

# SEAN CLEARY

Président de Strategic Concept (Pty) Limited

Tout d'abord, je pense que vous avez tendu une superbe toile de fond qui prend en compte l'ensemble de la situation afin d'essayer de comprendre comment traiter les questions de gouvernance mondiale. J'ai particulièrement apprécié votre référence au noyau de l'affaire, qui montre que la raison pour laquelle nous sommes tellement préoccupés par la gouvernance mondiale est que nous sommes face à un large éventail de risques et de vulnérabilités que nous sommes incapables de résoudre correctement au niveau national. Nous n'avons pas de paradigme structuré aujourd'hui qui nous permette de développer un concept de base de la gouvernance mondiale. C'est une notion étonnamment nébuleuse qui affleure à l'esprit de l'orateur et de l'auditeur au cours de chaque débat sur cette question, qu'il ait lieu lors d'un séminaire d'études supérieures, au Conseil de Sécurité, à Durban ou partout ailleurs, y compris dans cette salle.

Le vrai défi, il me semble, est d'affirmer que la seule raison à la nécessité de la gouvernance est de permettre aux gens de vivre dans une harmonie relative au sein de la société. Si nous formions des systèmes auto-organisés, adaptatifs et non linéaires, nous n'aurions besoin d'aucune forme de gouvernance et le dispositif marcherait parfaitement et sans contrainte externe, mais hélas les choses ne fonctionnent pas de cette façon. La réalité de notre existence humaine, qui dépend probablement de nos origines biologiques, est que l'homme a un côté compétitif par nature, ce qui a été historiquement le moyen d'ancrer notre patrimoine génétique et de perpétuer l'espèce. Nous collaborons fréquemment, généralement en raison d'une certaine forme d'intérêt ou d'affiliation, et cela plus volontiers avec nos familles qu'avec des personnes extérieures, de même que nous favorisons les gens de notre propre communauté par rapport à ceux d'une communauté différente.

Parfois nous entrons en conflit et finalement l'objectif même de la gouvernance, et des systèmes politiques, se limite à mettre en place des repères normatifs qui permettent aux individus et aux sociétés ou communautés collectivement de coexister en minimisant le risque de conflit, d'optimiser leur collaboration ou coopération et de maîtriser la concurrence dans un cadre constructif qui évite qu'il ne dégénère en conflits.

Ce que je veux dire implicitement est qu'il est beaucoup plus facile de réaliser cela à un niveau micro communautaire, où chacun comprend les motivations et les intérêts des autres, ainsi que les règles du jeu. Si je peux prévoir les prochains coups des membres de mon entourage, il m'est relativement facile de jouer aux échecs. Les risques sont bien plus grands sur tous les plans s'il n'y a pas de possibilité d'anticipation, qui est bien sûr la raison d'être du commerce, à savoir : saisir toutes les possibilités de gains symétriques dans un contexte d'incertitude.

Par conséquent, l'objectif fondamental de nos actions à tous les niveaux de gouvernance est de chercher à maintenir cet équilibre entre la coopération et la concurrence sans que celle-ci ne dégénère en conflits. Je suis entièrement d'accord avec la définition donnée par Stewart Patrick de la gouvernance mondiale; elle consiste essentiellement à dépasser les frontières nationales, ce qui constitue encore le paradigme de la gouvernance démocratique, quand cela est nécessaire pour faire face aux risques et menaces de plus en plus importants et essentiellement exogènes à la sphère de contrôle de l'État-nation en raison de la nature même de chaque problématique particulière. La liste de ces problématiques est longue ; en règle générale, il me semble que la gouvernance mondiale ne devrait pas chercher à s'immiscer dans des lieux où cette condition préalable n'existe pas. Le but n'est pas que la gouvernance mondiale remplace la gouvernance des collectivités locales ou la gouvernance nationale ; il s'agit d'une démarche d'accompagnement pour traiter des problèmes à une échelle mondiale plus efficace qu'à des échelles plus modestes mais plus gérables.

Ce que nous avons fait n'est pas très intelligent. L'Académie des sciences de Suède a mené une étude pendant un an, qu'elle a achevée en mars 2011, dont le but était d'identifier l'éventail des instruments internationaux qui ont orienté le comportement international de différentes façons, que ce soient les traités, les accords ou d'autres structures, tous

multilatéraux, car nous ne parlons pas des accords bilatéraux. L'Académie suédoise a dénombré 158 000 accords, dont 90 % ont été conclus depuis 1945. Le simple fait que personne ne connaisse le contenu de ces accords que nous sommes théoriquement tenus de respecter, est en soi une illustration du dysfonctionnement des approches que nous adoptons tous à l'égard de cette question. Cela nous pousse à tenter de revenir à nos premiers principes pour comprendre pourquoi certaines formes de gouvernance mondiale sont nécessaires aujourd'hui et quelle pourrait être leur nature, parce que c'est le seul moyen, pour reprendre vos trois points, de dresser l'état des lieux actuel, penser à la façon dont les puissances émergentes sont susceptibles d'agir, et chercher à voir quelle forme de leadership pourraient naître.

