

L'ONU ET LE « SYSTÈME DES G » DEPUIS 1975

IMPORTANCE ET LIMITES D'UNE LÉGITIMITÉ INSTITUTIONNELLE



NOËL BONHOMME *

Face à l'accélération du processus de mondialisation, les principaux gouvernements occidentaux ont créé en 1975 les « sommets des pays industrialisés », devenus la tête du Groupe des Sept (G7), système *sui generis* de réunions ministérielles et de groupes de coordination, élargi à la Russie au lendemain de la guerre froide (G8) puis doublé du G20 en 2008¹. Pour Hubert Védrine, ce « système empirique des G » pallie les faiblesses de l'Onu, « vieux cadre multilatéral de 1945, indispensable enceinte représentative mais organisation impuissante »², en lui superposant une diplomatie plus efficace : esprit de club contre principe démocratique, confidentialité contre diplomatie ouverte, pratique informelle et flexible contre machine bureaucratique, nouveau et ancien multilatéralisme – quand bien même les G seraient une réincarnation de pratiques oligarchiques

* UNIVERSITÉ PARIS IV/IEP DE STRASBOURG.
noel.be@hotmail.fr

1 Le groupe initial adjoint au G5-finances de 1973 (États-Unis, France, RFA, Royaume-Uni, Japon) l'Italie, puis le Canada en 1976 et la CEE en 1977, avant de rester inchangé jusqu'à l'intégration graduelle de la Russie entre 1991 et 1998. Le G20 les réunit avec l'Afrique du Sud, l'Arabie Saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique et la Turquie, auxquels il faut ajouter des OI et divers « invités » (5 pays et un nombre variable d'institutions internationales ou régionales), le G7-finances et le G8 (dont la Russie est cependant mise à l'écart depuis 2014 suite à la crise ukrainienne) perdurant par ailleurs.

2 Hubert Védrine, *Le temps des chimères. Articles, préfaces, conférences, 2003-2009*, Paris, Fayard, 2009, p. 12-13.

aussi anciennes que le multilatéralisme lui-même³. La concertation entre grandes puissances innove ici par son caractère à la fois régulier et non institutionnel (le G7 n'a ni administration ni texte normatif d'ensemble), et sa mission de gouvernance globale interfère avec l'universalisme des Nations unies, définies à la fois comme une communauté d'États, une organisation et une certaine idée des relations internationales⁴.

Quoique de nature antagoniste, les deux systèmes sont donc fonctionnellement complémentaires dans leur légitimité⁵, leur mode d'action et leur type de gouvernance – relation multilatérale entre décideurs politiques contre technicité onusienne, opaque pour les opinions publiques. Catalyseurs de coopération internationale, les G menacent moins l'Onu de la remplacer que de la borner à une fonction exécutive en exerçant en amont une triple fonction délibérative, négociatrice et coordinatrice entre puissances systémiques. Il faut distinguer ce qui relève du changement *dans* l'organisation – la place d'un directoire – et *de* l'organisation⁶ – sa place dans la gouvernance globale vis-à-vis des autres organisations internationales (OI), en particulier celles de Bretton Woods. Exclue du G7/8, l'Onu est admise au G20 aux côtés d'autres institutions, dans un collectif faisant fonction de superstructure, bien loin de la mission originelle des Nations unies (même s'il faut distinguer questions de gouvernance économique et questions de sécurité collective). Faut-il alors souligner les limites de l'action des G – toujours tiraillés coopération politique informelle et multiplication des appendices institutionnels – qui ont structurellement besoin des OI, ou la manière dont ils façonnent la coopération multilatérale, liée à un ordre occidental élargi plutôt qu'à l'universalisme onusien ?

« Sommets économiques » conçus en réaction au multilatéralisme ouvert (années 1970), puis « politisés » en même temps que se modère la crainte d'un contre-système (années 1980), le G7 devenu G8 confirme après la guerre froide l'extensivité de son champ d'action superposé aux OI, donnant à l'Onu une valeur essentiellement instrumentale censée dépasser le conflit de légitimité entre les deux systèmes. Ces interactions accrues permettent alors à

³ Bertrand Badie, *La diplomatie de connivence : les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte, 2011.

⁴ Mark Mazower, *Governing the World : The History of an Idea*, New York, Penguin, 2012.

