant un égal exercice du droit de vote à l'ensemble de ses membres.

Pour une représentativité optimale

La représentativité d'une organisation est nécessaire à sa légitimation. Elle est la qualité que possède un groupement pouvant valablement prétendre s'exprimer au nom d'un nombre important d'individus¹¹. Comment déterminer ce degré de représentativité ? L'opinion publique est fréquemment invoquée (A). Mais l'assise internationale de l'ONG, par l'intermédiaire de ses membres, paraît être un indicateur plus tangible (B).

De l'opinion publique internationale ?

Un des arguments les plus souvent avancés en faveur de la légitimité des ONG est le soutien que l'opinion publique internationale apporte à leur action. Mais cet argument est fragilisé par la difficulté de définir cette notion. Selon le Professeur Georges BURDEAU, « l'opinion publique fait partie des phénomènes sociaux apparemment évidents mais qui se déroberont à l'analyse dès que celle-ci vise à la précision scientifique »¹².

L'opinion publique est l'« ensemble d'opinions individuelles semblables, sur un sujet d'in-

29 mars 1972, *ibidem*, n° 972 : 24 ; Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique, Londres, 1er juin 1972, *ibidem*, n° 972 : 41 ; Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, Londres, Mexico, Moscou, Washington, 29 décembre 1972, *ibidem*, n° 972 : 96.

6. Le Club de Rome réunissait des scientifiques et des philosophes questionnant l'avenir, en marge des décideurs étatiques, et a mis en évidence les liens entre explosion démographique, pollution, atteintes à l'environnement et diminution des ressources naturelles. Voir notamment l'ouvrage, fruit de leurs réflexions, et préconisant la croissance zéro : DELAUNAY Janine (dir.), *Halte à la croissance*, Paris, Fayard, 1973.

7. Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm 5-16 juin 1972, A-CONF.48/14.

8. Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, A-CONF.151/26.

9. Rapport du Sommet Mondial sur le développement durable, Johannesburg, 26-4 septembre 2002, A/CONF.199/20.

10. Le qualificatif adéquat serait plutôt « transétatique », cf. MERLE Marcel, Le concept de transnationalité, in *Associations transnationales*, 1/1992, p. 9-13, p. 9.

11. DEBBASCH Charles et DAUDET Yves, *Lexique de politique*, Paris, Dalloz, 1992, p. 374.

12. BURDEAU Georges, Opinion publique, in *Encyclopaedia Universalis*, 1998.

13. GRAWITZ

têrêt général et rassemblant une portion significative des membres de la communauté »¹³.

Il est possible de prétendre, avec précaution, qu'il existe une opinion publique au niveau national, car elle correspond alors à « un phénomène national qui s'enracine dans une histoire, se déploie dans une culture »¹⁴ et elle se révèle grâce à des moyens d'expression nationaux, par le biais des sondages¹⁵, du courrier des lecteurs, de pétitions, de manifestations, ou encore lors des élections. Cette affirmation doit être faite avec précaution car une opinion publique est nécessairement changeante et versatile ; et « l'hétérogénéité de ses motivations la rend instable »¹⁶.

Pour certains auteurs les actions des ONG seraient légitimées par l'opinion publique internationale, dans le sens ici d'opinion de masse. L'on pourrait détecter une opinion publique internationale par une « confrontation systématique du contenu des messages diffusés par les *mass-media* (presse, radio, télévision) mais aussi par des sondages d'opinion comparatifs ou simultanés »¹⁷ ainsi que par des consultations électorales internationales, telles que l'élection des députés européens. Or ces résultats doivent être utilisés avec précaution puisqu'ils correspondent à un contexte national et ne peuvent être analysés en dehors de ce contexte et des préoccupations nationales. Il faut donc « se méfier des assertions trop rapides et superficielles sur l'avènement d'une opinion publique internationale qui serait censée échapper à l'emprise des préoccupations nationales »¹⁸.

Il ne s'agit ni plus ni moins que de « phénomènes de convergence spontanée, mais somme toute de caractère accidentel et de portée limitée »¹⁹ et une fois l'objet de cristallisation disparu ou estompé, la prise de conscience retourne à un état diffus et inorganisé ; dans les années 60, le Professeur Jean MEYNAUD cite à ce sujet l'affaire de Suez²⁰. En matière d'environnement de tels phénomènes apparaissent à chaque fois que se produit une catastrophe écologique et le naufrage en 1967 du pétrolier Torrey Canyon, à l'origine de la première grande marée noire qu'a connue l'Europe, a marqué le début de telles mobilisations qui se cristallisent de manière circonstancielle, pour retomber ensuite, mais qui sont prêtes à se raviver si de nouveaux événements se produisent.

Enfin, comment savoir si l'opinion publique dégagée est bien celle d'une portion significative de la communauté internationale ? Et qu'entendre par « portion significative » ? D'autant que, comme le remarque Jean MEYNAUD, « beaucoup parmi les hommes vivent encore dans un état d'isolement moral et de décrépitude physique qui les tiennent à l'écart de tels courants : la réflexion sur le destin collectif de l'homme, plus modestement la prise de conscience de l'appartenance à l'univers humain, exigent un niveau minimum de santé et de culture dont une fraction considérable du monde reste privée »²¹.

Ainsi, fonder la légitimité des ONG sur le soutien d'une opinion publique internationale nous paraît somme toute hypothétique car c'est considérer que cette opinion publique est une et constante, ce qu'elle ne peut être.

Trois catégories d'opinion sont observées par le Professeur Marcel MERLE : l'opinion des gouvernements²², l'opinion de masses et l'opinion militante dont le vecteur essentiel est constitué par les ONG²³. Les courants d'opinion militante (politique ou idéologique) « se traduisent par des manifestations plus ou moins concertées par lesquelles des groupes, agissant simultanément dans plusieurs pays, s'efforcent de créer un mouvement favorable à la défense de telle ou telle cause »²⁴. Ces trois catégories peuvent être amenées à converger mais cette convergence reste ponctuelle. L'opinion militante peut être identique à l'opinion de masse ou gouvernante, mais elle ne l'est pas nécessairement. Cette distinction est intéressante car elle met en évidence que les ONG ne représentent pas l'opinion publique internationale mais qu'elles ont leur propre opinion, une opinion militante qui peut par ailleurs elle-même contribuer à la formation d'une opinion de masse.

Des membres

Le fonctionnement des grandes ONG de l'environnement est particulier. Qu'il s'agisse du WWF, de Greenpeace international ou de Friends of the Earth International (FoEI), aucune de ces ONG ne possède de membres en tant que tels, c'est-à-dire de membres adhérents²⁵. Il s'agit plutôt de sections nationales, qui ont le

Madeleine, *Lexique des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1991.

14. MERLE Marcel, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 1982, p. 411.

15. Les sondages d'opinion sont très critiqués par Pierre BOURDIEU, notamment parce que les problématiques posées sont des « problématiques intéressées » et « dominante[s] », parce qu'il faut donner aux citoyens une « véritable éducation politique » ou encore parce que les non-réponses ne sont pas analysées : « Je dis simplement que l'opinion au sens de la définition sociale implicitement admise par ceux qui font des sondages d'opinion ou ceux qui utilisent les résultats des sondages d'opinion, je dis simplement que cette opinion-là n'existe pas ». BOURDIEU Pierre, *L'opinion publique n'existe pas*, in *Les Temps Modernes*, n° 318, 1973, p. 1292-1309, p. 1309.

16. BURDEAU Georges, *Opinion Publique*, op. cit., p. 951.

17. MERLE Marcel, *Sociologie des relations internationales*, op. cit., p. 414.

18. *Ibidem*, p. 416.

19. *Ibidem*.

20. MEYNAUD Jean, *Les groupes de pression internationaux*, Lausanne, Etudes de Science Politique, n°3, 1961, p. 297.

21. *Ibidem*.

22. Il s'agit des opinions émises par les agents gouvernementaux par des déclarations ou le vote de résolutions et de recommandations, ainsi que des opinions émises par les représentants étatiques dans des organisations internationales. MERLE Marcel, *Droit international et opinion publique*, *Académie de Droit International de la Haye, Recueil des Cours*, 1973, tome II, p. 373 à 412.

statut d'associations en droit interne²⁶. Ces sections, qui disposent d'une certaine autonomie mais qui doivent respecter les objectifs fixés par l'organisation mère, ont quant à elles des membres directs, dans le sens d'adhérents.

Les "ONG mères" ont donc une structure pyramidale :

ONG internationale → *Sections nationales (associations)* → *Membres-adhérents*

Leurs membres ne sont que des membres indirects, car rattachés à des associations, elles-mêmes rattachées à l'ONG internationale. Leur structure permet à ces ONG internationales de bénéficier d'une assise internationale conséquente et d'établir de véritables réseaux de bénévoles. En 2000, Friends of the Earth International possède 66 groupes dans autant de pays et cette ONG représente ainsi plus d'un million de membres. Le WWF est représenté au niveau national par 27 organisations nationales (et cinq organisations associées) et il comprend quelques millions de membres.

Les Statuts de l'UICN regroupent les membres en trois catégories²⁷ : les membres gouvernementaux sont composés des Etats, des organismes gouvernementaux²⁸ et des organisations d'intégration politique et/ou économique²⁹ (catégorie A) ; les membres non gouvernementaux comprennent les ONG nationales et internationales (catégorie B). La structure de l'Union Mondiale pour la Nature diffère par conséquent de celle des ONG précédentes puisque l'organisation possède directement des membres adhérents qui sont des membres gouvernementaux et non gouvernementaux, et ces membres non gouvernementaux ont eux-mêmes leurs propres membres, si bien que la structure de l'UICN est la suivante :

UICN → *Etats-membres et/ou organismes gouvernementaux*

→ *ONG-membres (internationales et nationales)* → *Membres adhérents*

Le mode de gouvernance proposé par l'UICN revêt un potentiel prometteur. Certains auteurs craignent la création de nouvelles institutions centralisatrices³⁰ « de type Organisation mondiale de l'environnement, ou super-PNUE », qui « n'échapperaient pas aux critiques classiques adressées aux institutions à vocation supra-nationale : manque de légitimité, mau-

vaise compréhension des besoins nationaux et des "réalités de terrain", pesanteur juridique et administrative », et qui laisse craindre que « les ONG et les Etats faibles [coulent] le risque de se trouver marginalisés »³¹.

Grâce à sa structure ouverte aux acteurs environnementaux du monde entier, l'UICN met tous les atouts de son côté pour éviter d'être l'instrument de quelques Etats et pour échapper aux dangers de la centralisation.

Tout d'abord, ses membres lui confèrent une double légitimité. La diversité de ses membres assure en effet une large représentation de tous les acteurs environnementaux, civils et gouvernementaux, d'autant que tous les membres, à l'intérieur des catégories, possèdent le même nombre de voix. Remarquons aussi que la présence de membres étatiques accroît la légitimité de l'organisation, qui se trouve en quelque sorte investie par eux de sa mission environnementale. Ensuite, la légitimité que confère à l'UICN la diversité de ses membres est renforcée par l'assise internationale de l'organisation. Cette présence à travers le monde est due aux Bureaux nationaux et régionaux ainsi qu'aux organes secondaires de l'UICN, dont notamment les Commissions. Concernant les Commissions, à l'universalité de leur réseau d'environ 7000 experts bénévoles du monde entier, s'ajoute une autre caractéristique : celle de la proximité, car les membres des Commissions sont souvent des universitaires ou des fonctionnaires d'administrations nationales de protection de la nature.

L'assise internationale de l'UICN est aussi due à ses membres provenant d'un nombre très important d'Etats dans le monde. L'organisation comprend un grand nombre d'Etats et d'ONG, et, parmi celles-ci, la grande majorité des ONG internationales environnementales sont membres de l'UICN - à l'exception notable, et regrettable, de Greenpeace International. Ainsi, en 2003, 142 nationalités étaient représentées au sein de l'UICN par ses 978 membres.

La répartition des membres de l'UICN a très sensiblement évolué depuis la création de l'Union. A l'origine, l'UICN était essentiellement une ONG occidentale : en 1949, année suivant sa création, la région d'Europe de l'Ouest représentait 66 % des membres de l'UICN et celle d'Amérique du Nord/Caraïbes

23. MERLE Marcel, *Sociologie des relations internationales*, op. cit., p. 410-427.

24. Ibidem, p. 416.

25. Sur ce point les grandes ONG environnementales se distinguent des grandes ONG humanitaires (telles Médecins du Monde ou Médecins sans frontières) qui, elles, possèdent des membres directs.

26. Friends of the Earth International constitue un cas particulier dans la mesure où il s'agit d'une fédération d'organisations environnementales autonomes, dont beaucoup existaient avant de rejoindre l'organisation.

27. Ces catégories sont prévues par l'article 4 des Statuts. L'article 5 définit les entités qui peuvent devenir membres de l'Union.

28. Par exemple, en France, l'Office Nationale des Forêts.

29. Aucune organisation d'intégration politique et/ou économique n'est actuellement membre de l'UICN. L'Union européenne effectue actuellement les démarches pour le devenir.

30. CHARNOVITZ Steve, Une OME, mais laquelle ?, in *Courrier de la Planète*, juin 2002, n° 68, vol. 2, p. 44-46 ; LE PRESTRE Philippe, Décentralisation : tous pour un !, in *Courrier de la Planète*, juin 2002, n° 68, vol. 2, p. 47-49 ; NEWELL Peter, New Environmental Architectures and the Search for Effectiveness, in *Global Environmental Politics*, vol. 1, n° 1, February 2001, p. 35-44, p. 36.

31. LE PRESTRE Philippe, Décentralisation : tous pour un !, op.cit., p. 49.

32. L'Inde et le Siam (Thaïlande) avaient parti-

19 % : ces deux régions à elles seules constituaient ainsi 85 % de l'Union. Les autres régions étaient complètement sous représentées et parfois elles ne l'étaient pas du tout, à l'instar de l'Asie³². Le caractère représentatif de l'organisation était alors sérieusement remis en cause, mais ce déséquilibre était essentiellement dû au fait que nombre de pays étaient encore colonisés. Le défi que l'UICN dut relever fut de développer le nombre de ses membres et de diversifier leur origine géographique. L'UICN s'est ensuite rapidement développée et a attiré des membres du monde entier. En 2003, l'Europe de l'Ouest constitue 28.7 % des membres et l'Amérique du Nord / Caraïbes 11.5 %. D'autres régions ont pu émerger : la région Méso-Amérique et Amérique du Sud constitue 16.1 % des membres, l'Afrique 15.1 % et l'Asie du Sud et de l'Est 11.8 %. Cependant la question de la représentativité demeure. Les pays développés restent sur-représentés eu égard à leur population puisque les deux régions Europe de l'Ouest et Amérique du Nord/Caraïbes représentent environ 40 % des membres de l'UICN, tandis que l'Afrique, l'Asie du Sud et de l'Est, l'Asie de l'Ouest, la Méso-Amérique et l'Amérique du Sud, régions les plus peuplées du monde, ne représentent que 48.7 % des membres de l'UICN.

Dans le collège composé par les délégués gouvernementaux, il faut déplorer que certaines régions du monde comportant de nombreux Etats sont sous-représentées, en particulier celle de la Méso-Amérique et de l'Amérique du Sud (5 Etats) et celle d'Europe de l'Est, d'Asie du Nord et d'Asie Centrale (seulement 2 Etats, la République tchèque et la Russie). Globalement la représentation des pays développés et des pays en voie de développement est assez équilibrée, puisqu'elle correspond à un rapport d'environ 1 à 2, mais ce rapport reste loin d'une représentation proportionnelle aux populations des Etats.

La représentativité du collège composé par les délégués des Organisations non gouvernementales³³ est quant à elle très critiquable. Les ONG membres de l'UICN sont issues de la quasi-totalité des Etats. Cependant, dans le collège composé par les délégués des O.N.G., on constate une véritable sur-représentation des ONG de l'Europe de l'Ouest (182) et de l'Amérique du

Nord/Caraïbes (73). Cette sur-représentation est notamment due aux O.N.G. nationales qui viennent "gonfler" la représentation des pays développés : il existe, en 2003, 688 O.N.G. nationales membres de l'UICN et, à elles seules, les O.N.G. nationales de l'Europe de l'ouest et d'Amérique du nord constituent plus du tiers - 37% - du total des O.N.G. nationales membres.

La création d'O.N.G. étant d'origine privée, il appartient certes aux populations des pays en voie de développement de s'investir davantage dans ce type d'organisation afin de constituer un contre-poids plus important aux pays développés. Le caractère démocratique de l'organisation ne peut donc être remis en cause dans la mesure où la représentation ne dépend que des initiatives locales. Il faut cependant admettre qu'il est des pays où ce type d'initiative est plus aisé, car non entravé par des besoins matériels élémentaires, et qu'il est d'autres pays où l'environnement ne représente pas l'impératif immédiat des populations et dans lesquels les O.N.G. existantes agissent majoritairement pour lutter contre la famine et pour le développement ; de plus, la "société civile" des pays en voie de développement est souvent moins structurée que celle des pays développés ; ces différents facteurs auraient pu faire craindre que le déséquilibre de représentation entre pays industriels et pays en voie de développement ne perdure mais depuis une dizaine d'années - notamment depuis la Conférence de Rio -, on assiste, dans ces pays en voie de développement, à une émergence d'acteurs non gouvernementaux prenant en compte la protection de l'environnement et associant environnement et développement.

Même si la représentation de ses membres est perfectible, il faut reconnaître qu'en un peu plus d'un demi-siècle, l'UICN possède une assise internationale déjà considérable et constitue un lieu privilégié d'expression pour les Etats et l'ensemble du mouvement environnemental associatif.

Vers une participation conjointe des ONG et des Etats à la prise de décision

Le droit le plus éminent des membres étatiques et non gouvernementaux de l'UICN est celui de participer ensemble et directement à

l'élaboration de sa politique en exerçant leur droit de vote (A) au sein de son assemblée générale bicamérale, dénommée Congrès Mondial (B).

Un droit de vote accordé aux membres gouvernementaux et non gouvernementaux

L'UICN tente d'échapper de manière particulièrement novatrice à la dichotomie existant entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux en accordant à tous ses membres le droit de vote au sein du Congrès mondial.

Répartition des voix entre les membres de l'UICN

L'article 30 des Statuts de l'UICN énonce que seuls les membres gouvernementaux et non gouvernementaux des catégories A et B disposent du droit de vote au sein du Congrès mondial³⁴. La catégorie C, qui comprend les membres affiliés, est donc exclue. L'attribution des voix est fonction du groupe, à l'intérieur des catégories A et B, auquel les membres appartiennent : les membres du même groupe possèdent le même nombre de voix.

L'article 34 des Statuts de l'UICN prévoit la répartition des voix à l'intérieur de la catégorie A, c'est-à-dire la catégorie des membres gouvernementaux : chaque Etat membre dispose de trois voix, l'une de ces voix devant être exercée collectivement par les éventuels organismes gouvernementaux membres³⁵. Les organismes de droit public membres d'un Etat qui n'est pas un Etat membre disposent collectivement d'une voix³⁶.

Afin d'éviter toute surreprésentation, il est prévu, dans le cas où un ou plusieurs Etats membres de l'UICN seraient aussi membres d'une organisation d'intégration politique et/ou économique, elle-même membre de l'UICN³⁷, que le nombre total des voix de l'organisation et des Etats ne peut dépasser le nombre de voix accordées aux Etats membres de l'UICN appartenant à cette organisation³⁸. Par exemple, si quatre Etats sont membres d'une telle organisation, le total des voix des Etats et de l'organisation ne peut excéder 12 voix : l'organisation et ses Etats membres doivent donc fixer les modalités de répartition de leurs voix.

L'article 35 des Statuts concerne la répartition des voix des membres non gouvernementaux de la catégorie B : les organisations nationales non gouvernementales disposent chacune d'une voix et les organisations internationales non gouvernementales de deux voix.

La sur-représentation des pays développés, mentionnée précédemment, doit cependant amener à réfléchir à un nouveau mode de représentation dans ce collège des ONG. Il semble qu'un mode de représentation plus juste passe par la pondération du nombre de voix appartenant aux membres en fonction du nombre d'habitants de leur région, qui pourrait être réalisée en attribuant un coefficient à chaque région en fonction de son nombre d'habitants et en multipliant ce coefficient par le nombre de voix détenues par chaque région, ce coefficient pouvant être révisé en cas d'importantes variations du nombre de la population. Cependant, de tels nouveaux modes de calcul ne seront jamais complètement satisfaisants car il est impossible de tenir compte de la représentativité interne des ONG. De plus, même en effectuant ce type de calcul, encore faut-il que les ONG membres de l'UICN et situées dans les pays en voie de développement ne soient pas sous l'influence d'ONG occidentales, traduisant ainsi, lors des votes, une volonté téléguidée par l'Occident. Sur ce point, toutefois, et nous le voyons bien, aucun contrôle ou encadrement n'apparaît possible.

A cet égard, paraît intéressant le système de pondération prévu dans le Protocole de Montréal, tel qu'amendé en 1990, ainsi que dans le *Global Environment Facility* tel que réformé en 1994, qui consiste en ce que toute décision nécessite l'accord des deux-tiers des membres ainsi que la majorité simple à la fois des pays développés et des pays en développement³⁹. Ce système de vote à majorité pondérée pourrait aussi être envisagé au sein des deux collèges de l'UICN ainsi que pour toute éventuelle future organisation mondiale de l'environnement afin d'éviter toute dérive éco-colonialiste.

Caractère novateur de l'attribution de voix aux ONG, dans une organisation comportant des Etats

L'attribution de voix aux acteurs de la vie civile que sont les ONG, alors même que des Etats sont

cipé à l'élaboration des Statuts de l'UICN, qu'ils avaient signés dès 1948, mais qu'ils ne ratifieront que par la suite.

33. Rappelons ici que la catégorie B des membres de l'UICN est composée d'organisations nationales non gouvernementales et d'organisations internationales non gouvernementales. Article 4 des Statuts de l'UICN, consultables sur <http://www.iucn.org>

34. Article 30 des Statuts de l'UICN.

35. Article 34 (a) des Statuts.

36. Article 34 (b) des Statuts.

37. Rappelons qu'actuellement aucune organisation de ce type n'est membre de l'UICN.

38. Article 34 (c) des Statuts.

39. BIERMANN Franck, *The Emerging Debate on the Need for a World Environment Organization*, in *Global Environmental Politics*, Vol. 1, Number 1, February 2001, p. 45-55, p. 53.

40. Articles 15 et 27 de l'Accord International de 1983 sur les Bois Tropicaux, Genève, Nations Unies, Doc TD/TIMBER/11/Rev., 1984.

41. Ces ONG étaient une vingtaine, dont Greenpeace International, Friends of the Earth Malaysia ou Environmental Defense Fund.

42. GALE Fred P., *The Mysterious Case of the Disappearing Environmentalists* : The International Tropical Timber Organization, in *Capitalism Nature Socialism*, Volume 7 (3), September 1996, p. 103 à 117, p. 104.

