

Le pouvoir des milliardaires philanthropes dans la politique mondiale

par Peter Hägel

À l'heure où les rumeurs conspirationnistes accablent certains milliardaires, qu'en est-il du pouvoir réel des milliardaires philanthropes, que ce soit George Soros dans la Révolution géorgienne en 2003, ou Bill Gates dans l'écosystème de la santé mondiale ?

Pendant la crise du Covid-19 au printemps 2020, Bill Gates a détrôné George Soros comme principale cible des théories conspirationnistes concernant des milliardaires philanthropes¹. Comme pour Soros auparavant, des affirmations insensées le concernant sont devenues virales, bien qu'elles aient été réfutées par des vérificateurs de faits (« *fact-checkers* »). Ces rumeurs sont intéressantes à analyser, car elles révèlent les craintes et les projets politiques qui les sous-tendent. Nombre d'entre elles sont dirigées contre une personne en particulier, comme les propos antisémites qui visent George Soros ou ceux des anti-vaccins qui attaquent Bill Gates. Mais certains s'inscrivent également dans la tradition du populisme démocratique, qui mobilise les masses contre les élites, perçues comme distantes, occultes et n'ayant pas à rendre de comptes (Fenster 2008). Gates et Soros ont attiré le mépris des anti-mondialisation et des anti-élite, car ils sont aujourd'hui les philanthropes transnationaux les plus puissants de notre époque.

¹ Damien Leloup et William Audureau, « Coronavirus : comment le milliardaire américain Bill Gates cristallise la haine des complotistes », *Le Monde*, 23 Mai 2020.

Le premier principe directeur de la Fondation Bill et Melinda Gates (BMGF) avait stipulé qu'il s'agit d'une « fondation familiale animée par les intérêts et les passions de la famille Gates » ; jusqu'à ce jour, la fondation ne compte que trois administrateurs : Bill et Melinda Gates, et, dans le rôle de l'investisseur silencieux, Warren Buffett. George Soros, lorsqu'il a développé sa philanthropie internationale dans les années 1990, aimait à se considérer comme un « homme d'État apatride » : « je mène une politique étrangère, ... [m]on but est de devenir la conscience du monde » (Kaufman 2002 : 293). Cette conception de soi remplace la politique publique par l'entreprise privée. Cela crée de sérieux problèmes pour l'autodétermination démocratique, surtout lorsque cette action a lieu à l'échelle transnationale, et que les philanthropes milliardaires interviennent dans d'autres pays que le leur. Au niveau mondial, les questions normatives sont plus complexes, car il ne s'agit pas d'une arène démocratique au départ.

Le pouvoir de la philanthropie milliardaire

Pour les super-riches de ce monde, en particulier aux États-Unis, la philanthropie fait partie de la culture de l'élite, et la majorité s'en tient aux domaines de la santé, de l'éducation et des arts (Wealth-X 2016 : 10-12, Ostrower 1995, Adloff 2010). Au sommet, cependant, les milliardaires ont souvent recours à la philanthropie comme à un outil d'entrepreneuriat social, en essayant de contourner, de remplacer ou de façonner les politiques publiques, ce qui en a fait l'objet d'enquêtes critiques (Callahan 2017, Reich 2018). En conduisant une analyse sur près de 200 philanthropes parmi les plus actifs des États-Unis, Kristin Goss a constaté que « plus de la moitié d'entre eux ont un intérêt sérieux pour les politiques publiques », parmi lesquels seize se concentrent sur les affaires internationales et la politique étrangère (Goss 2016: 445f). La politique mondiale reste donc un intérêt minoritaire, mais, Gates et Soros, deux personnes aux ressources exceptionnelles, se sont aventurés dans ce domaine, chacun avec une forte détermination à construire un monde meilleur, en conformité avec leurs idéaux. Dans le cas de Soros, cela signifie « construire des sociétés ouvertes » (*open societies*) dans l'esprit de Karl Popper (Soros 2011) ; pour Gates, c'est réduire la pauvreté et « sauver des vies » grâce à des solutions biomédicales, principalement la vaccination².

