

Article

« Le rôle du G7 dans le couple intégration régionale-sécurité globale »

John Kirton

Études internationales, vol. 28, n° 2, 1997, p. 255-270.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703737ar>

DOI: 10.7202/703737ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Le rôle du G7 dans le couple intégration régionale/ sécurité globale

John KIRTON*

Plusieurs observateurs jugeraient inhabituel, voire inapproprié, d'inclure le G7 parmi les institutions dont le rôle est primordial pour traiter des problématiques de la sécurité occidentale et de l'intégration régionale dans la seconde moitié des années 1990. Selon leur perspective, le G7, avec son Sommet annuel des dirigeants des sept principales démocraties et de l'Union européenne, les nombreuses institutions qui le supportent et les processus qui en découlent, a pris forme par la volonté d'anciens ministres des Finances ayant acquis une position d'autorité au cours des années 1970 pour faire face tant au problème de la stagflation qu'à celui de la reconstruction des régimes internationaux en déclin dans les secteurs du commerce et de la coopération Nord-Sud. L'agenda du G7 est principalement lié aux questions économiques, en ce qui concerne l'administration des taux de change, la coordination des politiques macroéconomiques, le commerce multilatéral et les relations Nord-Sud, les réformes microéconomiques, l'environnement et la réforme des institutions économiques internationales. L'efficacité du G7 est par conséquent mesurée selon sa capacité, ainsi que celle des ministres des Finances, de concevoir des ententes ambitieuses, ce qui requiert plusieurs interventions et des ajustements politiques importants, afin de parvenir à la coordination des taux de change et des politiques macroéconomiques¹.

Cette conception du rôle du G7 procure, tout au plus, un compte-rendu incomplet des objectifs, des priorités et de la performance des Sommets; elle fait fi, au pire, de l'essence de son rôle et de son importance dans les affaires internationales. Le G7 doit, plutôt, être vu comme un concert international moderne, de plus en plus apte à l'action et capable d'un agissement global contre les menaces globales, régionales et transnationales à la sécurité qui posent un défi à l'ordre international de l'après-guerre froide dans le système mondialisé contemporain. Le G7 fut conçu et créé pour défendre les arrangements politiques et économiques globaux en tant que concert international

* John Kirton est professeur associé de science politique, directeur du Centre of International Studies, et directeur du Groupe de recherche sur le G7 à l'Université de Toronto. Il a co-édité, avec David Dewitt et David Haglund, l'ouvrage *Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security*, Toronto, Oxford University Press, 1993.

1. Cette perspective fait l'objet d'ouvrages importants sur le G7, notamment: ROBERT PUTNAM and NICHOLAS BAYNE, *Hanging Together; Cooperation and Conflict in the Seven Power Summits*, rev. ed., Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1987 et C. FRED BERGSTEN and C. RANDALL HENNING, *Global Economic Leadership and the Group of Seven*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1996.

moderne, par l'entremise de ses caractéristiques institutionnelles uniques qui sont la concertation du pouvoir, la participation commune, les objectifs communs et le contrôle politique². De son sommet inaugural à Rambouillet en France en 1975 jusqu'au début de son quatrième cycle septennal à Lyon, en France, en 1995, le G7 a formulé les questions de l'agenda de sécurité au niveau étatique, inter-étatique traditionnel et du nouvel agenda de sécurité transnational. Il fut confronté aux questions de sécurité globale et régionale et a développé plusieurs mécanismes institutionnels pour augmenter son efficacité en tant que forum de sécurité. Au sein du monde de l'après-guerre froide des années 1990, il y eut une demande croissante pour la constitution d'une instance gouvernante globale qui maintiendrait le développement de régimes politiques stables, pacifiques et démocratiques, ferait face à la prolifération de nouveaux problèmes de sécurité que la mondialisation du système provoque, préserverait la compatibilité entre des nouveaux régimes régionaux, et offrirait une capacité globale de faire face aux crises dans des territoires où les régimes de sécurité régionaux demeurent faibles. Le G7, et son G8 dont la Russie est membre, est la seule institution qui a accru sa capacité de répondre à ces besoins, par le raffermissement de son rôle en tant que concert international moderne. En dépit de toutes ses faiblesses, la capacité du G7 de parvenir à la ratification d'ententes internationales vitales, sa capacité de faire respecter les engagements collectifs et son rôle pour donner forme à l'ordre international, suggèrent qu'il a acquis au cours des années récentes une importance croissante en tant qu'institution globale pour la sécurité.

I – Le G7 en tant que concert international moderne

Le G7 fut fondé, dans une grande mesure, en tant que forum pour faire face aux intérêts collectifs de sécurité de l'Occident. Il constituait une réponse aux menaces globales de la première moitié des années 1970 et constituait une réponse aux échecs des organisations régionales dans un Occident alors très divisé. Les menaces provenant de l'Est et du Sud émergeaient de la défaite des États-Unis au Vietnam entre 1968 et avril 1975, de l'avancée de l'euro-communisme dans le tiers méditerranéen de l'Europe, du choc pétrolier de 1973 au cours de la guerre d'Octobre du Moyen-Orient, de l'explosion nucléaire indienne de 1974 et de la peur de la prolifération qu'elle générerait. Les réponses régionales occidentales à ces incidents connaissaient des défaillances importantes, tant en ce qui concerne la tentative de Henry Kissinger de faire revivre l'alliance transatlantique par l'entremise de sa campagne « l'Année de l'Europe » de 1973, que de l'effort du ministre des Affaires étrangères gaulliste de la France, Jobert, pour fonder les régimes de sécurité français et européen sur une assise davantage européenne.

2. Cette conception du G7 en tant que concert est proposée et développée par William WALLACE, « Political Issues at the Summits: A New Concert of Powers » in Cesare MERTINI, dir., *Economic Summits and Western Decisionmaking*, London, Croom-Helm, 1984, pp. 137-152; et John KIRTON, « The Seven Power Summit as a New Security Institution », in David DEWITT, David HAGLUND and John KIRTON (dir.), *Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security*, Toronto, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 335-357.