43. Sur les 31 ONG environnementales ayant été présentes plus de deux fois dans les rencontres de l'OIBT depuis 1987, une seule, l'IIED (Institut International pour l'Environnement et le Développement), a été présente lors de la rencontre de Carthagène de 1994. Ibidem p. 105. Précisons que cette ONG est un organisme universitaire londonien, très proche des pays développés et fréquemment sollicité par eux. Article 31 des Statuts de l'UICN.

44. Afin qu'un membre importateur ou exportateur ne domine pas le Conseil par un nombre de voix trop important, il est prévu qu'« aucun membre ne détient plus de 300 voix », les voix en sus étant redistribuées entre les autres membres selon les dispositions des articles 10.2 et 10.3.

Nations-Unies, *Accord international de 1980 sur le cacao*, réf:TD/COCOA.6/7/Rev.1, New-York, Nations-Unies, 1982.

45. Nations Unies, *Accord International de 1995 sur le caoutchouc naturel*, réf:TD/RUBBER.3/11/Rev.1, Nations-Unies, New-

membres de l'UICN et pourraient y voir une menace à leur souveraineté, démontre la cohérence de l'UICN par rapport à ses objectifs environnementaux. Ne pas les intégrer dans ce mécanisme serait revenu à leur assigner un rôle secondaire : leur opinion n'aurait pas forcément été écoutée, ni *a fortiori* intégrée dans les décisions. Dans les organisations internationales, les ONG n'ont qu'un simple rôle consultatif ou d'observateur. Cette intégration des ONG au processus de décision constitue certes déjà une évolution remarquable, cependant elles restent limitées à un rôle subordonné.

L'expérience malheureuse de l'OIBT constitue un exemple significatif. En effet, de nombreuses ONG environnementales ont soutenu l'Accord International sur les Bois Tropicaux ainsi que l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux créée par l'Accord. Cet Accord avait pour originalité de tenter de concilier le commerce et la protection des bois tropicaux, c'est pourquoi le Conseil de l'OIBT a donné un rôle d'observateur aux organisations non gouvernementales concernées par les bois tropicaux⁴⁰. Cependant la place d'observateurs accordée aux ONG les a cantonnées dans un rôle secondaire. Dès 1992, la plupart des ONG⁴¹ ont dénoncé l'OIBT en déclarant qu'elle était « devenue un alibi pour l'inaction au niveau international et une diversion à tout changement effectif au niveau national »⁴², si bien que les négociations internationales privilégiaient les intérêts de la coalition des Etats producteurs et consommateurs, alliés avec l'industrie des bois tropicaux, avant les objections des ONG environnementales. Ces critiques ont été accompagnées d'une baisse très importante de la présence des ONG aux rencontres de l'OIBT⁴³.

Le schéma institutionnel de l'UICN repose, dès sa création, sur la dualité des membres gouvernementaux et non gouvernementaux, cette dualité devant être dépassée par des rapports dialectiques. En offrant un forum de réflexion à ses membres, l'UICN constitue un lieu privilégié de concertation et de collaboration favorisant de tels rapports dialectiques. Afin de respecter la souveraineté des membres gouvernementaux et d'intégrer les membres non gouvernementaux dans le processus de décision, l'UICN a prévu au sein de ses assemblées générales un système bicaméral.

Un bicaméralisme égalitaire

Les Statuts initiaux de l'UICN ne prévoyaient pas de système bicaméral. Un tel système a été adopté de manière particulièrement novatrice par la 5^{ème} Assemblée générale de l'UICN tenue en 1956 à Edinburgh (Ecosse) qui a ainsi mis en place un collège pour les délégués des membres gouvernementaux, et un autre pour les délégués des membres non gouvernementaux. L'adoption d'une décision requiert la majorité au sein de chacun de ces collèges, chaque collège pouvant ainsi bloquer une décision prise par l'autre collège : il s'agit donc d'un bicamérisme égalitaire.

Le principe à la base de cette répartition en deux collèges des membres gouvernementaux et non gouvernementaux est celui de la souveraineté des Etats. En effet, grâce à ce système bicaméral, les Etats ne craignent pas de perdre de leur pouvoir de décision : les décisions devant être votées à la majorité dans chaque collège, un désaccord entre membres gouvernementaux et membres non gouvernementaux empêcherait toute décision d'être prise et s'apparenterait ainsi à un veto. Les Etats ne peuvent se voir imposer une décision par les membres non-gouvernementaux. L'avantage de ce système bicaméral est qu'il permet d'ouvrir l'organisation à un large nombre d'Etats, qui ne voient pas ainsi leur souveraineté menacée ; et cette ouverture à un large nombre d'Etats rejaillit sur l'organisation qui y gagne en crédibilité sur le plan international.

Ce système de représentation intégrant différents intéressés existe aussi dans des organisations internationales telles que l'Organisation Internationale du Travail (O.I.T.) ainsi que, mais dans une moindre mesure, de nombreuses organisations commerciales, telles que l'Organisation des pays producteurs d'étain, l'Organisation internationale du cacao, l'Organisation internationale du caoutchouc naturel ou l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (O.I.B.T.).

Qu'il s'agisse de la structure bicamérale de l'UICN, de la structure tripartite de l'O.I.T ou des structures bipartites des organisations commerciales susmentionnées, de telles structures reposent sur un présupposé, celui d'une divergence d'intérêts entre membres gouvernemen-

York/Genève, 1995, article 14.

46. Article 10 de l'Accord International sur les Bois Tropicaux, op. cit. Pour plus de détails sur le système de répartition des voix au sein des ces trois organisations : OLIVIER

Juliette, L'Union Mondiale pour la Nature – Nouvelles formes d'organisation internationale et droit de l'environnement, *Marchés Tropicaux*, 28 mai 2004, n° 3055, p. 1214-1216.

47. Article 12.1 de l'Accord International sur le cacao, op. cit., et article 17 de l'Accord international sur le caoutchouc naturel, op. cit. Vote à la majorité simple, sauf disposition contraire des Accords. Le Conseil de l'OIBT s'efforce au préalable de prendre toutes ses décisions et de faire toutes ses recommandations par consensus : Article 12.1 de l'Accord International sur les Bois Tropicaux, 1983, op. cit.

48. CHARNOVITZ Steve, Une OME, mais laquelle ?, in *Courrier de la Planète « Développement (II) durable - Négociations sans lendemains ? »*, 2002, volume II, n° 68, p. 44-46, p. 46.

Préambule de la Constitution de l'O.I.T.
49. Les Membres doivent s'engager à « désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent » (article 3.5). Cependant cette notion de représentativité n'est pas définie.

VOGEL-POLSKY Eliane, *Du Tripartisme à l'Organisation Internationale du Travail*, Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie de

taux et membres non gouvernementaux, entre Etats, employeurs et travailleurs, ou encore entre producteurs et consommateurs. Partant de ce principe, ces membres sont regroupés en catégories afin de pouvoir défendre plus spécifiquement leurs intérêts.

La diversité des membres est cependant plus ou moins forte. De nombreuses organisations internationales commerciales se caractérisent par la diversité de leurs membres, mais ceux-ci appartiennent à une même catégorie étatique. Les exemples d'hétérogénéité, c'est-à-dire de membres provenant de plusieurs catégories, restent plus rares et l'OIT en constitue un exemple remarquable.

L'Organisation internationale du cacao, l'Organisation internationale du caoutchouc naturel ou encore l'Organisation internationale des bois tropicaux garantissent la représentation de différents intérêts, mais cette diversité reste limitée puisque ceux-ci appartiennent à une même catégorie : les membres étatiques, une distinction étant faite entre membres producteurs et membres consommateurs. Nous l'avons vu, si les ONG environnementales peuvent se voir accorder un statut d'observateur, en aucun cas elles ne peuvent bénéficier de celui de membres. Ainsi, au sein de l'Organisation internationale du cacao⁴⁴ et de l'Organisation internationale du caoutchouc naturel⁴⁵ les voix sont distribuées de manière égale aux membres exportateurs, qui détiennent ensemble 1000 voix, et aux membres importateurs qui détiennent aussi ensemble 1000 voix ; ces voix étant ensuite réparties à l'intérieur de ces deux catégories de membres en fonction du volume de leurs exportations ou importations. De même, au sein de l'OIBT les membres producteurs, tout comme les membres consommateurs, détiennent ensemble 1000 voix avec un système de répartition en fonction des ressources forestières tropicales et des exportations de bois tropicaux, pour les membres producteurs, et en fonction du volume des importations, pour les membres consommateurs⁴⁶. Ces trois Accords prévoient que leurs deux catégories de membres correspondent à deux collèges, les décisions étant adoptées à la majorité dans chaque collège⁴⁷.

Lawrence David LEVIEN proposait en 1972 la création d'une Organisation mondiale de l'en-

vironnement sur le modèle de l'Organisation Internationale du Travail⁴⁸. Effectivement, la structure de l'OIT est très intéressante et beaucoup plus originale que celle des organisations commerciales étudiées. Elle se rapproche de celle de l'UICN, dans le sens où l'on y trouve une volonté réelle de prendre en compte les intérêts de tous les acteurs concernés. Le fonctionnement de l'Organisation Internationale du Travail est basé sur une collaboration tripartite entre gouvernements, employeurs et travailleurs afin d'améliorer les conditions de travail, dont la précarité menace une « paix universelle et durable ». L'Assemblée Générale de tous les Etats-membres de l'O.I.T., dénommée Conférence Internationale du Travail (C.I.T.), ainsi que son organe exécutif, le Conseil d'Administration, ont tous deux une structure tripartite. La C.I.T., comme l'énonce l'article 3.1 des Statuts de l'O.I.T., est composée de délégations nationales composées chacune de deux délégués gouvernementaux, un délégué des employeurs et un délégué des travailleurs⁴⁹. Elle constitue un « véritable forum de l'opinion publique internationale dans le monde du travail ». Le Conseil d'administration présente aussi une structure tripartite : 28 membres représentent les gouvernements, 12 les employeurs et 12 les travailleurs (article 7.1)⁵⁰. Cette prise en compte des différentes forces sociales dans les Statuts de l'O.I.T. permet une collaboration entre organisations professionnelles des employeurs et des travailleurs nécessaire pour résoudre les relations et les conflits du travail.

Ainsi, la volonté de concilier des intérêts *a priori* divergents se manifeste dans plusieurs organisations. Contrairement à l'UICN ou à l'OIT, les membres des organisations commerciales étudiées sont des acteurs classiques : les Etats. La diversité réside alors dans le fait que ces Etats sont regroupés en deux groupes : les Etats producteurs et les Etats consommateurs. L'OIT et l'UICN vont bien plus loin puisque leurs membres appartiennent à plusieurs catégories étatiques mais aussi civiles.

L'étude de l'Union Mondiale pour la Nature a permis de mettre en exergue le caractère *sui generis* d'une organisation environnementale soucieuse de représenter l'ensemble des acteurs éta-

tiques et associatifs concernés et leur accordant un égal exercice du droit de vote. Une telle coopération exige un sérieux et une légitimité que l'UICN tire essentiellement de sa représentativité et de son large réseau d'experts et de scientifiques. Cette synergie constructive et stratégique lui permet de contribuer à l'élaboration et à l'application de conventions internationales majeures en droit de l'environnement⁵¹.

Il semblerait donc, qu'entre les ONG militantes et la souveraine insouciance des Etats, il y

ait place pour la création d'entités évitant ces deux écueils et faisant le trait d'union entre ces deux catégories d'acteurs. L'UICN constitue ainsi un modèle avancé d'organisation démocratique et l'idée d'associer acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux au sein d'une même assemblée bicamérale est sans nul doute à retenir pour les structures d'organisations internationales à venir, et tout particulièrement pour la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement.

l'Université Libre de Bruxelles, 1966, p. 24.

50. Les représentants des employeurs et des travailleurs sont élus respectivement par les délégués des travailleurs et des employeurs à la Conférence (article 7.4).

51. Sur l'influence de l'UICN en droit de l'environnement, voir l'ouvrage de l'auteur : *L'Union Mondiale pour la Nature (UICN) – Une organisation singulière au service du droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

Investissements et droit au développement

par Erik Rydberg*

Je tiens avant toute chose à remercier Oxfam d'avoir invité le Gresea à participer à ce séminaire à l'occasion de ses 40 années d'existence. Le plaisir est d'autant plus grand que nous-mêmes fêterons le 28 mai notre premier quart de siècle sur l'arène Nord-Sud, et ce autour d'un séminaire sur un thème voisin de celui-ci - c'est une convergence, une expression d'affinités électives qui n'a rien d'étonnant puisque la Gresea a été créé, en 1978, à l'initiative d'Oxfam qui cherchait, à l'époque, à se doter d'un centre de recherches: ce fut le Gresea ou, plutôt, pour respecter l'appellation officielle de ces premières années pionnières, le centre de recherches *Gresea-Oxfam*. C'est de l'histoire ancienne, mais de celles qui donnent un sens au moment présent.

J'en profite, avant de refermer cette parenthèse, pour excuser l'absence de René De Schutter, retenu à l'étranger: membre fondateur du Gresea et actuellement, son secrétaire général faisant fonction, c'est à lui, en sa qualité d'économiste et d'inlassable critique de l'inégalitaire et inique "économie-monde", qu'il revenait tout naturellement de prendre la parole ici. Je ferai de mon mieux pour être à la hauteur de ce qui aurait été son propos.

Il m'a été demandé de parler du couple investissement et développement, d'en indiquer l'éventuelle valeur ajoutée, d'en dessiner les effets en termes de création d'emplois et, enfin, de broder un peu, dans ce cadre, sur le concept de développement: lorsqu'on dit que l'investissement est un facteur de développement, et c'est un des dogmes dominants aujourd'hui, de quel développement parle-t-on? Les statistiques mentent, dit-on souvent, les mots aussi.

Je commencerai par deux ou trois anecdotes, deux ou trois "faits divers" économiques récents qui situent, mieux que les grands panoramiques clé-sur-porte, le rôle que jouent les investissements dans la vie des nations.

La première concerne les embarras au Brésil du président Lula, dont la réputation prestigieuse, Forum social mondial et espoir d'un nouveau tiers-mondisme aidant, n'est plus à faire. Son pays, cependant, s'enfonce dans le désespoir: une économie en panne, un chômage en hausse constante, des intérêts maintenus à des niveaux astronomiques pour freiner l'inflation et une réduction drastique des dépenses publiques afin

de limiter la progression de la dette. Il y a pourtant ici un mystère car, apprend au détour d'une phrase l'article qui rapporte ces faits déprimants, "*Quinze mois d'austérité budgétaire ont fait du Brésil le chouchou des marchés financiers.*"¹ Les malheurs du peuple, manifestement, font le bonheur des investisseurs...

La seconde a trait à la Hongrie et c'est un autre cercle vicieux. On a affaire ici à un de ces anciens pays du glacis soviétique en Europe centrale où se redéployaient aujourd'hui bon nombre de multinationales, grâce aux bas salaires et politiques d'accueil des investissements que ces pays ont su tourner en un très attrayant avantage comparatif. Tout a un prix cependant. En Hongrie, confronté à un déficit budgétaire important, le gouvernement a annoncé qu'il comptait réduire de 15% le remboursement de certains médicaux coûteux, qui a conduit à l'explosion de ces dépenses. La riposte du groupe britannique pharmaceutique GlaxoSmithKline, l'un des plus grands du monde, sera instantanée. Si le gouvernement persiste dans ses intentions, GlaxoSmithKline menace, ouvrez les guillemets, de "*retirer ses investissements en Hongrie*"², ce qu'on traduira ainsi: le groupe fermera l'usine de vaccins qu'il a implantée près de Budapest (un investissement de 15 millions d'euros) et renoncera à son projet de l'agrandir (un investissement de 60 millions d'euros).

La dernière anecdote nous vient, si on peut dire, d'Angola. Là, comme en Hongrie, le gouvernement n'a pas bien compris que la souveraineté des nations est un principe très relatif. Son intention d'interdire l'importation d'aliments génétiquement modifié s'est en effet aussitôt heurté à un avertissement des Nations unies dont les aides alimentaires urgentes sont à 77% composées de produits agricoles américains et, donc, largement d'aliments génétiquement modifiés. Lorsqu'on est un pays assisté, on n'a pas intérêt à se montrer trop difficile, sera en substance le message de l'agence onusienne responsable de l'acheminement de ces aides³. Ici, nous nous ne sommes plus vraiment dans les investissements, ce qui tout est naturel: le développement ne vit pas que d'investissements, mais aussi d'aides, de prêts et de transferts parmi lesquels les fonds que renvoie au pays la diaspora du Tiers-monde représentent un des flux

*Gresea (Groupe de recherches pour une stratégie économique alternative)

1. Le Figaro, 31 mars 2004.

2. Financial Times, 30 mars 2004.

3. Financial Times, 30 mars 2004.

financiers les plus importants. Pour se fixer les idées, de ce point de vue, il est temps de brosser à grands traits quels sont ces flux.

Les investissements proprement dits, ceux qu'on appelle les investissements directs à l'étranger (IDE) et qui sont classiquement comptabilisés comme tels lorsque ces capitaux entrent dans les actifs d'une filiale étrangère créée ou contrôlée à hauteur de 10% au moins, ces investissements-là représentaient, en 2000, un flux d'environ mille milliards de dollars.⁴ Cela peut paraître beaucoup, ce n'est pas. Et d'abord parce que la part des PED dans ce carrousel de capitaux voyageurs est dérisoire. Retenons ici deux chiffres: 82% des IDE sortant proviennent de dix pays seulement, tous riches, tandis qu'à l'autre bout, dix pays seulement, tous riches, captent 70% des IDE entrant⁵. L'investissement direct à l'étranger, c'est essentiellement un monopoly pour le club des pays riches. La part du Tiers-monde dans le stock des IDE entrant était, en 2000, de 12%, les IDE n'ayant jamais, dans les pays les moins avancés, les pauvres des pauvres, atteint 5% du total des flux financiers obtenus de l'extérieur⁶.

Veut-on encore relativiser? Faisons-le d'abord en rappelant qu'un investissement direct à l'étranger peut représenter tout et son contraire, tantôt l'implantation d'une usine nouvelle avec création d'emplois, tantôt le rachat d'une entreprise publique soumise à privatisation qui débouchera sur *"une diminution de l'emploi, voire à une suppression de l'activité"*⁷. Et, ensuite, en soulignant avec Andreff, déjà cité, que *"Aucune étude n'a pu mettre au point une méthodologie démontrant systématiquement que les effets positifs ou négatifs l'emportent, ou que les effets sur l'emploi des IDE entrant compensent ceux des IDE sortant pour un pays donné, a fortiori pour toutes les économies nationales concernées."*⁸

Revenons au flux de mille milliards d'IDE sortant de l'an 2000. Un cinquième seulement (217 milliards) prend la direction des PED. Ce peut paraître beaucoup, ce ne l'est pas. Car près de 80% de ce montant se réfugiera dans un petit groupe de dix heureux élus; l'Afrique, par exemple, devra se contenter de 4% de "l'enveloppe IDE-PED"...

Nous allons cependant, pour faciliter la comparaison et ne pas mettre à trop rude épreuve

nos neurones, nous limiter à ces deux gros agrégats. A la grosse louche: mille milliards d'un côté, deux cents milliards de l'autre, côté Tiers-monde, et là, c'est sans tenir compte des IDE qui sortent du Tiers-monde, qui représentent entre un tiers et la moitié des IDE entrant. Si l'on prend les chiffres de 2002, ainsi, on s'aperçoit que le bilan entre IDE entrant et IDE sortant *"dégage un solde de seulement 48 milliards"*⁹. Oublions les deux cents milliards et retenons cinquante milliards: on a là un ordre de grandeur non seulement tout à fait raisonnable, mais raisonnablement comparable aux autres grands flux financiers que le Tiers-monde obtient de l'extérieur.

Ces 50 milliards doivent être comparés, d'une part, au 43 milliards obtenus en 2001 au titre d'aide publique au développement¹⁰ et, surtout, aux 80 milliards rapatriés en 2002 par la diaspora des travailleurs migrants¹¹.

Ils doivent enfin, d'autre part, être comparés à l'apport réel que ces flux entrants d'investissements représentent en termes de "formation brute de capital fixe": l'appellation a de quoi rebuter la plus patiente des grand-mères, elle renvoie néanmoins à une notion capitale puisqu'elle est la mesure des investissements "physiques" d'un pays et n'englobe pas, en principe, les opérations spéculatives. Or, rapporté à la formation brute de capital fixe des PED, on constate que, bon an, mal an, les IDE entrant ne représente qu'environ 10% de celle-ci. Dit autrement, ce qui fait la richesse - économique - des PED trouve à près de 90% sa source dans d'autres canaux de financement, à commencer par celui des investissements consentis par les Etats des PED eux-mêmes !

On pourrait se demander, à ce stade, pourquoi on observe partout, mais surtout dans les institutions financières internationales et les grands machins supranationaux, cette insistance monomaniaque sur l'importance des investissements (directs et étrangers, bien sûr) pour le développement du Tiers-monde, sur la nécessité de les promouvoir, de les faciliter, à coups de libéralisations, de dérégulations et de privatisations?

Pourquoi, en effet? L'explication deviendra ici, forcément, idéologique. La science économique, en soi une contradiction dans les termes, n'est pas neutre.

4. Wladimir Andreff, "Les multinationales globales", (p. 64), La Découverte/Repères, édition mise à jour, 2003.

5. Op. cit., p. 16.

6. Op. cit., p. 19.

7. René De Schutter, "Les investissements directs à l'étranger" in Liaison Energie-Francophonie, n°60, 2003.

8. Andreff, op. cit., p. 80.

9. De Schutter, op. cit.

10. Rapport mondial sur le développement humain, PNUD, 2003. 58 milliards en 2003 dont, insistons, la moitié a consisté en remises de dette et non d'aides nouvelles au développement (IPS Vlaanderen, 20 avril 2004.)

11. Faisal Islam, "How these people are doing more for the Third World", The Observer, 20 avril 2003.

Abondamment cité déjà, Andreff, rappelle que les multinationales salariaient quelque 86 millions de travailleurs en 1998 tout en ajoutant que, dans les PED, ces entreprises « *n'ont néanmoins pas beaucoup contribué à atténuer le problème du chômage* »¹²; résultat mitigé, donc, d'autant que, en termes de développement, il précise en guise de conclusion que « *La demande mondiale d'IDE dépasse l'offre: les multinationales mettent en concurrence des Etats qui doivent offrir toujours plus d'incitations. La Cnuceud note qu'il s'agit d'un processus mondial de libéralisation des politiques d'accueil de l'IDE. (...) Son risque est une surenchère sans fin entre les Etats, la présence des multinationales étant considérées comme créatrices d'emploi et de compétitivité.* »¹³

Ce constat-là mérite d'être mis en exergue. Les investissements directs à l'étranger, on l'a vu, recouvrent autant des créations de filiales, dans les pays du Sud comme du Nord, que des rachats d'entreprises privatisées dont rien n'assure qu'elles ne seront pas à bref délai restructurées ou carrément fermées. Que l'effet de ces investissements soit positif ou négatif, le trait dominant en demeure une intense mise en concurrence des pays hôtes – et des travailleurs. Voilà qui nous ramène au pourquoi de l'aura magique dont bénéficient ces investissements et à l'interprétation, très orientée cette fois, très idéologique, qu'en donne Jayati Ghosh, professeur à l'université Nehru à New Dehli et intervenante remarquée au Forum social mondial de Mumbai. Que note-t-elle en effet ?

