



Gouvernance : nouveaux acteurs, nouvelles règles

Pourquoi transformer le modèle
du 20^e siècle

James M. Boughton et Colin I. Bradford, Jr.

PENDANT l'été 2007, des millions de propriétaires de maisons aux États-Unis ont découvert que les conditions de leurs prêts hypothécaires s'étaient détériorées, tandis que la valeur de marché de leur maison baissait. Rapidement, le nombre des confiscations a augmenté fortement, et beaucoup de familles ont perdu leur maison. En l'espace de quelques semaines, ces remous se sont propagés à d'autres pays avancés dotés de systèmes financiers complexes, où les entreprises et les particuliers se sont rendus compte que les prêts étaient plus difficiles à obtenir et étonnamment coûteux. Soudainement, la solvabilité de grandes banques et d'autres institutions financières était remise en question.

Ce qui est surprenant à propos de cette crise, c'est que tout le monde semble avoir pensé que les systèmes financiers des pays avancés étaient assez perfectionnés pour absorber les risques et les répartir assez largement afin d'empêcher un tarissement soudain des liquidités. Les retraits massifs dans les banques, c'était dans les années 30. Ils n'étaient pas censés survenir au 21^e siècle. Ce qui n'est pas aussi surprenant, c'est qu'une fois que la crise a débuté, elle s'est répandue dans le monde entier avant qu'aucun pays n'ait pu la résoudre ou se prémunir contre la contagion. C'est ainsi que ce qui a démarré comme une crise bancaire a débordé sur les marchés boursiers, déstabilisant les marchés des pays industrialisés et faisant craindre que les pays émergents soient aussi exposés.

Les turbulences financières de 2007 illustrent — et ce n'était pas la première fois — les avantages et les risques de la mondialisation financière. La mise en commun des ressources à l'échelle planétaire a permis à des sociétés en Tanzanie, à des agriculteurs au Vietnam, à des femmes entrepreneurs dans des villages du Bangladesh et à de jeunes familles de villes américaines de réaliser des rêves qui n'étaient pas à la portée des générations antérieures. Toutefois, elle les rend également vulnérables aux variations de forces invisibles qu'ils ne peuvent pas comprendre, encore moins influencer ou contrôler. Dans le cas qui nous occupe, les interventions rapides des principales banques centrales ont peut-être isolé le choc avant qu'il ne se propage trop largement. Cette crise illustre donc un autre point important : dans un monde où les marchés financiers sont mondialisés et où une faiblesse systémique dans un pays peut affecter de nombreux autres marchés, le contrôle et la réglementation doivent être considérés comme la responsabilité de tous.

Bien entendu, la communauté internationale est aux prises avec bien d'autres problèmes que la gouvernance financière. L'élimination des obstacles au commerce international crée de nouveaux emplois, mais soulève également des questions épineuses concernant les normes du travail et d'autres enjeux sociaux. La destruction de

vieilles forêts de feuillus afin de satisfaire à une demande mondiale croissante entraîne des coûts environnementaux à travers le monde. Plus inquiétant encore, les risques de contagion dans le domaine de la santé ne connaissent pas de frontières, qu'il s'agisse du sida, de la tuberculose ou de la grippe. Dans chaque cas, des décisions difficiles doivent être prises : quel bien-être, quels droits et quels objectifs importent le plus ? Cela fait de la gouvernance mondiale — qu'elle ait trait à la finance, au commerce, à l'environnement ou à la santé — l'un des problèmes les plus vitaux et les plus difficiles du monde moderne.

Gouvernance mondiale?

L'idéal de la gouvernance mondiale est un processus de coopération qui rassemble les gouvernements nationaux, les organismes publics multilatéraux et la société civile afin d'atteindre des objectifs approuvés d'un commun accord. Elle donne une orientation stratégique et fédère les énergies collectives pour faire face aux problèmes mondiaux. Pour être efficace, elle doit être participative, dynamique et capable de transcender les frontières et les intérêts nationaux et sectoriels. La gouvernance mondiale doit s'appliquer avec souplesse et non rigidité. Elle doit être plus démocratique qu'autoritaire, plus ouvertement politique que bureaucratique, et plus intégrée que spécialisée.