⁵ Ian Clark, *International Legitimacy and World Society*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

⁶ Nous transposons la distinction de Guillaume Devin et Delphine Placidi-Frot, « Les évolutions de l'Onu : concurrences et intégration », *Critique internationale*, 2011/4 (n° 53), p. 21-41.

l'Onu de s'insérer peu à peu politiquement dans cette gouvernance qui traverse une crise de légitimité au tournant du millénaire, mais elle valide du même coup au travers du G20 une hiérarchie organisationnelle où les Nations unies n'ont pas vocation à être la superstructure de la gouvernance globale.

Des « sommets économiques » contre les impasses du multilatéralisme universel : le G7 comme anti-Onu ? (années 1970)

La formation du G5 des ministres des Finances (1973) donne à Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt l'idée de transposer la pratique au niveau des chefs d'État et de gouvernement en 1975 : des échanges informels et réguliers restreints aux principaux dirigeants, aussi affranchis que possible de la technocratie diplomatique et financière, leur semblent nécessaires face aux dérèglements économiques internationaux qui fragilisent alors le monde occidental⁷. Cette « gouvernance éclairée d'une aristocratie de dirigeants »⁸, critique envers les « bureaucraties » inaptes au changement⁹, considère que la prolifération des OI dans les années 1960-1970¹⁰ s'accompagne d'un déficit de leadership politique. Elle prend donc le contre-pied de ce multilatéralisme ouvert et technocrate, en tirant sa justification de la restriction quantitative et qualitative des participants, décideurs qui usent de cet espace informel pour « politiser » les discussions et créer des liens de confiance, et sont tous légitimés par le suffrage universel¹¹. Aussi cette oligarchie revendique-t-elle paradoxalement un caractère démocratique que renforce l'absence de régime autoritaire¹². Alors que se multiplient les grandes conférences onusiennes (démographie,

95

⁷ Sur l'effet de cet ensemble de phénomènes (crise du système de Bretton Woods, chocs pétroliers, stagflation, revendications tiers-mondistes), cf. Niall Ferguson, *The shock of the global : the 1970s in perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2010 ; Harold James, *Rambouillet, 15. November 1975 : die Globalisierung der Wirtschaft*, München, Deutscher Taschenbuch-Verlag, 1997.

⁸ Gabriel Robin in Serge Berstein et Jean-François Sirinelli, *Les années Giscard. Valéry Giscard d'Estaing et l'Europe*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 82.

⁹ Enrico Böhm, *Die Sicherheit des Westens. Entstehung und Funktion der G7-Gipfel (1975-1981)*, München, Oldenburg, 2013, p. 272-277.

¹⁰ Akira Iriye, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley, University of California Press, 2002, p. 96-156.

¹¹ Emmanuel Mourlon-Druol, « « Managing from the Top » : Globalisation and the Rise of Regular Summitry, mid-1970s-early 1980s », *Diplomacy & Statecraft*, 23/4, 2012, p. 679-703.

¹² Badie, *op. cit.*, p. 142-156.

environnement, droits des femmes, etc.) ouvertes aux ONG, ces gouvernements éprouvent symétriquement le besoin de se retrouver dans un entre soi des puissants, l'impératif de gouvernance globale transformant simultanément la diplomatie par le haut et par le bas¹³.

Préemptant la parole des « démocraties industrialisées » – au grand dam des « petits » Européens ou de l'Australie – et une « responsabilité » systémique s'étendant au monde en développement¹⁴, le G7 revendique *de facto* un leadership économique global dont la terminologie des communiqués incarne l'ambiguïté : pour ménager les exclus, il ne prend pas de « décisions », mais « encourage », « propose » ou « recommande » des actions dans lesquelles ses partenaires sont « invités » à s'engager. La prééminence de la fonction délibérative sur la fonction strictement décisionnelle dédie le G7 à la construction d'un consensus politique ayant vocation à s'élargir, qui donne à cette gouvernance économique un caractère essentiellement normatif. Les OI font donc figure d'enceintes techniques où traduire ces « orientations », et l'Onu a une utilité instrumentale. Les États-Unis se font une spécialité de faire appuyer des initiatives « globales » (par exemple sur l'alimentation) dans le cadre onusien, qui sont autant de contre-feux allumés face au G7¹⁵, mais en revanche l'Onu est gardée à l'écart de la plupart des questions névralgiques, l'*International Energy Technology Group* étant par exemple créé en 1979 pour stimuler la recherche d'alternatives aux énergies fossiles avec les « organisations internationales appropriées », formule incluant l'OCDE, l'AIE ou la Banque mondiale, mais non l'Onu pour éviter la confrontation avec les exportateurs pétroliers¹⁶. Le G7 exacerbe la concurrence interorganisations, les travaux de l'Onu sur les codes pour les multinationales étant par exemple doublés par ceux, plus décisifs, de l'OCDE¹⁷. Dans le domaine économique,

96

¹³ Charles Tenenbaum, « Une diplomatie globale : conférences et sommets mondiaux », in Bertrand Badie et Guillaume Devin, *Le multilatéralisme : nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007, p. 75-94.

