

La gouvernance supranationale : un défi pour la construction de la paix et d'États forts¹

David Sogge²

L'actuelle « gouvernance mondiale », faible ou tronquée, est un obstacle au *peace building* et au *state building*. En matière de flux financiers, de sécurité, de migration, d'industries extractives et de marchandises nuisibles, un triple déficit (de démocratie, de cohérence et d'application), consécutif à l'asymétrie internationale, à certains intérêts privés et au contrôle public lacunaire, mine les quelques initiatives positives prises.

Dans les régions agitées du globe, le travail essentiel de construction de la paix et d'États forts continue à buter sur une gouvernance supranationale faible et faussée. À l'échelle mondiale, les nombreux flux de marchandises, de personnes et d'argent souffrent d'un manque de contrôle public efficace. Ainsi, certains mouvements non contrôlés, comme le marché mondial des drogues, déstabilisent continuellement les sociétés, portent atteinte à la légitimité de l'État et de la vie politique, et ouvrent la voie à des conflits destructeurs.

Les circuits financiers, immenses et pourtant opaques, sont essentiellement des constructions faites à partir de règles et de politiques dont l'objectif est de dissimuler les richesses et leur provenance. Utiles aux dictateurs des pays pauvres et aux barons de la

1. Version réduite par le CETRI d'un article paru in *Noref Report*, septembre 2011, sous le titre : « Supranational governance : a challenge to building resilient states and peace ».

2. Consultant indépendant, membre associé du Conseil du Transnational Institute (TNI), auteur de plusieurs ouvrages et articles sur l'aide, les rapports internationaux et les sociétés civiles.

drogue, ses principaux bénéficiaires proviennent en réalité des pays riches. La valeur annuelle estimée des flux illicites en provenance de pays non-membres de l'OCDE vers des juridictions riches, depuis l'an 2000, approche le billion de dollars ; une somme plusieurs fois supérieure à la valeur de tous les flux transitant des pays riches vers les pays pauvres, y compris l'aide internationale et les investissements privés (Kar & Curcio, 2011). Ces flux – et le secret légal qui les entoure –, représentent une grave perversion de la gouvernance mondiale et affaiblissent ou anéantissent les efforts entrepris pour favoriser le développement d'une croissance équitable, d'États stables et de la paix.

En dépit de leur importance, les flux supranationaux et leurs modes de contrôle ont suscité peu d'attention parmi les responsables qui se sont penchés sur la question de la fragilité et du maintien de la paix. L'attention de la communauté politique reste essentiellement centrée sur le niveau territorial, sans prendre en compte la situation dans son ensemble. Elle ignore notamment les systèmes d'encouragement internationaux, comprenant la consommation ostentatoire et l'accès aux moyens de répression interne, qui expliquent l'« avidité » et la pratique des élites.

Les gouvernements des pays riches peuvent réellement opérer des choix concrets qui mettront immédiatement fin au tort qu'ils causent aux régions fragiles. Ce rapport met en exergue quelques mesures précises, en termes de loi et d'action publique. Jusqu'à présent, toutefois, le bilan révèle une grande négligence, tant de la recherche que de la réglementation et des actions publiques. Comment les donateurs et les responsables des politiques de construction de la paix pourraient-ils répondre à la gouvernance supranationale comme « lien manquant » dans le processus de renforcement des États et de maintien de la paix ?

En dépit de discussions sur la cohérence, les politiques occidentales régissant l'aide, le commerce et la sécurité ne parviennent toujours pas à contrecarrer les *régimes* transnationaux – c'est-à-dire l'ensemble de règles, de normes et de procédures implicites ou explicites autour desquelles le comportement des principaux acteurs est censé converger – qui s'opposent à la stabilité et à la paix.

Défis dans cinq grands domaines

La gouvernance supranationale peut, de façon positive ou négative, affecter la construction d'États solides et l'établissement d'une

paix durable. Les problématiques seront abordées au sein de cinq grands domaines, en omettant certaines questions importantes telles que les narcotiques, les traités commerciaux, l'aide étrangère et le changement climatique.

Les problématiques relatives à la gouvernance supranationale s'articulent autour de trois types de déficits (Unsworth, 2010) : le « déficit démocratique » : en amont, les citoyens manquent de connaissances et de poids face aux régimes ou face à ceux qui sont chargés de les mettre en application ; en aval, les politiques publiques sont mal appliquées et/ou irresponsables ; le « déficit de cohérence » : les règles et les politiques, au sein d'une juridiction ou entre plusieurs juridictions, s'accordent mal et parfois même, se contredisent ; le « déficit d'application » : les règles ne sont pas respectées parce que les mécanismes d'application manquent de moyens, de légitimité, de portée, d'autonomie politique et de pouvoir de sanction.

Ces déficits diffèrent en fonction des axes, des régions, des cultures et des époques. Compte tenu de la puissance asymétrique, en particulier en termes d'aide et de systèmes financiers et de sécurité, la responsabilité du public occidental et des acteurs privés est ici mise en avant, car ils ont été les architectes et les constructeurs principaux des régimes supranationaux actuels. Cependant, la croissance économique et la montée en puissance de certains États non occidentaux laissent distinctement apparaître la fin possible du monopole occidental sur les normes et les règlements internationaux.

