

livre blanc 13

gouvernance mondiale et multilatéralisme



(par ordre alphabétique)

coordinateurs

Emanuel Castellarin

Professeur, Université de Strasbourg

Evelyne Lagrange

Professeure, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Paolo Palchetti

Professeur, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

assistants

Antoine Jamet

Chargé d'études, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Rodrigo Tadeu Guimarães Jales

Étudiant en Master 1, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

comité de pilotage

Congyan Cai

Université Fudan de Shanghai, Chine

Natalia Castro Niño

Université Externado de Colombia, Colombie



Jeffrey L. Dunoff

Université Temple, États-Unis d'Amérique

Paul Heckler

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France

Carlos R.S. Milani

Université d'État de Rio de Janeiro, Brésil

Edefe Ojomo

Université de Lagos, Nigeria

Charles Tenenbaum

Sciences Po Lille, France

Santiago Villalpando

Office des normes internationales et des affaires juridiques, UNESCO

1. état des lieux**la gouvernance mondiale :****Une image complexe**

page 9

- 1. L'indétermination relative des concepts courants
- 2. La gouvernance mondiale aujourd'hui : sa géologie et sa complexité structurelle actuelle
- 3. Une période d'incertitude
- 4. Une augmentation spectaculaire des menaces pour le multilatéralisme et la gouvernance

2. les défis de demain**effondrement, décadence ou renaissance****de la gouvernance mondiale**

page 63

- 1. S'éloigner de la mondialisation et de la gouvernance mondiale ?
- 2. Améliorer les méthodes visant à apporter des réponses coopératives aux risques et défis mondiaux ?

3. les questions**esquisser l'avenir de la gouvernance mondiale****dans un contexte d'incertitude**

page 77

- 1. Prospective : d'un retour aux schémas westphaliens à des changements radicaux
- 2. Quels cadres pour la coopération multilatérale à l'avenir ?
- 3. Quels types de processus normatifs et de normes faut-il encourager ?

annexe 01

page 131

annexe 02

page 135

La gouvernance mondiale, ancrée dans le multilatéralisme et refondée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, a servi de paradigme coopératif dominant depuis les années 1990. Cependant, étant donné sa structure complexe, elle est actuellement confrontée à plusieurs défis (y compris des défis existentiels) et son avenir est très incertain. Partant d'une analyse de l'état actuel des choses, ce Livre blanc esquisse les principales questions ouvertes et options pour la gouvernance mondiale d'ici 2050. La section 1 identifie les principales caractéristiques de la gouvernance mondiale et du multilatéralisme tels qu'ils existent actuellement. La section 2 souligne que la gouvernance mondiale est à la croisée des chemins et explore le choix difficile entre la démondialisation et une gouvernance mondiale renouvelée. La section 3 définit les options pour l'avenir de la gouvernance mondiale, y compris les scénarios et alternatives possibles pour un multilatéralisme renouvelé et des processus normatifs améliorés.

‘Nous sommes à un tournant de l'histoire. Alors que l'humanité fait face à la plus grande épreuve collective qu'elle ait eu à surmonter depuis la Seconde Guerre mondiale, elle doit réagir de toute urgence et n'a que deux choix possibles : celui du délitement ou celui du sursaut.

Secrétaire général
des Nations unies,
Notre programme commun, 2021

1.

état des lieux
la gouvernance
mondiale :
une image complexe.

Alors que la coopération multilatérale fondée sur des régimes internationaux et impliquant une variété d'acteurs s'est épanouie dans presque tous les secteurs, la gouvernance mondiale contemporaine implique des processus de continuité et de changement. Comme par le passé, les États restent des acteurs majeurs au sein du système international et conservent un pouvoir d'action unilatérale important. Dans le même temps, la gouvernance mondiale fait face à des changements structurels dans les paramètres fondamentaux qui ont joué un rôle majeur pendant des décennies. De plus en plus mise à l'épreuve, elle s'avère résistante mais mal adaptée pour faire face à de nombreux risques et défis mondiaux actuels et futurs. Cette section clarifie les concepts de multilatéralisme et de gouvernance mondiale (1), expose les principaux facteurs de complexité de l'état actuel de la gouvernance mondiale (2), et situe la gouvernance mondiale dans le contexte des défis et incertitudes contemporains (3).

1. L'indétermination relative des concepts courants

La coopération entre plus de deux États est une tendance majeure des relations internationales depuis la fin du 19^e siècle. Qualifiée de coopération plurilatérale ou multilatérale, elle est fondée sur le consentement des États, par opposition à l'unilatéralisme compris soit comme la conduite indépendante d'un État poursuivant ses propres politiques, soit comme des actions ou pressions exercées par un État ou un groupe d'États sur un ou plusieurs autres sans leur consentement. Le terme multilatéralisme et certaines de ses déclinaisons (1.1), ainsi que celui de gouvernance mondiale (1.2.), méritent un examen préliminaire.

1.1 Multilatéralisme

Défini positivement, le multilatéralisme est un principe d'organisation des relations internationales impliquant des pratiques généralisées et des principes de conduite (devoir de coopération, négociation, réciprocité diffuse, processus d'établissement de la confiance, etc.)

Quelle que soit la définition retenue, le multilatéralisme

- n'implique pas en soi une renonciation à la souveraineté de l'État, même si son impact réel sur l'autorité de l'État reste débattu et variable;
- n'efface pas les asymétries et les hiérarchies de pouvoir;
- sert des intérêts différenciés pour les petits États (ayant un plus grand besoin de coopération et de sécurité et de meilleures chances d'être entendus dans les forums multilatéraux), les États intermédiaires et les grands États (enclins à façonner et à utiliser les institutions multilatérales à leurs propres fins);
- et est le résultat d'évolutions historiques qui font douter de sa légitimité.

‘Ce qui peut être fait par beaucoup dans un cadre accepté produira des résultats mieux partagés et donc plus durables que des arrangements isolés et *ad hoc*.

Le multilatéralisme est un réducteur d'incertitude.

| Devin : 2020

Le multilatéralisme contemporain présente de multiples facettes :

→ **Institutions multilatérales**

Le multilatéralisme donne généralement naissance à des institutions (« les institutions du multilatéralisme »), notamment des organisations intergouvernementales (OI) dures ou souples. Malgré une tendance séculaire à créer des OI, le multilatéralisme peut être piloté par les OI (comme exemples, on peut citer les conférences intergouvernementales sur la biodiversité marine des zones situées au-delà des juridictions nationales ou l'accord mondial sur la pollution plastique) ou s'épanouir en dehors des OI, parfois même en les contournant (comme le montrent, par exemple, certaines conférences internationales sur la paix). Elle peut également combiner les engagements diplomatiques des États et les instruments et ressources des OI (par exemple, le Plan d'action global conjoint de 2015 sur l'Iran).

Le multilatéralisme peut prendre plusieurs formes : il peut éventuellement déboucher sur des accords politiques, des *gentlemen's agreements*, ou des instruments juridiques, généralement des conventions internationales, qui peuvent être placés sous la supervision des OI existantes et peuvent être dotés d'un cadre institutionnel rigide ou souple.

Cependant, la fonction des forums multilatéraux peut aussi simplement consister à maintenir certains canaux ouverts pour des échanges de vues à différents niveaux, y compris la diplomatie bilatérale facilitée par les cadres multilatéraux.

Sur le plan fonctionnel, les institutions et processus multilatéraux couvrent les questions de sécurité collective ainsi que la coopération visant à résoudre les problèmes de nature économique, sociale, culturelle ou humanitaire (voir l'article 1.3 de la Charte des Nations unies) et se sont développés depuis 1945 sur la toile de fond des principes fondamentaux des Nations unies et du *jus contra bellum*. Entre-temps, le concept même de paix a évolué, passant de l'absence de guerre à un concept plus complexe qui inclut les relations amicales, la sécurité humaine et le progrès. En conséquence, les organisations de sécurité collective (tant universelles que régionales), ainsi que les alliances de défense *ad hoc* ou institutionnelles, font partie des institutions multilatérales et de la gouvernance mondiale, même si elles peuvent être adossées à des critères d'inclusion (et donc d'exclusion).

→ Niveaux de multilatéralisme

Le multilatéralisme comprend à la fois des cadres universels (conférences ouvertes à tous les États et, potentiellement, des OI universelles telles que le système des Nations unies, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou la Cour pénale internationale (CPI)) et le régionalisme. Le régionalisme implique une certaine forme de coopération ou d'intégration multilatérale au niveau sous-universel (« multilatéralisme régional »). Il est généralement défini non seulement d'un point de vue géographique, mais aussi comme une coopération entre des États partageant des intérêts politiques communs, y compris sur des questions concernant la sécurité collective ou l'autodéfense collective, à condition que cette association ne soit pas ouverte à tous les États et qu'elle possède un ancrage régional minimum (Forteau 2006 : para. 2). Des cadres interrégionaux existent également dans plusieurs domaines matériels (par exemple, les accords de commerce, d'investissement et de développement); d'autres sont fondés sur des valeurs ou des intérêts communs (comme l'Organisation de la coopération islamique ou l'Organisation de la francophonie).

→ Multipartenariat

Le multilatéralisme est une méthode de coopération axée sur la coopération *interétatique* et qui, au moins dans un premier temps, met de côté les acteurs non étatiques. Le concept de coopération multipartite (*multistakeholderism*) décrit l'émergence et le rôle croissant d'acteurs non étatiques dans les institutions multilatérales, allant des multinationales aux organisations non gouvernementales (ONG) et aux organisations de la société civile (OSC), en passant par les communautés de base, les peuples autochtones, des figures éminentes sur la scène internationale et les maires de grandes villes, les fondations privées, les consommateurs et les groupes de pression industriels. Le phénomène du *multistakeholderism* est une tendance intégrée au multilatéralisme contemporain plutôt qu'un modèle autonome.

Dans ce Livre blanc, le multilatéralisme est compris comme un aspect et une condition préalable de la gouvernance mondiale. En tant que telle, la gouvernance mondiale englobe le multilatéralisme – comme esprit, ensemble de pratiques diplomatiques, matrice pour les OI – et le grand nombre de régimes de gouvernance souple ou rigide impliquant des acteurs autres que les États et les OI.

1.2. Gouvernance mondiale

La gouvernance mondiale peut être définie comme « l'exercice d'une autorité au-delà des frontières nationales, ainsi que des normes et des règles consenties au-delà de l'État-nation, toutes deux justifiées par référence à des biens communs ou à des problèmes transnationaux » (Zürn 2018 : 4-5). Divers acteurs, dont certains non étatiques, sont susceptibles de prendre part aux cadres de la gouvernance mondiale.

Depuis les années 1990, le concept de gouvernance mondiale est couramment utilisé pour désigner la réactivation et l'élargissement des institutions et des processus internationaux de l'après-Seconde Guerre mondiale à de nouveaux acteurs et secteurs.

La toile de fond factuelle de la gouvernance mondiale comprend cinq caractéristiques essentielles :

- une interdépendance croissante, fondée sur des marchés et des chaînes d'approvisionnement mondialisés;
- (une conscience de) l'imbrication des crises ou des menaces pour la sécurité ou la stabilité (notamment : guerres, armes de destruction massive, problèmes environnementaux, terrorisme, pandémies, corruption et crime organisé, érosion de la base fiscale, etc.);

- les mouvements transnationaux de personnes;
- les nouvelles technologies et la transformation numérique, notamment le rôle croissant des données et de l'intelligence artificielle dans les processus décisionnels des acteurs privés et publics à l'échelle mondiale;
- l'émergence d'une société civile mondiale ou, du moins, de sociétés civiles toujours plus interconnectées.

La gouvernance mondiale peut être impulsée par :

- des valeurs communes, des intérêts convergents, sinon identiques, ou au moins la conviction partagée que les avantages de la coopération dépassent ses coûts. Le postulat théorique et politique est que l'on peut attendre certains avantages des processus et institutions de gouvernance mondiale :
 - des coûts de transaction plus faibles pour la coopération, ce qui la rend plus probable,
 - des mécanismes de contrôle des performances et d'incitation à la conformité (de préférence sans sanction), qui augmentent également la valeur de la coopération,

- la responsabilisation plutôt que la contrainte des acteurs concernés;
- les attentes concernant des résultats mutuellement avantageux et leur distribution.

Cependant, la gouvernance mondiale n'est pas exclusivement destinée à **renforcer la coopération**. Depuis les années 1990, elle a une **signification normative particulière**, contribuant à la libéralisation des politiques des États dans des cadres réglementaires durs ou souples, ce qui implique nécessairement certaines contraintes pour les États et les autres acteurs. Les fondements libéraux de la gouvernance mondiale impliquent la libéralisation des flux économiques et financiers, la déréglementation ou des réglementations alternatives, la promotion de la bonne gouvernance et (au moins implicitement) de la démocratie.

Si la gouvernance mondiale n'est pas synonyme de politique internationale, **elle ne peut pas non plus être réduite à un consensus** sans accroc. L'une de ses caractéristiques est l'accord général sur la pertinence universelle du cadre, de ses objectifs et des valeurs sous-jacentes. Il existe une tendance à construire un consensus le plus large possible. Néanmoins, un régime donné peut englober certains désaccords. Les régimes de gouvernance peuvent être classés en deux catégories : ceux

qui sont fondés sur le partage des mêmes idées (*like-minded*) et ceux qui sont ouverts à la diversité. Lorsque d'autres acteurs créent un nouveau régime concurrent, il reste à évaluer si cela vise à apporter un certain changement au régime de gouvernance existant ou s'il s'agit d'une démarche sécessionniste.

Juridiquement, les fondements essentiels de la gouvernance mondiale sont :

- les principes fondamentaux du droit international (plus particulièrement, l'égalité souveraine des États, l'interdiction du recours à la force, l'obligation de règlement pacifique des différends, la promotion et la protection des droits humains, la Charte des Nations unies de 1945);
- le fonctionnalisme et le solidarisme, ou du moins la volonté (et le devoir) de coopérer;
- une frontière de plus en plus floue entre les affaires et politiques internationales et internes.

Sur ces bases, la gouvernance mondiale fonctionne à **la fois au niveau universel et au niveau régional** (par exemple avec les organisations régionales de sécurité ou de défense, qui sont tenues d'agir conformément à la Charte et aux décisions des Nations unies).

Les résultats combinent droit souple et droit dur, sanctions et incitations. La participation des parties prenantes (ou de certaines d'entre elles) et la déformalisation relative sont des caractéristiques communes des régimes et structures de gouvernance mondiale, qui sont souvent en concurrence.

La gouvernance mondiale est un concept relativement vague, susceptible de masquer les désaccords et les rivalités entre les acteurs. Bien que faisant l'objet de critiques, notamment suivant les approches relevant des TWAIL (*Third World Approaches to International Law*), les notions de gouvernance mondiale et de régimes de gouvernance seront utilisées dans le Livre blanc en l'absence d'alternatives. Notre utilisation de ces termes ne doit pas être interprétée comme suggérant l'existence d'un unique système de gouvernance ou même d'un système véritablement «global» (c'est-à-dire englobant et exhaustif), qu'il soit dominé par l'ONU ou à plusieurs niveaux, mais en tout cas bien ordonné. Au contraire, **il y a plutôt un ensemble de systèmes de gouvernance mondiale** (c'est-à-dire internationale et parfois globale).

2. La gouvernance mondiale aujourd'hui : sa géologie et sa complexité structurelle actuelle

Aujourd'hui, la gouvernance mondiale implique une coexistence parfois difficile de **modèles historiques qui se chevauchent** :

- la coexistence des États selon le modèle westphalien se traduit par une concurrence ou une coopération peu structurée;
- les OI selon le schéma prévalant en 1945 et avant, avec une tentative de mise en place d'un système d'institutions internationales en 1945 ;
- des structures de gouvernance globale au sens le plus récent du terme, impliquant des OI, des organisations hybrides, des organisations souples, des réseaux, des partenariats public-privé (PPP), des organisations non gouvernementales (ONG), des organisations de la société civile (OSC) ou des fondations en tant qu'acteurs mondiaux et, plus marginalement pour l'instant, d'autres parties prenantes, telles que les grandes villes ou les peuples autochtones.

Le multilatéralisme et la gouvernance mondiale reposent sur une **division du travail** (ou, en termes juridiques pour les OI, sur le fonctionnalisme) entre et au sein des différents secteurs de coopération, tels que la paix et la sécurité, le désarmement, les questions économiques, sociales, culturelles et environnementales. Les différences sectorielles ont également un impact sur le niveau de coopération : la nécessité d'une coopération universelle est ressentie plus fortement pour certaines questions (paix et sécurité) que pour d'autres (priorité de l'universel sur le régional pour certaines questions et inversement). Ainsi, les OI ont des moyens et des pouvoirs asymétriques. En outre, la différenciation fonctionnelle entre les OI entraîne à la fois une coordination et une concurrence entre elles. Les conséquences sont une éventuelle perte des ressources disponibles pour les OI ou une rivalité pour en disposer, une efficacité limitée et une incapacité à réagir de manière adéquate aux violations les plus graves du droit international (comme l'ont montré le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale en résistant à la politique de l'Assemblée générale des Nations unies contre l'apartheid).

Les régimes de gouvernance mondiale se caractérisent également par des **différences structurelles**, notamment :

- multilatéralisme organisé sur une base permanente versus multilatéralisme à la carte, avec des options intermédiaires possibles, comme l'Alliance pour le multilatéralisme ;
- domaines sous-réglementés ou sous-contrôlés versus domaines couverts par des régimes autonomes durs ;
- systèmes de gouvernance intégrés versus systèmes de gouvernance polycentriques (par exemple, pour ces derniers, l'internet ou l'environnement, en l'absence d'une organisation internationale pour l'environnement, apte à faire contre-poids à d'autres OI spécialisées, comme l'OMC) ;
- régimes cohérents versus régimes fragmentés ;
- régimes qui produisent des normes à l'excès (par exemple, la lutte contre le terrorisme) versus régimes dont la production normative est limitée.