Que les investissements, et les politiques d'encadrement, notamment médiatiques, qui les accompagnent, correspondent à des stratégies impériales qui visent à l'appropriation des ressources naturelles du Tiers-monde, qui visent à ouvrir les marchés du Tiers-monde et l'ex-bloc soviétique pour répondre à une surcapacité de production mondiale – et que le démantèlement des services publics, au Sud comme au Nord, ne s'explique pas autrement : pour ouvrir de nouveaux marchés, il est évident qu'il faut pouvoir vendre ce qu'auparavant les services publics offraient plus ou moins gratuitement, il est évident qu'il faut tout faire payer, tout transformer en marchandise. Ou, pour citer Ghosh : « *La commercialisation forcée d'une vaste gamme de services offre ainsi le plus*

récent et le plus prometteur des hinterlands à l'expansion du capitalisme. »¹⁴

Alors, investissement rime avec développement ? Avec quel développement, au juste ? Nous achèverons ce bref survol par le cas éminemment illustratif de l'oléoduc que le consortium dirigé par la British Petroleum entend construire entre Bakou en Azerbaïdjan et Ceyhan en Turquie, un investissement – nota bene – de quelque 3,6 milliards de dollars. Il est exemplatif pour notre propos car, ainsi que la révèle l'ONG suisse La Déclaration de Berne, ce bel ouvrage est assorti de clauses très particulières : chaque Etat partie au projet s'est en effet engagé à ce que le projet de pipeline « *ne comprendra aucun service destiné au public dans son ensemble sur son territoire, qui aurait pour but de satisfaire les besoins courants de la population. Sur son territoire, le projet n'est pas conçu ni ne requiert de fonctionner au service ou dans les intérêts du public.* »¹⁵

Qu'est-ce à dire ? Sans vouloir anticiper sur le séminaire que le Gresea organisera bientôt sur le thème voisin des investissements et du droit au développement, ces faits, ces grandes tendances de l'expansion actuelle du capitalisme invitent à nous interroger sur l'analyse que nous en faisons.

Jusqu'ici – je caricature à dessein – les mouvements sociaux, y compris syndicaux, se sont époumonés, voire se sont exténués à demander aux entreprises de bien vouloir, dans leurs agissements, faire preuve d'un peu plus de « responsabilité sociale », de s'engager, en d'autres termes et le plus souvent sur une base volontaire et participative, à respecter des normes sociales minimales. C'est, me semble-t-il, laisser de côté toute la dimension du développement : peu importe, en effet, si les investissements directs à l'étranger contribuent au développement des pays hôtes, peu importe quelle forme de développement ces investissements induisent, du moment que tout se passe sans trop de casse sociale, sans trop de violations des droits humains. Je caricature, je l'ai dit.

L'autre aspect qui mérite à mon sens réflexion est le cadre à l'intérieur duquel – ce n'est jamais innocent – les mouvements sociaux vont porter leurs efforts d'analyse et d'action par rapport à l'expansion actuelle du capitalisme. Deux problèmes paraissent importants. Le premier a trait

12. W. Andreff, op. cit. p. 42

13. W. Andreff, op. cit. p. 91.

14. Jayati Ghosh, *Global imperialism and the world's people*, 29 janvier 2003, reproduit sur le site du Labour Party Pakistan, www.labourpakistan.org

15. Revue Solidaire de la Déclaration de Berne, n°173, décembre 2003.

à la “dérive” de la notion de droit au développement, qui en venue, battant en brèche toute la dynamique tiers-mondiste de décolonisation et de ralliement autour du projet d’un nouvel ordre économique international, à n’être plus qu’un “droit humain”, donc un droit des individus devant lequel les nations, quelle que soit leur état de sujétion ou de pauvreté, doivent s’incliner. Ce à quoi on assiste, donc, par le biais du discours sur les droits humains, est à une dépossession du droit des nations à se développer et à déterminer eux-mêmes comment elles entendent se développer. C’est ce droit que l’oléoduc de la British Petroleum bafoue.

Le second problème tient à l’espace, physique et démocratique, dans lequel s’exercera l’action des mouvements sociaux. Elle s’est largement concentrée, jusqu’ici, sur les arènes supranatio-

nales - Union européenne, Organisation mondiale du commerce, Banque mondiale, Fonds monétaire international, Organisations et agences des Nations unies - qui, toutes, participent largement à cette même dépossession des États. Est-ce la bonne voie? N’est-ce pas, d’abord, dans le cadre national, à l’intérieur de ses institutions démocratiques, les seules qui jusqu’ici peuvent prétendre à quelque légitimité démocratique, que les résistances doivent s’organiser? Je vous invite, pour clore, à méditer cette phrase, que j’emprunte à Serge Halimi: “*Le national obligeait les forces sociales à s’entendre ou à se combattre; la mondialisation permet aux gagnants du système de ramasser la mise avant qu’elle ne soit taxée et d’utiliser la mobilité qu’on lui a donnée pour jouer cette mise ailleurs.*”¹⁶

Je vous remercie.

16. Serge Halimi, *Le Grand bon en arrière*, 2004, p. 541.

Le leadership institutionnel de la Fédération internationale de football association

par Armand Elono*

Préambule

L'examen de l'actualité la plus récente avec la venue à Paris des membres de la commission d'évaluation des villes candidates aux Jeux olympiques de 2012, de même que le souvenir de la Coupe du monde de 1998, nous amènent à envisager la toute puissance des organisations internationales non gouvernementales de sport (OING). Ce tour de la commission des capitales désireuses de recevoir chez elles les Jeux olympiques nous permet d'apprécier le fait que les OING contribuent aujourd'hui à construire un temps sportif historique qui se renouvelle tous les quatre ans après que ces organisations ont choisi qui, où, comment, avec qui et quand le monde entre en compétition sportive internationale.

Le mot gouvernance renvoie étymologiquement, à l'idée de « pilotage » et dans le cas de la FIFA envisagé dans ce document, il suppose de prendre acte de la manière dont l'organisation sportive internationale a élaboré un ensemble de mécanismes de coordination, de régulation et d'intégration qui se rattachent à son activité de gestion du sport international. Il prend également en compte la difficulté des questions qu'elle a à résoudre afin d'être efficace dans son action d'universalisation des pratiques sportives. De même que son adaptation à la globalisation dont les effets bien que souvent souhaités par elle pour des raisons d'autonomie, entraîne parfois des décisions qui perdent ceux qui ont besoins d'avoir une visibilité de leur action, au risque d'en faire des structures peu transparentes.

En ce sens, la gouvernance des OING et de la FIFA en particulier contient essentiellement la question de savoir comment à partir de l'analyse de leurs structures, elles ont su construire la monopolisation du discours et des représentations sur les questions du sport international. Ceci, alors même qu'elles semblent évoluer dans un environnement incertain, dans lequel chacun des acteurs intéressés par la question du sport international est mû par des intérêts et des logiques qui divergent.

Le choix de la FIFA provient de la particularité propre à cette organisation, d'être, celle qui a le mieux réussi son intégration au sein de la

communauté internationale. En ce sens qu'elle a su accaparer et construire tout au long de son histoire, l'expertise nécessaire à la captation, à la définition de l'univers du football et notamment au travers de sa compétition phare la Coupe du monde de football. Grâce à celle-ci, elle est parvenue à asseoir une autonomie de plus en plus incontestable dans le domaine du sport international. Cette capacité à faire l'unanimité n'a pu se réaliser que parce que la FIFA depuis le début du 20ème siècle, a su déterminer et construire un espace international footballistique et compétitif plus ou moins accepté par tous.

Pourtant la référence à la gouvernance de la FIFA ne va pas de soi au moins pour deux raisons. La première provient de la difficulté à construire une matrice conceptuelle de ces organisations. En effet, elle se trouve entourée d'un halo de mystère et d'une certaine religiosité qui découle de l'objet dont elle s'occupe : le football. Cette première raison contient aussi la traduction des difficultés des chercheurs et autres personnes qui s'intéressent à elles de ne pas se contenter d'une série de poncifs qui éliminent toutes tentatives d'analyse déterminante et systématique à cause de la difficulté à pénétrer le fonctionnement en système clos malgré quelques tentatives managériales réformistes.

D'autre part, l'existence en ce début de siècle, d'accusation de corruption¹ des membres et autres déclarations et rapports accusant le fonctionnement opaque provenant des différentes personnalités² de cette organisations modèles des structures sportives internationales, semblent déterminer à réduire tout travail d'analyse de ces organisations à leur « *prétendu système mafieux* » occultant du même fait une réalité sociologiquement observable.

Sans négliger ces positions, et tout en leur donnant une valeur moindre dans la construction de notre propos, nous affirmons que l'analyse de la gouvernance de la FIFA sera entendue comme l'ensemble des outils et d'expertises dont elles sont détentrices et dont l'utilisation a pour seul but de produire une décision efficace d'administration de la sphère sportive internationale. Celle-ci donne à voir les efforts de rationalisation de la FIFA dont l'objectif est de réduire la part d'incertitude et d'aléas inhérents à l'existence d'un « village » du football universel. Ainsi que

* Centre de recherches administratives, politiques et sociales, faculté de Droit, université de Lille II, France

1. Affaire Salt Lake City
2. Rapport confidentiel Zen Ruffinen secrétaire général de la FIFA 2001.

le souci de l'organisation de Zurich de donner du sens à l'action de la communauté footballistique au sien de l'espace sportif et l'espace public international.

Les quelques pages qui vont suivre vont dont s'éloigner de l'analyse des scandales, même si ceux-ci ont permis d'ouvrir des pans d'ombre sur les modalités de décision au sein de la FIFA. Elles prendront leur source à *contrario*, dans l'observation des structures qui composent les OING, dans la production et le discours de ces institutions. Il est alors question de trouver dans leur naissance, les sources même de leur dynamique, ensuite d'étudier le leadership au sein des instances principales que constitue le Congrès et le Comité exécutif.

La naissance de la FIFA : de la volonté d'hommes visionnaires à une fédération d'associations

La naissance de la FIFA et l'isolationnisme des Anglais.

La réalité observable d'emblée, quand on étudie la FIFA, montre plusieurs visages. D'abord, c'est le rôle joué par les Français dans la création et la construction de l'une des organisations sportives les plus achevées. Plusieurs hypothèses semblent pouvoir justifier cette situation. Il est possible d'envisager comme explication, la dimension universaliste qui anime les pères français fondateurs du sport international. Car ils pensent l'organisation et la création d'une structure supplémentaire se situant au niveau international dans le cadre de la bureaucratie du sport naissant.

L'autre hypothèse socio-historique provient de la position délicate des créateurs de la FIFA à l'intérieur de l'espace sportif français. En effet, les représentants du football qui se trouvent au sein de l'USFSA (Union des sociétés françaises de sports athlétiques) revendiquent une autonomie³ de leur structure par rapport à la structure pluridisciplinaire qu'est l'USFSA. Et surtout, ils veulent injecter dans une société peu ouverte aux idées nouvelles et attachée à la tradition nationale des pratiques physiques sportives, des nouvelles pratiques provenant d'Outre-Manche. De fait, contrairement à la pensée qui consiste à

promouvoir une seule structure qui contrôle toutes les pratiques, les pères fondateurs de la FIFA sont plutôt favorables à l'autonomisation des différentes structures sportives nationales.

Il appert du fait même de ces hypothèses, une double contrainte que devra résoudre l'organisation naissante : d'abord, faire adhérer les Anglais sceptiques quant à l'opportunité d'une pareil organisation, car en tant que fondateur du football et surtout étant donné leur expérience en matière d'organisation des compétitions du football, leur savoir-faire ne peut que servir de socle de légitimité à la jeune FIFA. Ensuite, l'autre contrainte à laquelle se heurtent les pionniers de la FIFA, c'est de saisir l'adhésion des autres institutions nationales de football existantes avant la FIFA, afin qu'elles consentent au projet de création d'une fédération internationale de sport dont l'ambition est de gouverner tout le football international. La résolution des problèmes que pose cette double contrainte permettra à la double naissance de la FIFA et la transformera en structure souveraine et légitime du football international.

La double naissance de la FIFA

La première naissance de la FIFA se manifeste à une époque marquée par « l'isolationnisme »⁴ étonnant des Anglais. En effet, les « créateurs et législateurs du football »⁵ estiment que le football est leur chose. Ils ne prennent en compte dans leur vision du football international de l'époque, ni l'engouement que suscite « leur invention en dehors de l'île », ni son développement important dans toutes les parties du monde vers la fin du 19^{ème} et début du 20^{ème} siècle⁶.

Dès 1903, deux hommes, le Français Robert Guérin dont « le sens de l'objectif à atteindre, la vision à long terme la volonté d'unir et de créer »⁷ est associé à la vertu du travail bien fait du Hollandais Carl Anton Wihlem Hirscham, vont nourrir l'espoir de voir naître une organisation qui s'occupe du football international. Ce projet audacieux et ambitieux, qui nécessite une foi inébranlable dans le développement de ce sport, aura une opposition de taille :

Les Anglais. Plusieurs tentatives des pionniers de la FIFA vont se solder par des échecs⁸ à cause des intérêts contradictoires entre les pères fonda-

3. Lire à ce propos, Arnaud Pierre *Les athlètes de la République, gymnastique, sport et idéologie républicaine 1870/1914*, Paris, ed. L'Harmattan, 1997, p. 20 ; « Les sociétés circonscriptives et les débuts de la III^{ème} République », RJES, 1999 ; J.P. Clément. in « Les transformations de la sociabilité sportive. L'Exemple de Lyon, et du département du Rhône entre 1850 et 1914 », in Op. cit..1986, p. 173.
4. Pefferkon M., « Histoire de la FIFA », in *Encyclopédie du sport moderne*, Genève, 1954, p. 161
5. Ibid. 1954. p. 161.
6. Sur les questions concernant l'histoire du football, Lire notamment les travaux de Wahl Alfred, *La balle au pied, l'histoire du football.*, Gallimard, 1990, p.12.
7. *FIFA Magazine*, avril 1998.
8. Pour de plus amples développements, je me permets de renvoyer à Armand Elono Essono, *Les Organisations internationales non gouvernementales de sport (FIFA et CIO) et l'Etat dans la mise en place et l'organisation des compétitions sportives internationales*. (Essai contributif à l'analyse de la sociologie de l'action publique internationale) Th. de Sc.Po, Université de Lille II, 2004, 694 p.

teurs de la FIFA et les dirigeants du football anglais. Pour les premiers, le besoin d'associer les Anglais, dérive du besoin de constituer une base légitime de leur organisation en s'appuyant sur la légitimité des Anglais en tant que créateurs du football. Mais aussi probablement du fait que les initiateurs de la FIFA ont su apprécier le savoir-faire de la bureaucratie anglaise du football qui existe déjà depuis 1863⁹. Leur expérience de quarante ans de gestion du football au niveau national et international, par l'organisation de matchs entre ses clubs et son équipe nationale avec d'autres clubs et d'autres équipes nationales, parle en leur faveur.

Pour les dirigeants anglais du football, il est difficile de comprendre les raisons de l'engagement des responsables du football du continent pour une organisation administratrice du football international. En plus, ils s'inquiètent de la prise de position des adeptes du football continental sur la question de l'amateurisme. Car, cette question embarrasse les dirigeants du football anglais. En effet, elle divise déjà *la Football Association* dans un conflit qui oppose les tenants de l'amateurisme et les tenants du professionnalisme. L'isolationnisme des Anglais semble donc justifié par une stratégie dont le but est de conserver la cohésion du football anglais. Malgré cette position du des administrateur du football anglais, les pères fondateurs du Football vont créer La FIFA.

Lors du match France-Belgique du 1er mai 1904, une entrevue entre Robert Guérin et Louis Mulhinga, secrétaire général de l'Union Belge des Sociétés de Sport, dénonce l'indifférence des Anglais par rapport à l'idée d'une organisation internationale de football et décide que celle-ci se fera sans eux, mais, il est question tout de même de leur laisser la porte de l'organisation ouverte. La réunion qui se tient du 21 au 23 mai au 229, rue Saint-Honoré à Paris, siège de L'Union des sociétés françaises de sports athlétiques réunit les représentants des pays qui adhèrent à l'idée de la création de la FIFA. Les membres fondateurs sont : l'Union des sociétés françaises de sports athlétiques (France), représentée par Robert Guérin ; l'Union belge des sociétés de sports athlétiques (Belgique), représentée par Max Kahn et Louis Mülinghaus; la Dansk Boldspil Union (Danemark) et la Svenska

Bollspells Förbundet, (SBF) (Suède) sont représentées par Ludwig Sylow ; le Madrid Football Club (Espagne), représentée par André Espir ; l'Association suisse de football est représentée par Victor Schneider ; la Nederlandshe Voetball Bond (Pays-Bas) représentée par C. A. W. Hirschman. La Deutsch Fussball Bund (Allemagne) envoie un télégramme afin de signifier son assentiment en tant que membre de la jeune organisation. Dès sa naissance, l'organisation annonce l'objectif d'être le représentant du football international. Elle pose les principes cardinaux de son action parmi lesquels, on peut citer l'obligation d'une association par pays, et l'interdiction d'organiser les matchs entre les différentes associations sans son autorisation¹⁰. Mais cette naissance administrative sera suivie d'une autre plus symbolique.

La FIFA naît une seconde fois lorsque la plupart des associations déjà constituées au sein des différentes nations du football vont solliciter sa tribune pour résoudre les problèmes qui se posent à l'intérieur de leur espace de compétence par rapport aux nouveaux règlements de la FIFA¹¹. Lesquels, en s'imposant, requièrent une adaptation des structures sportives déjà existantes et du même coup, leur renaissance ou leur restructuration. Autrement dit, il s'agit de considérer que, les associations fondatrices de la FIFA et celles qui vont y adhérer plus tard, vont devoir, par la création de la nouvelle organisation, accepter de se mettre sous sa houlette, et du même coup, renaître en tant que composante principale de cette institution.

Par conséquent, en devenant l'organisation des associations représentant le football international, la FIFA va devoir résoudre les problèmes qui vont naître au sein de la jeune communauté du football et, affermir ainsi son autorité. Elle s'assure de ce fait même une légitimité durable. Ces difficultés proviennent des enjeux causés non seulement par les dispositions réglementaires nouvelles qu'imposent la jeune organisation, mais aussi, par le contexte historique, résultat des bouleversements de la politique internationale de l'époque.

En effet, l'article 1 al. 2 et al 3 des statuts de la FIFA de l'époque, adopte le principe : une association par nation¹². L'idée ici est de prendre en compte le contexte politique et historique de

9. A. Wahl in op cit.

10. V. les art. 1 des Statuts de 1904.

11. C'est à partir du mois de 1er septembre 1904 que les nouveaux règlements de la FIFA, adoptés pendant cette première réunion, seront mis en application.

12. Voir les statuts de la FIFA 1904.

13. D'ailleurs cette situation vient de changer avec les statuts de Doha de 2003 dans lesquels, la FIFA stipule qu'il existe qu'une association par État.

14. Cet alinéa précise la condition d'acceptation des régions sous tutelle ou sous protectorat ou sous mandat des États.

15. Le cas de la Boxe est un exemple éloquent d'une lisibilité rendue difficile par la présence de plusieurs fédérations.

16. L'amateurisme fait partie des principaux points qui sont mentionnés pendant la réunion qui permettra la création des JO modernes. Lire Chappelet J.L., le système olympique, PUG, 1991, Paris, p 215 ; voir l'ouvrage du CIO en vue de son Centenaire.

CIO, Un siècle du Comité internationale Olympique, L'idée-les présidents-l'œuvre. Lausanne 1994, Vol I, 331.

17. Wahl A. in *op. cit.*

18. L'aristocratie provenant des « *colleges* » est opposée au professionnalisme dans la mesure où il est très loin de satisfaire leur idée d'un sport « pur » et surtout de l'arrivée d'une population ne faisant pas partie de l'aristocratie. Ils vont alors créer l'AFA dans le but d'organiser le football avec des règles propres à l'éthique sportive amateur. Cette initiative est soutenue par certaines associations du continent telles que la France et la Bohême.

19. La FIFA à partir de cette position ne participera pas au JO.

20. Il faudra attendre 1919 pour que la France soit affiliée à la FIFA. Par ailleurs l'USFSA tentera sans grand succès d'interdire toute collaboration avec la FIFA. Une des hypothèses est que les footballeurs qui font partie

l'époque¹³. Cette position est éminemment politique mais elle sera difficilement applicable. La naissance de la FIFA coïncide avec les bouleversements et les mutations politiques du début du siècle en Europe et dans le monde. Il s'agit d'abord de la question de l'adhésion des associations, ensuite, il est question d'observer la prise de position sur la question de l'amateurisme qui divise le football anglais et le sport international.

En ce qui concerne l'adhésion des nations se trouvant à l'intérieur d'association de nation comme c'est le cas de l'Empire austro-hongrois, les exemples de la Bohême, montrent une gestion frileuse et opportuniste des règlements, dont l'interprétation varie selon les pays et selon les positions de ces pays sur l'échiquier de la scène internationale. En effet, pourquoi la situation britannique n'est pas gérée de la même manière que la situation austro-hongroise. La candidature de la Bohême pose problème car elle considère la reconnaissance par les OING comme l'antichambre de la reconnaissance internationale. Ce territoire bénéficie à l'époque, d'une grande autonomie sportive et utilise le sport comme un moyen pour acquérir son indépendance politique par rapport à l'empire austro-hongrois. C'est ainsi qu'en 1906, au Congrès de Berne, la demande d'adhésion de la Bohême à la FIFA entraîne la jeune organisation de plain-pied dans la politique internationale. Si cette autonomie est acceptée au sein du CIO, il n'en sera pas de même au sein de la FIFA. Car, l'Autriche s'oppose immédiatement à la candidature de la Bohême au motif que, cette entité fait partie intégrante de l'Empire austro-hongrois et dès lors, conformément aux statuts¹⁴, elle ne peut être acceptée comme membre de la FIFA. Cet argument est accepté par l'organisation de Zurich, qui refuse l'adhésion de la Bohême. La FIFA vient dans ce refus de maintenir une unité du sport qu'elle gère et évite la création de multiples fédérations au sein d'un même pays¹⁵. Ensuite, il évite la désorganisation de la pyramide des sports à l'intérieur des pays et permet de protéger l'unité de l'ensemble de son ordonnancement.

C'est aussi et prenant position sur la question de l'amateurisme que la FIFA va prendre son autonomie par rapport aux autres structures sportives qui existe à l'époque de sa naissance.

La question de l'amateurisme divise les pratiques sportives et les pratiquants en Angleterre et dans le reste de l'Europe sportive en cette fin de XIX^{ème} siècle et pose la question de l'avenir du sport¹⁶.

