

La maison de verre à travers la boule de cristal: quels **avenirs** pour le système multilatéral ?

Manuel Lafont Rapnouil

Chargé de mission au CAP
20 février 2007

A l'approche du Sommet des Nations Unies de septembre 2005, le Secrétaire général de l'époque avait rendu public le rapport d'un groupe de personnalités de haut niveau¹, avant de livrer sa propre version² de l'ambitieux programme de réformes dont l'Organisation devait discuter. Pour certains observateurs, il s'agissait alors de rien de moins que d'un « moment constitutionnel », où les Etats avaient l'occasion de refonder et réorganiser en profondeur la structure du système international.

Quel que soit le bilan que l'on en a dressé, il est évident que le Sommet n'a pas abouti à un résultat de cette ampleur. Il s'est plutôt agi d'un moment au sein d'un processus continu d'adaptation et d'évolution. La refonte en profondeur peut-elle procéder du big-bang ? C'est douteux pour l'ONU, a fortiori pour le système multilatéral. Raison de plus, alors que l'évolution est lente et progressive, voire désordonnée, pour essayer de s'éclaircir les idées quant aux différents horizons possibles du système multilatéral actuel.

La présente note se propose de poser quelques jalons pour une telle réflexion. En première approche, on pourra raisonner sur la

1. Cf. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les défis, les menaces et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Nations unies, A/59/565, 22 décembre 2004 (www.un.org/french/reform/high-level-panel.html).

2. Cf. Rapport du Secrétaire général, *Dans une liberté plus grande. Développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Nations Unies, A/59/2005, 29 mars 2005 (www.un.org/french/larger-freedom/).

base de trois « scénarios » dont les deux extrêmes constituent, en quelque sorte, des sorties par le haut (intégration) et par le bas (effondrement) du système multilatéral. Ensuite, on approfondira la réflexion autour du scénario médian, pour souligner la multiplicité des déclinaisons possibles d'un monde multilatéral « tant bien que mal ». Enfin, on mettra en évidence le fait que ces évolutions ne se situent pas toutes le long d'un axe linéaire dont les pôles seraient les deux scénarios extrêmes évoqués pour commencer, mais peuvent aussi aboutir à une mutation, en quelque sorte, du système par rapport à la logique qui a prévalu lors de sa création, en 1945.

UNE PREMIÈRE APPROCHE SIMPLE : TROIS SCÉNARIOS

On peut commencer par dessiner trois scénarios : « haut », « bas » et « intermédiaire ». Il s'agit, quitte à être schématique, de pousser jusqu'au bout les logiques de l'intégration et de l'éclatement.

L'option haute : un scénario confédératif

Dans une telle hypothèse, le comportement vertueux des membres du système permet la mise en place d'une gouvernance « démocratisée » et intégrée : coordination étroite entre organisations, élargissement de leurs organes exécutifs, établissement d'une fiscalité mondiale finançant la production des « biens publics mondiaux », création d'une armée onusienne (au moins au sens des art. 43 et 45 de la Charte), consolidation de la justice internationale (en matière pénale comme pour les différends interétatiques) ou encore installation d'une assemblée générale des peuples – élue au suffrage universel direct – aux côtés de l'actuelle assemblée des Etats.

Bien qu'on soit tenté de le qualifier de « rose », il n'est pas certain qu'un tel scénario soit désirable, sans même évoquer son caractère probable, notamment eu égard à la nécessité d'une forte subsidiarité à la fois démocratique et opérationnelle qu'un tel scénario confédératif ne favorise pas. En outre, d'une certaine manière, on sort de l'ap-

Quels avènements pour le système multilatéral ?

proche multilatérale, qui ressort avant tout d'une coopération horizontale entre Etats, pour lui substituer une approche plus verticale.

L'option basse : un scénario d'effondrement

Un scénario « noir », à l'inverse, verrait la déréliction du système. Les grandes puissances refusent les contraintes du jeu multilatéral, ou à tout le moins ne sont pas en mesure de le faire vivre. L'effondrement du système multilatéral n'implique pas *ipso facto* un retour au protectionnisme, à l'unilatéralisme ou à l'isolationnisme : il peut aussi passer par une large bilatéralisation des relations politiques, ou des phénomènes d'alignement derrière une puissance hégémonique. Mais le résultat reste que, bloquées ou désertées, les institutions internationales ne pèsent plus et chacun joue de la compétition et du rapport de forces pour maximiser son intérêt national. La force des interdépendances et la montée des problèmes globaux ne suffisent pas à ramener les Etats à une attitude plus coopérative.