Par conséquent, certains régimes supranationaux sont confrontés à des défections et à une perte de légitimité au profit de nouveaux « clubs » régionaux ou idéologiques. Les positions indiennes, chinoises et russes envers les accords mondiaux sur le climat ne sont qu'un des exemples des nouveaux défis auxquels fait face la gouvernance mondiale. Les États plus faibles peuvent gagner de ce fait en puissance de négociation, mais il n'y a aucune garantie que ces nouveaux accords renforcent ces États.

Circuits financiers

Les flux d'argent incontrôlés sont des facteurs importants de fragilité. De fabuleuses richesses accumulées à l'étranger par les autocraties tunisiennes et égyptiennes contribuèrent à entretenir l'indignation publique envers les dynasties dirigeantes, jusqu'à leur

renversement en 2011. Les juridictions secrètes sont des soutiens importants pour les narco-États et les trafiquants de biens et services illicites pour lesquels un État fragile offre de nombreux avantages.

Les répercussions sur le développement équitable et la stabilité politique ont généralement des impacts dans trois domaines imbriqués : (1) les mesures monétaires, comme le manque de liquidités, qui font grimper les taux d'intérêt ou lorsque les capitaux se réorientent vers des activités spéculatives à court terme, au détriment des activités productives et créatrices d'emplois ; (2) les mesures fiscales lorsque, par exemple, les déficits de revenus réduisent les dépenses du gouvernement pour les services publics, la protection sociale et l'infrastructure ; et (3) en matière de balance des paiements, lorsque le manque de devises étrangères entraîne davantage d'austérité, la perte de souveraineté et la redistribution ascendante des revenus et de la richesse.

Le développement fulgurant de l'économie informelle, de la militarisation et de la criminalisation accompagnent, et bien souvent contribuent, à de tels changements. Les intérêts financiers, étroitement liés à la politique, guident les flux et structurent les règles qui favorisent et protègent ces mêmes flux, les dissimulant et leur permettant ainsi d'échapper à l'imposition. Dans les pays riches, ces circuits nuisent peu aux intérêts politiques et financiers pour lesquels ils sont même bénéfiques. Aujourd'hui toutefois, à mesure que les gouvernements membres de l'OCDE cherchent à réduire l'incohérence de leurs politiques économique et étrangère, les circuits de l'ombre retiennent enfin l'attention officielle.

Le financement des systèmes de marché a gagné en vitesse à la fin des années 1970, tandis que les banques, maisons de change, *hedge funds*, compagnies d'assurance et sociétés immobilières devenaient le moteur du capitalisme. Ces agents capturent les excédents financiers des économies occidentales et surtout non occidentales, et y puisent des rentes. L'architecture de cette nouvelle puissance mondiale s'est développée grâce aux règles et institutions nationales et supranationales. Ces dernières sont le fruit de politiques officielles, mais pas toujours transparentes.

Les autorités financières multilatérales ont fait leurs les préférences des sociétés financières privées occidentales. Aujourd'hui, dans un contexte de crise économique, les paradis fiscaux sont de plus en plus sujets à des critiques officielles. Pourtant, bien qu'ils contribuent à la perte de légitimité des gouvernements, absorbent

les revenus publics et encouragent le crime à grande échelle (entre autres facteurs de fragilité), ils résistent fermement aux efforts engagés pour les faire disparaître (Palan, Murphy & Chavagneux, 2010). Parallèlement, les institutions financières internationales (IFI) et les donateurs ont travaillé ferme pour reconfigurer les États autour de banques centrales fortes et de ministères des finances dont les politiques convergent avec les normes actuelles de l'économie mondiale.

Les règles et les normes régissant les mouvements de capitaux, les taux de change, l'imposition, les marchés financiers et la dette extérieure ont été mises en place conjointement à une série de conventions et d'organes pour superviser et imposer ces mêmes règles. L'interdiction de toute restriction aux mouvements des capitaux constitue l'un des principes fondamentaux de cette architecture financière mondiale. En conséquence, les intérêts financiers à court terme priment sur des facteurs à long terme, tels que la stabilité et l'égalité. Cela a affecté la stabilité des États par le biais d'un de ses sous-régimes principaux: les juridictions secrètes mondiales facilitant les flux et les évasions fiscales illicites.

Déficits démocratiques

Les pouvoirs des fonctionnaires nationaux, des citoyens et de leurs représentants élus sont limités quant à l'élaboration des politiques. Le droit de vote, la culture du secret, qui prévalent au sein de la Banque mondiale, du FMI, des banques de développement régionales et des institutions spécialisées, sont largement influencés par des intérêts financiers dans les pays riches. L'accès aux informations est asymétrique et, bien souvent, non transparent. De plus, les intérêts privés exercent un pouvoir croissant sur la régulation et la gouvernance économique en général, faisant prévaloir l'intérêt privé aux dépens du contrôle public. C'est pour ces raisons que les acteurs politiques parlent de « capture » des institutions publiques, domestiques et internationales, par les intérêts financiers (Simon, 2009).