Ni le concept de gouvernance mondiale, ni ses difficultés ne sont nouveaux. À la fin de la Première Guerre mondiale, les dirigeants des puissances victorieuses se sont réunis à Paris en 1919 pour six mois de négociations destinées à redessiner de nombreuses frontières nationales et à mettre sur pied un espace de discussion permanent — la Société des Nations. Plus de trente pays dépêchèrent une délégation à la conférence de paix de Paris, mais les quatre grandes puissances victorieuses — France, Italie, Royaume-Uni et États-Unis — dominèrent et contrôlèrent les travaux.

Un quart de siècle plus tard, alors que la Seconde Guerre mondiale se terminait, les délégations des pays alliés se retrouvaient une fois de plus pour mettre en place de nouvelles institutions afin de remplacer la défaillante Société des Nations et prévenir les crises économiques qui ont marqué la plus grande partie de l'entre-deux-guerres. De ces négociations — dont la plupart se sont tenues aux États-Unis (Bretton Woods, château de Dumbarton Oaks à Washington et San Francisco) et ont été fortement influencées par ceux-ci — sont nées les institutions multilatérales qui allaient modeler les relations économiques et politiques pendant les soixante années suivantes : les Nations Unies, avec son Conseil de sécurité et ses institutions spécialisées; les institutions de Bretton Woods, la Banque mondiale et le FMI; et l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT). Cette structure de gouvernance mondiale, où quelques pays qui dominaient l'économie mondiale invitaient les autres à participer sans guère renoncer à leur contrôle, est devenue le modèle de l'après-guerre.

Un système suranné

Ce modèle de gouvernance mondiale a constitué un modèle raisonnable et pratique pendant la majeure partie du 20^e siècle. Au début du siècle, Londres était le centre du commerce et de la finance internationales. Au milieu du siècle, ce centre s'est déplacé à travers l'Atlantique, mais le noyau euro-américain était devenu

encore plus fort. Toutefois, vers la fin du siècle, c'est la périphérie qui a pris de l'importance. De nouvelles puissances régionales et même mondiales se sont posées en rivales des anciennes, mais le système de gouvernance n'a pas suivi le mouvement.

Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies ont un droit de veto sur des mesures telles que l'imposition de sanctions multilatérales aux États qui violent les résolutions de l'ONU ou l'envoi de forces multilatérales pour le maintien de la paix dans des régions instables. La composition de cet organe n'a pas changé depuis soixante ans. Le pouvoir de contrôle a été partagé un peu plus dans d'autres organisations, mais c'est loin d'être suffisant. Au FMI, par exemple, en 1946, les États-Unis et le Royaume-Uni détenaient un peu moins de 50 % du nombre de voix attribuées au Conseil d'administration. Aujourd'hui, il faut au moins huit administrateurs représentant au moins 35 pays pour constituer une majorité. Les États-Unis à eux seuls ont un droit de veto sur les principales décisions financières, mais toute coalition d'au moins trois pays membres disposant de 15 % du total des voix attribuées a le même pouvoir. Toutefois, la répartition des voix et de l'influence n'a pas évolué, loin de là, parallèlement à l'économie mondiale : en conséquence, la surveillance du système financier international perd de plus en plus de sa légitimité politique.

Par ailleurs, le système international grâce auquel les gouvernements nationaux surveillent ensemble les problèmes mondiaux est fragmenté et spécialisé. À l'instar de son prédécesseur, le GATT, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) œuvre dans le domaine du commerce. L'Organisation mondiale de la santé a la haute main sur les questions de santé. Le Conseil de sécurité des Nations Unies réagit aux situations qui mettent en péril la paix mondiale. La Banque mondiale et les banques de développement régionales fournissent des financements officiels aux pays en développement. Le FMI surveille le fonctionnement du système financier international. En dépit des vastes consultations qui ont régulièrement lieu entre ces organisations, entre autres, chacune agit de manière indépendante dans sa propre sphère.