Dans une telle situation, un certain ordre international peut très bien s'instaurer. Mais personne n'en est comptable, puisqu'il s'établit de lui-même selon une configuration ou une autre. En outre, il ressort plutôt de l'équilibre des puissances, en l'absence d'ordre global commun. Enfin, il est ouvert à un processus de recomposition constante et à la possibilité de frictions violentes. Ainsi, à la sécurité collective où chacun, d'une certaine façon, remet (une partie de) sa sécurité entre les mains d'autrui³, succède une attitude beaucoup plus inquiète en matière de sécurité nationale, et donc soucieuse d'autonomie, en termes de liberté de décision comme de capacités d'action.

L'option intermédiaire : le multilatéralisme au fil de l'eau

Entre ces deux bornes extrêmes, il existe évidemment une multiplicité de futurs possibles pour le système multilatéral. Le scénario intermédiaire pourrait voir le système confronté à des difficultés persistantes. L'engagement des Etats membres, et notamment

3. Cf. Serge Sur, « Sécurité collective » (art.) in Thierry de Montbrial et Jean Klein, *Dictionnaire de stratégie*, Presses Universitaires de France, 2000.

celui des plus puissants, continue à varier selon les circonstances. Au total, c'est tantôt la prise de décision qui est bloquée, tantôt l'action collective qui pêche, soit par son absence, soit par ses errements. Mais le souci – ou la nécessité – de trouver des solutions communes à des défis et des menaces auquel aucun Etat ne peut seul apporter de réponse continue tant bien que mal de s'incarner dans des enceintes et des règles supposées faciliter non seulement la coopération internationale mais aussi son efficacité.

TROIS ÉCUEILS POUR LE SYSTÈME MULTILATÉRAL : UNE ACTION COLLECTIVE FRAGMENTÉE, COMPÉTITIVE OU RECENTRÉE ?

Une telle approche a le mérite de dessiner les bornes des futurs possibles. Pour autant, elle est loin d'être exhaustive... et véritablement opérationnelle. Les deux situations extrêmes esquissées sont (pour l'heure ?) trop caricaturales. Quant au scénario intermédiaire, il recouvre en fait de profondes variations sous couvert d'une constante où la politique internationale continue de s'inscrire dans un cadre collectif (pas de tendance à l'effondrement) sans pour autant pencher dans le sens d'une plus grande intégration du système (pas de tendance à la confédération). Pour tenter d'avoir une vision plus riche de ce scénario intermédiaire, on peut notamment se pencher sur trois des principaux écueils auxquels le système multilatéral pourrait être confronté, à savoir : une complexité accrue, une concurrence devenue principe de gouvernance du système institutionnel ou encore une réorganisation autour d'un nouveau « centre ».

4. Dans certains cas, la rationalisation passe d'ailleurs par la création d'une nouvelle institution : c'est le cas du projet d'Organisation des Nations Unies pour l'Environnement (ONUE), dont la création améliorerait la gouvernance internationale de l'environnement caractérisée, entre autres, par près de 500 accords multilatéraux.

La hausse de la complexité

Le système multilatéral se caractérise d'ores et déjà par un degré élevé de complexité. Le système onusien lui-même compte, outre une dizaine de fonds et programmes, 16 agences spécialisées qui

conservent (en particulier les institutions de Bretton Woods et l'OMC) une large autonomie vis-à-vis de l'Organisation des Nations Unies. En outre, le système comprend aussi de nombreuses autres organisations, régionales (Union européenne) ou thématiques (OCDE), des enceintes informelles (G-8) ainsi que plusieurs régimes juridiques internationaux (Convention d'interdiction des armes chimiques) qui ne sont pas tous incarnés dans des institutions (Convention d'interdiction des armes biologiques). Il est possible que l'adhésion des Etats membres à ces institutions et régimes continue à progresser de façon à coïncider (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui), au moins pour la partie universelle du système multilatéral, réduisant ainsi un élément de complexité. Mais, pour autant, il semble probable que le nombre de ces éléments du système continue d'augmenter (création de nouveaux organes sans disparition ou rationalisation des anciens⁴), et que la densification de leurs activités, loin de clarifier le système, en alimente d'autant plus la complexité que la centralité – ne serait-ce que théorique – de l'ONU est loin de concerner toutes ces institutions.