Déficits de cohérence

L'architecture financière mondiale actuelle révèle de sérieux déficits en termes de cohérence, qui se manifestent au travers d'importants flux financiers transitant de régions pauvres vers des régions riches. Pour parler en termes de théorie économique conventionnelle, c'est comme si l'eau coulait vers le haut. Les

politiques officielles soutenant cette architecture financière, telles que les Accords bancaires de Bâle (1988, 2004, 2010), confèrent des avantages aux institutions financières qui présentent les plus grands risques pour la stabilité financière. Les élites politiques préfèrent restreindre les dépenses du secteur public, encourager la concurrence et l'« auto-assurance », plutôt que les mécanismes collectifs de biens publics, qui protégeraient les économies fragiles de l'instabilité et des pertes. Dans ce cadre, les juridictions secrètes sont la conséquence des politiques délibérées américaine, anglaise et d'autres gouvernements occidentaux. Nombre d'entre elles sont apparues par le biais de procédures gouvernementales formelles et ont été entérinées par une loi. Face à une telle incohérence, seules quelques agences concernées par le développement et les États fragiles ont commencé à prêter attention à cette question essentielle (Commission on Capital Flight from Poor Countries, 2009).

Déficits d'application

Se conformer aux règles financières pose peu de problèmes pour les acteurs puissants. En effet, ils participent généralement à l'élaboration de ces règles ou en influencent fortement l'application. Les Principes antiblanchiment de Wolfsberg (2000) et les Principes de l'Équateur (2003) sur les aspects environnementaux et sociaux des financements de projets sont deux exemples de solution juridique non contraignante développée par des groupes financiers. Si la voie qu'ils dessinent est positive, ils ne représentent toutefois que des essais timorés, sans véritable force contraignante et application réelle, comme le proposaient les groupes de pression à l'origine de cette initiative.

Armes et services armés

Les conséquences du faible contrôle des trafics d'armes et des services de sécurité se révèlent particulièrement sérieuses dans les régions où la gestion nationale est faussée et faible, et entraînent parfois une spirale sans fin de répression et de violence (Rogers, 2009). En Afrique subsaharienne, l'incidence des conflits armés fluctue à mesure du plus ou moins grand afflux d'armes (Craft & Smaldone, 2002).

Certains blocs d'intérêt puissants, exerçant leurs activités sans crainte de contrôle public, ont influencé la politique en cette matière.

Des fabricants d'armes

Cette industrie occupe une place importante et bénéficie de nombreuses subventions publiques dans certains pays membres de l'OCDE. Toutefois, sur le marché des armes de petit calibre et des armes légères (ALPC), leur position, autrefois dominante, est aujourd'hui contestée par des producteurs non-membres de l'OCDE.

Des courtiers en armes

Depuis la fin de la Guerre froide, ces courtiers se sont mis à prospérer en raison des lacunes législatives et de l'absence d'un régime international opérationnel.

Des entreprises privées militaires et de sécurité

Émergeant dans les années 1990, les sociétés de sécurité internationales (GSI) sont en pleine expansion, encouragées en partie par la théorie et les politiques axées sur la privatisation et la déréglementation. Au-delà de leur rôle habituel de contrôle, les forces de sécurité privées sont fréquemment déployées dans les zones fragiles, à des fins de répression ou pour contrer une insurrection politique.

Le crime organisé, le terrorisme et la violation des droits humains ont encouragé les efforts entrepris contre les trafics d'armes illicites. Des réglementations nationales sont apparues afin d'encadrer le marché des armes, et en particulier leur acquisition et exportation. Au niveau supranational, toutefois, les lacunes sont nombreuses : *« Il n'existe actuellement aucun règlement mondial universellement admis et légalement contraignant qui puisse s'appliquer dans tous les pays pour empêcher les trafics d'armes »* (Garcia, 2009).

Si, depuis 2001 et le protocole de l'ONU visant à mettre fin au commerce illicite d'armes légères, des progrès ont été observés, principalement au niveau régional, ceux-ci sont loin d'être généralisés. Certains perçoivent le Code de conduite européen sur l'exportation d'armes (2008) comme un instrument avancé de transparence et de pression. Cela reste toutefois insatisfaisant en termes notamment de contrôle public et garantie d'utilisation. Le commerce d'armes demeure au-delà d'un contrôle au niveau international, alors que le document de Montreux (2008) encourage les militaires et les sociétés de sécurité privées à respecter les droits de l'homme et le droit humanitaire en zones de conflit, mais exclut explicitement

tout caractère contraignant ou l'application de sanctions (Cockayne et al., 2009).

Déficits démocratiques

La remise en question des règles internationales est restreinte par les vieilles normes et les règles du secret, et par la « capture » des gouvernements opérée par des industries. Certains investisseurs privés ont obtenu le droit de mettre sur pied leurs propres forces de sécurité privée, qui échappent aux compétences des gouvernements. Toutefois, certains régimes limités, tels que la Convention sur l'interdiction des mines (1997) et la Convention sur les armes à fragmentation (2008), ont prouvé que l'action soutenue des citoyens pouvait entraîner des changements.

