

La gouvernance mondiale : crise et redéfinitions.

Les décennies qui viennent de s'écouler ont été marquées par une prise de conscience de l'interdépendance des sociétés humaines et de la nécessité indiscutable d'une coopération pour une gestion mondiale des problèmes. D'une part, la **sécurité collective**, tant sur le plan politique, économique et financier appelle des réponses globales. D'autre part, la résolution des **questions climatiques environnementales ou sanitaires** ne peuvent s'envisager qu'à l'échelle planétaire.

C'est pourquoi est apparue la **notion de « gouvernance mondiale »** dont le but est de réduire ce qui apparaît comme un « nouveau désordre mondial ». La notion de gouvernance appartient à l'origine à u **monde de l'entreprise**. Elle désigne les processus de décision et de gestion économique, qui associent une multiplicité d'acteurs. Le mot est ensuite apparu dans le courant des années 1980 au sein des **institutions financières internationales** (FMI, Banque mondiale), dans un souci de se distinguer du terme de gouvernement, perçu comme trop vertical, trop contraignant, trop directif, trop peu participatif. Même si le terme n'est employé qu'à partir des années 1980, les bases de la gouvernance mondiale sont posées au sortir de la Seconde Guerre mondiale, quand les États-Unis et leurs alliés occidentaux mettent sur pied de nouvelles institutions, capables de maintenir un ordre international stable et durable.

Le **contenu** de la gouvernance mondiale reste complexe à établir, car les États persistent à vouloir préserver leur souveraineté et leur rôle, même s'ils acceptent des institutions de gouvernance internationale.

Historiquement, un certain nombre d'**institutions et de structures** ont cherché à participer à la mise en place d'une gouvernance mondiale : **le système onusien reste le modèle de référence, avec ses évolutions et ses limites**. Toutefois, ce modèle est concurrencé par des systèmes qui font la part belle aux puissances : **système des « G », ou diplomatie de clubs**.

Aujourd'hui, se pose la question d'une **redéfinition de la gouvernance mondiale** face aux défis multiples du XXI^e siècle.

I. Le rêve malmené d'une gouvernance universelle

A. L'ONU, organe de référence d'une communauté internationale

1) La mise en place d'une gouvernance multilatérale

C'est la **SDN**, en 1919, qui initie pour la première fois l'idée de la gouvernance mondiale par des organisations intergouvernementales permanentes. Même si les seuls acteurs sont des États, c'est un changement très important dans les relations internationales. Mais les espoirs d'une gouvernance renouvelée par la SDN sont déçus : d'abord, par l'absence de certaines puissances de premier ordre comme les États-Unis, la Russie (y entre en 1934, est exclue en 1939 du fait du pacte germano-soviétique) et l'Allemagne (y entre en 1925, mais départ décidé par le régime nazi en 1933) ; puis par la dégradation des relations internationales provoquée par la crise des années 1930. *Voir cours « Le monde en 1939 ».*

En 1945, *diapo/rappel*, **l'ONU** relance cette idée de « *la paix par le droit* » et d'une communauté internationale. En 1945, l'ONU rassemble les États victorieux de la Seconde Guerre mondiale et compte 51 membres. Elle connaît ensuite un élargissement important et rapide avec l'entrée des anciennes colonies : l'ONU compte déjà plus de 150 membres en 1980 et aujourd'hui, avec 193 membres, elle regroupe la presque totalité des États du monde. **Il n'y a pas d'organisation plus représentative à l'échelle mondiale**, puisqu'un seul État pleinement reconnu n'en fait pas partie (le Vatican, statut d'État observateur depuis 1964). Or, c'est bien la qualification reconnue d'État (et non de nation) qui permet une représentation. Chaque État membre a un ambassadeur permanent au siège de l'ONU à New York.

Au-delà de sa représentativité, c'est dans son **fonctionnement**, *diapo/rappel*, que l'ONU **incarne cette communauté internationale** :

- Par la règle de l'égalité (un État = une voix) qui préside à l'assemblée générale, quel que soit le poids de cet État ;
- Les **résolutions** qui sont votées (règle de la majorité) engagent les États, restreignent leur

souveraineté.

→ Les décisions votées au sein de l'Assemblée générale, à la majorité simple des États, ne sont que des **recommandations**. Elles ne sont donc pas juridiquement contraignantes ; à l'exception des résolutions qui portent sur l'admission de nouveaux membres (cf. Taïwan/RPC en 1971) et sur les questions budgétaires. Dans ces deux cas, les résolutions sont adoptées à la majorité des 2/3 car, pour celles-ci, l'Assemblée générale a le dernier mot.

→ Les résolutions votées au conseil de sécurité de l'ONU sont elles juridiquement contraignantes. Droit de véto pour les membres permanents.

- Par la **multiplication des missions et des domaines d'intervention** de l'ONU, à travers ses différentes agences, *diapo* : si le maintien de la paix reste le cœur de sa mission, elle intervient très vite et de plus en plus dans les questions sociales (UNESCO 1945, FAO 1945, UNICEF 1946,), les questions économiques et de développement (PAM 1961, CNUCED 1964, PNUD 1966, OMD 2000), les questions médicales (OMS 1946, ONUSIDA 1996) et environnementales (PNUE 1972). Ce sont ainsi 24 agences spécialisées qui composent le système onusien. Ces agences reflètent la multiplicité des sujets traités : développement, lutte contre la pauvreté, illettrisme, questions environnementales, etc...
- Par la mise en place de **grands programmes appuyés sur des contrats d'objectifs** : Objectifs du Millénaire pour le développement, *diapo* (OMD, 2000 : les dirigeants mondiaux s'engagent à combattre la pauvreté, la faim, la maladie, l'illettrisme, la dégradation de l'environnement et les discriminations à l'égard des femmes), Objectifs du développement durable (ODD, 2015, appelé « Agenda 2030 » car horizon 2030), *diapo*.