¹⁴ Déclaration de Rambouillet, 17 novembre 1975. Toutes les déclarations officielles sont citées d'après <<http://www.g8.utoronto.ca/summit/index.htm>>.

¹⁵ Daniel Sargent, *A Superpower Transformed. The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*, Oxford University Press, 2015, p. 175-182.

¹⁶ 3^e séance du sommet de Tokyo, 29 juin 1979, archives nationales, fonds présidentiels, SAG3/895.

¹⁷ Rawi Abdelal, *Capital Rules. The Construction of Global Finance*, Oxford, Harvard University Press, 2007 ; Samuel Bérout et Thomas Hadjuk, « OCDE et bonnes pratiques, une histoire inséparable », in Asmara Klein, Camille Laporte et Marie Saiget (dir.), *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 59-75.

L'Onu fait donc figure pour le G7 d'institution spécialisée, mais non de centre de décision politique et encore moins de régulateur.

L'effet institutionnel est cependant minime, car les questions « politiques » ne sont pas discutées de manière strictement informelles, limitant les interférences avec le cœur de l'activité onusienne, tandis que l'agenda économique chevauche d'abord les prérogatives d'organisations spécialisées (FMI, Banque mondiale, Gatt, OCDE). La menace pour l'Onu ne porte pas sur ses compétences réelles, mais sur ses compétences potentielles, car le G7 est un espace de repli pour des puissances occidentales dont l'influence est remise en cause à l'Assemblée générale. Avec l'inflation du nombre d'États et la formation du G77, ouvertement courtisé par le monde communiste, les années 1960 ont marqué le début d'une « tyrannie de la majorité » et d'une dérive idéologique conduisant les États-Unis à y « entrer en opposition », selon la célèbre formule lancée par Daniel Moynihan en 1975¹⁸. Ce processus atteint son acmé avec l'adoption par l'assemblée générale d'une « Charte des droits et des devoirs économiques des États » (1974) pénétrée des principes du « nouvel ordre économique international », dont le secrétaire général Kurt Waldheim compte profiter pour revitaliser le conseil Ecosoc, au grand dam des pays libéraux qui craignent une remise en cause des institutions de Bretton Woods. L'émergence du G7 répond donc à cette dépossession, et son discours vise à désolidariser du bloc tiers-mondiste les « économies avancées » du sud susceptibles d'être davantage intégrées à l'ordre libéral¹⁹. Il appuie en particulier le déplacement du champ de la coopération nord-sud, où le blocage de la CNUNED (créée en 1964) suscite l'organisation de conférences *ad hoc* – Conférence sur la coopération économique internationale (1975-1977), Négociations globales (1980) – puis du sommet nord-sud de Cancun inspiré du G7 en 1981 (représentation au plus haut niveau, nombre d'États réduit, hiérarchisation des sujets)²⁰, dont l'articulation au système onusien est l'objet d'un débat constant. Tout en appuyant les négociations placées sous le parapluie politique onusien, le G7 met en avant les

¹⁸ Mazower, *op. cit.*, p. 305-342.

¹⁹ Giuliano Garavini, *After Empires : European Integration, Decolonization, and the Challenge from the Global South 1957-1985.*, Oxford University Press, 2012, p. 206.

²⁰ Guia Migani, « The road to Cancun. The life and the death of a North-South summit », in Federico Romero et Emmanuel Mourlon-Druol, *International Summitry and Global Governance : the Rise of the G7 and the European Council, 1974-1991*, Londres, Routledge, 2014, p. 174-197.

« autres organismes » – les institutions spécialisées, en particulier celles de Bretton Woods. L'Onu reste un cadre d'action utile pour les Sept (qui y soulignent la faible participation communiste à l'aide au développement), mais sa logique les incommode, l'ingratitude des PVD étant brocardée aux sommets de Venise (1980) et Ottawa (1981). Cette tendance s'accroît avec l'administration Reagan, soucieuse que les négociations globales n'empiètent pas sur les compétences des institutions de Bretton Woods. Avec l'installation du paradigme néolibéral, l'idée d'une réforme globale et régulatrice du système économique mondial perd en pertinence et l'Onu pâtit de l'effondrement des idées tiers-mondistes : le « véritable nouvel ordre économique international » (Mark Mazower), piloté informellement par le G7, est celui des institutions de Bretton Woods, et la place prise par l'endettement des PVD dans l'agenda international au cours des années 1980 renforce ce déséquilibre.

