

L'ESSOR DU MULTILATÉRALISME

PRINCIPES, INSTITUTIONS ET ACTIONS COMMUNES

PAR

ALEXANDRA NOVOSSELOFF (*)

Le multilatéralisme est un phénomène récent, guère antérieur au XX^e siècle et quelque peu méconnu. Il est d'abord un concept à la fois théorique et historique (1). Il est aussi un mode de coopération et d'action, ainsi qu'un type d'organisation et d'instrument institutionnel.

Il s'est d'abord construit de manière historique. Le XX^e siècle est à cet égard le siècle qui aura construit le plus d'organisations internationales. L'essor du multilatéralisme est concomitant avec la multiplication des organisations internationales. C'est l'essor du commerce international qui est à l'origine de ce mouvement. Les premières institutions régulant la coopération internationale sont l'Union du Télégraphe international (1865) et l'Union postale universelle (1874) (2). Cette institutionnalisation progressive de la coopération internationale a lancé de nouvelles formes collectives de prise de décision au niveau international, et fait émerger un système de rencontres et de forums internationaux visant à stabiliser les relations entre Etats. Ce multilatéralisme était limité aux Etats européens jusqu'à la fin du XIX^e siècle.

Il a pris un véritable essor après la création, en 1919, de la Société des Nations (multilatéralisme bancal qui ne comprenait pas toutes les grandes puissances) et de l'Organisation internationale du Travail. Très vite, ont coexisté deux formes : le multilatéralisme politique, et le multilatéralisme économique, combinaison concrétisée par la création du système onusien en 1945. C'est à partir de l'après-Seconde Guerre mondiale que le terme même de « multilatéralisme » se répand ; auparavant, les expressions « action collective » ou « action concertée » étaient utilisées. Le mot apparaît dans le vocabulaire américain pour définir le nouveau système économique et financier

(*) Docteur en Sciences politiques et Relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2), *Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales*. Chargée de mission au sein de la Délégation aux Affaires stratégiques du ministère de la Défense. Les vues exprimées ici n'engagent que leur auteur. Cet article est en partie extrait d'une communication faite lors du Forum des Réformateurs organisé par l'Institut français de relations internationales (IFRI), les 13 et 14 octobre 2000, à Pékin.

(1) W. Andy KNIGHT, *A Changing United Nations – Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance*, 2000, Palgrave, Londres, p. 1.

(2) JoAnn Fagot AVIEL, « The Evolution of Multilateral Diplomacy », in James P. MULDOON Jr. (dir.), *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, 1999, Westview Press, Boulder, pp. 8-9.

construit à Bretton Woods, et dans le cadre des accords du GATT (3). Le développement de son usage est lié à la constitution de tout un système international au sommet duquel se trouvent désormais les organisations intergouvernementales internationales. On peut remarquer à cet égard que la construction d'institutions multilatérales est partie de la volonté de régler les conflits de façon pacifique, par la concertation, par la recherche de solutions négociées. Cette construction a signifié un rejet de la guerre et de ses méfaits. Aujourd'hui, à l'entrée du XXI^e siècle, les institutions multilatérales sont là, bien ancrées dans la vie internationale, mais beaucoup d'Etats, au premier rang desquels le plus puissant d'entre eux, mettent en cause leur utilité et lui opposent une vision réaliste, pragmatique, voire opportuniste des relations internationales.

Aujourd'hui, la période de la construction a fait place à celle de la réflexion : réflexion sur les missions d'avenir du système onusien, sur ses capacités d'action, sur les contraintes que peut faire peser le multilatéralisme sur l'action des Etats, sur la forme qu'il doit prendre (privilégier le niveau régional par rapport au niveau universel ?) et sur les relations entre ces différents niveaux.

DÉFINITIONS

Face à la multiplication des échanges internationaux de toutes sortes et d'organisations internationales très diverses, comment définir aujourd'hui le multilatéralisme ? Au sens strict du terme, il signifie une méthode de coopération entre plus de deux acteurs. Selon le *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, « le multilatéralisme tend à définir un système mondial de coopération dans lequel chaque Etat cherche à promouvoir ses relations avec tous les autres plutôt que de donner la priorité aux actions unilatérales ou bilatérales jugées dangereuses ou déstabilisantes » (4). Ce concept exprime un projet politique pris en charge par une institution internationale. Il correspond également à une forme de système international (5). A cette définition, il faut ajouter une dimension normative et universaliste :

(3) Marie-Claude SMOUTS, *Les Organisations internationales*, 1995, Paris, A. Colin (coll. Coursus), p. 29.