Enfin, et surtout, la gouvernance mondiale se caractérise par une **polyarchie structurelle**. La hiérarchie est exceptionnelle (par exemple, le rôle du Conseil de sécurité de l'ONU en matière de paix et de sécurité). Le « multilatéralisme désordonné » est une caractéristique commune de la gouvernance mondiale, résultant de l'absence de liens solides entre les régimes de gouvernance (par exemple, le droit commercial et les droits

humains *lato sensu*), de la prédominance des régimes les plus judiciarialisés et des difficultés à relier les niveaux universel et régionaux.

La multiplicité se reflète également dans les sources juridiques du *droit global*, qui incluent le droit international mais ne s'y limitent pas. Le cadre juridique de la gouvernance mondiale se caractérise à la fois par un devoir de coopération et par le libre choix des moyens de coopération et des outils de régulation (droit souple, standards (techniques), objectifs communs, droit contraignant, etc.)

3. Une période d'incertitude

3.1. La persistance de risques et défis mondiaux

Les événements majeurs des deux dernières décennies – tels que le 11 septembre 2001, la crise financière de 2008, la pandémie de COVID 19 et les conflits armés – et les risques actuels (le changement climatique et le fait que la plupart des limites planétaires ont déjà été franchies) illustrent la persistance des défis mondiaux, certains étant perçus comme des menaces pour la sécurité mondiale et nationale. Les conséquences de

ces risques et défis ont un caractère mondial, et leur traitement efficace exige une coopération et une gouvernance multilatérales. En particulier, on peut observer :

- La persistance et l'évolution de risques mondiaux existant depuis longtemps (y compris le recours à la force et les risques d'expansion à l'espace extra-atmosphérique, les inégalités économiques et le clivage entre gagnants et perdants de la mondialisation, les atrocités de masse et les violations à grande échelle des droits humains, y compris les violations systémiques affectant les femmes et les phénomènes de discrimination raciale, les migrations non ordonnées et dangereuses, la course aux armements, y compris les armes nucléaires et autonomes...).
- L'émergence et l'aggravation des nouveaux risques et défis mondiaux (des transformations induites par le changement climatique aux pandémies, en passant par les problèmes de santé et les conflits numériques).
- Un niveau élevé d'interconnexion entre les défis et les risques mondiaux, comme l'illustre le changement climatique, où les déséquilibres financiers et économiques combinés au changement climatique conduisent à une aggravation des inégalités ; les inégalités et la compétition pour les ressources

alimentent les conflits armés ; et les conflits armés détruisent les ressources de base et retardent la lutte contre le changement climatique.

- Des perceptions différentes de ces risques et défis mondiaux (y compris la nécessité d'une solidarité intergénérationnelle qu'implique l'Anthropocène), et des priorités différentes pour y faire face, en fonction de divers facteurs, dont l'exposition et le niveau de vulnérabilité à ceux-ci. La concurrence croissante entre différents acteurs, en particulier les grandes puissances, est un facteur qui peut compliquer la coopération dans l'identification des priorités.

3.2. Les évolutions multiples des rapports de force venant ébranler les fondements actuels de la gouvernance mondiale

Le paysage actuel de la gouvernance mondiale est secoué par l'émergence de nouvelles dynamiques et tensions entre les **acteurs mondiaux**, qu'il s'agisse d'États, d'organisations internationales ou d'acteurs non étatiques, et doit s'y adapter.

→ *Les changements affectant les rapports de force entre les États*

Après deux décennies de débat sur le « déclin » de l'État souverain au tournant du siècle, les événements de la dernière décennie semblent indiquer ce que l'on a appelé un (nécessaire) « retour à l'État ». Pourtant, plusieurs changements affectant les États peuvent avoir un impact sur les méthodes et les institutions de la gouvernance mondiale.

Certains de ces changements sont géopolitiques et concernent la **dynamique actuelle des relations interétatiques** :

- Le déclin en termes relatifs des États-Unis ou de l'hégémonie occidentale (en termes de *hard* et de *soft power*) et la disparition progressive de l'ordre mondial unipolaire établi après 1990 s'accompagnent du déclin de l'investissement des pays occidentaux dans les institutions multilatérales qu'ils soutenaient traditionnellement.
- L'émergence d'un ordre mondial multipolaire, éventuellement remis en cause par la rivalité entre les États-Unis et la République populaire de Chine, mais également caractérisé par la montée en puissance de grandes puissances régionales (BRICS pour Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) et de nouveaux cadres pour un leadership mondial collectif (G20).

- Le rôle des (autres) États du « Sud global » qui, malgré des divisions internes, avancent un certain nombre de revendications transversales (meilleure représentativité dans le système institutionnel international, responsabilités communes mais différenciées, augmentation de la solidarité financière et des transferts financiers mais aussi technologiques du Nord vers le Sud, plus de solidarité et de coopération sud-sud).
- L'apparition d'éléments d'une « scission interne » au sein du bloc occidental (notamment entre les États-Unis et les États européens) et le rôle croissant de l'Union européenne, non seulement en tant que modèle d'intégration régionale et dans son soutien au multilatéralisme et aux institutions multilatérales, mais aussi en tant que grande puissance.
- L'existence de divisions internes parmi les pays non alignés et l'émergence d'intérêts et de priorités éventuellement divergents parmi les pays appartenant aux BRICS (par exemple, la Fédération de Russie et la République populaire de Chine).

D'autres changements sont **internes à l'État** mais sont susceptibles d'avoir un impact sur la politique étrangère et les équilibres mondiaux :

- Le nombre croissant de gouvernements autoritaires et le déclin correspondant du nombre d'États démocratiques, qui peuvent avoir des conséquences sur la forme, les pouvoirs et les fonctions futures des institutions de la gouvernance mondiale et sur le contenu normatif du droit international.
- La montée du populisme dans de nombreux États, notamment occidentaux, qui s'accompagne fréquemment d'un mécontentement exprimé à l'égard du multilatéralisme et des institutions multilatérales, et qui peut conduire à des changements dans l'interprétation des règles juridiques internationales établies.
- La contestation populaire des gouvernements en place dans certains États à travers tous les continents, notamment depuis les années 2000.
- Les mouvements sécessionnistes dans plusieurs États.
- La conviction générale que les États ont encore un rôle crucial à jouer dans l'élaboration des politiques et ne sont pas privés d'outils d'intervention (unilatérale).

→ *Les changements affectant les organisations internationales*

Alors que les États semblent généralement attachés aux principales institutions existantes du multilatéralisme, notamment le système des Nations unies, et qu'aucune tentative sérieuse n'a été faite pour les remplacer par de nouvelles organisations, la morphologie des institutions internationales à adhésion (quasi) universelle a évolué ces dernières années. Parmi les évolutions importantes, citons :

- Les organisations souples comme les COP (Conférence des Parties) ont tendance à être préférées aux organisations intergouvernementales traditionnelles (alors que leur cadre institutionnel peut s'étendre dans le temps).
- Les partenariats public-privé sont mis en valeur.
- Les coalitions de bonnes volontés (*coalitions of the willing*) sont construites soit pour soutenir les OI, soit pour compenser leurs échecs, soit pour les contourner.
- Les États sont réticents à financer les OI existantes de manière adéquate par rapport à leur mandat initial et proportionnellement à leurs missions croissantes.

- Certains États défient l'autorité des OI sans même se donner la peine d'apporter une justification juridique sérieuse à leur comportement.

Toutes ces tendances contribuent à aggraver la concurrence et les chevauchements entre les institutions internationales.

De plus, les organisations universelles existantes font l'objet de critiques étendues concernant leur efficacité, leur représentativité, leur responsabilité et leur légitimité globale (voir 1.3.4.), critiques qui se sont accentuées à la lumière de leur revitalisation depuis le début des années 1990. Pour diverses raisons, certains États se retirent des OI ou menacent de le faire.

Par contraste, nous assistons à un renforcement relatif des organisations régionales. Ce dernier phénomène est loin d'être homogène : les organisations régionales peuvent servir l'objectif d'une intégration progressive des États et se transformer en un nouveau type de puissance mondiale (l'Union européenne), ou être établies par des États partageant les mêmes idées et recherchant une plus grande marge de manœuvre et un soutien plutôt que davantage de contraintes (l'ASEAN (Association des Nations d'Asie du SudEst) ou l'Union économique eurasienne) ; certaines OI régionales sont également confrontées à des retraits, des divisions internes et des critiques.

Le rôle accru des organisations régionales soulève des questions concernant la coordination entre les institutions universelles et régionales du multilatéralisme.

→ *L'autonomie et l'importance croissantes des acteurs non étatiques*

Si les États restent des acteurs clés de la gouvernance mondiale, les acteurs non étatiques ont assumé des rôles de plus en plus importants. Les acteurs non étatiques comprennent un large éventail de sujets de droit, dont les objectifs et les méthodes d'action, ainsi que la capacité à avoir un impact sur la gouvernance mondiale, peuvent varier considérablement. On retrouve :

- Les sociétés multinationales et autres acteurs privés qui assument des rôles importants sur la scène mondiale, parfois en détenant des positions oligopolistiques dans des secteurs clés (comme les GAFAM dans la technologie numérique), et d'autres fois en développant de nouvelles institutions de gouvernance mondiale en dehors des cadres juridiques nationaux/internationaux traditionnels (comme le Conseil de surveillance créé par Meta).
- Les fondations et autres entités qui anticipent ou complètent les États et les organisations intergouvernementales dans la protection d'intérêts publics importants (par exemple, le

Fonds mondial pour les survivant.es de violences sexuelles liées aux conflits, les groupes qui collectent des preuves de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité dans les conflits armés), mais qui agissent également comme des concurrents/alternatives potentiels aux institutions actuelles de la gouvernance mondiale (comme la relation entre la Fondation Bill et Melinda Gates et l'Organisation mondiale de la santé (OMS)).

- Les ONG sont de plus en plus souvent à l'origine d'initiatives législatives mondiales (voir la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel, 18 septembre 1997, ou le Traité des Nations unies sur l'interdiction des armes nucléaires, 7 juillet 2017) et jouent un rôle important dans la mise en œuvre des traités (par exemple par le biais du processus de suivi et de rapport aux organes de surveillance des traités relatifs aux droits humains).
- Des acteurs religieux et culturels s'efforcent d'influencer les processus multilatéraux.
- Des leaders d'opinion et des individus ont une influence considérable en raison de leur richesse et de leur audience.

Ce paysage changeant soulève la question de la capacité de ces acteurs mondiaux à être à la hauteur des risques et des

défis actuels ou futurs, ainsi que de l'adéquation des méthodes multilatérales actuelles.

3.3. Des tensions renouvelées entre unilatéralisme et multilatéralisme

Malgré les nombreux plaidoyers en faveur d'un « retour à l'État », il existe de nombreuses raisons de douter que les États soient individuellement capables de faire face à des risques et défis persistants ou nouveaux, dans leur propre intérêt ou pour préserver des intérêts prétendument communs. Quoi qu'il en soit, les objectifs, les fondements et les méthodes du multilatéralisme et de la gouvernance mondiale sont fortement débattus.

3.3.1. La capacité des États

à faire face aux risques et défis au moyen d'actions unilatérales

Si certains États risquent de disparaître (en raison du changement climatique), sont en faillite ou fragiles, les grands et puissants États eux-mêmes ne retiennent sur les questions essentielles qu'un contrôle qui s'affaiblit. **La perte de contrôle des**

États sur certains territoires ou personnes ou activités, ressources, et même prérogatives et capacités, est généralisée, en raison :

- de l'évolution des frontières entre la sphère publique et la sphère privée : certaines prérogatives traditionnellement publiques tendent à être privatisées selon des politiques libérales (par exemple, en matière d'immigration : la sanction des passeurs, la privatisation des processus de visa ; en matière de sécurité : les sociétés militaires privées, la privatisation croissante de l'analyse du renseignement) ou couvertes par des acteurs privés (cryptomonnaies) ;
- du développement incontrôlé des activités privées causé par la dérégulation, la complexification et l'autonomisation des échanges transnationaux de toutes sortes, encouragé par certaines/la plupart des institutions de gouvernance mondiale ;
- de l'accumulation de la dette publique ou de la diminution de la capacité financière à financer l'intervention de l'État pour atténuer l'accumulation des crises contemporaines et préparer un avenir durable pour les générations suivantes ;

- de l'évaluation sous-optimale des externalités (extraterritoriales) des politiques nationales et des effets boomerang.

Néanmoins, les **tentatives unilatérales de reprise en main** sont nombreuses :

- La tentation de reprendre le contrôle sur une base territoriale (y compris en ce qui concerne la production de biens jugés essentiels ou critiques) et d'intensifier les contrôles et les barrières aux frontières est très répandue et peut conduire à des retraits des traités et des OI dans certains cas ; les États puissants sont enclins à s'appuyer sur les effets extraterritoriaux de leur propre législation.
- Certains États et l'Union européenne tendent à s'impliquer davantage dans les activités privées (entreprises publiques, flux financiers, réglementation naissante des chaînes de valeur mondiales) ou les cyberactivités (*Digital Market Act*, *Digital Service Act*) et à reprendre le contrôle de ces acteurs en termes de fiscalité par exemple.
- Certaines entités publiques tendent à utiliser des acteurs mondiaux privés dans l'intérêt public (lutte contre les discours haineux (loi sur le service numérique), collecte de preuves à l'étranger (*Cloud Act*); ces activités tendent à faire l'objet d'un contrôle public.

Alors que des initiatives unilatérales non coordonnées pourraient entraîner un risque accru de fragmentation de la conscience mondiale (par le contrôle des États sur les flux d'information), de démondialisation économique et de contournement des processus multilatéraux, les avantages d'un désenchevêtrement des sociétés et des économies et de la promotion d'une coopération souple sont difficiles à évaluer. Toutefois, il ne faut sous-estimer ni les tentatives collectives de rétablir le contrôle et les ressources des États (par exemple, les initiatives fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)), ni l'impact positif d'un retour à l'État sur l'efficacité des décisions et des processus multilatéraux.

3.3.2. La viabilité et les avantages du multilatéralisme sous tension

Les limites structurelles du multilatéralisme et des méthodes de gouvernance mondiale sont identifiées depuis longtemps :

- Le volontarisme, caractéristique de l'élaboration de règles multilatérales, crée des difficultés structurelles, comme la multiplicité des acteurs disposant d'un droit de veto, le manque d'outils pour inciter les États réticents à coopérer, la difficulté de pénaliser les manquements à des obligations

ou de contraindre à indemniser de façon effective les parties lésées, la difficulté de poursuivre des objectifs de redistribution, etc.

- À l'inverse, les tentatives de contourner ces limites en recourant au droit souple, à la participation d'une diversité de parties prenantes, etc., ainsi que les compromis entre des valeurs concurrentes dans la recherche d'une gouvernance mondiale (par exemple, entre une participation élargie et des formes plus superficielles de coopération internationale) font douter de l'efficacité du multilatéralisme, de sa capacité à ne pas s'aligner sur les résultats du plus petit dénominateur commun, et à éviter les risques de captation (notamment par les multinationales ou les ONG du Nord).
- Les compromis entre une participation réduite et des formes plus profondes de coopération visant un degré plus élevé de conformité entraînent le risque de fragmentation institutionnelle et juridique, et peut-être d'« unilatéralisme collectif ».
- Les avantages de la coopération multilatérale ne sont pas répartis de manière égale et varient dans le temps (long terme / court terme).

Le multilatéralisme et la gouvernance mondiale font aujourd'hui l'objet de nouvelles critiques de la part des États :

Les critiques sont inspirées par des tentatives divergentes de théoriser à nouveau et de remodeler le multilatéralisme et la gouvernance mondiale :

- l'affirmation d'une plus grande confiance dans le principe de non-ingérence dans les « affaires intérieures » supposées par certaines grandes puissances ;
- la désillusion de ceux qui sont attachés aux principes de base de la gouvernance mondiale alors qu'ils sont témoins de graves violations des principes, de déviations des institutions internationales, du manque de transparence, de représentativité et de respect de l'État de droit ;
- la critique radicale émanant de ceux qui sont moins préoccupés par le sort d'un système fondé sur des règles que par ses résultats. Les piliers des politiques libérales des années 1990 sont débattus : par exemple, la dérégulation et le démantèlement des contrôles étatiques sont-ils les causes profondes de certaines crises (par exemple : la crise des *subprimes* de 2008), de l'aggravation des inégalités ou du mal-développement, de la religion du PIB (produit intérieur brut) ? La gouvernance mondiale a-t-elle échoué à

apporter des réponses acceptables aux besoins les plus importants ou les plus urgents des populations ? La gouvernance mondiale, fondée sur la priorité donnée à la libéralisation économique, a-t-elle exacerbé les souffrances des personnes ?

3.3.3 Les liens dialectiques entre unilatéralisme et multilatéralisme

Toutes les critiques du multilatéralisme et de la gouvernance mondiale ne doivent pas être lues comme une apologie de l'unilatéralisme ; les mesures unilatérales ne doivent pas être systématiquement assimilées au « cavalier seul » (*free riding*). Il convient de rappeler que l'unilatéralisme et le multilatéralisme entretiennent des relations complexes :

- L'unilatéralisme peut être considéré comme un dernier recours légitime pour atteindre des objectifs politiques (certains pouvoirs unilatéraux restent entre les mains des États en cas d'urgence, conformément aux clauses de sauvegarde des accords multilatéraux). Il peut également remettre en question le multilatéralisme et la solidarité, même en temps de crise (par exemple, l'échec de Covax ; le nationalisme et le bilatéralisme en matière de vaccins). Mais

l'unilatéralisme peut être une expression de la « solidarité », tandis que le multilatéralisme n'est pas toujours synonyme de plus de solidarité (le modèle gagnant-gagnant dépend de caractéristiques structurelles).