On voit cependant que le G7 a structurellement besoin de s'intercaler dans le système multilatéral où donner suite à ses initiatives, si bien que malgré les effets sur les prétentions politiques des Nations unies et les craintes des pays non membres, l'hypothèse d'un contre-système est invalidée dès le début des années 1980. Sont alors stabilisés le compromis institutionnel du G7 – forum informel et structure de coordination technique – et la coexistence en son sein de deux régimes de coopération : une coopération économique extensive et normative, nécessitant des liens techniques avec les OI, et une coopération politique *ad hoc* se gardant de constituer les Sept en institution de sécurité, pour ménager les souverainetés nationales aussi bien que les organisations compétentes – Onu et Otan. Cette gouvernance informelle se superpose au système onusien puis développe son emprise lorsque la fin de la guerre froide ouvre la voie à une restructuration de l'ordre mondial.

Le G7/8 « politisé » et l'Onu en quête de renouveau : deux systèmes superposés (années 1980 et 1990)

Malgré quelques initiatives limitées (comme l'appel à une conférence de l'Onu sur la question des *boat-people* en 1979), c'est seulement avec le retour des tensions est-ouest que les discussions « politiques » quittent le domaine purement informel pour aboutir à des positions officielles, les Septs'appuyant en 1980 sur la réprobation

majoritaire de l'invasion de l'Afghanistan pour condamner publiquement l'URSS. Parallèlement au communiqué économique, les « déclarations politiques » du G7 l'érigent dès lors en nouveau concert de puissances, où la coexistence d'agendas économique et politique relève d'une conception élargie de la sécurité²¹ et lui permet, à l'instar de l'Onu, de se saisir de tous types de problèmes d'intérêt commun, du plus classique des conflits territoriaux jusqu'au plus nouveau des enjeux transnationaux²². Face aux menaces transnationales – terrorisme, criminalité, risques environnementaux – le G7 sert d'instrument exploratoire et en appelle aussi bien aux institutions spécialisées de l'Onu (OMS, AIEA, PNUE, etc.) qu'à des mécanismes de coopération *ad hoc* indépendants, comme le GAFI (Groupe d'action financière internationale, 1989). Les deux démarches se chevauchent (le soutien à la négociation d'une convention onusienne sur le trafic de drogue s'accompagne ainsi de la création d'un « groupe spécial chargé de proposer des méthodes permettant d'améliorer la coopération » au niveau national, bilatéral et multilatéral²³), et l'engagement politique est variable dans le temps – les sommets participent entre 1987 et 1992 à l'impulsion politique de la gouvernance climatique naissante dans le cadre de l'Onu, avant que les leaders ne délèguent ces questions à leurs ministres de l'Environnement²⁴. Face aux conflits régionaux, les sommets appuient d'autre part les appels onusiens – leur avantage comparatif étant d'obtenir plus aisément un consensus et de lui conférer un impact médiatique maximal – et occupe le terrain des relations est-ouest en profitant de l'absence de l'Onu et de la présence du Japon, synonyme de visée stratégique globale. La promotion de valeurs démocratiques, enfin, renvoie nominale à l'Onu, mais relève d'une pratique d'ingérence avec la condamnation de l'apartheid sud-africain (1987) ou du massacre de Tian'anmen (1989).

L'Onu fait donc figure tantôt d'instance de légitimation lorsque l'action du G7 a un caractère réactif et conservatoire, tantôt d'enceinte technique où faire fructifier ses orientations lorsqu'il s'agit

²¹ Böhm, *op. cit.*, p. 19-20; Barry Buzan, Ole Waever, J. De Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

²² John Kirton, « Le rôle du G7 dans le couple intégration régionale/sécurité globale », *Études internationales*, 28/2, 1997, p. 255-270.

²³ Déclaration politique de Toronto, 20 juin 1988.