Gates et Soros ont tous deux atteint le statut de leader du marché avec leurs entreprises : Gates avec Microsoft, Soros avec le fonds Quantum, longtemps le fonds spéculatif le plus rentable (Kauffman 2002 : 134-146). Au mitan de leur vie, l'un et l'autre ont fait le choix de réorienter leurs ressources matérielles et leurs compétences entrepreneuriales vers la philanthropie – une philanthropie globale et axée sur les résultats, comme l'étaient leurs anciennes activités. Tous deux ont fait le choix d'intervenir dans des domaines où leur expérience professionnelle, leurs compétences, leurs connaissances et leur sens des affaires

² Bill and Melinda Gates, « Warren Buffett's Best Investment », 14 Février 2017.

pouvaient faire florès. Soros a excellé dans ce que l'on appelle le macro-investissement, pariant sur les résultats des grandes tendances et trajectoires de l'économie politique internationale, ce qui correspond bien à sa philanthropie politique transnationale. Gates a construit Microsoft en mettant l'accent sur le développement de produits et la technologie, qu'il a pu transposer dans son approche de la santé mondiale³.

Leurs ressources financières sont immenses, car, contrairement à d'autres milliardaires dont la richesse est liée à leurs entreprises, il s'agit principalement de fortunes liquides, issues de l'accumulation des revenus du capital via des sociétés d'investissement – Cascade Investment pour Gates, Quantum pour Soros. Entre 1994 et 2019, Gates et sa femme ont transféré plus de 35,8 milliards de dollars à leur fondation, tandis que leur patrimoine personnel est resté, selon Forbes, à plus de 100 milliards de dollars. Le patrimoine de Soros ne comptait que 8,3 milliards de dollars en 2019, une somme qui a beaucoup diminué depuis 2017, car il a, entre-temps, donné 18 milliards de dollars à sa fondation Open Society, pour établir un fonds de dotation et pour éviter l'impôt⁴. De telles sommes concurrencent et dépassent les budgets de nombreux États. En 2018, la Fondation Gates représentait 8,3 % des dépenses mondiales en matière de santé (3,2 milliards de dollars) ; seuls les États-Unis (13,2 milliards de dollars) et le Royaume-Uni (3,3 milliards de dollars) disposaient de budgets plus importants⁵.

Le pouvoir de Gates et de Soros est, par essence, dispositionnel⁶ (Hägel 2020 : 110-116, 246-259) : leur richesse personnelle leur offre une grande flexibilité pour choisir des projets et des partenaires, et pour en changer à chaque fois qu'ils trouvent de nouvelles priorités ou des associés plus appropriés. En général, Soros et Gates fournissent un financement à court terme qui nécessite d'être renouvelé. Comme les bénéficiaires savent que le financement du milliardaire peut aller ailleurs, ils sont incités à anticiper et à se conformer aux souhaits du donateur. « [L]'influence de la BMGF est évidente dans la réaction et la remise en question des intérêts et de la posture de la fondation » (Harman 2016 : 355). Afin d'exercer leur pouvoir au-delà des frontières, Gates et Soros s'appuient sur leurs organisations, qui font office de têtes de pont et de courtiers locaux. En 2019, le réseau des Open Society Foundations de Soros comptait des bureaux dans 38 pays étrangers, et la Fondation Gates dans sept. Comme ces institutions dépendent entièrement de l'argent du milliardaire, on peut s'attendre à ce que leurs employés réalisent les objectifs définis par leur financeur. Le personnel local peut fournir au milliardaire des informations et des contacts dans le pays, ce qui, au fil du temps, génère un capital social en plus du capital financier (Burt 2004). Les institutions du milliardaire à l'étranger peuvent donc l'aider à identifier et à recruter des alliés prometteurs, avant d'assumer la fonction plus banale de canal d'influence en déboursant de l'argent. Dans tout cela, le fait qu'ils soient des acteurs

³ Bill Gates, « Testimony Before the Senate Committee on Foreign Relations », 10 Mars 2010.

