

4. Création et évolution du système du G8

Philippe Faucher

Bonjour, je suis Philippe Faucher, professeur au département de science politique de l'Université de Montréal.

Dans cet exposé, nous examinerons la création et l'évolution du système de gouvernance mondiale que constitue le G7, qui s'est transformé, depuis l'admission de la Russie il y a quelques années, en G8.

Tout a débuté lors d'une fin de semaine grise de la mi-novembre 1975 au château de Rambouillet, aux environs de Paris. C'est là que se sont rencontrés les chefs d'État et de gouvernements de la France, des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et du Japon, avec quelques centaines de fonctionnaires et un nombre réduit de journalistes, pour ce qui devait être une discussion ponctuelle portant sur les finances internationales — qui étaient alors dans un état lamentable. Le dernier épisode en date a eu lieu en juillet 2001 dans la ville ensoleillée de Gênes, en Italie. Les chefs d'État et de gouvernements des mêmes pays ainsi que ceux du Canada, de l'Italie, de l'Union européenne et de la Russie, accompagnés d'autres dirigeants du monde invités pour l'occasion et entourés de milliers de fonctionnaires, d'une nuée de journalistes et de plus de 100 000 manifestants, se sont réunis pour le 27^e sommet annuel de ce qui est aujourd'hui connu comme le G8. À l'ordre du jour : l'ensemble des grands enjeux mondiaux. L'exercice se répétera cette année à Kananaskis, en Alberta, à la fin juin.

La fréquence des sommets du G8, la somme grandissante de points à l'ordre du jour ainsi que l'augmentation du nombre de membres et de participants sont une indication de l'importance croissante accordée à ces réunions. Cela laisse supposer que le G8, malgré ses débuts incertains à Rambouillet, est maintenant devenu un forum de gouvernance mon-

diale et est reconnu comme tel tant par les participants que par les observateurs. Mais comment en est-il venu à former un élément aussi essentiel de la gouvernance mondiale?

Et pourquoi cette évolution s'est-elle produite?

À ces questions, plusieurs réponses ont été formulées :

- Premièrement, certains voient le sommet du G8 comme une réunion du directoire de la planète, où de vieux copains se chauffent aux rayons de leur propre splendeur, tout en essayant de convaincre le public crédule des travaux importants qu'ils accomplissent (Wood 1988). Bref, une partie de golf pour gens riches et célèbres.
- D'autres, un peu plus charitables, considèrent le sommet comme un « forum de chefs d'État », mis sur pied et maintenu pour permettre l'échange d'idées novatrices susceptibles de mener à une nouvelle réflexion, et même à des mesures concrètes, dans les pays des participants (Baker 1998).
- D'autres encore y voient un « club privé de la ploutocratie », où les chefs des grandes nations capitalistes riches et majoritairement blanches complotent afin d'améliorer le sort de leur pays ainsi que celui des multinationales qui y prospèrent (Gill 1998, Helleiner 2000).
- Enfin, il y en a qui estiment que le G8 est une forme particulière de gouvernance mondiale, un genre de « **concertation démocratique moderne** », où les dirigeants, ainsi que les ministres et les fonctionnaires, prennent continuellement des décisions collectives qui ont une incidence sur l'ensemble de la planète (Kirton 1999, Bayne 2000).

Dans cet exposé, j'entends montrer que le sommet a été mis sur pied et a évolué en tant que « concertation démocratique moderne » dont l'objectif est d'assurer une gouvernance

mondiale efficace là où l'ancien multilatéralisme des Nations Unies a échoué. Il a été créé au beau milieu de la crise du début des années 70 pour préserver et promouvoir les valeurs démocratiques de la collectivité mondiale. Il a été largement institutionnalisé par le biais de rencontres annuelles auxquelles participent de nombreux membres, lesquels représentent un vaste réseau en grande partie invisible — mais non pas inutile pour autant — de ministres et de fonctionnaires. Bref, le forum initial, à mission et échelle plus restreintes, a débouché sur un programme qui englobe la gouvernance de la collectivité mondiale ainsi que la gouvernance intérieure de l'ensemble des États-nations de la planète.

A. La concertation du G8, fruit d'un climat de crise

Le forum du G8 est issu des crises en série qui perturbaient le monde au début des années 70 et que les organismes principalement multilatéraux mis sur pied à la fin de la Deuxième Guerre mondiale ne parvenaient pas à régler.