²⁴ Ella Kokotsis, « Governing Global Climate Change: Past Achievements, Future Prospects », *International Organisations Research Journal*, 4/2014, p. 43-63.

de coopérations exploratoires. Les pratiques du G7 s'hybrident avec celles de l'Onu, comme le montre l'habitude prise par les ministres des Affaires étrangères, à partir de 1984, de se réunir en marge de l'assemblée générale annuelle²⁵. D'autre part, là où le G77 est resté un conglomérat d'États aux stratégies diverses, la cohérence politique du G7 légitime le « minilatéralisme » comme réponse aux rigidités onusiennes, l'un des premiers « groupes de contact » (dédié à la question namibienne entre 1977 et 1983) mobilisant par exemple les quatre grandes puissances atlantiques et le Canada au sein de l'Onu²⁶. Bien que le caractère polyvalent du G7 le distingue des groupes spécialisés – groupes d'amitié, groupes géographiques, groupes de négociation – il joue bel et bien un rôle de tête de pont des pratiques de club, qui existent avant lui mais se systématisent à partir de la fin de la guerre froide²⁷.

La disparition de l'ordre bipolaire ouvre simultanément un nouvel horizon au G7 et au système onusien. Le G7 voit sa fonction normative confortée par l'effondrement des contre-discours communistes et tiers-mondistes, et offre à la Russie une place dans le concert des nations occidentales en l'intégrant graduellement aux discussions politiques (P8) et économiques entre 1991 et 1998²⁸. Toujours fondé sur la dichotomie entre les sommets – ramenés en 1998 vers une pratique plus informelle et des ordres du jour moins chargés – et l'extension foisonnante d'un système de G ministériels et de groupes d'experts relativement autonomes, il revendique plus que jamais une compétence non limitative²⁹. Fort de l'association de la Russie et du regain d'intérêt américain envers l'Onu, le G7 estime que sont réunies en 1991 « les conditions [...] pour que les Nations unies répondent entièrement aux espérances de leurs fondateurs »³⁰, et appuie les réformes proposées par le secrétaire général Boutros-Ghali. En dédiant l'Onu à une diplomatie préventive et humanitaire,

²⁵ Peter I. Hajnal, *The G8 system and the G20: evolution, role and documentation*, Aldershot, Ashgate, 2007, p. 67.

²⁶ Tetsuro Iji, « Contact Group Diplomacy: the Strategies of Western Contact Group in mediating Namibian Conflict », *Diplomacy & Statecraft*, 22/4, 2011, p. 634-650.

²⁷ Mélanie Albaret, « Multilateralism under transformation. International Organizations and "clubs" », in Bob Reinalda (ed.), *Routledge Handbook of International Organizations*, Londres, Routledge, 2013, p. 512-523.

²⁸ Le dédoublement est même matériel en 1996, un sommet sur la sécurité nucléaire étant organisé à Moscou avant le sommet économique de Lyon.

²⁹ Hajnal, *op. cit.*, p. 65-80 et 159-164.

³⁰ Déclaration politique de Londres, 16 juillet 1991.

le G7 souligne cependant par ricochet son propre rôle directeur avec des accents managériaux. Les sommets d'Halifax (1995) et Lyon (1996), qui discutent de la réforme de la gouvernance multilatérale et missionnent un groupe d'experts sur l'adaptation des institutions spécialisées, promeuvent ainsi une rationalisation financière et bureaucratique en matière de développement à l'Onu, que doit mener un secrétariat général renforcé : « identifier ses avantages comparatifs », « renforcer l'efficacité de son dispositif opérationnel », « réexaminer de toute urgence les rôles et mandats des agences » et « rationalis[er] [1]es travaux d'analyse [...] en concertation avec les autres organisations concernées »³¹. Non seulement l'Onu est ici une structure exécutive et experte dont la capacité politique de décision est *in fine* rabaissée, mais les synergies encouragées avec le FMI, la Banque mondiale, l'OMC ou l'OCDE en matière de développement n'ont pas leur correspondance en matière de gouvernance financière, dont l'Onu reste presque totalement écartée au profit des institutions de Bretton Woods.

L'absence de pression significative pour réformer le conseil de sécurité indique en revanche que sur les questions « politiques », la capacité de légitimation de l'Onu prime sur son efficacité aux yeux des Huit. L'inclusion de la Russie – valorisante mais contraignant cette dernière au compromis puisque le G8 décide par consensus mais sans droit de veto – permet au G8 d'agir en amont de l'Onu lors de la crise du Kosovo en 1999 : la préparation du sommet de Cologne favorise le compromis entre les puissances de l'Otan dont les frappes sur la Serbie, sans mandat onusien, appellent une issue politique, et la Russie qui cherche une porte de sortie honorable à son isolement proserbe, si bien que les ministres des Affaires étrangères négocient un texte immédiatement transposé en résolution au Conseil de sécurité, premier fondement légal à la décision de conduire le Kosovo vers l'indépendance « sous supervision internationale ». Palliant un réel blocage au Conseil de sécurité, critiqué pour son inaction dans les années 1990, ce précédent ouvre cependant la voie à une légitimation par l'Onu d'actions décidées par un concert d'États occidentaux, de surcroît fondées sur le droit d'ingérence³². En développant sa propre capacité

³¹ « Making a Success of Globalization for the Benefit of All », sommet de Lyon, 28 juin 1996.

