

Gouvernance mondiale et défis de demain

Le multilatéralisme à l'aune de la globalisation

La nécessaire réorganisation de la gouvernance mondiale

Vincent Pouliot

[IEA de Paris, 2014-2015]

Professeur agrégé au département de science politique de l'université McGill à Montréal, **Vincent Pouliot** est également directeur du Centre d'études sur la paix et la sécurité internationale et chercheur associé au Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po Paris. Ses travaux portent sur la gouvernance mondiale, la diplomatie multilatérale et les organisations internationales. Il vient notamment de publier *L'ordre hiérarchique international. Les luttes de rang dans la diplomatie multilatérale* (Presses de Sciences Po, 2017) et coéditer *Diplomacy and the Making of Politics*, Cambridge University Press, 2015.

LES DÉFIS DU MULTILATÉRALISME ET DE LA GOUVERNANCE MONDIALE

Depuis l'élection de Donald Trump à la présidence américaine, la coopération multilatérale semble plus menacée que jamais. La volonté affichée par Washington de renoncer à l'accord de Paris sur le climat, ou encore de remplacer certains traités commerciaux négociés en groupe par des accords bilatéraux plus ou moins imposés, semble atteindre le cœur même du système multilatéral mis en place au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, notamment autour des Nations unies. S'il faut reconnaître que le rapport des États-Unis aux organisations internationales a de tout temps été difficile (la présidence d'Obama faisant ici figure d'exception plutôt que de règle), force est de constater les nombreux défis auxquels fait aujourd'hui face la gouvernance mondiale.

Le multilatéralisme désigne un ensemble de règles et de pratiques qui permettent à un groupe d'États de coordonner leurs relations sur la base de principes généraux. Les spécialistes des relations internationales insistent souvent sur la nature qualitativement différente du multilatéralisme (fondé sur des principes préétablis plutôt qu'arbitraires), qui permet une forme de réciprocité des échanges plus diffuse et orientée sur le long terme. **Tout le succès de la coopération multilatérale repose en effet sur l'adhésion de principe des États parties, sans égard aux gains et pertes spécifiques à chaque décision prise par le groupe.** C'est cet attachement inhérent, semblable au rapport qu'entretiennent les citoyens en démocratie envers la mécanique électorale, qu'a remis en question l'élection de Donald Trump.

Ceci dit, il ne faudrait toutefois pas sous-estimer les défis structurels auquel le multilatéralisme se trouvait d'ores et déjà confronté. Les problèmes auxquels le monde fait aujourd'hui face ne sont plus les mêmes que ceux entrevus lors de la rédaction de la Charte de l'ONU dans les



.....

Le pire des scénarios, trop souvent brandi par les technocrates de plus en plus omniprésents dans les forums internationaux, serait de réduire la gouvernance mondiale à la production de biens publics, la résolution de problèmes techniques, et la recherche de gains d'efficacité.

.....

années 1940. Que l'on pense aux changements climatiques, à de possibles pandémies ou aux mouvements massifs de populations, de nombreux enjeux contemporains exigent de dépasser les pratiques établies, centrées sur le multilatéralisme intergouvernemental, pour plutôt développer de nouveaux modes d'action collective à l'échelle globale permettant d'inclure une panoplie d'acteurs non-étatiques.

Or, les expériences menées au cours des deux dernières décennies rappellent l'importance considérable des défis politiques à venir. Les grands-messes que sont devenues les conférences internationales, organisées notamment par l'ONU, mettent en lumière les défis de l'inclusion. Comment organiser les rapports entre des acteurs aussi différents que les États, les organisations

internationales, les ONG, les compagnies privées et les groupes sociaux, qui forment aujourd'hui une foule innombrable et souvent chaotique sur la scène internationale? Comment éviter les pièges de l'inefficacité, du plus petit dénominateur commun, du manque de coordination, ou du triomphe des intérêts particuliers en l'absence de mécanisme politique global capable de faire les arbitrages nécessaires?

