

Les six défis de la réforme de la gouvernance économique mondiale

Patrick Allard

Conseiller à la direction de la prospective

Manuel Lafont Rapnouil

Premier Secrétaire à l'ambassade de France à Washington

mai 2010

La réforme de la gouvernance mondiale a connu une avancée décisive avec l'élévation du G20 au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Aiguillonnée par l'urgence d'un choc financier et économique de dimension historique, elle a traduit la volonté politique des principales puissances économiques de renforcer l'efficacité de la coordination de leurs politiques économiques face à la crise.

A ce titre, le G20 s'inscrit dans la continuité du G7, également né dans un contexte de crise économique généralisée et de dissolution des principes de gouvernance économique et financière établis, accompagnés dans les deux cas par une perte de *leadership* américain et, cette fois, par une crainte confuse de l'ensemble des

Etats de manquer des ressources pour faire face à la crise. Au plan économique et financier, le risque à prévenir demeure la mise en œuvre de politiques non coopératives, se traduisant, dans la moindre hypothèse par des gains des distorsions de concurrence et, au pire, par un appauvrissement général.

Du G7/G8 au G20, le principe est celui de la gouvernance par club, dont les membres sont cooptés en raison de leur importance économique, pour traiter collectivement de problèmes communs, même si en raison de l'effet de taille ou de la nature globale des sujets, le plus souvent ces problèmes affectent également les pays tiers.

Comme le G7/G8, le G20 est un organe dont la fonction principale est de déterminer l'agenda international et de jouer un rôle de coordination de l'action des Etats et d'impulsion de l'action des organisations internationales compétentes. Pour cela, le G20 (comme le G7/G8) doit pouvoir s'appuyer sur des institutions plus larges et plus formelles (en fonction du sujet du jour) qui ont l'expertise, les moyens, les ressources et la légitimité formelle, mais qui doivent au préalable endosser la décision.

C'est pourquoi la création du G20 n'est pas séparable de la réforme des institutions multilatérales (et en dispense encore moins) : elle appelle à l'accélération de la réforme des quotas et des droits de votes dans les institutions financières internationales (IFIs) et le déblocage de la réforme des Nations Unies ; elle impose aussi une réforme des politiques menées (sécurité alimentaire) et une relance politique (objectifs du Millénaire, commerce).

La volonté politique de prendre des engagements reste une condition déterminante du succès de la gouvernance par club. A cet égard, la prévalence d'un agenda G7, c'est-à-dire d'une problématique partagée par les membres du G20 dans leur ensemble mais centrée sur la régulation des systèmes de crédit américain et européen, a grandement contribué au succès des récents G20. Cependant, le succès des prochains sommets nécessitera de s'atteler à un agenda véritablement global plus qu'occidental.

Les six défis de la réforme économique mondiale

Les divergences d'intérêts au sein du G20, plus étendues et plus marquées qu'au sein du G7/G8, en raison de la plus grande hétérogénéité du club, donnent à anticiper que la création de cette instance est tout autant promesse d'efficacité accrue de la communauté internationale que source de défis nouveaux. Au-delà des accords trouvés sur l'agenda ponctuel de chaque sommet, et malgré l'élargissement du format, il est donc important que le G20 permette des discussions de fond favorisant la construction sinon d'un consensus, au moins de compromis.

Plus précisément, on peut identifier six défis liés à l'avènement du G20, qui appellent des efforts renforcés ou nouveaux de remédiation.

LE RATIO EFFICACITÉ/LÉGITIMITÉ

Le G20 répond d'abord à un objectif d'efficacité de l'action de ses promoteurs. A ce titre, c'est la capacité économique à décider collectivement et à agir en conséquence qui en constitue le principe. La légitimité procurée est purement opérationnelle et se distingue de la légitimité procurée par la partie institutionnelle et formelle du système multilatéral (qui recherche naturellement aussi l'efficacité, mais attache de l'importance au lieu de la décision et aux procédures). Ainsi, seule cette dernière est en mesure de produire une légalité internationale universelle, c'est-à-dire des traités multilatéraux porteurs des normes collectives juridiquement contraignantes, voire avec des mécanismes exécutoires. Le renforcement des efforts pour réformer le Conseil de sécurité des Nations Unies mais aussi pour conclure les négociations multilatérales en cours, au sein de l'OMC ou dans le cadre de la conférence sur le changement climatique doivent accompagner la formation du G20 et ce dernier doit appliquer son leadership à faciliter l'aboutissement de ces processus.

