

LE MULTILATÉRALISME EST-IL FONCTIONNEL ?

Guillaume Devin

in Bertrand Badie et al., Le multilatéralisme

La Découverte | « TAP/Relations internationales »

2007 | pages 145 à 165

ISBN 9782707153333

Article disponible en ligne à l'adresse :

[http://www.cairn.info/le-multilateralisme --9782707153333-page-145.htm](http://www.cairn.info/le-multilateralisme--9782707153333-page-145.htm)

Pour citer cet article :

Guillaume Devin, « Le multilatéralisme est-il fonctionnel ? », *in* Bertrand Badie *et al.*, *Le multilatéralisme*, La Découverte « TAP/Relations internationales », 2007 (), p. 145-165.

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

III

Les défis

Le multilatéralisme est-il fonctionnel ?

par Guillaume Devin

Une délibération entre plus de deux États ne suffit pas à faire du multilatéralisme. Il faut y ajouter une dose d'institutionnalisation, c'est-à-dire de procédures acceptées, tendues vers la réalisation d'objectifs plus ou moins partagés. En d'autres termes, comme on l'a vu à diverses reprises dans ce livre, le multilatéralisme n'est pas détachable de l'histoire des organisations intergouvernementales (OIG), que celles-ci soient fortement institutionnalisées ou plus informelles à l'instar des « régimes internationaux ». Il est, à cet égard, significatif que plusieurs manuels de référence sur les OIG ne fassent pas une place distincte au multilatéralisme, un terme non répertorié dans les index [Archer, 2003, Rittberger et Zangl, 2006], tandis que d'autres l'assimilent au vaste mouvement de développement des OIG depuis la fin du XIX^e siècle [Karns et Mingst, 2004] et, plus précisément, depuis 1945 [Smouts, 1995]. Dans tous les cas, l'examen du multilatéralisme se confond avec celui des OIG et, inversement, le bilan porté sur ces organisations – leurs succès comme leurs échecs – est mis à l'actif ou au passif du multilatéralisme.

Cette assimilation est à la fois juste et un peu réductrice. Différencié et multiple dans ses formes particulières, « le » multilatéralisme récapitule et concentre une tendance lourde de l'action internationale organisée. Ses frontières débordent celles de chaque institution internationale parce qu'il n'est pas seulement un instrument, mais une conception politique générale qui fait le lien dans le paysage bigarré des organisations internationales. Il est un choix et/ou une nécessité, une politique, avec

ses partisans et ses détracteurs, mais également un système, c'est-à-dire un ensemble interactif de parties elles-mêmes multilatérales. Étendu à un nombre toujours plus élevé de secteurs, investi par un nombre croissant d'acteurs qui densifie et complexifie son fonctionnement, ce système est devenu opaque pour les profanes et, souvent, pour les intéressés eux-mêmes. Paradoxalement, c'est son succès qui nourrit les critiques : à mesure que le système s'étend et se développe, la question de sa fonctionnalité devient centrale et l'objet de toutes les controverses.

Fonction et fonctionnalité

Bien qu'elle passe pour vieillie, la notion de « fonction » occupe ici une place centrale. Initialement, toutes les organisations internationales (OIG ou régimes internationaux) inscrivent dans leur charte constitutive ou leurs objectifs déclarés un certain nombre de missions. Des premières unions administratives internationales (postes, transports, santé), comme on les appelait encore au début du *XX^e* siècle, aux programmes internationaux les plus récents (environnement), toutes les créations institutionnelles sont investies de « fonctions ». Plus ou moins précises selon les secteurs, explicites et latentes, ces fonctions des organisations internationales et du système multilatéral dans son ensemble (coordination, régulation, information, redistribution, socialisation, légitimation, notamment) sont au principe de l'orientation libérale de la coopération internationale. Pour les premiers théoriciens des organisations internationales, celles-ci doivent produire des services, domestiquer et renforcer les « interdépendances » de telle sorte que les États soient conduits à se rapprocher par des liens de solidarités concrètes [Barnett et Finnemore, 2005, Ashworth, 1999, Mitrany, 1966]. Avec la création d'organisations politiques mondiales (Société des nations, ONU), le maintien de la paix et de la sécurité internationales a eu tendance à résumer les diverses fonctions attendues du système multilatéral. Cette tâche n'en demeure pas moins, en elle-même, une fonction – centrale, aux termes de la Charte des Nations unies – dont la responsabilité incombe aux organes principaux de l'Organisation mondiale et, plus particulièrement, au Conseil de sécurité.

Générales ou particulières, politiques ou plus « techniques », les fonctions comme *activités et finalités* constituent donc un point commun à la diversité du multilatéralisme contemporain et, plus généralement, à tout phénomène organisationnel [Douglas, 2004, Virally, 1990]. Parce qu'il y a fonctions, à la fois comme intentions subjectives et conséquences objectives, il y a promesses d'avantages et probabilité de participation. L'existence de fonctions fonde l'hypothèse minimale du choix en faveur de la coopération qui consiste à s'associer à un groupe pour en retirer des résultats profitables sans pour autant abandonner son autonomie. En ce sens le *caractère fonctionnel des fonctions*, leur aptitude à servir, est un enjeu fort dans l'adhésion au groupe ou à l'organisation, même s'il n'est pas le seul. La participation au système multilatéral, à ses diverses composantes mondiales et régionales requiert des droits d'entrée, variables, certes, mais souvent peu élevés, pour des profits matériels et symboliques non négligeables. Néanmoins, les contraintes peuvent paraître plus lourdes à mesure que le système s'étend (surveillance réciproque, pression normative, contrôle des loyautés). Le calcul des coûts et des avantages de la participation s'impose avec plus d'acuité. Des conduites de retrait sont adoptées, des alternatives sont envisagées : les rétributions seraient-elles plus fortes ailleurs ? Au fond, le malaise rappelle une idée simple : la cause du multilatéralisme et son autorité dépendent largement de son rôle fonctionnel.