Au-delà des processus, **il ne sera pas non plus possible d'échapper au problème criant des inégalités mondiales, d'abord et avant tout au niveau socioéconomique.**

Malgré l'émergence récente de plusieurs populations, notamment en Asie, la disparité des niveaux de vie demeure insoutenable à l'échelle mondiale. Il paraît difficile d'envisager de nouvelles formes de coopération internationale qui soient durables et justes dans un tel contexte. Parce qu'il a dominé le globe sans compromis au cours des derniers siècles, l'Occident tarde à prendre

toute la mesure de cet état de fait. Son déclin démographique marqué rendra très bientôt inéluctable une telle prise de conscience.

De fait, l'urgence et l'importance des problèmes auxquels l'humanité fait face au XXI^e siècle ne changent en rien la nature profondément politique de la gouvernance mondiale. La diversité des valeurs, des visions du monde et des expériences culturelles, politiques et économiques qui caractérisent le tissu mondial ne montrent aucun signe de déclin, quoi qu'en disent les chantres de la mondialisation à l'occidentale. Le pire des scénarios, trop souvent brandi par les technocrates de plus en plus omniprésents dans les forums internationaux, serait de réduire la gouvernance mondiale à la production de biens publics, la résolution de problèmes techniques, et la recherche de gains d'efficacité. Par exemple, l'expérience des partenariats publics-privés mondiaux tels que l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation, qui sont en croissance exponentielle depuis deux décennies, jette un nouvel éclairage sur les dynamiques de cooptation, d'homogénéité, d'opacité et de non-représentativité qui caractérisent trop souvent les alternatives au multilatéralisme fondé sur l'action publique.

Car c'est bien là tout le défi de la gouvernance mondiale, qu'il s'agisse du multilatéralisme ou de ses nouveaux avatars. **Dans son plus simple élément, l'idéal démocratique exige que les sujets des politiques publiques soient consultés dans la prise de décision les concernant.** Or, nous sommes aujourd'hui bien loin de mécanismes électoraux, ou même d'une forme de participation directe dans la résolution des enjeux mondiaux. La longueur sans précédent de la chaîne de délégation politique mondiale, s'étirant du simple citoyen aux « gouverneurs du monde » logés à Washington, New York ou Bruxelles, empêche par ailleurs l'instauration de quelque mécanisme d'imputabilité que ce soit, afin de révoquer les décideurs en cas d'errements de leur part. Et bien en amont de ces développements, **il faudrait d'abord pouvoir construire une forme inédite de sphère publique internationale dans laquelle le débat et l'engagement citoyens donneraient un sens véritable à l'idée même de communauté mondiale.** Voilà une commande de taille au moment même où le tissu démocratique tend à se dissoudre dans nombre de sociétés occidentales et au-delà.

.....

Pour aller plus loin

Retrouvez l'article de Vincent Pouliot ainsi que des contenus et références complémentaires sur fellows.rfiea.fr

Comme le soutient Vincent Pouliot ici, la gouvernance mondiale est confrontée à des défis sans précédent. Dans le contexte transnational actuel, les questions que nous nous posons tous concernent les sources même de la légitimité : **comment rendre cette gouvernance plus légitime aux yeux du monde entier?** On ne peut toutefois poser cette question sans en soulever auparavant une autre : de quel ordre mondial parlons-nous ? Que font les gouvernants pour les différents États, pour les citoyens, y compris les plus fragiles, les femmes ou encore les générations futures ? Comment les puissances émergentes vont-elles infléchir l'ordre mondial dans les dix, vingt, trente années à venir ? Si, en fin de compte, le changement est inévitable, se fera-t-il de manière linéaire ou disruptive ? S'agira-t-il d'une réorganisation ou d'un nouvel ordre international ? Si on se pose ces questions maintenant – en tant que progressistes pragmatiques, utopistes réalistes, démocrates radicaux – il faut s'assurer que les changements, qui sont inévitables et qui sont en jeu, profiteront à la majorité des peuples sur la planète.

Pour ce qui concerne la gouvernance économique mondiale, j'ai longtemps plaidé contre le mouvement qui éloignait du « libéralisme domestiqué » - système né après-guerre où les nécessités nationales de stabilité sociale prévalaient sur le libre-échange et les mouvements de capitaux - et poussait vers un « libéralisme dérégulé » où les impératifs de la finance et l'expansion des entreprises prévalent sur les contrats sociaux des États nations. Si on ne peut projeter la gouvernance européenne sur la gouvernance mondiale, il est toutefois nécessaire de réfléchir aux particularités de la « subsidiarité mondiale ».