En somme, nous avons aujourd'hui une multiplicité d'acteurs indépendants, publics ou privés : chacun a ses propres objectifs et priorités, sa propre clientèle et ses intérêts à servir, son propre jargon et sa culture organisationnelle, son propre mandat et sa spécialité. C'était peut-être approprié à une époque où les relations internationales étaient axées sur plusieurs questions importantes, mais seulement un petit nombre de pays importants. Toutefois, nous avons ainsi hérité d'un système fragmenté qui compte largement, peut-être trop, sur les forces du marché, la concurrence et les réactions *ad hoc* des pouvoirs publics pour orienter les énergies et les ressources.

Dans ce contexte, les organisations se replient sur elles-mêmes, et cherchent plus à évaluer et à améliorer leur propre performance qu'à coopérer avec leurs partenaires afin d'atteindre des objectifs communs. Plus les structures et les méthodes de gouvernance sont faibles au sein de secteurs spécifiques, moins il y a d'ouverture sur l'ex-



térieur et de prise de conscience, et moins les activités parmi les différents acteurs sont cohérentes. Chaque organisation devient moins efficace et le système dans son ensemble en pâtit.

Les problèmes et les enjeux du 21^e siècle — absorber les changements démographiques, faire reculer la pauvreté, fournir une énergie sûre et propre à un plus grand nombre sans accentuer les changements climatiques, réduire les risques pour la santé, etc. — exigent bien plus de coordination que ne peut en offrir un tel système. Chacun de ces problèmes, même si on s’y attaque au niveau local ou national, peut influencer sur la vie des populations du monde entier. Il est peu probable qu’une expertise technique spécialisée soit pleinement efficace si elle n’est pas guidée par une vision globale et holistique.

Le vide dû à l’absence d’un système global de gouvernance a été comblé en partie par une succession de groupes de pays ad hoc prétendant agir comme un comité directeur de l’économie mondiale (voir carte). Tout d’abord, le Groupe des dix principaux pays industrialisés (G-10) s’est formé en 1962. Ensuite, un sous-groupe (G-5) s’est constitué dans les années 1970, avant de devenir le G-7 dans les années 1980 et le G-8 dans les années 1990. Afin de contrer la forte influence de ces groupes de pays industrialisés, les pays en développement ont formé le G-77 en 1964, puis un sous-groupe, le G-24, en 1971. En 1999, les pays du G-7 ont invité plusieurs pays en développement émergents à les rejoindre dans un nouveau groupe, le G-20.

La plupart de ces groupes se réunissent encore régulièrement et font des déclarations sur la façon dont les gouvernements et les diverses institutions multilatérales devraient agir face à divers problèmes, tels que les remous sur les marchés financiers en 2007. En outre, on observe une prolifération d’organisations non gouvernementales qui représentent les intérêts de la société civile, des entreprises, des travailleurs et des religions sur des questions comme la protection de l’environnement, les droits de propriété, les droits des travailleurs, la réduction de

la pauvreté, la stabilité financière, ainsi que la promotion de la démocratie et de la transparence des opérations de l’État. Nombre de ces organisations, gouvernementales ou civiles, défendent efficacement les intérêts qu’elles représentent, mais aucune ne peut être considérée comme représentant les intérêts du monde dans son ensemble.