La question de la fonctionnalité est donc essentielle, mais elle est ambiguë. Fonctionnel pour qui et par rapport à quoi ?

Il faut d'abord écarter un postulat de l'analyse fonctionnelle classique : celui de l'unité fonctionnelle du système [Merton, 1953, p. 78-82]. L'idée de l'unité fonctionnelle du système multilatéral n'est pas réaliste. Le système est trop éclaté pour que l'on puisse penser autrement qu'en termes de fonctionnalités particulières selon chaque enceinte ou entre certaines d'entre elles. L'unité du système est encore à construire (entre les organisations spécialisées, entre le niveau mondial et les niveaux régionaux) et c'est bien là un des défis majeurs du multilatéralisme dans les années à venir.

Il s'agit ensuite d'éviter les pièges de l'orientation formelle qui consiste à s'en tenir aux seuls objectifs déclarés et officiels. L'évaluation des résultats constitue un indice de fonctionnalité, mais ne saurait suffire. Les acteurs peuvent, en effet, vouloir

plus en contestant la modicité de leurs gains (notamment d'un point de vue relatif [Grieco, 1990]) ou, au contraire, vouloir moins en cherchant à conserver une position avantageuse. Ce qui est dysfonctionnel dans le premier cas sera jugé fonctionnel dans le second, ou, si l'on préfère, il est des résultats qui sont dysfonctionnels pour certains et des non-résultats qui sont fonctionnels pour d'autres (ainsi en va-t-il, par exemple, de la non-intervention du Conseil de sécurité dans la résolution de certains conflits). La leçon à retenir est qu'il n'y a pas de fonctionnalité *a priori*, mais plutôt des fonctions travaillées par les acteurs comme autant de stratégies profitables.

Enfin, questionner la fonctionnalité du multilatéralisme ne doit pas conduire à épouser les biais normatifs des thèses du fonctionnalisme international (et surtout du néo-fonctionnalisme) [Groom, 1978]. Soutenir que la fonctionnalité sert la cause du multilatéralisme ne revient pas à pronostiquer un quelconque processus d'intégration ou l'avènement d'un gouvernement mondial. Tout au plus peut-on anticiper qu'une fonctionnalité jugée satisfaisante par les acteurs les plus puissants et/ou les plus nombreux renforce leur confiance dans les institutions qu'ils se sont données.

S'interroger sur la fonctionnalité est donc tout le contraire d'une question à sens unique. Il ne s'agit pas seulement d'examiner l'adéquation d'un dispositif par rapport aux objectifs déclarés, mais également de se pencher sur la capacité des acteurs à utiliser ce même dispositif pour produire des résultats qui leur conviennent afin qu'ils aient un intérêt à son maintien, indépendamment du point de savoir si ces résultats sont conformes à ce qui était attendu à l'origine.

Dans une version descriptive et quelque peu réifiée, la fonctionnalité est une affaire de mise en conformité des intentions et des conséquences. Dans une version dynamique et stratégique, elle est une qualité variable selon les intérêts des acteurs. Tous réclament plus de fonctionnalité, mais aucun n'y met exactement le même contenu. C'est dire que la quête de fonctionnalité peut aussi bien se prêter à des attitudes conservatrices tournées vers le rappel des dispositifs fondateurs qu'à des postures réformistes qui en demandent le renouvellement. Les unes et les autres témoignent de ce que la fonctionnalité est un ensemble d'usages, de performances et d'enjeux.

Servir et se servir du multilatéralisme

L'engagement multilatéral est toujours ambivalent. La croyance aux vertus de la délibération à plusieurs, à celles de régulations globales et régionales, la participation à la définition de cadres communs ou à la négociation collective d'un agir ensemble, ne relèvent pas de la seule force persuasive des idées. Les convictions sont ici le produit de l'expérience. Sans faire preuve d'un idéalisme excessif, on peut admettre que les hommes apprennent, qu'ils tendent à éviter les répétitions coûteuses et tirent quelques enseignements des traumatismes passés. Comme le note Norbert Elias, « c'est le plus souvent des expériences les plus amères que les hommes tirent leurs leçons » [Elias, 1991, p. 221]. La construction du multilatéralisme vient de cet apprentissage-là, après les épreuves de deux guerres mondiales, Mais il se combine également à un resserrement des liens matériels entre les États (les plus développés et les plus puissants, dans un premier temps). Dès la seconde moitié du XIX^e siècle, la concertation internationale s'introduit comme une pratique plus fréquente de l'action politique et économique nationale. Le développement économique, celui du commerce et des échanges, renforce l'interactivité du système international (sinon l'interdépendance entre certaines de ses composantes), de telle sorte que le multilatéralisme s'installe comme un point d'équilibre entre ce que la coopération requiert et ce que la souveraineté retient. Sous des formes variées et évolutives [voir notamment, dans cet ouvrage, les contributions de P. Grosser et M. Törnquist-Chesnier], il sert les intérêts nationaux au nom d'objectifs élevés au rang de causes générales (le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le maintien de la paix, l'aide au développement, la défense des droits de l'homme, la liberté du commerce, la lutte contre le terrorisme, etc.). À ce titre, parce qu'il est une entreprise indissociable de l'aiguillon des intérêts nationaux (des plus puissants et/ou des plus nombreux), le multilatéralisme est, en quelque sorte, fonctionnel par vocation : le servir, c'est aussi s'attendre à ce qu'il puisse servir. Que les choses soient différentes en pratique est une autre affaire. Mais chaque participant cherche, initialement au moins, à l'influencer au mieux de ses intérêts afin d'en retirer tout le profit possible, y compris celui d'une contribution à une certaine conception du bien public qui se donne comme idéaliste et généreuse.