- L'unilatéralisme peut également précéder et déclencher l'adoption de règles communes au sein des forums multilatéraux, comme le montrent les lois et conventions extra-territoriales de lutte contre la corruption, ainsi que plusieurs modalités de conditionnalité politique liées à la démocratie et à la bonne gouvernance.
- L'unilatéralisme peut être considéré comme un instrument de dernier recours pour défendre les valeurs communes et les principes juridiques. Cependant, les « sanctions » unilatérales en réaction à une violation des obligations fondamentales sont controversées (comme en témoignent les incertitudes entourant le régime juridique des « contre-mesures dans l'intérêt général » en vertu des articles sur la responsabilité des États de la Commission du droit international de 2001) : certains États les condamnent et les qualifient de « mesures coercitives unilatérales » ; d'autres les louent et les utilisent pour compenser l'absence de réaction des institutions internationales.

- Le multilatéralisme est parfois loué et envisagé comme le meilleur moyen de reporter ou d'entraver toute décision ou réaction collective (par exemple, en insistant sur les pouvoirs du Conseil de sécurité des Nations unies à l'exclusion des réactions unilatérales aux menaces pour la paix et la sécurité ou aux violations flagrantes du droit international). Pour certains, l'intégration de l'unilatéralisme dans le processus décisionnel multilatéral est la condition *sine qua non* pour justifier la participation de grandes puissances ; pour d'autres, c'est la négation du multilatéralisme et un blanchiment pour les violations les plus flagrantes du droit international par les grandes puissances.
- Les traités peuvent faire dépendre la mise en œuvre de certaines de leurs dispositions de conditions politiques ou du respect de certaines règles spécifiques jugées essentielles par un État partie, de sorte que le traité sert essentiellement d'instrument de domination pour cette partie.

Une question clé pour le destin du multilatéralisme et de la gouvernance mondiale est de savoir si les initiatives et les solutions unilatérales reçoivent des justifications juridiques plausibles ou une approbation dans les cadres multilatéraux.

3.4. Les manifestations et les raisons des crises des/au sein des institutions multilatérales

Les organisations universelles existantes font l'objet de **critiques étendues**, qui se sont amplifiées parallèlement à leur relance depuis le début des années 1990, relatives à :

- Leur **efficacité** à poursuivre les objectifs pour lesquels elles ont été créées : l'ONU est critiquée pour son incapacité à préserver la paix et la sécurité internationales ; l'OMC pour son incapacité à remédier aux dommages produits par la mondialisation. Ces critiques ont suscité des réactions de la part des États membres, allant d'un désengagement substantiel à la réduction des contributions financières, voire au retrait.
- Leur **représentativité** : les problèmes de représentation équitable sont de plus en plus soulevés, que ce soit sous la forme de demandes de « désoccidentalisation » des organisations internationales ou de demandes de changements dans la nomination et la distribution des sièges pour tenir compte du rôle des nouvelles puissances régionales émergentes ou de celui des États du Sud. L'un des principaux défis conceptuels et pratiques de la

gouvernance mondiale est l'identification des circonscriptions sous-jacentes : les peuples, les gouvernements ou bien les parties prenantes formées de communautés complexes ou composites ?

- Leur **légitimité** globale, qui recouvre les appels récurrents à une plus grande responsabilité, à de meilleurs processus décisionnels et à une meilleure participation, à l'égalité des sexes dans la gouvernance à plusieurs niveaux, et à la nécessité d'un rôle croissant des organisations de la société civile (également comme moyen de compenser le déficit démocratique des organisations internationales).
- **L'héritage des États démocratiques occidentaux** qui ont grandement façonné les institutions multilatérales de l'après-1945.

On ne sait pas très bien à l'aune de quels critères on peut dire qu'une OI traverse une crise : incapacité à s'acquitter complètement de ses fonctions ou à prévenir ou réagir aux violations des normes fondamentales ? Incapacité à établir des priorités et à relever les défis mondiaux ? Méfiance des États et d'une partie de l'opinion publique ? Difficulté à préserver une autonomie relative vis-à-vis des volontés d'hégémonie ? Il est également difficile de mesurer l'efficacité et l'efficience des régimes

de gouvernance mondiale (notamment en raison de la complexité des interactions) et le degré de conformité des États et des autres acteurs aux politiques et aux règles, comme d'évaluer ce qui se serait passé si les OI n'avaient pas agi du tout. L'évaluation de l'efficacité est d'autant plus difficile que toutes les OI n'ont pas été conçues pour réaliser concrètement leurs objectifs.

Néanmoins, il ne fait aucun doute que certaines OI ont (très) bien réussi à étendre leur rôle et à atteindre leurs objectifs (par exemple l'OCDE) – même lorsqu'elles sont privées du pouvoir de contraindre les États – et que certaines améliorations du fonctionnement des OI ont eu lieu au cours des dernières décennies.

Les manifestations de la crise sont multiples et résultent de facteurs structurels et contextuels :

- *Les facteurs tenant au modèle même des OI* : cadres institutionnels dépassés, rigidité des traités constitutifs, représentativité et légitimité contestées, processus décisionnels, participation limitée et bureaucratie condamnant les OI à être « orientées vers le *statu quo* », recherche contre-productive du consensus, veto *de droit* ou *de fait* au profit de certains États membres ; pouvoir disproportionné ou influence des puissances en déclin (en termes relatifs), dif-

ficulté à gérer l'hétérogénéité des régimes étatiques et des niveaux de développement; dépendance à l'égard des contributions des États et d'une poignée de grands contributeurs, difficulté à attirer des financements privés ou à développer des ressources appropriées; processus insuffisants de révision et de règlement des différends; dépendance à l'égard des États pour la mise en œuvre de la plupart des politiques accompagnée de mécanismes de suivi de leur mise en œuvre inefficaces, mécanismes inefficaces ou éventuellement contre-productifs pour sanctionner les États membres qui ne remplissent pas leurs obligations, coordination interinstitutionnelle insuffisante; marginalisation des parties prenantes (notamment des organisations de la société civile et des populations vulnérables).

- *Crise de croissance*: les OI sont débordées (toujours plus de membres et/ou d'attributions, de pouvoirs et de programmes implicites); budgets dramatiquement insuffisants par rapport aux missions; chevauchements, mandats contradictoires (la réalisation du mandat d'une OI peut interférer négativement avec la réalisation du mandat d'une autre – par exemple, la Banque mondiale et l'OMS, l'OMC et les accords environnementaux, etc.); manque de coordination et concurrence pour les ressources entre les OI.

- *Fragilité ou crise induite par l'environnement politique*: désaccord latent ou manifeste sur les principes fondamentaux inscrits dans les actes constitutifs des OI; différends irréductibles sur les règles secondaires des OI; efficacité incertaine des normes et régimes juridiques (selon le domaine); réticence des États membres à augmenter ou même à payer leurs contributions obligatoires; tentatives récurrentes d'introduire une conditionnalité (financière) et un contrôle politique sur les OI (notamment par le biais de contributions volontaires); retrait d'États sapant à la fois le budget et la légitimité des OI; paralysie (partielle) des OI en raison des pouvoirs de blocage activés par certaines grandes puissances; incapacité des États membres à s'entendre sur des réformes fondamentales négociées depuis des décennies; exposition à des tentatives de réforme contradictoires : « changement de régime » contre « création d'un régime compétitif » (Morse, Keohane : 2014); préférence pour le bilatéralisme; hésitation entre l'intégration en cours et le découplage économique et normatif; doutes sur l'avenir des projets d'intégration continentale (comme l'Union africaine) et doutes sur l'architecture régionale la plus appropriée dans des contextes politiques instables.

- *Fragilité ou crise résultant de l'évolution de l'environnement institutionnel* : initiatives unilatérales de l'État (également en réaction contre le blocage ou l'inefficacité des OI); impact ambivalent des institutions alternatives opérant dans le contexte d'organisations dévitalisées (par exemple les accords mégarégionaux et l'OMC); impact ambivalent des coalitions de bonnes volontés (soutien ou défi pour les organisations stables?); manque de clarté dans la répartition des tâches et des moyens au niveau régional ou sous-régional (notamment en Amérique du Sud et en Afrique); dépendance des OI (sous)régionales à l'égard d'acteurs extérieurs dans certaines parties du monde (notamment l'Afrique vis-à-vis de l'Europe); perte de contrôle sur des structures désagrégées regroupant des OI, des partenariats public-privé et de puissantes fondations privées.
- *Fragilité ou crise induite par la défiance* : non-respect des règles du jeu par les principaux acteurs des OI; critiques intenses à l'encontre des doubles standards pratiqués par les OI; malaise interne et externe croissant face à leur manque de responsabilité et à leurs résultats relativement médiocres en termes de respect des droits humains; réputation entachée (en raison d'abus sexuels, de corruption ou de mauvaise gestion); « politisation » de leur fonctionnement;

instrumentalisation à des fins étrangères à leur objectif par certains acteurs majeurs, etc.

Les réactions des OI pour remédier à leur fragilité sont réelles mais insuffisantes :

- *Stratégies d'adaptation*, illustrant les exigences du droit administratif mondial ou les approches constitutionnalistes des institutions internationales : transparence accrue des processus de recrutement; contrôle (quasi) (judiciaire) de (certains) actes des OI, intégration de l'égalité des sexes et des droits humains, motivation plus substantielle des normes secondaires.
- *Tentatives de réformes managériales* : développement de nouvelles technologies de gouvernance plus efficaces (par exemple, la gouvernance par indicateurs : objectifs de développement durable; utilisation de technologies et d'outils d'intelligence artificielle (IA) par les OI, comme le programme de vérification Iris du HCR ou l'UNITAD – [Équipe d'enquête chargée de promouvoir la responsabilité pour les crimes commis par Daesh/ISIL \(UNITAD\)](#)), réforme des processus budgétaires.
- *La résilience en temps de crise* menaçant la raison d'être des OI ou des processus multilatéraux habituels : les retraits

des États ne sont pas massifs; certains États font preuve d'une volonté de se réinvestir dans et de refinancer les OI; l'ONU a réussi à surmonter les difficultés malgré le fait qu'elle ait été plusieurs fois contournée et humiliée par les États membres, de nombreuses OI ont réussi à continuer à fonctionner pendant la crise de Covid-19 grâce à des réunions et des procédures en ligne.

Si les adaptations ont préservé les OI de l'effondrement ou de l'obsolescence, cela semble insuffisant pour répondre avec succès aux attentes croissantes et changeantes et aux nouvelles menaces pour la stabilité du système de gouvernance mondiale tel qu'il existe et pour la confiance fondée après 1945 dans le multilatéralisme.

4. Une augmentation spectaculaire des menaces pour le multilatéralisme et la gouvernance mondiale au cours des dernières années ?

La mondialisation a été en grande partie, mais pas exclusivement, un phénomène économique. Il est généralement admis que la «*slowbalization*» (la tendance au ralentissement du commerce et des investissements étrangers) a commencé dès 2008. Malgré des crises institutionnelles ici et là, cette nouvelle tendance n'a pas profondément affecté la gouvernance mondiale. Il en va de même pour les crises politiques majeures (comme l'agression américaine contre l'Irak en 2003) qui ont été surmontées mais ont laissé des traces.

En revanche, la période 2020-2022 semble être marquée par une intensification des tendances et des tensions préexistantes affectant de manière critique les institutions si l'on considère

- la crise sanitaire mondiale durable qui a débuté en décembre 2019 et ses conséquences sociales et économiques;

- page 54
- l'accélération du changement climatique et ses effets immédiats documentés par les rapports successifs du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), ainsi que l'effondrement de la biodiversité ;
 - la résurgence de la politique de puissance, de l'expansionnisme et du recours à la force en dehors du cadre de l'ONU (notamment l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022 et l'incapacité du CSNU à réagir) ;
 - le recours récurrent à des sanctions et contre-mesures unilatérales à grande échelle ;
 - le risque subséquent de fragmentation économique et de démondialisation accélérée, de pénuries alimentaires massives ou de flambée des prix rendant la nourriture et l'énergie indisponibles pour certaines parties de l'humanité, et le risque de crise sociale et de troubles généralisés ;
 - la menace d'une réduction du nombre de membres des OI ou de bloquer les processus décisionnels.

Compte tenu des évolutions structurelles et des événements les plus récents, le monde entre-t-il dans une période de crises permanentes, imbriquées et sans précédent menaçant l'avenir du multilatéralisme et de la gouvernance mondiale ?

4.1 L'affaiblissement des fondements du multilatéralisme et de la gouvernance mondiale

Aussi bien le multilatéralisme en tant que principe d'organisation que les institutions de la gouvernance mondiale semblent être structurellement minés par une fatigue institutionnelle et une méfiance politique qui trouvent leur origine dans trois phénomènes :

- **Une concurrence exacerbée entre les régimes politiques** (dictatures, démocraties libérales, États autoritaires, États socialistes, formes traditionnelles de gouvernance...), associée aux crises internes de la démocratie, générant des désaccords sur les valeurs politiques ou les concepts qui sous-tendent la gouvernance mondiale au moins depuis les années 1990 : la coopération multilatérale comme jeu à somme positive, les exigences de « bonne gouvernance », la « démocratie » avec des revendications croissantes quant à l'existence de différentes versions de « gouvernements démocratiques ». Les mots restent inchangés mais il apparaît clairement que tous les acteurs ne leur donnent pas le même sens. Ces débats acharnés peuvent être interprétés différemment, comme symptomatiques soit d'un besoin de mieux reconnaître la diversité culturelle et civilisationnelle,

soit de tentatives de vider des termes tels que «démocratie» ou «droits humains» de leur substance telle qu'elle a été définie jusqu'à présent sur le plan politique et juridique.

- Des points de vue divergents sur le rôle et les fonctions du droit international (DI) dans la gouvernance mondiale : sans préjudice de la position ambivalente des États ou de l'utilisation alternative de l'une ou l'autre conception du DI, selon les circonstances ou les domaines, un DI fondé sur des principes (avec des références explicites aux obligations *erga omnes*) s'oppose à une approche instrumentale du DI (y compris la guerre juridique, *lawfare*) et vice versa ; la préférence pour la protection du pouvoir souverain de l'État s'oppose à la limitation du pouvoir discrétionnaire de l'État sous la supervision des institutions internationales ; les grandes puissances donnent le mauvais exemple en matière de respect des règles du DI (y compris le *jus ad bellum* et le *jus in bello*) et de l'autorité des institutions internationales (y compris les tribunaux internationaux) ; les motifs, l'objectif et les limites des contre-mesures et de la coercition économique sont contestés ; le développement de régimes ou de principes internationaux visant à sauvegarder les droits humains ou à mettre en œuvre des politiques est critiqué pour avoir encouragé les différends entre États.

- La perte de la confiance indispensable dans les institutions internationales, qui les rend inopérantes ou moins aptes à répondre aux attentes. Dans leur état actuel, les institutions internationales sont confrontées à des discussions persistantes sur la question de savoir si leurs actions sont excessivement ou, au contraire, insuffisamment politisées ; à des critiques concernant leur manque de légitimité (y compris le déficit démocratique), de transparence et d'efficacité ; à la méfiance de certains groupes d'États pour des raisons historiques (l'héritage colonial des institutions internationales) ; à la concurrence entre grands États ou groupes d'États pour l'hégémonie ou l'influence sur les OI ; à des contestations de leurs immunités et à des menaces pour la sécurité de leurs agents et de leurs locaux, autant de signaux supplémentaires indiquant qu'elles ont perdu leur statut de «sauveurs de l'humanité».

4.2. L'impact indéterminé des faiblesses structurelles et de la crise actuelle sur l'avenir du multilatéralisme et de la gouvernance mondiale

S'il existe un large consensus sur la gravité des menaces actuelles pour la paix, le multilatéralisme et la gouvernance mondiale, l'évolution, la durée et l'impact de la crise actuelle sur l'avenir de la gouvernance mondiale et du multilatéralisme restent contestés. Il n'est pas exclu que l'état de crise actuel culmine dans un conflit à grande échelle ou dans la multiplication incontrôlée des conflits, voire dans une troisième guerre mondiale. À l'inverse, il se pourrait aussi que les conflits restent relativement contenus.

En ayant ces possibilités à l'esprit :

- Pour certains, les crises les plus aiguës sont susceptibles de renforcer les appels à des changements radicaux et à des réformes des institutions et des règles internationales. Tout comme les crises majeures et les guerres du 20^e siècle ont suscité des progrès substantiels dans les cadres multilatéraux et en DI, la crise sanitaire mondiale et la guerre en Ukraine pourraient déclencher des réformes fondamentales.

- Pour d'autres, la productivité des crises n'est qu'un mythe, les réformes dépendent plutôt de facteurs politiques et toutes les tendances politiques susmentionnées poussent évidemment vers l'effondrement de la gouvernance mondiale. La plupart des observateurs pessimistes craignent que les projets d'intégration régionale eux-mêmes ne puissent survivre à une tendance à la démondialisation.
- D'autres considèrent que ce qui pourrait arriver après le «point de bascule» prétendument atteint au printemps 2022 au plus tard est imprévisible. Les interdépendances pourraient pousser à plus de coopération et de convergence, inciter à la «militarisation de l'interdépendance» ou accélérer la quête d'une (illusoire) indépendance nationale. Il en va de même pour les «sanctions» qui pourraient pousser à plus de respect du droit international ou à la démondialisation et à plus de protectionnisme (au niveau national ou régional). De même, l'agression contre l'Ukraine pourrait être l'occasion de repenser l'architecture de paix et de sécurité et de faire progresser le désarmement (nucléaire), la sécurité des centrales nucléaires, la sécurité alimentaire, le droit international pénal, ou encore de mettre un terme aux efforts séculaires en faveur de plus de sécurité pour tous. Enfin, la prise de conscience des lacunes du droit commercial

et du risque de perturbation du commerce mondial pourrait signifier la fin du commerce mondial à moindre coût, ou être l'occasion de repenser le droit commercial, de mieux intégrer le besoin de stabilité et de partage rééquilibré des bénéfices, et de mieux articuler le droit commercial avec le droit social et environnemental ainsi qu'avec la paix et la sécurité internationales. Le choix ultime est une question de conscience et de volonté politiques.