Dans une telle situation, les problèmes que pose déjà ce foisonnement ne feraient que s'aggraver. La question de la coordination opérationnelle entre organisations, y compris au sein du système des Nations Unies, est un refrain lancinant au moins depuis les années 1990, tant dans les opérations de paix que dans les missions humanitaires et de développement⁵. Mais la question est plus large que la congruence des activités de terrain. Elle touche par exemple aux difficultés liées à l'absence de hiérarchie des normes, ou en tous cas à l'absence de procédure agréée de règlement des éventuels conflits de normes⁶. Or, non seulement la répartition formelle par l'architecture du système multilatéral des différents domaines d'activité n'est pas étanche⁷. Mais, dans les faits, il existe une interpénétration toujours plus étroite entre ces domaines qui rend toute division claire du travail illusoire. Elle touche aussi, concrètement, à la capacité des pays les moins avancés à jouer un rôle au sein des enceintes multilatérales, pour des questions de moyens : dès à présent, une vingtaine d'Etats membres de l'Organisation mondiale du Commerce ne disposent d'aucune représentation permanente auprès du siège de cette dernière, à Genève !⁸

5. Cf. encore dernièrement le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement, Unis dans l'action, Nations Unies, A/61/583, 20 novembre 2006.

6. Cf. Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana, *Gouvernance mondiale, Rapport du Conseil d'Analyse Economique n°37*, La documentation française, 2002, pp. 80 ss (www.cae.gouv.fr/rapports/037.htm).

7. Le cas du SIDA, souvent cité (avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'ONUSIDA et le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, sans compter l'UNICEF ou le FNUAP) n'est qu'un exemple parmi d'autres.

8. Cf. les données sur le site de l'Agence de coopération et d'information pour le commerce international (ACICI) : www.acici.org/documentation/divers/divers1_fr.html (consulté le 20 février 2007).

La montée de la concurrence

Outre une complexité certaine, ce paysage foisonnant pourrait aussi susciter une véritable compétition au sein du système. Cette concurrence, qui existe déjà dans une certaine mesure, peut s'inscrire dans des registres différents. Comme l'illustre la création de la CNUCED en 1964, le plus évident d'entre eux découle de l'opposition entre la majorité des Etats d'une part en termes numériques⁹ et d'autre part en termes de capacités contributrices¹⁰, laquelle l'emporte parfois dans le système de prise de décision¹¹. Mais cette concurrence peut recouvrir d'autres lignes de partage, y compris politiques : Francis Fukuyama suggère par exemple de construire deux structures multilatérales pour l'Asie du Sud-Est, l'une incluant la Chine pour « engager » Pékin, l'autre l'excluant pour servir d'assurance contre son éventuelle évolution agressive¹². Plus largement, il recommande un « multi-multilatéralisme », où les institutions internationales non seulement se chevauchent, mais sont mises en concurrence entre elles.

9. Le G-77 compte désormais 130 membres, sur les 192 de l'Organisation des Nations Unies.

10. A l'ONU, en 2005, les dix premiers contributeurs financiers plus de 75 % du budget ordinaire.

11. Cf. le système du vote par quote-part et la représentation par chaises au sein des institutions de Bretton Woods.

12. Cf. Francis Fukuyama, « The Paradox of International Action », *The American Interest*, vol. 1, n°3, printemps 2006, pp. 7-18.

13. Cf. Ruth Wegwood, « A Run for the Money : Spin-Offs, Rivals and UN Reform » (art.), *The National Interest*, n°82, hiver 2005-2006, pp. 76-81.

D'aucuns considèrent que cette concurrence serait un bon principe de régulation du système. Dans leur esprit, il s'agit de disposer de plusieurs instruments pour recourir au plus adapté, c'est-à-dire non seulement selon la nature du défi à relever, mais aussi en fonction des circonstances politiques. C'est le sens que certains ont voulu donner au recours à l'OTAN pour intervenir au Kosovo, qui aurait ainsi mis l'ONU sous pression d'une instance de légitimation et d'action alternative qu'aurait préfiguré l'Alliance atlantique. Autre vecteur, le financement du système multilatéral permet lui aussi d'introduire un certain degré de concurrence, ou plus exactement de le renforcer¹³. En effet, on observe une tendance marquée à la croissance de la part des financements sur contributions volontaires plutôt qu'obligatoires, y compris au sein du système onusien. Pourtant, une question de fond s'impose : les Etats seront-ils prêts à jouer le jeu multilatéral s'ils savent que, par ailleurs, d'autres mécanismes attendent de prendre le relais au service de priorités arrêtées par d'autres ? ou que le minimum de solidarité, notamment financière, entre membres est de plus en plus remis en cause ?

La substitution d'un nouveau « centre » aux Nations Unies

Pour certains, une telle concurrence pourrait finir par aboutir à la substitution aux Nations Unies d'une autre institution prétendant à la même centralité. Envisageons-en les deux principales hypothèses, sans même nous pencher sur le déroulement de la période de transition d'une organisation à l'autre, qui soulèverait ses propres difficultés.