Penchons-nous sur ce qui est arrivé dans le monde depuis les vingt dernières années, sujet que nous résumons généralement par le terme de « mondialisation » sachant que cette mondialisation a eu toute une série de conséquences remarquablement divergentes. Le paradigme de l'establishment qui a existé sous diverses formes depuis le traité de Westphalie renvoie à la création des États nationaux. Il s'est imposé en tant que modèle mondial depuis à peu près le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle lorsque les empires ont commencé à se fragmenter à une échelle significative après 1848 jusqu'au mouvement de décolonisation à partir de 1945. Un bon nombre de ces États ne sont pas des États-nations dans le vrai sens du terme ; aucune personne sensée ne dirait que la Belgique, la Suisse ou un certain nombre d'États africains sont des États-nations, mais ils sont néanmoins des États nationaux dans le sens où ils sont qualifiés pour devenir membres de l'ONU et d'autres institutions multilatérales.

Au début des années 1990, suite à la chute du mur de Berlin, l'Union soviétique a implosé et Francis Fukuyama a décidé de déclarer la fin de l'histoire au sens hégélien, sans banaliser cette constatation. Dès lors, le paradigme occidental opératoire stipula que les marchés libéralisés et la démocratie libérale étaient les éléments déterminants du reste de l'histoire à venir. La diffusion inéluctable de la démocratie libérale et l'expansion du libre jeu des mécanismes du marché devinrent un paradigme largement admis. Il y eut un certain rejet de ce paradigme jusqu'à l'année 1997 environ, notamment en Asie du Sud-Est, après quoi la crise asiatique suivie par la crise des marchés émergents ont semblé éloigner le modèle asiatique alternatif du centre des discussions sur la façon d'ordonner les systèmes politiques et économiques.

De manière générale, à partir de ce moment-là jusqu'au krach boursier déclenché par la chute du marché des « subprimes » en 2007, culminant dans la faillite de Lehman Brothers fin 2008, le paradigme sous-jacent était celui de la mondialisation. Il éliminait toute contrainte d'échelle, cherchant à s'appliquer le plus librement possible aux zones géographiques les plus étendues possibles, à la plus grande échelle quantitative plausible. Personne dans les écoles de commerce et relativement peu de personnes dans les parlements nationaux ou les écoles d'études internationales n'aurait plaidé contre cette thèse au cours de cette période. Il y avait de nombreux préalables, mais peu d'opposition significative à cette proposition.

Qu'avons-nous fait en conséquence de tout cela ? Tout d'abord, nous avons tiré de la pauvreté entre 1,5 et 2 milliards de personnes. Le phénomène qui a commencé en Chine en 1979 et s'est répété 18 ans plus tard en Inde a déclenché dans les pays en voie de développement une nouvelle opportunité pour l'avancement humain d'une ampleur sans précédent dans l'histoire mondiale. Cependant, au cours de ce processus, nous avons généré des degrés de complexité et d'interdépendance entre des systèmes économiques, sociaux et politiques qui dépassent complètement notre discernement et donc notre pouvoir de les modéliser et de les gérer. Nous avons engendré des niveaux de complexité tels dans le monde entier que les esprits humains n'ont absolument pas la faculté de comprendre.

Ce qu'il faut comprendre lorsqu'on établit des liens significatifs multiples est qu'une augmentation arithmétique du nombre d'éléments dans un système entraîne une augmentation géométrique du nombre de liaisons et une augmentation exponentielle du nombre de schémas. Pour vous effrayer un tout petit peu, 10 éléments donnent 45 liaisons et 35,184 milliards de schémas potentiels. La grande déception, c'est que votre mémoire de travail plafonne à sept plus ou moins deux caractères alphanumériques. Personne ici présente dans cette salle ou dans le monde n'a jamais été capable de mémoriser à court terme plus de neuf combinaisons aléatoires de chiffres et de lettres. Votre capacité à traiter des variables relationnelles, des éléments l'un par rapport à l'autre, est limitée à trois. Il y a un très petit pourcentage de gens, surtout des grands maîtres des échecs, qui ont réussi à atteindre jusqu'à quatre variations.