Déficits de cohérence

Les intérêts industriels, commerciaux et militaires des États puissants contraignent la politique internationale sur les ALPC et GSI (Efrat, 2010). Les États-Unis sont l'un des principaux exportateurs d'armes conventionnelles (légalles et illicites) et un fervent partisan des services de sécurité privée. L'ambivalence officielle américaine au sujet du contrôle des ALPC et des GSI constitue un foyer d'incohérences et d'inertie (Stohl & Hogendoorn, 2010). Parallèlement, la Chine et la Russie, comme d'autres membres de l'OCDE, se montrent peu enthousiastes à l'idée de réduire leurs exportations d'armes. En se positionnant contre le commerce illicite des ALPC, l'Union européenne et les États-Unis ont manifesté un intérêt un peu plus marqué. Toutefois, vu que la plupart des armes ont été produites et commercialisées légalement avant de se retrouver dans les circuits illicites, la cohérence d'une telle attitude soulève bien des questions. L'incohérence persistera probablement tant que les asymétries extrêmes en termes de puissance continueront d'exister. Désarmer quelques acteurs dans le Sud tout en renforçant les avantages militaires d'autres puissances dans le Nord constitue une base peu solide pour l'acceptation de nouvelles règles au niveau mondial.

Déficits d'application

L'application par un régime international faible est presque un *non sequitur*, puisqu'il ne dispose pas de base suffisamment stable. Cependant, même dans le cas d'accords internationaux concertés, comme l'embargo sur les armes décrété par l'ONU à l'encontre des belligérants de Sierra Leone et du Liberia dans les années 1990,

l'application tient de la gageure. En réalité, les règlements « non contraignants » permettent aux belligérants d'obtenir presque toutes les armes qu'ils souhaitent. Toutefois, les contraintes radicales exercées par la suite sur les *circuits financiers* des belligérants ont eu un impact réel (Wenzel & Faltas, 2009). D'autres carences reflètent l'incapacité des grandes puissances à s'accorder lors des conventions internationales.

Industries extractives

Lorsqu'une économie politique fragile dispose de nombreuses ressources naturelles, l'effet de celles-ci peut être pervers. En Afrique subsaharienne, ce « paradoxe de l'abondance » est souvent le fruit de modèles économiques où la croissance est polarisée, inéquitable et instable, et se caractérise par des systèmes politiques de rentes, répondant mal aux attentes des citoyens, sauf sous la forme du clientélisme. Les productions nationales diminuent à mesure que les marchandises importées s'y substituent et les dettes s'accumulent, pesant à long terme sur les revenus publics.

Les systèmes d'extraction produisent des rentes qui lient les hommes d'affaires officiels et officieux avec les dirigeants politiques, faisant ainsi office de « ciment » politique. Les investissements dans les forêts et les terres cultivables (à des fins productives ou purement spéculatives) constituent des processus comparables. Les compagnies financières (ainsi que les fournisseurs de matériel militaire et de services de sécurité), désireuses de vendre des prêts et des services de juridictions secrètes, soutiennent les États qui dépendent des industries extractives. Les blocs d'intérêts extractifs et financiers se renforcent ainsi mutuellement dans leur volonté de non-transparence et d'émancipation du contrôle public.

L'industrie des hydrocarbures et les autres industries extractives ont modelé les règlements et procédures nationales et internationales, principalement afin de protéger les intérêts des entreprises et servir les privilèges des grands consommateurs. Pourtant, grâce surtout à la pression exercée par des activistes politiques, un certain nombre de règles se distançant de ces industries ont commencé à voir le jour. En réaction, les sociétés et les gouvernements ont élaboré quelques mesures juridiques précises non contraignantes, comme par exemple l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITI) (Gillies, 2010). Sur base volontaire, de tels arrangements n'obligent personne à rendre compte de quoi que ce

soit. Toutefois, il existe des pressions exercées par les groupes de citoyens et le parlement européen pour faire de la transparence des entreprises non plus une option mais une obligation.

Déficits démocratiques

D'une part, l'industrie des hydrocarbures conserve la mainmise sur le débat public grâce à son influence dans les tribunaux et les médias. D'autre part, sa « capture » des régulateurs, médias et partis politiques se manifeste clairement à travers les subventions publiques massives et les obstacles mis à l'émergence de politiques énergétiques durables. Les politiques de sécurité occidentales sont également très influencées, comme l'illustrent les coûteux déploiements militaires dans les régions riches en pétrole. Dans les États dépendants des industries extractives, les parlements nationaux sont peu informés et ne peuvent dès lors demander des comptes à l'exécutif quant à l'utilisation des revenus des industries, ni faire pression pour une imposition équitable des entreprises. Ceci résulte de la transformation de l'appareil d'État au fil des décennies : la hiérarchie des responsabilités a été réorientée de sorte que, par exemple, les dirigeants de l'État sont isolés des pressions populaires (Sassen, 2006). Des contraintes spécifiques à la souveraineté nationale et à la transparence proviennent aussi des « clauses de stabilisation » imposées (souvent dans le secret) par les transnationales dans les accords d'investissement qu'elles concluent avec les gouvernements qui les accueillent (Sikka, 2011).