Parmi les problèmes de l'époque : le 15 août 1971, les États-Unis ont abandonné unilatéralement et, par le fait même, détruit le régime de **taux de change fixes** internationaux, établi en 1944, et ancré dans le dollar américain jadis fort par le **Fonds monétaire international** (FMI). Depuis lors, l'instabilité du système international et les dangers de crise financière ont augmenté de manière importante du fait de ce retrait.

Au plan des échanges commerciaux, l'**Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce** (GATT), créé en 1947, a lancé officiellement en 1973 un nouveau cycle de libéralisation multilatérale du commerce. Mais cet effort semblait peu prometteur, étant donné que les principales économies de la planète connaissaient en même temps leur premier ralentissement d'après-guerre et qu'elles étaient sujettes à des pressions protectionnistes grandissantes. Ce ralentissement était le résultat du choc pétrolier d'octobre 1973, au cours duquel

l'Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole (OPAEP), au milieu de la guerre de 1973 qui sévissait au Moyen-Orient, a haussé les prix et réduit la production du précieux liquide qu'elle vendait à l'Occident et au Japon. Peu de temps après, divers partis communistes — la plupart des pays du sud de l'Europe — ont menacé de prendre le pouvoir, l'Inde s'est jointe au club nucléaire en faisant exploser une bombe et les États-Unis ont subi la défaite au Vietnam en avril 1975.

La première réaction, venant de la France, a été de renforcer la Communauté européenne, alliance régionale et indépendante formée en 1957 (une réponse du **régionalisme**). Pour les États-Unis, il importait de solidifier les liens transatlantiques découlant de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) créée en 1949 (une réponse de l'**Atlanticisme**). Cependant, vu qu'aucune de ces anciennes formules ne fonctionnait, on s'est mis à la recherche d'une nouvelle institution destinée aux dirigeants des principales puissances démocratiques du monde; grâce à celle-ci, des nations ayant retrouvé une certaine puissance, comme le Japon, l'Allemagne et l'Italie, pourraient se joindre aux pays vainqueurs de la Deuxième Guerre mondiale, soit les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, pour régler des problèmes économiques délicats et les obstacles politiques concomitants, au sein d'un club européen-américain-asiatique.

La question était alors de savoir quelle forme l'institution allait prendre. Les dirigeants de la France et de l'Allemagne, qui auparavant, en qualité de ministres des finances, avaient participé à des réunions informelles et privées à la bibliothèque de la Maison-Blanche (le **Library Group**) pour discuter d'un nouveau système monétaire international, proposaient une formule qui aille dans ce sens et adopte un caractère informel. D'autres pays, qui avaient été membres de la **Commission trilatérale** (réunissant États-Unis, Europe et Japon), ont spontanément préféré un système nettement plus structuré, doté d'institutions

complexes et de plans minutieusement préparés, dont les décisions collectives finales seraient claires et précises. Bien qu'au final, des éléments de la formule plus souple dite « de bibliothèque » et de la formule plus formelle dite « de Commission trilatérale » aient trouvé une raison d'être dans la nouvelle institution, le concept central de celle-ci a utilisé le **Concert européen** comme modèle d'une concertation démocratique moderne.

Les rencontres de concertation ne regroupent que les grandes puissances. Elles ont comme fondement les réunions périodiques des dirigeants dans le cadre de sommets soigneusement préparés où l'on prend des décisions sur les grands enjeux de l'heure. L'ordre du jour des chefs des grandes puissances englobe et intègre tous les problèmes économiques et politiques prioritaires de l'ensemble de la communauté internationale. Et contrairement aux Nations Unies, dont la charte, au dernier point de l'article 2, fait état de la non-ingérence dans les affaires internationales des États souverains, les concertations sont essentiellement axées sur les affaires intérieures de leurs membres et des autres pays.

B. Évolution institutionnelle de la concertation du G8

En tant que concertation démocratique, le G5 de Rambouillet, tenu en 1975 à l'invitation du président français, Valéry Giscard d'Estaing, ne comptait que les grandes puissances démocratiques (France, États-Unis, Angleterre, Allemagne et Japon). Conformément à cette formule, le deuxième sommet, tenu à Puerto Rico en 1976, a inclus le Canada et l'Italie comme nouvelles grandes puissances mondiales. Le Canada, en tant que producteur de premier plan de pétrole, d'uranium, de minerais et de matières premières, pouvait s'intégrer à l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et à d'autres cartels de matières premières, aussi bien qu'en atténuer le monopole; il était donc pertinent de le compter parmi les grandes puissances. Le troisième sommet, tenu

à Londres en 1977, a vu l'ajout de la Communauté européenne aux discussions portant sur des thèmes relevant de sa capacité juridique, car ses membres autres que les quatre principaux, soit la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie, étaient tous des régimes démocratiques qui, ensemble, avaient beaucoup de pouvoir à l'échelle mondiale. Lorsque l'Union soviétique, plus tard la Russie, est devenue un régime démocratique stable, elle a également été incluse : d'abord lors d'une réunion faisant suite au sommet à Londres en 1991 (où elle était invitée à discuter de certains sujets seulement), puis en tant que membre d'un nouveau groupe de huit nations à Lyon, en France, en 1996, ensuite à titre de membre du sommet du G8 à Denver en 1997 et, enfin, en tant que membre à part entière d'un G8 permanent, à Birmingham, au Royaume-Uni, en 1998.