(4) Guy HERMET/Bertrand BADIE/Pierre BIRNEBAUM/Philippe BRAUD, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 1998, Paris, A. Colin, p. 174.

(5) « The term [multilateralism] is generally used to describe relationships among several entities. In the international relations literature, the term 'multilateralism' is linked to the preference for, and institutionalization of, collective action in resolving problems that arise among several actors or entities through a process of meetings, negotiation, treaty-making and other forms of non-violent interaction. But as Robert Cox correctly points out, the term multilateralism derives its meaning or meanings from historical conditions that have to do with 'the form of the world system' and 'the power relationships prevailing when the term became current usage'. (...) At a historical juncture in which states were considered the only actors of significance in the international system, multilateralism meant the institutionalization of interstate cooperative arrangements. » W. Andy KNIGHT, *op. cit.* (note 1), p. 38.

la promotion de normes communes (6). Selon Andrew Knight, « l'évolution du concept du multilatéralisme ne peut être correctement compris sans indiquer son objectif normatif sous-jacent » (7). De plus, selon Gerard Ruggie, les principes qui le sous-tendent sont la non-discrimination, l'indivisibilité et la réciprocité (8). Le principe de non-discrimination fait obligation à tous les Etats de s'acquitter des devoirs qu'ils ont contractés en commun à l'endroit de tout autre Etat signataire. Le principe de l'indivisibilité se traduit par l'obligation de considérer la paix, et plus généralement l'objet des accords, comme indivisibles pour et par chaque Etat signataire du groupe. La continuité est un autre principe essentiel. On ne doit pas considérer comme multilatérales les coalitions d'Etats formées pour une seule occasion ou de façon épisodique (9).

Le concept a subi, depuis la fin de la Guerre froide, une certaine évolution, le rapprochant du concept plus récent de « *gouvernance globale* » (10). Ce concept désigne l'ensemble des acteurs intervenant dans les procédures institutionnelles (formelles ou informelles), les rapports de pouvoir et les modes de gestion publics (gouvernements, institutions internationales, opérateurs du marché, organisations non gouvernementales, Eglises, entreprises multinationales, etc.). Certains auteurs ont voulu fondre les deux concepts en parlant de « *nouveau multilatéralisme* », lequel prend en compte les acteurs non étatiques (11). En fait, la différence entre ces deux concepts est finalement assez réduite : le multilatéralisme est institutionnel, la « *gouvernance globale* » est politique. Ces deux concepts réunis tentent d'expliquer la diversification des formes de multilatéralisme et les mécanismes de régulation internationale engageant des partenaires publics comme privés, formels comme informels.

Le concept de « *gouvernance globale* » tente de prendre en compte la place croissante de l'individu et du non étatique dans les relations internationales. Selon Marie-Claude Smouts, la force du concept de « *gouvernance globale* » est « d'affirmer ouvertement dans les enceintes internationales que les nouvelles réalités du monde requièrent une approche nouvelle des modes de

(6) Selon Marie-Claude Smouts, le discours sur le multilatéralisme est un discours : sur l'universalisme, l'égalité et l'unité des hommes ; sur l'indivisibilité (de l'espace et des problèmes) ; et sur le futur (principes d'ordre garantissant un minimum de prévisibilité dans les rapports internationaux et ménageant l'avenir). L'une des fonctions du multilatéralisme est de construire du « sens commun ». *In op. cit.* (note 3), p. 30. Cf. également l'article de Charles W. KEGLEY, « International Peacemaking and Peacekeeping : The Morality of Multilateral Measures », *Ethics and International Affairs*, volume 10, 1996, pp. 25-45.

(7) « *Any historical analysis of the development of multilateralism will show a normative quest for better forms of governance at the international level amid a Hobbesian anarchical international society.* » W. Andy KNIGHT, *op. cit.* (note 1), pp. 2-3.

(8) Gerard RUGGIE, *Multilateralism Matters : The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York, 1993, p. 11.

(9) Brian L. JOB, « Multilatéralisme et résolution des conflits régionaux : les illusions de la coopération », *Etudes internationales*, vol. 26, n° 4, décembre 1995, p. 669.

(10) Cf. article de Gilles ANDRÉANI, « Gouvernance globale : origines d'une idée », *Politique étrangère*, n° 3, 2001, pp. 549-568.