Ce recours au multilatéralisme comme entreprise intéressée est au cœur de la politique des États-Unis dès la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ni Roosevelt, ni Truman n'étaient altruistes par nature. Leur engagement en faveur du développement des institutions multilatérales relevait d'un mélange d'expériences, de calculs et d'idéaux, ce que les négociations de la Charte des Nations unies ont bien montré [Schlesinger, 2003, Kennedy, 2006]. Pour nombre de leurs collaborateurs de l'époque, à l'instar d'un Dean Acheson, la priorité était à la (re)construction d'un ordre mondial qui passait par le renforcement de la puissance des États-Unis à travers l'extension d'un « environnement de liberté » [Beisner, 2006] : le multilatéralisme était appelé à jouer ce rôle et l'on peut estimer qu'il fut, au moins jusqu'au grand mouvement des décolonisations des années 1960, fonctionnel pour la plupart des puissances occidentales.

La forme hiérarchique des principales institutions multilatérales [Keohane et Nye, 2002] constitue une claire illustration de cette part d'intérêts nationaux qui a conduit les architectes du multilatéralisme à le servir en s'en servant. Directoire de grandes puissances (le Conseil de sécurité et le droit de veto des membres permanents), encadrement strict de la révision de la Charte des Nations unies, pondération des droits de votes (au sein des institutions de Bretton Woods : Banque mondiale et Fonds monétaire international) sont, parmi d'autres, des verrous institutionnels célèbres tendant à assurer la fonctionnalité des institutions concernées pour les plus puissants.

De fait, les institutions multilatérales ont toujours été fortement instrumentalisées, par les plus puissants d'abord. La période de la Guerre froide en a fourni de nombreux exemples dans les instances onusiennes : manœuvres politico-juridiques douteuses pour contourner les veto soviétiques (la fameuse résolution Acheson [Degni-Segui, 2005]) ou tentatives de l'URSS d'exploiter le non-alignement afro-asiatique pour réduire l'influence occidentale (revendication du tripartisme, notamment du Secrétariat général) [Gerbet, 1964]. Le fonctionnement du Conseil de sécurité, avec ses blocages et ses résolutions sélectives, a montré jusqu'à aujourd'hui, et malgré quelques embellies au cours des années 1990, les usages changeants et intéressés de l'action et de la non-action collectives [Malone, 2006, pour la gestion de la « question irakienne »]. Au sein des institutions de Bretton Woods – où l'influence

occidentale n'a jamais été menacée –, ce sont les États-Unis qui ont usé de leur puissance économique, financière et logistique pour imposer leurs doctrines d'intervention (là aussi, changeantes en fonction des priorités de l'administration américaine). Ainsi en a-t-il été du fameux « consensus de Washington » dans les années 1980 [Graz, 2004, Stiglitz, 2002]. Les autres institutions spécialisées n'ont pas échappé à ces multiples pratiques intéressées des plus puissants : qu'il s'agisse de se retirer ou de réintégrer une organisation au gré d'une lecture toute « nationale » de sa fonctionnalité (retrait des États-Unis de l'UNESCO – Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture – en 1984 et réintégration en 2003), de disposer d'un privilège de représentation dans ses organes exécutifs (arrangement « hors constitution » incluant des représentants des membres permanents du Conseil de sécurité au Conseil exécutif de l'OMS – Organisation mondiale de la santé) ou de ne pas lésiner sur les moyens pour obtenir des postes de direction (le Japon, la Corée du Sud et la Chine ont été particulièrement actifs à l'UNESCO et à l'OMS, ces dernières années).

Les pays moins bien dotés, ceux en développement, n'ont pas manqué aussi de se servir des enceintes multilatérales pour amplifier leurs revendications (décolonisation, nouvel ordre économique international, égalité des souverainetés, meilleure représentativité des instances de décision multilatérales, etc.) et fournir à leurs élites de nombreuses occasions de promotions. Les résultats ont sans doute été en deçà des espérances, mais la pression du nombre a perturbé le « minilatéralisme » [Kahler, 1993] des grandes puissances, contesté le multilatéralisme de façade et dévoilé à quel point l'appréciation de sa fonctionnalité était variable selon les usages et les intérêts.