2) Les limites de la gouvernance onusienne apparaissent précocement

- La limite la plus connue est la **situation des 5 membres permanents** du Conseil de sécurité (le P5 : *Permanent 5*) qui rompt avec le principe d'égalité fondateur de l'ONU dès sa création ; l'ONU a été particulièrement critiquée pour son inefficacité pendant la Guerre froide, durant laquelle l'opposition Est-Ouest bloquait toute décision. Le P5 n'a jamais connu de modifications.
- L'autre atteinte est le fait que les institutions économiques mises en place en 1945 – et originellement considérées comme faisant partie du même dispositif -, institutions dites « de Bretton Woods », ont accaparé **la direction du champ économique** au détriment de l'ONU elle-même. Or, ces institutions n'ont pas le même fonctionnement : ici, les votes sont proportionnels au financement attendu de chaque État, financement proportionnel à sa richesse. En quelque sorte, le poids politique de chaque État correspond à son PIB. Les pays du tiers-monde ont tenté de remettre l'ONU dans le débat économique : c'est ainsi que se crée le « **Groupe des 77** », en **1964**, qui regroupe des pays en développement qui dénoncent « *la détérioration des termes de l'échange* ». « *Traid, no aid* » (du commerce, pas de l'assistance ; un commerce juste plutôt qu'une assistance financière) résume l'économiste argentin Raúl **Prebisch** (*diapo*) qui préside la **CNUCED**, conférence des nations unies sur le commerce et le développement, née en **1964**, qui siège à Genève. Cet organisme vise à intégrer les pays en développement dans l'économie mondiale de façon à favoriser leur essor. Organisme intergouvernemental permanent, la CNUCED compte 193 États membres. La CNUCED cherche à affirmer la cohésion des pays du Sud autour d'une revendication majeure : des échanges commerciaux rééquilibrés. En effet, les pays du tiers-monde considèrent alors que les principes libéraux fixés par le GATT ne répondent pas à leurs problèmes spécifiques. En 1969, la démission soudaine de Prebisch révèle son agacement devant les échecs et limites de la CNUCED. De fait, si l'organisation est parvenue à imprimer une problématique Nord-Sud dans les rapports internationaux, elle n'a pas su impulser la coopération souhaitée. Les relations entre pays développés et pays en développement demeurent déséquilibrées. La CNUCED a soulevé de nombreux espoirs, vite déçus : lors de la 4^e conférence des non-alignés à Alger en 1973, la CNUCED est dénoncée comme un instrument de domination du Nord. Les non-alignés appellent à l'instauration d'un « *Nouvel ordre économique international* » qui fait l'objet en 1974 d'une résolution de l'ONU, mais qui reste lettre morte, faute d'un ralliement des pays

riches. Quel contenu ? Ce programme propose différentes orientations concernant les matières premières, le financement du développement, l'industrialisation, les transferts de technologie, le contrôle de l'activité des firmes multinationales. Le NOEI est réaffirmé par l'ONU en 2012.

B. Les institutions de Bretton Woods, une inclinaison libérale de la gouvernance mondiale.

Les institutions nées de Bretton Woods n'ont pas le même fonctionnement que l'ONU. Ici, pas de principe d'égalité démocratique : au FMI, à la Banque mondiale et au GATT, puis à l'OMC à partir de 1995, ce sont les principes américains qui s'imposent, fondés sur la libéralisation.

Ainsi, le FMI se fait l'organe de promotion des politiques économiques libérales chères à **l'école de Chicago** dans les années 1970 (vision libérale de l'économie, libre marché, opposition au keynésianisme) et aux disciples de **Milton Friedman** (prix Nobel d'économie en 1976, grande figure de cette école, *diapo*). Le « **consensus de Washington** » (1989), énoncé par l'économiste britannique **John Williamson**, impose aux pays endettés la mise en place des **politiques d'ajustements structurels (PAS)** autour de quelques grands principes : libéralisation (ouverture des marchés), privatisation des services publics, dérèglementation (alléger, voire supprimer, les réglementations qui pèsent sur les entreprises), réduction des dépenses sociales (éducation, santé...), permettant d'avoir accès à des prêts.

Les pays que le FMI consent à aider, étranglés par la dette, n'ont pas d'autres choix que de se plier aux exigences du FMI et des « *Chicago boys* », souvent avec l'assentiment des élites locales qui approuvent ces politiques de rigueur et d'économies budgétaires au détriment des classes populaires. Ce poids exorbitant du FMI fait dire à **Mark Mazower** (*diapo*, historien britannique, *Governing the world, the history of an idea*, 2012, a aussi travaillé sur l'Europe, la Grèce, les Balkans) que le FMI est le principal artisan du « *véritable nouvel ordre économique international* », toujours dominé par les pays riches.

C. Le « système des G »

Au cours des années 1970, le contexte est aussi celui de tensions économiques, provoquées par l'accélération de la mondialisation : instabilité monétaire, premier choc pétrolier en 1973, rivalités commerciales. Les grandes puissances occidentales se sentent fragilisées par la compétition avec le monde communiste et par les revendications du tiers-monde. La **diplomatie de groupe** est créée dans le but de prendre position en cercle restreint sur les problèmes internationaux. Il s'agit de mettre en place des consultations restreintes, sans structure propre, sans siège, sans compétences juridiquement définies, à la différence de l'ONU, du FMI ou de la Banque mondiale.

Historiquement, c'est dans la foulée du premier choc pétrolier en **1973** qu'un **G5** se crée de manière informelle par des discussions entre des représentants des États-Unis, de la RFA, du Japon, du Royaume-Uni et de la France, auxquels s'ajoute l'Italie, sur l'initiative du président français V. Giscard d'Estaing, *diapo*, lors du premier sommet de l'organisation au château de Rambouillet en **1975**. Le **G6** est né et il devient **G7** en **1976** avec l'ajout du Canada. Dès **1977**, la **CEE** participe en tant qu'invitée. La Russie rejoint le groupe après la fin de la Guerre froide (**G8, 1998**). Ce groupe est désigné comme « le groupe des pays les plus industrialisés » de la planète, voire comme le groupe des « pays les plus riches du monde ». Mais la Russie est ajoutée pour son influence politique, plus que pour son poids économique et financier. Il s'agit de former un « club » qui incarne un leadership politique efficace, outil permettant aux grandes puissances de coopérer, de lancer des initiatives, pour répondre aux urgences du monde, bien plus efficacement, estiment ses membres, que ne le font les organisations internationales. Quels sont les critères de l'efficacité ?

