



# STEWART PATRICK

Senior fellow et directeur du programme sur les institutions internationales et la gouvernance mondiale au Council on Foreign Relations (CFR)

## Introduction

Je suis attaché supérieur de recherche au Council on Foreign Relations et je dirige un programme sur les institutions internationales et la gouvernance mondiale. Parmi nos projets en cours, il y a le Global Governance Monitor (le suivi de la gouvernance mondiale) : il s'agit de l'effort le plus exhaustif jamais tenté de cartographier et d'évaluer en ligne les cadres de coopération internationale existants dans un grand nombre de domaines tels que la non-prolifération nucléaire, la finance mondiale, les océans, le changement climatique, la santé publique mondiale, la limitation des conflits armés, et le terrorisme, auxquels viendra bientôt s'ajouter les droits de l'homme.

C'est un grand honneur de présider cette session sur l'état de la gouvernance mondiale et surtout d'accueillir deux experts aussi brillants. Sean Cleary, entre autres fonctions, est le président de Strategic Concepts et un éminent ancien diplomate sud-africain. Nous sommes également ravis d'accueillir Bruno Lafont, le président-directeur général du Groupe Lafarge. Qui, en plus d'être un des sponsors de la World Policy Conference, possède une vaste expérience dans le domaine de l'activité économique.

Hier, lors de la séance d'ouverture, Thierry de Montbrial a déclaré qu'un des défis les plus importants du 21<sup>e</sup> siècle sera la question de la gouvernance mondiale et de l'efficacité des cadres multilatéraux pour traiter des enjeux mondiaux, étant donné que l'interdépendance accrue entre les pays est devenue non seulement politique, sécuritaire, économique et écologique, mais aussi morale. Certes, nous avons évidemment connu des ajustements en matière monétaire et financière à la suite de la crise financière qui a frappé le monde, mais, dans d'autres domaines, nous constatons surtout une inertie et un immobilisme qui perdurent en dépit de la multiplication des défis, des risques et des vulnérabilités.

La gouvernance mondiale est évidemment un concept insaisissable qui se prête à de multiples définitions contradictoires. Dès qu'il en est question certaines personnes aux États-Unis dégagent leur révolver, qui n'est pas un objet qui fait défaut dans ce pays ! Comme je travaille au Council on Foreign Relations et dirige un programme de gouvernance mondiale, je reçois très fréquemment des courriers électroniques en provenance de théoriciens du complot, dont certains sont hauts en couleur. Dans un de mes courriels préférés, mon correspondant m'explique que Belzébut a échoué à appliquer la gouvernance mondiale dans la Tour de Babel, ce qui veut dire que, malgré mon intelligence et mes capacités, je ne réussirai pas non plus. Beaucoup de mes correspondants électroniques font preuve d'une grande culture biblique.

Quoi qu'il en soit, et aux fins de cette session, je définirais la gouvernance mondiale comme un effort collectif mené par des acteurs étatiques aussi bien que non étatiques de relever des défis communs qui dépassent les limites des frontières nationales. Il s'agit, en l'absence de gouvernement mondial, d'un effort de créer ce que je considère comme un ordre raisonné et de promouvoir une collaboration politique mondiale. La gouvernance mondiale est évidemment plus complexe à réaliser dans le cas d'un système d'États souverains dépourvu d'une autorité politique globale. Ce que nous constatons souvent est une coopération horizontale entre gouvernements pour négocier de nouvelles normes et règles de comportement et pour les ancrer dans des institutions censées fournir les biens publics et atténuer les maux mondiaux. De fait, la plupart des organisations et des systèmes de coopération internationaux n'ont pas le pouvoir de faire respecter la conformité aux décisions collectives. Nous répugnons tous à la perspective d'un gouvernement mondial, et pourtant en raison de son absence la gouvernance est une mosaïque de dispositifs institutionnels.

Beaucoup de ces dispositifs sont intergouvernementaux, tandis que certains sont de véritables organisations mondiales, telles que l'ONU, les institutions financières internationales et l'OMC. Mais, de plus en plus, comme cela a été souligné lors de la dernière session, nous voyons aussi apparaître une régionalisation de la politique. Cela donne naissance à des organisations régionales telles que l'Union Africaine (UA), l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), qui se livrent à une concurrence entre elles tout en offrant des lieux de rencontre complémentaires aux forums mondiaux. D'ailleurs, à cet égard ; les tensions entre le niveau régional et le niveau mondial créent des dilemmes intéressants dans lesquels on a enfermé la gouvernance mondiale.