En Angleterre, deux fédérations se sont créées et ont toutes deux pour ambition de régir le football anglais. La *Football Association* (FA) créée en 1863 est une émanation de la scission entre la *Rugby Association* et la *Football Association*¹⁷. La première qui gère le football anglais et accepte le professionnalisme est concurrencée par l'*Amateurism Football Association* (AFA)¹⁸ structure nouvellement créée, dont l'ambition est de gérer le football amateur. Il s'agit donc de savoir laquelle des deux organisations est représentative du football dans ce pays. Les deux structures lors du congrès de Berne posent la question à la FIFA sur le débat concernant l'amateurisme. La FIFA en tranchant en faveur de la *Football Association* non seulement assied son autorité sur les questions du football en Angleterre, mais intègre et recouvre la légitimité qui lui faisait en partie défaut à cause de l'absence des créateurs du football moderne. Cette décision va d'autre part, permettre à la FIFA de prendre résolument position en faveur du professionnalisme dans le football¹⁹. Cette position a pour conséquence non seulement de situer l'organisation de Zurich dans la modernité du sport mais aussi, donner une justification au départ de l'USFSA²⁰. La règle d'une fédération par association, de même que la gestion de la crise anglaise permettent à la FIFA d'établir sa souveraineté et sa légitimité au sein de la pyramide du football international. Cette démonstration de la sociogenèse de la FIFA a pour objectif de montrer que l'existence de la FIFA provient au départ, de la volonté de ses pères fondateurs de développer le football. Elle provient également de la captation d'une expertise acquise par la régulation de ce sport et par le fait qu'elle est devenue la tribune où se gèrent les conflits de la planète football. Si la naissance permet de voir fondements de la décision et surtout de la constitution d'un socle à partir desquels se dirigent la FIFA au vue de sa naissance, le leadership institutionnel du président provient des deux structures qui tirent leur légitimité de l'élection de la famille du football.

Le leadership au sein de la FIFA : le président de la FIFA

L'observation de la FIFA sur le plan structurel éclaire les modalités de la gouvernance de cette institution. Cette situation provient du mode d'élection du président et place de facto et de jure le Congrès et le président de la FIFA au firmament de l'organisation de Zurich. En effet, l'organisation de Zurich fonctionne autour de deux structures démocratiquement établies que sont le Congrès et le président en tant que chef du Comité exécutif et chef de la FIFA. En effet, si le Congrès reste l'organe principale de la FIFA, les statuts de l'organisation du football international ont évolué en ce qui concerne son président. Historiquement, les différents présidents de la FIFA détenaient de facto au regard des statuts le leadership institutionnel depuis la naissance de l'organisation à Paris. Toutefois, le Congrès de Doha en Octobre 2003 est venue renforcer cette situation en inscrivant dans les statuts la place et le rôle du président. Ce renforcement de la position du président de la FIFA est déterminante pour analyser les transformations de l'organisation du sport le plus médiatique du moment. Le leadership présidentiel qui a permis de maintenir cette organisation dans sa dynamique missionnaire a entamé dès le début de ce siècle un tournant managériale de taille.

Le Congrès est l'organe producteur des normes du sport football

Composition et fonctionnement

Cette structure recouvre différentes appellations dans les autres OINGS²¹. Le Congrès est l'organe principal de la FIFA. L'article 10 des anciens statuts dit que « *le Congrès est l'organe législatif de la Fédération ; en tant que tel, il est l'instance suprême* »²². Le nouveau statut de Doha fait une impasse sur cette dimension symbolique importante. Cette situation peut-être justifiée soit par un oubli des rédacteurs des statuts de Doha²³, soit parce que celle-ci est tellement intégrée par les membres qu'il n'est plus utile de le rappeler. Toutefois, le fait que l'article 22 des nouveaux statuts ne garde pas l'esprit de l'article 10 des anciens statuts qui marquait de manière solennelle l'essence démocratique de la FIFA du Congrès reste un mystère.

Constitué de 204 membres²⁴ et de six confédérations qui constituent l'espace géographique du ballon rond, la FIFA compte plus de membres que l'ONU. Mais encore, l'évolution du nombre des membres est l'expression d'une communauté de footballeurs qui s'agrandit géographiquement selon que le sport en question gagne de nouveaux espaces de pratique. Il est aussi l'expression de la modification de la configuration politique internationale. En ce sens, le Congrès reflète les transformations politiques des cent ans d'histoire de la Fédération Internationale de Football Association. Il y transparait à la lecture de la liste des associations membres, l'histoire de l'accession des pays africains à l'indépendance et de fait à la reconnaissance internationale, de même que, des transformations survenues dans l'histoire récente en Europe telle que la destruction du mur de Berlin et les transformations et la disparition de l'URSS.

Les membres sont les associations représentant le football dans leurs pays. L'article 22 des statuts de la FIFA énumère les conditions nécessaires pour devenir membre. Il est question dans un premier temps, que l'association sollicitante soit responsable et contrôle le football dans son pays. Cet article vient éclaircir l'interprétation ambiguë de l'ancien texte qui hésitait entre la notion de pays et la notion de nation et apporte ainsi une précision de l'organisation de Zurich par rapport à la notion de pays. Selon elle est un pays membre de la FIFA, « *un Etat indépendant reconnu par la communauté internationale* »²⁵. Dans un second temps, l'association sollicitante acquiert la capacité de demander le statut de membre par une adhésion provisoire préalable à la confédération à laquelle elle est rattachée géographiquement pendant au moins deux ans. Et enfin, dans un troisième temps, il faut que l'association envoie au Secrétariat général une lettre accompagnée de son engagement à respecter les statuts de la FIFA, les lois du jeu et à reconnaître la juridiction du Tribunal arbitral du sport²⁶.

Les Confédérations sont les associations au niveau continental. La plupart des Confédérations²⁷ sont nées dans les années cinquante, elles marquent la géographie continentale du football et sont au nombre de six : la Confédération sud américaine de football (CONMEBOL) ; Asia Football

de l'USFSA Union des Sociétés Françaises de Sport Athlétiques ne sont pas appréciés à cause de leurs velléités d'autonomie. Les dirigeants de l'USFSA vont profiter de l'opportunité de cette affaire de l'amateurisme pour causer l'exclusion de l'USFSA de la FIFA dans le but d'isoler les footballeurs français des compétitions internationales de football.

21. Les appellations les plus répandues sont notamment : la Session, l'Assemblée générale, le Congrès

22. statut Op.Cit 2000. voir aussi la Charte olympique dans son art. 22.

23. Les nouveaux Statuts ont été adoptés lors du Congrès Extraordinaire de Doha du 19 au 20 octobre 2003, pendant lequel la FIFA a révisé l'ensemble de ses textes. Ils sont entrés en vigueur le 1er janvier 2004.

24. Parmi lesquels 197 ont eu droit de vote au dernier Congrès de la FIFA.

25. Sous réserve de l'alinéa 6 de cet article qui dit que une région d'un pays peut devenir membre de la FIFA si l'association de ce pays soutient la candidature de la dite région.

26. Condition ajoutée depuis que la FIFA a reconnu le TAS.

27. Voir art 20 des statuts.

28. C'est ainsi que nous distinguons les délégués qui ont la possibilité de voter parmi les trois délégués représentant chaque association nationale.

Notons qu'en cas d'indisponibilité du premier délégué, le second prend sa place dans l'ordre du vote 29. Art. 27 statut FIFA 2004

30. art 27.3 statut FIFA 2004

31. Robert Guérin, président de 1904-1906.

Fondateur de la FIFA, ce journaliste français est parmi les initiateurs de la première heure qui crurent à l'avenir du football et se donnèrent pour mission de développer celui-ci. Il quitta très tôt l'organisation.

L'arrivée des Anglais en 1905 à la FIFA permet à David Burley Woolfall de prendre les commandes de la FIFA de 1906 à 1918. Il ne pourra pas empêcher les Anglais de quitter la FIFA après la Première Guerre mondiale. Les Anglais entendaient exprimer par là, leur désapprobation face à la FIFA qui avait maintenu les pays vaincus en son sein alors que les victorieux de la guerre auraient voulu que les pays en question subsistent en dehors de la mise au ban internationale, une mise au ban sportive.

Jules Rimet 1921-1954.

Le Français est l'un des présidents qui restera le plus longtemps à la FIFA. Il établira la dimension internationale de la FIFA en créant la Coupe du monde. Il affermit l'organisation en lui donnant pendant les moments douloureux de l'histoire de l'humanité un positionnement ferme par rapport au nazisme.

Rodolphe William Seeldrayers, 1954-1955.

Le Belge est l'un des fondateurs de la FIFA. Il ne restera pas longtemps pré-

Confédération (AFC) ; Union des associations européennes de football (UEFA) ; Confédération africaine de football (CAF) ; Confederation of North, Central American and Caribbean Association Football (CONCACAF) ; Oceania Football Confederation (OFC). Les confédérations africaine et européenne comptent le plus grand nombre de membres avec à elles deux plus de la moitié des membres de la FIFA.

Le Congrès a lieu tous les ans depuis 1998 à cause du développement de l'activité footballistique à travers le monde. Et tous les deux ans, se tient un Congrès extraordinaire. Mais le Comité exécutif peut à tout moment convoquer un Congrès si celui-ci est demandé expressément par 1/5 des associations de la FIFA. Lors du Congrès, Les associations sont représentées par trois délégués et les confédérations par trois observateurs. Le Congrès se tient dans des villes tour à tour choisies de manière discrétionnaire par le Comité exécutif. D'où l'obligation faite au Secrétariat général de prévenir les associations nationales et les confédérations six mois avant la tenue du Congrès. Par ailleurs, les associations doivent envoyer au Secrétariat général des propositions et des interpellations qu'elles souhaitent débattre quatre mois à l'avance. Toutefois, la date, le lieu, et l'ordre du jour sont portés à la connaissance des associations nationales deux mois à l'avance.

Le vote au Congrès se fait soit à main levée, soit par les moyens électroniques. Le scrutin est secret en ce qui concerne les présidentielles. Le mode de scrutin est connu avant l'ouverture du Congrès. Seul un des trois délégués d'une association peut voter. Son nom est transmis au Secrétariat général avant que se tienne le Congrès. Le vote ne se fait ni par correspondance ni par procuration. Ainsi organisé, le Congrès se présente comme un parlement et détient des pouvoirs dans plusieurs domaines de la vie de la communauté du football international et surtout, il désigne le président de la FIFA.

Les pouvoirs du Congrès

Les pouvoirs du Congrès vont de la production des normes d'administration de la FIFA à l'élection du président de la FIFA. En matière réglementaire, seul le Congrès peut modifier les statuts et le règlement d'application des statuts

et règlement du Congrès de la FIFA. La majorité de ? des « délégués capables »²⁸ est nécessaire. Le Congrès peut, si elle est prévue de manière expresse à l'ordre du jour, procéder à la modification des statuts. Celle-ci ne peut s'effectuer que si la majorité des ? est atteinte. Les décisions du Congrès entrent en vigueur trois mois après la date de clôture dudit Congrès. Il peut toutefois fixer en cas d'urgence la date d'entrée en vigueur des décisions qu'il prend.

Le pouvoir d'élection du président de la FIFA est l'un des pouvoirs les plus importants. Cette élection se déroule dorénavant²⁹ lors du Congrès qui suit l'année de la *Coupe du monde*. Cette disposition modifie les anciens statuts qui programmaient l'élection du président la même année que celle de la Coupe du monde. Le scrutin se déroule à bulletin secret. Au premier tour, les 2/3 des suffrages sont nécessaires. C'est le candidat qui a la majorité simple des voix qui gagne les élections. Dans le cas où se présenteraient plusieurs candidats, il est organisé une procédure qui élimine le candidat qui détient le plus petit nombre de suffrage jusqu'à ce qu'il ne reste que deux candidats³⁰.

Le président est le chef de la structure exécutive de la FIFA

La structure exécutive de la FIFA, est constituée des organes exécutifs qui sont le Conseil exécutif, le Comité d'urgence et le Secrétariat général. La structure exécutive est dirigée par le président de la FIFA. Car c'est lui qui dirige le Comité d'urgence et en même temps, nomme le secrétaire général.

Le président est le chef du Comité exécutif

Le président de la FIFA est élu par le Congrès pour une durée de quatre ans. De ce fait, sa légitimité découle directement du vote de toute la famille du football. Huit présidents ont été à la tête de la FIFA³¹. Les anciens statuts, n'avaient pas trouvé nécessaire d'inscrire les pouvoirs du président de la FIFA dans les textes³². En tant que chef du Comité exécutif, le président dirigeait de fait la FIFA en étant le chef de cet organe de décision chargé de mener à bien tous les actes que l'organisation prend en conformité avec les statuts. Composé de 24 membres, le

sident car il meurt prématurément.

Stanley Rouss, président de 1955 à 1974, il est parmi les dirigeants anglais qui vont être séduits par la diplomatie de Jules Rimet et souligne le retour des Anglais dans le giron de la FIFA. Mais en même temps, c'est le promoteur d'un certain européocentrisme. Cette position est très en décalage avec une organisation dont le destin est de devenir l'une des plus grandes organisations internationales non gouvernementales de sport par le nombre de membres représentant les footballeurs des tous les pays, de tous les continents.

Joao Havelange Le septième président de la FIFA, est le premier président non européen de la FIFA. Il reste à la tête de la FIFA pendant vingt quatre ans. Joseph Sepp Blatter est aujourd'hui le président actuel de la FIFA.

32. V. Armand Elono La FIFA et les Politiques publiques, Mem.

33. Ils sont repartis comme suit : La CAF, 1 vice-président et 3 membres ; la CONCACAF, 1 vice-président et 2 membres ; CONMEBOL ou CSF, 1 vice-président et 2 membres ; l'UEFA, 2 vice-présidents et 5 membres. Les 4 membres des associations britanniques en hommage au créateur du football ont 1 vice-président ; AFA 1 vice-président et 3 membres ; la OCF 1 vice-président.

34. V. Congrès de Zurich, 1996. Sa composition sociologique présente une tendance libérale car la plupart de ses membres sont des catégories professionnelles provenant des professions libérales.

35. Le Sport, 27/11/1987

36. Jules Rimet crée la Coupe du monde

37. Stanley Rouss a fait un

nouvel article 30 dit qu'il est composé du président, de 8 vice-présidents et de 15 membres³³. Les vice-présidents sont nommés par les confédérations, sauf, celui qui représente les quatre associations britanniques. Lequel, est nommé par les dites associations. L'URSS bénéficiait du même privilège que les nations britanniques mais sa disparition a entraîné une modification des textes de la FIFA³⁴. Le Comité exécutif n'a pas de pouvoir d'attribution, il traite de toutes les questions qui ne sont pas de la compétence du Congrès ou réservées à d'autres organes.

Organe central de la réalisation de la mission de la FIFA, Le Comité exécutif se réunit deux fois par an. Il détient des fonctions et un pouvoir de nomination étendue. Ainsi, il nomme le président et les vice-présidents des commissions, crée des commissions ad hoc, nomme et révoque le secrétaire général sur proposition du président, nomme les membres de l'International Football Association Board (IFAB). Et surtout désigne le pays où se déroule la Coupe du monde. Mais derrière l'homogénéité qui transparaît à la lecture des statuts, le Comité exécutif est aussi une structure composée de différents camps dont la nature et l'évolution transparaisent lors des crises internes que connaîtra la FIFA à la fin du siècle dernier et au début de ce siècle. Ces crises proviennent des enjeux quant au rôle du président dans l'édifice de la FIFA, et quant à sa place dans le fonctionnement de l'administration de la FIFA. L'histoire des différentes élections du président de la FIFA de 1998 et 2002 est significative et mérite que nous nous attardions un instant sur elle afin d'éclairer les conditions dans lesquelles fonctionnent les forces qui constituent le Comité exécutif. En 1998, en filigrane de la campagne Blatter/Johansson, se déroule en fait une lutte de longue date qui oppose deux hommes voire deux clans du football international, Johansson Havelange à Lennart Johansson président de l'UEFA.. Elle peut se résumer en une question de leadership.

Les anciens statuts de la FIFA, n'ont pas donné de véritables pouvoirs au président de la FIFA. L'article 21 des anciens statuts réduisent son rôle à un « *inaugurateur de chrysanthèmes* » de la famille de la FIFA. Selon cet article, le président de la FIFA représente légalement la Fédération et

préside à toutes les séances du Congrès, du Comité d'urgence et de la commission lorsque celle-ci est désignée sous sa responsabilité. Sa voix est prépondérante en cas d'égalité de voix. Cette description sommaire du rôle de la FIFA est loin d'être parfaite au regard des faits.

En fait le président de la FIFA dans les faits est le dirigeant d'une véritable entreprise de production du spectacle sportif. Joao Havelange reconnaît³⁵ cette dimension et la réalise tout au long de son long séjour au sommet des destinées de la FIFA. C'est lui qui après que les autres présidents ont donné une coupe du monde à la FIFA³⁶, harmonisé les règlements³⁷, va construire un immense empire dont la puissance financière en fait une des OING la plus riche du moment. Lorsqu'il quitte la FIFA en 1998, après vingt-quatre ans de règne, le président Havelange laisse objectivement un bilan positif. Mais en même temps, les éléments d'une crise qui est en partie due à sa manière de gérer et à une défaillance des statuts de la FIFA dans la répartition des fonctions et des rôles des différents organes n'est pas clairs. D'ailleurs, si on croit les propos qu'il tient lors de la passation de service à son ancien secrétaire général à qui il exprime sa gratitude mêlée d'un avertissement, il lui dit : « je viens te faire mes adieux. Et je voudrais te dire une chose : tu ne seras pas le président que j'ai été ... parce que tu n'auras pas le secrétaire général que j'ai eu et qui était toi »³⁸.

L'arrivée du Suisse Sepp Blatter, se fait dans les conditions de crise qui laissent voir les dysfonctionnements et clivages au sein de l'organisation du football international. Deux raisons sont à l'origine de notre propos. D'abord, en 1998, il se trouve que la candidature du suisse surprend tout le monde du football. En effet, profitant du silence des statuts quant aux conditions de candidature à la présidence de la FIFA, Sepp Blatter alors secrétaire général de la FIFA, décide de se présenter malgré les protestations de certains membres qui considèrent cette candidature comme une violation des statuts³⁹. En fait, les adversaires de la candidature de Blatter estimaient que, en tant que contractuel de la FIFA, le Secrétaire ne pouvait pas se présenter aux élections et que cette candidature était un ultime coup de Joao Havelange. En revanche, les supporters du Suisse estimaient que, l'absence de

texte précisant les conditions de candidature supposait que la candidature de Sepp Blatter était tout à fait valable.

Lors des élections du président de la FIFA en 1998, sont entaché de soupçons de corruptions. La presse britannique affirme que les électeurs africains ont été « approchés ». Les journalistes étayaient leurs propos par des témoignages du vice-président de la CAF qui affirme que, « A la CAF, nous avons décidé de donner la totalité des voix à Lennart Johansson. Alors j'ai reçu un coup de fil de l'ambassadeur de Somalie en poste dans un pays du Golfe. Il dit que : « J'ai un ami que vous connaissez qui vous propose de vous offrir 100.000 dollars pour changer votre vote. La moitié en liquide et le reste en équipements sportifs ». Ils m'enverront l'argent où je peux aller le chercher au Golfe»⁴⁰. Le vice-président de la CAF précise ces accusations en affirmant que « je l'ai vu de mes propres yeux. La nuit avant les élections, les gens faisaient la queue devant le Méridien (à Paris) pour toucher l'argent. Certains m'ont dit avoir reçu 5.000 dollars avant le vote et la même somme le jour suivant de la victoire de Sepp Blatter»⁴¹. Il est notable, soulignent Thomas Kistner et Jens Weinreich⁴², que pendant les élections du Congrès de Paris, il s'est passé quelque chose d'anormal pour les dirigeants du football africain. En effet, le renversement d'alliances des dirigeants africains pendant les dernières heures du vote, alors qu'ils avaient promis leur voix à Lennart Johansson est inexplicable. Même le président de la CAF, Issa Hayatou ayant été prévenu de ce qui se passait au Méridien où logeaient les dirigeants du football africain, a été pris à parti par plusieurs dirigeants membres de sa confédération qui lui demandaient combien leur offrait pour soutenir le candidat qui avait à l'époque le soutien officiel de la CAF.

Cette situation montre, en dehors de l'importance des élections au sein des instances de la FIFA, les luttes de pouvoir et de leadership qui se déroulent à l'intérieur de l'organisation administrative du football international. Les propos tenus et les observations faites montrent qu'au sein de la FIFA, les membres prépondérants ne font pas confiance à leur propre système de régulations des conflits. Les accusateurs de la forfaiture électorale ne se sont pas plaints devant

les instances de la FIFA, telles que le prévoit l'ancien article 58⁴³ en vigueur à l'époque, qui gère la mise en place de règlements de litiges au sein de l'instance contentieuse de la FIFA.

Toutefois, il apparaît que, en dépit de ces allégations de corruptions de l'élection de 1998, la victoire de Sepp Blatter nous semble être plus une incapacité pour les deux responsables de la Confédération européenne et de la Confédération africaine à maîtriser les contraintes contenues de leur propre camp. En d'autres termes cela signifie que, si la CAF et l'UEFA font ensemble plus de la moitié des voix du Congrès, ces deux organisations pourraient à elles seules et compte tenu du mode de scrutin, déterminer l'élection du président de la FIFA. Ainsi donc, les raisons de l'échec sont plus à voir dans les relations que le ticket Johansson/Hayatou entretient avec les membres des confédérations européennes et africaines que d'une véritable tentative de corruption des membres électeurs de la FIFA par leurs adversaires. Lors des élections de 1998, le ticket Blatter/Platini constituait une candidature équilibrée car elle réunissait les composantes de la famille du football au moins de manière symbolique par la présence du footballeur français, donnant de la crédibilité au slogan « *le football aux footballeurs* » déclamé par Sepp Blatter en pleine campagne. C'est donc en toute logique que Sepp Blatter gagne ces élections à 118 voix contre 80. Mais il faut reconnaître que pendant son premier mandat, les logiques qui sous-tendent la première élection n'ont pas changé, et même, les attaques se sont renforcées et se font plus précises lors des élections de 2002 à Séoul.

En 2002, les mêmes protagonistes se retrouvent à la seule différence que le Camerounais Issa Hayatou a remplacé Lennart Johansson. Dès janvier 2002, lors du Festival du football (Footballexpo) à Cannes, Sepp Blatter annonce sa candidature et se prépare à sa propre succession. Quelques mois plus tard, le Camerounais Issa Hayatou déclare, après la Coupe d'Afrique des Nations au Mali en mars 2002 son intention de briguer la présidence de la FIFA. Le challenger de Sepp Blatter, Issa Hayatou, fait partie au sein du Comité exécutif du camp Johansson. Soulignons que c'est l'un des plus jeunes membres du Comité exécutif. A 55 ans, il bénéd

travail de codification du football encore en vigueur aujourd'hui.

38. Archives FIFA

39. Lors de ce débat, il est vrai que rien dans les anciens statuts n'interdisait la présentation de la candidature du Secrétaire de la FIFA. D'ailleurs, la situation n'a pas changé aujourd'hui car, étant donné, que les statuts déclarent que seuls les membres peuvent choisir leurs candidats à la présidence, il est tout à fait possible que cette situation se répète dans la mesure où les membres peuvent naturellement choisir un contractuel.