Après une période où l'OTAN passait pour un candidat sérieux à une telle « promotion »¹⁴, c'est désormais l'idée d'un « Concert des démocraties »¹⁵ qui est le plus souvent évoquée, avec l'espoir que cette enceinte soit à la fois plus efficace (nombre limité de membres, convergences politiques) et plus légitime. Outre la difficulté à définir qui pourrait être membre, on peut noter que d'importants défis internationaux – le commerce, l'environnement ou encore la sécurité collective (prolifération, terrorisme) – ne font pas forcément l'objet d'un consensus entre démocraties, tout en exigeant souvent une coopération internationale élargie au-delà de ces seuls pays. Certains promoteurs de ce « Concert » insistent d'ailleurs sur l'idée qu'il s'agirait d'une organisation complémentaire, récusant l'idée d'une substitution. Mais, si l'idée est de créer une organisation des « gentils », a fortiori si elle dispose de moyens de décision et d'action propres, peut-on imaginer que les « méchants » restent les bras croisés et continuent de coopérer sur les autres volets de l'action collective ? D'aucuns renversent ce dernier argument, laissant entendre précisément que certaines puissances disposent déjà de leurs instruments multilatéraux alternatifs¹⁶. A ce stade de notre propos, contentons-nous de souligner qu'une telle organisation alternative ne répond pas – à tout le moins – aux problèmes touchant à l'évolution de l'ensemble du système, voire qu'elle risque d'aboutir à l'éclatement du système multilatéral et au retour sous une nouvelle forme d'une logique de blocs.

Une autre option, plus inclusive, pour doter le système multilatéral d'un nouveau centre serait celle d'un « directoire » plus ou moins formalisé, constitué autour du G-8, ou plutôt de son successeur élargi. Les questions que pose cette idée sont nombreuses et

14. Pour un exemple récent; cf. Rafael L. Bardaji, *NATO: an Alliance for Freedom*, Fundacion para el Analisis y los Estudios Sociales (FAES), 2005 (www.fundacionfaes.org).

15. Cf. par exemple Ivo Daalder et James Lindsay, « Democracies of the World, Unite ! » (art.), *The American Interest*, janvier-février 2007, vol. II, n°3.

16. Selon les points de vue, l'Organisation de la Conférence islamique, l'Organisation de Coopération de Shanghai ou... l'OTAN sont visées par ce type d'arguments.

connues. Même sans Charte à réviser par une large majorité de plusieurs dizaines d'Etats-membres, il s'agit d'une réforme délicate à mener : où placer le seuil séparant les membres des autres ? Quels seront les critères (économiques, financiers, militaires, politiques) de sélection ? Quelle serait la place des « exclus » et notamment des pays les moins avancés dans un tel système de gouvernance ? Des débuts de réponse existent à ces questions, avec de nombreuses réflexions issues de la recherche, mais aussi quelques expériences, comme les formats élargis des réunions du G-8 (à l'exemple de l'édition de 2003, à Evian, sous présidence française). Cependant, il convient de souligner que, même si une telle enceinte pouvait être créée, son articulation avec le reste du système multilatéral resterait une question fondamentale : en pratique, en effet, le G-8 a eu le plus souvent besoin, politiquement et techniquement, de s'appuyer sur le système multilatéral formel, malgré ses défauts, pour endosser et mettre en oeuvre ses décisions. Or, si un G-8 réformé peut éventuellement jouer un rôle utile d'impulsion et d'anticipation, il est douteux qu'il parvienne seul à coordonner et organiser l'ensemble du système multilatéral. Sans vouloir minorer la portée d'une telle réforme, il faut donc noter qu'elle ne dispenserait pas de savoir quelle serait la forme et l'efficacité du reste du système multilatéral.

QUELLES OPTIONS DE SORTIE DU SYSTÈME MIS EN PLACE EN 1945 ?

Comme on le voit, le scénario « intermédiaire » recouvre en fait une grande variété de situations possibles, tant les tendances d'évolution actuelles du système sont diverses et profondes. Mais la question n'est pas seulement celle du degré plus ou moins élevé de cohérence et de coordination vers lequel le système multilatéral évoluera, comme si toutes les options envisageables étaient situées pour l'essentiel le long d'un axe unique allant du scénario d'effondrement à celui du multilatéralisme confédératif. Il faut aussi envisager, en effet, que les institutions et le système qu'elles composent évoluent dans leurs formes et leurs structures. Là encore, on se limitera à trois situations : la généralisation des coalitions *ad hoc*, la

Quels avensirs pour le système multilatéral ?

prééminence du niveau régional ou encore l'ascension des acteurs privés.