Professeure de relations internationales et directrice du Centre d'études internationales de l'université d'Oxford, **Kalypso Nicolaïdis** est membre du Conseil européen des relations internationales. Elle a été conseillère des gouvernements néerlandais et britannique, de la Commission européenne, de l'OCDE et de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement. Elle travaille sur la gouvernance mondiale, l'éthique et la promotion de la démocratie, et a récemment publié *Sustainable integration: A New Ambition for the EU, Social Europe, 2016* et coécrit *Echoes of Empire: Memory, Identity and Colonial Legacies*, I.B.Tauris, 2014.



Kalypso Nicolaïdis, 2011 ©CHDeLory

Selon l'économiste Arvind Subramanian, **la récente disparition des mégarégions et la politisation de la résistance des peuples face à l'hypermondialisation ouvre une fenêtre pour réformer le multilatéralisme.** Mais une simple refonte institutionnelle ou des réformes de bases, notamment sur la transparence, la participation, la responsabilité et le respect des règles, ne suffisent pas. En effet, il est indispensable de réfléchir au contenu même de la gouvernance, c'est-à-dire à l'ensemble des normes, des règles et des critères des différents domaines de coopération des acteurs du système international.

La plupart des problématiques sont abordées par une forme de gouvernance mondiale partielle. Ces problématiques portent en elles la question de l'adaptation : qui doit s'adapter ? Ou plutôt « qui devrait s'adapter » quand le système mondial l'exige ? La réponse à cette simple question est dictée par celui qui a le pouvoir. Il faut alors se demander comment les normes et règles sur la question de l'adaptation changent selon la problématique concernée. Comment devraient-elles changer ? Qui influence ce changement ? Selon quels principes ? Si nous voulons mettre en œuvre un programme d'interdépendance responsable, les règles qui définissent « qui s'adapte » doivent évoluer, voire changer radicalement.

Décider de « qui s'adapte ? » était d'ailleurs la question fondamentale entre Keynes et White lors des accords de Bretton Woods, et soixante-cinq ans plus tard à Copenhague, entre la Chine et les États-Unis lors des discussions sur le changement climatique. Même si la plupart des acteurs évaluent les grands principes sur leurs conséquences, la cohérence de ces principes reste importante. **Les puissances non occidentales ne veulent pas de nouvelles règles qui répondraient aux seules pathologies occidentales.** Pour être légitime, un nouvel accord mondial doit reposer sur une renégociation des contours de la justice globale, telle qu'elle est comprise par les différents acteurs à travers le monde.

Il y a évidemment des ressemblances et des différences structurelles entre ces problématiques et leurs modes de gouvernance respectives, mais pour toutes, la réponse à la question « qui s'adapte ? » doit changer. Les conséquences des réglementations mondiales doivent être prises en compte car, bien que justifiées en termes d'« intérêt public », elles impliquent des conséquences distributives fondamentales. Même lorsque l'action collective peut être légitimement présentée comme un jeu de sommes positives, le gâteau doit être partagé au fur et à mesure, et ne peut être distribué seulement en fonction de termes techniques.

Plus qu'un impératif normatif, l'importance stratégique de revoir « qui s'adapte » est claire. Pour les pays et les populations jusqu'ici dominés, le défi est celui d'un « changement maîtrisé ». Pour les pays du Sud, le défi consiste à transformer en faits empiriques les anciens grands objectifs et la rhétorique souvent vide (en tout cas sans implication concrète) de l'anti-impérialisme. Un tel ordre global alternatif, sans domination, ne doit pas être compris comme un ordre strictement contre-hégémonique. L'hégémonie est un concept relatif. À mon sens, la question n'est pas de savoir s'il y a ou s'il y aura des acteurs prépondérants – il est difficile d'imaginer un monde sans – mais si ceux-ci peuvent exercer le pouvoir

de manière responsable et perçu comme équitable, donc légitime, par tous les acteurs concernés. De plus, la contre-hégémonie ne peut saisir la nature progressive du changement au niveau mondial. **Un nouveau grand marché mondial avec une interdépendance responsable ne se fera pas d'un coup. Il demandera non seulement de refléter les changements de pouvoir, mais également d'atténuer ce pouvoir.** L'hégémonie occidentale n'abandonnera pas facilement sa suprématie. Contrairement à ce que soutient l'économiste Gilpin lors des transitions de pouvoir international, cela ne signifie pas pour autant que le monde doive subir une « guerre hégémonique ». La clé réside dans l'implication et le compromis.