En présence de cette « crise de la gouverne » au sein des démocraties occidentales, le Secrétaire d'État américain Henry Kissinger fondait son analyse sur la logique du Concert de l'Europe qu'il avait approfondie dans sa dissertation doctorale et proposait au président américain Ford de donner naissance au G7 comme institution permanente centrée sur un sommet annuel des dirigeants des principales puissances démocratiques et orientée vers le marché du monde. Alors que la reconstruction des régimes économiques dominait l'agenda du Sommet français de Rambouillet en 1975, sur le plan de la sécurité le rôle du G7 était clairement établi lorsque le président américain Gerald Ford, avec à ses côtés Kissinger, tenaient le Sommet de Puerto Rico de 1976. Le Sommet de Puerto Rico était marqué par une rencontre secrète entre les cinq membres les plus importants du G7 qui prenaient la décision commune de retirer à l'Italie tout support financier visant à raffermir sa monnaie vacillante, si les Italiens permettaient aux membres du Parti communiste de joindre un gouvernement de coalition. À la table du Sommet, les Sept apprenaient que les banques de chaque pays membre avaient individuellement effectué d'importants prêts à l'URSS, une situation qui risquait de provoquer une dépendance significative de l'Occident sur l'Union soviétique. Les dirigeants discutaient aussi de la question de l'énergie nucléaire et de son lien avec la prolifération nucléaire en Inde. Le rôle principal du G7 nouvellement institutionnalisé était, tel qu'articulé par le premier ministre canadien, Pierre Trudeau, à la conclusion du Sommet, que

(...) le succès de ces conférences (...) sera jugé selon l'influence qu'elles auront sur les comportements des gens dans nos démocraties et, peut-être même, aussi, sur le comportement des peuples de l'extérieur qui nous regardent, s'ils acquièrent confiance en nos types de libertés économique et politique pour nous permettre de résoudre nos difficultés³.

La création du G7 découlait de l'incapacité des Nations Unies et du système des institutions internationales de l'Atlantique de faire face adéquatement aux nouvelles pressions sur l'ordre international qui prévalait. Relativement à ces institutions et à leur administration interne, le G7 offrait l'avantage de la concertation du pouvoir, de la participation commune, des objectifs communs et du contrôle politique par des dirigeants qui, contrairement à leurs prédécesseurs du 19^e siècle, sont tous démocratiquement élus⁴. En faisant place au Japon et à l'Allemagne, le G7 permettait d'assurer un contrôle collectif sur la sécurité du système international, il assurait une plus grande égalité entre les membres qui constituent son centre et assurait la stabilité de ses capacités militaires spécialisées, telles que l'armement nucléaire et la taille de ses armées. En limitant le nombre de ses membres à sept en 1976, le G7

3. Cité par John KIRTON, « The Diplomacy of Concert : Canada, the G7 and the Halifax Summit », *Canadian Foreign Policy/La politique étrangère du Canada*, 3, printemps 1995, p. 68.

4. Robert JERVIS, « From Balance to Concert : A Study of International Security Co-operation », *World Politics*, 38, October 1985, pp. 58-79; Charles KUPCHAN and Clifford KUPCHAN, « Concert, Collective Security and the Future of Europe », *International Security*, 16, Summer 1991, pp. 114-161; et Charles KUPCHAN et Clifford KUPCHAN, « The Promise of Collective Security », *International Security*, 20, Summer 1995, pp. 52-61.

demeurait assez petit pour optimiser les rendements de son processus décisionnel, afin d'orienter et de mettre en pratique les décisions collectives. La présence en son sein de représentants de pays démocratiques et orientés vers le marché faisait bénéficier le G7 d'une forte unité dans la définition de ses objectifs, une unité qui était consolidée et mise en valeur par la présence du communisme à l'Est et du socialisme au Sud. La constitution du G7 en tant qu'institution devant pallier à la bureaucratisation des relations internationales, en tant qu'institution établie par les représentants des dirigeants politiques et directement mise sur pied par les dirigeants eux-mêmes, lui permettait de s'octroyer un pouvoir politique suffisant pour parvenir à la ratification d'ententes faisant autorité dans tous les domaines et lui permettait d'apporter des changements fondamentaux aux régimes établis de longue date.

II – Le G7 en tant qu'institution pour la sécurité globale

Depuis sa création, le G7 fut constamment confronté aux problèmes relatifs à la politique internationale et à la sécurité, lorsque ces derniers touchaient directement ses propres membres ou leur proximité géographique et lorsqu'ils affectaient les fondements du système global ou les pays non membres distants géographiquement. On peut identifier, selon son programme, ses actions et les ententes dont il a permis la ratification, cinq principales fonctions du G7 dans le domaine de la sécurité.

La première fonction du G7 consiste en la prévention des menaces internes. Les actions de cette catégorie incluent celles visant à parer à la menace eurocommuniste en Italie en 1976, celles concernant les emprunts excessifs des Soviétiques auprès des banques du G7 en 1976. Plus récemment, elles incluent les actions visant à apporter une assistance financière et un support accru au président Gorbatchev de l'URSS et au président Eltsine d'une Russie désormais membre du G8, en vue de soutenir leurs orientations politiques et de soutenir l'émergence de l'économie de marché. Il est probable que cette fonction soit étendue ultérieurement, si le besoin se présentait, afin d'assurer la préservation du statut de ses membres actifs comme principales puissances, par l'entremise d'actions visant à prévenir tout morcellement territorial découlant de conflits internes ou externes.