Déficits de cohérence

Les déficits en termes de cohérence sont évidents. Faute de prendre en compte les circuits mondiaux des diamants, le processus de Kimberley, lancé en 2003 afin de contrôler la vente de diamants à des fins de financement des conflits, est incohérent. Parallèlement, l'incohérence et l'arbitraire avec lesquels le processus emploie des termes comme « conflit » et « gouvernements légitimes », ainsi que la confiance mise dans des formules non obligatoires limitent encore davantage sa portée et son efficacité. Puisque le système de Kimberley s'applique à la Sierra Leone mais pas à Israël, qui exporte également des diamants, il ressemble davantage à « *un outil disciplinaire employé contre les acteurs non étatiques et les États faibles et isolés, plutôt qu'à un moyen essentiellement axé sur la lutte contre le commerce des diamants de la guerre* » (Cooper, 2010). De manière générale, la cohérence des régimes

internationaux en construction est contrainte par la puissance des entreprises. L'intérêt des dirigeants des États fragiles à trouver un accord avec les acteurs des circuits mondiaux « de l'ombre » est bien supérieur à celui de s'entendre avec l'aide au développement, dont la position envers les industries extractives est d'ailleurs ambiguë (au Mozambique, par exemple, l'industrie extractive privée est l'un des piliers du modèle de développement soutenu par les donateurs). Il est urgent de procéder à une révision des législations nationales et d'ouvrir des négociations justes, afin d'encadrer l'imposition de l'industrie extractive et les accords de redevance.

Déficits d'application

Les codes et règlements non contraignants visant à encourager un meilleur comportement des entreprises se révèlent généralement faibles, avec des résultats inégaux dans des contextes fragiles (Lehr, 2010). Toutefois, les sociétés commencent à prêter davantage d'attention à la conformité aux lois contraignantes. À un niveau général, l'application échoue souvent parce que les moyens d'imposer les règles (a) sont inaccessibles aux victimes, (b) fonctionnent trop lentement, (c) ne disposent pas de mandat suffisamment large, notamment en termes géographiques, (d) manquent d'indépendance et d'expertise politiques, (e) n'offrent pas de véritable réparation à court ou à long terme, et (f) manquent de transparence et de légitimité publique (ICHRP, 2002).

Migration et déplacements

Au cours de ces dernières décennies, la migration des zones d'instabilité vers celles plus prospères s'est intensifiée. À partir des années 1990, les États-Unis, suivis par l'Union européenne, commencèrent à dépeindre l'immigration comme un problème de sécurité et à élaborer puis à appliquer des lois en conséquence (Ceccorulli, 2009). Ces mesures ont eu des répercussions sur les frontières au Nord, mais également dans les pays méridionaux où l'immigration se développe sur une échelle bien plus vaste que dans l'axe Sud-Nord. De par le monde, diverses lois régissent les différents flux des personnes selon ce à quoi elles aspirent : la sécurité physique, l'asile politique ou les opportunités économiques. Toutefois, les pays sujets à une immigration soutenue interprètent ces motivations en fonction de la conjoncture nationale dominante. Le classement des migrants est par ailleurs souvent confus et arbitraire.

L'influence sur les politiques migratoires relatives à la fragilité/stabilité dépend de la configuration des forces spécifiques à l'économie politique de chaque pays, et de leurs sous-régions. Particulièrement puissants dans les pays importateurs de main-d'œuvre sont : les firmes et industries comptant sur une main-d'œuvre bon marché et docile : agro-industrie, industrie légère, commerce et un grand nombre de services ; les grandes entreprises, souvent informelles, parfois liées à des pratiques criminelles, notamment le recrutement forcé ou trompeur ; les politiciens et les mouvements sociaux, utilisant les faits divers pour inciter à l'exclusion, à la déportation, voire à la violence envers les migrants ; la police, les douanes et les services de sécurité associés : dans les contextes où le contrôle est faible, ces fonctionnaires usent de pratiques arbitraires, notamment de violence, et contribuent, de ce fait, à l'informalisation et à la délégitimation de la gouvernance politique.

Contrairement à d'autres secteurs économiques tels que le marché des matières premières, de la finance et de la propriété intellectuelle, le domaine de la migration des travailleurs ne dispose pas d'un régime international principal ni d'une autorité mondiale unique. Les États souverains, voire quelques gouvernements sous-nationaux, font valoir leurs prérogatives sur la migration. Il existe en revanche de longue date un régime international pour les personnes déplacées hors de leurs pays et officiellement appelées « réfugiés ». Les systèmes internationaux de contrôle et de gestion des migrants « volontaires » mais sans protection, restent faibles. L'attention est biaisée par la géographie : le niveau de migration Sud-Sud est bien plus important, mais suscite beaucoup moins d'attention que les circuits de migration Sud-Nord.