Par conséquent, plus nous créons des systèmes complexes, plus nous nous condamnons à ne pas pouvoir les comprendre ni les maîtriser. C'est la vérité qui sous-tend le défi auquel nous sommes confrontés actuellement. Le problème de cette extraordinaire complexité est qu'elle a engendré tout un ensemble de vulnérabilités qui sont maintenant endémiques dans les environnements que nous devons gérer. Nous avons une bien meilleure quoique toujours insuffisante compréhension des écosystèmes avancés complexes dans lesquels nous sommes ancrés en tant qu'espèce, et du système socio-économique mondial encore plus complexe par sa grande incertitude. La gouvernance mondiale doit comprendre que c'est là le défi et que c'est une tâche impossible à réaliser au niveau de complexité que je viens de décrire.

Il faut donc le ramener à un niveau qui permette d'envisager des solutions spécifiques, car dans l'abstrait, la situation dépasse l'entendement humain. Malheureusement, à la différence du « nuage numérique, » nous ne pouvons pas être interconnectés de telle sorte que notre intelligence humaine collective soit capable d'une perspicacité extraordinaire qui dépasse celle des intelligences individuelles. Je ne veux pas dire qu'il n'y a pas de « sagesse des foules » ; elle existe dans certaines circonstances, mais vous ne pouvez pas relier des cerveaux humains pour créer un système de gestion hautement complexe.

Cette complexité est renforcée par le fait qu'il y a eu un changement structurel fondamental dans l'équilibre du pouvoir géoéconomique et, par conséquent, du pouvoir géopolitique dans le monde. Toute personne qui connaît l'histoire mondiale sait que ce n'est qu'en 1820 que, pour la première fois, l'Asie a atteint un PIB inférieur à 50 % de celui du monde, en raison des premières avancées de la révolution industrielle occidentale, qui a transformé l'équilibre des forces et constitué le moteur de la croissance de ces 190 dernières années. Cependant, la vérité sous-jacente est qu'à cette époque le monde n'était pas aussi étroitement imbriqué et que, par conséquent, aucun des effets multiplicateurs dont nous parlons ne sont apparus aux 15<sup>ème</sup>, 17<sup>ème</sup>, 18<sup>ème</sup> et 19<sup>ème</sup> siècles. Ces effets sont principalement liés à l'histoire que nous vivons actuellement, et nous n'avons pas les instruments pour y répondre efficacement.

Voilà le problème principal : les institutions mondiales sont incapables de traiter ces enjeux de façon dynamique et par conséquent, font ce qu'elles excellent à faire, à savoir former des comités qui eux-mêmes possèdent des comités préliminaires qui à leur tour préparent le débat des comités. À ce propos, le débat du G20 ce matin était absolument charmant : le G20 des ministres des Finances consiste à préparer l'ordre du jour du sommet, et le G20 des ministres adjoints, selon la même configuration, a pour but de faire participer plus de personnes au travail de préparation requis. Vous créez une structure institutionnelle pour servir un instrument dysfonctionnel, parce que personne ne croit que le G20 est actuellement un cadre opérationnel efficace. Comprenez-moi bien : je ne suis pas opposé au G20. J'attire simplement l'attention sur la nature de la réaction institutionnelle dans ces circonstances, qui nous fait aboutir à 158,000 accords internationaux.

Ce n'est pas la voie du progrès. Ce n'est pas la solution au problème. Alors, de quoi s'agit-il ? Dani Rodrik a proposé une idée intéressante que je mentionne parce qu'elle est à contre-courant. Il argumente que nous avons créé une nouvelle échelle en matière de mondialisation, qu'il appelle « hypermondialisation » dont l'ampleur nuit à la responsabilité démocratique au niveau de l'État nation, Il faut donc prendre un recul important dans la plupart des domaines de l'hypermondialisation économique, comme il l'appelle. Il ne prétend pas que tout peut être géré à un niveau national dans les zones menacées par les « tragédies des biens communs, » telles que le climat, la pandémie potentielle et autres, mais il dit que nous avons créé des processus dysfonctionnels en dépassant les limites tolérables de ce que nous pouvons maîtriser. Même si je ne la préconise pas, je pense que cette thèse mérite l'attention et qu'elle vaut la peine d'être examinée sérieusement, parce que nous avons certainement outrepassé notre capacité à relever ces défis de manière efficace.