³² John Kirton, « The G8, the United Nations, and Global Security Governance » in John Kirton and Junichi Takase, eds. (2002), *New Directions in Global Political Governance: The G8 and International Order in the twentyFirst Century* Aldershot, Ashgate, 2002 ; Nicholas Bayne, *Staying together: the G8 summit confronts the 21st century*, 2005, p. 54-55 ; Christoph Schwegmann,

sur les questions de sécurité, le G8 se désintéresse de la réforme du Conseil de sécurité, et ses quatre membres détenant un siège permanent à New York ne sont pas seuls en cause : l'Allemagne (à l'initiative en 1999), le Japon, le Canada et l'Italie soutiennent cette évolution qui leur offre une influence plus grande qu'au conseil de sécurité où leurs prétentions sont bloquées. L'unilatéralisme américain et la priorité donnée aux menaces transnationales après le 11 septembre 2001 confirment la tendance : le G8 ne devient certes pas un conseil de sécurité bis, mais conforte sa position de « méta-institution »³³, à la fois superviseur de l'évolution de l'Onu et premier bénéficiaire des carences de l'organisation.

Reste que l'efficacité supposée du G7/8 souligne constamment, par contraste, son déficit de représentativité : au tournant du millénaire, les contestations transnationales, le scepticisme médiatique³⁴ et l'affirmation des émergents renforcent la défiance envers ce qui est perçu comme une oligarchie d'après-guerre froide, et non comme l'adjuvant nécessaire d'un ordre démocratique, et amènent ses membres à en atténuer le caractère géographiquement et institutionnellement exclusif.

102

G20 et Onu dans l'archipel de la gouvernance mondiale

Les sommets, auparavant chasse gardée des responsables politiques nationaux, s'ouvrent progressivement aux organisations internationales dans les années 2000, en même temps qu'à des États invités et à divers acteurs de la société civile³⁵. En 1996, le secrétaire général de l'Onu et ses homologues du FMI, de l'OMC et de la Banque mondiale sont conviés pour la première fois pour discuter la réforme de la gouvernance multilatérale. À partir de 2003, ils participent à un dialogue entre le G8 et un groupe d'États du Sud en marge des sommets, et Kofi Annan est en outre convié en 2002 au lancement du « plan du G8 pour l'Afrique » avec les

« Modern Concert Diplomacy: The Contact Group and the G7/8 in Crisis Management », in John Kirton (ed.), *Guiding Global Order: G8 Governance in the Twenty-First Century*, Aldershot, Ashgate, 2001, p. 189-222.

³³ Risto Penttillä, *The Role of the G8 in International Peace and Security*, Oxford University Press, 2003.

³⁴ Jennifer Gronau, Martin Nonhoff, Frank Nullmeier, Steffen Schneider, « Spiele ohne Brot? Die Legitimationkrise der G8 », *Leviathan*, 37/1, 2009, p. 117-143.

³⁵ Hajnal, *The G20: Evolution, Interrelationships, Documentation*, Aldershot, Ashgate, 2014, p. 79-118 ; Mario Pianta, « Parallel summits of global civil society », in H. Anheier, M. Glasius and M. Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2001*, Oxford University Press, 2001, p. 169-194.

présidents algérien, nigérian, sénégalais et sud-africain. Le cercle des OI (ponctuellement) invitées s'élargit (Union africaine et AIE en 2005, AIEA, Unesco et OMS en 2006, OCDE en 2007, OIT, FAO et PAM en 2009, etc.), inscrivant cette participation dans l'espace politique et médiatique des sommets même si elle est concrètement limitée. En 2008, les sommets du G20 donnent donc logiquement de droit un siège au secrétaire général de l'Onu, aux côtés des institutions de Bretton Woods puis de l'OCDE et l'OIT, au titre de leur « expertise technique ». Si en matière de sécurité l'Onu demeure l'enceinte de référence, en matière de gouvernance économique, elle se fonde ainsi dans un collectif d'organisations où sa capacité de leadership est diluée. Liée à une évolution d'ensemble du multilatéralisme – les OI deviennent membres de clubs devenus des superstructures, alors qu'auparavant la logique des clubs était de s'intégrer aux OI³⁶ – cette participation est néanmoins un succès en une décennie marquée par l'unilatéralisme américain, le retour des ambitions russes, et l'affirmation de la Chine qui s'accommode fort bien d'un Conseil de sécurité bloqué.