L'option des coalitions des volontaires

L'idée de coalitions des volontaires renvoie au discours de Paul Wolfowitz, alors secrétaire à la Défense adjoint de l'administration Bush, à Munich en septembre 2002, et notamment au principe suivant : « la mission détermine la coalition »¹⁷. L'idée n'est pas tant de privilégier un multilatéralisme informel que d'éviter que le tour de table n'impose de revoir les objectifs initiaux à la baisse et de transiger à chaque étape du processus de prise de décision.

L'opération Iraqi Freedom est loin d'être l'unique occurrence de cette modalité d'action collective. Toutes les coalitions ne sont pas aussi vivement critiquées, qu'il s'agisse du Groupe d'action financière (GAFI), chargé de lutter contre le blanchiment de capitaux puis le financement du terrorisme, ou encore d'UNITAID, la facilité internationale d'achats de médicaments promue par la France. Mais on observera surtout que les exemples les plus souvent cités ne sont pas situés totalement en marge du système multilatéral¹⁸ : l'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI) a ainsi révisé ses objectifs, notamment pour se maintenir dans le cadre du droit de la mer, avant d'aller chercher une certaine reconnaissance auprès du Conseil de sécurité, accordée par la résolution 1540 (2004) ; quant au Core Group créé pour faire face aux conséquences humanitaires du séisme et du tsunami dans l'Océan indien, il a fini par s'intégrer sous le chapeau de la coordination internationale onusienne, qui profitait à la fois de son expertise et de sa légitimité reconnue par tous les contributeurs.

A plus long terme, on observera que l'objectif d'efficacité immédiate peut finir par nuire à la coopération internationale : l'action collective perd en effet dans un tel cadre presque tout ce qui fait l'attrait d'un multilatéralisme plus large (légitimité, partage des coûts, diminution des incertitudes par le recours aux procédures et aux règles, facilitation du compromis par l'idée d'un bénéfice apprécié sur le moyen terme et diffus entre les différents champs

17. Cf. discours à la 38e conférence de Munich sur la politique de sécurité en Europe (Wehrkunde), 2 février 2002 (disponible sur <http://www.defenselink.mil/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=185>).

18. Le GAFI, créé à l'initiative du G-7, s'appuie d'ailleurs sur l'OCDE, tandis qu'UNITAID se veut complémentaire de l'action des organisations internationales et des instruments déjà existants (et est d'ailleurs hébergée par l'OMS).

de coopération). En outre, là encore, on peut s'interroger sur les conditions dans lesquelles une telle démarche peut se développer durablement sans susciter rapidement multiplication d'autres coalitions, parallèles voire concurrentes.

L'option de la régionalisation

La « régionalisation du monde » est une tendance forte de ces dernières décennies et les structures régionales multilatérales sont déjà une des modalités essentielles de la gouvernance mondiale. Les difficultés actuelles de l'Union européenne ne doivent occulter ni l'acquis européen, ni le dynamisme qu'on continue d'observer en Afrique, en Amérique latine ou même en Asie du Sud-Est. Certains y voient une alternative à la gouvernance mondiale, imaginant une régionalisation du système multilatéral d'autant plus efficace qu'elle s'appuierait sur un ordre international multipolaire, ou encore sur une homogénéité des préférences collectives facilitant la prise de décision au sein de chaque région. Et parmi ceux qui pensent qu'il s'agit d'un niveau complémentaire, certains n'en envisagent pas moins que les organisations régionales se substituent partiellement aux Etats, par exemple en remplaçant le G-57 par un conseil des grandes organisations régionales ou encore en imaginant un Conseil de sécurité où siègeraient les représentants de l'Union européenne, de l'Union africaine, etc.

19. C'est un des arguments les plus forts contre l'idée d'un siège européen au Conseil de sécurité dans l'immédiat : tant que l'Union ne sera pas en mesure de prendre (rapidement) des positions précises sur chacune des crises susceptibles d'être portées à l'ordre du jour, une telle réforme condamnerait notre représentation non seulement à l'abstention lors des votes, mais même au silence ou au moins à une certaine passivité pendant les négociations au sein du Conseil. Ce qui n'est évidemment dans l'intérêt ni de l'Union, ni des Nations Unies

Une telle évolution soulève de multiples difficultés, sans même évoquer celle de la capacité au sein de ces enceintes à prendre des décisions¹⁹. La première est celle de la capacité inégale entre organisations régionales, comme on le constate avec l'Union africaine en matière de maintien de la paix. Une autre relève du découpage desdites régions : l'interpénétration des zones régionales et les recoupements entre organisations sont tels qu'on doute de pouvoir aboutir à un système mondial cohérent et clair. Une troisième tient à la façon dont serait réglée l'articulation entre les Etats et les organisations régionales (représentation mixte d'Etats et de régions, multi-représentation d'un Etat appartenant à plusieurs organisations, etc.). Il faut encore noter que la régionalisation n'est qu'une logique, parmi d'autres, des multilatéralismes non-universels