Au plan régional, le recours au multilatéralisme a pareillement fonctionné de manière intéressée, ce qui n'exclut pas – répétons-le – les nobles ambitions ; la construction européenne n'en a pas manqué. Toutefois, le succès de celle-ci a tenu dans le fait de répondre aux besoins d'États affaiblis et de leur offrir une nouvelle capacité d'influence. Chacun des États membres « pratique » l'Europe comme une opportunité de modernisation et de promotion [Courty et Devin, 2005, Milward, 2000]. Les élargissements successifs de l'Europe communautaire ou encore les fameux « marathons » agricoles ou budgétaires condensent en quelque sorte ces moments de vaste

marchandage où chaque partie tente de préserver au mieux ce qu'elle estime être ses intérêts. Souvent, les membres les plus récents sont plus polarisés sur la défense de leurs intérêts que sur la direction de l'ensemble. C'est seulement progressivement, au cours d'un processus d'apprentissage, que les objectifs communs viennent colorer les intérêts particuliers en transformant leurs perceptions ; non pas en effaçant les intérêts propres, mais en les imprégnant de considérations plus générales de nature à les modifier. C'est là l'effet de socialisation (aux formes diverses : connaissance de l'autre, échange d'arguments, sentiment d'une appartenance commune, relations amicales, etc.) d'un fonctionnement collectif, en général, et du multilatéralisme, en particulier.

Si l'engagement multilatéral est intéressé, la pratique multilatérale est donc transformatrice. Sans être abandonnés, les intérêts particuliers sont reconfigurés pour se mettre au service d'objectifs supérieurs, qui leur confèrent, en retour, une plus forte légitimité. Cette fonction de légitimation collective, d'autant plus persuasive qu'elle émane d'une instance universelle [Claude, 1966], donne tout son sens à la définition d'objectifs communs, à la volonté de les réaliser surtout. Non seulement pour y satisfaire les intérêts qu'ils recèlent, mais également pour bénéficier du surcroît d'autorité et d'influence qu'offre une conduite légitime [Franck, 1990]. Ce n'est qu'à cette double condition – satisfaction des intérêts et renforcement de leur légitimité – que peut se poser la question des objectifs communs. À cette question, le multilatéralisme est censé fournir une réponse « fonctionnelle », mais dont on pressent immédiatement que les résultats sont nécessairement fragiles.

Performances inégales et négociations complexes

L'évaluation du multilatéralisme est une question relativement récente. Pendant longtemps, le simple fait de disposer d'institutions multilatérales était considéré comme un succès en soi. Au plan mondial, un double mouvement a poussé à s'interroger non plus seulement sur l'existence du multilatéralisme, mais sur son contenu et ses résultats.

D'une part, l'extension des activités multilatérales à un nombre croissant de secteurs a conduit à un certain empilement

et enchevêtrement d'organisations et de programmes. Le seul « système des Nations unies » compte aujourd'hui dix-sept institutions spécialisées et organisations apparentées, quatorze fonds et programmes, dix-sept départements et bureaux du Secrétariat, cinq commissions régionales, cinq instituts de recherche et de formation, et une pléthore de structures régionales et nationales. Chaque domaine d'activité a été lui-même subdivisé en plusieurs sous-systèmes. S'agissant, par exemple, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, quatre agences spécialisées sont concernées (l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture – FAO –, le Programme alimentaire mondial – PAM –, le Conseil mondial de l'alimentation – WFC –, le Fonds international de développement agricole – FIDA), auxquelles il faut ajouter les programmes spécifiques de l'UNICEF (Fonds des Nations unies pour la protection de l'enfance), de l'OMS ou du HCR (Haut Commissariat pour les réfugiés), mais aussi les initiatives du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), celles des institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) et des banques régionales de développement ou les conséquences des décisions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur l'ouverture des marchés. En matière de développement, d'environnement ou de droits de l'homme, la complexité institutionnelle est devenue étourdissante. Le Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies relève de nombreux exemples d'inefficacité en raison du chevauchement d'organismes multiples : dans les seuls domaines de l'eau et de l'énergie, plus d'une vingtaine d'organisations sont impliquées « sans avoir un impact global majeur » [ONU, 2006]. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant qu'une telle fragmentation de l'action collective ait fini par ne plus rendre lisibles les résultats (ni même, peut-être, les objectifs) et par susciter le plus grand scepticisme.

D'autre part, les activités multilatérales se sont politisées avec l'arrivée de nouveaux acteurs (étatiques, puis non étatiques), qui ont bousculé les arrangements « minilatéraux », les majorités automatiques et les programmes imposés. La politisation a transformé le scepticisme en contestation (protestation et/ou retrait). La question de la fonctionnalité s'est présentée sous une forme nouvelle : non plus seulement celle de la production effective d'un bien ou d'un service de manière efficace,

mais celle de la légitimité des institutions qui participent à cette entreprise.

L'évaluation du multilatéralisme est donc autant une conséquence de ses succès (son extension désordonnée) que de ses échecs révélés par des conflits d'intérêts de plus en plus manifestes (sa politisation croissante). Autant dire que, dans ces conditions, toute appréciation globale est discutable.

Les quelques auteurs qui s'y sont risqués concluent à un bilan mitigé [Weiss, Forsythe et Coate, 2004, Kennedy, 2006, Rittberger et Zangl, 2006]. Comment en irait-il autrement ? D'un côté, on peut faire valoir une effectivité plus grande de l'action (en matière politique, économique et sociale), une expertise plus étendue (de l'aide au développement au maintien de la paix), des avancées juridiques notables (en ce qui concerne les droits de l'homme, notamment) et un renforcement des mécanismes de contrôle, de suivi ou de règlement des différends (qu'il s'agisse d'armements, de droits de l'homme, d'aide au développement ou de commerce). Mais, de l'autre, les objectifs de la Charte des Nations unies sont loin d'être atteints : guerres, pauvreté, malnutrition, carences sanitaires et éducatives, dégradations environnementales, fragilité du système économique et financier mondial, les déséquilibres et les maux sont multiples.