⁴ Voir Katherine Burton et Peggy Collins, « George Soros Pours Billions Into Charity Ahead of Tax Deadline », *Bloomberg*, 17 October 2017.

⁵ Les données sont issues du *Institute for Health Metrics and Evaluation*. Le deuxième plus grand donateur était l'Allemagne (US\$ 1.7 Md).

⁶ *Dispositional power* : Selon Peter Morriss (1987: 14-28, 80-97), la capacité d'acter constitue déjà une forme de pouvoir.

extérieurs peut donner à ces philanthropes des avantages stratégiques pour perturber les réseaux politiques existants. « Les challengers extérieurs font souvent des adversaires plus efficaces parce qu'ils ne sont pas liés par les conventions du domaine d'action stratégique, mais sont au contraire libres d'apporter de nouvelles définitions de la situation et de nouvelles formes d'action sur le terrain » (Fligstein & McAdam 2012 : 99f).

Le fonctionnement de ces mécanismes peut être observé au cours de ce qui est appelé la « Révolution des Roses » en Géorgie, lorsque Soros a donné du pouvoir aux mouvements d'opposition qui allaient battre le président Edouard Chevardnadze lors des élections de 2003. Alors que l'UE et les États-Unis avaient également encouragé la tenue d'élections libres et équitables, les observateurs s'attendaient à un changement de pouvoir progressif avec divers scénarios de compromis. Soros, cependant, avait le projet plus ambitieux d'importer le modèle de la « révolution électorale », qui avait précédemment conduit à un changement de régime en Slovaquie et en Serbie (Bunce & Wolchik 2011). En 2002, frustré par la corruption croissante en Géorgie, le milliardaire a commencé à promouvoir l'adversaire de Chevardnadze, Mikheil Saakashvili, et a mis un nouveau directeur exécutif, l'organisateur stratégique Alexander Lomaia, en charge de son Open Society Foundation Georgia (OSGF). Lomaia a rassemblé six ONG influentes dans le « Democracy Coalition Project », et a ensuite financé la formation et les activités du mouvement étudiant Kmara, ainsi que, par le biais de publicités payantes, la couverture télévisée pro-opposition de la principale chaîne privée, Rustavi-2. L'organisation d'actions hautement symboliques par Kmara, comme l'incendie des drapeaux, et leur diffusion à grande échelle sur la chaîne Rustavi-2, ont donné l'impression qu'il s'agissait d'un soulèvement citoyen. Lors de l'épreuve de force victorieuse de la Révolution des Roses, lorsque Saakashvili a pris d'assaut le parlement le 22 novembre 2003, Lomaia était à ses côtés, et est devenu plus tard le ministre de l'Éducation et des Sciences de Saakashvili. Tout au long du processus, le réseau de l'OSGF, développé au cours de la décennie précédente, a été plus précieux pour la formation d'une coalition que pour le financement réel des forces d'opposition, qui, d'après ce que l'on sait, s'est élevé à moins d'un million de dollars US (Hägel 2020 : 214-235).

Si Soros a d'abord déclaré : « Je suis ravi de ce qui s'est passé en Géorgie, et je suis très fier d'y avoir contribué »⁷, il a ensuite tenté de minimiser son rôle, afin de protéger son réseau Open Society. En réponse à ce qui s'est passé en Géorgie, la Russie et d'autres régimes autoritaires post-soviétiques, tels que l'Ouzbékistan ou le Kazakhstan, ont restreint le travail des fondations locales de Soros (Soros 2011 : 33f). Pourtant, dans un document interne non public du réseau Open Society Foundations, qui a été divulgué durant l'été 2016, probablement par des pirates informatiques russes, la reconstitution du passé de l'OSGF confirme son rôle central : « Dès ses premiers jours, l'OSGF a eu un impact profond sur la vie politique et civique de la Géorgie, comme l'ont démontré les événements de la pacifique "Révolution des roses" de 2003. Plusieurs ONG qui avaient été encouragées et soutenues par l'OSGF ont joué un rôle central dans les manifestations pacifiques qui ont mis fin au règne d'Edouard Chevardnadze et,

⁷ David Holley, « Soros Invests in His Democratic Passion », *Los Angeles Times*, 5 Juillet 2004.