(qu'on songe à l'OCI, à l'OPEP, à l'OCDE voire aux idées de Global NATO). Enfin, certains problèmes sont par nature globaux et ne dispensent pas d'une coopération internationale à l'échelle mondiale, tandis que d'autres encore risqueraient d'intervenir aux « frontières » de certains ensembles régionaux. Bref, une certaine forme de régionalisme pourrait affaiblir le multilatéralisme plutôt que de le renforcer, que ce soit sur les questions commerciales ou en matière de sécurité collective.

L'option de la « privatisation »

Les acteurs privés sont parties prenantes du système multilatéral de longue date. Déjà, dans l'entre-deux-guerres, la fondation Rockefeller était un des bras armés de la SdN dans sa politique sanitaire internationale, tandis que l'Organisation internationale du travail intégrait une représentation tripartite des Etats dès 1919 (gouvernement et partenaires sociaux). En 1945, la Charte des Nations Unies prévoit explicitement (art. 72) la consultation des ONG, laquelle a depuis dépassé le seul cadre du Conseil économique et social et pris une nouvelle dimension. Le CICR a toujours été un instrument clé du régime multilatéral d'encadrement du recours à la force militaire, tirant partie précisément de sa nature non-étatique. Aujourd'hui, ces acteurs privés sur la scène internationale sont non seulement plus nombreux, mais ils s'organisent (mouvements sociaux, confédérations syndicales, collectivités locales) pour devenir des interlocuteurs efficaces du système multilatéral. Cependant, les évolutions en cours dépassent cette simple augmentation et réorganisation. La situation actuelle semble comme marquer une nouvelle étape, qui pourrait fort bien aboutir à une privatisation accrue du système international.

La gouvernance internationale privée existe d'ores et déjà, par exemple avec la *lex mercatoria*²⁰ et l'arbitrage international privé, florissant si l'on s'en fie aux rapports de la Cour internationale d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale²¹. Mais elle s'étend désormais à des domaines qui auraient sans doute autrefois relevé de la gouvernance publique, comme dans le cas de l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)

20. La *lex mercatoria* (loi des marchands) désigne aujourd'hui les pratiques et les principes communément admis dans le cadre des relations commerciales internationales privées, et notamment du règlement arbitral des litiges.

21. Il est intéressant de noter qu'en 2006, dans environ 10% des litiges, au moins une des parties était un Etat ou une entité para-étatique (cf. le site de la Cour : www.iccwbo.org). Sur ce thème, cf. aussi Jérôme Sgard, « Réguler l'économie mondiale : le juge plutôt que le diplomate ? », *La Lettre du CEPII*, n°244, avril 2005 (www.cepii.fr).

qui est – dans une certaine mesure – l'équivalent pour l'Internet de l'Union internationale des télécommunications, une agence spécialisée des Nations Unies. Par ailleurs, l'Etat et la personne privée sont mis sur un pied de plus en plus égal, que ce soit au sein d'instances de prise de décision (le conseil d'administration du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme réunit 15 Etats et 5 représentants d'ONG, d'associations de malade, de fondations et d'entreprise) ou devant certaines juridictions internationales, qu'elles traitent de droits de l'homme ou de différends commerciaux. Par ailleurs, ces acteurs atteignent désormais une ampleur nouvelle : c'est ainsi que les dépenses annuelles de la Fondation Bill et Melinda Gates sur les questions de santé publique s'approchent désormais du montant du budget de l'OMS (3,3 Mds de dollars pour deux ans)²². Enfin, là où l'action des Etats reste centrale, les acteurs non-étatiques s'aventurent de plus en plus loin, comme lorsque le philanthrope Warren Buffett met 50 millions de dollars sur la table de l'AIEA pour que celle-ci mette en place, sous les deux ans, une banque du combustible²³.