(11) W. Andy KNIGHT, « Multilatéralisme ascendant et descendant : deux voies dans la quête d'une gouvernance globale », *Etudes internationales*, vol. 26, n° 4, décembre 1995, pp. 685-710.

régulation internationale et que la gestion des problèmes communs ne peut dépendre de la seule collaboration interétatique ou du jeu du marché ». Elle ajoute : « la construction d'organisations internationales regroupant la *communauté des Etats* avait été l'utopie des siècles précédents. La recherche d'un nouveau multilatéralisme englobant la *communauté des hommes* pourrait bien être l'utopie du prochain millénaire » (12).

Le multilatéralisme renferme donc une grande variété de situations internationales et d'acteurs (13). En fait, il signifie bien plus qu'une simple méthode de coopération : non seulement c'est un moyen de régulation du système international, une méthode d'institutionnalisation de la société internationale, une méthode de négociation, une méthode d'action, mais en outre, il s'accompagne d'un système de valeurs (principalement universelles) fondé sur les principes de la Charte des Nations Unies (notamment son Préambule et la Déclaration universelle des droits de l'Homme). Ce multilatéralisme peut revêtir plusieurs formes :

- De façon horizontale (ou géographique), il peut être universel (ce qui a été la première de ses formes) ou régional (ce qui tend de plus en plus à être le cas par le développement des organisations régionales), voire intercontinental (cas de l'OTAN transatlantique, ou de l'OSCE de Vladivostok à Vancouver).
- De façon verticale (ou structurelle), il peut être institutionnel (les organisations internationales sont son principal vecteur, son cadre, mais il existe également les conférences internationales, les sommets internationaux) ou informel (par le développement de groupes de contact, de groupes d'amis, des groupes d'intérêt, de groupes économiques informels comme le G8, voire le Forum de Davos); il peut être, selon la thèse d'Andrew Knight, « du haut vers le bas (ou *descendant*) inspiré de l'Europe, très axé sur l'Etat » ou « du bas vers le haut (ou *ascendant*) », prenant en compte la formation de sociétés civiles (14).
- Selon les types d'organisations : organisation intergouvernementale, organisation communautaire (CEE), alliance militaire, système de coopération, conférences annuelles.
- Selon les thèmes : les organisations internationales et les groupes informels se constituent et se forment également selon les sujets. Il existe une organisation internationale pour traiter de presque chaque sujet à conséquence mondiale (santé, éducation, désarmement, environnement, régulation aérienne, développement économique, etc.). C'est à ce niveau que se positionnent les organisations non gouvernementales, dont la création est

(12) Marie-Claude SMOUTS, *op. cit.* (note 3), p. 28.

(13) « La négociation multilatérale est caractérisée par de multiples parties, de multiples questions, de multiples rôles et de multiples valeurs », JoAnn Fagot AVIEL, *op. cit.* (note 2), p. 11.

(14) W. Andy KNIGHT, *loc. cit.* (note 11), p. 685.

fonction d'une thématique bien définie, mais qui sont en dehors de l'institutionnel au sens gouvernemental du terme.

Ces niveaux se chevauchent la plupart du temps. Le multilatéralisme informel a bien lieu au sein du multilatéralisme institutionnel; il y prend même une part croissante. Les actions des organisations internationales se construisent par et sont négociées à travers les groupes d'amis, les groupes informels (P5, G77, groupe des non-alignés, groupe des pays occidentaux – WEOG – au sein de l'ONU), les groupes de travail. Le multilatéralisme régional existe au sein du multilatéralisme universel : les organisations régionales ont pratiquement toutes un statut d'observateur au sein de l'ONU; les Etats construisent leurs positions d'abord au sein des organisations régionales (OUA, Ligue arabe, Union européenne). D'ailleurs, les relations se formalisent entre ces deux types d'organisations (15). Les groupes d'intérêt peuvent également être des groupes régionaux (cas du G77 ou du groupe des non-alignés).