La seconde fonction liée au domaine de la sécurité est de protéger les populations des pays membres des menaces transnationales ou globales et, par conséquent, de protéger la légitimité des États, de même que leur souveraineté. Cette fonction s'est étendue au cours des années 1970 étant donné la nature plus interdépendante du système international. Les actions du G7 dans cette catégorie ont débuté par la ratification de l'entente, d'origine canadienne, sur le détournement d'avions par des terroristes, au Sommet de Bonn en 1978. Elles s'étendaient à la question de l'immigration involontaire (notamment celle des réfugiés indonésiens en 1979), aux formes civiles du terrorisme en relation avec les problèmes de radioactivité nucléaire en 1986. Subséquemment, cette fonction incluait les problèmes environnementaux globaux, les maladies

infectieuses comme le SIDA, le blanchiment d'argent et le problème de la drogue, le crime transnational, la contrebande d'armes et de matériel nucléaire. Le G7 adoptait récemment une position préventive à l'égard des réacteurs nucléaires de Tchernobyl, ce qui constitue un prolongement de cette seconde fonction dans la période de l'après-guerre froide.

La troisième fonction du G7 liée à la sécurité est de protéger la stabilité des arrangements territoriaux inter-étatiques, de protéger la stabilité de la balance du pouvoir, de même que d'empêcher les actions unilatérales par des puissances cherchant à ruiner l'ordre mondial. On peut compter parmi cette catégorie les actions liées à la déclaration du G7 en 1980 sur l'Afghanistan et sur la prise d'otages, on y retrouve toutes les actions subséquentes contre l'invasion soviétique de l'Afghanistan ainsi que tous les ajustements qui touchaient le Japon suite à l'introduction d'euromissiles en 1983, de même que l'action militaire entreprise dans le cadre de la guerre du Golfe en 1990. Plus récemment, la prise de position du G7 contre la possession par l'URSS des territoires nordiques du Japon, de même que la prise de position contre la prolifération des armes nucléaires conventionnelles, lors du Sommet de Londres en 1991, constituent des prolongements de ces actions dans la période post-guerre froide.

Une quatrième fonction du G7 dans le domaine de la sécurité est de limiter les conflits régionaux qui menacent de déclencher une confrontation entre des puissances majeures et qui risquent de toucher la stabilité mondiale ou qui menacent la société des nations. L'ajout d'une dimension régionale à l'agenda sur la sécurité était effectué lors du sommet français de Versailles en 1982. Ce sommet était marqué par des déclarations relatives au conflit territorial dans les Falklands coloniales et sur le Liban. Le conflit Iran-Iraq était à l'ordre du jour du G7 en 1984, et la région du Golfe et le Cambodge furent ajoutés en 1988. Le sommet de Lyon en 1996 permettait d'attirer l'attention sur la Bosnie, le Moyen-Orient et la péninsule coréenne. Ces actions démontrent à quel point l'agenda de sécurité du G7/G8 a atteint sa stabilité.

Le cinquième rôle du G7 est de transformer le caractère politique des pays non membres de façon à promouvoir les valeurs démocratiques sur une échelle globale. Le sommet de Bonn en 1985 marquait le lancement de cette stratégie dont le but est l'avancement de la démocratie dans le monde. Cette orientation se traduisait par une prise de position du G7 contre l'apartheid en Afrique du Sud à partir de 1987 et par une prise de position ferme envers la Chine et contre les massacres de la Place Tien An Men. Les préoccupations récentes du G7 envers Haïti continuent cette tradition.

Les résultats des initiatives entreprises par le G7 suggèrent trois conclusions. Premièrement, le G7 a été plus efficace dans ses réponses aux besoins essentiellement conservateurs de ses membres, en ce qui concerne la protection de l'ordre international contre les crises et la protection de ses membres. Toutefois, son rôle dans la promotion de la démocratie et l'orientation vers l'économie de marché en URSS/Russie, suggère que le G7 acquiert potentiellement

un rôle plus étendu et une participation plus active dans la période de la post-guerre froide. Deuxièmement, le G7 a obtenu plus de succès dans son traitement des problèmes liés aux dynamiques politiques et économiques, tel que le proposent les arrangements financiers récents avec le Japon et l'Allemagne pour la mise sur pied d'une coalition lors de la guerre du Golfe et la mobilisation d'un total de 43 millions de dollars pour l'assistance financière à la Russie en 1993. Seuls la richesse de ses membres, le pouvoir politique des dirigeants de ses pays membres et leur volonté de mettre sur pied des liens internationaux permettent de rendre compte de l'efficacité du G7. Troisièmement, le G7 a été moins efficace pour traiter de la myriade de problèmes de sécurité régionaux, tels que la dispute entre le Pérou et l'Équateur qui était peu importante tant pour ses membres que pour la stabilité du système. Les concerts internationaux, puisqu'ils ont la possibilité de ne pas intervenir systématiquement dans toutes les régions, ne sont pas des directoires globaux et ne peuvent suppléer les institutions régionales dédiées à la sécurité.

Pour remplir efficacement ces cinq fonctions, le G7 a développé plusieurs mécanismes institutionnels spécialisés. Depuis l'inauguration du premier sommet, les ministères des Affaires étrangères ont accompagné les dirigeants au sommet annuel, pour participer avec eux aux sessions plénières et pour se rencontrer à l'extérieur des sessions. Aux sommets, les dirigeants eux-mêmes étaient en charge des discussions bilatérales sur les thèmes politico-économiques, ils se rencontraient informellement en parallèle des rencontres et ils étaient libres, lors des dîners d'ouverture et des sessions de discuter de ce qui les concernait le plus en tant que dirigeants. Le G7 a débuté l'émission de déclarations relatives aux questions politico-économiques sur des questions spécifiques en 1978 et il a commencé à émettre des déclarations sous une forme générale au sommet d'Ottawa en 1981. Un processus préparatoire des positions, par les directeurs politiques du G7, était créé pour supporter ces déclarations politiques. En 1984, les ministères des Affaires étrangères du G7 ont commencé à se rencontrer séparément et entre les sessions, au cours d'un dîner annuel qui a lieu à la fin du mois de septembre, préalablement à l'ouverture de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York. Au cours des années 1980, les directeurs politiques ont commencé à tenir trois sessions préparatoires, tandis que les dîners d'ouverture du G7 étaient réservés uniquement aux discussions relatives aux questions économique-politiques. Les directeurs politiques et les dirigeants du groupe de planification des politiques se sont rencontrés sur une base régulière au cours de la guerre du Golfe en 1990-91. L'intégration de l'Union soviétique, et de la Russie après 1992, aux rencontres, d'une journée, lors du sommet économique à Londres en 1991, permettait d'ajouter ce nouveau participant à une journée politique P8 à Halifax en 1995, plutôt que de procéder à un dialogue *a posteriori* avec ce partenaire. La tenue de sessions entre les sommets sur les questions de sécurité, initialement proposée par Ronald Reagan (et excluant la participation française en 1985), correspondait à la tenue du sommet sur le Nucléaire de Moscou en avril 1996. Toutefois, hormis les suggestions inspirées par la guerre du Golfe, les ministères de la Défense et les chefs militaires ne se sont