Aller plus loin dans l'évaluation se heurte à de nombreuses difficultés. Il est d'abord impossible de mesurer l'impact du travail préventif du multilatéralisme onusien et de chiffrer, par exemple, les conflits, les famines, les épidémies et autres catastrophes humaines ainsi évitées. L'évaluation risque ensuite d'être perturbée par des effets de perspective : nous visons ici la nature des objectifs pris en considération. S'il est peut-être possible d'apprécier le rôle de telle initiative dans la résolution d'un problème précis (un conflit particulier, une situation de pauvreté contextualisée, une épidémie donnée), il devient tout à fait hasardeux d'en tirer des conclusions générales sur l'influence du multilatéralisme à l'égard d'objectifs généraux comme la paix, le développement ou la santé mondiale. À ce stade de généralités, on ne peut guère démêler les effets et l'évaluation reste nécessairement très impressionniste. Il faut enfin ajouter que les performances sont variables selon les secteurs (sécurité, relations économiques et commerciales, environnement ou droits de l'homme) et au sein d'un même secteur (en matière environnementale, par exemple : ici, l'application réussie du protocole de Montréal sur la protection de la couche

d'ozone et, là, la ratification laborieuse du protocole de Kyoto sur la réduction des gaz à effet de serre). Encore une fois, l'effet propre au multilatéralisme n'est pas perceptible ; il est mêlé à d'autres, parfois bien plus décisifs (dans l'exemple précédent, la préparation ou non d'industries puissantes aux modifications demandées [Le Prestre, 2005, p. 117]). Dans le même secteur, les résultats pourront également varier selon que l'on considère certains échelons régionaux ou l'échelon mondial (ainsi le régime des droits de l'homme est-il plus avancé en Europe qu'au plan mondial, sans qu'il faille, pour autant, en tirer des leçons générales sur une plus grande effectivité du multilatéralisme régional comparé au multilatéralisme mondial).

En fait, plutôt que de se perdre en vaines mesures, il paraît plus pertinent de ne pas oublier le point d'où nous partons, d'inscrire les transformations dans le temps long et de ne pas traiter le multilatéralisme actuel – celui du système onusien ou des organisations régionales – comme « un stade ultime d'évolution » [Elias, 1991, p. 220].

Initialement, le multilatéralisme onusien a été pensé dans un monde d'une cinquantaine d'États et de deux milliards d'habitants. Il est inévitable qu'avec un nombre d'États et une population mondiale qui ont plus que triplé, les objectifs se soient multipliés et que les missions soient bien moins simples à mener : le multilatéralisme est invité à servir toujours plus, et de manière de plus en plus complexe. En ce sens, l'universalisation est un succès qui a aussi son coût. Au plan régional, les Européens connaissent bien ces difficultés d'ajustement entre l'« élargissement » et l'« approfondissement » [Courty et Devin, 2005, p. 33-34]. Mais le défi du nombre n'est pas seulement une affaire d'États. Il faut également compter avec la croissance des organisations internationales, de leurs bureaucraties et de leurs liens transnationaux ainsi qu'avec l'intervention de plus en plus massive d'acteurs non gouvernementaux dans la diplomatie multilatérale.

Pour autant, le nombre n'est pas dysfonctionnel en soi. C'est l'éventuelle hétérogénéité des intérêts et des valeurs l'accompagnant qui comporte des risques de blocages. De ce point de vue, le multilatéralisme onusien a vu s'épanouir de nombreuses contestations à mesure que la majorité occidentale des origines cédait du terrain aux autres pays du monde. L'engagement des États-Unis ne paraissait plus aussi déterminé, ce qui

laissait planer la menace d'un essoufflement du multilatéralisme faute d'un *hegemon* disposé à le faire réussir [Kindleberger, 1973 et *contra*, Keohane, 1984]. Après quelques années d'optimisme, la « victoire » occidentale dans la Guerre froide et la disparition de l'ennemi soviétique ont ébranlé l'unité transatlantique, mais également renforcé la formule « *the West and the Rest* », dans la mesure où ce qui semblait profitable à long terme aux autres (pays du Sud, émergents et pauvres) se révélait très coûteux, à court terme, pour les sociétés occidentales [Mahbubani, 2002]. Toutefois, ces perturbations n'ont pas débouché sur des recompositions majoritaires stables. La dispersion des intérêts (économiques et commerciaux) et les conflits de valeurs (sur la démocratie ou les droits de l'homme) ont surtout brouillé les lignes de partage en encourageant des coalitions *ad hoc*, le temps d'une négociation.

