



STEWART PATRICK

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

- J'ai le plaisir de résumer la discussion passionnante qui s'est déroulée au cours de notre session d'atelier au sujet de l'état actuel de la gouvernance mondiale.
- Avant de commencer, je souhaite sincèrement remercier Thierry de Montbrial de m'avoir invité à cette 4^e World Policy Conference – et plus généralement louer sa vision et son leadership dans l'organisation d'une réunion aussi intéressante. Nous rassembler doit demander des efforts herculéens. Mais le jeu en vaut assurément la chandelle.
- Le sujet de notre session était, d'une certaine manière, le sujet de toute cette conférence : un examen de la façon dont le monde s'adapte à l'interdépendance croissante en matière de politique, de sécurité, d'économie, d'écologie et de moralité. Nous avons étudié la manière dont les institutions existantes s'adaptent – ou ne parviennent pas à s'adapter – aux nouveaux défis mondiaux qui transcendent les frontières nationales : la montée des acteurs non étatiques, à la fois bienveillants et malveillants ; et particulièrement l'émergence de nouveaux centres mondiaux de puissance qui remettent en question l'ordre libéral occidental qui prédomine depuis 1945.

Quelques thèmes majeurs abordés :

Premier point : la complexité des questions du monde contemporain remet profondément en question la capacité des institutions existantes. L'adaptation de ces institutions s'avère plus qu'inégale. La plupart des institutions internationales ont été créées pour un monde différent, caractérisé par des problèmes westphaliens telle que la course à la puissance. Grâce à la mondialisation et à un impressionnant changement technologique, la nature de la politique mondiale s'est fondamentalement modifiée, de la gestion de risques communs sans précédent à l'instabilité financière, au réchauffement climatique, au terrorisme, à la prolifération des armes de destruction massive, en passant par l'épuisement des ressources, les maladies infectieuses ou la criminalité internationale, pour ne citer que quelques points. L'objet de la gouvernance mondiale est de permettre aux États – dans une collaboration de plus en plus étroite avec les entreprises et les acteurs de la société civile – de faire face aux problèmes qui transcendent les frontières souveraines ; de canaliser et de gérer leur concurrence, de faciliter la collaboration en vue de générer le bien public du monde et d'en atténuer les maux.

Ce défi est en partie cognitif. La complexité de l'interdépendance mondiale a dépassé notre capacité à percevoir les relations entre plusieurs domaines. Nous continuons à avoir des approches cloisonnées des problèmes internationaux, au lieu de leur préférer des approches pluridisciplinaires qui dépassent les frontières institutionnelles. Notre réaction habituelle consiste à nous contenter d'ajouter des accords et des institutions – on estime à 158 000 le nombre d'accords internationaux et autres instruments destinés à faire face aux problèmes mondiaux, la plupart ayant vu le jour après 1945. Sommes-nous seulement conscients de l'existence de ces accords ? Quelles relations les lient les uns aux autres ?

Nous vivons en outre dans un monde dans lequel les anciennes vérités se sont effondrées – ou du moins ne sont plus prédominantes. Considérons le consensus néolibéral qui a dominé la 'gouvernance mondiale' de l'économie politique

mondiale après la guerre froide. À bien des égards, ce consensus a été couronné d'un large succès, sortant 1,5 à 2 milliards d'individus de la pauvreté et ouvrant de nouvelles possibilités dans le monde développé. Mais il a en outre développé un niveau de connectivité qui dépasse notre capacité de compréhension et de contrôle. Suite à la crise financière internationale, il y a moins de déférence pour le paradigme occidental libéral. Et à cet égard, la crise financière internationale n'est peut-être que la partie immergée de l'iceberg. En matière d'écologie, nous sommes peut-être en train d'atteindre les limites de la planète, avec un changement climatique catastrophique. Devons-nous brider notre 'hyper-mondialisation' et la rendre plus gérable, puisque nos institutions clés ne parviennent manifestement pas à le faire ? Faut-il adopter une approche plus modeste ?