toujours pas rencontrés⁵. Il était évident que leur absence constituait un désavantage lors de la préparation du sommet de Lyon en 1996 alors que la proposition canadienne de maintenir en présence une force du G7 en Bosnie, au-delà de la fin de l'année, était rejetée, parce que les ministères de la Défense, et non ceux des Affaires étrangères, sont traditionnellement en charge de prendre une telle décision.

III – Le besoin accru envers le G7 pour la sécurité globale dans les années 1990

Dans le monde post-guerre froide des années 1990, en dépit de, et en partie à cause de la croissance rapide des organisations économiques et de sécurité régionale, il y a un besoin accru pour la mise en place d'un centre réel de la gouverne globale, qui préserverait et donnerait forme à l'ordre international en matière de sécurité. La première tâche du G7 en matière de sécurité (une tâche qui faisait l'objet d'une demande de la part des États démocratiques – soit 40 % des pays du système international), est de continuer la révolution démocratique par le maintien de la tendance vers la constitution de systèmes politiques stables, pacifiques et démocratiques dans le monde. Ceci requiert une capacité d'encourager, de réassurer, voire de contrer, un État instable ou récidiviste, tel que la Russie, dont le retour vers un nationalisme autoritaire d'opposition, sous des dirigeants tels que Yevgeny Primakov ou Alexander Lebed, constitue un recul par rapport à la position mise de l'avant par Eltsine. L'accomplissement de cette tâche requiert un mélange similaire de menaces, d'intégration et d'accommodement vis-à-vis d'un État récalcitrant comme la Chine, afin de favoriser chez elle une politique étrangère responsable et une démocratisation interne, au moment où la transition politique de Hong Kong vers la Chine est à l'ordre du jour. L'accomplissement de cette tâche requiert une vigilance similaire contre un grand nombre d'États guerriers qui sont souvent des puissances régionales non démocratiques, de l'Iraq à l'Iran, en passant par le Pakistan et l'Inde démocratique, à l'Indonésie et la Corée du Nord. Afin de répondre à de telles responsabilités, la présence d'un concert pour la sécurité, un G8, avec la Russie en tant que membre à part entière, constitue une alternative supérieure aux mécanismes de sécurité régionaux, même si ces mécanismes se voient complétés par des États-Unis plus enclins à conduire des missions en Bosnie ou même en Haïti. Dans le cas du Moyen-Orient, les résultats du sommet de Charm-el-Cheikh, le « sommet des pacifistes », du 13 mars 1996 à la Maison-Blanche, comparativement à son prédécesseur de Camp David, suggèrent que l'unipolarité américaine seule est désormais inadéquate pour répondre aux menaces à la sécurité en provenance de cette région.

Une seconde tâche dans le domaine de la sécurité émerge de la faiblesse des arrangements institutionnels économiques et de sécurité aux endroits où les dangers à la sécurité régionale sont omniprésents. D'un côté, l'Europe se

5. Group of Thirty, *The Summit Process and Collective Security: Future Responsibility Sharing*, Group of Thirty, Washington, D.C., 1991.

propose de poursuivre l'approfondissement de l'Union européenne, en plus de compter sur la présence de l'OTAN et de l'OSCE. Dans le milieu, on retrouve les Amériques, où l'ALÉNA permet d'entrevoir la possibilité d'une procédure libre-échangiste qui s'étendrait à tout le continent et où une OEA revigorée apparaît comme un forum adéquat pour répondre à des menaces transnationales à la sécurité et à toute menace en provenance d'un communisme cubain en déclin. À l'autre extrémité, il y a l'Asie du Pacifique, où l'émergence de l'APEC et de l'ASEAN sont des arrangements sous-régionaux inadéquats pour répondre à des nombreuses menaces et possibilités de conflits militaires en cette zone.

Les arrangements régionaux demeurent trop faibles pour faire face aux menaces transnationales à la sécurité en Afrique, de même qu'aux guerres civiles récurrentes en cette région du monde, et ils sont également trop fragiles pour répondre aux conflits classiques plus graves du Moyen-Orient. Alors que la Russie peut, en tous points, devenir assez faible pour que les États européens soient en mesure de confronter toute menace qu'elle pourrait poser, il y a, dans le futur, et ce même dans les régions les plus favorisées, un besoin permanent de la présence d'un mécanisme permettant de diriger les ressources des pouvoirs extra-régionaux vers les régions où les défis à la sécurité sont importants.