Conclusion de la section 1 : On peut dire sans exagérer que le multilatéralisme et la gouvernance mondiale sont à la croisée des chemins : il ne faut pas minimiser le risque qu'ils s'effondrent en l'absence de volonté politique tant pour les soutenir que pour les réformer (Louis M., Abbas M., Moatti S. : 2020).

Pourtant, il existe quelques indices de la résilience et de la capacité de réforme des institutions de la gouvernance mondiale. Au minimum, elles s'avèrent aptes à signaler les menaces et les risques de la démondialisation, à plaider efficacement en faveur de la poursuite ou de l'intensification de la recherche de solutions multilatérales et – pour certaines – à tenter d'infléchir la courbe de la mondialisation pour mieux répondre aux problèmes à long terme.

Il convient de souligner que le sort de la gouvernance mondiale n'est pas lié à la seule mondialisation économique. Il n'est pas non plus lié aux seules questions de paix et de sécurité. Elle dépend fondamentalement de la perception de l'existence de ressources communes (comme les biens publics mondiaux et les biens communs mondiaux) et de menaces communes de différentes natures qui se situent indéniablement au-delà de la capacité de tout État à y faire face unilatéralement.

2.

Les défis de demain
effondrement, décadence
ou renaissance
de la gouvernance
mondiale

Dans les décennies à venir, le monde peut poursuivre l'une des deux grandes stratégies suivantes. La première option s'oriente vers une démondialisation qui sape le multilatéralisme, ou du moins recadre profondément la gouvernance mondiale en l'absence d'une feuille de route mondiale cohérente (1). La seconde voie implique un effort collectif non seulement pour sauver les pratiques multilatérales mais aussi pour réimaginer des méthodes permettant de redéfinir les fondements et les institutions de la gouvernance mondiale à la lumière d'un nouvel équilibre des pouvoirs, de nouvelles demandes sociales, et de risques et menaces communs pressants et sans précédent (2).

1. S'éloigner de la mondialisation et de la gouvernance mondiale ?

La première option est un retour à la simple coexistence, à des approches souverainistes des défis (prétendument) nationaux (ou des manifestations nationales des défis mondiaux), et à l'unilatéralisme (si ce n'est au protectionnisme et à l'expansionnisme). Cette voie entraînerait des coûts importants de démantèlement des cadres actuels de gouvernance mondiale et de réintroduction du protectionnisme.

Il est toutefois possible d'imaginer plusieurs modèles alternatifs à la pure politique de puissance :

- Est-ce qu'un ordre post-libéral émergera sous l'égide de la Fédération de Russie, de la République populaire de Chine et peut-être de l'Inde ? S'accompagnera-t-il d'une réorientation radicale du droit international vers la protection contre l'ingérence dans les affaires intérieures et la protection de la sécurité intérieure, en mettant les institutions du multilatéralisme au service de cet objectif ?
- Un ordre relativement libéral sera-t-il maintenu grâce à un renouveau occidental et au réengagement des États-Unis d'Amérique dans le multilatéralisme et la gouvernance mondiale, soutenu par la préférence de la République populaire de Chine pour la stabilité en tant que facteur propice au commerce et à la croissance, tandis que d'autres États défieraient ces institutions, voire s'en retireraient ?
- Peut-on imaginer que deux ou plusieurs tendances coexistent et se développent entre des États partageant les mêmes orientations ? Selon T. Ginsburg (2020), le droit international ne reviendrait pas simplement au droit westphalien qui isole les États des interventions étrangères ou internationales, car *a)* les « États autoritaires » utilisent et réaffectent les

institutions et les normes internationales actuelles « à leurs propres fins », comme le font les autres ; ils ne tournent pas le dos à la coopération internationale mais favorisent des « modèles de coopération plus fins », afin de faciliter la coopération plutôt que de renforcer les engagements ; b) « le droit international fonctionne différemment selon les types d'États », en fonction de leur régime interne et de leurs préférences ; les approches multilatérales et le commerce peuvent se fonder sur le « *friend-shoring* » (coopération et interdépendance entre États partageant les mêmes idées).

2. Améliorer les méthodes visant à apporter des réponses coopératives aux risques et défis mondiaux ?

Compte tenu des expériences passées, la réforme des institutions du multilatéralisme et de la gouvernance mondiale telles qu'elles existent actuellement ou la mise en place d'une nouvelle gouvernance mondiale pourraient être pilotées, soit par une coalition de grandes puissances convaincues que le multilatéralisme sert toujours au mieux leurs intérêts malgré certains

désaccords fondamentaux entre elles, soit par une ou deux grandes puissances affirmant leur domination après des crises aiguës ou des épisodes de guerre (mondiale).

Toutefois, la recherche de réponses coopératives actualisées aux risques et défis mondiaux pourrait résulter d'un processus plus inclusif impliquant tous les types d'acteurs de la communauté internationale.

Dans les deux cas, il serait utile d'aborder systématiquement une série de questions clés.

2.1. Comment se mettre d'accord sur les sujets et/ou les méthodes de négociation ou de délibération ?

L'identification des acteurs impliqués dans les discussions préliminaires doit être considérée avec soin, notamment en ce qui concerne les acteurs non étatiques. Le nombre et la nature des acteurs pertinents peuvent varier selon les secteurs. Le défi de l'inclusivité est particulièrement important à une époque de diversification des acteurs concernés et de contestation croissante liée à l'inefficacité des forums universels, ce qui pourrait encourager les revendications pour un système de gouvernance

mondiale plus décentralisé. Étant donné que le multilatéralisme est d'une importance vitale pour les petits pays/pays vulnérables, leur participation au processus devrait être revalorisée.

2.2. Comment se mettre d'accord sur la réforme/la préservation de la gouvernance mondiale en période de diversité croissante ou de conflit?

Le défi de parvenir à un accord sur les principes fondamentaux/ de base de la gouvernance mondiale est d'une importance capitale, car il déterminera le contrat social/le pacte mondial sur lequel la communauté internationale sera, au moins implicitement, fondée en 2050. Cela implique d'évaluer la nécessité de revoir (ou non) les principes de base datant de 1945 et de déterminer si les conditions sont propices à un nouveau pacte « constitutionnel ».

Il peut y avoir des compromis difficiles à trouver entre le risque inhérent aux efforts de révision du système multilatéral existant (risque de résultats contre-productifs) et le risque de préserver un statu quo inapplicable dans un nouvel ordre mondial. Les questions suivantes doivent être abordées pour déterminer le contenu d'un accord global sur l'avenir de la gouvernance mondiale :

a) Comment hiérarchiser les grandes questions (ré)émergentes de fond/structurantes pour la gouvernance mondiale alors qu'il semble y avoir tant de crises et de besoins de meilleure coopération à la fois ?

En particulier, il faut déterminer comment les intérêts des générations futures peuvent être pris en considération et promus.

b) Comment définir les schémas, niveaux et technologies de gouvernance pertinents ?

→ *Les fonctions des régimes de gouvernance*

Les régimes de gouvernance peuvent avoir différentes fonctions : ils pourraient fonctionner comme une *agora* ou une *agency*, mettant sur un pied d'égalité les États en termes d'information, changeant les mentalités ou façonnant un avenir commun. Ces fonctions peuvent être intégrées ou distribuées et ne s'excluent pas mutuellement, selon les enjeux et le moment.

Le cas échéant, les régimes de gouvernance pourraient :

- Mettre en place et gérer des systèmes d'alerte précoce et des systèmes de gestion et/ou de prévention des crises.

- Définir les contrôles pertinents (niveaux, moyens, objectifs) qui doivent être exercés aux frontières, en deçà ou au-delà de celles-ci.
- Produire des normes communes (et/ou différencier) et des mécanismes de surveillance, de contrôle ou de suivi. Selon le contexte, les normes peuvent être dures ou souples, consister en standards, ensembles détaillés de règles et/ou régimes de droit transnational.
- Partager les connaissances, les informations et l'expertise.
- Assurer le maintien de la paix.
- Veiller à ce que les besoins fondamentaux soient couverts pour tous.
- Contribuer à rétablir la capacité des États à gouverner à l'intérieur de leurs frontières, à participer aux cadres de gouvernance mondiale et à fournir des biens publics appropriés et suffisants à l'ensemble de leur population.
- Fournir des biens publics mondiaux, c'est-à-dire des biens non rivaux et non exclusifs disponibles dans le monde entier, tels que la connaissance, la prévention du changement climatique ou l'éradication des maladies.

- Assurer la protection des biens communs mondiaux, c'est-à-dire des biens d'importance planétaire non exclusifs mais rivaux, tels que les océans, l'atmosphère ou l'espace extra-atmosphérique.

→ *Les processus de prise de décision*

Qui doit décider de quoi et comment ? Une réponse satisfaisante à cette question implique la nécessité d'aborder les chevauchements des régimes de gouvernance, les tensions possibles entre rationalisation et fragmentation, et l'interaction des niveaux universel et régional.

Les autres facteurs pertinents sont les suivants :

- Les impacts, pour le meilleur ou pour le pire, de la numérisation sur les pratiques diplomatiques et institutionnelles, et des formes algorithmiques de prise de décision et de gouvernance par les acteurs internationaux.
- L'interaction entre l'expertise politique et scientifique, et entre le pouvoir politique/gouvernemental et l'expertise bureaucratique.
- Le choix de la combinaison appropriée d'approches descendantes et ascendantes : est-il nécessaire que la gouvernance mondiale soit plus proche des personnes ? Quel

impact cela aurait-il sur l'interaction entre l'universel et le régional ? Faut-il privilégier le multilatéralisme ascendant, en construisant un consensus au niveau régional et, dans un deuxième temps, en forgeant un consensus au niveau interrégional ? Faut-il privilégier la subsidiarité, quel que soit le domaine de coopération (y compris, par exemple, les questions de paix et de sécurité) ?

→ *Les instruments et méthodes de la gouvernance mondiale*

Le choix des futures techniques de gouvernance mondiale devrait être fondé sur une évaluation multidimensionnelle :

- Il est possible de choisir entre ou de combiner des éléments d'options opposées : coordination/coopération versus intégration, droit international versus diplomatie, rétributions positives versus négatives ?
- Quel doit être le rôle des tribunaux internationaux et plus généralement des mécanismes de contrôle/suivi/règlement des différends ?
- En termes de pouvoir de décision, de suivi et de contrôle, de financement et de supervision des projets, et de règlement des différends, les OI devraient-elles avoir plus de poids ? Quand faut-il privilégier respectivement l'examen

par les pairs et l'examen par les experts ?

- Les « contre-mesures d'intérêt général » doivent-elles être institutionnalisées et centralisées ? Comment assurer à la fois l'efficacité et la légitimité d'un tel mécanisme (y compris la possibilité de démanteler ou de neutraliser les droits de veto) ?
- Faut-il rendre le multilatéralisme et la gouvernance mondiale plus compatibles avec les attentes populistes ou souverainistes ? Si oui, comment (par exemple, en élargissant les marges d'appréciation) ?
- Comment améliorer l'acceptabilité politique et sociale des processus et des résultats des cadres de gouvernance mondiale ? Quel rôle pour les médias et les sciences sociales ?
- Comment améliorer la capacité des structures de gouvernance mondiale à anticiper les problèmes mondiaux plutôt que d'essayer de rattraper les initiatives unilatérales et les initiatives privées ?

Conclusion de la section 2 : les acteurs mondiaux d'aujourd'hui sont confrontés à un choix entre la démondialisation, probablement à un coût élevé, et une gouvernance mondiale renouvelée. Différentes approches du multilatéralisme et de la gou-

vernance mondiale pour les temps à venir ont été récemment rendues publiques (voir encadré 4). Il existe plus que des nuances entre elles, les acteurs ayant des scénarios différents à l'esprit. Il vaut la peine d'explorer – audelà des rapports et déclarations officiels – tous les scénarios possibles et, par conséquent, le sort et la forme que pourrait prendre la gouvernance mondiale en 2050.

‘ Seule une politique multilatérale donne des marges de manœuvre unilatérales.

| Beck, 2002

3.

les questions
esquisser l'avenir
de la gouvernance
mondiale dans un
contexte d'incertitude



Un aperçu d'une sélection de propositions récentes sur le multilatéralisme et la gouvernance mondiale dans un avenir proche

Secrétaire général des Nations unies, *Notre programme commun*, 2021

L'humanité est confrontée à un choix brutal et urgent : le délitement ou le sursaut. La communauté internationale échoue de façon patente à protéger les biens communs mondiaux. Il faut mettre l'accent sur les jeunes du monde entier, et sur la génération future, pour rétablir la confiance et la cohésion sociale grâce à un contrat social renouvelé, ancré dans les droits humains. S'appuyant sur un énorme besoin de solidarité, le multilatéralisme devrait être plus inclusif, plus interconnecté, plus efficace. L'ONU devrait jouer un rôle de premier plan.

*

M. Telò (ed.), *Reforming Multilateralism in Post-Covid Times. For a More Regionalised, Binding and Legitimate United Nations*, Fondation pour les études progressistes européennes, 2020

Alors que le paysage actuel est caractérisé par une multipolarité hétérogène sans précédent et par de nouveaux problèmes émergents, les auteurs affirment que le nouveau leadership

mondial ne peut être que collectif (et non hégémonique), que le multilatéralisme doit être à plusieurs niveaux (rôle fondamental du régionalisme) et plus légitime (égalité des sexes et rôle des organisations de la société civile).

S. O. Cruz, (2015), « *Alternative futures of global governance: scenarios and perspectives from the Global South* », *Foresight*, vol. 17(2), pp. 125 - 142

Le « Sud global » a introduit de nouvelles demandes en matière de multilatéralisme et de régionalisme. Grâce à la mise en place de réseaux et de partenariats informels, le Sud a pu remédier de manière significative aux déficits commerciaux, considérant l'autosuffisance et les accords multilatéraux flexibles comme l'avenir de leurs régions et de la gouvernance mondiale.

*

L'Alliance pour le multilatéralisme :

Ce réseau informel a été initié par l'Allemagne aux côtés de la France afin de renforcer la coopération entre des États « unis dans leur conviction qu'un ordre multilatéral fondé sur des règles est la seule garantie fiable pour la stabilité et la paix internationales et que nos défis communs ne peuvent être résolus que par la coopération ».

Panel sur la résilience économique du G7, *Global Economic Resilience. Building Forward Better (“Cornwall Consensus”)*, 2021

Le consensus de Cornouailles 2021 a été élaboré par le groupe indépendant sur la résilience économique du G7 comme un programme de résilience économique. Il est conçu comme une alternative post-crise financière et post-Covid au consensus de Washington, afin de restaurer la confiance du public dans un système économique fondé sur des règles, libre, équitable et ouvert, reposant sur des valeurs démocratiques collectives. Cinq principes sont mis en avant : solidarité, meilleure gestion des risques, offre durable et utile, meilleure gouvernance, inclusion.

T20, *Global Governance and the Future of International Institutions*, 2020

Ce rapport contenant des recommandations résume les notes d'orientation des membres du T20, le réseau officiel de groupes de réflexion qui conseille le G20. Les notes de synthèse abordent diverses questions sélectionnées parmi plusieurs sujets de recherche proposés, qui se réfèrent à certaines OI (ONU, institutions de Bretton Woods, CNUCED, OMC), à des questions sectorielles (programme fiscal mondial, lutte contre la corruption, le G20 et une éventuelle Organisation mondiale de l'environnement) et à des questions transversales (par exemple, le

régionalisme multilatéral, le rôle de la société civile, des villes et des entités sub étatiques dans la gouvernance mondiale/inductive, la crise de l'approche juridique, la démocratie participative inclusive, les initiatives politiques descendantes et ascendantes).

«Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development», 4 février 2022

La déclaration conjointe russe-chinoise de février 2022 donne un large aperçu de la vision du multilatéralisme des deux pays. Critiquant la domination et l'instrumentalisation actuelles des institutions et processus multilatéraux perçues et imputées à certains États, en particulier les États-Unis et les membres de l'OTAN, la déclaration conjointe appelle à un ordre mondial multipolaire et polycentrique. Selon les deux pays, cela passe par une plus grande diversité dans la prise de décision des structures mondiales existantes telles que l'ONU, l'OMS et l'OMC, ainsi que par le développement de forums et d'initiatives alternatives, notamment au niveau régional, comme l'ANASE, l'Organisation de coopération de Shanghai et les formats Russie-Inde-Chine, G20 et BRICS.

Au cours des prochaines décennies, toutes les composantes de la communauté internationale seront confrontées à des problèmes critiques. Parmi les défis les plus urgents, on compte :

- le maintien de la paix,
- l'adaptation au changement climatique et aux autres changements environnementaux,
- les inégalités entre les États et à l'intérieur de ceux-ci (y compris en ce qui concerne la protection des droits humains, lorsqu'il s'agit de l'Anthropocène et des adaptations sociales et économiques induites ou lorsqu'il s'agit de la collecte et de l'utilisation de données tant par des personnes publiques que par des personnes privées)
- la solidarité intergénérationnelle
- la santé mondiale
- le développement, l'utilisation et le contrôle des nouvelles technologies.

‘La sécurité n'est pas le seul problème de l'économie et de la société mondiales. Qui devient riche et qui reste pauvre, qui a accès aux médecins, aux médicaments et aux hôpitaux et qui n'y a pas accès, si les forêts tropicales ou les tigres sont protégés (...) sont aussi des problématiques importantes.