Il est vrai que l'ajout de la Communauté européenne (maintenant l'Union européenne) et de la Russie a renforcé l'influence déjà importante des membres européens au sein du G8, à un moment où la vague actuelle de la mondialisation entraînait la naissance de nouvelles puissances dans des régions situées bien au-delà des limites des anciens empires européens. Cependant, dans un système de concertation, ce n'est pas la représentation égale de chaque région géographique qui assure une vision mondiale, mais bien chaque grande puissance, avec son influence mondiale et l'expression de sa vision et de ses engagements envers la communauté internationale.

Comme on peut le constater, le G8 est vite devenu une réunion annuelle se tenant à la fin du printemps ou pendant l'été, bien qu'un sommet spécial d'intersession portant exclusivement sur la sécurité nucléaire ait eu lieu à Moscou en 1996. Les sommets annuels ont généralement regroupé les ministres des finances et des affaires étrangères ainsi que les chefs d'État jusqu'en 1998, date à laquelle ces derniers ont décidé de se réunir à part. Ces ministres avaient déjà commencé à se rencontrer séparément, vu que le

sommet du G7 avait engendré des forums autonomes pour les ministres du commerce en 1982, pour les ministres des affaires étrangères en 1984 et pour les ministres des finances en 1986. Au cours des années 90, ces forums ministériels ordinaires ont proliféré et ont attiré les ministres s'occupant de questions intérieures, comme l'environnement et le travail en 1994, et maintenant, en 2002, l'éducation, l'énergie et la justice. Les groupes de travail et d'étude composés de hauts fonctionnaires et créés par le G8 pour ses propres membres, ainsi que plusieurs autres forums se sont également multipliés dès le début.

C. Ordre du jour ouvert de la concertation du G8

Ce qui caractérise l'ordre du jour du G8 est notamment son ouverture. Dans le communiqué de clôture du sommet de Rambouillet en 1975, le G5 indiquait clairement que ses préoccupations étaient d'ordre politique et économique, et que la collectivité mondiale ainsi que les pays du G5 avaient pour mission ultime le renforcement de la démocratie, du progrès social et des droits humains à la grandeur de la planète. Pendant ce sommet, l'accent a été mis sur les finances internationales et la politique macroéconomique, le commerce international et le développement international, et ces questions ont toujours été à l'ordre du jour depuis. Mais on a aussi traité d'énergie, d'environnement et des relations Est-Ouest, ces thèmes étant au cœur des problèmes « transnationaux » et « mondiaux », ainsi que des questions de sécurité politique, questions qui ont pris de plus en plus de place depuis, on peut le déplorer. L'ensemble des membres du G8 a maintenant abordé presque toutes les questions liées à la gouvernance mondiale ou intérieure, et est outillé pour s'attaquer à n'importe quel thème qui en découle s'il le désire. Ainsi, il dispose d'un ordre du jour plus large et souple qu'aucune autre institution oeuvrant dans le domaine de la gouvernance mondiale.

Dans ce contexte en constante évolution, il est toujours risqué que le programme du sommet devienne tellement étendu que les chefs d'État ne puissent pas se concentrer sur un problème particulier, ou trop épisodique pour qu'ils puissent accorder l'attention soutenue que commandent les problèmes les plus délicats à résoudre. Mais, au bilan, le forum de concertation unique que constitue le sommet s'est conformé à deux formules qui ont assuré son succès. La première consiste à ne se concentrer que sur quelques-unes des questions importantes, comme ce sera le cas à Kananaskis en juin 2002, où les thèmes centraux seront la réduction de la pauvreté en Afrique, le maintien de la croissance mondiale et la lutte contre le terrorisme. La deuxième formule consiste à se concentrer sur les façons de relier les questions politiques et économiques. Par exemple, dans le cas de Kananaskis, il est entendu que la réduction de la pauvreté en Afrique est aussi reliée au combat contre le terrorisme planétaire, mais que la réduction de la pauvreté ne se fera que si les divers gouvernements africains exercent sainement leur autorité et assurent la primauté de la loi ainsi que le respect des droits essentiels dans leur pays respectif.