Je conclurai par les deux dernières questions de Stewart Patrick. Le contexte est constitué de trois événements qui ont inquiété et parfois choqué certains cercles, comme les marchés nouvellement émergents, et avant tout les pays BRICS et l'Asie : premièrement, les erreurs d'appréciation faites par les États-Unis en Irak et les tensions qui en ont résulté dans la zone allant du Golfe à l'Asie Centrale ; deuxièmement, le sentiment chez beaucoup de pays en voie de développement que les États-Unis n'ont pas pu gérer les effets de l'ouragan Katrina sur leur propre terrain ; et surtout, troisièmement, l'impression que Wall Street était responsable de la crise financière mondiale. J'exprime délibérément chacun de ces éléments en termes de perception et non pas en termes d'analyse. Cela ne génère pas pour autant un enthousiasme particulier à adopter les cadres normatifs du paradigme occidental de ces trente dernières années.

Je pense que ces paradigmes occidentaux de gouvernance mondiale sont de plus en plus remis en question tant intellectuellement que philosophiquement. En dehors du G20 et, plus particulièrement, en dehors du différend entre la Chine et les États-Unis sur la réévaluation du Renminbi et en dehors des effets de la seconde vague d'assouplissement quantitatif (QE2) sur les marchés émergents, nous n'en sommes pas encore arrivés au point où les paradigmes sont en opposition conflictuelle, mais il n'existe plus cette attitude de déférence respectueuse envers les opinions américaines que nous tenions encore pour acquise il y a quinze ans. Ce phénomène reflète une montée de la confiance en elle de l'Asie et des autres marchés émergents. Même les pays africains en échec deviennent plus critiques sur les faiblesses, les inadéquations et les lacunes du modèle occidental.

Cela donne naissance à un flot de réactions passionnelles, reposant en partie sur la déformation ou l'erreur d'interprétation, et en partie sur une appréciation exacte de la réalité. Je ne pense pas que l'on puisse projeter sur les trente années à venir les paradigmes normatifs sur lesquels nous nous sommes appuyés pendant les trente dernières années. D'où viendra le leadership nécessaire à l'élaboration d'un nouveau modèle de gouvernance mondiale ? Je ne pense pas qu'il pourra résulter du processus actuel. Au contraire, ce processus va probablement nous entraîner au bord du gouffre et je ne dis pas ça pour provoquer la sinistrose. La vérité est que le seul moment où le G20 a fonctionné vraiment efficacement a été en avril 2009, six mois après l'effondrement de Lehman Brothers. Au sommet du G20 à Londres, avec le système financier entier menaçant de s'écrouler, les leaders ont pu être solidaires, et, acculés au mur, convenir d'une position commune. La situation est semblable en ce qui concerne le résultat de la réunion du Conseil européen, que Jean-David a formulé aussi délicatement qu'il a pu.

En temps de crise, les gens sont généralement capables d'oublier leurs préoccupations immédiates pour parvenir à un accord. Cependant, si le pacte budgétaire européen n'est pas ancré sur le plan normatif et n'aboutit pas à des avantages tangibles et mesurables, on l'oublie une fois l'urgence passée. Il me semble donc que nous allons faire face à l'une ou l'autre des deux possibilités suivantes.

Une première possibilité est que les choses se gâtent beaucoup plus que jusqu'à présent probablement en raison d'une combinaison de perturbations financières et sociales, associée à de dangereux points d'inflexion pour nos "frontières planétaires." Ce sont les limites incertaines auxquelles nous faisons face en tant qu'espèce intégrée dans un écosystème mondial. Maintenant que nous sommes sept milliards d'habitants qui produisons, consommons et éliminons les déchets à une échelle sans précédent, nos activités entraînent la perturbation du système climatique, l'acidification des océans, la destruction des écosystèmes d'eau douce et le chargement biogéochimique. Atteindre le point de basculement par combinaison de certains de ces facteurs pourrait créer un choc majeur et nous forcer à rectifier complètement notre façon de penser ; réfléchissez aux effets de la Seconde guerre mondiale ; rappelez-vous ce qui a été réalisé en 1815 à Vienne après les guerres napoléoniennes ; pensez aux tentatives faites à Versailles au lendemain de la Première guerre mondiale. Et pensez aussi à la période aboutissant à l'année 1979 en Chine après les catastrophes dévastatrices des douze années précédentes.

**L'autre option consiste à faire preuve de plus d'humilité. Il faudrait cesser d'imaginer que nous avons toutes les réponses et que nous pouvons continuer à agir comme si de rien n'était. Il nous faut revenir à une échelle plus appropriée et à apprendre à dépasser les frontières disciplinaires. Il faut devenir plus respectueux des différences de valeurs et de systèmes normatifs par rapport à d'autres acteurs majeurs de notre monde partagé, et leur permettre de contribuer significativement au débat. Enfin, il convient de les encourager à participer de façon responsable à la création d'un système mondial plus ouvert et plus durable.**