Bref, sans même évoquer les cas mieux « balisés » des entreprises multinationales ou d'Al Qaïda, le rôle accru des acteurs internationaux non-étatiques est un défi majeur pour le multilatéralisme. Il ne s'agit pas seulement d'organiser des forums de la société civile en marge des conférences internationales, de doter des ONG toujours plus nombreuses (et pas toujours non-gouvernementales) d'un statut consultatif ou d'améliorer la transparence et l'accès aux documents par des sites internet plus réactifs. C'est la place du secteur privé au sein du système qui est en question. A la fois parce que les contraintes financières actuelles rendent très séduisant le recours à certains acteurs privés (fondations philanthropiques, entreprises), parce que la coexistence sur le terrain des institutions multilatérales avec ces acteurs (des organisations humanitaires aux sociétés de sécurité privées) ne va pas de soi et parce que la demande d'un rôle direct accru de la société civile a touché presque tout le système multilatéral, il paraît nécessaire d'associer étroitement les différents acteurs du secteur privé, lucratif ou pas, de trouver un cadre pour leurs activités, *etc.* Mais ces acteurs ne seront-ils pas tentés, pour leur part, de prendre de plus en plus

22. Cf. le site de la Fondation : www.gates-foundation.org.

23. Cf. le communiqué sur le site de l'AIEA : www.iaea.org/NewsCenter/PressReleases/2006/prn200616.html.

Quels avènements pour le système multilatéral ?

d'autonomie et de favoriser leurs propres instruments et enceintes de gouvernance ?

ÉLÉMENTS DE CONCLUSION

On pourrait évoquer encore d'autres options, comme celle où la gouvernance internationale résulterait de la coopération de réseaux d'autorités administratives plus ou moins indépendantes des gouvernements (juges, banques centrales, autorités de régulation) dont l'activité discrète mais intense a pu faire dire qu'ils constituaient un « nouvel ordre mondial »²⁴. Mais, sans atteindre l'exhaustivité, les différentes orientations esquissées ci-dessus dessinent sans doute assez clairement le cadre au sein duquel le système multilatéral se transformera et certaines des tendances importantes sur lesquelles nous devons et pouvons peser.

Les paramètres de l'évolution.

Pour commencer, sur la base de cette réflexion sommaire, on peut commencer à identifier quelques paramètres clé qui orienteront l'évolution future du système multilatéral vers telle ou telle direction :

- les Etats, qui restent aujourd'hui la pierre de touche du système, sont d'autant plus importants que leur nombre augmente (compliquant la prise de décision comme la réforme des organes), et que dans le même temps leurs capacités institutionnelles restent fragiles. C'est évidemment un élément indéniable des difficultés à affronter la complexité du système évoquée plus haut ;

- parmi ceux-ci, les grandes puissances auront une importance toute particulière. Le monde multipolaire qui émerge n'a aucune raison mécanique de se révéler multilatéral et les grandes puissances, actuelles ou émergentes, pourraient finir par s'interroger sur leur intérêt à approfondir leur engagement dans une organisation qui peut paraître contraignante. D'où la nécessité non seulement de leur faire valoir les avantages comparatifs indéniables du sys-

24. Cf. Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, 2004.

tème multilatéral (légitimité, capacités diplomatiques, expertise technique, partage du fardeau), mais de les amener à s'investir en conséquence en faveur de l'aboutissement de la réforme du système ;

- les acteurs non-étatiques jouent déjà, comme on l'a vu, un rôle non négligeable, même si dans certains espaces du systèmes, il reste incontestablement des progrès à faire. En prendre conscience devrait permettre de donner aux discussions sur leur participation une tournure moins « théologique » que celle qu'elle prend parfois. Pour autant, cette situation de fait ne doit pas être un prétexte pour contourner la question de fond qui se pose sur leur légitimité et sur le cadre au sein duquel ils déploient leur activités internationales ;

- outre les acteurs, il faut aussi mentionner les instruments dont dispose le système multilatéral. On peut par exemple s'interroger²⁵ sur le rôle à venir du droit international, non seulement au regard de la remise en ordre du pluralisme actuel, comme le souligne Mireille Delmas-Marty dans ses travaux²⁶, mais aussi simplement au regard de l'appétence des Etats pour les contraintes et le formalisme juridiques. Cette question est d'autant plus importante que le système multilatéral actuel est largement construit sur et autour du droit. D'autres instruments sont-ils envisageables ? Par exemple, l'innovation qui résulte du protocole de Kyoto, c'est-à-dire la création d'un marché (des droits d'émission) pour procéder à la régulation internationale (et décentralisée non seulement au niveau des Etats, mais aussi des acteurs privés), est-elle une voie porteuse pour l'avenir ? ou bien ses spécificités et ses difficultés – notamment dans le calcul des allocations initiales de droits à échanger – obligent-elles à chercher encore d'autres innovations ?

- la question des moyens d'exécution dont dispose le système multilatéral mérite d'être rappelée. Le CAP a travaillé par ailleurs sur la question de la fonction publique internationale²⁷. Les finances publiques internationales, sujet souvent négligé, sont susceptibles d'avoir des incidences majeures sur la structure du système, ainsi que les réflexions ci-dessus ont permis de l'illustrer à quel-

25. Même si l'on peut constater que ces interrogations sont à la fois anciennes et cycliques.

26. Cf. entre autres Mireille Delmas-Marty, Pascal Lamy et Alain Pellet, « Les voies d'un ordre mondial » (entretien), *Le Débat*, n°142, novembre-décembre 2006, pp. 4-18.