Quatre caractéristiques additionnelles font en sorte que le globalisme des principales puissances est supérieur à toute forme d'organisation régionale pour faire face aux défis à la sécurité à la fin des années 1990. Même en Europe, il n'y a aucune coordination entre les arrangements institutionnels voués à l'économie et ceux voués à la sécurité. Il n'existe aucun régime régional ayant une capacité comparable à celle du G7 pour faire face, en tandem, aux problèmes de nature économique et de sécurité. De plus, il n'y a pas, en dehors de l'Europe, d'intégration approfondie des acteurs étatiques aux dynamiques institutionnelles, de sorte qu'il n'y a aucune correspondance entre la distribution du pouvoir au niveau régional et les arrangements institutionnels qui y existent, en plus de pousser les puissances régionales à chercher des appuis extérieurs pour soutenir leur propre position. Ni un leadership américain de l'hémisphère occidental, ni une direction japonaise de l'Asie, ne constituent des arrangements généralement acceptés au sein de leur sphère d'influence régionale respective. Alors que quelques puissances, tels le Japon ou le Royaume-Uni, refusent de s'engager régionalement, la montée du régionalisme rend nécessaire la présence d'un acteur trans-régional, notamment dans le cas de l'Asie où le Japon perçoit le G7 comme pouvant accroître l'unité régionale en cette zone. Dans le champ économique particulièrement, l'essor du mouvement d'intégration économique à travers le monde crée le besoin d'un comité de direction pour assurer un début de compatibilité, ou, à tout le moins, une compatibilité minimale, entre les différents régimes régionaux dans le domaine de la libéralisation commerciale et des investissements. Finalement, la croissance du régionalisme peut exacerber les conflits entre les différents blocs, tel que cela aurait probablement été le cas, lors du conflit du Turbot de 1995 entre le Canada et l'Espagne, si

tous les membres de l'Union européenne avaient soutenu l'Espagne et que les directives du G7 sur la pêche en haute mer n'avaient pas rendu légitime la requête canadienne.

La dynamique de la globalisation du système international rend les arrangements régionaux inaptes, en ce qui concerne leurs capacités et leur influence géographique, à faire face aux menaces transnationales à la sécurité. Les principales menaces environnementales auxquelles les individus et les sociétés sont confrontés, notamment la déplétion de la couche d'ozone et les changements climatiques, ont une influence globale et requièrent un régime global. Face à de tels enjeux, les arrangements régionaux ne procurent qu'une réponse partielle, qui ne peut être que d'un caractère supplémentaire. De même, une véritable réponse au difficile problème du terrorisme de l'IRA auquel les Britanniques font face, nécessite une participation active des États-Unis, du Canada et des pays européens. En effet, la contagion médiatique, caractéristique de l'époque contemporaine, signifie que toute concession faite à des terroristes locaux peut rendre plus difficile celle de contrecarrer le terrorisme en tout lieu, incluant les pays du G7 qui font face à des menaces terroristes importantes. En ce qui concerne les menaces relatives aux maladies infectieuses, les drogues et le blanchiment d'argent, le crime organisé et l'immigration illégale – menaces pouvant émerger de toute part et frapper en tout lieu, elles requièrent également une réponse globale. En ces circonstances, il devient nécessaire qu'un petit groupe, apte à mettre sur pied des régimes efficaces, étende son action et accroisse le nombre de ses adhérents. Il devient également nécessaire que ce groupe puisse préparer et soumettre des règles et normes qui correspondent à la nature des problèmes actuels. Par contraste à la capacité du G7 de concevoir des régimes de sécurité, dans les domaines du matériel nucléaire et de la technologie des missiles particulièrement, la plupart des arrangements régionaux ont encore à concevoir des régimes assez solides pour faire face aux menaces transnationales à la sécurité⁶.

IV – Le potentiel croissant du G7 pour assurer la sécurité mondiale dans les années 1990

Au cours des années 1990, le G7 acquiert un avantage de plus en plus important, comparativement aux acteurs mondiaux qui lui sont concurrents tels que l'ONU, l'eurocentrique OTAN et une Amérique supposément unipolaire, si l'on en juge par les quatre principaux facteurs qui définissent l'efficacité d'un concert global moderne. Les huit membres du G8 (le G7 avec la Russie) décidaient, au cours du sommet de Lyon de juin 1996, de faire face aux enjeux « globaux ». Les huit membres du G8 possèdent une avance décisive envers leurs concurrents en ce qui concerne leur capacité d'intervention, en matière

6. À propos de l'initiative du G7 pour concevoir le régime de contrôle des technologies des missiles, on peut se référer à Albert LEGAULT, « The Missile Technology Control Regime », in DEWITT et al., *Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security*, op. cit., pp. 358-377.

de sécurité, et en ce qui concerne leur habileté et leur volonté d'agir individuellement et collectivement à l'échelle mondiale. Ils ont maintenu une participation concertée, requise pour mener des actions rapides et bien organisées, en trouvant une formule d'intégration de la Russie au sein du concert du G7, tout en excluant la Russie pour faire face aux problèmes de la Bosnie et du terrorisme moyen-oriental où la position russe diffère de celle du G7 et pourrait réduire l'efficacité de son action. Les pays membres du G7 établissent avec plus de fermeté les principes qui les unissent en réformant et en socialisant la Russie, en tenant en ligne de compte les questions de sécurité d'un Japon en essor, en élargissant l'étendue de ses préoccupations relatives à la sécurité en des zones géographiques ou à des domaines nouveaux lorsqu'ils font consensus et, comme dans le cas du terrorisme, en précisant leurs moyens d'action pour y répondre. Ils ont aussi renforcé le contrôle politique des dirigeants étatiques et des gouvernements élus démocratiquement sur l'agenda politico-sécuritaire du G7. Le G7 a aussi permis aux dirigeants des pays membres de faire comprendre à leurs électeurs les raisons qui rendent souhaitables des mesures impopulaires et des engagements coûteux en des lieux étrangers.