- **Format restreint**, par opposition aux grandes réunions internationales alourdies par le nombre de participants.
- **Acteurs : mobilisation directe des chefs d'État et de gouvernement**, jugés plus aptes à incarner la coopération internationale que des « bureaucraties ». Organisme flexible, pas de secrétariat permanent ni de statut juridique.
- **Mode de coordination très souple vis-à-vis des souverainetés nationales**. Les décisions n'impliquent pas de contrainte juridique, il s'agit de « directives », d'« orientations » que les

États membres s'engagent à appliquer, et que les autres gouvernements sont invités ou encouragés à adopter à leur tour, mais sans vérification ou contrôle.

En mars **2014**, à la suite du rattachement de la Crimée à la Russie, celle-ci est suspendue, d'où le **retour au G7**.

Le G7/8 se réunit annuellement, sa présidence et le lieu de réunion sont tournants. Le **49^e sommet du G7** s'est tenu en mai 2023 au Japon, à Hiroshima. *3 diapos* : 9 participants car deux représentants de l'UE. Parallèlement au sommet, des réunions ministérielles (santé, éducation, énergie, environnement, justice, etc.) La plus connue et la plus suivie est celle des ministres de l'économie : **le G7 finances**. Lors des crises internationales graves, les ministres des Affaires étrangères du G7 se réunissent parfois en urgence, par exemple en mars 2022 à propos de la situation en Ukraine. *Diapo*.

Quelles **critiques** ? Les engagements pris sont souvent **modestes** en regard du retentissement médiatique des sommets, mis en scène par les pays hôtes et relayés par les médias en raison du caractère sensationnel de ces réunions des principaux dirigeants de la planète. Se pose aussi la question de la **réalisation** de ces engagements qui se diluent souvent avec le temps.

Face aux critiques concernant le caractère restreint du groupe et l'« entre-soi », les membres du G7 ont pris l'habitude de procéder à des **invitations** lors de leurs sommets. À partir du début des années 2000, l'ONU, le FMI, la Banque mondiale ou l'OMC ont été conviés « *en marge* » des sommets du G7. Dans le même esprit, en 2002, un groupe de pays africains est invité dans le cadre d'un « Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique » (NEPAD) ; et à partir de 2005, c'est au tour des pays émergents (Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud, Mexique). Pour le dernier sommet du G7 : voir *diapos*.

Le G7 est également contesté par les **mouvements altermondialistes** qui l'accusent de vouloir diriger le monde et de s'en partager les richesses, en imposant une orientation néolibérale, *on y reviendra*.

II. Le fonctionnement actuel de la gouvernance mondiale : un archipel complexe

A. La naissance du G20

Très vite, le G7 a été contesté pour sa taille restreinte. Les revendications des pays émergents, des « petits » pays développés, des pays pétroliers, voire des pays du sud, finissent par conduire à la création du G20.

En 1999, en marge du G7 de Washington, naît l'idée du **G20**. Le but de ce nouveau groupe est de créer des possibilités de dialogues entre pays industrialisés et pays émergents, de favoriser la concertation internationale, sur le principe d'un dialogue élargi tenant compte du poids économique croissant pris par un certain nombre de pays. En **2008**, se tient le premier **G20** à Washington.

Les **pays membres** (*diapo/carte*) sont les pays du G7, la Russie, des émergents (Chine, Afrique du Sud, Inde, Brésil, Mexique, Turquie, Argentine, Indonésie), des « économies avancées » (Arabie Saoudite, Australie, Corée du Sud), et l'UE. Le G20 tire sa légitimité de la puissance de ses membres, qui représentent plus de 80% du PIB mondial, 75 à 80% du commerce et les 2/3 de la population mondiale (en 2021). Cependant, le consensus y est fragile, car la cohésion idéologique y est moins forte qu'au G7. Le G20 regroupe des États dont les ambitions, les régimes politiques, les visions de la gouvernance mondiale sont très hétérogènes. En 2023, ajout de l'Union Africaine, 21^e membre.

La composition du G20 résulte d'un arbitrage entre poids économique et représentation géographique. Ainsi, des pays qui auraient pu prétendre, par leur poids dans l'économie mondiale actuelle, à une place au G20 n'ont pas été retenus : l'Espagne, et à un degré moindre les Pays-Bas, la Pologne, la Belgique, la Suède et la Suisse, bien que leurs PIB soient parmi les vingt premiers mondiaux, n'ont pas été retenus (mais les cinq premiers participent indirectement *via* l'Union européenne, et l'Espagne a un statut d'invité permanent).

Diapo : les cercles concentriques du G20.

Il faut ajouter que le G20 donne également une **place permanente aux grandes institutions internationales** (ONU, FMI, Banque mondiale, OMC, OCDE), qui ont le statut d'« invitées permanentes ». C'est là une grande nouveauté du G20 : ce ne sont plus les clubs qui font partie des organisations internationales, qui s'y insèrent, mais l'inverse, les organisations internationales qui font

partie du club. Ainsi, l'ONU, qui est créée en 1945 comme outil de coopération internationale, se fonde ainsi dans le G20, son *leadership* est dilué. Le G20, de ce point de vue, inverse la perspective.

Les pays présidant le G20 (le Brésil en 2024, présidence annuelle tournante) ont par ailleurs toute latitude pour **inviter** qui ils souhaitent aux sommets du G20 : États, organisations régionales, acteurs non gouvernementaux (ONG, syndicats, *think tanks*, *lobbies*...).

Ainsi, en pratique, le G20 regroupe donc bien plus que 20 interlocuteurs.