Déficits démocratiques

Le débat public et l'élaboration de politiques sur l'immigration sont souvent passionnés et teintés de désinformations. Les politiques peuvent être réactives, lorsqu'elles sont dictées par la peur. Les migrants et les réfugiés, vulnérables politiquement, n'ont pratiquement aucun poids, tandis que les employeurs, tirant profit de cette faiblesse, bénéficient souvent d'une influence politique. Par ailleurs, certains systèmes peuvent se révéler démocratiquement contre-productifs, en contribuant à la création d'énormes substrats de sans-papiers et en favorisant les possibles abus et maltraitances, ou en alimentant des politiques de peur et d'humiliation, comme c'est le cas par exemple en Côte d'Ivoire depuis 2000.

Déficits de cohérence

Les populations de réfugiés et les flux massifs de chercheurs d'emplois témoignent des incohérences des politiques et des pratiques internationales contemporaines, mal adaptées à l'étendue et à la gravité des problèmes (Bertossi, 2009). En redéfinissant l'immigration comme une question de sécurité pour les régions les plus riches et en impliquant les gouvernements des États du Sud à ce que l'on peut appeler des opérations de contrôle aux frontières, les gouvernements occidentaux prennent le risque de négliger à nouveau l'un des facteurs principaux de l'immigration, à savoir le manque d'emplois décents à proximité.

Déficits de conformité

En ce qui concerne les migrants sous-qualifiés, les tâches courantes relatives à la remise et au suivi des visas sont peu ou mal appliquées. Des lacunes plus sérieuses apparaissent dans le combat contre les abus commis par les circuits « de l'ombre » et les employeurs, en l'absence notamment d'inspection des lieux de travail. Ces lacunes sont d'autant plus choquantes que la mise en œuvre de telles mesures n'a en soi rien de compliqué. Pour les réfugiés et les demandeurs d'asile, la protection garantie dans les conventions internationales, même quand elle est obligatoire, est rarement appliquée. Les déficits en termes de mise en œuvre sont profondément ancrés et perdureront probablement tant que prévaudra le redoutable mélange de xénophobie nationale et d'étroitesse géopolitique.

Marchandises nuisibles

Le commerce de certaines marchandises peut être nocif pour la santé publique, mettre l'environnement en danger, voire même alimenter des politiques de déstabilisation. L'abandon de déchets dangereux, le trafic d'organe, les médicaments non autorisés, les cigarettes de contrebande et le jeu comptent parmi les activités nuisibles. Ces circuits, dont certains sont aux mains des « entrepreneurs de conflit », se développent rapidement de manière transfrontalière. Ils ignorent les recettes fiscales nécessaires aux États, minent le respect de la loi, nuisent à la légitimité des politiques publiques et du service public.

Les flux et leurs courtiers travaillent dans certaines régions spécifiques, mais on les retrouve dans les secteurs économiques semi-officiels « de l'ombre ». Ainsi, les cigarettes (de marque et les contrefaçons) ainsi que les médicaments contrefaits proviennent

essentiellement de l'Asie du Sud-Est ; les déchets et les substances toxiques, d'Europe et d'Amérique du Nord. Les entreprises modèlent soigneusement les processus de normalisation et les politiques commerciales d'encouragement des gouvernements. Par exemple, le Canada, désireux d'exporter de l'amiante blanc, un cancérigène reconnu, fait de nombreux efforts pour lever les restrictions internationales qui pèsent sur ce produit.

Les mécanismes internationaux de contrôle de ces circuits sont tantôt faibles, tantôt forts, en fonction du produit. La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination (1989), ainsi qu'une série de conventions et de protocoles spéciaux datant des années 1990 sont parmi les régimes les plus forts, en dépit de la non-participation des États-Unis, de la Russie et de quelques autres États. *A contrario*, les efforts pour établir un régime international de contrôle des produits pharmaceutiques contrefaits ont déclenché un véritable conflit entre, d'une part, les sociétés cherchant à limiter la concurrence et, d'autre part, les pays pauvres souhaitant accéder aux médicaments bon marché.

Déficits démocratiques

À de rares exceptions près (comme les matériaux nucléaires), les marchandises nuisibles figurent rarement à l'ordre du jour dans le monde politique du Nord, en partie parce que la croyance commune est que seuls les pauvres du Sud courent réellement des risques. L'influence des entreprises lors de l'élaboration et de la négociation des règlements et des normes internationales, et la difficulté d'obtenir des résultats dans les contextes fragiles constituent d'autres contraintes.

Déficits de cohérence

Les déficits de cohérence proviennent souvent des échecs du marché, façonnés par des puissances asymétriques, et aggravés par l'incapacité des États à fournir des systèmes équitables et transparents pour élaborer un règlement et le faire appliquer. Ils proviennent également des pressions du capitalisme actuel, principalement dirigées sur les États les plus pauvres, pour mettre sur le marché certains pans de leur souveraineté. Les entreprises sont également incitées à modeler les lois et les procédures qui génèrent des rentes lucratives en elles-mêmes, comme par exemple de se débarrasser des déchets dangereux dans les pays pauvres.