à la suite de la passation de pouvoir à Mikheil Saakashvili, de nombreux membres du personnel de l'OSGF sont partis pour occuper des postes au sein du nouveau gouvernement ».⁸

La Fondation Gates semble avoir une logique moins politique que le réseau Soros – qui pourrait être contre le fait de « sauver des vies » ? Pourtant, la question de savoir comment améliorer au mieux la santé mondiale est très débattue, notamment en ce qui concerne les approches et les priorités, par exemple les soins de santé de base ou les solutions biomédicales, les maladies transmissibles ou non transmissibles. Puisque sa Fondation est un financeur clé dans ce domaine, Gates peut exercer une influence sur les lignes d'action et les choix politiques (Hägel 2020 : 188-214). Lorsque la BMGF offre un financement aux pays en développement, elle le fait souvent sous la forme de « matching grants », qui nécessitent un cofinancement du gouvernement bénéficiaire et ont donc un effet sur les budgets nationaux de santé. La BMGF finance de grands programmes de recherche scientifique et, en 2019, elle était impliquée dans au moins 35 partenariats public-privé (PPP) différents. Dans ces partenariats, les entreprises pharmaceutiques coopèrent avec des organisations gouvernementales et à but non lucratif, par exemple au sein de l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI), dont le conseil d'administration comprend, parmi ses quatre sièges permanents (outre l'OMS, l'UNICEF et la Banque Mondiale), la BMGF. En 2018, la Fondation Gates était le deuxième plus grand contributeur, après les États-Unis, au Fonds général de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)⁹, avec des dons qui étaient, pour la plupart, affectés à des projets spécifiques dans le domaine des maladies infectieuses et de la vaccination.

Ainsi, la Fondation Gates a dépassé la simple influence – elle a acquis une autorité, le droit de participer officiellement à la gouvernance de la santé mondiale. Gates et son épouse ont été invités à trois reprises à prendre la parole à l'Assemblée mondiale de la santé, et le milliardaire a apparemment été moteur dans la politique de l'OMS lorsque celle-ci a déclaré une « décennie des vaccins » en 2012. Le « droit de gouverner » de Gates est un cas de « délégation » d'autorité (Green 2014 : 10-14, 33-36), car il dépend de l'approbation explicite de l'OMS et de ses États membres. Cette délégation d'autorité est aussi motivée par ce que Gates et sa fondation peuvent offrir : des ressources financières, mais également, de plus en plus, une expertise. L'Institute for Health Metrics and Evaluation, financé par la BMGF, est aujourd'hui la principale source de données sur la santé dans le monde, et devenue partenaire officielle de l'OMS en 2015. Gates lui-même, tout comme il était désireux de maîtriser le code de programmation lorsqu'il dirigeait Microsoft, a acquis une maîtrise accrue du savoir-faire technique en matière de santé mondiale et publie régulièrement dans les médias scientifiques et d'information (Gates 2015, 2018).

⁸ Voir en ligne : « Open Society Georgia Foundation Strategy for 2014-2017 ».

⁹ Les données sont issues du *Institute for Health Metrics and Evaluation*.