40. [http : //www.cyberpresse.ca](http://www.cyberpresse.ca) ; *Daily Mail*, 06/02/2001.

41. Ibid.

42. V. Kistner Thomas, Weinreich Jens, « *politics and corruption in FIFA* », [http : //www.play-the-game.org/speeches/democracy/politics.html](http://www.play-the-game.org/speeches/democracy/politics.html), Denmark2001

43. V. Ancien statut de la FIFA.

ficie d'une opinion favorable parmi ses pairs qui estiment bénéfique pour le football africain et le football mondial son travail au sein de la CAF. L'un de ses soutiens inconditionnels, le Norvégien Peter Omdal dit de lui : « *Je le connais depuis dix ou quinze ans et je pense qu'il offre une excellente alternative. C'est un excellent manager qui écoute les gens, je ne suis pas surpris quand je l'entends parler de transparence et d'ouverture d'esprit* »⁴⁴.

De fait, cette candidature du président de la CAF peut surprendre car elle arrive tardivement. En effet, le 16 mars 2002 au Caire, lorsqu'il annonce de manière officielle⁴⁵ sa candidature, l'ensemble du monde du football est surpris car les élections se déroulent dans deux mois. Le retard de l'annonce de celle-ci s'avère être un handicap pour le futur candidat, d'autant plus qu'il, réduit le temps de campagne utile au candidat. Aussi se sent-il obligé de fournir une explication dont la justification vient d'ailleurs exprimer le malaise existant dans cette candidature et surtout, l'absence de préparation du candidat. Il affirme à cet égard son souci de faire le point avec « *ses frères* » africains. Ce qui, a deux mois des élections, prouve l'existence d'une fracture au sein de la famille du football africain.

En réalité, les explications de cette candidature tardive peuvent provenir de plusieurs hypothèses. D'abord, il est possible d'envisager que le président de la CAF a patienté afin de déterminer le positionnement par rapport à ces élections des autres protagonistes parmi les poids lourds du Comité exécutif notamment Materese ou Moon Jung le vice-président asiatique. Ensuite, il est possible d'y lire le souci pour Issa Hayatou de poser une stratégie à long terme, en ce sens, elle pourrait être une manière de mettre la pression sur le président de la FIFA afin que l'idée de la rotation de l'organisation de la Coupe du monde dans chacune des différentes confédérations⁴⁶ puisse être entérinée. Et pour finir, cette candidature ne serait qu'une stratégie de plus qui offre au président de la CAF l'opportunité, grâce à elle, d'être le futur candidat légitime à la succession de Blatter en 2007⁴⁷.

Ces hypothèses n'empêchent pas que la candidature de Issa Hayatou va faire surgir l'existence des conflits au sein de la famille du football africain. En effet, certaines composantes de la

famille du football africain sont remontées contre le président de la CAF et vont jouer un rôle non négligeable lors de cette campagne. L'opposition à la candidature de Issa Hayatou est en majorité composée des anciens joueurs africains. Les critiques que relèvent ceux-ci portent sur des problèmes de gestion de la CAF. Pour eux, la CAF ne prend pas assez en compte leur expertise pour transformer le football du continent. Ensuite, ils déclarent que le président de la CAF est très mal entouré. Cette fronde des joueurs africains est d'autant plus désagréable pour le candidat Hayatou qu'elle a en tête de proue, les joueurs les plus reconnus du continent. On retrouve donc un casting de choix, qui ferait la joie de plusieurs entraîneurs s'ils étaient encore en activité : Milla Roger, Joseph Antoine Bell, Basile Boli, Mustapha Dahleb, Abedi Pelé pour ne citer que ceux-là, vont porter un soutien à l'adversaire de leur président.

Les propos du président de l'Union des footballeurs africains, Mourad Mazar⁴⁸, expriment sans équivoque la césure qui existe entre le président de la CAF et les anciennes gloires du football africain. Ils expriment en outre, non pas seulement un simple refus de soutien à leur candidat naturel, mais aussi l'existence au sein du football africain, d'un conflit de génération perceptible lorsqu'il dit : « *Ce n'est pas compliqué, nous avons assez des manipulations de la CAF, et des coups foireux que ses dirigeants, surtout Issa Hayatou, font aux footballeurs. Blatter, lui, pense à nous et nous donne de la place auprès de lui. Hayatou était un ami, aujourd'hui, ce n'est pas plus le cas, je pense qu'il est temps que nous puissions montrer que nous existons dans ce milieu. J'ai rencontré Hayatou à Bamako et il ne m'a pas dit que le moment était venu pour lui de se présenter à cette élection. Je lui aurais conseillé d'attendre 2006 et de laisser Blatter terminer son action. Non, il écoute Johansson et se lance dans la bataille sans informer l'Afrique. Je ferai tout pour lui montrer que la nouvelle génération du football africain ne peut plus avaler n'importe quoi. Vous savez, c'est mon pays qui a amené Issa Hayatou à la tête de la CAF, mais il a fait beaucoup de mal au football algérien, c'est un hypocrite qui doit laisser sa place à un autre, son temps est révolu. Il n'a jamais souhaité nous reconnaître et a tout fait pour saboter plusieurs années de travail de l'UFA, je ne lui pardonnerai jamais. Il est entouré de gens comme Fara Addo qui sont les fos-*

44. <http://www.sport.yahoo.com/20317/3/6n45.html>

45. Cette annonce de candidature a surpris le président en exercice de la FIFA.

46. supra

47. Blatter avait annoncé en 1998 son intention de quitter la présidence de la FIFA après 2006. Il faut noter que lors du Congrès de Doha, l'élection a été reportée en 2007. Dès lors, c'est à cette date que l'on verra si les propos de Blatter en 1998 prennent effet. Même si certaines déclarations faites ces derniers temps semblent montrer une hésitation du président de la FIFA de quitter l'institution de Zurich en 2007.

48. Il est le président du syndicat des footballeurs africains. L'Union des Footballeurs Africains (UFA)

soyeurs du football africain [...] La CAF est dirigée par une poignée de mafieux qui ne laisse personne s'approcher de leur Empire. Si j'étais Blatter, je paierais des avocats pour éliminer Fara Addo de la scène du football mondial. Nous allons informer les gens du bien fondé de notre soutien à Blatter et surtout tout faire pour barrer le chemin à Issa Hayatou »⁴⁹. Ce réquisitoire contre Issa Hayatou montre que le candidat est contesté au sein de sa base mais son adversaire lors de cette élection est aussi dans la tourmente.

L'autre candidat à la présidence, le président sortant Sepp Blatter, connaît lui aussi des déboires à l'intérieur même de son administration. Le président de la FIFA se trouve pendant cette période dans une situation qui soulève ce commentaire de Frédéric Potet: « même Juan Antonio Samaranch, au pire moment de la crise qui secoua le Comité International Olympique, n'avait pas été autant vilipendé que Sebb Blatter »⁵⁰. De fait, les années 2001/2002 vont voir souffler une bourrasque au sein de la FIFA. Une série d'événements administratifs et financiers vont vider la campagne de son contenu, qui aurait dû être la manière dont l'un et l'autre candidat voudrait gérer le football international. Mais c'est plutôt un air de soupçon de corruption qui règne à la FIFA.

La chronologie des événements qui vont secouer la campagne pour la présidence au sein de la FIFA commence dès mai 2001, lorsque le tribunal de Zoug prononce la faillite du groupe ISL (International Sport Leisure). La presse allemande attaque le président de la FIFA en l'accusant d'avoir puisé dans les caisses noires de la holding internationale du sport qui s'occupe du marketing de la FIFA. En février 2002, le Somalien Farah Addo affirme par lettre au *Daily Mail* que les élections de 1998 ont été faussées par une corruption du candidat vainqueur qui aurait, d'après lui, lors d'une réunion initiée par Joao Havelange à Kigali au début des années 1998, incité certains Etats de l'Est africain à voter pour Sepp Blatter. En mars 2002, Issa Hayatou annonce son intention de se présenter à la présidence de la FIFA. En mars 2002, *KirchMédia* détenteurs des droits de télévisions des Coupes du Monde 2002 et 2006, est déclaré en faillite. En avril 2002, un audit interne que le Comité exécutif avait demandé en mars pour la FIFA est suspendu par le président

Sepp Blatter pour cause de « rupture de confidentialité ». Mais l'attaque la plus dure que le candidat Blatter subira provient du rapport de Zen Ruffinen, véritable réquisitoire contre sa gestion.

Le rapport de Zen Ruffinen est présenté à quelques mois des élections présidentielles au Comité exécutif et paraît quelques temps après dans la presse⁵¹. Il permet aux adversaires de Blatter d'avoir des raisons d'espérer sortir le Suisse de la présidence de la FIFA. Ce rapport « interne et confidentiel » présenté et remis au Comité exécutif fait un état des lieux sombre de l'organisation faitière du football. Zen Ruffinen, secrétaire de la FIFA présente trois grands griefs contre son président dont la teneur tourne autour des thèmes administratifs, financiers et de corruptions⁵². Nous ne traiterons dans notre propos que des questions administratives propres à la gestion de la FIFA.

Le président est le chef de l'administration de la FIFA

L'interprétation des textes des statuts sur les rôles du président et du secrétaire général sont très évasifs sur les fonctions du président. En revanche, les articles 41 et 42 des anciens statuts édictent avec précision les fonctions du Secrétaire Général. Il est « le directeur exécutif du secrétariat permanent de la fédération, engagé sur la base d'un contrat de droit privé ; il assume la responsabilité de la gestion et de la bonne tenue des comptes de la fédération ; de l'exécution des décisions du Comité exécutif ; de l'établissement des procès verbaux des séances du Comité exécutif, des commissions permanentes et commissions ad hoc ; de la correspondance de la fédération ; des relations entre la fédération et les confédérations, associations nationales, organismes et commissions ; de l'organisation du secrétariat général ; de l'engagement des employés qui y travaillent »⁵³. Cette précision montre le rôle central que joue le Secrétariat général dans le fonctionnement de la FIFA.

Ainsi, lorsque Zen Ruffinen dit dans son rapport que le président a selon lui géré la FIFA en « contrevenant aux statuts », que « le président a repris la direction et l'administration de la FIFA en mélangeant les deux, travaillant ainsi avec un nombre réduit de personnes de confiance et manipulant l'ensemble du réseau grâce au pouvoir matériel

49. http://hacj.roux.free.fr/coupes/2002_monde/mourad_mazard.html. Par ailleurs il est possible de noter que le souhait du président de l'UFA a été exaucé. Car Farah Aldo vice président de la CAF, et membre du Comité exécutif a été exclu de la FIFA pour dix ans pour détournement de fonds en 2004.

50. *Le Monde*, 08/05/02

51. la traduction française du rapport de Zen Ruffinen que nous citons ici bien qu'elle soit exacte n'a pas valeur légale. La version anglaise du rapport est celle qui est légalement valable se trouve sur le site <http://www.sonntagszeitung.ch/fifa/fifa.pdf>. Ce rapport était en principe confidentiel.

52. le 11 janvier 2003, le tribunal pénal du canton de Zurich considère que les accusations de Zen Ruffinen ne sont pas valables et que le président de la FIFA a exercé sa charge sans la moindre faute et débouté les accusateurs de celui-ci.

53. Voir. Statut FIFA2001

et administratif qu'il s'est octroyé au bénéfice des tierces personnes et de ses propres intérêts. Elle a été réduite à une « Blatter organisation » qui se cache sous le nom de la FIFA [...]. La FIFA est désorganisée. Son personnel est insatisfait, frustré, et son administration est dominée par le président et une poignée de personnes à sa solde »⁵⁴. Ou encore que « d'après les statuts, le secrétaire général est le directeur exécutif de la FIFA et il est responsable de l'administration de la FIFA, cependant que le Comité exécutif en est l'organe exécutif et le Congrès l'organe législatif. Le président n'a ni pouvoir exécutif ni pouvoir administratif en lui-même, et, en particulier, il ne gère pas les affaires quotidiennes »⁵⁵. Il s'appuie sur une lecture non interprétative de ces statuts et ses accusations sur la gestion administrative de Blatter pendant son premier mandat peuvent, bien que graves, être parfaitement compréhensibles. Mais, elles démontrent aussi l'absence d'une analyse exégétique des règlements de la FIFA par le secrétaire général.

Les sources de cette lectures proviennent de deux raisons historiques observables pour comprendre ce qui justifie cette situation. La première raison se trouve dans la mauvaise lecture des règlements des partisans du secrétaire général qui transparaît dans le rapport de celui-ci. Certainement, ils ont cru voir dans le silence des statuts en ce qui concerne le président, par rapport à la prolixité des statuts sur les fonctions du secrétaire général une diminution du rôle de celui-ci dans la gestion des affaires courantes de la FIFA. Cette appréciation est fort discutable car le silence des lois fondamentales de la FIFA de même que la prolixité de ceux-ci en ce qui concerne le secrétaire donnent à l'un et à l'autre une très grande amplitude de gestion dans les affaires de la FIFA.

Au président, le silence des statuts permet d'être l'initiateur de la voie, de la politique de la FIFA. C'est à lui que revient à donner du sens, et une direction à l'organisation compte tenu de la nature missionnaire de celle-ci et dont l'objectif primal est de gérer le football dans sa totalité. En d'autres termes, le président de la FIFA, est aussi président du Comité exécutif. Mais, il est différent de celui-ci, car en tant qu'élu du Congrès, d'où il tire sa légitimité, il joue un rôle institutionnel différent du Comité exécutif. Dès lors, le Comité exécutif de même que le secrétaire lui sont naturellement soumis. Le Comité exécutif l'est, en ce sens que le pré-

sident élu de la famille du football préside ledit Comité car c'est lui qui dirige la politique et l'action de l'organisation au travers du Comité exécutif.

Quant au secrétaire général, bien que les statuts lui donnent des fonctions très larges, car il « est à la tête de l'administration de la FIFA. Il est celui qui tient les comptes de la fédération ; rédige les procès verbaux ; assure la correspondance de la fédération, ainsi que les contacts avec les associations, les commissions et leurs membres », Bien que n'ayant pas de voix délibérative, le secrétaire général est une personnalité de premier plan de la FIFA, il est néanmoins soumis au président en tant qu'il est nommé par le Comité exécutif.

De fait, l'histoire des relations entre le président et le secrétaire général et surtout des transformations qui surviennent avec l'arrivée au pouvoir de Joao Havelange, et, dont l'empreinte est déterminante dans la construction d'une position prépondérante du président et surtout dans la montée en puissance du rôle du secrétaire général. C'est à l'aune de la mission qu'il s'est fixé de transformer le sport football, et de construire un organisme indépendant et prestigieux, que le Brésilien va bâtir le rôle du président à la taille de cette mission. Pour cela, Joao Havelange va répartir les tâches entre lui et son secrétaire général, comme le disent certains à la FIFA : « C'est Joao Havelange qui a conçu la FIFA telle qu'elle est aujourd'hui et c'est Blatter qui l'a construite »⁵⁶. Les deux hommes forment un tandem qui dirigera la FIFA pendant près de deux décennies et la répartition des tâches est claire pour les deux hommes. Joao Havelange s'occupe de l'épanouissement et de la politique de l'OINGS dans l'espace international. Sepp Blatter qui est devenu le secrétaire général depuis le 1er novembre 1981 en remplacement de Helmut Käser s'occupe de la vie domestique de la FIFA et des relations avec les différentes composantes de l'organisation. Il est celui qui gère administrativement la FIFA conformément au texte de l'article 42. C'est lui qui dirige de fait, la vie administrative de la FIFA. La plupart des décisions sont prises et signées par lui⁵⁷. C'est-à-dire qu'il s'est habitué à gérer l'organisation depuis dix sept ans en tant que secrétaire général, le président Joao Havelange se cantonnant à une dimension de politique internationale et montrant les grandes lignes.

54. Op. cit.

55. Voir rapport Zen Ruffinen annexe I

56. Entretien avec un employé de la FIFA en avril 2001.

57. L'importance du rôle de Sepp Blatter transparaît dans la lecture des archives de la FIFA, il apparaît alors clairement que son rôle a été déterminant dans les transformations de l'organisation.

La naissance d'un président manager

Subséquemment, il est parfaitement compréhensible que lorsqu'en 1998, Sepp Blatter devient président. Il entreprend une transformation du rôle en devenant un *président manager*. Ce qui suppose une modification des relations avec son secrétaire général et surtout une nouvelle façon de se positionner dans le système de la FIFA. Il va tout simplement se comporter comme son prédécesseur mais en plus, il va apporter une implication du président⁵⁸ dans l'administration « *quotidienne* » de la FIFA. Excepté que, ce qu'il considèrerait normal lorsqu'il était responsable de l'administration de la FIFA, son protégé Zen Ruffinen ne le comprend pas. En d'autres termes, en occupant la place au sommet de la FIFA, Blatter n'est plus le *président missionnaire*⁵⁹ qu'était Havelange. C'est-à-dire que Sepp Blatter, en devenant président, a continué à fonctionner comme le secrétaire général de la FIFA. Cette situation est alors évidemment gênante pour le secrétariat général, car il voit le champ de ses fonctions grignoté par le président. Ainsi, dès son arrivée à la présidence, celui qui connaît les limites de l'action de la FIFA décide de transformer son cabinet en créant une « *F-crew* »⁶⁰. Cette structure est constituée de conseillers, tels que Jérôme Champagne diplomate français, conseiller politique, Markus Siegler, à la communication, Urs Linsi, Michael Shallart, aux ressources humaines. Cette « *F-crew* » est déjà le prélude du cadre de la future administration de la FIFA⁶¹.

En définitive, Le rôle du président de la FIFA se trouve transformé avec l'arrivée de Sepp Blatter au pouvoir. Les Statuts de Doha vont consacrer celui-ci dans ses fonctions et replacer le secrétaire général dans son rôle. En fait, en abrogeant l'article sur le Secrétariat général, les statuts de Doha entérinent de fait, la victoire du camp Blatter et du même coup sa vision de l'organisation. Cette victoire de son camp se trouve exprimée dans les structures qui dirigent l'administration de la FIFA. Les principales fonctions des membres de la « *F-crew* » formée pendant la prise de fonction du président se retrouvent dans les différents postes stratégiques de l'organisation.

Les textes de Doha consacrent dans leur article 32, la victoire du président Sepp Blatter car ils précisent les fonctions du président de la FIFA

par rapport au secrétaire général. Ainsi, ils disent que le président représente légalement la FIFA. Il est responsable de la politique de l'organisation et de la mise en œuvre de l'action de celle-ci telle qu'exprimée par les décisions du Congrès et du Comité exécutif. De ce fait, il contrôle l'activité du secrétaire général qui est nommé sur sa proposition. Et surtout il est le maître d'œuvre de la vie à l'intérieur de la communauté du football international. C'est-à-dire qu'il doit être attentif aux relations avec les diverses composantes de la famille du football que sont les associations nationales et les confédérations internationales. De même qu'avec les Etats et les autres organisations internationales qui composent la communauté internationale.

La FIFA une puissance financière

Les statuts régissent le cadre des relations administrative et financière de la FIFA. La Commission financière l'un des plus importantes de la FIFA est au centre des opérations. Créée en 1953, elle est le résultat des premiers effets de l'arrivée de l'argent dans la FIFA. Elle a pour objectif de contrôler les comptes de même que la gestion financière de l'organisation. Elle conseille celle-ci dans la gestion des avoirs de la FIFA et prépare le budget de l'organisation de Zurich.

L'observation des tableaux du budget de la FIFA depuis 1990⁶² montrent une augmentation de son budget. Plusieurs remarques ressortent de ce budget : que si l'on prend en compte les événements de la FIFA en tant que produit de l'entreprise du sport, et d'autres part si dans le même temps, on prend les charges nécessaires au montage de ces événements, il est observable que le résultat est excédentaire. Ainsi par exemple, le rapport budgétaire de la FIFA en 2004, année du centenaire que nous considérons de manière symbolique, montre un état de santé rassurant pour l'organisation de Zurich qui fait un excédent de net de 158 millions de CHF.

L'observation des chiffres apporte quelques remarques : d'abord que la FIFA a résorbé les différentes crises de 2001-2002. De manière générale, il apparaît à la lecture des rapports de 1990 à 2004, que l'on a assisté à l'augmentation des événements sportifs estampillés FIFA. Cette augmentation a entraîné il est vrai les droits de télé-

58. Lire à cet effet, les propos du président sur son ambition et la métaphore de la « *maison de la FIFA* » qui ressort de son discours. Voir à cet égard www.fifa.com.

59. Cf Mintzeberg, *Le pouvoir dans les organisations*, ed. Des organisations, p. 464.

60. Organe d'aide à la décision qui correspond à un Comité exécutif d'entreprise dans le secteur privé.

61. Les personnes citées vont devenir respectivement : Urs Linsi Secrétaire de la FIFA, Jérôme Champagne Secrétaire adjoint, Markus Siegler, Responsable de la communication en remplacement de Zen Ruffinen et Keith Cooper responsable de la communication qui ont été démis de leurs fonctions.

62. Voir Archives de la FIFA. Les développements qui suivent s'appuient sur les rapports et les tableaux des comptes de la FIFA de 1990-2004.

vision de manière global. Même si pris individuellement, la compétition phare qu'est la Coupe du monde football a vu ses droits augmenter de manière exponentielle. La lecture de ce budget montre que les événements en tant que produits de la FIFA représentent 95% des recettes du budget de la FIFA et les 5% restant proviennent des autres produits que sont les placements financiers 1% et 4% droits de Licences rentes de Films.

Toutefois, il apparaît dans le même temps, que l'organisation de Zurich que l'organisation de ces compétitions entraîne l'augmentation des dépenses ou charges. En effet, en 2004, les charges liées au montage des événements et à la redistribution, on s'aperçoit qu'elle compte pour 68% des charges de

la FIFA. Les programmes de redistributions ou de développement que sont le programme Goal et le Programme d'aide financière (PAF) qui aujourd'hui apparaissent comme les plus ambitieux de la FIFA compte pour environ 24 %.

Pour conclure, la vitalité financière de la FIFA semble provenir d'une stratégie qui ressort des propos de son président lorsqu'il écrit que « nos fonds propres en constante croissance nous permettront d'être financièrement moins dépendants des tierces parties. Cependant, l'un des grands défis actuels de la FIFA est de conclure de nouveaux contrat en termes de droits télévisés et marketing des coupe du monde de la FIFA 2010-2014 qui lui permettront de lui assurer un avenir serein à long terme »⁶³.