Les problèmes vont s’aggraver

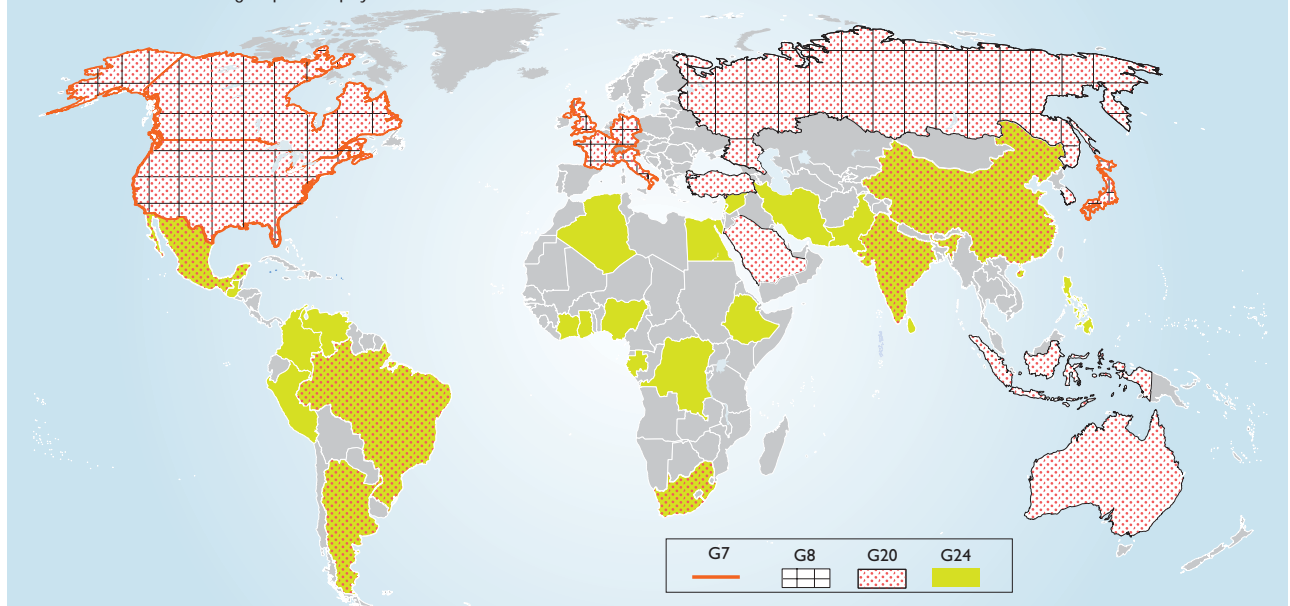
Ces lacunes de la gouvernance mondiale, si on ne les pallie pas, ne feront que s’aggraver au cours des prochaines années et elles pourraient compromettre les progrès induits par la mondialisation. Comme l’a montré l’historien Harold James (2001), l’histoire est pleine d’épisodes au cours desquels le commerce et la finance internationales ont prospéré et ont provoqué des vagues de croissance économique et de développement, pour être interrompues à cause de vives réactions populaires. Ceux qui croient aux avantages de la mondialisation auront plus de chances d’avoir gain de cause s’ils engagent un véritable dialogue et un partenariat avec ceux qui craignent que leurs propres intérêts ne soient balayés par cette marée montante.

Afin de voir comment ces problèmes vont probablement s’aggraver, observons les effets de la croissance démographique, de la demande croissante d’énergie et des risques pour la santé.

Changements démographiques. La génération à venir sera le témoin d’une transformation profonde et exaltante dans le monde. Il s’agira principalement d’absorber un accroissement considérable de la population. D’après les projections des démographes des Nations Unies et d’ailleurs, la population mondiale augmentera de moitié, passant de 6 milliards en 2000 à 9 milliards en 2050 avant de se stabiliser (United Nations, 2005, et U.S. Census Bureau). Le débat sur les tendances démographiques ces dernières années a porté essentiellement sur l’augmentation inexorable du nombre des personnes âgées, ainsi que ses effets sur la pression fiscale et la fourniture des soins de santé et des autres services sociaux.

G – quoi?

Au fil des ans, divers groupes de pays ont surveillé de manière informelle l’économie mondiale.