Le « système des G » favorise donc la concertation, nécessaire au regard des situations de crise actuelles, mais dans une **pratique qui reste oligarchique**, et en **empilant des structures complexes**, difficilement lisibles pour les citoyens.

Le 18^e congrès du G20 s'est tenu en septembre 2023 à New Delhi. *Diapo*.

Ajoutons que les **sommets des BRICS**, depuis 2009, sont conçus comme le pendant du G7 dont ils imitent les codes. *Voir chap. monde actuel*. En 2014, les BRICS ont créé la NBD, *Nouvelle Banque de développement*, qui siège à Shanghai, et dont l'action est similaire aux organes de Bretton Woods, FMI et Banque mondiale, sans les injonctions aux réformes structurelles, ni un pouvoir de blocage similaire à celui des États-Unis. Mais elle demeure faiblement dotée et globalement inefficace. On rappellera aussi les difficultés dans la mise en place d'un véritable multilatéralisme, du fait notamment de la méfiance suscitée par la Chine.

B. Des acteurs et structures démultipliés

1) La pratique des groupes restreints

Tout d'abord, G7/G8 et G20 fonctionnent comme de véritables poupées russes, créant eux-mêmes de nouveaux groupes de travail en leur sein. Par exemple, les G7 finances et les G20 finances regroupent les ministres des finances, et les G20 sociaux réunissent les ministres de l'emploi.

Ensuite, le G7 est à l'origine de la création de nouveaux groupes. Par exemple, le **GAFI**, Groupe d'action financière, est créé en **1989** par le G7 pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il rassemble aujourd'hui 39 États membres et plusieurs dizaines d'« observateurs », institutions régionales ou internationales (dont FMI, Banque mondiale, ONU...).

L'ONU entretient cette pratique des groupes restreints, et d'emblée en 1945 avec le **P5**. On pense aussi au **G77**, créé en 1964, *voir chap. Guerre froide*, qui compte aujourd'hui 134 membres et incarne la volonté des pays en développement de faire peser la « pression du nombre ». Son action demeure limitée tant le groupe est hétérogène.

De nombreuses crises donnent naissance à des « groupes de contact » :

- Depuis 2002, le **Quartet (ou Quatuor) pour le Moyen-Orient**, groupe formé de 4 entités pour réaliser une médiation entre Israéliens et Palestiniens : États-Unis, Russie, Union Européenne et ONU (très critiqué car produisant des rapports jugés inopérants et inutiles).
- Le **P5 +1** (l'Allemagne), à l'origine de l'accord nucléaire avec l'Iran en 2015.

De même, à l'**OMC**, qui a connu un élargissement croissant, les négociations s'organisent entre **groupes d'États** rassemblés par zones géographiques, par situations économiques, ou par intérêts. Ces groupes parlent d'une seule voix. Par exemple :

- Le **PEV**, groupe des « petites économies vulnérables », 32 membres de l'OMC qui ne représentent qu'une petite part du commerce mondial et qui cherchent à obtenir, dans le cadre des négociations, des flexibilités et un traitement spécial et différencié. Parmi eux : Bolivie, Guatemala, Mauritanie, Mongolie...
- Le **groupe de Cairns** (du nom de la ville australienne où il est né) réunit les 19 grands exportateurs agricoles, groupe hétéroclite aussi bien au niveau géographique qu'au niveau économique (Afrique du Sud, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Paraguay, Philippines, Pérou, Thaïlande, Uruguay, Viet Nam). En réaction au protectionnisme persistant de la part de l'Union européenne (PAC) et des États-Unis, ces pays cherchent à libéraliser le marché agricole

mondial.

- Le groupe des **pays en développement sans littoral**, 26 membres.

Liste complète : https://www.wto.org/french/tratop/f/dda/f/negotiating_groups.f.htm#grp009

2) La gouvernance multi-acteurs

La gouvernance mondiale n'est plus seulement l'affaire des États : on observe la montée en puissance d'acteurs non étatiques dans la gouvernance mondiale.

Les **firmes transnationales** font entendre leur voix. Leur poids est considérable : elles génèrent à elles seules 80% des échanges internationaux, les plus grandes (comme les GAFAM) pèsent d'un poids supérieur à la plupart des États du monde. Le monde des affaires, se réunit au **Forum économique mondial de Davos** (voir chap. 1), devenu un rendez-vous international majeur. Il réunit tous les ans en janvier (depuis 1971), en Suisse, des dirigeants d'entreprise, mais aussi des responsables politiques du monde entier ainsi que des intellectuels et des journalistes, afin de débattre les problèmes les plus urgents de la planète.

Les **ONG** prennent leur part de la gouvernance mondiale. Une quarantaine d'ONG sont reconnues à l'ONU en 1945, 700 en 1992, plus de 5000 aujourd'hui. Omniprésentes dans les débats internationaux, elles renoncent à la posture de neutralité adoptée par les ONG traditionnelles (la Croix Rouge) pour se montrer critiques envers les États. Cf. Médecins sans frontières, Oxfam, *Human Rights Watch*. D'autres fournissent une expertise, qui permet à la fois de médiatiser certains problèmes internationaux, et de donner des pistes pour faire en sorte que les États ou les organisations internationales les surmontent. Elles participent ainsi à la formulation d'un *soft law*, « droit mou/souple » : textes qui se contentent de conseiller, sans poser d'obligation juridiquement sanctionnée. Certaines ONG sont ainsi des groupes de pression qui peuvent par leurs actions influencer le cours du monde.

→ *International Crisis Group*, créée en 1995, dont la mission est de prévenir et d'aider à résoudre les conflits grâce à un travail de recherche sur le terrain, des analyses et des recommandations indépendantes. Née dans le contexte des conflits en Somalie, au Rwanda et en Bosnie au début des années 1990. L'ICG réalise un gros travail auprès de gouvernements, d'organisations internationales (ONU, UE, Union africaine) et d'autres acteurs influents pour attirer leur attention sur les risques de conflits et leur présenter des recommandations. L'ICG publie chaque année une centaine de rapports, ainsi qu'un bulletin mensuel d'alerte (voir le site internet, <https://www.crisisgroup.org/>). Son président entre 2018 et 2021 est l'américain **Robert Malley**, *diapo*, avocat, politologue et spécialiste de la résolution des conflits, principal négociateur de l'accord nucléaire iranien de Vienne en 2015, nommé émissaire spécial pour l'Iran par Joe Biden en janvier 2021. Depuis : Comfort Ero, Kenya.