Au plan commercial, l'OMC offre une illustration de cette différenciation des intérêts au Nord comme au Sud, avec les divergences, désormais classiques, entre les États-Unis et l'Union européenne, mais aussi avec la constitution de groupes mixtes Nord-Sud (comme le Groupe de Cairns composé de pays exportateurs de produits agricoles, favorables à la suppression des subventions dans le secteur, ou le G10 regroupant, à l'inverse, des pays importateurs nets de produits agricoles) et celle d'alliances plus ou moins hétéroclites (le G20, souvent assimilé à son leadership de pays émergents, mais qui n'a pas de positions communes au-delà du domaine agricole ; le G90 – Groupe de l'Union africaine, des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et des pays les moins avancés – qui est une alliance d'alliances) [Narlikar, 2003 ; Leigh-Phippard, 1999]. Même entre les principaux acteurs de la négociation (traditionnellement, les États-Unis, l'Union européenne, le Japon et le Canada), le cercle s'élargit (Brésil, Chine, Inde) et les rapprochements se diversifient (Inde, Brésil, Afrique du Sud – IBSA).

Cette forme de multipolarité dans les négociations multilatérales a des vertus démocratiques en permettant une expression plus large des intérêts (sans régler, pour autant, le déficit de représentation des pays les plus pauvres), mais rend la conclusion des négociations nécessairement plus difficile. L'échec peut être un succès relatif du point de vue de ceux qui estiment leurs intérêts négligés : le compromis final est de plus en plus délicat à atteindre. S'agissant du commerce international

(GATT-OMC), l'ampleur et la longueur croissantes des négociations en témoignent : les *rounds* ont cédé la place aux « cycles ». Le Dillon Round avait duré environ un an avec une trentaine de pays (1960-1961), les *rounds* suivants ont duré trois ans (Kennedy Round, 1964-1967), six ans (Tokyo Round, 1973-1979), huit ans (Uruguay Round, 1986-1994), avec un nombre croissant de pays et des objets de négociation de plus en plus nombreux (notamment les produits non agricoles, les services, les droits de propriété intellectuelle touchant au commerce, etc.). Le « cycle de Doha » a débuté en 2001 et porte sur une vingtaine de questions à négocier entre 150 membres.

On connaissait déjà la diplomatie à « double niveau », entre le national et l'international [Putnam, 1988], mais les développements complexes des négociations multilatérales ont multiplié les échelons de concertation (bilatéraux, régionaux, de groupes divers – les « G » –, de forums, de coalitions à la carte ou d'alliances politiques). Multiniveaux, la négociation multilatérale est également devenue multiacteurs. Non seulement les délégations étatiques sont plus nombreuses et diverses (diplomates, experts), mais elles doivent aussi composer avec le lobbying des acteurs non gouvernementaux ou l'influence des mouvements de l'« opinion publique ».

La logique de ces transformations accroît l'incertitude. Un certain déclin des confrontations idéologiques et la multiplication des coalitions d'intérêts n'ont pas vraiment facilité les négociations internationales, contrairement à ce que prévoyaient certains analystes [Weiss, 1986]. Paradoxalement, les résultats des négociations sont, à la fois, plus aléatoires mais plus acceptables. C'est le prix payé à la règle de l'unanimité dans de nombreuses enceintes multilatérales : une sorte de repli sur le plus petit dénominateur commun. Décider plus fermement des choix collectifs se conjugue mal avec les dispositifs intergouvernementaux classiques. Les Européens le savent : faute d'un passage à la règle majoritaire, l'action risque d'être paralysée. Ce ne sont donc pas les conflits d'intérêts qui sont dysfonctionnels, mais l'incapacité à les trancher. Au plan universel, c'est le consensus mou qui menace.

Réformes laborieuses, alternatives dangereuses

Le multilatéralisme se construit lentement, il se réforme difficilement. Comme dans tout ensemble social complexe, les changements sont délicats et c'est souvent l'inertie qui l'emporte. Les dispositions institutionnelles la favorisent parfois, en réservant un pouvoir de blocage aux plus puissants (la révision de la Charte des Nations unies subordonnée à l'accord des cinq membres permanents). Du point de vue de l'équilibre des pouvoirs, l'ONU n'a ainsi pratiquement pas changé, alors même qu'elle est beaucoup plus sollicitée et que la distribution internationale de la puissance a évolué.

Sans mésestimer les efforts de ses prédécesseurs, le secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan pourra se prévaloir de deux mandats marqués par la volonté de « rénover » l'Organisation mondiale [Devin, 2006]. Démarche évaluative et planification stratégique ont été privilégiées pour rationaliser et coordonner l'action collective. À la fois responsable politique et manager (trop pour les uns, pas assez pour les autres), K. Annan a cherché à réformer par les objectifs et par les moyens. Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), adoptés lors du Sommet du Millénaire de septembre 2000, illustrent assez bien cette méthode hybride : à la fois définir des engagements qui servent de références à tous les acteurs du « système onusien » et les assortir d'échéances pour pouvoir procéder à des évaluations régulières. L'avenir dira si la méthode a des effets positifs, mais, dès maintenant, on voit bien ses difficultés.

En premier lieu, la réforme passe par la mise en cohérence des actions. C'est là un chantier classique pour toute organisation complexe, mais également considérable comme en témoigne le rapport du Groupe de haut niveau constitué à cet effet [ONU, 2006]. Il n'est pas sûr que des références communes soient suffisantes. Remédier à la fragmentation implique des réaménagements institutionnels très sensibles au sein des bureaucraties concernées et parmi les États, soucieux de ne pas perdre leurs positions d'influence. Des initiatives audacieuses sont impératives pour coordonner les programmes, les agences et les fonds, ce qui pose le problème de la suppression ou de la transformation en profondeur d'un « organe principal » (article 7 de la Charte) comme le Conseil économique et social (Écosoc). L'établissement d'un financement soutenu et

intégré, la promotion des organisations spécialisées, l'opposabilité de leurs décisions (*via* des « autorités de régulation multilatérales » [Cohen, 2001]) et leur coopération à travers des formes de mutualisation des contentieux requièrent beaucoup d'invention et de volonté politique.