Deuxième point : la réforme des institutions internationales ne suit pas le rythme d'une réalité en mutation :

- Suite à la crise financière mondiale, les mécanismes de la gouvernance économique mondiale ont connu des innovations significatives, la plus importante étant l'accession du G20 au rang de premier forum pour la coordination économique. Des étapes supplémentaires comprennent la création du CSF, la redynamisation du FMI, ainsi que les modifications modestes et progressives des sièges et des quotas de vote des IFI, bien qu'elles soient encore en retard par rapport aux récents changements intervenus dans la puissance économique mondiale.
- Pourtant, même dans le domaine de la gouvernance économique mondiale, nous constatons certaines limites. Le G20 est une illustration. D'un côté, il s'agit de l'avancée la plus importante en matière de gouvernance mondiale depuis la fin de la guerre froide – le seul cadre dans lequel les dirigeants des principales puissances établies et émergentes se rassemblent sur un pied d'égalité formelle. Malgré l'ambition de le faire évoluer d'un comité de crise à un groupe directeur mondial plus stable, le G20 est sujet à des divisions internes et des dérives depuis sont apogée en avril 2009 lors du sommet de Londres. Il semblerait qu'en l'absence d'une crise et d'une 'solidarité de sauvetage', les préférences et les intérêts nationaux aient tendance à entraver toute avancée.
- De plus, de manière plus générale, il existe davantage de résistance aux réformes institutionnelles et à des domaines entiers pour lesquels les institutions n'ont pas encore vu le jour ou restent moribondes.
 - Le blocage le plus évident reste la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies, dont les membres permanents n'ont pas changé depuis 1945. Bien que le Conseil ne soit pas encore fondamentalement en crise, il se trouve sur une trajectoire descendante et une crise de sa légitimité est inévitable.
 - Au-delà du Conseil de sécurité, les participants ont remarqué de nombreux autres domaines auxquels les institutions ne s'étaient toujours pas adaptées. Parmi ceux-ci :
 - L'environnement : au-delà du changement climatique, l'urgence de la question écologique est prise en charge par un système réduit et dispersé de programmes et d'agences. Le moment ne serait-il pas venu de créer une solide organisation mondiale de l'environnement ?
 - Migration : aucun système international n'existe
 - Criminalité : les groupes criminels organisés sont les premiers à bénéficier de la mondialisation, et la réponse des institutions mondiales face à ce phénomène est déficiente
 - Energie : l'obsolescence accrue de l'AIE, dont les membres sont restreints, qui n'a pas réussi, malgré certains efforts, à inclure des nations de consommateurs telles que la Chine et l'Inde, ainsi que des États producteurs.
 - Le commerce : le sommet moribond de Doha a remis en question l'intérêt de l'OMC et encouragé la dépendance à des arrangements bilatéraux, régionaux et 'plurilatéraux'.
 - Pêcheries et crises des océans du globe.

Troisième point clé : la nature de la coopération multilatérale est en mutation

- L'insatisfaction et la paralysie des institutions mondiales, y compris les Nations Unies, mais également l'OMC et d'autres, encouragent une dépendance accrue à des organisations régionales et infrarégionales et de

façon plus informelle, à des accords adéquats sur des questions spécifiques et à des forums consultatifs souples comme le G8 et plus particulièrement le G20. En conséquence, nous vivons dans un monde de plus en plus 'multi-multilatéraliste' qui transcende l'ordre mondial centré sur les Nations Unies. Une telle souplesse s'accompagne d'avantages, mais des questions se posent sur la façon dont un tel multilatéralisme 'à la carte' est lié à un multilatéralisme 'à la Charte' – à savoir, la Charte des Nations Unies. De tels mécanismes sont-ils des compléments naturels aux organismes mondiaux inscrits dans la loi internationale ou au contraire des substituts ?