En ce qui concerne la concentration du pouvoir au niveau mondial, le G7/G8 est clairement dans une position dirigeante face au système international, en même temps qu'il arrive à accroître l'égalité entre ses membres. Sur le plan économique, les pays membres du G7 possédaient en 1994 près de 70 % de la production brute mondiale au taux du marché et 50 % en considérant la parité des pouvoirs d'achat, ce qui, dans les deux cas, représente une figure comparable à celle de 1960⁷. En 1995, les pays du G7 détenaient 45,9 % du total des quotas du FMI et 38,3 % des réserves monétaires mondiales. En 1994, les monnaies des pays du G5 représentaient 93,2 % de celles détenues en tant que réserves dans le monde, alors que celles du G6 (avec l'ajout du Canada) représentaient 84 % des monnaies utilisées dans les transactions liées au commerce international⁸. Avec l'Amérique qui détient une portion moindre de ces totaux et avec la diffusion des capacités américaines à d'autres membres du groupe, le G7 a connu une égalisation de la part active de ses membres⁹. Dans la sphère militaire, l'ajout d'une Russie moins puissante, et la capacité accrue du Japon ont augmenté le pouvoir combiné des G7/G8, et ce, même en présence de la Chine ou de la course aux armements actuelle de la zone asiatique. De plus, le G7/G8 maintient une avance considérable en ce qui concerne les armes de pointe dont l'importance dans les combats modernes fut démontrée pendant la guerre du Golfe. L'intégration de la Russie a aussi renforcé les capacités du G8 dans les domaines de la sécurité transnationale comme l'environnement, le crime organisé et la contrebande d'armes. Les capacités du G7 font en sorte que la présence américaine est décisive seule-

7. BERGSTEN and HENNING, *op.cit.*, p. 17.

8. *Ibid.*, pp. 46-47.

9. John KIRTON, « Forging a Pacific Partnership: Canadian and Japanese Approaches to the U.S. in the Seven Power Summit », in *The Triangle of Pacific States*, Tokyo, Sairyusha Press, 1995, pp. 13-37.

ment dans quelques cas, notamment lorsqu'un déploiement militaire rapide est nécessaire pour assurer l'efficacité des actions concertées du groupe.

Les membres du G7 se sont aussi préoccupés de plus en plus des problèmes de sécurité régionale sur une échelle globale; ils ont assumé la responsabilité de les contrôler et, si nécessaire, d'intervenir dans les interventions militaires, individuellement, à l'extérieur de leurs frontières. Au cours de la guerre du Golfe de 1990-1991, les seules puissances extra-régionales à effectuer une intervention sont les cinq des membres du G7 qui ont pris en charge le combat offensif, alors que les deux autres, l'Allemagne et le Japon, assumaient une partie des charges financières. Le Japon (au Cambodge) et l'Allemagne (en IFOR, de même qu'au sein de la force qui lui succédera en ex-Yougoslavie) se mettent en position d'effectuer une intervention dans des situations de combat hors de leur frontière. Même les membres les moins équipés militairement et les moins enclins, tel le Canada, participent en IFOR et au sein de la force qui lui succédera. Le Canada est vu comme un participant probable à une coalition du G7 pour toute intervention future dans une guerre en Corée¹⁰. Il est aussi notoire que le centre du groupe de 14 pays membres du comité d'observation étranger chargé de superviser l'intervention militaire sous direction canadienne au Zaïre à l'automne 1996, était composé du G8 (à l'exception de l'Allemagne mais incluant l'Union européenne), en plus de quatre pays africains et de deux puissances moyennes de l'Europe.

La participation commune des membres des G7/G8 demeure essentiellement intacte. Les membres du G7 n'ont plus la volonté d'intégrer dans le G7 des pays en voie de développement à un dîner avec les dirigeants du G7, qui aurait eu lieu avant le sommet. Ils ont également abandonné l'idée d'inviter le président Suharto d'Indonésie à rencontrer les dirigeants japonais et américain avant l'ouverture du sommet de 1993. Malgré l'adhésion de la Russie et l'ajout de ses capacités au G8 pour traiter des enjeux globaux, le sommet de Lyon préservait, et dans un sens renforçait, la participation commune nécessaire au groupe pour instaurer et mettre en pratique les ententes ratifiées collectivement. Le sommet de Lyon mettait fin à l'incertitude générée, au cours des années précédentes, par des demandes russes répétitives pour leur adhésion complète au G7. Les divisions, entre une Allemagne et une France désireuses de prendre en compte les demandes de leurs partenaires européens pour l'adhésion de la Russie, et les États-Unis et le Japon qui s'y opposaient, se sont terminées par l'octroi à la Russie d'une participation accrue graduellement à chaque sommet successif. Bien qu'il demeure possible que la Russie réitère sa demande pour prendre part à l'agenda économique du G7 et que les États-Unis, pays hôte du sommet de 1997, puissent être tentés d'accepter ces demandes étant donné le revers russe en ce qui concerne la question de l'expansion de l'OTAN, la possibilité que la Russie parvienne à ses fins, ainsi que le débat en soi, sont désormais perçus comme étant résolus.

10. William ODOM, « How to Create a True World Order: Establish a Concert of Great Powers », *Orbis*, 39, Spring 1995, pp. 155-172, et plus particulièrement pp. 169-172.

Dans les moments précédant le sommet de Lyon, l'administration Clinton (supportée par l'Allemagne et, au départ, par le Canada) faisait état de sa volonté de créer un nouveau G3 pour servir à l'administration des affaires économiques internationales. La France, le Canada et d'autres membres seraient exclus dans l'éventualité d'une adhésion de la Russie au G7. La formule préconisée à Lyon permettait de conserver le G7 en tant qu'organe isolé pour administrer les questions centrales à l'économie, tout en accordant une adhésion à la Russie dans un G8 Global qui traite non seulement des questions de sécurité et de politique conventionnelles, mais aussi de toute une gamme de problèmes globaux ou de « sécurité nouvelle », tels que le crime transnational, les drogues, le terrorisme et la protection environnementale, de même que des questions économiques relatives à la réforme de l'ONU et la société d'information. Dans ces nouvelles sphères de la sécurité, les demandes de la Russie se fondent sur ses importantes capacités en ces domaines. Ce G8 se voyait accorder une identité particulière et un statut égal à celui du G7 à vocation économique et il durait, à Lyon, toute une journée, débutant par une réception réservée aux dirigeants, se poursuivant par des discussions sur un agenda vaste mais précis et se terminant par l'émission d'une déclaration commune propre au G8. Le G8 tenait aussi une rencontre succédant au sommet avec les dirigeants des quatre principales institutions économiques multilatérales (incluant l'Organisation mondiale du commerce dont la Russie n'est pas membre).