Il reste beaucoup d'inconnus : comment aborder et relier ces diverses questions de « qui s'adapte » ? Faut-il anticiper et diviser les réformes, ou les conduire en parallèle et équilibrer les concessions entre elles ? Quels pays, quels acteurs, étatiques ou non, sont susceptibles d'être les catalyseurs d'un tel changement normatif ? Comment les pays ou les groupes qui sont du côté perdant de cette équation plaident-ils leur cause ? Les puissances émergentes ne peuvent sans doute pas, à ce stade, modifier fondamentalement les normes et les règles en vigueur. Mais ils sont déjà en train de les remettre en question et ébranlent dès lors l'hégémonie occidentale dans la mise en place des règles du jeu international.

4 instituts d'études avancées en réseau
IMéRA, IEA d'Aix-Marseille
Le Collegium, IEA de Lyon
IEA de Nantes
IEA de Paris

Direction éditoriale :
Olivier Bouin
François Nicoulaud



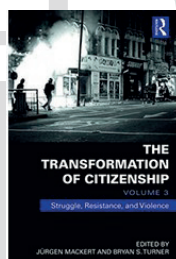
Fondation RFIEA
Contactez-nous !
Julien Ténédos
Caroline Rainette
contact@rfiea.fr
01 49 54 22 12



rfiea.fr
190, avenue de France
75 013 Paris

Pour aller plus loin

Retrouvez l'article intégral de Kalypso Nicolaidis, des contenus et références complémentaires sur fellows.rfiea.fr



PUBLICATION

Eddie Hartmann, résident 2016 à l'**IEA de Paris**, a publié « In the Zone of Spoiled Civil Identity. The Riots in Suburban France in 2005 », in *The Transformation of Citizenship*, vol. 3,

J. Mackert et B.S. Turner (eds), Routledge, 2017. En ce début de XXI^e siècle, les transformations économiques, politiques, sociales et culturelles à l'échelle mondiale, menacent la citoyenneté moderne. Partout dans le monde, les droits des citoyens sont soumis à d'énormes pressions. Dans ce contexte, l'ouvrage aborde la question fondamentale du sens que nous pouvons donner à la citoyenneté au XXI^e siècle.

COLLOQUE

Efrén Sandoval Hernandez, chercheur en anthropologie sociale et résident de l'**IMéRA, IEA d'Aix-Marseille** organise un colloque international sur **La fripe du nord au sud : recyclage, commerce, et consommation de vêtements usagés**. Ces dernières années, le recyclage de vêtements usagés dans les pays du Nord vers les pays du Sud est devenu une activité commerciale. Ce colloque, réunissant chercheurs et acteurs du monde de la fripe, a pour vocation de mettre en avant les enjeux écologiques, économiques et sociaux du recyclage, du commerce et de la consommation de vêtements usagés dans le monde.

IMéRA, IEA d'Aix-Marseille
4 et 5 avril 2017, Maison des astronomes

COLLOQUE

Frédéric Lordon, sociologue et économiste, directeur de recherche au CNRS, chercheur au Centre de Sociologie européenne, propose une conférence à l'**IEA de Nantes** sur **Les affects de la politique**. Les affects sont à comprendre comme un effet, sur les individus, des structures sociales, qu'ils reproduisent ou subvertissent. Ainsi les capitalismes pré-fordien, fordiste et néo-libéral ont chacun mis en place un régime de désirs et d'affects. Chaque stade du capitalisme est inséparable d'un imaginaire, qui ne cesse de se renouveler, celui de la réalisation de soi prenant le pas, aujourd'hui, sur celui de la marchandise.

IEA de Nantes
Mardi 4 avril 2017 à 18h au Lieu Unique