La pression attendue sur les perspectives de développement est encore plus préoccupante. Les 3 milliards d'êtres humains supplémentaires vivront tous dans les pays en développement, où la majorité de la population vit aujourd'hui dans la pauvreté. Le principal objectif du Millénaire pour le développement (OMD), adopté par la quasi-totalité des dirigeants nationaux en 2000, consiste à réduire de moitié la pauvreté extrême entre 1990 et 2015. Cet objectif est en train d'être atteint globalement

«Il n'est plus possible de prétendre que le système actuel de surveillance des relations internationales est adéquat pour le 21^e siècle.»

et même les régions qui sont actuellement à la traîne affichent au moins un revenu par habitant en augmentation. Le maintien de cette dynamique au cours des prochaines décennies exigera un esprit d'initiative et de coopération parmi les pays riches et les pays pauvres, les institutions multilatérales, le secteur privé et la société civile.

Ces sombres réalités démographiques alimentent la polarisation des attitudes sur les avantages et les coûts de la mondialisation, ainsi que sur l'émergence de gagnants et de perdants de la mondialisation des forces économiques liée à la propagation d'idées s'inspirant de la philosophie du marché. Les doutes entourant la dimension humaine de la mondialisation — profite-t-elle à une grande partie de la population et réduit-elle la pauvreté dans le monde? — risquent de raviver la réaction de rejet de l'ensemble du processus qui a inversé des intégrations antérieures et qui est réapparue largement et de façon menaçante il y a quelques années seulement.

Énergie. La fourniture d'énergie représente un problème majeur et de plus en plus préoccupant à l'échelle mondiale. Deux milliards de personnes n'ont aujourd'hui pas accès à l'électricité. Si l'on y ajoute 3 milliards d'ici 2050, il y aura 5 milliards de nouveaux clients potentiels, soit un milliard de plus que le nombre de personnes qui ont actuellement accès à l'électricité. L'effort qui sera nécessaire rien que dans le secteur de l'électricité pour satisfaire cette demande supplémentaire est gigantesque, même en faisant abstraction des tâches connexes — modernisation des transports (plus grande utilisation de voitures hybrides fonctionnant à l'électricité), réduction de la pollution et atténuation des changements climatiques résultant d'activités humaines. L'investissement dans les nouvelles sources de production et de distribution de l'électricité qui sera nécessaire pour satisfaire la demande croissante devra être massif, même sans moderniser les capacités existantes, ni adopter une technologie plus propre.

Ce défi ne pourra être relevé sans une forte volonté politique et une coordination étroite. Il existe déjà un marché mondial de l'énergie, avec des institutions internationales qui surveillent les marchés et représentent les différentes parties. Toutefois, comme la majeure partie de l'investissement dans l'énergie, qu'il s'agisse du pétrole, du gaz naturel, de la biomasse, du nucléaire ou d'autres sources d'énergie, est gérée par des entreprises privées

ou parapubliques, les intérêts du secteur privé et des pays sont mieux représentés que les intérêts publics mondiaux.

Dans un domaine où des investissements à long terme massifs et concentrés sont prévus, avec d'importantes répercussions sur l'environnement et la rentabilité d'autres investissements dans le même secteur ou des secteurs connexes, il n'existe pas de mécanisme de gouvernance mondiale. Rien ne permet aux entités des secteurs privé et public de mesurer l'impact des autres entités sur leurs actions et de déterminer leurs propres actions et ajustements dans une perspective à plus long terme que celle offerte par des marchés autonomes.

Santé. L'importance des effets de contagion est encore plus évidente dans le domaine de la santé. La fragmentation des approches institutionnelles dans ce domaine est préoccupante. Le fait que des mécènes et des fonds spéciaux fournissent des ressources supplémentaires pour l'éradication des maladies est bien entendu un développement opportun. La prolifération de programmes financés par des donateurs pose cependant des problèmes de responsabilisation. En outre, ces efforts risquent en fin de compte de faire reculer certaines maladies spécifiques au lieu de s'attaquer aux causes profondes des menaces qui pèsent sur la santé mondiale, à savoir la pauvreté, les faiblesses des institutions et le sous-investissement dans les systèmes de santé publique, en particulier dans les pays en développement (Waldman, 2007).