En raison du rôle du G20 comme organe situé en amont de la gouvernance formelle, la contestation de sa légitimité se joue sur deux fronts : remises en cause individuelles, notamment du fait des

exclus de premier rang, et remise en cause globale, sur le mode du rejet du directoire des grandes puissances. Cette dernière contestation est la plus sérieuse, mais elle sera d'autant plus facile à contrer que le G20 saura se monter efficace (la légitimité *a posteriori* se substitue alors à la légitimité *a priori*) et si le G20 soigne l'articulation de ses travaux avec ceux des autres institutions, universelles et formelles, voire facilite leur réforme en parallèle, de façon à améliorer leur propre ratio légitimité/efficacité : redistribution des quotas et des chaises aux IFIs, place accordée aux pays les moins avancés (et aux « clients » des IFIs) au-delà du poids dans les quote-parts, choix des équipes dirigeantes (et notamment décision sur l'actuel monopole transatlantique pour les dirigeants du Fonds et de la Banque), etc. Cette attention est aussi importante pour aider les puissances émergentes à régler leur schizophrénie actuelle entre responsabilités mondiales et solidarité avec le monde en développement.

COMPLEXITÉ

Dans un monde d'acteurs caractérisés par des intérêts divers et confrontés à des problèmes multiples, la gouvernance par club est un modèle attrayant. Ceci conduit les Etats à multiplier les enceintes *ad hoc*, pour éviter que des enjeux particulièrement disputés ne paralysent les enceintes existantes ou pour associer des partenaires décisifs sur telle ou telle problématique régionale ou transversale (cf. le « multilatéralisme à la carte » proposé par R. Haass, qui parle maintenant de « multilatéralisme désordonné »). L'échec de la conférence de Copenhague joint aux réticences des émergents à aborder le thème au G20 pourrait ainsi pérenniser l'existence de groupes dédiés (économies majeures, signataires de l'accord final de Copenhague) et déboucher sur un mécanisme informel d'engagements parallèles mais non-coordonnés en fonction d'un objectif commun.

Toutefois, la simple coordination de politiques nationales sans caractère contraignant pose de réels problèmes : ponctuellement, elle peut difficilement créer une confiance nécessaire pour une gouvernance efficace ; plus globalement, elle nous éloigne de

Les six défis de la réforme économique mondiale

l'objectif d'un ordre mondial fondé sur le respect de règles internationales communes. De plus, elle ne permet pas de répondre à certains types de défis (a fortiori lorsqu'il faut disposer d'un secrétariat centralisé, comme pour l'humanitaire d'urgence, ou encore mobiliser les ressources d'Etats tiers, comme dans le maintien de la paix). De leur côté, les pays du G7/G8 pourraient hésiter à basculer vers le G20 les processus touchant à la sécurité nationale, à la lutte contre le terrorisme ou la criminalité organisée et choisir de maintenir le G7/G8.

L'efficacité de la gouvernance pourrait être entravée par la complexité des processus de négociation et la diversité des forums de négociation (alors que les dossiers sont de plus en plus interdépendants) voire de la cohérence des résultats obtenus : problèmes de vérification, absence de capacité de suivi, conflits de règles, etc.

DIVISION/POLARISATION

La constitution de groupes exclusifs et auto-institués, même au nom de l'efficacité au service de la communauté internationale, est en soi un facteur de redoublement ou d'approfondissement des divisions voire de polarisation de cette dernière alors même que les facteurs de fracture se complexifient : aux clivages traditionnels pays riches/pays pauvres ou plus récents, pays développés/pays émergents/pays en développement, viennent se superposer des clivages nouveaux, entre Etats « capables » de résister, grâce à leurs ressources propres, à un choc économique, une catastrophe naturelle ou au changement climatique et les Etats « précaires » qui n'ont pas les ressources suffisantes (finances, mais aussi capacités institutionnelles, expertise, solidité politique), sans compter les clivages reconstruits, d'ordre identitaire ou encore le clivage renaissant entre économies libérales et économies à capitalisme d'Etat.

La constitution du G20, club de pays riches et de puissances nouvelles, met potentiellement à mal les regroupements hérités du « tiers-mondisme » mais elle renforce aussi la partition entre les

pays qui « comptent » et les autres, qu'il s'agisse de pays du Nord [un Nord élargi, malgré les dénégations de la plupart des nouveaux arrivants], y compris certains Etats membres de l'UE, ou du Sud, trop petits ou trop pauvres pour être admis à la table de la gouvernance de la mondialisation (quand bien même la mondialisation les touche tout autant que d'autres).

Les pays les plus pauvres sont plus que jamais des « *have not* ». A trop exclure les petits, voire même certaines puissances moyennes, des décisions – y compris celles qui les concernent au premier chef (car une capacité contributive limitée, ou même nulle, ne signifie pas une absence d'intérêts majeurs, comme le dossier climatique l'illustre à merveille, ni de capacité de nuisance) –, les puissants anciens et nouveaux prennent le risque d'inciter les Etats exclus du premier cercle à tolérer, soutenir voire encourager les « *rogues* », ou même à prendre eux-mêmes une posture contestataire, dans les forums où ils en ont (encore) l'opportunité, des droits de l'Homme au désarmement. Qu'il s'agisse de pays démocratiques ou de régimes amis n'y change souvent rien.