En second lieu, si les exigences d'évaluation et de performances correspondent à un objectif de relégitimation du multilatéralisme, celui-ci passe également par une meilleure représentativité des instances de pilotage du multilatéralisme, c'est-à-dire par une réforme des organes de décision. La tentative d'une « révolution silencieuse » par des changements incrémentaux n'est probablement pas suffisante pour répondre aux insatisfactions et à la quête d'une nouvelle répartition du pouvoir. En fait, la réforme par les instruments ne relève pas seulement de la « pure technique » et n'est pas dissociable de conflits d'intérêts et d'enjeux politiques forts [Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 31]. Sur ce terrain de la décision politique, les avancées sont donc laborieuses et toujours plus ou moins ambivalentes ; ainsi en va-t-il de la réforme engagée en 2006 au sein du FMI pour une meilleure représentativité des économies émergentes, mais qui pourrait marginaliser un peu plus les pays les plus pauvres. Plus généralement, toute révision des chartes constitutives se heurte à d'âpres marchandages dans la mesure où aucun pays n'entend perdre son influence, ni vis-à-vis des autres (comment trancher entre les différentes formules d'élargissement du Conseil de sécurité ou entre la légitimité des groupes dirigeants : G8, G10, G20, G25, etc. ?) ni vis-à-vis d'un éventuel renforcement de la représentation des « sociétés civiles » (réserves, par exemple, à l'égard d'une véritable association des ONG à l'Organe de règlement des différends de l'OMC).

À ce stade, la fonctionnalité repose sur une triple exigence : la légitimité des procédures (*input legitimacy*), celle des résultats (*output legitimacy*) et la représentativité des instances de décision. Chacune de ces exigences réagit sur les autres sans se confondre et toutes les tentatives de réforme consistent à trouver une équation idéale entre les trois branches de ce « triangle de la fonctionnalité ». Par hypothèse, l'équilibre est toujours précaire, toujours plus ou moins contestable, parce que le multilatéralisme est un processus d'ajustement permanent. La délibération à plusieurs pour agir ensemble est trop sensible aux différences de position et d'intérêt pour se fixer

dans une forme irréversible. La réforme est donc indispensable. À défaut, le multilatéralisme, au plan mondial, court le risque de la désaffection, de la balkanisation et de la confrontation.

Les plus puissants peuvent choisir l'*exit*, privilégier des conduites unilatérales et des accords bilatéraux en se livrant à une surenchère de relations de force. La pénurie financière, l'éparpillement institutionnel et l'inefficacité politique pourraient réduire, à leur tour, l'intérêt du plus grand nombre à jouer la carte de la négociation et de l'action collectives, tout du moins au plan mondial, et précipiter de nouvelles divisions : coalitions *ad hoc*, alliances des « démocraties », régionalismes agressifs. Dans ces conditions, l'enchevêtrement d'accords politiques, économiques et commerciaux peu lisibles et très imparfaitement contrôlés (les fameux « bols de spaghettis » de Jagdish Bhagwati [Bhagwati, 2005]) ne sera certainement pas plus « fonctionnel » que le multilatéralisme tant décrié. Plus exactement, les avantages possibles à court terme, pour certains, s'accompagneront d'un déclin des régulations pour tous et, par conséquent, d'un encouragement à la politique de puissance. Si le multilatéralisme universel devait être détruit, il faudrait sans doute le réinventer.

Étonnant renversement d'une forme internationale née grâce à la puissance (celle des États-Unis, notamment) et devenue l'un de ses principaux régulateurs. Mieux vaudrait éviter d'affaiblir cette fonction régulatrice. Elle n'a pas été vraiment anticipée et son effectivité demeure très incomplète, mais, au bout du compte, elle est la principale réussite du multilatéralisme. Toutes les exigences de « fonctionnalité », toutes les demandes de réformes ne sont, en quelque sorte, que la contrepartie de ce succès. Au fond, si le multilatéralisme ne contribuait pas à endiguer les expressions les plus brutales de la politique de puissance et à civiliser un peu les relations internationales, pourquoi se préoccuperait-on de savoir s'il est « fonctionnel » ?

Bibliographie

- ARCHER, Clive, *International Organizations*, Routledge, Londres/New York, 2003.
- ASHWORTH, Lucian M., *Creating International Studies. Angell, Mitrany and the Liberal Tradition*, Ashgate, Aldershot, 1999.