L'OMS, qui est la principale organisation internationale en matière de santé publique, est sous-financée, l'affectation de ses crédits est trop contraignante, et elle est mal équipée pour investir dans les institutions sanitaires et les systèmes de santé publique. La Banque mondiale prend sa part d'initiatives, mais ses prêts dans le domaine de la santé sont indépendants de ceux de l'OMS, sans coordination formelle. Une action intersectorielle, interministérielle et interinstitutionnelle est manifestement nécessaire en matière de gouvernance de la santé mondiale.

Que faire?

Le renforcement de la gouvernance des interactions mondiales appelle à agir sur trois fronts : rationaliser les rapports entre États souverains, moderniser les institutions multilatérales existantes et créer un organe de surveillance efficace.

Il n'est plus possible de prétendre que le système actuel de surveillance des relations internationales est adéquat pour le 21^e siècle. Des organes ministériels tels que le Comité du développement, le Comité monétaire et financier international, le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Assemblée mondiale de la santé jouent des rôles importants au sein des organisations qu'ils guident, mais ils représentent chacun des intérêts spécifiques aux mandats de ces institutions. Au-dessus de ces comités, aucun sommet régulier n'est suffisamment représentatif pour donner une impulsion légitime à l'échelle mondiale.

On a beaucoup parlé récemment d'une réforme des institutions internationales, qui les rendrait plus efficaces et plus légitimes au plan politique. Pour que ces réformes aboutissent à une véritable amélioration des résultats, il faut trouver un moyen d'intégrer la démarche sectorielle de ces institutions dans un cadre d'action global qui permettra d'affronter les problèmes communs à l'échelle internationale. Il semble donc nécessaire de mettre en place un

nouveau mécanisme de gouvernance au sommet du système mondial. Il ne sera pas facile de concevoir un tel mécanisme et cela ne se fera pas sans controverse. À l'heure actuelle, seules ses grandes lignes peuvent être clairement esquissées.

Tout d'abord, il est prioritaire de réformer le processus par lequel les dirigeants politiques nationaux examinent au sommet ou au niveau ministériel des problèmes communs. L'élaboration d'un système mondial incombe bien plus aux gouvernements nationaux qu'aux institutions internationales en tant qu'entités séparées. Ces institutions sont des «associations mutuelles» qui sont orientées et dirigées par les autorités nationales, les ministres

«Il faut réformer les institutions et établir de nouveaux mécanismes de gouvernance qui puissent exploiter les énergies et les ressources diverses de façon cohésive.»

des finances, de l'énergie, de la santé et du développement, entre autres. Jusqu'à ce que les interactions entre ces autorités reflètent les liens entre la finance, la pauvreté, la santé, l'énergie et la sécurité, et qu'elles reflètent la réalité du village planétaire du nouveau siècle, aucune tentative de réforme des institutions ne pourra véritablement faire la différence. Par ailleurs, il est peu probable qu'une réforme des institutions internationales et de la gouvernance mondiale puisse pleinement réussir sans élargir la participation aux sommets et dynamiser leur mandat.

Une impulsion au niveau le plus élevé de responsabilité publique dont sont investis exclusivement les chefs d'État est nécessaire pour donner l'orientation stratégique requise pour que les institutions nationales et internationales gèrent efficacement la dimension plurisectorielle des menaces qui pèsent sur le monde. Comme le seul groupe véritablement puissant — le sommet du G-8 — se compose exclusivement de pays riches et industrialisés, dont la plupart sont de l'Atlantique Nord, il existe un «déficit démocratique» dans la structure actuelle des sommets et, en conséquence, un vide au faite du système international. Pour rassembler les institutions internationales dans une nouvelle configuration qui permettrait de s'attaquer de façon cohérente aux problèmes urgents de notre époque, il est indispensable d'inclure dans les sommets, sur un pied d'égalité, des pays d'autres régions et cultures importantes.