Limites et perspectives de la philanthropie milliardaire

À première vue, les milliardaires qui utilisent leur philanthropie pour intervenir dans la politique d'autres États violent le droit à l'autodétermination collective. Cependant, cela se produit généralement de manière tout à fait légale, si les droits civiques, économiques et politiques, tels que la liberté de réunion, d'investissement ou de parole, suivent le principe libéral de non-discrimination entre les nationaux et les étrangers. Lorsque les milliardaires agissent au niveau transnational, les tensions au sein du libéralisme moderne se font sentir : la liberté individuelle entre en conflit avec l'autodétermination démocratique, et les conceptions nationales du *demos* s'opposent aux idéaux cosmopolites. Il n'a jamais été facile de trouver un équilibre au sein de ces tensions et on ne peut s'en remettre uniquement à la théorie politique. Pour les États illibéraux, les choix sont plus simples. Ces droits peuvent être retirés, comme Soros en a toujours eu conscience : « Une fondation ne pourra jamais rivaliser avec l'État, ... parce qu'un État a des pouvoirs de coercition » (1995 : 140). Il a souvent été confronté à ce pouvoir, en particulier en Russie, où les bureaux de sa fondation à Moscou ont fait l'objet d'une perquisition en 2003 et où ses activités ont été rendues illégales en 2015. En 2017, le gouvernement hongrois a commencé à fermer l'Université centrale européenne de Soros¹⁰. Si l'on rejette les méthodes coercitives et que l'on veut rester dans le modèle libéral, on pourrait essayer de réglementer la philanthropie des milliardaires de manière à la rendre plus publique et plus responsable, par exemple en exigeant des conseils d'administration plus représentatifs ou une plus grande transparence des fondations comme celles de Gates et de Soros.

Mais imposer trop d'obligations spéciales risque de pousser les milliardaires à utiliser le véhicule de la société à responsabilité limitée (LLC) au lieu de la fondation à but non lucratif, comme le font déjà Mark Zuckerberg et Laurence Powell Jobs pour leur philanthropie (Hägel 2020 : 248, 262f, 267f). Au niveau de la gouvernance mondiale, les questions de légitimité et de responsabilité sont plus complexes, car les États puissants dominent souvent. Le pouvoir de décision reste entre les mains d'une petite oligarchie d'États, institutionnalisée par le droit de veto des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies et par le vote pondéré au sein de la Banque mondiale et du FMI. Une coopération internationale fondée sur le consensus peut parfois permettre de surmonter ces lacunes démocratiques de la politique internationale. Pourtant, cet idéal de multilatéralisme est actuellement rejeté par les dirigeants ultranationalistes de nombreux grands États, qui considèrent les affaires internationales comme un jeu à somme nulle. Dans le domaine de la santé mondiale, l'OMS, dont les réponses à la grippe porcine de 2009 et à l'épidémie d'Ebola de 2014 avaient déjà été inadéquates (Kamradt-Scott 2018), s'affaiblit encore, la Chine tirant son épingle du jeu et les États-Unis se retirant¹¹. Dans ce contexte, et malgré les nombreux problèmes que posent les milliardaires exerçant du

¹⁰ Shaun Walker, « Russia bans two Soros foundations from disbursing grants », *The Guardian*, 30 Novembre 2015 et Marc Santora, « George Soros-Founded University Is Forced Out of Hungary », *The New York Times*, 3 décembre 2018.

¹¹ Hinnerk Feldwisch-Drentrup, « How WHO Became China's Coronavirus Accomplice », *Foreign Policy*, 2 Avril 2020.

pouvoir, la santé mondiale pourrait avoir besoin que Bill Gates participe plus, et non moins, à l'intérêt général. Parlant comme un ministre de la santé mondiale, dans un entretien à la BBC le 12 avril 2020¹², Gates a souligné que, depuis 2015, « moi et d'autres experts de la santé » avions averti qu'une pandémie mondiale « était la plus grande menace potentielle à laquelle le monde pourrait être confronté ». Il a ensuite réprimandé les gouvernements pour ne pas s'être suffisamment préparés à l'épidémie de Covid-19. Malgré son attitude « droit dans ses bottes », son analyse s'est avérée tout à fait pertinente. Son approche technocratique n'est pas la seule ni la meilleure réponse, et les théories conspirationnistes de plus en plus nombreuses devraient montrer à Gates que sa gestion individualiste des politiques publiques doit être repensée. Néanmoins, ses ressources, son expertise et son engagement en faveur de la santé mondiale ne peuvent être remplacés dans un avenir proche.

Traduit de l'anglais par Anne Monier.

Publié dans lavedesidees.fr, le 27 avril 2021.

¹² Bill Gates, « Few countries will get 'A-grade' for coronavirus response », *BBC*.