27. Cf. dans ce numéro des carnets du CAP, J-M Coicaud, « La fonction publique internationale en question », pp. 43-73.

Quels avenir pour le système multilatéral ?

ques reprises. Il convient d'ajouter, sur ce sujet, que l'importance prise par les contributions volontaires et les fonds *ad hoc* n'est pas sans risque : d'une part, elle favorise une multiplication des priorités (voire un saupoudrage des moyens) ; d'autre part, elle incite les institutions à se concurrencer sur les questions « à la mode », au détriment d'autres priorités (celles des pays les moins avancés ou celles que leur assignent leurs propres statuts)... et, parfois, de leurs propres compétences.

- enfin, il convient de rappeler que l'efficacité de l'action multilatérale est irréductible à celle de chacune des institutions²⁸. La nature du système qu'elles forment compte aussi très largement. Paradoxalement, l'efficacité du système actuel impose, d'une certaine manière, une fragmentation des institutions, ne serait-ce qu'au nom du principe de spécialité qui fonde pour partie la légitimité des institutions²⁹. La solution au problème de la gouvernance mondiale réside peut-être dans un système diversifié, où chaque institution se comporte en contre-pouvoir vis-à-vis des autres, plutôt que dans la mise en place d'un système plus centralisé. Comme le suggère Robert O. Keohane³⁰, ce n'est pas d'une architecture cartésienne et d'une intégration accrue du système qu'il faut attendre l'efficacité, mais de la pluralité des institutions, et surtout de leur variété. Mais, précisément, cette perspective n'en exige que plus de coordination entre instances, un équilibre entre les différents champs que l'on souhaite soumettre à la régulation internationale ou encore une articulation entre les différentes échelles d'intervention (mondiale, régionale ou transverse).

La mission détermine la coalition ?

A ce stade de la réflexion, on serait tenté de reprendre le slogan du discours de Paul Wolfowitz, déjà évoqué, mais pour lui donner un sens tout à fait différent. Il s'agit bel et bien de commencer par définir la mission. Mais il s'agit surtout d'avoir une vision hiérarchisée de nos priorités, et des objectifs que nous formulons pour l'action collective. Or, le premier défi aujourd'hui auquel nous devons nous préparer à faire face est celui de parvenir à traiter collectivement des affaires mondiales et à réguler la mondialisation comme les

28. Cf. Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana, *op. cit.*

29. Cf. Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana, *op. cit.*

30. Cf. Robert O. Keohane, « Nous devons demander des comptes » (entretien), *Alternatives internationales*, n°10, septembre-octobre 2005, pp. 44-47.

questions classiques du jeu des puissances. Pour ce faire, il est important de traiter autant que possible avec tout le monde : puissances, pays les moins avancés, pays émergents, régimes plus ou moins présentables, enceintes internationales, organisations non gouvernementales, fondations philanthropiques, etc.

Bref, si la mission détermine la coalition, la première mission d'entre toutes impose non seulement une très large coalition, mais suggère même que cette coalition prenne dans une certaine mesure une forme institutionnelle, faite d'organes de décision et d'action, de procédures et de normes agréées, qui justifie bel et bien une approche multilatérale pérenne plutôt qu'un recours ponctuel et variable à des regroupements ad hoc.

Le multilatéralisme « dégradé »

Certes, il y aura toujours un multilatéralisme « dégradé », c'est-à-dire des enceintes restreintes d'Etats cooptés, pour peser sur la décision (le Quartet, le Quint, les pourparlers à six, le G-8, le G-20, le Quad), voire pour agir (la PSI). Ces enceintes ne sont pas en elles-mêmes une menace sur le système multilatéral. Au contraire, elles sont souvent une condition de son efficacité, par exemple parce qu'elles introduisent de la souplesse ou qu'elles permettent aux acteurs les plus directement concernés de débroussailler la discussion. Elles peuvent aussi être une modalité par laquelle le système évolue, réalisant d'abord à une échelle restreinte une coopération internationale qui a vocation à s'élargir.

Mais, comme on l'a déjà suggéré, à bien y regarder, ces structures sont d'autant plus efficaces qu'elles s'articulent à un système multilatéral plus institutionnalisé, plus large aussi. Bref, ce multilatéralisme informel et restreint ne dispense en aucun cas de se préoccuper au premier chef d'un système multilatéral efficace, donc réformé.