Face aux frustrations engendrées par le comportement des institutions internationales, il me semble qu'il existe au moins une tendance vers la coopération multilatérale à la carte ou informelle dans certains domaines et pour des tâches spécifiques, ainsi que le recours accru aux forums consultatifs permanents, qu'il s'agisse du G20 ou du G8. Cependant, comme Bruno l'a dit lors de la session sur la responsabilité sociale, la gouvernance mondiale dépasse de plus en plus les frontières étatiques car les entreprises et les acteurs de la société civile jouent un rôle croissant dans la définition de l'ordre du jour mondial et l'établissement de nouvelles normes en fournissant les ressources dans de nombreux cas et en contrôlant la conformité aux nouvelles règles instaurées. De nombreux partenariats public-privé novateurs font leur apparition, et même le Fonds Mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et la malaria compte la Fondation Gates parmi ses membres dirigeants. On peut aussi penser à la réglementation d'Internet, par exemple, ou à celle des industries extractives.

L'implication grandissante des ONG et du secteur privé en parallèle peut créer de sérieux problèmes de responsabilité et de légitimité. On considère souvent d'emblée que la participation accrue de la société civile mondiale rend automatiquement la situation plus démocratique, alors que ce n'est pas toujours évident en termes de responsabilité. Ce qui est clair c'est que l'offre et surtout la qualité de la gouvernance mondiale n'ont pas suivi la demande de dispositifs bilatéraux efficaces, et cela pour au moins deux raisons.

La première, qui a été un des thèmes de cette conférence, est que les questions transnationales résultant de la mondialisation et du progrès technologique mettent au défi les États souverains et les institutions internationales, car les menaces autrefois localisées ont de plus en plus tendance à déborder les frontières souveraines. En ce sens, la politique mondiale quitte son axe historique, qui était centré jusqu'à maintenant sur la gestion des relations entre les grandes puissances. Certes, la géopolitique conserve son importance, notamment en Asie orientale et dans la concurrence entre les États-Unis et la Chine, mais le cœur de la politique mondiale s'est largement décalée vers la gestion des risques et des vulnérabilités mutuelles, englobant l'instabilité financière, le climat, l'énergie et la sécurité, mais aussi la nourriture et l'eau, le terrorisme, la migration, la prolifération des armes de destruction massive, la cybercriminalité, les maladies infectieuses, et cætera.

Il est clair que l'architecture multilatérale dont nous avons héritée a du mal à s'adapter à ces nouveaux défis. Elle peine aussi à intégrer et à s'adapter à l'influence croissante d'acteurs non étatiques, tant malveillants que bienveillants. Du côté positif, ceux-ci peuvent inclure des entreprises, des ONG, des groupes de la société civile, des groupes de défense et des philanthropes. Du côté négatif, les acteurs non étatiques comprennent des acteurs illicites indépendants de toute contrainte de souveraineté, tels que des criminels, des terroristes ou des pirates informatiques qui peuvent passer les frontières et profiter du fait que les États sont contraints par leur souveraineté.

La deuxième grande tendance contextuelle est une immense et constante redistribution du pouvoir de l'Occident traditionnel vers les économies émergentes et les conséquences géopolitiques considérables qui l'accompagnent. Cette tendance est tout à fait évidente avec l'apparition du groupe des pays BRICS, mais elle va beaucoup, beaucoup plus loin que cela. Les pays en voie de développement, pour la première fois, représentent plus de 50 % du PIB mondial en 2011 et devraient atteindre 60 % d'ici 2025. Les pays de l'OCDE comptaient pour 60 % du PIB mondial en 1990, et d'ici l'année 2030 ce chiffre tombera à 30 %, soit la moitié, environ l'équivalent des pays BRICS, selon les projections actuelles. Il en résulte évidemment un fossé grandissant entre la répartition mondiale du pouvoir et celle de l'autorité au sein des institutions mondiales traditionnelles.

En réponse, les États-Unis et l'Occident au sens large se sont fixés comme objectif d'intégrer ces pays dans le système international en tant que « parties prenantes responsables, » pour utiliser la formulation célèbre de Robert Zoellick, alors Secrétaire d'État américain adjoint, à propos de la Chine en 2005. L'idée est qu'en contrepartie d'une

place à la table des négociations et d'une représentation plus importante, ces pays appliqueraient les normes et les règles internationales en vigueur et coopéreraient pour fournir des biens publics mondiaux, ce qui est un scénario séduisant et encourageant du point de vue de l'Occident traditionnel, mais qui se heurte à plusieurs problèmes, obstacles ou contraintes. J'en évoquerai quatre.

