

5. Favoriser la coopération au sein du G8

Philippe Faucher

Bonjour. Mon nom est Philippe Faucher et je suis professeur au département de science politique de l'Université de Montréal.

Au cours de cet exposé, nous examinerons comment les puissances du G8 en viennent à conclure des ententes, couronnées de succès à certains moments et qualifiées de grands échecs à d'autres.

Chaque jour, les leaders nationaux, leurs ministres et représentants se réunissent à l'extérieur comme à l'intérieur des institutions internationales, pour trouver un terrain d'entente sur des questions découlant des échanges qui se déroulent dans une économie de plus en plus planétaire. Parfois, leurs discussions en tête-à-tête jouent un rôle clé dans l'établissement de rapports favorisant la confiance mutuelle et l'échange d'informations; de plus, ces rencontres contribuent à éviter les malentendus susceptibles de mener à des conflits inutiles et coûteux et favorisent le partage d'expériences, que les participants peuvent ensuite mettre à profit dans leur pays. À l'occasion, de telles réunions peuvent mener à un consensus sur de nouveaux principes et de nouvelles normes qui, même s'ils ne sont pas immédiatement suivis d'actions concrètes et mis en oeuvre, risquent de se propager et de servir de base pour l'adoption future de mesures plus concrètes. À d'autres moments, quoique plus rares, ces réunions peuvent même donner lieu à des engagements collectifs bien définis, mesurables et répondant aux défis actuels.

Dans quelles conditions les institutions internationales, en général, et les sommets du G8, en particulier, permettent-ils aux représentants nationaux d'aller au-delà des discussions, et d'établir des orientations normatives qui permettent de prendre des décisions difficiles aux résultats tangibles ?

Les opinions à cet égard, influencées par la théorie des relations internationales, varient grandement; commençons par celles sur la coopération en général :

- Les analystes de la politique internationale dits **réalistes** prétendent que tous les pays, surtout les superpuissances, défendent jalousement leurs propres intérêts et mettent tout en oeuvre pour empêcher les autres pays de progresser, et par conséquent, n'en viennent presque jamais à conclure des ententes collectives, peu importe les institutions internationales employées.
- D'autres analystes de la même catégorie estiment que nous vivons dans un monde où le pouvoir relatif et les rivalités entre nations dominant, mais ils prétendent, paradoxalement, que ce n'est que lorsqu'un seul pays **hégémonique** est beaucoup plus puissant que les autres qu'il peut y avoir un leadership autour duquel les autres se rassembleront.
- En revanche, les **institutionnalistes** affirment que des institutions internationales fortes peuvent freiner les rivalités entre nations et favoriser la coopération, surtout si ces institutions possèdent des chartes officielles définissant des obligations précises, et d'importantes bureaucraties qui contribuent à la conclusion d'ententes et assurent leur mise en oeuvre.
- Enfin, les analystes **constructivistes** soutiennent plutôt que les forces sociétales, présentes dans une économie de plus en plus planétaire, bousculent les politiques gouvernementales de contrôle de la compétition, obligeant les leaders de même que les pays les plus puissants à redéfinir leurs intérêts et leurs identités.

On constate donc qu'il y a place à un débat intéressant parmi ceux cherchant à savoir pourquoi et à quel moment les rencontres du G8 favorisent la coopération. Voici quelques pistes d'analyse empruntées :

- Les partisans d'un modèle dit de **concertation démocratique** prétendent que c'est en rassemblant les grandes puissances, possédant des capacités similaires et accordant la même importance aux valeurs démocratiques, en un groupe dirigé par des leaders élus, que les rencontres du G8 pourront donner lieu à d'importantes réalisations en matière de coopération grâce à un processus d'adaptation mutuelle des participants.
- D'autres soutiennent que les États-Unis demeurent la puissance hégémonique qu'ils étaient en 1945, du moins à ce point plus puissants que les autres membres que la coopération n'est possible qu'en présence d'un **leadership américain** et d'un autre membre influent qui apporte son appui.
- D'autres préconisent un modèle d'**institutionnalisme démocratique**, selon lequel la coopération des membres du G8 n'est possible que lorsque les gouvernements membres possèdent des administrations fortes à l'intérieur de leurs bureaucraties, ainsi que des institutions consacrées aux rencontres du G8 qui s'occupent de sujets précis et contrôlent les organisations multilatérales les plus touchées par ces sujets.
- Enfin, les partisans du modèle de **faux consensus** prétendent que les échecs des rencontres du G8 s'expliquent par le fait que même les leaders des pays les plus puissants ont tous redéfini leurs intérêts et leurs identités en fonction des forces du marché, jugeant que plus aucun contrôle sur elles n'était possible en cette période de mondialisation rapide.