Ensuite, il convient de moderniser le système des institutions multilatérales. On considère que certaines, comme le FMI, sont efficaces, mais manquent de légitimité politique; pour d'autres, comme les Nations Unies, c'est l'inverse.

Au cours des deux dernières années, le FMI a élaboré un programme de réforme qui — s'il est entièrement et audacieusement appliqué — pourrait apporter des réponses aux questions qui se posent sur sa légitimité politique. En ce qui concerne la gouvernance, il s'agit principalement de donner plus de poids aux régions dynamiques et à croissance rapide au détriment des pays autrefois dominants dont le rôle dans l'économie mondiale est en déclin par rapport à celui des pays émergents,

et d'adopter des procédures plus ouvertes et transparentes pour le choix des dirigeants. En outre, le FMI a révisé ses directives en matière de conditionnalité dans le but de devenir moins directif et interventionniste, et plus coopératif dans ses rapports avec les pays membres qui dépendent le plus de lui.

Enfin, il faut mieux mettre en rapport la panoplie des institutions internationales et les problèmes mondiaux. Cela doit être une priorité pour un nouveau comité directeur mondial des chefs d'État. Les OMD offrent un exemple d'une stratégie globale et plurisectorielle de lutte contre la pauvreté dans le monde, qui porte à la fois sur l'égalité des genres, l'éducation universelle, la santé et la viabilité de l'environnement. Le prochain Sommet sur le financement du développement qui se tiendra à Doha en 2008 pourrait donner aux dirigeants mondiaux une occasion d'intensifier les efforts déployés partout pour réaliser les OMD et fournir un cadre de référence qui permettrait de coordonner l'action des institutions, organismes et acteurs principaux. Une réforme et un élargissement des sommets, avec l'aide des institutions elles-mêmes, pourraient faciliter la surveillance, l'évaluation et l'orientation du programme d'action relatif aux OMD.

Actuellement, le système international est fragmenté : il comprend de multiples institutions, organismes et acteurs ayant des mandats spécialisés. Il faut réformer les institutions et établir de nouveaux mécanismes de gouvernance qui puissent exploiter les énergies et les ressources diverses de façon cohésive pour réagir efficacement aux problèmes urgents alors que s'annonce une transformation économique et sociale profonde. La récente entrée en fonction de nouveaux dirigeants au Royaume-Uni, en France et au Japon, les élections prévues dans quelques autres pays du G-8 et la désignation de nouveaux dirigeants à la tête des institutions de Bretton Woods et d'autres organisations offrent une occasion de faire avancer la réforme de la gouvernance afin de mettre en place un système mondial en phase avec les problèmes auxquels il faut s'attaquer. ■

James M. Boughton est historien du FMI et Sous-Directeur du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques. Colin I. Bradford, Jr., est associé principal non résident pour l'économie mondiale et le développement à la Brookings Institution.

Bibliographie :

- Florini, Anne, and Carlos Pascual, 2007, "United Nations Reform," in *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, ed. by Colin Bradford, Jr., and Johannes Linn (Washington: Brookings Institution Press), p. 60–73.
- James, Harold, 2001, *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).
- United Nations, 2004, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change; est disponible à www.un.org/secureworld.
- _____, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2005, *World Population Prospects: The 2004 Revision*; est disponible à http://library.imf.org/unworldpop/DISK_NAVIGATION.HTM.
- U.S. Census Bureau, *International Data Base*; est disponible à www.census.gov/ipc/www/idb/worldpopinfo.html.
- Waldman, Ronald, 2007, "Global Health Governance," in *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, ed. by Colin Bradford, Jr., and Johannes Linn (Washington: Brookings Institution Press), p. 100–07.