Budget 1998-2001 en francs suisses

<i>RECETTES</i>	Décompte 1994/1997	Budget 1998	Budget 1999	Budget 2000/2001	Budget 1998/2001
Pourc. Matches A	3.352.442.56-	600.000.00-	600.000.00-	2.500.000.00-	3.700.000.00-
Pourc. Matches Olympiques	69.218.56-	20.000.00-	50.000.00-	20.000.00-	90.000.00-
Pourc. Matches Coupe du monde	3.501.777.27-	1.000.000.00-	200.000.00-	3.000.000.00-	4.200.000.00-
Cotisations Annuelles	172.263.00-	59.100.00-	60.000.00-	120.000.00-	239.100.00-
Amendes, Frais de projets	2.645.943.30-	500.000.00-	500.000.00-	1.000.000.00	2.000.000.00-
Sponsors Futur Fond de develop.	1.500.000.00-	500.000.00-	0.00-	0.00-	500.000.00-
Sponsors Matériel	8.237.820.00-	0.00-	0.00-	0.00-	0.00-
Sponsor CM junior	1.176.000.00-	248.500.00-	500.000.00-	0.00-	748.500.00-
Sponsor CM U-17	2.300.000.00-	0.00-	0.00-	0.00-	0.00-
Sponsor Féminin	2.500.000.00-	0.00-	0.00-	0.00-	0.00-
Sponsor en salle	2.460.000.00-	0.00-	0.00-	0.00-	0.00-
Jeux olympiques	0.00-	0.00-	0.00-	0.00-	0.00-
Contrats de marketing	0.00-	11.000.000.00-	11.000.000.00	77.000.000.00-	99.000.000.00-
Adidas	0.00-	10.000.000.00-	0.00-	0.00-	10.000.000.00-
Part FIFA coupes du monde 1998 et 2002	44.592.510.00-	221.600.000.00-	62.500.000.00	250.000.000.00-	534.100.000.00-
Sponsor coupe FIFA/confédérations	1.285.837.55-	19.000.000.00-	0.00-	0.00-	19.000.000.00-
Solidarité olympique	312.746.60-	60.000.00-	60.000.00-	120.000.00-	204.000.00-
Sponsor classement mondial	250.000.00-	250.000.00-	0.00-	0.00-	250.000.00-
Merchandising	7.559.030.00-	2.500.000.00-	0.00-	0.00-	2.500.000.00-
Produits divers	4.394.493.17-	1.000.000.00-	1.000.000.00-	2.000.000.00-	4.000.000.00-
Intérêts	394.416.98-	4.000.000.00-	3.000.000.00	4.000.000.00	11.000.000.00-
TOTAL RECETTES		272.337.600.00-	79.470.000.00	339.760.000.00-	691.567.600.00-

53ème Congrès ordinaire de la FIFA
Etat prévisionnel 2003-2006 (francs suisses)

RECETTES	Etat prév. 2003	Etat prév. 2004	Etat prév. 2005	Etat prév. 2006	Etat prév. 2003-2006
Droits télévisés Coupe du monde « Europe »	75.000.000	37.500.000	225.000.000	412.500.000	750.000.000
Droits télévisés Coupe du monde « USA »	16.400.000	16.400.000	65.600.000	98.400.000	196.800.000
Droits télévisés CM « reste du monde »	126.000.000	103.000.000	246.000.000	275.000.000	750.000.000
Marketing coupe du monde	0	0	0	150.000.000	150.000.000
Evénements supplémentaires de la FIFA	2.100.000	13.200.000	3.100.000	100.000	18.500.000
Adidas	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	40.000.000
Concession de licence	5.600.000	8.400.000	24.900.000	49.900.000	88.800.000
Pourcentage	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	4.000.000
Autres	8.000.000	8.700.000	14.000.000	13.000.000	43.700.000
TOTAL RECETTES	244.100.000-	198.200.000-	589.600.000-	1.009.900.000-	2.041.800.000-
DEPENSES	Etat prév. 2003	Etat prév. 2004	Etat prév. 2005	Etat prév. 2006	Etat prév. 2003-2006
Coupe du monde de la FIFA 2006	19.000.000	38.000.000	145.000.000	419.000.000	621.000.000
Evénements supplémentaires de la FIFA	39.400.000	13.400.000	29.900.000	5.400.000	88.100.000
Projets de développements de la FIFA et autres	165.400.000	146.800.000	146.800.000	146.800.000	605.800.000
Congrès, commissions, séances, etc...	32.000.000	32.000.000	32.000.000	32.000.000	128.000.000
Administration de la FIFA	58.000.000	60.000.000	63.000.000	65.000.000	246.000.000
TI/Immobilier	14.000.000	14.000.000	14.000.000	14.000.000	56.000.000
FIFA marketing	27.000.000	24.000.000	38.000.000	38.000.000	127.000.000
TOTAL DEPENSES	354.800.000-	328.200.000-	468.700.000-	720.200.000-	1.871.900.000-
TOTAL RECETTES	244.100.000-	198.200.000-	589.600.000-	1.009.900.000-	2.041.800.000-
TOTAL DEPENSES	354.800.000-	328.200.000-	468.700.000-	720.200.000-	1.871.900.000-
EXCEDENT	-110.700.000	-130.000.000	120.900.000	289.700.000	169.900.000

Source : archives de la FIFA

Conclusion

Nous avons d'abord constaté que la FIFA est un modèle accompli d'organisation non gouvernementale. Ceci découle de la manière dont cette organisation se donne à voir au sein de la communauté internationale. Une étude systématique des statuts de la FIFA, mais aussi, une observation de la manière dont elle structure son espace de compétence, en marquant « *sa souveraineté spéciale mais totale* » dans le domaine du football, a permis de saisir une réalité complexe. De fait, née de la détermination des pères fondateurs, elles sont devenues, tout au long de son histoire centenaire, une structure centrale dans la hiérarchie du sport international en tant que dépositaires des aspirations des différentes associations sportives nationales. La quête d'une autonomie spécifique nous a permis de rendre compte de leur puissance matérielle et symbolique en tant que détentrices du *tempo* sportif, c'est à dire du pouvoir de dire quand, avec qui, comment et où on entre en compétition. Cette autonomie s'exprime totalement dans la production de normes qui cantonnent son univers, et qui règlent aussi ses rapports avec l'environnement international, dans lequel elles évoluent. Ces normes permettent de gérer l'universalisation des pratiques car le football est pratiqué avec les mêmes règles partout

et la globalisation exprimé par la planétarisation des échanges de footballeurs, les flux financiers, les images des stars du sport ainsi que le marché qui en résulte. La FIFA a incontestablement bénéficié de l'essor formidable du sport en général et du football en particulier, et surtout, du développement de la télévision, qui transforme la Coupe du monde tous les quatre ans en un moment de respiration du monde.

L'organisation de Zurich malgré les discordes possibles qui peuvent exister entre leurs différents dirigeants, demeure solidement ancrée dans l'espace international. Elle bénéficie d'une forte cohésion et constitue de fait le lieu de rassemblement d'une véritable communauté, soudée dans la production d'une idéologie, dont le but est de reproduire régulièrement et envers et contre tout, la compétition sportive. Cette compétition sportive internationale représente pour elle des ressources matérielles et symboliques nécessaires à leur vie et leur survie. L'étude des organisations non gouvernementales comme la FIFA a permis de comprendre comment, en gagnant son autonomie et en se constituant à l'échelon non seulement national, mais aussi international, la communauté sportive est devenue une interlocutrice incontournable, dès lors où le débat sur le sport est envisagé dans l'espace sportif international.

Civil society as a partner in European Union structural funds

by Tony Venables*

Introduction

This paper was produced first for a conference entitled “building networks of cooperation and dialogue between civil society and public administrations in the enlarged EU” which was held on 18-19 October 2004 in Bologna.¹ It has been revised in the light of the discussion, particularly the last part “sketching some conclusions.” In the 2007-2013 (COM (2004) 492 final) civil society and non-governmental organizations are mentioned as a partner for the first time. Whilst the partnership principle should be strengthened and expressed more consistently across the different funds, this is nevertheless a step forward. It is therefore the right time as the negotiations on the Commission’s proposals start in the European Parliament and the Council to consider how civil society can be involved more closely. In this paper we examine:

What can civil society offer EU Cohesion policy?

What can NGOs expect from the new EU policy?

How should civil society be included as a partner?

The interest in this theme is illustrated by the fact that over 250 delegates from all EU countries and beyond converged in Bologna. The delegates came from third sector organizations, regional authorities, national administrations and support agencies, to consider two main questions:

How can we work together more effectively?

Bologna and the Emilia Romagna region is a natural capital of Europe for civil society because of its long tradition of inclusion of citizens associations in the policy and decision-making processes. It is the origin of “social capital”, and the birthplace of Cooperate. This programme – using Emilia Romagna and the Province of Turin as a focal point - brings third sector organisations and public administrations together to improve partnership, in order to contribute to socio-economic and territorial development. Groups from the public and non-profit sectors of the new EU Member States will come to the region for practical and theoretical

training in order to learn about the scope for EU cohesion policy to sustain a vibrant civil society. Cooperate itself is an example of partnership between a Brussels-based NGO (ECAS) and a regional development agency (ERVET) and among foundations in NEF (Network of European Foundations) with Compagnia San Paolo taking the lead. Could this project - and others like it - multiply to reach a critical mass and ultimately make a difference with more participatory democracy in the way cohesion policies are created and implemented? Could it be a catalyst for an official EU programme to encourage active European citizenship in cohesion policy? The conference was an opportunity for representatives of NGOs and local authorities to become acquainted with the programme.

Can we influence future EU Cohesion policy?

Do EU protocols on participatory democracy and consultation standards mean much or do they just create the “illusion of inclusion”? This is the title given to the ECAS publication on access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe by Brian Harvey². The question is relevant at a time when a new European Parliament, Commission and 25 member states and their regions start to consider the package of proposed structural fund regulations in the light of the financial perspective – i.e. the future of the budget of the EU – 2007 to 2013. The negotiation is being dominated by the size of the budget and how it is shared out among countries and regions and the division of roles between the Commission and member states. To be heard above such a cacophony, civil society will need to speak out much more loudly and at all levels.

In the preparation of the third cohesion report which foreshadowed the proposals presented by the Commission for the structural fund regulations, the debate was dominated by regional authorities and Member States. The imbalance in representation of a wide range of stakeholders led ECAS to send a complaint to the European Ombudsman, claiming that the Commission had failed to apply its minimum standards of

*November 2004,
European Citizen Action
Service
53 rue de la Concorde
B-1050 Brussels
Tel. +32 2 548 04 90 ;
fax.. +32 2 548 04 99
Email. admin@ecas.org;
website. www.ecas.org

1. The programme of the conference is on the ECAS website and the report will be published shortly

Transnational Associations
2/2005, 115-126

consultation correctly. The Commission has rejected this claim but does admit that few NGOs have participated so far in the internet consultations, forums and open days it has created. ECAS has sent its observations on the Commission's response to the ombudsman and has published the correspondence on its website (www.ecas.org)

The conclusions and recommendations to come out of this paper and the Bologna event can be summed up in the word *COOPERATE*:

Civil society's role as a partner in EU cohesion policy must be advocated

Organisations of the third sector should put forward their joint demands for the national strategy

Organise a broad cross-sectoral coalition at the European level and extend consultations to civil society

Partnership between the local administration and the third sector is the key to added cohesion
European Commission should require Member States to publish a consultation plan

Regulations on the structural funds should provide a better balance between economic, social and environmental policies

Access for local groups and small and medium-sized NGOs to EU cohesion programmes must be assured

Technical assistance and global grants should be guaranteed for third sector organisations

Europeanise the debate on EU cohesion policy and involve citizens

What can civil society offer EU cohesion policy?

Given the desirable contribution that they can make to cohesion policy, third sector organizations throughout the Union should have the maximum possible access to the structural funds. The complex decentralized decision-making process makes it extremely difficult to know to what extent civil society is already involved with EU cohesion policy. Indeed, one of our recommendations is to lift this issue out of the shadows. A start has been made with the report by Brian Harvey for ECAS which was funded by the Joseph Rowntree Charitable Trust examining the situation in the new member

states of central and eastern Europe. The reason to focus on the case of the new members was because of concern that the loss of EU pre-accession funding and grant schemes to develop civil society, as well as the withdrawal of foreign foundations from the region would threaten the sustainability of a fast-growing but still relatively fragile sector. The report concludes:

With a few exceptions, the overall outcome for NGOs has been unsatisfactory;

NGOs were named as beneficiaries in too few measures. Where they were frequently named, it was in programmes where their effective opportunities to obtain funding will be limited (e.g. measures designed for private enterprise);

The prospects of NGOs obtaining a substantial share of the structural funds over 2004-6 are poor. In several countries, unrealistic requirements for co-funding were set down. Little effort was made to facilitate their access."

The report has been widely circulated in the Commission and in the new member states, but what are the answers to the problems it raises, and what is the situation in the old member states? There should be a full-scale analysis to establish the extent of civil society participation in the structural funds across the Union.

The first step is for policy makers to become much more aware of the potential of civil society to work with the structural funds. The problem here is that officials and politicians have difficulty with defining a very broad, diffuse sector in relation to government or both sides of industry. The first step must be to overcome this barrier to understanding and dialogue. The advantage of the label "civil society" is that whilst it includes non-governmental organizations (NGOs), it is broader and can cover a wider range of interests. Within the context of EU cohesion policies, there is often emphasis on definitions which stress the contribution NGOs make at the local level such as "community development" or their contribution to those parts of the economy which are more "social" than "market." Thus for example in some countries, NGOs are seen as part of a broader "social economy" grouping associations, co-operatives, mutuals, and foundations. The notion of the "Third Sector" as distinct from the other two - the public and private sectors - denotes some-

2. The report can be obtained from ECAS (price 15 euro)

thing similar. The label “voluntary sector” is also useful because it stresses the huge asset of NGOs in their ability to mobilize citizens and benefit from volunteers. All these labels are valid but none is entirely adequate for a sector which escapes easy categorization. That is why the broad term “civil society” fits well.

In the Commission’s third cohesion report presented in May 2004, there is a welcome statement that “to promote better governance, the social partners and representatives from civil society should become increasingly involved, through appropriate mechanisms, in the design, implementation and follow-up of the interventions.” In the case of the social partners, the task is easier than for the third sector. Most NGOs carry out activities which fall either in the category of “advocacy” or “service delivery”, without of course one excluding the other.

They have three main types of contribution to make to EU cohesion policy:

A link to the citizen. There is a paradox about EU cohesion policy: despite its very tangible relevance to the daily life of the citizen at the local level, it has less connection to civil society than other EU policies which would appear more remote and supranational, like trade, for example. The following is an extract from the Budapest declaration on “Building European civil society through community development.”

“Community development is a way of strengthening civil society by prioritizing the actions of communities, and their perspectives in the development of social, economic and environmental policy. It seeks the empowerment of local communities, taken to mean both geographical communities, communities of interest or identity and communities organizing around specific themes or policy initiatives. It strengthens the capacity of people as active citizens through their community groups, organizations and networks; and the capacity of institutions and agencies (public, private and non-governmental) to work in dialogue with citizens to shape and determine change in their communities. It plays a crucial role in supporting active democratic life by promoting the autonomous voice of disadvantaged and vulnerable communities. It has a set of core values/social principles covering human rights, social inclusion, equali-

ty and respect for diversity; and a specific skills and knowledge base.”

The majority of NGOs are either local and/or target particular groups – women, elderly or young people, people with disabilities, minority groups such as the Roma, immigrants or refugees. A document from the Italian Presidency in October 2003 could have been written by civil society representatives: “A paradigm shift in development policies has been taking place in recent years” whereby “the traditional sectorial approach is being superseded by place-based policies” and that this means “fully exploiting the knowledge of local actors about the main challenges and opportunities faced by each territory.” How do EU structural fund operations involve and respond to local community advocates on concerns such as protecting the environment, choices of energy supply, transport, crime prevention etc.? In carrying out research on civil society, it would be interesting to look into innovative methods of citizen participation in structural fund policies and operations.

A targeted approach to job creation. NGOs do have relevant experience, and are already working with the structural funds in combating unemployment, especially among those most in need or with difficulties that require special or individual approaches or intense support (i.e. ex-offenders, integration of immigrants and people for whom vocational training is not enough to re-enter the labour market). A wide range of third sector organizations may be involved with structural fund operations in areas such as:

Culture, sport, or leisure activities, which may be an important element in cross-border cooperation as well as mainstream funding. In addition, social or rural tourism is often part of the non-profit sector.

Environment – preservation of the countryside may be the responsibility of non-profit associations in some countries or regions, just as they may be involved in cleaning up former contaminated industrial sites.

Health – whether concerned with health promotion or defending patients’ interests, many non-profit associations are very significant contributors to medical research and may run spe-

cial services or institutions (such as cancer clinics or hospices).

Social service – the largest group, covering a wide range of activity in combating social exclusion and poverty as well as all forms of discrimination. The involvement of non-profit bodies with the Funds ranges from providing advice, support and training, to running services for disadvantaged groups, including the young or long-term unemployed or drug users.

Those studying or working with the third sector organizations have no doubt however, that EU cohesion policy is largely missing out on the contribution that they can make. In practice, NGOs exist precisely to respond to those needs of the society in which they operate often overlooked or simply not fully acknowledged by the State. They tend to fill important gaps left out by the central or local government and reach the parts they do not. It is not surprising therefore that the size and importance of the sector to the fabric of society and the economy are overlooked.

A study conducted by the Johns Hopkins University has revealed that while national and international quantitative and qualitative surveys of the sector tend to underestimate its real economic value, this set of institutions is in fact a major economic and social force in virtually every country throughout the world (i.e. both industrialized and developing countries). For example, in several countries, the Third Sector employs around 7 times more than large private companies in the same countries (such as General motors in the US, Fiat in Italy or Hitachi in Japan). Also, the Third Sector has been the most significant source of new jobs compared to other traditional sectors of the economy. From the same study, a similar picture emerged from data on expenditure. Overall, the Third Sector represents around 5% of the combined GDP in the countries studied. The comparative research carried out has also demonstrated that even in periods of recession the sector can grow and that it is the fastest creator of new jobs to meet new social needs in the services sector. Policy makers on the receiving end of fundraising requests from NGOs are often blinded into drawing the conclusion that the organizations are too small and struggling to

work with the structural funds – nothing could be further from the truth.

A capacity for European networking

There is no doubt that the extent to which the structural funds relate to civil society, the greater the capacity of the funds to create European networks. Indeed networking whether across internal borders or with countries bordering on EU territory under the new neighbourhood instrument is an increasingly important part of the cohesion policy, symbolized by the fact that the Interreg programme – from being a kind of add-on “Community initiative” has become a priority for the mainstream funds. ECAS has a track record in helping to create European associations and networks and is therefore well aware of the difficulties and opportunities. In many cases, and here programmes like *Cooperate* can help, finding the right partners is not easy behind different labels whether general purpose, or single issue, and what is done by one third sector organisation on a local or regional basis in one country maybe carried out nationally in another. In some cases there is no real equivalence since different societies translate social needs and issues in different ways, or what is done by an NGO in one country is done by a department of the government or local authority in another.

A micro project fund to help explore partnerships has long been identified by ECAS as a necessity in order to be able to investigate and dialogue first before creating a network or setting up a new European association. There are real risks with artificially created networks or consortia set up without proper groundwork just for the purposes of accessing funding in a joint project. A fund to properly explore cross-border partnerships has to be a light, flexible instrument – ideally it should be co-funded by the EU and social economy banks and foundations, well aware of the needs of the third sector.

If these difficulties are overcome, there are significant advantages for EU cohesion policy to work with NGOs on cross-border projects:

NGOs can often be ahead of regional or national authorities in exploring cross-border links since they do not have to overcome admin-

istrative or legal constraints. Many NGOs have created networks because they have worked on a local level with the structural funds and become aware of counterparts carrying out the same activity in neighbouring countries and therefore sought them out as partners for transnational projects.

In other cases, the approach may be more top-down since many NGOs are members of European associations which may alert them to the opportunities of working with the structural funds in their own countries. European associations have a representational and advocacy function towards the EU Institutions in their particular area of policy, so that they provide help and advice. However they cannot provide a direct point of access to structural fund operations, which are of course more decentralized and less Brussels focused.

A more direct route has been through the community initiative programmes like Equal, Leader or Urban. This has allowed NGOs both to participate in consortia in their own country and to create links towards civil society in other parts of the EU territory. However, the Commission proposes in its draft regulations on the future funds to abolish the community initiatives and that they should be absorbed, with varying degrees of emphasis, into a smaller number of mainstream funds (3 instead of 6) as priority activities. Innovative actions run by the Commission – which were a useful European networking instrument in the regional and social funds, have also disappeared. Moreover, community initiatives and innovative actions with their different forms of application procedures were easier to use for third sector organizations. They have developed know how through these programmes, which may not be easily transferable. How will this problem be solved, or should the community initiatives be reinstated?

Finally, the Commission should see civil society and NGOs as potential allies in encouraging a more European debate about the future of European Cohesion policy. As was made clear in Bologna by the statements from both the European Commission and the representative of the Emilia Romagna region in the Council, negotiations are dominated by the size of the

budget and calculations of who stands to win or to lose. By stressing the link with the citizen and local concerns, civil society can counteract narrow nationalistic and regional tendencies and help place the debate on a more European footing. In particular, EU Cohesion policy has an important role to play in strengthening civil society in the new member states and bringing citizens and their associations from across the 25 closer together.

What can NGOs expect from the new EU cohesion policy?

In general the proposals for the simplification of structural fund procedures make EU cohesion policy more transparent and should facilitate its understanding by citizens and therefore access by civil society. The structural funds will be more decentralized and theoretically less complicated. The reduction in the number of objectives and the way in which strategy is elaborated before the programmes are set are advantageous. The overall scheme of the new funds is clearer. There should be more multi-level governance and less multi-level bureaucracy and fewer delays in payments and programming. There is not space here for a full analysis, but there are a number of policy options reflected in the new proposals which will make it more difficult for NGOs to work with the structural funds:

The role of the Commission. There is no longer shared management between Commission and Member States, but genuine delegation. In the past, it was perhaps all too easy to blame it on “Brussels” if programmes went wrong. But how far should the Commission disengage? Is there not a danger of its role being reduced to that of auditor of large projects and to dialogue primarily with governments and regional authorities? Under the new proposals, it would give up running innovative actions and the more European community initiatives. In the ECAS publication “participation of NGOs in the structural funds in new member states”, signs of disengagement by the Commission from its traditional role of promoting civil society participation can be detected. The Commission cannot give up the

programmes and this role as well, or there will be a deficit of multi-level governance and involvement of civil society.

The limited number of priorities. The concentration on growth in the knowledge based economy does not offer the broad range of subjects and societal concerns which would allow civil society to relate to the EU's cohesion policy. In the proposal for the Council regulation (COM(2004)492final),

“The Commission proposes that actions supported by cohesion policy should focus on investment in a limited number of Community priorities, reflecting the Lisbon and Gothenburg agendas, where Community intervention can be expected to bring about a leverage effect and significant added value. Accordingly, for the operational programmes, the Commission proposes a core list of a limited number of key themes as follows: innovation and the knowledge economy, environment and risk prevention, accessibility and services of general economic interest. For employment related programmes, the focus will be on implementing the reforms needed to progress towards full employment, improve quality and productivity at work, and promote social inclusion and cohesion, in line with the guidelines and recommendations under the European Employment Strategy (EES)...The pursuit of the priority themes would be organized around a simplified and more transparent framework with the future generation of programmes grouped under three headings: convergence; regional competitiveness and employment; territorial co-operation.”