Le premier problème, que Thierry de Montbrial a abordé, est l'incertitude quant à l'adhésion des puissances émergentes aux valeurs fondamentales et aux normes mondiales prônées par les puissances établies, d'autant plus que les premières rechignent à permettre aux secondes de fixer les conditions de la responsabilité. Il reste donc à savoir qui fera prévaloir ses règles et ses valeurs, en sachant que les pays émergents veulent de plus en plus fixer les règles eux-mêmes et non pas simplement subir celles fixées par l'Occident.

Le deuxième obstacle important est que les puissances montantes sont plus enclines à jouir du prestige et des avantages que représente la position d'acteur majeur, plutôt que de contribuer à l'offre de biens publics mondiaux ; cette attitude se trouve renforcée par le statut de pays en voie de développement autoproclamé par bon nombre de ces pays, ce qui les classe parmi les États ayant d'énormes problèmes internes qui entravent le leadership collectif et le partage équitable des charges. Les États-Unis et l'Europe, par ailleurs, ont des difficultés à exercer leur leadership traditionnel.

Le troisième obstacle majeur est que les institutions et les régimes en place sont notoirement réticents au changement, dû en partie aux intérêts privés des détenteurs du pouvoir. Un excellent exemple de ce phénomène est l'Agence internationale de l'énergie. L'adhésion à l'Agence continue à être réservée, comme vous le savez, uniquement aux pays de l'OCDE, dont les droits de vote au sein de l'organisation sont déterminés par leur niveau de consommation de pétrole au milieu des années 1970. C'est un peu problématique quand vous savez que cette consommation occidentale, ou du moins celle des pays de l'OCDE, est quasi statique depuis ces années-là, alors qu'elle a été multipliée en Chine et en Inde par huit et six respectivement. Et pourtant ces pays ne sont pas admis à la table des négociations.

De plus, il peut être très difficile de réformer les institutions internationales, parce qu'il y a souvent des compromis cruciaux entre l'efficacité, la légitimité et la convergence d'opinion. C'est un sujet qui ressort souvent dans les débats sur le maintien du G8 face au G20, ou la création d'une sorte d'organisme intermédiaire raisonnablement représentatif mais plus efficace. L'exemple le plus flagrant d'inertie institutionnelle a été et reste le Conseil de Sécurité de l'ONU, dont les membres permanents n'ont pas changé depuis 1945.

La quatrième et dernière contrainte qui pèse sur la gouvernance mondiale ou internationale - que nombre d'intervenants au WPC ont mentionnée - est la gouvernance intérieure et la collision entre celle-ci et celle-là. La mondialisation a compliqué l'aspect politique intérieure de la coordination des politiques multilatérales et de la réforme de la gouvernance mondiale, et ce dans tous les États. Les objectifs au cœur de l'ordre du jour multilatéral actuel sont beaucoup plus intrusifs et complexes qu'auparavant. Les négociations commerciales ne concernent plus seulement les barrières non tarifaires et la réduction des droits de douane, mais portent dorénavant sur des choix de politique intérieure de toutes sortes. Quand on pense, par exemple, aux régimes d'inspection intrusifs d'accords telle que la Convention sur les armes chimiques ou aux règlements sanitaires internationaux de l'Organisation Mondiale de la Santé, on se rend compte que mettre en place la gouvernance mondiale exige d'importants sacrifices en matière d'autonomie politique intérieure et parfois de liberté d'action extérieure. Ceci est très problématique, en particulier dans des pays ayant une vie politique intérieure instable, auquel cas la démocratie n'est pas une panacée et peut souvent représenter même un désavantage dans ces domaines.

Le sens de la souveraineté nationale est donc bien vivant et s'impose même en Europe, semble-t-il. Il pose des questions significatives sur la façon d'instaurer les instruments de la gouvernance internationale, tout en préservant une dimension démocratique suffisante.

Après ces préliminaires sur ma conception de la gouvernance mondiale, je voudrais inviter nos intervenants, en commençant par Sean Cleary, à livrer quelques réflexions sur ce défi actuel. Je souhaite, à travers leurs observations ou ultérieurement, aborder trois questions au cours de cet atelier. L'une d'elles se rapporte à leur perception de l'état actuel de la gouvernance mondiale : où se situent les plus grands écarts et quelles sont les meilleures perspectives de



réforme ? La deuxième interrogation porte sur les puissances montantes et émergentes : faut-il considérer leur montée en puissance comme un défi fondamental à l'ordre occidental ou simplement comme impliquant la nécessité d'augmenter leur poids au sein d'institutions réformées ? La troisième question porte sur l'origine du leadership dans la future gouvernance mondiale : l'impulsion sera-t-elle toujours donnée par les États-Unis, où passera-t-elle à la Chine, ou fera-t-elle tout simplement défaut ?

Voilà mes premières questions. J'en ai d'autres encore, mais ce préalable étant posé, je me tourne d'abord vers Sean.