Quel modèle permet le mieux d'illustrer pourquoi et à quel moment les rencontres du G8 parviennent à la coopération? J'argumenterai en faveur d'une version adaptée du modèle de **concertation démocratique**. La coopération découlant des rencontres du G8 s'est améliorée pendant les années 90 alors que la Russie, grande puissance de plus en plus démocratique, a été admise progressivement au sein du G8, jusqu'à en devenir un membre à part entière en 1998.

La coopération s'opère d'abord dans les domaines de l'énergie et du commerce, où les membres plus faibles possèdent à peu près les mêmes capacités que les États-Unis. Elle se fait plutôt rare, toutefois, en ce qui concerne les questions de sécurité régionale au Moyen-Orient, où la présence et les intérêts des États-Unis prédominent. Cependant, la vague actuelle de mondialisation rapide nous porte à modifier le modèle de concertation de base pour y ajouter un nouvel élément, celui de la **vulnérabilité**. La mondialisation fait en sorte que même les membres les plus puissants du G8 sont davantage sur la même échelle par rapport à leur vulnérabilité aux intrusions, les rendant davantage dépendants de la coopération des autres membres pour atteindre leurs objectifs dans cette nouvelle ère complexe et ponctuée d'incertitudes. L'attaque terroriste du 11 septembre dernier a démontré à quel point une puissance autrefois hégémonique est devenue vulnérable.

A. Mesure de la coopération à l'intérieur du G8

Il existe plusieurs moyens de mesurer les résultats en matière de coopération d'un sommet du G8, lequel constitue l'aboutissement d'un vaste processus de préparatifs et de suivis à l'échelle ministérielle et supérieure. La méthode la plus simple, élaborée par des universitaires spécialistes des questions relatives au sommet, comme le professeur Robert Putnam de l'université Harvard et Sir Nicholas Bayne de la London School of Economics and Political Science, consiste à accorder une note à chaque sommet en fonction d'une évaluation globale des grandes ententes conclues. Une autre méthode, élaborée par les professeurs George von Furstenberg et Joseph Daniels, et peaufinée par Ella Kokotsis, consiste à dénombrer les engagements précis et mesurables, contenus dans les communiqués émis par les dirigeants lors de l'événement annuel. D'autres méthodes indiquent de prendre note, à la fin de chaque sommet, des évaluations, jugements et commentaires parus dans

les grands journaux, et exprimés par les dirigeants ou les sherpas une fois qu'ils se sont retirés de la vie publique.

Peu importe la méthode utilisée, nous pouvons en venir à une seule grande conclusion quant à l'évolution de la coopération. Le niveau de coopération parmi les membres était relativement élevé lors des premiers sommets des années 70. Ce niveau a diminué au cours des années 80, puis, de la fin des années 80 au début du XXI^e siècle, ce niveau s'est à nouveau montré élevé. À preuve, les sommets des dernières années ont permis de conclure quatre fois plus d'engagements que durant ceux des années 70. Ce fut le cas en particulier au sommet d'Okinawa de 2000, où un nombre record d'engagements a été enregistré, soit un total de 169.

De tels engagements et les grandes réalisations de chaque sommet portent bien souvent sur un grand nombre de problèmes. Il y a cependant toujours eu une tendance à coopérer davantage autour de certains thèmes, selon les préoccupations prioritaires de chaque époque. Le développement des pays du tiers-monde est de loin la question la plus souvent abordée au cours des dernières années, tout particulièrement depuis 1996. Les échanges et l'économie mondiale ont aussi fait l'objet de nombreuses résolutions, quoique l'économie mondiale ait occupé une place moins importante dans les dernières années. La question de l'énergie a dominé entre 1975 et 1981, pour ensuite céder sa place à celle du terrorisme, du crime organisé et des drogues depuis les années 90. Depuis le début du troisième cycle, soit en 1989, les priorités ont été l'environnement, la sécurité nucléaire et le contrôle des armes. Le quatrième cycle de discussions enfin, qui a débuté en 1996, touche au développement des pays pauvres, à l'allègement du fardeau de leur dette, à la technologie de l'information et des communications ainsi qu'à la santé.