L'activisme des ONG explique qu'on leur fasse désormais une place : elles sont consultées par le conseil de sécurité de l'ONU, l'OMC, le G7 ou le G20 ; elles sont présentes aux grandes rencontres internationales. Donc, même si elles ne prennent pas part au processus de décision, elles l'influencent, elles incarnent la pression de l'opinion publique (parfois transnationale) dont les grands acteurs doivent tenir compte.

Depuis les années 2000, on voit se multiplier les **partenariats multi-acteurs**, qui mêlent organisations internationales, États, entreprises, fondations, *think tanks*, universités, ONG, syndicats... Le principe est celui d'une **gouvernance horizontale**.

Par exemple, le **Forum sur la gouvernance de l'Internet (IGF)**, *diapo*, créé en 2005, plate-forme mondiale multipartite (États, entreprises médias privées, programmeurs, universitaires, associations...) qui se réunit annuellement, et vise à faciliter les échanges sur la gouvernance de l'internet. Les derniers : Éthiopie en 2022, Japon en 2023. Son statut est hybride et ambigu : créé à l'initiative de l'ONU, donc mandat public, ce forum bénéficie de financements privés. Il tient donc à la fois de l'organisation internationale et du lobby. De plus, les États les plus puissants y disposent de forts leviers d'influence ou de blocage : au sein de l'IGF, les États-Unis ont une très forte influence, à laquelle contribuent les GAFAM. C'est pour cela que Chine et Russie refusent d'y participer.

Mêmes problématiques pour l'alliance **GAVI, Global Alliance for Vaccines and Immunisation**, *diapo*, fondée en 2000, partenariat des secteurs public et privé, qui a pour but d'accélérer les progrès de la vaccination dans les pays les plus pauvres. Y participent l'OMS, l'UNICEF, la Banque mondiale, des fabricants de vaccins, et de grands donateurs privés tels que la Fondation Bill-et-Melinda-Gates.

C. Une gouvernance fragmentée : l'exemple de l'environnement

L'environnement est un champ de coopération internationale né à la suite de la **conférence de Stockholm de 1972**, organisée par l'ONU (officiellement « conférence des Nations Unies sur l'environnement »), suivie des **Sommets de la Terre**, rencontres décennales ayant pour but de définir les moyens de stimuler le développement durable au niveau mondial (Nairobi 1982, Rio 1992, Johannesburg 2002, Rio 2012). Le dernier s'est tenu à Stockholm, en juin 2022, pour l'anniversaire des 50 ans. *diapos.*

La gouvernance de l'environnement est **fractionnée** entre plusieurs dizaines d'organisations internationales : agences de l'ONU (et surtout le Programme des Nations Unies pour l'Environnement – PNUÉ, né en 1972), groupes d'experts comme le GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 1988, financé par les États membres de l'ONU, sur la base du volontariat, *diapo*), ONG nombreuses, G7, G20, *etc.*

Ces instances ne se fondent pas sur un droit unifié. Près de **500 AME**, accords multilatéraux sur l'environnement, ont été signés, sous l'égide de l'ONU, depuis la Conférence de Stockholm. Il s'agit de traités passés entre plusieurs États (plus de 2 à chaque fois), qui visent à protéger l'environnement. Pourtant, ces AME se font sans coordination, sans hiérarchisation entre eux, la plupart ne prévoient pas de sanctions, ou peuvent interférer avec les règles du commerce mondial, certains principes de l'OMC, lois ou normes locales...

Difficile aussi de dégager un consensus, d'autant plus que les positions climatiques des États sont très variées selon leur histoire, leurs intérêts, leur niveau de développement ; que les *lobbies* sont forts ; que les climatosceptiques font entendre leur voix dans les médias.

Cf. le **protocole de Kyoto, 1997**, entrée en vigueur 2005, visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ratifié par la majorité des États, mais pas par les États-Unis. *Diapo/carte*

De même, **l'accord climatique de Paris (2015)**, à l'issue de la **COP21** (21e conférence des parties, série de conférences sous l'égide de l'ONU, COP1 à Berlin en 1995, COP28 à Dubaï, *diapo*). Cet accord a été jugé à la fois trop timoré par de nombreuses ONG et trop contraignant par des politiques. Premier accord international sur le climat à caractère universel, quel contenu? Sur la base de rapports scientifiques, l'objectif commun est de contenir d'ici 2100 le réchauffement climatique (limiter à 2 °C l'augmentation de la température mondiale au cours du siècle, tout en cherchant des moyens de ramener cette augmentation à 1,5 °C). Par ailleurs, est proclamé l'objectif de la neutralité carbone, à savoir l'équilibre entre les émissions de gaz à effet de serre et la compensation permise par les puits ou réservoirs de carbone, comme les forêts. Le texte incite en outre les pays développés à soutenir les efforts des pays en développement. Souvent décrit comme le meilleur accord possible eu égard aux intérêts nationaux divergents, il est toutefois critiqué sur quelques points. Accord contraignant, il n'est pas assorti de mécanisme coercitif ou de sanctions, mais le principe de transparence impose régulièrement aux États parties de rendre compte de leurs émissions et des efforts fournis pour atteindre les objectifs communs. Un bilan collectif est également prévu tous les cinq ans à compter de 2023. Une autre critique souligne le fait qu'en raison des compromis nécessaires, le pétrole ou le charbon ne sont pas mentionnés. En 2017, sous l'impulsion de Donald Trump, les États-Unis – le plus important émetteur de gaz à effet de serre après la Chine (qui a ratifié) – dénoncent l'accord. Joe Biden le réintègre en 2021. L'Iran n'a pas ratifié l'accord, le pays est un grand émetteur de gaz à effet de serre. **Le développement durable et la gouvernance mondiale sont donc toujours soumis à la géopolitique et aux décisions des grandes puissances.** Aujourd'hui 191 ratifications + l'UE.