S. Strange,
The Retreat of the State, 1996

Ces défis ne peuvent être relevés sans assurer la gestion des crises, la résilience et les politiques à long terme à travers des interdépendances bien ordonnées, sans restaurer l'autorité du droit et des institutions internationales et sans réglementer les entreprises privées (compte tenu notamment des lacunes réglementaires persistantes, par exemple dans le cyberspace, la production et les marchés de matières premières et les applications de certaines technologies, en particulier la biogénétique).

Toutes les options envisagées au point 2 (*supra*) et détaillées au point 1 (ci-dessous) ne contiennent pas la promesse d'un avenir commun, gérable et pacifique sur une planète vivable. Des avenir très différents sont donc possibles, allant du retour à la logique westphalienne à des changements radicaux dans la gouvernance mondiale (1). Des cadres nouveaux ou renouvelés pour la coopération multilatérale dans le futur peuvent être imaginés et méritent un examen immédiat (2); certains types de processus normatifs et de normes semblent préférables à d'autres (3).

1. Prospective : d'un retour aux schémas westphaliens à des changements radicaux

Les scénarios possibles incluent un retour à la logique prédominante des relations internationales d'avant 1990, voire d'avant 1945 (1.1), une réforme limitée de la gouvernance mondiale (1.2) ou des changements plus radicaux (1.3). Ces changements peuvent également se produire de manière sélective et différenciée selon les acteurs et les enjeux (1.4).

1.1. Une régression vers la logique prédominante des relations internationales d'avant 1990, voire d'avant 1945 ?

Les crises du multilatéralisme et de la gouvernance mondiale pourraient entraîner un retour à des schémas déjà éprouvés. Ce scénario n'est pas nécessairement un retour au passé. Il coïncide avec la valorisation de la logique westphalienne traditionnelle, qui est déjà présente dans l'« archéologie » de la gouvernance mondiale. Toutefois, l'éventuel retour à cette logique

doit être évalué à la lumière des conditions actuelles d'une société internationale mondialisée et interdépendante.

→ *Le retour aux sphères d'influence ?*

Entre 1945 et 1990, le multilatéralisme était caractérisé par la division du monde en blocs politiques et économiques. La démondialisation et la crise de la gouvernance mondiale actuelle pourraient signifier le retour à des relations internationales organisées selon un modèle similaire, autour de blocs ou de sphères d'influence centrées sur les grandes puissances. Cependant, la composition de ces blocs ne serait pas nécessairement la même que pendant la guerre froide. Leur composition et leur leadership pourraient être différents et évoluer dans le temps. La nature des sphères d'influence est également incertaine, car elles pourraient être plus ou moins stables ou lâches. Dans tous les cas, ce scénario implique

- un certain degré de déconnexion des cadres de gouvernance et des sphères d'influence ;
- la déconnexion des économies et des sociétés, qui induirait la réduction des interdépendances au niveau global, au niveau factuel avant même le niveau institutionnel et normatif.

Ce scénario n'implique pas nécessairement un affaiblissement généralisé du multilatéralisme, notamment au niveau régional. Certaines sphères d'influence pourraient être structurées, probablement de manière asymétrique, par des institutions multilatérales régionales. Certaines d'entre elles pourraient être significativement renforcées, dans le cadre des processus d'intégration déjà engagés ou à venir. Si cette tendance accroîtrait nécessairement la fragmentation d'un point de vue global, elle pourrait également conduire – à long terme – à une certaine recomposition politique au niveau universel entre un nombre limité de blocs déjà structurés autour d'institutions multilatérales régionales équivalentes. Cependant,

- les institutions multilatérales universelles seraient durablement affaiblies par l'opposition politique entre les États appartenant à des sphères d'influence différentes ;
- les institutions structurant les sphères d'influence risqueraient d'avoir une faible complémentarité avec les institutions universelles.

Enfin et surtout, au-delà des conséquences négatives du repli sur soi, la démondialisation ne favoriserait pas la gestion et la protection des biens communs mondiaux et ne ferait pas disparaître les défis qui se posent à l'échelle planétaire, comme le

changement climatique. La probabilité d'une action collective pour relever les défis mondiaux serait faible.

→ *Le retour à la politique de puissance dans un cadre formellement inchangé ?*

Même dans ce scénario, il est peu probable que le multilatéralisme, en tant que principe d'organisation des relations internationales, disparaîsse complètement. En revanche, l'unilatéralisme deviendrait une option systématique. De même, la disparition pure et simple de la plupart des organisations internationales actuelles est hautement improbable. Toutefois, leur rôle serait fortement réduit et la plupart de leurs pouvoirs ne seraient pas exercés efficacement, même si les accords constitutifs restaient inchangés. Les OI qui survivraient à ce scénario devraient trouver leur place dans un système de gouvernance totalement axé sur d'autres acteurs. La plupart des OI universelles seraient réduites à des fonctions subalternes lorsque face à des défis mondiaux capitaux. En revanche, à l'instar des unions internationales d'avant la Société des Nations ou de plusieurs organisations internationales pendant la guerre froide, certaines d'entre elles pourraient probablement remplir des fonctions techniques de manière efficace, ou régler des différends qui n'affectent pas les intérêts fondamentaux des grandes puissances.

Les forums universels resteraient disponibles pour l'expression de divergences d'opinions systématiques et/ou pour les négociations et la coopération bilatérales. Tout au plus, ils pourraient assurer quelques règles d'interdiction mutuelle, probablement faibles, dans le cadre d'un droit international de la coexistence. La coopération internationale *stricto sensu* serait très faible ou absente au niveau universel. Il est peu probable que les défis mondiaux puissent être correctement abordés.

→ *L'effondrement des OI et des règles fondamentales du DI : Retour à l'anarchie ?*

En l'absence d'institutions multilatérales de soutien, ce scénario implique un rôle réduit pour le droit international :

- une réduction de la production normative à des accords bilatéraux *ad hoc* et à l'évolution « naturelle » des normes coutumières, qui seraient néanmoins difficiles à identifier dans une société internationale hétérogène et conflictuelle caractérisée par des pratiques divergentes ;
- la conclusion de nouveaux accords multilatéraux confrontés à une forte résistance ou utilisés pour remettre en cause les accords et institutions existants ;

- une augmentation des conflits d'interprétation, non seulement concernant des normes spécifiques, mais aussi concernant les valeurs ou la signification de normes fondamentales, telles que l'autodétermination des peuples, l'interdiction du recours à la force, les droits humains et la démocratie.

L'efficacité des normes internationales serait également limitée, ce qui, à terme, affaiblirait la sécurité juridique et le caractère contraignant du droit. Plusieurs acquis de l'entre-deux-guerres, hérités de la Société des Nations et du Pacte Kellogg-Briand (1928), pourraient être remis en cause, *de facto* sinon *de jure*. En définitive, la régulation par le droit serait presque totalement remplacée par la politique de puissance, y compris l'utilisation extraterritoriale du droit national comme instrument de coercition.

Ces tendances conduiraient à une réduction de la prévisibilité des acteurs, à la disparition des repères permettant d'évaluer leur comportement et à la paralysie généralisée des méthodes pacifiques de résolution des conflits. En d'autres termes, un effondrement du système juridique international tel qu'il existe aujourd'hui exposerait tous les acteurs, y compris les grands États, à des risques et à des défis transfrontaliers ingérables.

1.2. Des adaptations douces du système de gouvernance mondiale existant ?

Le scénario qui prolonge le plus directement la situation actuelle consiste en une série d'ajustements progressifs sans rupture radicale. Ces ajustements viseraient à répondre aux tensions existantes, tout en confirmant les grandes tendances de la gouvernance mondiale telle qu'elle est.

→ *Des réformes pour les organisations internationales ?*

Les OI pourraient subir une série de réformes relativement lentes, pour s'adapter progressivement au changement de pouvoir entre leurs membres et à l'évolution du contexte général. Ces réformes seraient conformes aux procédures prévues pour l'adoption des actes de chaque organisation, pour la modification des traités constitutifs, ou dans tous les cas à une pratique institutionnelle comparable à celle des dernières décennies. Cependant, toutes les réformes ne seraient pas égales :

- Certaines réformes pourraient être progressives, portant sur des questions relativement marginales, et donc susceptibles de permettre un accord politique ;

- Certaines réformes pourraient venir de la base, être ancrées dans la pratique et alimentées par des demandes diffuses émanant des parties prenantes et des membres de chaque organisation.

Jusqu'à présent, la méthode des réformes progressives a été au moins partiellement couronnée de succès dans certains cas (comme la gouvernance des institutions de Bretton Woods) mais pas dans d'autres (comme l'OMC). De même, les futurs efforts de réforme des OI se révéleraient un mélange imprévisible d'échecs et de réussites, ce qui continuerait à créer de la frustration mais sans provoquer un rejet total des institutions multilatérales.

- D'autres réformes pourraient être plus ambitieuses et plus complètes, voire basées sur une coordination des réformes menées au sein de plusieurs OI. Pour réussir là où les tentatives de réformes structurelles à fort impact ont échoué jusqu'à présent, l'élan politique serait crucial.

Cependant, les réformes des OI peuvent également être une source de risques, même lorsqu'elles sont menées à bien. Outre le risque de conséquences imprévues, certaines d'entre elles peuvent ne pas avoir pour effet de rendre les OI plus légitimes, efficaces et efficientes, mais d'affaiblir un ou plusieurs de ces

critères. Certains changements pourraient également être des « contre-réformes » visant délibérément à réduire les compétences, les pouvoirs et les moyens d'action des OI, sans remettre en cause leur existence même.

→ *Une gouvernance plus informelle centrée sur l'État ?*

L'affaiblissement des OI ne conduirait pas nécessairement à un affaiblissement du multilatéralisme dans son ensemble, mais pourrait conduire au développement d'autres institutions informelles avec (certains) États comme acteurs principaux. Sans disparaître, les OI pourraient donc avoir un rôle réduit en faveur d'autres forums plus flexibles basés sur une participation volontaire et sélective.

En fonction du succès de ce type de forum, les institutions informelles peuvent devenir des forums adéquats pour la prise de décision politique. On peut s'attendre à ce que les OI se concentrent davantage sur les fonctions d'étude, de préparation et de mise en œuvre, tout en conservant une légitimité liée à leur plus grande représentativité au niveau interétatique. Si aucun changement de composition n'était envisageable, leur légitimité et leur bilan concernant les défis actuels et à long terme resteraient aussi débattus que, par exemple, le G20 l'est aujourd'hui.

→ Une gouvernance davantage privée ou hybride ?

Suivant les tendances de la gouvernance mondiale depuis les années 1990, les acteurs publics pourraient connaître un réajustement de leur rôle, au moins dans certains domaines et en partie en raison d'une dépendance croissante aux technologies. Cela s'accompagnerait d'un renforcement des formes actuelles de participation des acteurs privés à la gouvernance mondiale : partenariats public-privé, financement privé et participation aux organes de décision.

La gouvernance privée à part entière pourrait également se développer, soit en raison de la faiblesse de la gouvernance publique dans certains domaines, comme l'internet, soit en raison d'une division organisée des fonctions respectives de la gouvernance publique et privée, par exemple dans la réglementation du travail, où les syndicats et les fédérations d'employeurs peuvent jouer un rôle important. Le renforcement de ces tendances rendrait certaines des difficultés actuelles encore plus évidentes. La participation des acteurs non étatiques à la gouvernance mondiale implique certains biais, par exemple en fonction de leur origine, dans des États autoritaires ou libéraux ; leur sélection et leur accréditation soulèvent également des questions qu'une pratique plus répandue et consolidée pourrait

aider à résoudre ; leurs leviers ne sont pas comparables (multinationales, ONG internationales, ONG locales...). Par ailleurs, le stade d'intervention des acteurs privés (élaboration des normes, suivi et/ou mise en œuvre des normes internationales), actuellement très variable selon les contextes, devrait être clarifié, par exemple par une généralisation de la participation des acteurs privés à toutes les étapes des processus de gouvernance. Cela devrait permettre à la fois une participation accrue et une plus grande responsabilisation.

→ Une gouvernance davantage fondée sur le droit international ?

Si la production de normes internationales et leur efficacité devaient se maintenir à des niveaux comparables à la moyenne constatée depuis les années 1990, voire augmenter, la place du droit international dans la gouvernance mondiale serait consolidée. Dans un tel scénario, la consolidation serait probablement progressive (voire lente) et ponctuée de reculs. Toutefois, le résultat général serait une augmentation constante de la portée des accords internationaux et des mécanismes de règlement des différends. Bien que la tension persistante entre un système international fondé sur des règles et la politique de puissance soit inévitable, ce scénario tendrait à renforcer la place de l'État

de droit dans la gouvernance mondiale. À son tour, il renforcerait les institutions multilatérales et leur capacité à relever les défis auxquels elles sont confrontées.

1.3. Vers des changements radicaux?

Des changements contextuels, surtout s'ils sont traumatisants, pourraient créer l'élan politique nécessaire à un changement radical. Bien que ces changements soient aujourd'hui difficiles à envisager concrètement en dehors d'un cadre théorique, ils pourraient néanmoins s'appuyer sur des modèles possibles conçus pour compenser les lacunes de la gouvernance mondiale actuelle.

→ *Vers un monde multipolaire structuré comme une fédération d'organisations régionales?*

Des institutions régionales renforcées pourraient devenir un pont essentiel entre les institutions universelles et les États, plus encore qu'elles ne le sont pour partie actuellement. Elles pourraient :

- permettre une intégration internationale ou supranationale plus forte, tout en assurant la représentation internationale

d'intérêts et de valeurs qui ne sont pas nécessairement universels ;

- contribuer à des institutions universelles plus fortes, dotées d'une plus grande légitimité grâce à la participation aux processus décisionnels et à l'efficacité de la mise en œuvre.

Il y aurait une certaine homogénéité tant dans la conception des institutions régionales que dans l'organisation des relations entre institutions régionales et universelles, qui seraient fondées sur le principe de subsidiarité. Contrairement à la division du monde en sphères d'influence, dans ce cas, les institutions universelles seraient capables de produire des résultats efficaces, non seulement en raison de la convergence temporaire de la volonté politique des acteurs concernés, mais aussi grâce à des mécanismes institutionnels et juridiques permettant de concilier l'expression de la diversité avec l'unité dans la décision et la mise en œuvre.

→ *La refondation des organisations internationales?*

L'impossibilité de réformer les OI malgré l'existence d'une demande forte et généralisée en ce sens pourrait conduire à une rupture avec les institutions multilatérales existantes. Cela pourrait se produire :

- dans l'éventualité d'une crise généralisée de la gouvernance mondiale ;
- en lien avec des questions cruciales, telles que le droit de veto au Conseil de sécurité des Nations unies ou le règlement des différends à l'OMC ;
- à travers la création de nouvelles OI en réponse à l'impossibilité juridique ou politique d'exclure un ou plusieurs membres des institutions existantes.

Contrastant avec le scénario d'un retour aux sphères d'influence, ce scénario implique la (re)fondation d'institutions multilatérales à vocation universelle. Le degré de radicalité de ce scénario dépend du degré de nouveauté des OI concernées :

- elles ne doivent pas seulement être nouvellement créées, mais aussi reposer sur une nouvelle logique institutionnelle et/ou substantielle (par exemple, un organisme commercial mondial pourrait être conçu pour faire avancer l'impératif du développement durable, en complément de l'OMC, qui repose sur la logique de l'avantage comparatif) ;
- toutefois, ce scénario pourrait également impliquer un certain degré de continuité (par exemple, si une « nouvelle

ONU » devait être créée, elle pourrait intégrer sans difficulté insurmontable la plupart des institutions du système actuel des Nations unies, tant en termes institutionnels qu'en termes de moyens (personnel, expertise, ressources), sans doute avec quelques ajustements et rationalisations).

→ *La paix par le droit : une nouvelle tentative ?*

L'idée que le droit puisse être le principal instrument pour garantir la paix, et plus généralement pour réguler les relations internationales, a été mise en œuvre avec un succès mitigé depuis la Première Guerre mondiale. Malgré les revers passés, elle pourrait devenir un principe directeur de la future gouvernance mondiale. Pour cela, il faut des processus décisionnels efficaces débouchant sur des actes contraignants, mis en œuvre de manière effective et complétés par des contrôles efficaces.

Dans ce scénario, la gouvernance mondiale serait caractérisée par des différences essentielles par rapport aux expériences passées. Par exemple, une extension significative de la juridiction obligatoire de (certains) tribunaux et cours serait une caractéristique cruciale (notamment dans les domaines des droits humains, du droit pénal et du droit de l'environnement), qui pourrait être obtenue par des clauses dans les traités (re)fondant

une nouvelle forme de gouvernance mondiale. Ce résultat ne semble pouvoir être atteint que sur une base volontariste, qui reconnaît l'importance de la souveraineté des États.

Toutefois, des composantes importantes de ce nouveau mode de gouvernance mondiale pourraient résulter de l'accumulation d'institutions et d'instruments distincts, dont l'effet combiné tendrait à placer l'État de droit au cœur des relations internationales. Certains instruments et institutions sectoriels, par exemple une justice pénale internationale renforcée, pourraient apporter une contribution très significative à la gouvernance mondiale en général.

→ *Vers des régimes de biens communs mondiaux ?*

Certains défis mondiaux pourraient donner lieu à des réponses originales fondées sur des systèmes relativement centrés sur la répartition des ressources rares et la gestion des externalités négatives de certaines pratiques. Ce phénomène est envisageable pour des biens communs mondiaux spécifiques (océans, atmosphère, espace extra-atmosphérique, régions polaires, etc.), mais pourrait également permettre l'émergence d'une approche plus générale, construite avec une certaine cohérence autour du concept de biens communs mondiaux et du déve-

loppement de la solidarité internationale et/ou transnationale, fondée sur la recherche de solutions véritablement globales à des problèmes globaux. Cette nouvelle approche potentiellement impliquerait nécessairement de nouveaux mécanismes, différents des solutions existantes pour la fourniture de biens publics mondiaux, tels que les tentatives de l'OMS pour éradiquer les maladies ou l'effort collectif pour la prévention du changement climatique. Par exemple, le financement de certaines institutions et régimes réglementaires pourrait être lié à des prélèvements directs, dans l'intérêt général, sur les activités liées aux biens communs mondiaux à réglementer. En tant que bénéficiaires et contributeurs ultimes de ces nouveaux régimes de gouvernance, les utilisateurs et les personnes privées en général pourraient également être directement représentés dans les processus décisionnels.