This does not mean that participation by the third sector is necessarily reduced. Policies for competitiveness and growth require that actions should be integrated at regional level and that there should be participation by local communities. A vibrant and competitive economy is clearly desirable, not least for third sector organisations which depend on funding, but it will not in itself ensure the degree of social cohesion the Union is seeking. Integrating the economies of new entrants and raising living standards is one thing, ensuring that the social strains caused by enlargement are dealt with is another and just as important if enlargement is to be a success. In the proposed regulations, there is a real danger

that the more strategic orientation on the priorities of the Union will simply exclude pursuing other policies through the structural funds. In the Council regulation laying down general provisions, there should be a reference to the Treaty articles and programmes which relate to concerns of civil society such as fighting social exclusion or all forms of discrimination, and to flanking policies which should be integrated fully in the fund operations, such as protecting the environment. There should be a broader range of civil society concerns reflected in these regulations.

The Lisbon Strategy. In March 2000, the Heads of State and Government of the EU established a blueprint for the achievement of a successful and competitive knowledge-based European economy by 2010. Four years down the line, the Lisbon strategy seems to be still a vague concept whose implementation is far from being accomplished in spite of the widespread agreement on its importance (at the EU as much as at the national level).

Given the likely risk of missing this important target, the European Commission has attempted to give new impetus to the process by focusing it on three priorities:

Investments in knowledge and networks (through the implementation of the Quick Start programme and the Investing in Research action plan)

Strengthening the competitiveness of the European economy (through the rapid approval and implementation of the framework directive on services, the strengthening of synergies between the environment, research and industry and the adoption of the proposed Environment Technologies action plan).

Promoting active ageing (this priority fundamentally encompasses and reforms the so-called European Employment Strategy)

Another clear indication of the position of the Commission in relation to the implementation of the Lisbon strategy comes from the Third Cohesion Report. In the report, the Commission has re-organised the whole of its Cohesion policy around the Lisbon strategy itself. Thus, investments from the EU will focus on a limited number of priorities directly reflecting the Lisbon strategy. This approach is clearly

matched in the proposal for the New Financial Perspectives (2007-2013) where the bulk of the budget will be devoted to sustainable development (i.e. growth, competitiveness, cohesion and employment). Concentration on the Lisbon Strategy has also encouraged mainstreaming of Community Initiatives and innovative actions. While this mainstreaming represents a sort of 'upgrading' for the programmes themselves, doubts can be cast on the accessibility of those programmes by civil society groups.

Indeed the open method of coordination involved in the Lisbon strategy focuses on benchmarking, definition of qualitative and quantitative indicators for cross-national coordination and it provides deadlines for the achievement of short-, medium- and long-term objectives. The open coordination method entails a number of difficulties in terms of policy design, coordination of actors involved and degrees of concertation with social partners. In practice, given the strong political will needed to carry out this strategy and its consequent uneven implementation, it is difficult for civil society to engage in the process. Despite this, access to national initiatives to implement the Lisbon strategy is not impossible. The representative of EAPN (European anti-poverty network) in Italy told the conference in Bologna that the Lisbon strategy had resulted in far more recognition of the need to fight social exclusion.

Although *Cooperate* was designed before the architecture for the structural funds was proposed by the Commission, it is well adapted to the new requirements they are likely to create: less points of direct access designed with third sector organisations in mind, and increased requirements therefore to engage with national and regional authorities. Partnerships between civil society and public administrations may well prove increasingly to be the key for NGOs to access the structural funds.

How should civil society be included as a partner?

In the draft Constitutional Treaty, article 47, the European Union has set itself the task of implementing a "principle of participatory democracy". If the Constitution is ratified, this

article would place an obligation on all Institutions to "give citizens and representative associations the opportunity to publicly exchange their views in all areas of Union action" and to "maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society". How should such aims be put in practice? ECAS proposes a European compact, on the basis of a number of national models. Compacts are a framework for expressing partnership between civil society and public authorities, and are relevant in the context of the structural funds, since they can be replicated at different geographical levels. But the EU does not start from scratch³. There are rules on access to documents and minimum standards of consultation adopted by the Prodi Commission in December 2002 in the wake of the white paper on European governance. The problem with these principles and standards is that they are not always applied uniformly across different policy areas.

In the case of the structural funds, a multi-level approach is needed. How to ensure that involvement of civil society occurs at local/regional, national and European level, and that NGOs have the necessary capacity, to make a valid contribution? The case for going further than the general standards of consultation and the citizens right to be heard is strong, and a genuine partnership should be established. 'Partnership' means the involvement of significantly different bodies or entities as partners, working together (in spite of their differences) to attain a particular aim. The term 'partnership' applied to socio-economic development, conveys the idea that cooperation between different bodies or institutions or territorial actors can achieve very good results and increase the quality of territorial development.

From a European perspective, the 'partnership principle' was firstly introduced in 1988 as one of the four fundamental principles governing the structural funds. Since then, the principle has evolved significantly starting from a narrow definition, which only included the Commission and the member states, to a wider partnership including the intermediate government levels (i.e. the Regions) and later, the social partners and, as defined by the Commission, 'other com-

3. See the account on our website of the ECAS seminar 3C's for participatory democracy held on 13 September and the 3 revised reports discussed on that occasion

petent public authorities.’ While those developments show progress in the gradual involvement of civil society in decision and policy-making processes, the process is far from being complete.

In the conference in Bologna, how NGOs need to organize themselves to become partners was discussed and it became clear that the two roles of the third sector: service delivery and advocacy need to come closer together, but in different ways at different geographical levels. At the grass roots level, the potential for partnership between community groups, NGOs and local authorities needs to be developed. By involving both representatives of civil society and local government, *Cooperate* points in the right direction. But, the spread of local partnership needs to be supported by NGOs coming together at the national level to put forward their demands, whilst the need for advocacy work and coalition building is equally important at European level.

The partnership principle in the new draft regulation

In the proposal for a Council regulation (COM(2004)492 final), there is a new step forward with NGOs expressively mentioned for the first time in article 10, so that it is up to the Member States to organize a “partnership”, including “any other appropriate body representing civil society, environmental partners, non-governmental organizations, and bodies responsible for promoting equality between men and women.” The definition may not be perfect and sufficiently inclusive, but the message is positive. This is particularly the case where the regulations proposed make it clear that this is not just an aim or principle. When Member States draw up the national strategic reference framework, they have to do so in “close cooperation with the partners”, and this also applies to operational programmes (articles 26 and 31) and to representation in monitoring committees. As this cross-referencing and article 10 shows, partnership is built into the decision-making and it covers all stages. Whilst there is a hierarchy with civil society coming in third place behind the competent regional authorities

and the economic and social partners, the new proposed regulation is a definite improvement. It should allow NGOs to come together nationally and regionally and put forward their demands for the national strategic plan, in terms of priorities, but also for technical assistance and capacity building so that they can be partners on more equal terms. In the meantime, the Commission’s text will need support, particularly in the Council of Ministers where there could be attempts to water down the partnership principle.

The notion of multilevel governance is much more important to civil society which lacks the resources or institutional supports through which government or local authority officers can work. There are real obstacles to linking the local to the European without which principles like “participatory democracy” can simply translate into a talk shop for Brussels insiders. In this respect, some improvements to the architecture of the partnership in the draft regulations are desirable:

If the same range of interests ought to be involved at all levels, then there is no reason why in article 10, consultation by the Commission should be limited to the social partners, despite the breadth of subject matter in the structural funds which goes well beyond the workplace. It should extend to regional/local authorities and civil society. This limitation is surely out of line with the minimum standards for consultation and Commission policies on involving the regions in its work. Civil society needs to be able to point to partnership and consultation working at one level in order to push for its implementation at another. The problem is that this part of article 10 is simply repeated from the current Council regulation (N. 1260/1999) of 21 June 1999 (see article 8) and it pre-dated the white paper on European governance and the minimum standards of consultation of December 2002.

A detailed analysis of the regulations for each of the separate funds also shows that there has been too much differentiation of which types of organizations should be involved as partners in each fund. The regulations on the European Social Fund and the European Agricultural Fund for Rural Development present the best

examples. Provisions laid down require a coherent system of involvement of NGOs in implementation and monitoring of structural funds. Other regulations on the Funds are weak in terms of the partnership principle and involvement of NGOs in particular. For example, for rural development programmes, public-private partnerships in local action groups are foreseen but for urban development programmes, the partnership principle is not so developed. The funds are undergoing considerable change to the extent that it is difficult to prescribe in advance who is and who is not a stakeholder among civil society organizations.

The Commission should be given a role to encourage the inclusion of civil society as a new partner. In terms of the subsidiarity principle, Member States are better placed to decide which organizations are to be involved and how to set up and involve the partnership at all stages. The Commission, however, as guardian of the Treaty has a responsibility to ensure correct implementation of the regulation. The regulations should require Member States to set down a consultation plan and publish a report on how the partnership principle has been observed and the plan implemented.

In the general regulation, the link between partnership, strategy, programming and the various stages in the decision-making process in the funds is established. There should however be guidelines on how partnership should be implemented. In the report on access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe, it was found that NGOs were consulted at an early stage by their governments, but that the process was uneven and unpredictable across different ministries and other authorities. Promises made towards NGOs were not reflected in the programming documents and whilst there may have been good reasons why that was the case, the consultations left NGOs without a clear sense of where they stood and without any feedback on the reasons for the decisions taken. The Commission's own minimum standards provide a checklist for consultation and similar approaches are recommended both by Brian Harvey, the author of the ECAS publication and by other researchers he quotes.

ECAS recommends that there should be a Commission communication to drive-up standards of consultation for the structural funds which, as the report says should set down:

Minimum standards for the consultation of final beneficiaries, target groups, non-governmental organizations and civil society groups;

A model consultation plan, one adopting best practice already evident, with details concerning schedules, systems of notification, criteria, multiple forms of consultation, and the making available of documents;

A defined role for the European institutions in working with the non-governmental community;

The structures of NGO participation, such as working groups, steering groups, monitoring committees, selection committees;

Recommendations as to how national governments may resource the participation of the non-governmental and civil society community;

Systems for the post hoc reporting and evaluation of the process.”

Capacity building

Finally, there is a general consensus that even with better, more coherent standards applied across the Union, the involvement of civil society will not occur without capacity building. Ideally, simplification and reform should make it possible for NGOs to work with the structural funds without having to introduce new financial and other management skills into their operations. Perhaps the most important starting point is for NGOs themselves to state their requirements making a clear distinction between their advocacy roles – i.e. what skills and resources are required to represent the sector in monitoring committees and their service delivery roles – i.e. NGOs might be skilled “niche” players fitting in well with the contents of a programme but have difficulty meeting the formal requirements of working with the funds. The problem here is that whilst in theory there are a number of possibilities and funds available, they do not in practice appear to reach as far as the third sector – at least this is the impression left by the report on the new member states.

There are three main routes towards driving up the capacity of civil society organizations to work with the structural funds:

Capacity building by the third sector

In the new Member States, for example, foundations which were active in the region in building up civil society, are devoting attention to the structural funds. They are examining to what extent they could support access for NGOs to structural funds operations by training, co-funding projects or providing guarantees. There are also in the old Member States a number of banks and financial institutions which are close to the sector, and their role in supporting NGOs access to the funds could be quite decisive. NGOs themselves need to come together in coalitions of interest or through umbrella bodies to consider how to adapt to working with the structural funds. The proposal made earlier for some kind of fund to explore and create partnerships is relevant here. *Cooperate* may achieve the multiplier effect we seek.

Global grants

The draft general regulation envisages the inclusion of a global grant scheme into the system of funding. However, the regulation does not provide any information on the amount of money to be devoted to this scheme. Due to its less bureaucratic character and better accessibility, global grants applied in the programming period of 2000-2006 proved to be of great advantage for Third Sector organisations. However in the new member states, the scheme has only been adopted in the Czech Republic to benefit NGOs. A minimum threshold of the total structural funds funding should be applied under the global grants procedure for the next programming period. Particularly if community initiatives are mainstreamed, global grant schemes will be an even more important access point for NGOs.

Technical assistance

The main purpose of technical assistance is to improve the general performance of measures co-financed by the structural funds. The assistance may take a wide variety of forms: feasibility studies, training for project managers, exchange of experience and information, as well

as financing of monitoring and evaluation. In other words, it is a flexible tool intended to benefit all the partners at different stages in the implementation of structural funds. The main problem is that although funds are available, they do not reach civil society organizations. The complexity of the structural funds management demands further strengthening of the capacity of the public administration, especially those involved with the operational phases of the implementation (regional and local level) of EU Cohesion Policy. Technical assistance will be primarily needed by the managing public authorities, but should be extended to help beneficiaries, like third sector organizations, to make their contribution to implementation of the development programme more valuable. The Commission should publish a new guide to technical assistance.

Sketching some conclusions

The Conference in Bologna showed a high level of consensus from representatives of local authorities and NGOs from across the Union, despite the fact that there has not been enough dialogue among third sector organizations about the future of EU Cohesion policy or real engagement with the Commission. This is also a vast area, where perceptions can vary considerably depending on who you are and where you are in relation to decentralized programmes, and yet speakers and participants were all pointing to similar conclusions.

For ECAS, the main themes to emerge were as follows:

Civil Society's role as a partner in EU Cohesion policy must be advocated

A stronger case should be made out for the involvement of civil society organisations in the Structural funds. The study by ECAS on NGO involvement in the eight new member states of Central and Eastern Europe shows that the situation is unsatisfactory. There should be research across the Union including the old member states. The role of civil society and NGOs in linking to citizens and reflecting their concerns, reaching disadvantaged groups in society and being able to launch European networks should be advocated. This has been done in a positive

opinion by the Economic and Social Committee. The next task is to persuade the European Parliament and the governments.

Organisations of civil society should put forward their joint demands for the national strategy

It is a step forward that for the first time the European Commission proposes that civil society organizations and non-governmental organizations should be recognized as partners. The proposal to include partners in the design of the national strategic reference framework creates a new window of opportunity for national coalitions of third sector organizations to come together and make their voice heard. What should be priorities for the programmes, who should be included and what are the needs of NGOs in terms of capacity building to represent their interests in monitoring committees and manage projects effectively?

Organise broad cross-sectoral coalitions at the European level and extend consultations to civil society

If the partnership principle is to be applied to a new system of multi-level governance, rather than multi-level bureaucracy, the deficiencies at the European as well as other levels have to be recognized. As advocated by the representative of NEF (network of European foundations) in Bologna, there is a need for European level associations – for example across the range of sectors outlined earlier – to create a coalition. However, it is not acceptable that Commission consultations should be limited to the social partners or to local authorities; they should reach out more effectively to include civil society. The partnership principle should also be made more consistent and inclusive across the different funds.

Partnership between the local administration and the third sector is the key to added cohesion

In the conference at Bologna, the concept and practice of partnership which is well developed in that region were explained. Examples were provided from other countries to explain best practice and the scope and limits of partnership. What is certain is that access for NGOs is likely, to an increasing extent, to occur at a more local level, and this will include activities from their local region which have a cross-border or European dimension. More decentralized funds with fewer top down European programmes makes projects like *Cooperate* highly relevant.

European Commission should require member states to publish a consultation plan

The research project on NGO participation in the structural funds in the new member states concluded that the Commission should publish a communication in order to drive up standards of consultation. In terms of the principle of subsidiarity how member states define their consultation plan, target partners and set up structures for participation and evaluation is best left to member states and regional authorities. The Commission though should have a role in making sure that the standards of consultation are met in practice. Concerns were expressed by participants at Bologna that this should not be left entirely to member states.

Regulations on the structural funds should provide a better balance between economic, social and environmental policies

The priority given to incorporating the Lisbon strategy and policies for growth, competitiveness, cohesion and employment is clearly desirable, but will it also ensure the degree of social cohesion and environmental protection the Union should seek through its structural fund support? It has not been the purpose in this paper or at the conference at Bologna to discuss the priorities for cohesion policy, but rather issues of access and governance. Nevertheless, there is a need for the funds to reflect a broader range of civil society concerns.

Access for local groups and small and medium sized NGOs to EU Cohesion programmes must be assured

Even if consultation is made more systematic and the partnership principle strengthened, access to the structural funds for NGOs as beneficiaries will not occur without capacity building. This is particularly the case for organizations operating at the local level. In part this can be achieved by foundations and financial institutions close to the third sector providing support in the form of training for capacity building or co-funding.

Technical assistance and global grants should be guaranteed for third sector organizations

Whilst technical assistance is a flexible instrument taking a wide variety of forms, and intended to benefit all partners, the funds' availability to third sector organizations is more theoretical

than real. There should be a more specific allocation. It would also be desirable to establish a minimum threshold for global grants, a useful way to involve small and medium-sized NGOs, under the next programming period.

Europeanise the debate on EU Cohesion policy and involve citizens

The fact that the negotiations on the future structural funds are taking place in parallel to the debate on the future financial perspectives means that it is dominated by which member states and regions stand most to gain or to lose. Civil society should attempt to counteract this

trend and stress the European dimension of EU Cohesion policy.

Finally, in this vast programme, the completion of the enlargement process, support for civil society in the new member states and in states bordering on the EU must be the primary concern. This should also be the case for third sector organizations and public administrations in the old member states, as much out of self-interest as out of solidarity if civil society is to strengthen its role as a new partner in EU cohesion policy.

The Global Legitimacy Game: Civil Society, Globalization, and Protest, by Alison Van Rooy, Palgrave Texts in International Political Economy, New York: Palgrave Macmillan, 2004.

Advocates for workers, the environment, indigenous peoples, and a variety of developing country causes can point to a number of successes in changing the terms of the debate over globalization. Most major multinational corporations selling consumer goods now have corporate codes of conduct and many put considerable effort and resources into monitoring and reporting on compliance with these codes. The World Bank no longer contributes financing for large dam projects without consulting affected local people and reviewing the potential environmental consequences. Many of the world's poorest countries are less burdened by huge debts as a result of donor decisions to forgo repayment in some cases.

While questions linger about how deep these changes go and whether they are more a triumph of rhetoric than reality, it is clear that global activists have played an important role in getting their concerns on the international agenda and in broadening the dialogue on the effects of globalization. Alison Van Rooy examines the ensuing debates over the role of civil society in global governance through the prism of legitimacy. She describes the book's central argument as being about the need for a more thorough examination of the "heated debate going on about the legitimacy of global activists" (p. 3) and the emerging "rules" that are used to determine who gets to sit at the table when globalization policies are discussed.

While a more structured analytical framework would have been useful, the book is an excellent introduction to this debate, providing answers to questions such as: who are these global activists, what are they protesting, and what has been their role over the past two decades in shaping globalization. After defining civil society and assessing its scale and key characteristics, the author summarizes key campaigns from "activism's bumper decade" to promote peace, human rights, a cleaner environment, and fairer globalization. She then turns to the rules of the legitimacy game as applied to "civil society organizations" (CSOs). In telling this story, Van

Rooy focuses on the backlash against these organizations by those who use questions about their legitimacy to try and marginalize their role. The meat of the book is a discussion of the explicit and implicit rules that international institutions, national governments, economists, journalists and others seek to apply to CSOs to determine whether they have a "legitimate" role to play in global governance.

At the most basic level, the skeptics want to know who these "civil society" organizations are and what basis they have for claiming to represent those whose interests they claim to defend, especially when the CSO is based in the North and its purported constituents are in the South. In answering these questions, Van Rooy notes that size matters (numbers of members), but so does evidence of the depth of commitment. Technical expertise and rigorous research, particularly on issues such as the environment where scientific evidence is important, can enhance credibility, as can lengthy experience working on the ground in developing countries. Organizational behavior can also affect perceptions about legitimacy: groups that are themselves transparent and accountable to members or other constituents are more trusted than others, as are organizations that are closer to the frugal than the extravagant end of the spectrum in terms of spending for their own creature comforts. Van Rooy notes that money raises questions not only when it is spent but also when it is raised, for example, do an organization's funding sources undermine its independence, or the perception thereof?

But Van Rooy only sporadically notes that many of these same "legitimacy rules"—representativeness, internal democracy, and questions about funding and independence—are also applied by civil society representatives to the international institutions. Indeed, most of the groups protesting globalization and the institutions that promote it—especially the International Monetary Fund, the World Bank, and the World Trade Organization—are themselves motivated by a view that these institutions

are not legitimate. As I have noted elsewhere, “Many critics believe that the globalization outcomes they perceive as being unbalanced and unsustainable, both ecologically and socially, result from a negotiation and rule-making *process* that is also unbalanced and undemocratic” (emphasis added).¹

After three chapters on the rules for the legitimacy game as applied to CSOs, Van Rooy returns to this broader context in a final chapter on “the crisis of global governance” that has resulted from the “legitimacy failures of the global system itself” (p. 127). The emphasis on setting rules of the game indicates that policymakers recognize the system has a legitimacy problem and that the question is no longer *whether* civil society should have a role in global governance, but *who* and *how*.

Of course, some will still argue that international institutions are and should remain inter-governmental bodies in which civil society is represented by their national government representatives. But this will not satisfy human rights advocates who point to the growing importance of authoritarian China in global governance, or environmental activists who note that the interests of indigenous peoples are inadequately reflected in many national governments. It also ignores the fact, underscored in chapter 2 of this book, that many civil society groups are already participating in global governance in a variety of ways.² Ultimately, however, the real nub of the problem is not the *who* but the *how*: whichever non-governmental groups are deemed by some set of rules to be “legitimate,” the difficult question is how to engage them while ensuring that the process is genuinely democratic and without allowing the process of global governance to bog down completely.

These are difficult issues and, unfortunately, the author’s “compromise solution” largely skirts them. I agree with Van Rooy’s pragmatism in rejecting more radical solutions, at least in the short run, and in calling for more modest reforms of existing institutions. She also draws an important distinction between “voice” and “vote” in noting the various roles that civil society can play to make the system more democratic. Indeed, she concludes that “*voice* is more valuable to democracy” (emphasis in original) than voting (p. 137).

The emphasis on transparency and “voice” as means to bring some degree of accountability to international institutions and multinational corporations is the foundation for her proposed approach of “letting a thousand flowers bloom.” Van Rooy argues that this approach takes the legitimacy issue off the table for CSOs because questions of representativeness and standing are less important if groups get a chance to express their opinion but not a vote or a veto. She also argues that this approach avoids the problem of some groups gaining access by “elite invitation” while others are excluded.

But if all voices are weighted equally, then it is likely none will be heard. Attending meetings, giving speeches, writing reports—exercising voice—require resources on the part of CSOs and the international institutions and fora that need to hear them. Limited resources, in turn, mean that some selection criteria will be necessary. Increased transparency and inclusiveness are clearly part of the solution to globalization’s legitimacy problem but the rules of the game still need to be worked out.

Kimberly Ann Elliott
Center for Global Development and
Institute for International Economics
Washington, DC

1. Kimberly Ann Elliott, Comment on Carl Hamilton, “Globalization and Democracy,” in *Challenges to Globalization: Analyzing the Economics*, edited by Robert E. Baldwin and L. Alan Winters, University of Chicago Press for National Bureau of Economic Research, Center for Business and Policy Studies, and Swedish Center for Business and Policy Studies, 2004.