Déficits de conformité

En dépit d'un contrôle plus rigoureux, les déficits en termes de mise en œuvre et de conformité perdurent, comme le montrent les flux continus de déchets d'équipements électriques et électroniques (vieux ordinateurs, téléphones portables, etc.) dont on se débarrasse en Afrique et en Asie. Les écueils des règlements pharmaceutiques jettent une ombre de corruption et d'argent plus grande encore sur les États fragiles. Toutefois, diverses stratégies de réduction des déficits de la gouvernance supranationale émergent peu à peu et s'articulent autour d'une triple approche : « le nivellement par le bas », qui souligne la nature contractuelle des accords internationaux ; « le nivellement par le haut », qui renforce la responsabilité de l'État ; et « la gouvernance transversale », qui concrétise des arrangements entre les acteurs publics et privés, afin de fixer des règles et des normes, voire de résoudre les litiges (Heyvaert, 2009).

Synthèse et quelques pistes

Les cas précédents illustrent certains des défis posés au renforcement des États et le maintien de la paix lorsque les règles et les mécanismes régissant les flux mondiaux sont faibles ou faussés. Ces exemples soulignent la nécessité de prêter attention aux circonstances spécifiques. En dépit de l'importance des contextes particuliers, il est possible de discerner certaines tendances générales, classées en quatre catégories selon leurs effets en termes d'accélération ou de ralentissement de la fragilité de l'État, et selon le niveau à partir duquel ces facteurs opèrent : supraterritorial ou territorial. Ce classement permet de simplifier la représentation des dynamiques complexes, qui se recourent et se renforcent mutuellement.

Accélérateurs supranationaux de fragilité

L'architecture financière mondiale actuelle est un problème présenté comme une solution. Elle agit souvent en tant que « multiplicateur de force » pour les circuits illicites à partir d'une combinaison d'éléments :

- la surveillance et le contrôle légers des mouvements de capitaux, parfois comme condition de soutien des donateurs et des institutions financières internationales ;
- les juridictions secrètes (places financières ou paradis fiscaux) à l'étranger ;

- les règles de prix de transfert et le faible contrôle des falsifications de prix des entreprises ;
- la dépendance des entreprises légitimes du secteur financier envers les circuits illicites, tels que le blanchiment d'argent et le trafic de drogue ;
- la concurrence réglementaire renforcée par le « forum shopping » afin d'obtenir un cadre juridique moins restrictif, favorisant de ce fait « une réglementation dégénérative », qui se révèle particulièrement nuisible pour les droits du travail et la protection de l'environnement ;
- le « commerce de la souveraineté » dans lequel les lois et les réglementations territoriales deviennent des biens négociables ;
- la faible légitimité de régimes, causée par l'attitude des États riches et puissants, ou de leurs alliés, qui s'exemptent des règles ;
- la « capture » des parlements, dirigeants et autorités chargées de faire appliquer la loi, comme les banques centrales et les agences censées superviser les banques et autres acteurs du secteur financier ;
- la subordination politique et l'inefficacité des agences chargées de faire appliquer les régimes internationaux ;
- les formules macroéconomiques et de gouvernance utilisées par les donateurs et les IFI qui négligent la régulation comme corollaire logique aux stratégies de « conditionnalités » favorisant la libéralisation, les nouvelles méthodes de gestion publique et la privatisation.

Inhibiteurs supranationaux de fragilité

Les éléments suivants jouent un rôle positif :

- les cadres mondiaux qui renforcent des règlements nationaux (comme sur les déchets toxiques) et les systèmes d'application, et qui forment les bases de la coordination au niveau supranational ;
- les approches globales en faveur de « changements de paradigmes » juridiques et politiques ; par exemple, on constate les premiers signes d'un changement vers un paradigme de « moindre mal » sur les narcotiques et les drogues douces, bien que la fin du paradigme de prohibition/répression ne soit pas encore d'actualité ;

- les régimes internationaux efficaces, comme les nouvelles lois américaines et européennes visant à limiter le commerce illicite de bois dur tropical, ou encore les règles qui font face à des contrepoids politiques venant d'acteurs non étatiques, comme les sociétés d'élimination des déchets ;
- la crainte des entreprises vis-à-vis des sanctions légales suite au non-rapportage de certains paiements et la peur que leur réputation puisse souffrir d'une publicité de non-respect des normes environnementales et des droits humains ;
- la recherche et le plaidoyer qui recadrent l'enjeu de ces questions en les liant au contrôle public.

Accélérateurs territoriaux de fragilité

Au niveau territorial, prévalent comme accélérateurs de fragilité :

- l'affaiblissement de la légitimité de l'État, lorsque les services publics ne peuvent pas contrôler ni sanctionner les sociétés privées, les organisations criminelles et les autres acteurs non étatiques ;
- l'affaiblissement des capacités et des encouragements à satisfaire aux exigences des régimes internationaux, en raison d'une « saignée » des institutions étatiques par l'austérité, la privatisation, etc. ;
- l'arbitraire du pouvoir, lorsque l'application des lois est laissée à la discrétion des fonctionnaires.