→ *Un tournant cosmopolitique ?*

Dans une société internationale structurellement globalisée, la gouvernance mondiale pourrait de plus en plus se fonder sur des principes universels substantiels concernant l'organisation interne des sociétés, en particulier les droits humains et la démocratie, en plus des principes applicables aux relations interétatiques. La gouvernance mondiale serait alors fondée

sur la promotion des droits et des devoirs des acteurs privés, qui deviendraient des parties prenantes de plus en plus importantes de la gouvernance mondiale.

Cette perspective semble impliquer nécessairement aussi

- la création d'espaces transnationaux fondés sur l'interaction des associations civiques, et peut-être même certaines formes de démocratie transnationale fondées sur la représentation des citoyens ;
- des formes accrues de participation de la société civile et l'émergence, à terme, d'une véritable société civile transnationale qui pourrait être directement associée à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques internationales ;
- d'aller bien au-delà de l'inclusion de (certaines) entreprises, pour se concentrer sur les individus et les communautés que les ONG peuvent représenter de manière adéquate dans certaines conditions.

Ce scénario implique un changement profond des institutions multilatérales, qui devraient s'adapter à une participation accrue des acteurs privés à tous les stades de leur activité. On peut penser qu'un tournant cosmopolitique encouragerait la démocratisation à tous les niveaux (y compris au sein des États),

stimulerait une meilleure représentation du Sud et inciterait à adopter de nouvelles perspectives pour identifier et relever les défis mondiaux.

1.4. Des modèles de gouvernance différenciés

Les trois scénarios précédents pourraient également ne se réaliser que partiellement, de sorte que l'évolution globale de la gouvernance mondiale résulterait de leur combinaison, en fonction des questions et activités pertinentes. La coopération régionale, l'interaction entre un nombre relativement limité d'États partageant les mêmes idées et les coalitions de bonne volonté pourraient être combinées pour permettre la multiplication des solutions institutionnelles et juridiques.

Le facteur déterminant sera l'intérêt des acteurs concernés, qui peut être variable dans le temps. La coopération serait alors le résultat d'un choix effectué de manière sélective, au cas par cas. Par exemple, il n'est pas exclu que, du fait d'interdépendances irréversibles, la coopération économique s'avère durable au niveau universel, malgré les différences politiques. Cela n'empêcherait pas une concurrence sans coopération dans d'autres domaines, comme la promotion de conceptions différentes de la démocratie et des droits humains.

Cependant, même dans ce cas, il est difficile de déterminer si

- la coopération ou la concurrence prévaudrait dans un domaine donné, tel que le changement climatique ;
- la réciprocité diffuse (une volonté de faire des concessions sans exiger des avantages précisément équivalents pour chaque action, même si c'est parce que d'autres membres de la communauté le font aussi) plutôt que la réciprocité spécifique pourrait inspirer de nouvelles formes de gouvernance, notamment pour la coopération Sud-Sud, ce qui pourrait renforcer la place du Sud global dans un monde multipolaire.

Conclusion du point 3 : Le multilatéralisme est profondément ancré dans les relations internationales contemporaines, mais son avenir est incertain. Le *statu quo* n'apporterait pas de réponses satisfaisantes à tous les défis mondiaux actuels et futurs. Pas plus que les modèles de gouvernance mondiale différenciés, compte tenu de l'universalité et de l'interconnexion des défis mondiaux.

Par conséquent, une gouvernance mondiale légitime, efficace et efficiente nécessite une évolution concertée des institutions et des normes existantes. Il reste à voir si cela peut être réalisé et par quel(s) nouveau(x) modèle(s) de gouvernance mondiale.

2. Quels cadres pour la coopération multilatérale à l'avenir ?

Un sursaut institutionnel radical et immédiat serait probablement souhaitable compte tenu des défis pressants que représentent les conflits armés, les inégalités mondiales ou le franchissement des limites planétaires.

Toutefois, étant donné l'issue indéterminée des crises actuelles et le niveau des désaccords entre les États sur les priorités et les principes fondamentaux, les auteurs ont décidé de se concentrer sur une voie réformiste pour le multilatéralisme et la gouvernance mondiale (voir les points 2.1 et 2.2.) et sur la réforme de l'ONU qui devrait rester la pierre angulaire de la gouvernance mondiale (voir le point 2.3.). Néanmoins, ils jugent utile d'évoquer certaines étapes ultérieures possibles.

Il va sans dire que toutes les réformes ne peuvent pas être mises en œuvre dans le cadre des instruments juridiques en vigueur (traités constitutifs, etc.). L'adoption de certains instruments formels pourrait être nécessaire. Il n'est pas certain que la bonne méthode pour réformer les OI consiste à s'appuyer sur des groupes de haut niveau chargés de délivrer des rapports.

Des processus plus inclusifs devraient probablement être privilégiés.

2.1. Comment renouveler et renforcer l'architecture de la gouvernance mondiale ?

Trois grandes questions structurelles doivent être abordées afin que le plus grand nombre d'acteurs possible restent attachés au multilatéralisme et à la gouvernance mondiale.

→ *Améliorer les incitations à participer et le partage des bénéfices de la coopération multilatérale au sein des organisations internationales et au-delà*

Les grandes puissances ne devraient pas être les seules à participer aux cadres et solutions multilatéraux : les institutions du multilatéralisme et de la gouvernance mondiale devraient être équitablement et effectivement ouvertes à tous les États et conçues de manière à prendre en considération un large éventail d'intérêts convergents et concurrents. Pour éviter que ces institutions ne soient structurées pour et instrumentalisées principalement par les puissances hégémoniques ou les grandes puissances, les pouvoirs de blocage devraient être repensés ou rééquilibrés. Afin d'améliorer la participation aux institutions

internationales des États de petite taille ou intermédiaires et d'autres parties prenantes disposant de ressources limitées, il conviendrait d'envisager un soutien financier plus important et de peser le pour et le contre d'un recours aux outils en ligne.

Le mandat de certaines OI devrait être actualisé par des processus formels ou informels, la répartition des pouvoirs entre les OI devrait être rationalisée et la nature des tâches devrait être clarifiée pour chaque OI (gestion de crise/questions à long terme...).

Le rôle des cadres informels ou des organisations souples doit être clarifié. Il ne va pas de soi qu'ils devraient avoir le pouvoir de fixer l'ordre du jour des organisations universelles lorsqu'ils sont composés d'un nombre limité de membres.

Au-delà de l'octroi aux OI de pouvoirs de sanction pour assurer un meilleur respect des règles communes, il convient d'explorer les incitations et les récompenses pour les États membres qui respectent les règles.

Faire un pas de plus : s'assurer qu'un petit État ou un État vulnérable est systématiquement désigné pour jouer un rôle de premier plan ou «tenir la plume» sur les questions impliquant des défis auxquels les États petits ou vulnérables sont particulièrement exposés.

→ Mieux articuler le global/le local, le régional/l'universel

Malgré des résultats parfois médiocres, une politique de « deux poids deux mesures », une dépendance à l'égard des fonds extérieurs et une légitimité en déclin, de nombreux acteurs font encore confiance aux organisations régionales pour relever des défis cruciaux. Il convient de déterminer dans quels cas

- les questions économiques ou sécuritaires, ou de valeurs, etc., sont les meilleurs moteurs de la coopération ou de l'intégration régionale ou universelle, et quand l'intégration peut être poursuivie de manière réaliste – en fonction des besoins et des spécificités régionales ;
- le régionalisme pourrait devenir un vecteur de fragmentation.

Le rôle des organisations (sous)régionales vis-à-vis des organisations universelles devrait être clarifié. Selon les domaines d'activité, il pourrait consister à : protéger les régions de tendances universelles lorsqu'un écart est raisonnablement concevable ; mettre en œuvre des décisions ou des politiques universelles ; donner une voix (et une légitimité ?) plus forte au niveau universel, et initier des politiques régionales sous l'égide d'organisations universelles agissant selon le principe de subsidiarité...

Le niveau intermédiaire (multirégionalisme, interrégionalisme, transrégionalisme...) devrait être mieux articulé avec les organisations régionales et universelles afin de promouvoir la coopération et d'éviter la fragmentation.

Faire un pas de plus en avant : les schémas institutionnels régionaux et universels devraient être rationalisés de manière à réorienter les ressources vers les forums et agences les plus pertinents et les plus efficaces et à intensifier la participation à ces derniers.

→ Mieux articuler les institutions compétentes dans différents secteurs (paix et sécurité, développement durable, stabilité financière, questions économiques, sociales, environnementales), de manière à éliminer les asymétries, les contradictions et les angles morts.

Si des approches holistiques peuvent être souhaitables (par exemple pour reconnecter efficacement et structurellement le droit commercial, le droit du travail, les droits humains et le droit de l'environnement), elles ne sont pas toujours réalistes sur le plan institutionnel. En tenant dûment compte des pouvoirs attribués, des solutions alternatives aux régimes cloisonnés pourraient être envisagées :

- afin de lutter contre le cloisonnement, il serait possible de concevoir une organisation internationale chef de file pour chaque secteur, les autres ayant l'obligation sans ambiguïté de se référer à son droit et à ses procédures lorsqu'ils touchent à son domaine de compétence ;
- ou, dans un monde hétérogène marqué par des changements technologiques et sociaux rapides, il conviendrait de préserver la fluidité du cadre institutionnel tout en remédiant également aux blocages.

Faire un pas de plus en avant : des organes consultatifs composés de parties prenantes pourraient être mis en place en tant qu'organes communs aux OI dont les domaines de compétence se chevauchent ou sont voisins ou interdépendants.

2.2. Comment restructurer et re-légitimer les organisations internationales ?

Malgré les crises récurrentes et les critiques croissantes (voir les points 1.3 à 1.4), les OI resteront probablement les piliers du multilatéralisme et de la gouvernance mondiale. Sept questions majeures doivent être abordées pour rendre les OI plus inclusives, représentatives et responsables, d'une part, et plus

efficaces et aptes à s'attaquer aux problèmes à long terme, d'autre part :

- Améliorer la représentativité des organes politiques en tenant compte des différences entre les États, non seulement en termes de pouvoir ou d'histoire, mais aussi de besoins et de contribution à la réalisation des objectifs de l'organisation, sur une base régulièrement actualisée ; la transposition du modèle de l'OIT (tripartisme) dans d'autres domaines pourrait être explorée.
- Mieux articuler l'expertise (scientifique, technique et bureaucratique) avec la légitimité politique à travers :
 - a)* l'évaluation des avantages et des inconvénients du modèle du GIEC ou de l'IPBES (Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques) et la diffusion des processus hybrides si nécessaire ;
 - b)* l'évaluation de la manière dont l'intelligence artificielle et d'autres développements technologiques peuvent être déployés au mieux dans divers régimes de gouvernance internationale ;

c) et le rééquilibrage des secrétariats internationaux et des organismes intergouvernementaux.

- Développer et mieux définir le rôle des différents acteurs au sein des OI, de manière à obtenir le soutien, l'expertise, la contribution et la critique constructive émanant des acteurs non étatiques tout en évitant les effets de capture et les conflits d'intérêts.
- Mieux associer les parlements ou parlementaires nationaux et infranationaux aux travaux des OI et envisager la création de « parlements internationaux » dotés de pouvoirs consultatifs lorsque cela est pertinent et possible (en mettant l'accent sur la participation des représentants des générations futures et des composantes de la population mondiale qui n'ont pas voix au chapitre).
- Repenser les règles de prise de décision de manière à limiter le pouvoir de blocage de certains États (majeurs) ou minorités en vue de :

a) rendre les OI capables de s'acquitter de leurs fonctions sans dissuader les grandes puissances d'y participer;

b) éviter le recours à des initiatives unilatérales par défaut;

c) encourager les solutions à géométrie variable avec des garde-fous.

- Améliorer l'état de droit au sein des OI et les rendre responsables de leurs actions et omissions par le biais d'organes de contrôle, de mécanismes de réclamation et de règlements alternatifs ou judiciaires des litiges.
- Donner aux OI les moyens de s'acquitter de leurs fonctions et d'atteindre leurs objectifs :

a) le financement des OI : si la révision et l'augmentation des contributions obligatoires des États sont limités par la volonté et la capacité contributive de nombreux États (mais voir la réforme du financement adoptée par l'OMS le 24 mai 2022) et par le risque de renforcer le contrôle des grands contributeurs sur les OI, une perspective plus prometteuse serait de développer des ressources propres à travers :

i. l'exploration de la fiscalité internationale, soit des flux économiques et financiers, soit de l'utilisation des espaces internationaux; et

- ii. la réduction du coût de la collecte des impôts par les OI ou à leur profit (par exemple en recourant à des technologies rentables).
- b) doter les OI de pouvoirs plus contraignants sur les États membres et les autres parties prenantes, soit pour mettre en œuvre leurs propres politiques, soit pour les contrôler.

2.3. Comment réformer et redéfinir le rôle des Nations unies ?

La plupart des projets de réforme de l'architecture actuelle de la gouvernance mondiale accordent une place centrale à réforme de l'ONU, en partant du principe que l'ONU est destinée à rester une composante fondamentale d'un nouveau multilatéralisme. Bien qu'un large éventail de propositions dans tous les domaines d'activité de l'ONU ait été avancé au fil du temps, les quatre changements suivants à apporter à l'architecture institutionnelle actuelle de l'ONU peuvent être mis en évidence :

→ La réforme du Conseil de sécurité : deux réformes semblent urgentes.

a) Droit de veto : l'élimination du droit de veto des membres permanents est généralement considérée comme indispensable pour améliorer le fonctionnement du CSNU. Comme cela nécessiterait une modification de la Charte, il convient d'imaginer un certain nombre de solutions visant au moins à augmenter le coût de l'utilisation du droit de veto (pour un pas dans cette direction, voir la résolution adoptée par l'Assemblée générale le 26 avril 2022 sur un « mandat permanent pour un débat de l'Assemblée générale lorsqu'un veto est opposé au Conseil de sécurité »).

Faire un pas de plus : limiter l'utilisation du veto en cas d'atrocités de masse et/ou interdire ou limiter l'utilisation de son droit de veto par un membre permanent du CSNU sur une résolution traitant de ses propres actions militaires. Cela pourrait résulter d'un amendement à la Charte ou d'engagements collectifs ou unilatéraux des membres permanents.

b) Taille et composition : Un élargissement du Conseil de sécurité, qui passerait de 15 membres actuellement à au moins 25 membres, semble nécessaire pour que le Conseil reflète mieux l'ensemble des membres de l'ONU. Cette réforme

renforcerait sa légitimité et sa représentativité sans nuire à son efficacité.

→ **Accroître le rôle des organisations régionales :** un rôle accru des organisations régionales dans le processus décisionnel de l'ONU contribuerait probablement à rendre l'action de l'organisation universelle plus efficace. La création de canaux plus ou moins formels pour établir un dialogue permanent entre l'ONU et les organisations régionales ne nécessite pas d'amendement formel de la Charte de l'ONU.

Faire un pas de plus en avant : reconnaître la possibilité d'adhésion et même d'attribution d'un siège permanent au Conseil de sécurité (ces deux réformes nécessitant une modification de la Charte) aux organisations régionales en charge des questions de paix et de sécurité.

→ **Renforcer la gouvernance des biens communs mondiaux :** il convient de mentionner ici la récente [proposition du Secrétaire général](#) des Nations Unies d'envisager de rendre le Conseil de tutelle « disponible en tant qu'organe multipartite pour relever les nouveaux défis et, en particulier, servir de forum de délibération pour agir au nom des générations futures. Entre autres tâches, il pourrait donner des conseils et des orientations concernant la gouvernance à long terme des biens communs

mondiaux, la fourniture de biens publics mondiaux et la gestion des risques publics mondiaux » (*Notre programme commun*, § 125, p. 77).

Faire un pas de plus en avant : le Conseil de tutelle pourrait se voir accorder un pouvoir d'initiative, de codécision ou de veto, au moins sur certaines questions.

→ **Rendre l'ONU plus inclusive et démocratique :** La proposition du Secrétaire général de créer un « [Groupe consultatif sur les collectivités territoriales](#) » et son intention déclarée d'explorer les options permettant de renforcer les contributions parlementaires peuvent être considérées comme des pas dans cette direction.

Faire un pas de plus en avant : d'autres propositions incluent la création, en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale, d'une « Assemblée parlementaire des Nations Unies » composée de représentants élus des États membres.

3. Quels types de processus normatifs et de normes faut-il encourager ?

Le droit international reste essentiel pour assurer une coopération internationale ordonnée et des réponses plus efficaces aux risques et défis mondiaux. Une réflexion sur l'avenir du droit international implique de s'interroger sur l'interaction entre le droit international et d'autres systèmes normatifs (3.1), sur son contenu normatif (3.2), sur les processus d'élaboration du droit international et sur les résultats de ces processus (3.3).