Il est fort probable que l'efficacité du G20 ne suffirait pas à endiguer la prolifération des regroupements ad-hoc ou régionaux, si même elle ne l'encourageait pas. Cela appelle, pour l'UE et la France, à la vigilance et une politique active en matière d'association.

RESPONSABILITÉ

La constitution d'un regroupement contrôlant 4/5ème du Pib mondial ne peut qu'élever significativement le niveau des attentes du reste du monde à l'égard du G20 (ou de ses avatars, comme un éventuel groupe des principaux émetteurs de GES, tous par ailleurs membres du G20), tant en termes de *leadership*, entendu comme capacité à déterminer l'agenda international et à impulser, coordonner et garantir sa mise en œuvre, qu'en termes de transferts de ressources en direction des Etats démunis, points sur lesquels la crédibilité du G20 sera testée sans délai de grâce.

Les six défis de la réforme économique mondiale

La mobilisation des ressources à destination des régions ou pays démunis s'avère délicate, compte tenu de la crise des finances publiques dans les pays de l'OCDE, des réticences des émergents à endosser le rôle de donateurs et de l'importance des sommes en jeu, les transferts au titre de l'adaptation au changement climatique s'ajoutant désormais aux engagements (imparfaitement honorés) au titre de l'APD et des objectifs du millénaire. La référence à des financements innovants apporte un élément de souplesse par rapport aux ressources budgétaires des Etats ; mais elle ne doit pas cacher que la prévisibilité et la stabilité des flux transférés importent plus que leur origine.

Maintenant que la pression d'un risque de crise aggravée à court terme est passée, le test pour le G20 sera de se montrer capable de donner des impulsions décisives sur des questions de fond (régulation financière), des sujets bloqués (négociations commerciales multilatérales) et des enjeux à plus long terme (climat).

LA POLITIQUE AMÉRICAINE

L'idée qu'aucune nation ne peut prétendre relever seule les principaux défis du moment est devenu l'un des thèmes favoris du discours américain de politique étrangère. Dans un contexte où l'hégémonie américaine semble fragilisée, le leadership de Washington est posé comme indispensable non seulement pour les Etats-Unis s'ils veulent limiter les contraintes et partager le fardeau qui s'imposent à eux, mais aussi pour la communauté internationale dans son ensemble. Comme l'a écrit Richard Haass, du CFR, « le multilatéralisme n'est pas unique, mais multiple ». Le moment multilatéral de l'administration Obama s'adresse aux puissances émergentes autant si ce n'est plus qu'aux alliés traditionnels, avec le souci de préparer le monde « post-américain ».

Si l'émergence du G20 a suscité un large intérêt, la réflexion sur l'architecture globale porte en fait sur le « concert des puissances » qu'il s'agit de mettre en place. Le multilatéralisme onusien est largement ignoré au profit : d'un multilatéralisme à la carte (une

approche qui apparaît désormais comme pragmatique plus qu'idéologique), quitte à payer le prix d'un certain désordre multilatéral ; d'une préférence pour le « minilatéralisme », qui n'associe à la décision que le plus petit nombre possible de pays nécessaires pour atteindre l'objectif recherché ; ou encore de l'acceptation d'un multilatéralisme informel, construit sur le parallélisme des politiques nationales plutôt que sur des institutions formelles et des engagements contraignants, alors que le régionalisme est promis à un avenir glorieux.

Au total, c'est le pragmatisme qui guide ces réflexions, privilégiant par exemple l'efficacité sur la légitimité formelle. L'ambivalence traditionnelle des Etats-Unis vis-à-vis du multilatéralisme est reformulée, mais n'a clairement pas disparu.

LA PLACE DE L'EUROPE

Le G20 accorde à l'UE un statut ambigu, plus sans doute que ne le faisait le G8. D'une part, le nombre des Européens s'est accru (Espagne, Pays-Bas) ; de l'autre, la présence du Président de la Commission et celle du Président du Conseil européen aux côtés des Chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'UE membres du G20 rappelle les complexités du processus de décision au sein de l'Union.

Au sein du G20, l'Europe est exposée à deux risques : être critiquée pour être trop représentée (alors même que son poids économique global justifie l'importance de sa représentation au sein du G20), mais aussi être marginalisée par ses partenaires si elle n'est pas en mesure de se montrer unie.

Dans ces conditions, les Etats membres de l'UE devraient considérer le G20 comme un forum privilégié pour la mise en œuvre des réformes de la représentation extérieure de l'UE. Toutefois, il convient de préserver les termes du compromis historique qui est à l'origine du G20 : réforme des structures institutionnelles en échange de la prise de responsabilité des nouveaux membres. Dans

Les six défis de la réforme économique mondiale

ces conditions, toute réforme de la représentation européenne doit être progressive et équilibrée, et prendre en compte la contribution des pays européens dans la réponse aux défis globaux, au financement des institutions internationales ou l'aide au développement, etc.