Inhibiteurs territoriaux de fragilité

Les éléments suivants jouent par contre un rôle positif :

- les systèmes de taxation forts et équitables sur les flux externes et internes, et sur les bénéfiques ;
- la réduction des opportunités d'extraction des rentes privées et arbitraires, ainsi que d'accumulation dans des juridictions secrètes ;
- l'alignement des lois nationales et des règlements appropriés sur les régimes internationaux, en particulier pour ce qui a trait au travail, à l'imposition et à la protection de l'environnement ;
- l'application de ces lois et règlements par des agents (« organismes de surveillance » officiels et non officiels), qui jouissent de l'autonomie politique et des ressources nécessaires pour agir au mieux.

À la lumière de ce qui précède, il convient de repenser les approches traditionnelles de *state building* et d'établissement de la paix. Et ce d'autant plus qu'à la question « qu'est-ce qui fonctionne ? », les réponses crédibles sont étonnamment peu nombreuses. Quelques alternatives fructueuses auxquelles il a déjà été fait référence incluent des approches qui situent les problèmes de force/fragilité dans un contexte supranational ou global; en termes d'analyse, abordent la sphère transnationale préalablement au niveau national; adoptent une vision basée sur la complexité, l'interaction et la globalité; travaillent à partir d'une perspective d'économie politique incluant les systèmes informels et mettant au cœur des analyses le problème de l'inégalité (Fitzgerald, 1999); et promeuvent le « caractère public » des mesures transnationales, nécessitant d'aller au-delà du concept conventionnel de gouvernance globale.

Traduction de l'anglais : Nicolas Thommes et Manu Thommes

Bibliographie

- Bertossi C. (2009), ed., *How can Europeans Agree on a Common Migration Policy? Report of the IFRI/Barrow Cadbury Trust Seminar, Anglo-French Policy Dialogue on Regularisation and Co-Development*, Paris, IFRI.
- Ceccorulli M. (2009), « Migration as a security threat: internal and external dynamics in the European Union », GARNET Report, n° 65/09.
- Cockayne J. et al. (2009), *Beyond Market Forces: Regulating the Global Security Industry*, New York, International Peace Institute.
- Commission on Capital Flight from Poor Countries (2009), *Tax Havens and Development: Status, Analyses and measures*, Oslo, Norad.
- Cooper N. (2010), « On forgetful goldfish and failed mnemonics: transforming political economies of conflict using voluntarism, regulation, and supervision », *Economics of Peace and Security Journal*, vol. 5, n° 1, p. 46.
- Craft C. & Smaldone J. (2002), « The arms trade and the incidence of political violence in sub-Saharan Africa, 1967-1997 », *Journal of Peace Research*, vol. 39, n° 6.
- Efrat A. (2010), « Toward internationally regulated goods: controlling the trade in small arms and light weapons », *International Organization*, n° 64.
- Fitzgerald V.K. (1999), « Global linkages, vulnerable economies and the outbreak of conflict », *Development*, vol. 42, n° 3.
- Garcia D. (2009), « Arms transfers beyond the state-to-state realm », *International Studies Perspectives*, vol. 10, n° 2.
- Gillies A. (2010), « Reputational concerns and the emergence of oil sector transparency as an international norm », *International Studies Quarterly*, vol. 54.
- Heyvaert V. (2009), « Levelling down, levelling up, and governing across: three responses to hybridization in international law », *European Journal of International Law*, vol. 20, n° 3.
- ICHRP (International Council on Human Rights Policy) (2002), *Beyond Voluntarism: Human Rights and the Developing International Legal Obligations of Companies*, Versoix, ICHRP.

- Kar D. & Curcio C. (2011), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000-2009*, Washington DC, Global Financial Integrity.
- Lehr A. (2010), « Old and new governance approaches to conflict minerals: all are better than one », *Harvard International Law Journal Online*, vol. 52.
- Palan R., Murphy R. & Chavagneux C. (2010), *Tax Havens: How Globalization Really Works*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Rogers D. (2009), *Postinternationalism and Small Arms Control: Theory, Politics, Security*, London, Ashgate.
- Sassen S. (2006), *Territory, Authority, Rights*, Princeton, Princeton University Press.
- Sikka P. (2011), « Accounting for human rights: the challenge of globalization and foreign investment agreements », Report, Centre for Global Accountability, Colchester, University of Essex.
- Simon J. (2009), « The quiet coup », *The Atlantic*, 2009.
- Stohl R. & Hogendoorn E.J. (2010), *Stopping the Destructive Spread of Small Arms*, Washington DC, Center for American Progress.
- Unsworth S. (2010), *The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity*, Paris, OECD.
- Wenzel M. & Faltas S. (2009), « Tightening the screws in West African arms embargoes », Brzoska M. et Lopez G. (dir.), *Putting Teeth in the Tiger: Improving the Effectiveness of Arms Embargoes, Contributions to Conflict Management, Peace Economics and Development*, vol. 10, Bingley, Emerald Group.