On peut prendre d'autres exemples, cf. la **question des migrants et le millefeuille de structures**, *diapo*, souvent concurrentes, pour y répondre (ce qui nuit à l'efficacité et la cohérence d'ensemble) : le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (1950) ; l'OIT (qui existe déjà au sein de la SDN) pour les travailleurs migrants ; l'OIM (organisation internationale pour les migrations, 1951) pour le continent américain ; le département des affaires économiques et sociales (pour les statistiques) ; l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (pour la traite et le trafic d'êtres humains), voire d'autres encore pour les réfugiés climatiques. Adopté en **2018**, le « Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », dit **Pacte de Marrakech**, adopté par l'ONU, entend assurer une meilleure protection des migrants au plan international, tout en préservant la

souveraineté des États sur leur politique migratoire. Incitatif, il n'est pas contraignant : l'ONU n'impose aucune politique migratoire à ses États membres, et son seul but est d'assurer le respect des droits humains. La Hongrie (PM : Viktor Orban depuis 2010) a fustigé « une grave erreur » et brandi la menace de nouveaux flux massifs de migrants dans le monde affectant la sécurité. De nombreux États ont mis l'accent sur l'impératif de respect de la souveraineté en rejetant le principe d'un droit à la migration, et en insistant sur la nécessité de distinguer migrants réguliers et migrants irréguliers. La recherche d'un consensus international pour gérer les migrations s'avère un exercice difficile.

III. Failles, contestations et projets de réforme de la gouvernance mondiale

A. La démocratie internationale, défi inatteignable ?

1) L'ONU contestée

Critique récurrente contre l'ONU : une organisation trop complexe, superposant des agences aux fonctions redondantes ou opaques, les divergences d'intérêts entre États très divers (taille, richesses, ambitions), soumis aux pressions des FTN et des ONG. Trop lourde, trop bureaucratique, l'ONU apparaît impuissante.

Les OMP sont également critiquées. *Voir chap. monde actuel* : la dégradation de la situation sécuritaire, particulièrement au Moyen-Orient, montre l'impuissance de l'ONU à régler des conflits majeurs, comme la guerre civile en Syrie. La **mission de supervision des Nations unies en Syrie (MISNUS)** est une mission de maintien de la paix en Syrie, dans le cadre de la guerre civile. Elle ne dure que d'avril à août 2012 : à la suite de l'escalade du conflit, le personnel des Nations unies est retiré et la mission est suspendue. Le **Fonds humanitaire de l'ONU pour la Syrie** a été créé en 2014. Rappelons qu'au conseil de sécurité de l'ONU, Russie et Chine soutiennent le régime de Bachar el-Assad. La présence de ses Casques bleus s'éternise sur nombre de terrains sans garantir une paix durable et pire, les « soldats de la paix » se voient accusés d'abus sexuels comme en Centrafrique en 2015 et 2016, ou responsables d'une épidémie de choléra comme en Haïti en 2010. Un grand nombre de missions ont provoqué de vives tensions avec les communautés locales.

L'ONU conserve comme seul véritable levier de coercition un Conseil de sécurité à 5 membres. D'où de grands débats : ce modèle est-il compatible avec la promesse d'un monde multilatéral ? On reproche à l'ONU un **multilatéralisme de façade**, qui cache une réalité plus inégalitaire, avec un Nord qui finance et un Sud qui fournit les troupes, donc une inégale distribution des responsabilités. Cf. la liste des effectifs par pays au 31 mars 2019 : sur un total de 89 261 personnes déployées, le trio de tête des pays fournisseurs de troupe comprend l'Éthiopie (7 519 personnels engagés), le Bangladesh (6 614) et le Rwanda (6 546). *Diapo* : effectifs en 2018.

Le **défi d'une justice internationale** semble également difficile à relever pour l'ONU. L'ONU a d'abord expérimenté la formule des tribunaux spéciaux (pour l'ex-Yougoslavie en 1993, TPIY, pour le Rwanda en 1994, TPIR, *voir chap. 90*). En 1998, la **convention de Rome** fait franchir une étape considérable : pour la première fois, les statuts d'une **juridiction pénale permanente** sont adoptés. C'est la **CPI**, cours pénale internationale, créée en 2002, dont la compétence est universelle. Elle siège à La Haye. Elle est cependant critiquée, notamment parce que les accusés qui y sont jugés sont majoritairement issus d'États faibles et isolés, en particulier africains (cf. le soudanais Omar el-Bechir, qui doit y comparaître). Certains menacent de s'en retirer, le Burundi l'a fait en 2017. L'ONG *Amnesty International* estime que la CPI manque de crédibilité car elle refuse de s'en prendre aux grandes puissances. La justice internationale a toujours la réputation de ne s'appliquer qu'aux faibles.

De plus, si 123 États ont à ce jour ratifié le statut de Rome, des pays majeurs ne l'ont toujours pas fait : États-Unis, Russie, Chine, Inde ou Arabie Saoudite, qui ne reconnaissent pas la compétence de la CPI, de même qu'une grande partie des États du monde arabo-musulman. Trump avait même engagé des sanctions (poursuites, interdiction du territoire américain) contre des juges et procureurs de la CPI poursuivant des Américains, sanctions levées par Biden. Washington reste cependant farouchement opposé à deux enquêtes de la CPI : celle sur les agissements d'Américains en Afghanistan, et celle sur les agissements de l'armée israélienne, du Hamas et d'autres groupes armés lors de la guerre de Gaza en 2014 - enquête officiellement ouverte en mars 2021. Le procureur de la

CPI est depuis 2021 le britannique (écossais) **Karim Khan**. *Diapos : Le Monde*, mars 2023, enquête en Russie et mandat d'arrêt contre Vladimir Poutine (éditorial du 20 mars 2023).