3.1. Relations entre les sphères normatives

Bien que l'image d'un droit international en perpétuelle expansion-se soit affaiblie au cours de la dernière décennie, c'est un fait que le droit international a considérablement élargi son champ d'application au fil du temps. Dans le même temps, cependant, on a assisté à une expansion de la réglementation

mondiale en général, avec de multiples couches/sphères normatives qui coexistent et parfois entrent en conflit les unes avec les autres (non seulement le droit international par rapport au droit national, mais aussi par rapport aux ordres juridiques régionaux ou sous-régionaux, aux formes d'autorégulation créées à l'initiative d'acteurs privés, etc.). Se pose alors la question des interactions entre ces différentes sphères normatives. Deux scénarios opposés peuvent être envisagés :

- **Accepter le pluralisme et tenter de dépasser les clivages classiques en développant des processus pragmatiques d'accommodement mutuel.** Cela nécessiterait un effort de la part de tous les acteurs concernés (à commencer par les juges nationaux, régionaux et internationaux) pour reconnaître et respecter l'existence de multiples sources de droit.
- **Rétablissement des sphères de normativité clairement délimitées et interagissant sur une base hiérarchique.** Cela nécessiterait le développement d'instruments plus ou moins efficaces pour assurer le respect du droit supérieur (par exemple, en imaginant des procédures de renvoi préjudiciel par lesquelles les tribunaux nationaux ou internationaux peuvent demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice).

3.2. Quel droit international?

En tant que moyen de promouvoir des objectifs particuliers, le droit international ne peut être entièrement déconnecté des valeurs et des objectifs politiques. Dans le même temps, l'autorité du droit international vis-à-vis des politiques de puissance doit être préservée et consolidée, ce qui implique la non-reconnaissance de situations créées en violation de normes impératives. Par ailleurs, le pluralisme idéologique qui caractérise la société internationale, ainsi que les différentes priorités politiques de ses acteurs, affectent inévitablement le contenu normatif du droit international et les fonctions qui lui sont assignées. En recherchant «quel droit international» pour demain, trois scénarios peuvent être envisagés, qui reflètent étroitement les différentes options de gouvernance mondiale envisagées *supra* (3.1).

‘ La politique n'est pas seulement une lutte pour le pouvoir mais aussi une lutte pour interpréter et appliquer des idéaux dans les conditions réelles d'une société. (...)’

On peut considérer que le droit international a la même fonction, la politique internationale n'étant pas seulement une lutte pour le pouvoir au niveau mondial, mais aussi une lutte pour appliquer des idéaux au niveau de la société de toute l'humanité.

- **Le droit international comme un ensemble de règles « neutres »** déconnectées des valeurs et des objectifs politiques : cette option refléterait une conception minimaliste de la fonction du droit international, comme étant essentiellement composé de règles interétatiques prohibitives et de principes généraux ouverts à différentes interprétations. Cette option ne semble pas adaptée à la nature des défis auxquels la société internationale est confrontée ; elle comporterait le risque d'abandonner les défis mondiaux à des approches non coordonnées ou à des calculs géopolitiques.
- **Un tournant cosmopolitique** où le droit international agit comme un instrument de justice et de démocratie **au niveau national, régional et international** : dans cette perspective, le droit international s'intéresserait de plus en plus aux questions relatives à l'organisation interne des sociétés, ainsi qu'à la promotion des droits et des devoirs des acteurs privés. Cette perspective semble impliquer l'émergence progressive d'un espace transnational, civique et démocratique.
- **Un droit international à plusieurs niveaux assumant certaines fonctions politiques** : dans le cadre de cette option, le droit international ne devrait pas être considéré comme un bloc monolithique mais plutôt comme un système juridique

complexe composé de différentes couches (niveaux régional, interrégional et international, chacun reflétant différents degrés d'intégration et d'engagement dans la promotion de valeurs communes) et abordant différemment divers défis mondiaux (certaines normes garantissant la coexistence et minimisant les risques de concurrence conflictuelle, certaines développant des formes robustes de coopération pour répondre à des défis communs bien identifiés, d'autres aboutissant à des normes techniques favorisant l'interconnexion des marchés, etc.).

3.3. Les processus et résultats normatifs

La nécessité d'une plus grande coopération au niveau mondial exige des processus législatifs internationaux adéquats. Il convient d'aborder un certain nombre de questions majeures afin de mettre en évidence les éventuelles lacunes des processus actuels et d'indiquer les améliorations possibles :

- **Quel rôle pour le droit international général ?** En l'absence de réelles alternatives, la communauté internationale a encore besoin de processus non strictement consensuels pour la création de règles générales contraignantes fondées sur des coutumes et des principes généraux. Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance de la codification dans un contexte multilatéral, même lorsqu'elle prend la forme de réaffirmations non contraignantes de règles générales.
- **Quel rôle pour les processus d'élaboration de traités ?** Malgré l'actuelle « lassitude à l'égard des traités » (c'est-à-dire la réticence des États à s'engager dans des traités, en particulier des traités multilatéraux), l'élaboration de traités reste centrale au sein des processus d'élaboration du droit international. Elle représente également la forme la plus égalitaire (car il requiert le consentement de chaque parti-

‘ Si les termes de la coopération multilatérale doivent refléter les intérêts de publics démocratiques plus larges plutôt que ceux d'élites étroites, les modèles traditionnels de délégation devront être complétés par d'autres moyens d'assurer une plus grande responsabilité vis-à-vis de l'opinion publique.

| Keohane : 1998

cipant) et la plus démocratique (lorsque la ratification requiert l'approbation parlementaire) d'élaboration du droit. Une plus grande participation de la société civile à la négociation des traités devrait être encouragée. En ce qui concerne les résultats, un recours accru aux traités-cadres universels, qui pourraient être complétés par des traités régionaux ou sous-régionaux, devrait également être encouragé afin d'introduire une forme de subsidiarité dans la relation entre les niveaux universel et régional. Une évaluation régulière de la pertinence des traités pourrait être envisagée afin d'éviter une trop grande rigidité dans le temps.

- **Quel rôle pour les normes secondaires générées par les OI?** À quelques exceptions près (notamment l'UE), les OI n'ont pas été en mesure de développer de véritables pouvoirs législatifs. L'élaboration de normes contraignantes au sein des organisations internationales peut présenter un certain nombre d'avantages, notamment la rapidité et la possibilité de s'appuyer sur la structure institutionnelle de l'organisation pour leur mise en œuvre. Lorsque des normes secondaires sont adoptées par des organes qui ne reflètent pas l'ensemble des membres de l'organisation (comme dans le cas du Conseil de sécurité des Nations unies), l'exclusion des membres de la participation directe à la prise de décisi-

sion devrait être atténuée par des mécanismes de représentation ou de consultation. En outre, une plus grande attention devrait être accordée au rôle des parlements nationaux dans les processus décisionnels des organisations internationales. Enfin, les processus normatifs réflexifs pourraient être encouragés.

- **Quel rôle pour la *soft law* intergouvernementale ou multipartite?** Des considérations d'efficacité semblent être à la base du recours croissant à l'élaboration de normes formellement non contraignantes par des groupes d'États ou des initiatives multilatérales de parties prenantes. Si ce recours à l'élaboration de normes formellement non contraignantes a facilité la coopération internationale en développant des normes mondiales généralement reconnues, il présente également des inconvénients en termes de participation égalitaire et démocratique, car tous les États ne sont pas associés à cette activité législative et les parlements nationaux restent généralement en dehors de ces processus. En outre, dans un monde de plus en plus multipolaire, les processus normatifs relevant de la *soft law* risquent d'être utilisés par un groupe d'États afin d'obtenir des avantages stratégiques en présentant leurs normes comme mondiales afin de les imposer à un autre groupe d'États.

- **Quel rôle pour l'autorégulation ?** L'autorégulation, telle que pratiquée par certaines organisations internationales privées ou par des acteurs non étatiques, peut être un instrument efficace, qui peut s'avérer particulièrement utile pour combler les lacunes normatives. Cependant, elle souffre des mêmes défauts que le droit international informel. En outre, l'autorégulation ne doit pas être utilisée comme un moyen d'établir une sorte de *lex specialis* qui servirait à exonérer du non-respect des obligations du droit international.



annexe 01
remerciements

Ce Livre blanc a été adopté par consensus par les membres du comité de pilotage. Chacun d'entre eux aurait probablement rédigé différemment certaines parties s'il avait dû travailler seul sur le sujet. Tous ont cependant convenu que leurs préoccupations respectives et les nuances qu'ils auraient pu apporter ont été dûment prises en considération.

Nous tenons à remercier chaleureusement les personnalités et collègues suivants, qui ont accepté d'être entendus dans le cadre de la préparation de ce rapport :

- **Mélanie Albaret**, Maîtresse de conférences, Université Clermont Auvergne, France
- **Nyagale Bagayoko**, Présidente, African Security Sector Network, Ghana
- **Camila Asano**, Coordinatrice de programme, Conectas Human Rights, Brésil
- **Celso Amorim**, ancien ministre des Affaires étrangères, Brésil
- **Laurence Boisson de Chazournes**, Professeure, Université de Genève, Suisse

- **Fleur Johns**, Professeure, Université de New South Wales, Australie
- **Lucile Maertens**, Professeure assistante, Université de Lausanne, Suisse
- **Namira Negm**, Conseillère juridique, Union africaine, Éthiopie
- **Chidi Odinkalu**, Professeur de pratique, Fletcher School, États-Unis d'Amérique
- **Phoebe Okawa**, Professeure, Université Queen Mary de Londres, Royaume-Uni
- **Abdulqawi Ahmed Yusuf**, Juge, Cour internationale de Justice, Pays-Bas

Note : la version originale de ce rapport a été établie en anglais.



annexe 02
bibliographie

1. Ouvrages / Books

- Acharya A. (ed.), *Why Govern? Rethinking Demand and Progress in Global Governance*, Cambridge University Press, 2016, 334 p.
- Acharya A., Johnston, A.I. (eds), *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2007, 318 p.
- Anghie A., *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press, 2005, 384 p.
- Badel L., *Diplomaties Européennes : XIXe-XXIe Siècle*, Presses de Sciences Po, 2021, 539 p.
- Badie B., *Quand le Sud réinvente le monde*, La Découverte, 2018, 250 p.
- Badie B., Guillaume D. (dir.), *Le multilatéralisme : nouvelles formes de l'action internationale*, Découverte, 2007, 238 p.
- Barnett M., Pevehouse J.C.V., Raustiala K. (eds.), *Global governance in a World of Change*, Cambridge University Press, 2022, 382 p.
- Barnett M., Duvall R. (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, 2005, 375 p.
- Beaucillon C. (ed.), *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Edward Elgar Publishing, 2021, 512 p.
- Beck U., *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation*, trad., Flammarion, 2002, 599 p.
- Bergé J.-S., *Rethinking Flow beyond Control. An Outreach Legal Essay*, Confluence des droits, 2021, 154 p. (ouvrage numérique publié en accès libre)
- Boisson de Chazournes L., *Interactions between Regional and Universal Organizations: A Legal Perspective*, Brill/Nijhoff, 2017, 382 p.
- Balzacq T., Ramel F. (dir.), *Traité de relations internationales*, Les Presses de Sciences Po, 2013, 1229 p.
- Benedek W. *et al.* (eds.), *The Common Interest in International Law*, Intersentia, 2014, 234 p.
- Cai C., *The Rise of China and International Law*, Oxford University Press, 2019, 360 p.
- Chavagneux C., Louis M., *Le pouvoir des multinationales*, Presses universitaires de France, 2018, 103 p.

- page 138
- Chayes, A., Chayes, A.H., *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Harvard Univ Press, 1998, 417 p.
 - Chemillier-Gendreau M., *Pour un Conseil mondial de la Résistance*, Textuel, 2020, 58 p.
 - Delas O., Deblock C. (dir.), *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation*, Bruylant, 2003, 565 p.
 - Devin G., *Les organisations internationales : Entre intégration et différenciation*, A. Colin, 2022, 332 p.
 - Devin G., Petiteville F., Tordjman S., *L'Assemblée générale des Nations unies : une institution politique mondiale*, Presses de Sciences Po, 2020, 299 p.
 - Drezner D. W. (2007), *All Politics is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton University Press, 2007, 256 p.
 - Dunoff J.L., Trachman J.P., *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, Cambridge University Press, 2012, 414 p.
 - Fernandez J., *Relations internationales*, Dalloz, 3^{ème} ed., 2021, 778 p.
 - Fernandez J., Holeindre J.-V., *Nations Désunies ? La crise du multilatéralisme dans les relations internationales*, CNRS Editions, 2022, 361 p.
 - Guilbaud, A., *Business partners : firmes privées et gouvernance mondiale de la santé*, Les Presses de Sciences Po, 2015, 206 p.
 - Haass R., *The World: A Brief Introduction*, Penguin Press, 2020, 378 p.
 - Held D., *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, 1995, 324 p
 - Johns F., *#Help: Digital Humanitarianism and the Remaking of Global Order*, Oxford University Press, forthcoming.
 - Karns M., *International Organizations : The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, 2004, 671 p.
 - Kamto M., *Droit international de la gouvernance*, Pedone, 2022, 340 p.
 - Kaul I., Grunberg I., Stern M.A. (eds.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st century*, Oxford University Press, 1999, 546 p.
- page 139

- Kissinger H., *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*, Penguin Books, 2015, 432 p.
- Klein A., Laporte C., Saiget M., *Les bonnes pratiques des organisations internationales. Relations internationales*, Presses de Sciences Po, 2015, 241 p.
- Koh H., *The Trump Administration and International Law*, Oxford University Press, 2018, 49 p.
- Koskenniemi M., *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 18701960*, Cambridge University Press, 2001, 587 p.
- Krisch N., *Entangled Legalities Beyond the State*, Cambridge University Press, 2021, 502 p.
- Lagrange D., Louis M., Nay O. (dir.), *Le tournant social de l'international. Les organisations internationales face aux sociétés civiles*, Presses Universitaires de Rennes, 2021, 202 p.
- Lagrange E., Sorel J.-M. (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, Lextenso, 2013, 1248 p.
- Lenzerini F., Vrdoljak A.F. (eds.), *International Law for Common Goods: Normative Perspectives on Human Rights, Culture and Nature*, Hart, 2014, 460 p.
- Linarelli J., Salomon M.E., Sornarajah M., *The Misery of International Law: Confrontations with Injustice in the Global Economy*, Oxford University Press, 2018, 322 p.
- Lopez-Claros A., Dahl, A., Groff, M., *Global Governance and the Emergence of Global Institutions for the 21st Century*, Cambridge University Press, 2020, 546 p.
- Louis M., Maertens L., *Why International Organizations Hate Politics? Depoliticizing the World*, Routledge, 2021, 222 p.
- Milani C.R.S., *Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*, Appris, 2018.
- Muldoon J., *The New Dynamics of Multilateralism: Diplomacy, International Organizations, and Global Governance*, Westview Press, 2011, 384 p.
- Pahuja S., *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*, Cambridge University Press, 2011, 309 p.
- Paquerot S., *Le statut des ressources vitales en droit international : essai sur le concept de patrimoine commun de l'humanité*, Bruylant, 2002, 272 p.

- page 142
- Petiteville, F., *Le multilatéralisme*, Montchrestien, 2009, 156 p.
 - Postel-Vinay K., *Le G20, Laboratoire d'un Nouvel Ordre Mondial ?*, Presses de Sciences Po, 2011, 176 p.
 - Rittberger V., *Global Governance and the United Nations System*, United Nations University Press, 2001, 252 p.
 - Rodiles A., *Coalitions of the Willing and International Law: The Interplay between Formality and Informality*, Cambridge University Press, 2018, 287 p.
 - Rosenau J.N, Czempiel E.-O. (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 2009, 311 p.
 - Ruggie J.G (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, 1993, 479 p.
 - Ryngaert C., *Selfless Intervention: Exercising Jurisdiction in the Common Interest*, Oxford University Press, 2020, 272 p.
 - Sassen S., *A Sociology of Globalization*, W.W. Norton, 2007, 250 p.
 - Slaughter A.-M., *A New World Order*, Princeton University Press, 2005, 368 p.

- page 143
- Strange S., *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, 1996, 218 p.
 - Tallberg J., Sommerer T., Squatrito T., Jönsson C., *The Opening Up of International Organizations: Transnational Access in Global Governance*, Cambridge University Press, 2013, 316 p.
 - Villalpando S., *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des Etats*, Presses Universitaires de France, 2005, 528 p.
 - Weiss T.G., Wilkinson R., *Rethinking Global Governance*, Polity Press, 2019, 160 p.
 - Weiss, T. G., *Thinking About Global Governance: Why People and Ideas Matter*, Routledge, 2011, 363 p.
 - Zartman I.W., Touval S. (eds), *International Cooperation: the Extents and Limits of Multilateralism*, Cambridge University Press, 2010, 274 p.
 - Zürn M., *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, Oxford University Press, 2018, 331 p.

2. Articles et contributions à des ouvrages collectifs / Articles and Book Chapters

- Albaret M., « Multilateralism under Transformation: International Organizations and 'Clubs' », *in* B. Reinalda (ed.), *Routledge Handbook of International Organization*, Routledge, 2013, pp. 512-523.
- Allison G., « The New Sphere of Influence: Sharing the Globe with Other Great Powers », *Foreign Affairs*, 2021, vol. 99, n° 2 (en ligne/on line).
- Allott P., « A Lateral View of the International System: Responding to the Collapse of Global Government », *EJIL: Talk!*, October 14, 2021 (en ligne/on line).
- Alvarez J., « Multilateralism and its Discontents », *European Journal of International Law*, 2000, vol. 11, n° 2, pp. 393-411.
- Amorim C., Lula da Silva L. I., « The Pandemic and the Challenges of the Multipolar Order: A View from the South », *India-China Institute*, 18 Mai 2020 (en ligne / on line).
- Arsanjani M.H., Reisman W.M., « The Quest for the International Liability Regime for the Protection of the Global Commons », *in* Wellens K. (ed.), *International Law: Theory and*

Practice, Essays in honor of Eric Suy, M. Nijhoff, 1998, pp. 469-492.