Le secrétariat général de l'Onu a suggéré dès 2004 l'élargissement du G8 en sommets du G20, plus représentatif, légitime, et efficace (par le dépassement du clivage nord-sud, qui inclurait du même coup l'intégralité du P5), et supposé plus accueillant pour l'Onu³⁷. Le modèle de coopération émane cependant du G7-finances, qui a initié dès 1999 le G20 des ministres des Finances, générant l'idée de transposer cette logique au sommet parmi un chœur de responsables internationaux, où la voix de l'Onu est significative mais non déterminante. Confrontés à la baisse de leur poids relatif dans l'économie mondiale et à la contestation altermondialiste du sommet de Gênes (2001) qui s'ajoute aux traditionnels griefs diplomatiques, les Huit convient en marge de leur sommet un groupe de pays africains (*African Outreach*) en 2002, puis en 2003 un groupe d'États émergents au sein duquel se dégage en 2005 l'*Outreach Five* (Chine, Inde, Brésil, Mexique, Afrique du Sud), et étendent même cette logique à l'Australie, la Corée du Sud ou l'Espagne en 2008-2009. Ces cercles associés coagulent avec la formation des sommets du G20 face à la crise

³⁶ Guillaume Devin et Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 153-157.

³⁷ Karoline Postel-Vinay, *Le G20, laboratoire d'un monde émergent*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 75-76.

de 2008, qui non seulement ouvrent ce « forum prioritaire de la coopération économique internationale » à différents types de pays depuis longtemps insatisfaits du G7/8, mais aussi aux organisations internationales ou régionales et à des « invités ». Cela contraste avec l'inertie de l'Onu où l'importance accrue de la diplomatie des groupes ne se traduit pas institutionnellement³⁸ : la majorité des nouveaux venus (Chine mise à part) ainsi reconnus comme puissances systémiques, compensent le blocage de leurs revendications au Conseil de sécurité. Cette optique souverainiste limite la représentativité du G20 qui exclut une majorité d'États (« G-173 ») bien qu'il représente la majorité de la population mondiale. Une constellation de petits États du nord et du sud (Suisse, Qatar, Singapour, Sénégal, Chili, Vietnam, Norvège, Suède en particulier) crée dès 2009 le *Global Governance Group* (3G) destiné à établir un pont entre le G20 et la communauté plus large des États de l'Onu, « seul organe global à participation universelle et à légitimité incontestable »³⁹. Ajouté à la création du sommet des BRICS en 2009 et la persistance du G8, il inscrit le « continuum formel-informel » entre les OI et le système des G dans un « réseau d'États »⁴⁰ articulés en groupes autour du G20, véritable *hub* de la gouvernance mondiale⁴¹ à la fois très hiérarchique et très inclusif. Dans cette configuration, l'Onu est à la fois un acteur particulier (ou une série d'acteurs, avec ses institutions spécialisées), et la trame générale du réseau.

Deux questions se mêlent par conséquent, celle de l'ordre au sein de l'Onu et celle du mode la gouvernance. La crainte d'une marginalisation de l'Onu est aussi ancienne que les G eux-mêmes, assimilés par les gouvernements les plus contestataires (qui ciblent les États-Unis) à un système impérialiste se donnant les apparences de la pluralité⁴². Si le G20 y donne moins prise que le G8, son

³⁸ Jochen Prantl, « Informal Groups of States and the UN Security Council », *International Organizations*, 59/3, 2005, p. 559-592.

³⁹ Jochen Prantl, « Les mutations de la gouvernance mondiale : pays émergents et groupes G », *Critique internationale*, 56/3, 2012, p. 39-56.

⁴⁰ Anne-Sarie Slaughter, « Government Network, World Order and the L20 », in John English, Ramesh Thakur et Andrew F. Cooper (ed.), *Reforming from the Top: A Leaders'20 Summit*, United Nations University Press, 2005, p. 281-295.

⁴¹ Andrew F. Cooper, « The G20 and Contested Global Governance : BRICS, Middle Powers and Small States », *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, Vol. 2, n° 3, 2014, p. 87-109.