2. For other and more detailed case studies, see Ann M. Florini, editor, *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Tokyo: Japan Center for International Exchange, and Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

Creating a Better World – Interpreting Global Civil Society, edited by Rupert Taylor, Kumarian Press, Inc., 2004, 224 pages

As the title suggests, *Creating a Better World* is about activism and the mythology that inspires it, about various types of protest against the status quo, about grassroots, power and globalization. In this collection of eleven essays³ “global civil society” is defined and analysed from quite varying perspectives, yet there is agreement on its crucial importance as a dynamic of global governance. The editor, Rupert Taylor, has insisted on the kind of detail and social research methods which inspire trust in the academic reader. The writers, each in their own way, show the impact of new structures and new ideas which have given civil society its meaning. They explore the range of cooperation, contention, interface, and potential within and between organizations seeking expression in the global movement, comparing the political and social ideas, and the recurring democratic principle of “solidarity in diversity” in the context of globalization.

As Taylor says in his introduction, “this book endeavours to advance a more sociologically informed interpretation of global civil society and its transformative potential, a task best achieved, it is argued, by fully connecting the study of global civil society with a central concern of social theory æ the need to grasp both objective *and* subjective dimensions of social reality” (Taylor, p.2).

In general, subjectively, people join together to advocate “a fairer, freer and more just global order” (Taylor, p. 4), whereas, objectively, structurally, “global civil society ...relates to a multi-organizational field that encompasses both those organizations that tend to work within the INGO (international non-governmental organization) and nation-state system...and those movements...committed to street protest and other forms of direct action” (Taylor, p.4).

Throughout the book, we are reminded that there are alternative processes being continuously organized counter to the current neo-liberal political situation. In some cases, national politics and cultures are affected by regional politics or limit progress on a global level (examples of environmental movements, or farm or trade

laws); there are ongoing questions for the World Bank, the IMF, the WTO; analysis of the protests of the Seattle Coalition, the Genoa Social Forum and ideas from the World Social Forum; global advocacies, local to global strategies for labour, fair housing, and fair trade, all drawing on social needs for change. Civil society seeks the collective in identity-formation, and depends on transnational networks for global action. Some highlights of the book’s discussion follow:

Ronaldo Munck dates the beginning of the global civil society “myth” to the Rio Earth Summit in 1992 with its parallel summit of NGOs, and to the Commission on Global Governance in 1995, when participation and consultation for representative NGOs was first truly welcomed at the United Nations. In summarizing definitions of global civil society, Munck mentions the socialist traditional theory of “grassroots mobilization from below to counteract the mobilization from above”, and the London School of Economics idea of it as a “normative concept”, i.e., sharing the framework for a “common language” for both opponents and proponents of global capitalism. He seems in favour of the more “cosmopolitan democratic” concept of re-energizing the United Nations, and generally insists on the historical context of civil society as absolutely necessary for understanding the movement:

“[w]hile not wishing to deny what is new about the present, we should not ignore the degree of continuity with the past. Whether it is the history of nationalism or religion, socialism or banking, we can take a non-state perspective at least as plausibly as a statist one. From this perspective the current interest in GCS (global civil society) can be seen as simply part of a parochial shift in international-relations theory from the realist or statist perspective toward a concern with non-state or civil society actors and issues” (Munck, p. 16)

Munck raises important issues, such as the “Eurocentric bias” in the literature, æ“a very clearly European Enlightenment version of democracy, civility, and ethics underpins the

3. Some of them are papers from a combined workshop of the International Society for Third Sector Research (ISTR) and symposium of *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* which was held in conjunction with the Centre for Development Studies at the University of Bergen, May 2002, and some were commissioned later (see Acknowledgments).

notion of GCS” and the North-South neo-colonialism danger, as well as the idea that all players are good, unified, and utopian.

Gillian Hughes Murphy describes the process of activism as counter-summit strategy against the WTO and analyzes the Seattle protests of November 1999 based on details from supportive documents and interviews which emphasize the difficulties of coordinating organizations who had little in common beyond their anger at neo-liberal politics. Ultimately, “in Seattle there developed an issue frame and a strategy that could unite multiple divergent interests into a single campaign” (Murphy, p. 41).

In Genoa, in July 2001, there was again collective civil society action, 300,000 people shouting against the G8, and violence by the Italian police against demonstrators which was criticized by Amnesty International and which resulted in one protester’s death, and a huge mass mourning. The Genoa Social Forum was born, and included key groups: Rete Lilliput (Ghandian non-violence) ATTAC (Association for a Tobin Tax to Assist the Citizen⁴, using peaceful media-oriented action), the White Overalls (minority rights), the Network for Global Rights (NGR and global to local links between employment, immigration and the environment), and even the Black Bloc, known for the use violence. Massimiliano Andretta and Lorenzo Mosca researched the protests, the people, the organizations, introducing concepts of overlapping membership and internal/external trust, and effectively posit “a new global mass politics” (Andretta and Mosca, p. 63).

Srilatha Bathliwala describes the movement in terms of the changing concept of “grassroots” and the implications of globalization, organizing across borders, and civil society as affected and affecting the transnational space. It is vital to distinguish between the local people, the grassroots organizers, “direct stakeholders” – with “those who are less directly affected, no matter how committed to the plight of others” (Batliwala, p. 66). “Good” global civil society (that segment committed to peace, equity, democracy and tolerance) needs to work out the democratic governance issues, like accountability, and legitimacy, through sharing transnational agendas.

Robert Lambert and Edward Webster study the nature of the decline of organized labour as corporations relocate production, and the lack of incentive for the “victims of change” to join labour unions when these are not fully engaged internationally. Using globalization and networking to their benefit, labour unions can communicate with each other for a “new labour internationalism” (NLI) – the authors analyze the organization of the Southern Initiative on Globalization and Trade Union Rights (SIGTUR), a movement of African, Asian and Latino workers, and illustrate the overall international coalition building trends of the movement necessary for its survival.

Looking at the political differences between political agendas, Paul Nelson examines how some international non-governmental organizations have had to change political strategies to fit other advocacy policies, leaving them in elitist positions in the movement, or siding with finance institutions. With regard to international political action, he says:

“to account for the increasing variety of NGO initiatives, we need to move toward a model that recognizes both the tendency to utilize international leverage and the growing tendency to work with and support some governments on issues such as debt relief, trade and capital controls” (Nelson, p.129).

Terje Tvedt separates development NGOs from other actors in civil society and addresses issues of aid systems, legitimacy of mission, resource transfers and “power relations” between NGOs and States: “to join the system, ad hoc organizations or small grassroots organizations have had to transform themselves into more formally established NGOs and to take on the language of the donor subsystem” (Tvedt, p. 139). He discusses the “donor-state-NGO” (DOSTANGO) system approach, in which donors seek local NGOs which have grown suddenly in response to internal crises and as a result of external aid.

Christopher Rootes looks at the lessons of European Environmentalism and the lack of convergence of protests and activism, noting that there are peculiarities in different countries, that the politics of environmental protest are “nationally idiosyncratic” (p. 157). Thinking

4. a tax on monetary transactions for use in development, a shared goal in the global justice movement

globally and acting locally is not the same for everyone, although there are some similar tactics (cross border trucking strikes), most concerns are local (issues of animal rights in Britain and Sweden, but not in France or Germany, etc.), and he suggests that the process of “cultural globalisation” is bound to be a long one.

“A great deal of honest and laudable effort has been invested in building transnational NGOs and movement organizations, but thus far such organizations have neither convincingly escaped the constraints of national politics and cultures nor become truly global in their reach” (Rootes, p. 164).

However, there is a core emerging of the global movement, “a meeting place” of doers and believers with the creed “another world is possible” æ namely, the World Social Forum. Jacklyin Cock writes of the meetings that have taken place, the plans, and of the main concerns: how public goods are becoming commodities in corporate globalization; imbalances of political power and lack of accountability of those in power; and the crisis of capitalism with

its inevitable future toll of suffering for the many. She says, “the global justice movement is a fight for local democracy” (Cock, p. 180).

Rupert Taylor and Kumi Naidoo define the radicalization of society as a result of global civil society (GCS), and how it is evolving a new “polis”, in response to a perception “that important decisions affecting people’s lives are being made in non-transparent ways in supranational institutions that are neither accountable nor accessible to citizen engagement and are fundamentally unjust” (Taylor & Naidoo, p. 185). Their thesis is that GCS is already transforming the world, and that statism and other international systems now in place are being challenged by this democratic project of networks for global justice.

Creating a Better World presents a thoughtful discussion of global civil society as it “exists” today and implies that we now have the framework, and many stepping stones to a new and participative global democracy.

Simone van Beek
Susila Dharma International

Dictionnaire pratique des organisations non gouvernementales, par François Rubio, Ellipses, Paris 75740, 414 pages.

François Rubio's *Dictionnaire*, "the only work of this kind", gives a small sample of non-governmental organizations (NGOs) in its 300 entries (although more than half of these provide useful, information about IGOs, national legislation, financing, definitions etc.). The "Avertissement" indicates that it is not possible to mention all NGOs or even a significant proportion of them. The Union of International Associations' *Yearbook of International Organizations 2004 - 2005* gives information about 27,922 non-governmental organizations (NGOs): the dictionary, not always full, information on about 120 NGOS. mainly those concerned with humanitarian problems and international solidarity.

The dictionary, according to the Cautionary Note, is intended: for professionals wishing to know better their daily environment; for students, who will find all the practical details necessary to improve their knowledge or to make useful contacts (Internet site, e-mail, telephone) and to help prepare their future; but also for all readers who wish to have more precise information on an indispensable phenomenon of society. It will be especially helpful to those interested in a small selection of NGOs, mainly those concerned with humanitarian problems and international solidarity, on some of the NGO - IGO relations, and on the financing and financial problems of NGOs.

As indicated the selection of NGOs listed is governed by the compilers interests or contacts and is intended for "a francophone and in particular a French readership" (there is in addition a European orientation). In view of the inclination towards humanitarian organizations and activities it seem strange that there are no entries for the UN High Commission for Refugees (UNHCR), World Health Organization (WHO) or the UN Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) in the IGOs nor in the NGOs for the Council of International Organizations of Medical Sciences (CIOMS) or the International Social Science Council (ISSC), both of which bring together several important NGOs. It does however list ICSU, which since 1998 is called the International Council for Science.

The *Dictionary* lists one town, Geneva, but not Brussels, New York, Paris, Vienna, or other important towns in which large numbers of NGOs have their Secretariats. It also lists nine people: the reviewer is puzzled about the criteria used to make the selection, particularly if the people are supposed to have played important roles in forwarding the NGO movement as a whole.

Mike Baker
Former Executive Secretary
International Council of Scientific Unions

Palestinian & Israeli trade union meeting in Brussels

Planned for the first week of April, the meeting between the leaders of the ICFTU-affiliated Palestinian (PGFTU) and Israeli (Histadrut) trade union organisations marked an important step in the resumption of cooperation between the two organisations. A positive outcome of the talks would have a significant impact on

workers in the region. Leaders were to discuss cooperation between the two organisations, the employment and status of Palestinian workers in Israel and Israeli settlements, and the peace process.

An agreement was last signed between the two parties in 1995 which paved the way for preliminary progress on the transfer of

funds from the Israeli Histadrut to the Palestinian PGFTU to ensure the rights of Palestinian workers in Israel were protected. Labour leaders also agreed to set up joint committees to tackle the problems faced by Palestinian workers in Israel.

From: ICFTU press-brussels@forum.icftu.org

Le réveil citoyen des Chinois

Une “révolution de velours” en Chine ? L’hebdomadaire Xinwen Zhoukan a baptisé le mouvement “nouveau combat en faveur des droits civils” (xin minquan xingdong). Si l’on en croit ce magazine, une dizaine d’affaires ayant défrayé la chronique en 2003 s’alimenteraient à une cause commune qui ressemble fort à une citoyenneté en marche. “Les grands mouvements sociaux dans l’histoire apparaissent souvent par mégarde, écrit l’intellectuel libéral Qiu Feng dans ce dossier de Xinwen Zhoukan. Peut-être est-ce le cas de ce “nouveau combat en faveur des droits civils” qui est en train de modifier l’écologie politique en Chine.”

Les affaires évoquées par Xinwen Zhoukan ont pour point commun d’avoir mobilisé un courant d’opinion autour de cas précis d’arbitraire exposant l’omnipotence du pouvoir administratif. L’événement déclencheur avait été le passage à tabac mortel de Sun Zhigang, un jeune graphiste de Canton arrêté par la police lors d’un contrôle d’identité. Puis il y eut l’affaire Li Siyi, une gamine du Sichuan morte de

faim, seule à son domicile, après l’arrestation de sa mère, toxico-mane - dont les suppliques avaient été ignorées par la police -, ou l’affaire Sun Dawu, entrepreneur rural du Hebei arrêté parce que son progressisme éclairé exaspérait les autorités locales.

En toile de fond, une colossale métamorphose : remodelage de l’espace urbain, liquidation des entreprises d’Etat, campagnes en crise, exode rural, émergence des classes moyennes, affirmation des entrepreneurs ... La grande nouveauté est qu’aux yeux d’un nombre croissant de Chinois la règle de droit peut offrir une sécurité.

C’est sur ce terreau que fleurit une profession à l’influence croissante en Chine : celle de juriste. Ce n’est pas un hasard si l’un des deux candidats “indépendants” élus, en décembre, aux assemblées de district à Pékin est un juriste : Xu Zhiyong, maître de conférences en droit à l’Université des postes et télécommunications. Ce n’est pas non plus un hasard si un autre juriste, He Weifang, professeur de droit à l’université de Pékin (Beida), avait mené campagne - avec succès - en faveur de

l’abolition des centres de détention administrative pour vagabonds, où nombre de migrants périrent de violences policières. “L’économiste a dominé les années 1990, le juriste dominera la décennie 2000”, écrit Qiu Feng dans Xinwen Zhoukan.

La Chine compte actuellement 150 000 avocats - un chiffre que le gouvernement souhaiterait doubler en 2010. L’essor des métiers du droit accompagne mécaniquement la transition vers l’économie de marché et la globalisation induite par l’OMC. Le régime en a pris acte en insérant en 1999 la référence à l’”Etat de droit” dans la Constitution. Certes, il entend résolument cantonner l’irruption de ce droit au champ économique et éviter la contamination du politique. Mais la frontière entre les deux sphères se déplace à mesure que se complexifie la société chinoise et que le tout politique totalitaire de l’ère Mao se racornit à la seule sauvegarde du régime. Les juristes chinois peuvent se lancer à l’assaut de nouveaux territoires sociaux sans s’exposer à l’accusation de “subvertir” l’Etat.

Ainsi se dessinent les contours

d'un mouvement des droits civils chinois qui, tout en s'inspirant des valeurs de la contestation des années 1980, présente des aspects inédits. Il ne s'adosse à aucune organisation structurée, est multi-forme, diffus, éclaté. Il fonctionne plutôt en réseau, ce qui rend plus compliqué le type d'écrasement dont ont été victimes les fédérations étudiantes de 1989 ou la secte bouddhiste-taoïste Fa Lun Gong en 1999. Il récuse l'idéologie. Son mot d'ordre est la bonne

application du droit existant. La Constitution, riche en potentialités citoyennes, est son texte sacré. Il est légaliste plus qu'oppositionnel - même s'il y a souvent beaucoup de malice à prouver que l'attitude des officiels est illégale. "Nous sommes plus techniques et raisonnables qu'en 1989", déclare au Monde He Weifang, l'une des figures du mouvement.

Enfin, le mouvement s'enchâsse dans des luttes sociales concrètes. Il délaisse l'Etat pour la société.

Puisque la réforme du sommet est impossible, il harcèle la base de la pyramide. Ce glissement permet aux intellectuels de renouer le lien avec un petit peuple que sollicitent aussi des sirènes concurrentes, plutôt antilibérales, celles du néo-maoïsme ou du sectarisme millénaire. Sans doute cette jonction entre intellectuels libéraux et couches populaires est-elle chargée d'ambiguïté.

Source :Frédéric Bobin, Le Monde, 23 février 2005

Union merger

America's second and fourth largest industrial unions merged 12 April, creating North America's largest industrial union. ICEM affiliates United Steelworkers and PACE are officially one following a resounding voice Vote of

approval from delegates representing PACE local unions at a special convention in Las Vegas, Nevada. The Steelworkers' Executive Board had already approved the merger in January. The merged union now has 850,000 members

and is called the United Steel, Paper and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied-Industrial and Service Workers International Union, or simply USW.

ICEM In Brief, 29, 18 April 2005

Ending corporate privileges and secrecy around lobbying in the European Union

Over 90 civil society groups (as of 18 May 2005) from around Europe have already signed on to the call for "Ending corporate privileges and secrecy around lobbying in the European Union", the founding statement of the Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU). The statement welcomes the 'European Transparency Initiative' (ETI), but stresses that the ETI must include a mandatory system for lobbying disclosure in order to enable democratic scrutiny of the role of lobbyists in EU policy-making.

Over 15,000 professional lobbyists now operate in Brussels, a

large majority representing business interests. Yet, ethics and transparency rules around lobbying are virtually non-existent. Beyond the problem of business spending ever-increasing amounts to influence the political process, the European Commission has developed a tradition of awarding privileged access to corporate interests. The enormous influence of corporate lobbyists undermines democracy and all too frequently results in postponing, weakening or blocking urgently needed progress in EU social, environmental and consumer protections.

The 'European Transparency Initiative' (ETI), launched in March 2005 by European

Commissioner Siim Kallas, in particular, aims to address the current lack of mandatory regulation and reporting of lobbying activities.

The undersigned organisations demand the following: (1) EU lobbying disclosure legislation; (2) An improved Code of conduct for European Commission officials; (3) The Commission must terminate cases of privileged access and undue influence granted to corporate lobbyists.

For instance, joint taskforces in which corporate interests are represented while public interest NGOs are not (such as "Cars 21" which consists of Commission officials, CEOs and lobbyists from the automobile industry, but no

environmental NGOs), or the privileged status accorded to business lobby groups like the European Services Forum and the

Trans-Atlantic Business Dialogue.

These are considered as minimum requirements if the 'European Transparency Initiative.

*The statement, which will be officially launched in early June, is online at:
<http://www.corporateeurope.org/alter-eu.html>*

Forum international sur les interfaces entre politiques et sciences sociales

Un Forum international sur les interfaces entre politiques et sciences sociales, qui aura lieu à Buenos Aires, Argentine, du 5 au 9 septembre 2005 et, en parallèle, à Montevideo, Uruguay, du 6 au 8 septembre 2005.

Réunissant de multiples acteurs – représentants du monde académique et politique, des organisations régionales et internationales et des ONG – le Forum propose un cadre innovateur pour jeter un pont entre ces différentes sphères.

L'appel à des propositions d'ateliers est ouvert jusqu'au 15 avril 2005. Pour toute information concernant l'organisation d'un atelier ou les modalités d'inscription : www.unesco.org/shs/ifsp

*Information :
www.unesco.org/shs/ifsp/themes_fr*

2005 Virginia Hodgkinson Research Prize

Independent Sector is now accepting nominations for the 2005 Virginia A. Hodgkinson Research Prize. The Hodgkinson Prize was established by *Independent Sector* in 1995 to recognize outstanding published research that advances our understanding of philanthropy, voluntary action, nonprofits, and civil society in the United States and around the world.

The prize is named in honor of Virginia Ann Hodgkinson, who is renowned worldwide as a driving force behind the development of research on the nonprofit sector

and voluntary action. Dr. Hodgkinson served as Vice President for Research at *Independent Sector* from 1983 to 1996. During her tenure at *Independent Sector*, she inaugurated two groundbreaking studies, "Giving and Volunteering in the United States" and the Nonprofit Almanac: "Dimensions of the Independent Sector".

The Hodgkinson Prize is awarded to published researchers and practitioners who work in or with the voluntary sector. The research article, report, or book must have

been published within the last three years.

Interested applicants should submit at <http://www.independentsector.org/programs/research/vah-form.html>

The nomination deadline is June 24.

Award recipients will be announced at the *Independent Sector* 25th Anniversary Conference, in Washington, D.C., October 23 to 25, 2005. The award includes an honorarium of \$2,000 for first place and \$1,000 for second place.

Contact: <http://www.istr.org>

Some items in recent issues:

Parmi les thèmes traités récemment :

Issue number:
Numéros :

Transnational actors in the international system <i>Les acteurs transnationaux dans le système international</i>	2/2000, 3/2001 4/2002, 3/2004
The recognition of the legal personality of INGOs <i>La reconnaissance de la personnalité juridique des OING</i>	3/1986, 3/1990, 5/1990, 3/1995
Cooperation between INGOs and IGOs <i>La coopération entre les OING et les OIG</i>	6/1999, 6/2000, 3/2003, 4/2003
Sociology of international relations <i>Sociologie des relations internationales</i>	3/2001, 4/2002, 1-2/2003, 3/2003
Social movements, trade unions and cooperatives <i>Mouvements sociaux, syndicats et coopératives</i>	3/1997, 5/1999, 1/2001, 4/2004
Economic and trade issues <i>Questopms économiques et commerciales</i>	5/1998, 3/2002, 4/2003, 1/2005
Environmental problems <i>Les problèmes écologiques</i>	4/1995, 2/1996, 3/2000, 2/2001
Humanitarian aid and humanitarian law <i>L'aide et le droit humanitaires</i>	2/1996, 2/1999, 2/2001, 4/2002
Language, culture, communication and gender <i>Langage, culture, communication et genre</i>	1/1999, 6/1999 2/2000, 4/2004
Civil Society and the State <i>La société civile et l'Etat</i>	4/2000, 2/2001, 4/2004, 1/2005
Latin American and North-American Associations <i>Les associations latino-américaines et nord-américaines</i>	6/1989, 3/1990, 1/1993, 4/1996
African Associations <i>Associations africaines</i>	1/1999, 4/2002, 4/2003, 1/2005
European Associations <i>Les associations européennes</i>	3/2000, 6/2000, 1/2002, 3/2003
Arab Associations <i>Associations arabes</i>	1/1998, 6/1999, 2/2001, 1/2005
Asian Associations <i>Associations asiatiques</i>	2/1997, 6/1999, 3/2003, 1/2004

Some authors / ont publié dans nos colonnes :

Chadwick Alger, Benjamin R. Barber, Chérif Bassiouni, Mohammed Bedjaoui, Jan Berting, Maurice Bertrand, Elise Boulding, Boutros Boutros-Ghali, Daniel Cohen, Jacques Delors, Adama Dieng, Francis Fukuyama, Françoise Gadet, Johan Galtung, Susan George, André Gorz, Group of Lisbon, Robin Guthrie, Jürgen Höffner, Bill Jordan, Alexandre Kiss, Alain Labrousse, Ronnie D. Lipschutz, Marc Luyckx, Federico Mayor, Elikia M'Bokolo, Marcel Merle, Morton Mitchnik, Edgar Morin, Basarab Nicolescu, Ignacio Ramonet, François Rigaux, Nigel Rodley, John G. Ruggie, Wolfgang Sachs, Pierre de Senarclens, Jan Aart Scholte, Vaudana Shiva, Dusan Sidjanski, Rodolfo Stavenhagen, Rajesh Tandon, Charles Taylor, Fernand Vincent, Peter Waterman.