Lyon permettait en plus de confirmer, et peut-être même d'institutionnaliser, le pouvoir du G7 d'intervenir seul pour régler tout problème relatif à la sécurité, qu'il soit de nature conventionnelle ou nouvelle, sans l'autorisation préalable des Russes. Au sommet de Halifax de 1995, Jacques Chirac, alors nouvellement élu à la présidence française, avait fait appel aux dirigeants des pays membres du G7 pour qu'ils adoptent une proposition, dont une esquisse avait été préparée par la France, favorisant une initiative en Bosnie. Lors du dîner d'ouverture, les dirigeants du G7 se penchaient sur ce problème et définissaient leur propre plan, lu par l'hôte du sommet, Jean Chrétien, à la fin de cette première nuit, avant même l'arrivée des Russes. À Lyon en 1996, une situation similaire, caractérisée par une participation unique des membres du G7 pour l'élaboration d'une proposition dans le domaine de la sécurité, émergeait spontanément. Au cours du dîner d'ouverture du sommet de Lyon, le G7 répondait seul à la promesse publique du président Clinton d'élaborer 40 mesures spécifiques pour combattre le terrorisme, des mesures devenues nécessaires après le bombardement d'une base militaire américaine en Arabie Saoudite la semaine précédente. En dépit de la confusion introduite par un représentant américain concernant les 40 mesures sur le crime organisé pour contrer le terrorisme (alors que de telles mesures étaient inexistantes), Chirac et Clinton émettaient une déclaration commune sur le sujet et au nom du G7 à la fin de la première soirée.

Dans les deux cas, les Russes avaient un intérêt tant géographique que fonctionnel direct en rapport avec ces problèmes de sécurité qui se présentaient

à l'ordre du jour. L'agissement seul des membres du G7 leur a permis d'accroître leur vitesse d'intervention pour impressionner les auditoires domestique et étranger, en plus de faire comprendre à la Russie que le nouvel arrangement institutionnel, le G8, n'affectait pas l'autonomie du G7 dans le domaine de la sécurité. La décision d'agir seuls, lors du dîner d'ouverture, permettait aux pays membres du G7 de maintenir l'agenda sur lequel les G7/G8 s'étaient entendus préalablement. Cette décision permettait aux sept, à Lyon, d'accorder du temps pour discuter de l'état de santé du président Eltsine et de la réaction face aux différents résultats électoraux en Russie, tout en donnant l'occasion aux huit, la nuit suivante, de discuter de la Bosnie et des autres problèmes importants de sécurité.

C'était aussi lors du dîner d'ouverture du sommet de Lyon que le G7 décidait de l'agenda politique et de sécurité pour le sommet et de sa déclaration politique. Toutefois, en choisissant les trois problèmes de sécurité régionale qui feraient l'objet de leur attention lors du sommet, les sept avaient pris soin de choisir ceux qui permettraient d'en arriver à un consensus avec les Russes (la Bosnie, le Moyen-Orient et la péninsule coréenne).

Les objectifs communs poursuivis par les membres du G7 sont également définis de manière plus approfondie. La Russie demeure absente du club économique du G7, alors que son adhésion à part entière au G8 était rendue possible seulement après que l'orientation démocratique du processus politique russe se confirmait, lors des élections présidentielles de 1996. Le sommet sur la sécurité nucléaire d'avril 1996 ainsi que l'entente internationale sur lequel le sommet aboutissait, constituent de nouveaux champs d'intérêts communs pour les membres du G8. L'expérience croissante du Japon et de l'Allemagne lors d'activités militaires hors frontières constitue également un ajout positif pour le G7.

Le contrôle politique du sommet s'est également accru lors des dernières années. Les années 1990 ont vu une prolifération des forums ministériels annuels et des comités ad hoc indépendants, permettant d'attirer l'attention des pays membres sur des thèmes parallèles tels l'environnement et le crime organisé. Le sommet ad hoc d'avril 1996 à Moscou sur la sécurité nucléaire permettait de multiplier par deux l'implication annuelle des dirigeants du G7. La décision du président Chirac, supporté sur ce point par ses collègues du G7, de concentrer leurs efforts sur trois problèmes de sécurité régionale, plutôt que sur une liste étendue proposée par des représentants lors de la préparation de la déclaration politique commune, représente une continuation de la pratique du G7 permettant de laisser le poids des décisions aux dirigeants politiques, tandis que le président Eltsine prenait la décision de ne pas participer au sommet de Lyon, envoyant son premier ministre Tchernomyrdine à sa place (le sommet avait déjà eu lieu malgré l'absence de dirigeants politiques lors du Sommet de Naples en partie, et de manière plus marquée lors de sommets précédents). Le sommet devait aussi permettre la participation de délégués de membres de la commission de l'Union européenne élus par des processus non démocratiques. Le contrôle politique, dont

les représentants élus démocratiquement sont investis, donne aux G7/G8 un avantage particulier lorsque vient le temps de prendre des décisions relativement aux nouveaux problèmes de sécurité transnationale qui affectent directement les individus, puisque c'est au sein du G7 que la pression populaire est la plus intense. Les déclarations d'intention émises spontanément par les dirigeants, notamment sur la Bosnie en 1995 et le terrorisme en 1996, sont des preuves de la capacité particulière dont est doté le G7 de répondre directement aux problèmes de sécurité qui touchent leur électorat. Ce type de déclaration politique leur permet également de communiquer à leur électorat les raisons qui justifient leur implication au sein d'un tel concert global. La décision du président Chirac de concentrer les efforts du G7 sur trois problèmes de sécurité régionale, lors du sommet de Lyon, était fondée sur le calcul que les observateurs extérieurs, notamment le public, n'auraient pas cru crédible que les membres du G7 aient eu la possibilité de discuter conjointement d'une liste étendue de problèmes, ce qui aurait réduit la crédibilité du G7 face aux électeurs nationaux.