- BARNETT, Michael et FINNEMORE, Martha, « The Power of Liberal International Organizations », in Barnett, Michael et Duvall, Raymond (sous la dir. de), *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge (RU)/New York, 2005, p. 161-184.
- BEISNER, Robert L., *Dean Acheson : A Life in the Cold War*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- BHAGWATI, Jagdish, N., « From Seattle to Hong Kong : Are We Getting Anywhere ? », *Foreign Affairs*, édition spéciale, décembre 2005 (version inédite), (http://www.columbia.edu/~jb38/index_paper01.html).
- CLAUDE, Inis, « Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations », *International Organization*, vol. XX, n° 3, été 1966, p. 367-379.
- COHEN, Elie, *L'Ordre économique mondial : essai sur les autorités de régulation*, Fayard, Paris, 2001.
- COURTY, Guillaume et DEVIN, Guillaume, *La Construction européenne*, La Découverte, Paris, 2005.
- DEGNI-SEGUI, « Article 24, paragraphe 1 et 2 », 2005, in Cot, Jean-Pierre et Pellet, Alain (sous la dir. de), *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, p. 879-904.
- DEVIN, Guillaume, « L'ONU : des réformes qui ne font pas une révision », in Badie, Bertrand et Didiot, Béatrice (sous la dir. de), *L'État du monde 2007*, La Découverte, Paris, 2006, p. 32-37.
- DOUGLAS, Mary, *Comment pensent les institutions*, La Découverte, Paris, 2004.
- ELIAS, Norbert, « Les transformations de l'équilibre "nous-je" », in Elias, Norbert, *La Société des individus*, Fayard, Paris, 1999, p. 207-301.
- FINNEMORE, Martha, « Fights about Rules : the Role of Efficacy and Power in Changing Multilateralism », *Review of International Studies*, 31, 2005, p.187-206.
- FRANCK, Thomas M., *The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford University Press, Oxford, 1990.
- GERBET, Pierre, « La politique des grandes puissances au sein des Nations unies en expansion », in Duroselle, Jean-Baptiste et Meyriat, Jean (sous la dir. de), *La Communauté internationale face aux jeunes États*, Armand Colin, Paris, 1964, p. 197-289.
- GRAZ, Jean-Christophe, *La Gouvernance de la mondialisation*, La Découverte, Paris, 2004.
- GRIECO, Joseph, *Cooperation Among Nations*, Cornell University Press, Ithaca, 1990.
- GROOM, John R., « Neofunctionalism : A Case of Mistaken Identity », *Political Science*, vol. 30, n° 1, juillet 1978, p. 15-28.
- KAHLER, Miles, « Multilateralism with Small and Large Numbers », in Ruggie, John G. (sous la dir. de), *Multilateralism Matters. The*

- Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York, p. 295-326, 1993.
- KARNS, Margaret P. et MINGST, Karen A., *International Organizations : the Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner, Boulder (Co), 2004.
- KENNEDY, Paul, *Parliament of Man : The Past, Present and Future of the United Nations*, Allen Lane, Londres, 2006.
- KEOHANE, Robert O., *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984.
- KEOHANE, Robert O. et NYE, Joseph S., « The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy », in Keohane, Robert O., *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Routledge, Londres/New York, 2002 (éd. originale 2001), p. 219-244.
- KINDLEBERGER, Charles P., *The World in Depression, 1929-1939*, California University Press, Berkeley, 1973.
- LASCOURMES, Pierre et LE GALÈS Patrick (sous la dir. de), *Gouverner par les instruments*, Presses de la FNSP, Paris, 2004.
- LEIGH-PHIPPARD, Helen, « The Influence of Formal Groups in Multilateral Diplomacy », in Melissen, Jan (sous la dir. de), *Innovation in Diplomatic Practice*, Macmillan, Basingstoke, 1999, p. 94-110.
- LE PRESTRE, Philippe, *Protection de l'environnement et relations internationales*, Armand Colin, Paris, 2005.
- MAHBUBANI, Kishore, « The West and the Rest », in Mahbubani, Kishore, *Can Asians think ?*, Steerforth Press, South Royalton, 2002 (éd. originale 1992), p. 40-57.
- MALONE, David M., *The International Struggle over Iraq : Politics in the UN Security Council 1980-2005*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- MERTON, Robert K., *Éléments de méthode sociologique*, Plon, Paris, 1953.
- MILWARD, Alan S., *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, Londres, 2000.
- MITRANY, David, « A Working Peace System », in Mitrany, David, *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago, 1966, p. 25-99.
- NARLIKAR, Amrita, *International Trade and Developing Countries : Bargaining Coalitions in the GATT and WTO*, Routledge, New York, 2003.
- ONU, *Unis dans l'action* (rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement), novembre 2006 (<http://www.un.org/french/reform/panel/coherence/>).

- PUTNAM, Robert D., « Diplomacy and Domestic Politics : the Logic of Two-level Games », *International Organization*, vol. 42, n° 3, été 1988, p. 427-460.
- RITTBERGER, Volker et ZANGL, Bernhard, *International Organization : Polity, Politics and Policies*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006.
- SCHLESINGER, Stephen C., *Act of Creation. The Founding of the United Nations*, Westview Press, Boulder (Co), 2003.
- SMOUTS, Marie-Claude, *Les Organisations internationales*, Armand Colin, Paris, 1995.
- STIGLITZ, Joseph E., *La Grande Désillusion*, Fayard, Paris, 2002.
- VIRALLY, Michel, « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in Virally, Michel, *Le Droit international en devenir*, PUF, Paris, 1990 (éd. originale 1974), p. 271-288.
- WEISS, Thomas G., *Multilateral Development Diplomacy in UNCTAD : the Lessons of Group Negotiations 1964-1984*, Macmillan, Basingstoke, 1986.
- WEISS, Thomas G., FORSYTHE, David P. et COATE, Roger A., *The United Nations and Changing World Politics*, Westview Press, Boulder (Co), 2004.