⁴² Alison Bailin, *From traditional to group hegemony: the G7, the liberal economic order and the core-periphery gap*, Aldershot, Ashgate, 2005.

efficacité supposée relève toujours selon Bertrand Badie d'un mode de gouvernance malthusien – connivence plutôt coopération – plus soucieux d'« endiguement conservateur » que réellement capable de répondre aux défis transnationaux⁴³. L'alternative d'un retour au multilatéralisme universel (la revitalisation de l'ECOSOC en particulier) ramène cependant cette critique au lancinant problème du leadership de l'Onu. L'hypothèse d'une division du travail entre Onu (politique) et G20 (économique), évidemment dominante chez les *insiders*, s'appuie sur la légitimité accrue du G20 mais s'accorde mal avec la malléabilité des G : au-delà de la division formelle entre affaires « économiques » et « politiques », le G7/8 a toujours fonctionné sur cette interconnexion des enjeux, et rien ne s'oppose à une extension semblable de l'agenda du G20. Reste donc l'idée – majoritaire à l'Onu – d'un G20 intégré à l'Onu et associant un large éventail de pays missionnés par groupes en fonction du sujet, qui apporterait une réponse commune au déficit de légitimité des G et au déficit d'efficacité de l'Onu. Mais ce « multi-multilatéralisme » constituerait *de facto* une réforme de l'Onu prenant le risque de renforcer les « grands » (capables de peser dans les différents sous-ensembles), le secrétariat général et les institutions spécialisées plutôt que le conseil ECOSOC ou l'assemblée générale, avec le risque d'accentuer les « pathologies »⁴⁴ de l'organisation, au lieu de la ramener à ses fondements démocratiques et politiques. Comme un miroir, les G renvoient l'Onu à l'ambiguïté de sa propre histoire, tendue entre idéal démocratique et pratique de directoire, communauté d'États souverains et institution en quête de renforcement, vision réaliste (régulation des tensions) et projet d'organisation mondiale englobant l'ensemble des champs d'interaction entre États.

L'antagonisme et la complémentarité voisinent donc, selon qu'on considère l'organisation ou l'idée. Analysés comme des structures oligarchiques, conservatrices et ancrées dans une vision traditionnelle des relations internationales, les G s'accordent mal avec l'ordre démocratique de l'Onu et la multiplication des acteurs dans le jeu transnational. Malgré les spéculations sur leur institutionnalisation à chaque recomposition de l'ordre

⁴³ Badie, *op. cit.*, p. 168-181.

⁴⁴ Michael Barnett et Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, 2004, p. 156-174.

international, dans les années 1970, après la fin de la guerre froide, et après la crise de 2008, ils ne sont pourtant jamais devenus un véritable contre-système, et sont la manifestation la plus visible d'un bourgeonnement des clubs formels et informels traversant le système multilatéral, « devenu si multiple et divers qu'il ne peut pas sérieusement s'interpréter comme un complot de puissances contre le multilatéralisme universel »⁴⁵. Bien que fondée sur l'idée du concert des puissances, cette pratique a démontré une capacité d'élargissement (en termes d'ordre) et d'inclusivité (en termes de gouvernance) qui en fait un levier d'action d'autant plus important que les blocages perdurent à l'Onu, et un accord pour réformer le conseil de sécurité passerait probablement par le G20, comme dans le cas du FMI. Si en tant qu'organisation, l'Onu a tiré parti de ces transformations récentes, l'idée des Nations unies a continué à pâlir : en brouillant la prééminence théorique de l'Onu sur les autres organisations internationales, en promouvant une gouvernance normative plutôt que le renforcement du droit, le système des G transforme l'architecture multilatérale au détriment de l'Onu, restée indispensable comme enceinte diplomatique mais accessoire en tant qu'autorité politique.

106

Résumé :

Créé en 1975 pour faire face à l'influence montante du Groupe des non-Alignés (G77), le sommet des pays industrialisés (Groupe G7) s'est élargi à la Russie (G8) au lendemain de la guerre froide, puis s'est doublé du G20 en 2008. Volonté de se retrouver dans un entre-soi des puissants, le système des G a été d'emblée perçu comme antagonique ou complémentaire au système des Nations unies. Au final les G ont transformé le système international au détriment de l'Onu. Comme un miroir, les G renvoient l'Onu à l'ambiguïté de sa propre histoire, communauté d'États souverains et projet d'organisation mondiale, mais ne sont jamais parvenus à constituer un véritable contre-système, se bornant à suggérer des recommandations mais évitant soigneusement de prendre des décisions.

⁴⁵ Devin et Smouts, *op. cit.*, p. 157.