Enfin, l'ONU forge et utilise des concepts qui font débat : **droit d'ingérence humanitaire, responsabilité de protéger (R2P)**.

Le concept de **droit d'ingérence humanitaire**, utilisé de longue date par les ONG (Médecins sans Frontières au Biafra), est invoqué par l'ONU à partir de 1990, dans le contexte post-Guerre froide. Alors que la Charte de l'ONU a pour grand principe la souveraineté étatique, ce droit d'ingérence autorise un droit de regard en cas de conflit intra-étatique. Le 14 décembre 1990, à New York, l'Assemblée générale des Nations Unies vote à l'initiative de la France une résolution qui légitime le « droit d'ingérence humanitaire », soit la possibilité pour l'ONU de secourir des populations menacées par leurs propres gouvernants, et au besoin par les armes. « *Le temps de la souveraineté absolue et excessive est révolu* », lance le secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros Ghali (de 1992 à 1996). C'est là une **inflexion majeure**. Ce droit d'ingérence, humanitaire *on l'a vu*, a justifié par exemple les interventions en Somalie (1992) et en Libye (2011).

Défini en 2001, et adopté en **2005**, le concept de « **responsabilité de protéger (R2P)** » (*diapo*, Qsj, 2015) engage l'ONU à agir pour les populations civiles victimes d'exactions diverses (crimes de guerre, nettoyage ethnique, génocide). Selon l'ONU, si un État échoue dans sa responsabilité de protéger sa population des crimes de génocide, crimes contre l'humanité, nettoyage ethnique et crimes de guerre, la communauté internationale a la responsabilité d'intervenir. La R2P s'inscrit dans la lignée du droit d'ingérence, mais son champ est plus précis, elle implique une volonté de prévenir les conflits et de reconstruire les sociétés, alors que le droit d'ingérence humanitaire est centré sur la protection des convois humanitaires.

Ces concepts sont contestés, notamment accusés d'entretenir des formes de néocolonialisme envers les pays du Sud. Pour les dénonciateurs, l'intervention et l'aide des pays occidentaux ne doit pas faire oublier que ces mêmes pays soutiennent une mondialisation libérale qui affaiblit les États en voie de développement.

Cf. Interview de Roni Brauman, *Le Monde*, janvier 2022.

2) Les critiques de la « diplomatie des clubs »

Cf. la réflexion de Bertrand Badie, spécialiste français des relations internationales, dans *La diplomatie de la connivence*, 2011, *diapo*. Il considère qu'une gouvernance véritablement globale ne peut être qu'élargie. Or, il souligne que G7 et G20 répugnent à l'élargissement. Leurs membres ne cooptent de nouveaux participants qu'au compte-gouttes, et privilégient ainsi la « diplomatie de la connivence » au débat ouvert. Pour Bertrand Badie, le système international continue d'obéir à une **logique oligarchique** qui voit une poignée de pays riches s'arroger le droit de régir les affaires de la planète. Dans cet ouvrage, Bertrand Badie critique le peu de réalisations concrètes des G7 et G20, donc une gouvernance fort peu efficace, contrairement aux ambitions affichées. Il explique enfin que la diplomatie de club renforce la contestation des acteurs exclus, évoquant « *l'incroyable entêtement oligarchique qui, de G8 en G20, du P5 en groupes de contact de toute sorte, cède à l'illusion du directoire du monde [...]. Toute aristocratie chancelante suscite un tiers-état ambitieux, mais aussi une plèbe portée à l'émeute, voire à la violence, jusqu'à chercher parfois à déstabiliser, depuis sa périphérie, un ordre international plus fragile que jamais* ».

3) Les mouvements populistes et identitaires contre la gouvernance mondiale

Jusqu'au milieu des années 2000, la plupart des pays du monde jouent le jeu du multilatéralisme, s'insérant dans les rouages de la gouvernance mondiale, y compris, *on l'a vu*, les anciens leaders communistes (Russie et Chine), ou tiers-mondistes (Inde), voire d'anciens parias (Iran). La mondialisation unifiante, au niveau régional et international, semblait alors effacer le modèle de l'État-nation.

Depuis, l'approche souverainiste a fait un retour en force. On voit la **Russie** réaffirmer sa puissance et ses ambitions, unilatéralement, face à la Crimée ou en Syrie, en Ukraine aujourd'hui, et criminaliser associations et activistes démocrates « pro-Occidentaux ». De même, la **Chine** multiplie les manœuvres d'intimidation militaire, entrave la pénétration de son marché, durcit sa position envers minorités et

dissidents (cf. Ouïghours). **L'Inde** et le **Brésil** ont porté à leur tête des dirigeants nationalistes et populistes, Narendra Modi (2014) et Jair Bolsonaro (2018) dont le discours est axé sur la défense de la souveraineté nationale. Le principe identitaire, et opposé à toute ingérence extérieure, prévaut.

Dans les pays du Nord, on peut signaler la dénonciation par Donald **Trump** de nombreux accords internationaux, la critique des organisations internationales, perçus comme des entraves aux intérêts américains. Par exemple, pendant son mandat, Trump paralyse le fonctionnement de l'OMC en posant systématiquement son veto au remplacement des juges de l'Organe de règlement des différends (**ORD**). Défi pour **Ngozi Okonjo-Iweala**, *diapo*, la présidente américano-nigériane de l'institution depuis 2021, première femme africaine à la tête d'une grande institution internationale (passée auparavant par la Banque mondiale).

Au Japon, les Premiers ministres Shinzo Abe puis Fumio Kishida sont les défenseurs d'un nationalisme affirmé, *idem* pour les partis d'extrême-droite européens hostiles à l'intégration européenne et à l'immigration (par exemple le Fidesz, parti politique hongrois national-conservateur et de droite populiste, celui de Viktor Orban, Premier ministre de 1998 à 2002 et depuis 2010).

Ainsi, au Sud comme au Nord, la tendance est au retour du national, à la réaffirmation identitaire, au retour des frontières : bref, à une demande d'État.

B. Les contestations de la société civile

Au sein de la société civile, sont nés des mouvements et actions critiques de ce système de gouvernance. Certains se réclament de l'altermondialisme.