B. Fonctionnement de la coopération au sein du G8

Ces tendances démontrent que les sommets peuvent constituer de bons moyens pour

favoriser la coopération sur des questions touchant à un grand nombre de problèmes dans le monde. Comment fait-on cependant pour expliquer les résultats de chaque sommet et des activités du sommet dans leur ensemble? Les observations montrent qu'un modèle de concertation égalitaire démocratique, qui tient compte de la vulnérabilité engendrée par les forces de la mondialisation, nous offre une explication satisfaisante.

En premier lieu, la plupart des membres, non seulement les États-Unis, ont tenu des sommets couronnés de succès; la France s'est particulièrement démarquée. En deuxième lieu, le niveau de coopération a chuté au début des années 80, au moment où l'économie américaine était en plein essor et où le dollar américain faisait une montée spectaculaire, ayant pour effet de rendre aux États-Unis la place de puissance hégémonique qu'ils avaient occupée au cours des années 70. La question qui se pose est de savoir pourquoi le niveau de coopération du sommet du G8 a de nouveau augmenté à partir des années 90, et ce, à certains égards, à des niveaux inégalés, alors que la croissance des États-Unis surpassait celle de plusieurs des autres membres. En 1989, la nouvelle Russie s'est jointe au sommet, diminuant ainsi l'importance relative des États-Unis au sein du groupe et renforçant le lien démocratique fondamental. Ajouté à cela qu'avec la vague de mondialisation, chaque membre est devenu plus vulnérable aux crises économiques mondiales, à la pollution transnationale, au crime tentaculaire, aux maladies et au terrorisme planétaire, tant de phénomènes accélérés par la mondialisation. C'est pourquoi les membres du G8 se sont penchés plus particulièrement sur cette question (la mondialisation) à partir du sommet de 1996, à Lyon.

Ces constats, contribuant à démentir la théorie de l'hégémonie, sont évidents si nous considérons les succès et les échecs des sommets en matière de coopération relativement à différentes questions. Plusieurs des sommets les plus réussis ont été marqués par le leadership des membres moins puissants — tel

que l'initiative de l'Allemagne et du Canada dans la lutte contre le terrorisme au sommet de Bonn en 1978. L'importance accordée au développement nord-sud a été soutenue par le Japon et la France, et non pas les États-Unis. La même chose s'est produite dans le domaine du commerce, où les membres du sommet étaient sur un pied d'égalité par rapport à leur part du commerce mondial et à la vulnérabilité de leur économie entraînée par les courants de la mondialisation.

Cette combinaison, d'une part de capacités équivalentes et d'autre part de vulnérabilité commune, favorisant la prise de décision lors des sommets, était évidente lors des débats sur l'énergie. Les stocks de pétrole, d'uranium et d'autres matières servant à produire de l'énergie du Canada, de la Grande-Bretagne ainsi que la Russie représentaient précisément les assurances et garanties dont avaient besoin les États-Unis, pays dépendant du pétrole, et ce surtout lors des crises du pétrole de 1973 et de 1979 et des petites fluctuations économiques des années 1990.

Étant donné que tous les membres du sommet ont atteint un pied d'égalité par rapport à la capacité et à la vulnérabilité, les succès en matière de coopération se sont étendus à de nouveaux problèmes, ce qui pourrait assurer aux réunions du G8 une plus grande pertinence et des perspectives de succès plus significatives pour l'avenir.

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

Références

BAILIN, Alison, « From Traditional to Institutionalized Hegemony », *G8 Governance*, 6, février 2001 <www.g7.utoronto.ca/g7/scholar/bailin/bailin2000.pdf> (mai 2002).
BAYNE, Nicholas, *Hanging In There: The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal*, Ashgate, Aldershot, 2000.