- La volonté de disposer de traités internationaux formels afin de résoudre des problèmes mondiaux complexes semble être une quête bien futile. En la matière, le changement climatique est un exemple type. Il n'est tout bonnement pas réaliste de partir du principe qu'un simple processus de négociations des Nations Unies – le CCNUCC et les réunions annuelles de la CdP – peut offrir une solution complète. Copenhague n'a pas été l'échec qu'on a bien voulu nous faire croire – et Durban ne le sera pas non plus. Les avancées sur ces questions internationales vont de plus en plus prendre la forme non pas d'accords contraignants, mais d'actions nationales menées en parallèle, idéalement accompagnées d'une surveillance.
- Les discussions ont souligné le besoin d'une cohérence politique poussée parmi les acteurs sans cesse plus nombreux de la gouvernance mondiale. Ce besoin ne concerne pas uniquement le système des Nations Unies dans son ensemble – ses départements, programmes et agences spécialisées. Plus généralement, en matière de gouvernance économique mondiale, il faut davantage de cohérence entre d'un côté, (1) la fonction officieuse de comité directeur du G20 pour la prise d'initiative et l'élaboration d'un programme, de l'autre (2) des organisations officielles telles que le FMI et la Banque mondiale qui mettent à exécution ces décisions, et enfin (3) un processus réformé de la coordination des Nations Unies, comprenant éventuellement le rôle accru d'un ECOSOC RÉELLEMENT réformé.
- Les discussions ont en outre souligné le rôle croissant et indispensable du secteur privé dans les solutions à apporter aux problèmes mondiaux. C'est assurément le cas pour le climat, dans les domaines de l'échange de droits d'émission, la technologie et le financement. Mais ceci est vrai également dans les domaines touchant au développement, à la santé mondiale (par exemples les vaccins). De même, le rôle de la société civile mondiale – dotée d'outils de réseaux sociaux et d'autres formes de connectivité – va continuer à croître et créer des normes et règles nouvelles (par ex. la coalition internationale contre les sous-munitions) ainsi que des campagnes de stigmatisation.
- Enfin, les discussions ont souligné le lien entre la gouvernance mondiale et la gouvernance locale – dans les deux cas au niveau étatique et infra-étatique. Une gouvernance mondiale efficace va nécessiter que les États et les localités renforcent et mettent en œuvre des décisions et des actions prises au niveau mondial.

Quatrième point : l'intégration des puissances émergentes au sein des institutions réformées de gouvernance globale ne sera pas chose facile. Dans son fantasme, l'Occident imagine faire de la Chine, de l'Inde, du Brésil, de la Turquie et d'autres pays des 'parties prenantes responsables' qui jouissent d'une voix au chapitre et d'un poids plus important dans les organismes internationaux, en l'échange de l'adoption de normes existantes + la charge de responsabilités plus importantes pour le bien public mondial. Dans la pratique, ces efforts sont freinés par de multiples obstacles :

- Pour commencer, les puissances établies et les puissances émergentes divergent souvent sur des valeurs fondamentales et sont en désaccord sur le contenu des normes mondiales – qu'il s'agisse des frontières de la souveraineté nationale, de l'équilibre entre l'État et les marchés, ou des fondements de la légitimité politique intérieure. Les puissances émergentes veulent être en mesure d'édicter les règles et pas uniquement de les appliquer, et elles n'ont pas l'intention de laisser à l'Occident le soin de définir ce qui constitue un 'comportement responsable'. Le manque de cohérence normative et d'accord sur les objectifs à atteindre constituera un obstacle de taille.
- En outre, les puissances émergentes ont plus tendance à apprécier le statut de nouvel arrivant dans les institutions mondiales, et les avantages qui vont avec, que de contribuer au bien public mondial – attitude renforcée par leur statut de pays en développement faisant face à des défis internes difficiles.
- De plus, les institutions en place sont connues pour ne pas accueillir à bras ouverts les puissances émergentes, étant donnés les intérêts particuliers des détenteurs du pouvoir en place – comme on peut le



voir dans les IFI. Qui plus est, il existe des compromis inévitables en vue de désigner les membres des nouveaux organismes, entre les objectifs concurrentiels d'efficacité, de légitimité et de vision commune.

- La gouvernance mondiale est de plus en plus entravée par la gouvernance intérieure, y compris par une politique souvent instable et des problématiques de souveraineté. La démocratie, loin d'être la panacée, peut en fait compliquer les accords internationaux au sein d'un programme mondial de plus en plus envahissant et complexe – qu'il s'agisse des règles commerciales ou des dispositions de vérification des régimes de non-prolifération – étant donné que les dirigeants doivent trouver le juste milieu entre les besoins politiques intérieurs et les exigences d'une coopération multilatérale efficace. Trouver cet équilibre est une tâche particulièrement difficile lorsque les institutions internationales se révèlent souffrir d'un 'déficit démocratique'.

Enfin, on ne sait pas clairement d'où viendra le moteur de la réforme de la gouvernance mondiale. Les puissances établies – les Etats-Unis, l'Europe, le Japon - sont de plus en plus tournés vers l'intérieur et prennent le risque de faire l'expérience du repli sur soi. Il faut décerner une mention spéciale à l'impasse politique et la paralysie des États-Unis. Reste que la Chine et d'autres ne sont pas prêts à prendre seuls les rênes. En principe, nous devons nous acheminer vers une forme de leadership mondial plus collectif – une sorte de concert – mais est-ce possible ?