Altermondialistes : mouvements regroupant des acteurs variés (particuliers, associations, partis politiques, syndicats, etc.) voulant lutter contre les inégalités causées par la mondialisation néolibérale et le système de gouvernance en place. Leurs critiques et projets alternatifs portent sur les questions de gouvernance, de rapports Nord/Sud, de développement équitable et durable. Ils réclament des échanges fondés sur davantage de justice et d'équité

Ainsi, les sommets du G7/G8, mais aussi de l'OMC, entraînent une mobilisation parallèle des mouvements altermondialistes, parfois dans la violence : les « **contre-sommets** ».

En **1999**, à **Seattle**, *diapo*, d'importantes manifestations ont eu lieu pendant le sommet de l'OMC. Le mouvement altermondialiste s'offre sa première tribune mondiale. Il comprend des militants altermondialistes (le responsable de la Confédération paysanne José Bové), mais aussi des agriculteurs, des écologistes, des syndicalistes, des étudiants, des militants religieux, des ONG. Leurs slogans : « *Nous sommes des citoyens, pas des consommateurs* », ou « *la loi des transnationales n'est pas celle de la démocratie* ». Actes de violence.

À partir de Seattle, toutes les rencontres de dirigeants internationaux dont celles de l'OMC, du G7 et du G20, ont été l'occasion de manifestations de rue altermondialistes (*même diapo*). Lors du sommet du G8 réuni à **Gênes** en juillet **2001**, elles se transforment en émeutes (un mort, des centaines de blessés). Depuis, lieux moins accessibles et très sécurisés (le 48^e sommet, en juin 2022, s'est tenu dans les Alpes bavaroises, en Allemagne).

Parallèlement à ces actions, les altermondialistes instituent en 2001 à Porto Alegre, au Brésil, un **Forum social mondial**, *diapo*, lieu de débats et de réflexions, par la suite annuel à quelques exceptions près, cf. *diapo/carte*. Le dernier FSM : Katmandou, février 2024, *diapo*.

Dans une optique moins partisane, le **Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ)** organise, dans les années 2010, une collaboration médiatique transnationale, réunissant entre 200 et 250 journalistes à travers le monde, permettant la publication d'enquêtes sur les insuffisances de la gouvernance.

Exemple : l'enquête et scandale des *Pandora Papers*, en octobre 2021, à propos des paradis fiscaux. 600 journalistes de 150 médias répartis dans 117 pays, étude de 11,9 millions de documents. *Diapo/explications du Monde*. Cette enquête éclaire les pratiques des paradis fiscaux. *Diapo/carte*.

Paradis fiscal : pays ou territoire où la fiscalité est nulle ou réduite, et dans lequel des règles laxistes facilitent l'évasion fiscale ou le blanchiment d'argent.

L'enquête met donc au jour les insuffisances en ce domaine de la gouvernance mondiale, et le manque criant d'outils de régulations internationaux efficaces.

C. Les réformes et projets de réforme

Depuis de nombreuses années, une **réforme de l'ONU** est réclamée, en particulier par les pays du sud qui réclament une meilleure représentativité. Cela se joue en termes de **sièges** au conseil de sécurité : les tentatives d'élargissement ont été nombreuses, cf. les demandes de l'Inde, du Brésil, de l'Afrique du Sud et d'autres, soit au nom du poids démographique, soit pour représenter des continents absents (Amérique latine, Afrique), mais aussi en termes de souhait d'une meilleure prise en compte des **enjeux** cruciaux pour les pays du sud (santé, éducation, changement climatique, déséquilibres économiques). En vain pour l'instant.

Le **FMI** a connu une **réforme en 2011**, visant à assurer une meilleure représentativité aux pays émergents. Rappel : les décisions sont prises à une majorité qualifiée de 85 % des droits de vote, le pourcentage de voix d'un pays dépendant de sa quote-part.

En 2011, afin d'assurer une meilleure représentativité aux pays émergents, ces derniers se sont vu transférer 9 % du total des quotes-parts des pays riches. La Chine, qui disposait de moins de 4% des droits de vote au FMI, a vu sa quote-part augmenter de 50%. Ce relèvement est associé à une augmentation des voix, le total des voix des pays émergents atteignant près de 50 % au sein du FMI, qui reflète ainsi un peu mieux l'état du monde. Des pays tels que la Turquie, l'Inde, le Brésil ou la Russie ont vu leur poids augmenter. Cependant, les voix des États-Unis (à eux seuls plus de 16 %) et des pays de l'Union européenne, s'ils votent dans le même sens, leur accordent *de facto* un droit de veto.

De plus, l'entrée en vigueur de cette réforme a été retardée. Prévues pour la fin de l'année 2012, elles ont été gelées jusqu'en 2015 par le veto des États-Unis, ce qui éclaire la création de la **Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII)** en **2014**, créée par la Chine pour concurrencer le FMI et la Banque mondiale. Tous les BRICS la rejoignent, y voyant un complément à la Nouvelle Banque de développement proposé par les BRICS cette même année... Elle réussit de plus à attirer 57 pays européens (dont la France et le RU), véritable succès diplomatique pour la Chine. Les États-Unis refusent d'adhérer. Aujourd'hui : 86 membres, la création de la BAII représente un tournant important majeur de l'insertion de la Chine dans l'ordre international.

Réformer le G20 ? Le G20 est contesté, notamment par des États hostiles à la mainmise occidentale (le Venezuela, Cuba, l'Iran...) et par les États les plus fragiles. En **2009**, Singapour a lancé l'initiative d'un **Groupe de Gouvernance Globale (3G)** informel en réponse aux inquiétudes relatives à l'insuffisance de légitimité, de transparence et d'équité du G20. Ce 3G doit donner l'occasion à 30 pays non représentés au G20 de faire entendre leurs voix sur des enjeux qui les concernent (*diapo*). Il s'agit de défendre l'idée d'un G20 à géométrie variable, d'associer les pays intéressés en fonction de l'agenda.