BERGSTEN, Fred et Randall HENNING, *Global Economic Leadership and the Group of Seven*, Institute for International Economics, Washington, DC, 1996.

KIRTON, John, « Contemporary Concert Diplomacy: The Seven-Power Summit and the Management of International Order ». Préparé 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 et Joseph DANIELS, « The Role of the G8 in the New Millennium », p. 3 à 17 dans Michael HODGES, John KIRTON et Joseph DANIELS, *The G8's Role in the New Millennium*, Ashgate, Aldershot, 1999.

KOKOTSIS, Eleonore, *Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988–1995*, Garland, New York, 1999.

PUTNAM, Robert et Nicholas BAYNE, *Hanging Together: Co-operation and Conflict in the Seven-Power Summit*, deuxième édition, Sage Publications, Londres, 1987.

VON FURSTENBERG, George et Joseph DANIELS, « Policy Undertakings by the Seven "Summit" Countries: Ascertaining the Degree of Compliance », *Carnegie-Rochester Conference Series of Public Policy*, 35, 1991, p. 267–308.

Documents supplémentaires suggérés

BAYNE, Nicholas, « History of the G7 Summit: The Importance of American Leadership ». Préparé pour le symposium « Explaining Summit Success: Prospects for the Denver Summit », University of Colorado at Denver, 19 juin 1997 <www.g7.utoronto.ca/g7/annual/bayne1997/index.html> (mai 2002).

KIRTON, John, « The Seven-Power Summit as a New Security Institution », p. 335 à 357 dans David DEWITT, David HAGLUND et John Kirton, *Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security*, Oxford University Press, Toronto, 1993 <www.g7.utoronto.ca/g7/scholar/kirton199301/index.html> (mai 2002).

Questions à débattre

1. Quelles sont les meilleures façons de mesurer le degré de coopération d'un sommet ? Pouvez-vous en suggérer d'autres que celles qui ont été utilisées jusqu'à présent ?
2. Quel sommet vous paraît avoir été le plus fructueux, et pourquoi ? Lequel voyez-vous comme le plus grand échec, et pourquoi ?
3. Si le modèle de concertation démocratique est le facteur le plus déterminant du degré de succès coopératif d'une rencontre du G8, quels résultats devrait-on attendre du sommet de Kananaskis en juin prochain ?
4. Est-ce que la simple existence d'un degré égal de vulnérabilité parmi les membres du G8 est suffisante pour motiver la coopération, ou faut-il qu'une crise montre aux chefs des états membres cette vulnérabilité, et ainsi catalyse l'atteinte d'une coopération effective ?
5. À quelle vitesse et quel degré les leaders du G8 apprennent-ils de leurs erreurs de façon à améliorer leurs performances en termes de coopération ?
6. La coopération est-elle davantage garantie si tous ou la plupart des membres de la concertation partagent la même orientation politique ou idéologique, soit-elle de droite ou de gauche ?

Exercice

1. Quand on explique le succès coopératif du sommet, l'importance d'avoir des institutions de G7/G8 au niveau ministériel et au niveau des officielles pour des questions en particulier est bien illustré par :
 - a. le modèle de la concertation égalitaire
 - b. le modèle du leadership américain
 - c. le modèle de l'institutionnalisme démocratique
 - d. le modèle du faux consensus
2. Pendant les 27 années du sommet G7/8, la question qui a engendré régulièrement le plus de responsabilités enchâssé dans le communiqué final a été :
 - a. l'énergie
 - b. la commerce
 - c. les relations nord-sud
 - d. le terrorisme
3. Le Sommet qui a réussi le plus, mesuré par le nombre de responsabilités codées dans les documents publiés par les leaders — 169 en somme — est le sommet à :
 - a. Bonn 1978
 - b. Toronto 1988
 - c. Okinawa 2000
 - d. Gênes 2001
4. Le membre de G8 qui donne le plus de l'aide publique au développement est :
 - a. le Japon
 - b. les États-Unis
 - c. l'Allemagne
 - d. le Canada
5. Le G7 ont concentré sur le concept de la mondialisation pour la première fois à :
 - a. Paris en 1989
 - b. Halifax en 1995
 - c. Lyon en 1996
 - d. Cologne en 1999