- Ascensio H., « Les normes produites à l'OCDE et les formes de normativité », *in* SFDI, Journée d'études de Paris, *Le pouvoir normatif de l'OCDE*, Pedone, 2013, pp. 7-23.
- Bagayoko N., « Peace Operations and Security Sector Reform (SSR) in Francophone Africa », *in* Charbonneau B., Chafer T. (eds.), *Peace Operations in the Francophone World: Global Governance Meets Post-colonialism*, Routledge, 2014, pp. 71-90.
- Benvenisti E., Downs G.W., « The Empire's New Clothes: Political Economy and the Fragmentation of International Law », *Stanford Law Review*, 2007, vol. 60, n° 2, pp. 595-631.
- Besson S., « Whose Constitution(s)? International Law, Constitutionalism, and Democracy », *in* Dunoff J.L., Trachtman, J.P. (eds.), *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, Cambridge University Press, 2009, pp. 381407.
- Besson S., « Le retour des crispations intercivilisationnelles doit nous inquiéter », *Le Monde*, 29 janvier 2022.

- Boisson de Chazournes L., Varfi K., « Intérêt collectif, lutte contre les changements climatiques et le défi de l'universalité », *in* Constantinides A., Zaikos N. (eds.), *The Diversity of International Law: Essays in Honour of Professor Kalliopi K. Koufa*, M. Nijhoff, 2009, pp. 627637.
- Brunnée J., « 'Common Interest' – Echoes from an Empty Shell? Some Thoughts on Common Interest and International Environmental Law », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1989, vol. 49, pp. 791-808.
- BurkeWhite W.W., « Power Shifts in International Law: Structural Realignment and Substantive Pluralism », *Harvard International Law Journal*, 2015, vol. 56, n° 1, pp. 1-79.
- Cai C., « New Great Powers and International Law in the 21st Century », *European Journal of International Law*, 2013, vol. 24, n° 3, pp. 755-795.
- Campbell K.M., Sullivan J., « Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China », *Foreign Affairs*, 2019, vol. 98, n° 5 (en ligne/on line).
- Charlesworth H., « International Law: A Discipline of Crisis », *The Modern Law Review*, 2002, vol. 65, n° 3, pp. 377-392.
- Chimni B.S., « International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making », *European Journal of International Law*, 2004, vol. 15, n° 1, pp. 1-37.
- Chimni B.S., « Third World Approaches to International Law: A Manifesto », *International Community Law Review*, 2006, pp. 3-27.
- Ciorciari J., « As Ukraine War Deepens Great Power Divisions, A Revitalized Non Aligned Movement Could Emerge », *The Conversation*, April 22, 2022 (en ligne/ on line).
- Crawford J., « The Current Political Discourse Concerning International Law », *The Modern Law Review*, 2018, vol. 81, n° 1, pp. 1-22.
- Cridle E.J., Fox-Decent E., « Mandatory Multilateralism », *American Journal of International Law*, 2019, vol. 113, n° 2, pp. 272325.
- Cruz S.O. « Alternative Futures of Global Governance: Scenarios and Perspectives from the Global South », *Foresight*, vol. 17, n° 2, pp. 125-142.
- Danchin P.G., « Things Fall Apart: The Concept of Collective Security in International Law », *in* Danchin P.G., Fisch-

- er H. (eds.), *United Nations Reform and the New Collective Security*, Cambridge University Press, 2010, pp. 35-75.
- De Burca G., Keohane R.O., Sabel C.F., « New Modes of Pluralist Global Governance », *New York University Journal of International Law and Politics*, 2013, vol. 45, n° 1, pp. 723-786.
 - Desai M., « Public Goods: A Historical Perspective », in Kaul I., Le Gouvel K., Conceição P. (eds.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford University Press, 2003, pp. 6377.
 - Devin G., « L'avenir du multilatéralisme : Pourquoi le multilatéralisme est-il résilient et fragile malgré tout ? », version remaniée et augmentée de la contribution faite à l'occasion du colloque *D'Henri La Fontaine à Donald Trump : la fin de l'utopie multilatéral* organisé par la Fondation Henri La Fontaine de Bruxelles, 2020, 11 p. (en ligne/on line).
 - Duarte R.S., Milani C.R.S., « Southern States in International Development Cooperation: From Contestation to Norm Conception », *The Chinese Journal of International Politics*, 2021, vol. 14, n° 4, pp. 506-529.
 - Eilstrup-Sangiovanni M., Westerwinter O., « The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Com-

plexity in Global Governance », *The Review of International Organizations*, 2022, vol. 17, n° 2, pp. 233-262.

- Farer T., Sisk T.D., « Enhancing International Cooperation: Between History and Necessity », *Global Governance*, 2010, vol. 16, no. 1, pp. 1-12.
- Fearon J., « Bargaining, Enforcement, and International Cooperation », *International Organization*, 2008, vol. 52, no. 2, pp. 269-305.
- Fitzmaurice M., « Liability for Environmental Damage Caused to the Global Commons », *Review of European Community & International Environmental Law*, 1996, vol. 5, n° 4, pp. 305311.
- Flonk D., Jachtenfuchs M., Obendiek A., « Authority Conflicts in Internet Governance: Liberals vs. Sovereignists? », *Global Constitutionalism*, 2020, vol. 9, n° 2, pp. 364386.
- Forteau M., « Regional International Law », in R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2006 (en ligne/ on line).
- Ginsburg T., « Authoritarian International Law? », *American Journal of International Law*, 2020, vol. 114, n° 2, pp. 221-260.

- Harari Y.N., « En Ukraine, la direction que va prendre l'histoire de l'humanité est en jeu », *Courrier international*, 11 février 2022 (traduction française de / French translation of « Yuval Noah Harari argues that what's at stake in Ukraine is the direction of human history », *The Economist*, February 9, 2022 – mis à jour/up-dated le 11 mars 2022/March 11, 2022).
- Hurd I., « The Case against International Cooperation », *International Theory*, 2020, pp. 1-22.
- Jaulmes A., « Le système international instable et dangereux qui émerge rappelle la fin du XIX^{ème} siècle », *Le Figaro*, 22 avril 2022.
- Johns F, « Data, Detection, and the Redistribution of the Sensible in International Law », *American Journal of International Law*, 2017, vol. 111, n° 1, pp. 57103.
- Johns F, « Governance by Data », *Annual Review of Law and Social Science*, 2021, vol. 17, pp. 5371.
- Kaul I., Le Goult K., Conceição P., « Why Do Global Public Goods Matter Today? », in Kaul I., Le Goult K., Conceição P. (eds.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford University Press, 2003, pp. 122.
- Keohane R.O., « International Institutions: Can Interdependence Work? », *Foreign Policy*, 1998, vol. 110, pp. 82-96.
- Keohane R.O., Macedo S., Moravcsik A., « Democracy Enhancing Multilateralism », *International Organization*, 2009, vol. 63, n° 1, pp. 131.
- Koremenos, B., Lipson, C., Snidal, D., « The Rational Design of International Institutions », *International Organization*, 2001, Vol. 55, no. 4, pp. 761-799.
- Koskenniemi M., « The Subjective Dangers of Projects of World Community », in Cassese A. (ed.), *Realizing Utopia: The Future of International Law*, Oxford University Press, 2012, pp. 313.
- Krieger H., « Populist Governments and International Law », *European Journal of International Law*, 2019, vol. 30, n° 3, pp. 971-996.
- Krisch N., « The Decay of Consent: International Law in an Age of Global Public Goods », *American Journal of International Law*, 2014, vol. 108, n° 1, pp. 140.
- Kumm M., « Sovereignty and the Right to be Left Alone: Subsidiarity, Justicesensitive Externalities, and the Proper

Domain of the Consent Requirement in International Law », *Law and Contemporary Problems*, 2016, vol. 79, n° 2, pp. 239-258.

- Lamy P., « Polylatéralisme ou chaos : Une conversation avec Pascal Lamy », *Le Grand continent*, 11 septembre 2020.
- Laval P.F., « Les Nations Unies et l'idée de gouvernance », *Revue générale de droit international public*, 2019, vol. 123, n° 4, pp. 849863.
- Lavenex S., « Globalization, Global Governance and the *bonum commune*: A Conceptual Investigation », *European Journal of Law Reform*, 2004, vol. 6, n° 34 pp. 371396.
- Mead W.R., « The End of the Wilsonian Era: Why Liberal Internationalism Failed », *Foreign Affairs*, 2021, vol. 100, n° 1 (en ligne/on line).
- Milani C.R.S., « The Anthropocene as a Concept and Diagnosis: Implication for Multilateralism and from Brazil's Perspective », *Global Political and Economic Realignments: Implications for Brazil – Collection of Policy Papers*, CEBRI: Brazilian Center for International Relations/Konrad Adenauer Stiftung, 2022, 20 p. (en ligne/on line).

- Milani C.R.S., « Strengthening Multilateralism and Multi-Stakeholder Partnerships in International Development Cooperation », *G-20 Policy Paper, Task Force 'Multilateralism and Global Governance'*, T-20 Italy 2021.
- Morse J.C., Keohane R.O., « Contested Multilateralism », *The Review of International Organizations*, 2014, vol. 9, n° 1, pp. 385-412.
- Mthembu P., « Restoring and Transforming Multilateralism: Role of South-South Cooperation », *Development Cooperation Review*, 2021, vol. 4, n° 2, pp. 22-28.
- Mulder N., « Au XX^{ème} siècle, les sanctions se sont souvent révélées contre-productives », *Le Monde*, 7 avril 2022.
- Ojomo E., « Regional Institutions as International Bypasses in West Africa », *Transnational Legal Theory*, 2019, vol. 19, pp. 333-354.
- Oxman B., « The International Commons, the International Public Interest and New Modes of International Making », in Delbrück J., Hein U.E. (eds.), *New Trends in International Law-making, International "Legislation" in the Public Interest: Proceedings of an International Symposium of the Kiel Wal-*

ther-Schücking-Institute of International Law, March 6 to 8, 1996, Duncker & Humblot, 1997, pp. 2160.

- Pellet A., « Legitimacy of Legislative and Executive Actions of International Institutions », in Wolfrum R., Röben V. (eds.), *Legitimacy in International Law*, Springer, 2008, pp. 63-82.
- Pellet A., « Values and Power Relations – The “Disillusionment” of International Law? », *KFG Working Paper Series n° 34, Berlin Potsdam Research Group “The International Rule of Law – Rise or Decline?”*, 2019, 13 p. (en ligne/on line).
- Peters A., « Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures », *Leiden Journal of International Law*, 2006, vol. 19, n° 3 pp. 579610.
- Petersmann E.U., « Self-Constitution of Mankind without Constitutional Constructivism? », *EJIL: Talk!*, January 4, 2022 (en ligne/on line).
- Pisani-Ferry J., « L'économie sous l'emprise de la géopolitique », *Terra Nova/Project Syndicate*, 1^{er} octobre 2021, 4 p. (en ligne/on line).
- Rosenau J., « Governance in the Twenty-first Century », *Global Governance*, 1995, vol. 1, n° 1, pp. 1343.

- Shelton D., « Common Concern of Humanity », *Environmental Policy and Law*, 2009, vol. 39, n° 2, pp. 8386.
- Soares de Lima M.R., Milani C.R.S., « Power Transition and Hegemonic Disputes between the US and China: Implications for the Design of Multilateral Organizations », *Global Political and Economic Realignments: Implications for Brazil – Collection of Policy Papers*, CEBRI: Brazilian Center for International Relations/Konrad Adenauer Stiftung, 2022, 18 p. (en ligne/on line).
- Stoll P.T., « Global Public Goods: Some Considerations on Actors, Structures and Institutions », *Global Legal Goods Working Papers n° 3*, 2011, 24 p.
- Van Aaken A., Simsek B., « Rewarding in International Law », *American Journal of International Law*, 2021, vol. 115, n° 2, pp. 195242.
- Von Bernstoff J., « New Responses to the Legitimacy Crisis of International Institutions: The Role of ‘Civil Society’ and the Rise of the Principle of Participation of ‘The Most Affected’ in International Institutional Law », *European Journal of International Law*, 2021, vol. 32, n° 1, p. 125157.

- Weiler J., « The Geology of International Law – Governance, Democracy and Legitimacy », *Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht*, 2004, vol. 64, pp. 547-562.
- Weller M., « Hope and the Gradual Self-Constituting of the Mankind », *EJIL: Talk!*, October 16, 2021 (en ligne/on line).
- Yusuf A.A., « Engaging with International Law », *International and Comparative Law Quarterly*, 2020, vol. 69, n° 3, pp. 505-519.

3. Cours / Courses

- Benvenisti E., *The Law of Global Governance*, Brill/Nijhoff, 2014, 331 p.
- Besson S., *Reconstruire l'ordre institutionnel international*, Collège de France/Fayard, 2021, 75 p.
- Daudet Y., « 1919-2019 Le flux du multilatéralisme », *RCADI*, 2020, vol. 403, pp. 14-45
- Simma B., « From Bilateralism to Community Interest in International Law », *RCADI*, 1994, vol. 250, pp. 217-384.
- Yusuf A.A., *PanAfricanism and International Law*, Brill/Nijhoff, 2014, 288 p.

4. Numéros spéciaux / Special Issues

- « La protección de bienes jurídicos », *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2012, vol. 16.
- « Symposium: Global Public Goods and the Plurality of Legal Orders », *European Journal of International Law*, 2012, vol. 23, n° 3.
- « San Francisco 2.0: Constructing a Global Governance Architecture for the 21st Century », *ASIL Proceedings of the 113th Annual Meeting*, 2019, vol. 113.
- « Symposium: International Law and Economic Exploitation in the Global Commons », *European Journal of International Law*, 2019, vol. 30, n° 2.
- « Turbulences dans le multilatéralisme », *L'économie politique*, 2020, vol. 87, n° 3.
- « Le multilatéralisme a-t-il un avenir ? », *RAMSES*, 2020.
- « Challenges to the Liberal International Order », *International Organization*, 2021, vol. 75, n° 2.
- « Insécurité collective : La crise du multilatéralisme », *Questions internationales*, 2021, n° 105.

- « Mondialisation, multilatéralisme et gouvernance globale », *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2021, vol. 22.

5. Rapports et Déclarations/Reports and Statements

- ADB, UIBE, WTO, IDEJETRO, CDRF, *Global Value Chain Development Report 2021: Beyond Production*, 2021, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/00_gvc_dev_report_2021_e.pdf
- Chancel L, Piketty T, Saez E., Zucman G., *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab, 2022, https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/Summary_WorldInequalityReport2022_English.pdf
- Commission on global security, justice & governance, « Confronting the Crisis of Global Governance », 2015, https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Commission_on_Global_Security_Justice%20_Governance_0.pdf
- Foundation for European Progressive Studies/Instituto Affari Internazionali, « Renewing Multilateralism for the 21st Century: The role of the United Nations and of the European Union », 2020, <https://www.iai.it/sites/default/files/9782930769455.pdf>
- G7 Economic Resilience Panel, « Global Economic Resilience: Build Forward Better » ("Cornwall Consensus"), 2021, <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/10/G7-Economic-Resilience-Panel-Report.pdf>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, « The Global State of Democracy Report – 2021: Building Resilience in a Pandemic Era », 2021, https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/the-global-state-of-democracy-2021_1.pdf
- International Peace Institute, *Report of the Independent Commission on Multilateralism, Pulling Together: The Multilateral System and its Future*, 2016, https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2016/09/ICM_Summary_Report.pdf
- Intergovernmental Panel on Climate Change, « Climate Change 2022: Mitigation », 2022, https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_FinalDraft_FullReport.pdf
- Intergovernmental Panel on Climate Change, « Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability », 2022, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf

- Jaguaribe A. *et al.*, « International Politics: Reorientation of Multilateralism », CEBRI: Brazilian Center for International Relations/Konrad Adenauer Stiftung, 2020, https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2020_3_5_EN_Reorgani.pdf
- Milani C.R.S., Valls Pereira L., Penna, C.C.R., Soares de Lima M.R., « Global Political and Economic Realignments: Implications for Brazil », CEBRI: Brazilian Center for International Relations/Konrad Adenauer Stiftung – Collection of Policy Papers, 2021, http://funag.gov.br/loja/download/1037-Political_Economy_of_Brazilian_Foreign_Policy_The.pdf
- Nobel Peace Prize laureates, « Normandy Manifesto for World Peace », June 4, 2019, <https://normandiepourlapaix.fr/en/manifeste-pour-la-paix>
- Secretary-General of the United Nations, *Our Common Agenda: Report of the Secretary-General*, 2021, https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf
- SteinZalai J., Görlich D., *Global Governance and the Future of International Institutions: T20 Recommandations Report*, version du 16 janvier 2020, https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2020/04/T20-Recommendations-Report_Governance-and-the-future-of-international-institutions.pdf
- Stockholm Resilience Centre, « Planetary Boundaries », <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>
- Telò M. (ed.), *Reforming Multilateralism in PostCovid Times: For a More Regionalised, Binding and Legitimate United Nations*, Foundation for European Progressive Studies, 2020, <https://www.iai.it/sites/default/files/9782930769462.pdf>
- « Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development », February 4, 2022, <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>

DANS LA MÊME COLLECTION

Alimentation / Agriculture

Anthropocène

Lutte contre la corruption

Crimes de masse et impunité

Démocratie et état de droit

Droits de la personne humaine

Énergie

Entreprises et droits de la personne humaine

Espace extra-atmosphérique

État civil

Finance internationale

Fiscalité

Gouvernance mondiale

Investissements internationaux

Migration

Défis du numérique pour le droit international

L'océan

Les ODD au-delà de 2030

Patrimoine culturel

Propriété intellectuelle

Règlement des différends

Santé

Travail

Villes en droit international

livre blanc n° 13 - Gouvernance mondiale et multilatéralisme
réalisation : 21 juin 2022
création graphique : clémence hivert - *bluclemence@gmail.com*

www.ilaparis2023.org

Consultation publique du 1^{er} septembre au 31 décembre 2022

*Veuillez noter que vos contributions
à la consultation publique devront, de préférence, être écrites en anglais.*

adi.ila2023.governance@temple.edu