V – La performance du G7 en tant qu'organe de sécurité globale

En conclusion, les actions récentes du G7 indiquent quatre principaux rôles supportés par les G7/G8 qui font en sorte que leur performance est à la fois unique et efficace pour promouvoir la sécurité du système international contemporain. Dans tous les cas, il s'agit de rôles que les institutions régionales sont incapables d'effectuer.

Premièrement, en dépit de la situation nébuleuse qui domine l'ordre international dans la période post-guerre froide, les G7/G8 permettent d'atteindre un consensus entre les principales puissances mondiales, sur les règles relatives à l'administration commune d'un grand nombre de questions régionales dont l'évolution est rapide. Ce consensus se pose en contraste à l'administration des problèmes régionaux par une seule puissance dominante exerçant son influence; il se pose également en contraste de la compétition entre les puissances pour faire valoir leur influence sur les régions. Par exemple, lors de la seconde rencontre préparatoire en vue du sommet de Lyon, le directeur politique russe qui œuvre maintenant sous la direction du ministre des Affaires étrangères russe Primakov, demandait que l'ébauche de la déclaration politique fasse fi de toute référence aux nouveaux alliés de la Russie, la Chine et Hong Kong (de même que toute critique implicite à la Chine); il demandait également qu'elle ne fasse pas référence à la question des droits de l'Homme au Nigéria (une question en dehors de la sphère d'influence du G7, selon l'argumentation offerte par les Russes), ni à la présence d'une force internationale en Haïti après le 30 juin 1996. Les Russes demandaient également qu'un passage critique sur la Loi Helms-Burton sur Cuba soit ajouté, de même que l'élimination de tout support sur la Convention sur les armes conventionnelles ratifiée multilatéralement, de toute référence aux mines et de toute référence à la ratification du Traité START 2 sans qu'il n'y ait de lien avec le Traité ABM. Durant le Sommet, toutefois, alors que

Primakov était présent à la table des ministres des Affaires étrangères, les Russes demeurèrent silencieux alors que le groupe établissait un consensus sur toutes ces questions.

De manière plus générale, l'habileté du G7 de socialiser la Russie, en l'intégrant au G7, a permis d'élargir et d'approfondir le consensus entre les puissances. Ce phénomène trouve un écho favorable au sein du P8. Après que la Russie eut pris part au processus politique préparatoire, les alliances entre les pays membres ne défavorisaient pas la Russie en l'isolant. Plutôt, il y eut la formation de coalitions mélangées, au sein desquelles la Russie ne fut presque jamais isolée. En effet, les Russes se sont peu à peu joints aux autres membres du groupe pour mettre sur pied des initiatives qui rencontraient les demandes de tout le groupe. Par exemple, en réponse à la prise d'otage à la résidence de l'ambassadeur japonais à Lima, au Pérou, en décembre 1996, le président Eltsine suggérait que le G8 émette une déclaration qui condamnerait la prise d'otage, déclarant qu'aucune concession ne devrait être faite et offrant une assistance au gouvernement péruvien¹¹.

Deuxièmement, le G7 permet et encourage l'émergence des principales puissances dont les préoccupations, liées au domaine de la sécurité, demeuraient confinées au niveau régional ou étaient contenues dans des forums multilatéraux des Nations Unies. Le G7 permet à ces principales puissances d'adopter, de manière distincte, une position nationale et d'acquérir un sens des responsabilités sur une variété de domaines touchant la sécurité à l'échelle globale. Par exemple, au début du processus préparatoire du sommet de Lyon, les Canadiens avaient préparé des documents détaillés sur la totalité des 75 domaines que Lyon devait, ou devrait, selon leur point de vue, discuter. Ces documents furent transmis aux hôtes français et se révélaient d'une grande utilité lors de l'élaboration des différentes déclarations politiques françaises. Lors de la seconde rencontre préparatoire, les Japonais déposaient également des documents sur tous les domaines de discussion (bien que leur impact allait se faire sentir principalement pour qu'il y ait un assouplissement des critiques contre la Chine, pour qu'il y ait adoption d'une position plus ferme sur la question du désarmement nucléaire et, finalement et sans succès, pour demander que l'on fasse référence à la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU).

Troisièmement, le G7 permet d'accorder aux problèmes régionaux une attention mondiale, en définissant les priorités lors de leur intervention ou celle de tout autre acteur international. Ils ont en particulier permis d'attirer l'attention sur les questions asiatiques auprès des puissances de l'Atlantique traditionnellement concentrées sur les problèmes européens ou du Moyen-Orient. Lors du sommet de Lyon, les Japonais insistaient pour que la péninsule

11. La déclaration, basée sur une proposition du gouvernement japonais, était émise par la chaire française du « G7/P8 », le 28 décembre 1996. Voir : « Statement of the Chairman of the G7/P8 on the Incident at the Official Residence of the Japanese Ambassador to the Republic of Peru », 28 décembre, 1996 ; [Http://www.library.utoronto.ca/www/g7](http://www.library.utoronto.ca/www/g7).

coréenne soit ajoutée à la Bosnie et au Moyen-Orient que le président Chirac avait déjà identifiés, en tant que questions régionales liées à la sécurité sur lesquelles le sommet devrait se pencher.

Quatrièmement, le G7 concentre d'importantes ressources financières, de même que des ressources de natures différentes, pour faire face à des problèmes régionaux particuliers. Le G7 parvient, pour ce faire, à intégrer des puissances importantes mais géographiquement éloignées, afin de procéder à une séparation des tâches entre elles. Cette dynamique d'intervention fut appliquée lors de la guerre du Golfe de 1990-1991 et lors de la question du financement des réformes russes en 1993. Les Japonais parvenaient avec succès, à faire en sorte que les Européens contribuent à un fonds d'aide pour la péninsule coréenne, tout autant que les Japonais qui avaient préalablement contribué à un fonds similaire pour l'ex-Yougoslavie.

[Traduit de l'anglais]