Est-ce que ce type précis de concertation démocratique moderne a permis au G7 — et maintenant au G8 — d'agir efficacement et de façon influente à titre de système central de gouvernance mondiale, plus particulièrement dans les domaines où les anciens organismes multilatéraux ont échoué? Nous tenterons de répondre à cette question critique dans notre prochain exposé, où nous examinerons comment et dans quelle mesure les réunions du G8 ont permis la conclusion d'ententes de coopération opportunes, adaptées et ambitieuses entre des membres aux valeurs et priorités diverses.

Note : Cette conférence a été préparée en collaboration avec John Kirton.

Bibliographie

- BAKER, Andrew, « The G7 as a Global "Ginger Group" : Plurilateralism and Four-Dimensional Diplomacy », *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organisations*, vol. 6, no. 2, 2000, p. 165–189
- BAYNE, Nicholas, *Hanging in There: The G7/G8 Summit in Maturity and Renewal*, Ashgate, Aldershot, 2000.
- GILL, Stephen, « Structural Changes in Multilateralism: The G7 Nexus and the Global Crisis », dans Michael Schechter, *Innovation in Multilateralism*, St. Martin's Press, New York, 1999.
- HELLEINER, Gerald, *Markets: Politics and Globalization: Can the Global Economy Be Civilized?*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, 2000.
- KIRTON, John, « Contemporary Concert Diplomacy: The Seven-Power Summit and the Management of International Order ». Préparée pour le congrès annuel de l'International Studies Association et la British International Studies Association, Londres, 29 mars au 1 avril, 1989 <www.g7.utoronto.ca/g7/scholar/kirton198901/index.html> (mai 2002).
- KIRTON, John, « Explaining G8 Effectiveness », p. 45–68 dans John KIRTON et Joseph DANIELS, *The G8's Role in the New Millennium*, Ashgate, Aldershot, 1999.
- KISSINGER, Henry, *A World Restored: Metternich, Casterleagh, and the Problems of Peace: 1812–1822*, Houghton Mifflin, Boston, 1957.
- LAMY, Pascal. *The Economic Summit and the European Community*, Papier de Bissell no. 5, Université de Toronto, Centre for International Studies, 1988 <www.g7.utoronto.ca/g7/scholar/lamy1988/index.html> (mai 2002).
- WOOD, Bernard, « Critical Choices », p. 134–137 dans John HOLMES et John KIRTON, *Canada and the New Internationalism*, Institut canadien des affaires internationales, Toronto, 1988.

Questions à débattre

1. En quoi le G8, en tant que concertation démocratique moderne, ressemble-t-il et diffère-t-il du Concert d'Europe en vigueur au XIXe siècle? Qu'est-ce qui ressort davantage : la similitude ou la différence ?
2. Quels sont les avantages et les inconvénients propres aux concertations en tant qu'institutions de gouvernance mondiale ?
3. Quels autres ministres devraient être invités aux sommets du G8, et pourquoi ?
4. La structure du G8 a-t-elle permis à ce dernier d'avoir l'efficacité et l'influence nécessaires pour pallier les lacunes des organisations multilatérales déjà existantes ?

Exercices

1. Le traité de Westphalie a été conclu en :
 - a. 1492
 - b. 1648
 - c. 1919
 - d. 1945
2. La première institution internationale d'importance à s'être dotée d'une charte officielle et caractérisée par une organisation indépendante est :
 - a. l'équilibre des forces
 - b. le Concert européen
 - c. la Société des Nations
 - d. l'Organisation des Nations Unies
3. Le sommet du G8 aura lieu les 26 et 27 juin 2002 à :
 - a. Westphalie, Allemagne
 - b. Toronto, Canada
 - c. Kananaskis, Canada
 - d. New York, É-U
4. Quel pays n'est pas membre du G8 :
 - a. la Russie
 - b. le Canada
 - c. l'Italie
 - d. l'Espagne
5. Lequel des thèmes suivants ne se retrouve pas à l'agenda du sommet de Kananaskis de juin 2002?
 - a. La réduction de la pauvreté en Afrique
 - b. Le maintien de la croissance mondiale
 - c. Le contrôle des changements climatiques
 - d. La lutte contre le terrorisme
6. Les académiciens qui insistent sur le pouvoir national ou la capacité relative sont connus comme étant :
 - a. les réalistes
 - b. les institutionnalistes libéraux
 - c. les constructivistes
 - d. les idéalistes