L'enchevêtrement de ces organisations se fait également dans le domaine thématique, puisque selon une logique bureaucratique et institutionnelle, chaque nouveau problème crée des comités, des départements ou des groupes de travail correspondants. C'est ainsi que, par exemple, le système des Nations Unies a développé en son sein une série d'institutions concurrentes : le Programme alimentaire mondial et le Fonds intergouvernemental du développement agricole concurrencent l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO); la Commission du développement durable concurrence le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUD); l'UNICEF, la Banque mondiale et le PNUD concurrencent l'UNESCO dans le domaine de l'éducation. Chaque organisation a, depuis le 11 septembre, créé son groupe de travail ou son comité de lutte contre le terrorisme (Comité du contre-terrorisme à l'ONU, groupe de travail sur le terrorisme à l'OSCE et peut-être unité de lutte contre le terrorisme au sein du Secrétariat de l'OSCE).

DÉMULTIPLICATION

Bref, le multilatéralisme est bien plus diversifié qu'on peut le penser à première vue, car il multiplie les instances de négociations et de rencontres. Il participe à l'extension et à la diversification de la coopération internationale, de ses actions et de ses moyens. En ce sens, il répond à des fonctions, des objectifs et des intérêts bien spécifiques.

(15) Cf. article de l'auteur, « La coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions européennes de sécurité : principes et perspectives », *Annuaire français de relations internationales*, 2001, volume 2, pp. 594-612.

Il correspond en premier lieu à un besoin de communiquer, d'expliquer les politiques de chacun et d'éviter les malentendus. Il a d'ailleurs conféré un caractère permanent à cette communication et à cette coopération entre les Etats. En effet, la régularité des réunions au sommet (régularité qui est inscrite dans les textes des traités ou qui est *de facto* fixée d'année en année – cas du G7/G8) oblige les Etats à se rencontrer très souvent : c'est ce que l'on appelle la diplomatie multilatérale, qui permet de prolonger les contacts bilatéraux (16). Par exemple, l'ouverture de la session ordinaire annuelle de l'Assemblée générale de l'ONU (en septembre) est aussi l'occasion pour chaque Etat membre de conduire, en marge du passage obligé à la tribune de l'Assemblée, des entretiens bilatéraux.

Ces rencontres permettent d'entretenir le dialogue entre les Etats, de dépasser une certaine logique de confrontation. Ainsi que l'explique Marie-Claude Smouts, « la grande vertu prêtée aux organisations internationales est d'institutionnaliser une pratique multilatérale et d'introduire entre les participants une réciprocité diffuse » (17). En effet, le multilatéralisme permet, voire suppose, l'action commune, conjointe ou coordonnée. Cette action est menée par des partenaires indépendants, agissant chacun pour son compte, mais associant leurs conduites de façon convenue pour la mise en œuvre d'actions limitées. Cela est particulièrement important dans la gestion des crises. Dans ce cas, il permet bien souvent de partager le fardeau financier (exemple de la guerre du Golfe), humain (engagement des Etats sur plusieurs théâtres d'opérations extérieurs) et politique du règlement de la crise.

Il peut également être utilisé par certains Etats pour faire conduire une opération par d'autres (cas de la position des Etats-Unis, au moyen du vote de la résolution autorisant une intervention multinationale sous commandement australien au Timor oriental). Dans ce domaine, l'action multilatérale est, en appliquant l'adage selon lequel « l'union fait la force », un moyen de disposer de moyens civils et militaires plus importants, même si le multilatéralisme s'est également avéré être un frein pour la conduite de certaines opérations de maintien de la paix de l'ONU (Bosnie, Rwanda, Somalie, etc.).

L'action multilatérale – surtout quand il s'agit de recourir à la force – est un moyen de légaliser et de légitimer l'action ou l'opération entreprise. D'une part, l'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité rend l'intervention entreprise conforme au droit international, et rend plus légitime une action qui est alors considérée comme émanant de la « communauté internationale ». C'est ce qui s'est passé lors de la guerre du Golfe et de

(16) « *The only way for anyone to deal with this complexity is by building coalitions involving states, non-state actors, and international organizations and to privately develop an informal consensus on how to deal with a problem before presenting a decision for a vote in the formal institutional structures. (...) Multilateral diplomacy involved the art of building and managing these coalitions before, during, and after negotiations on the particular issue involved.* » JoAnn Fagot AVIEL, *op. cit.* (note 2), p. 12.

(17) Marie-Claude SMOUTS, *op. cit.* (note 3), p. 31.

l'opération « *Desert Storm* », conduite par une coalition d'Etats autour des Etats-Unis. L'explication a été plus difficile à donner pour l'intervention de l'OTAN au Kosovo et en République fédérale de Yougoslavie (printemps 1999). Beaucoup ont alors parlé d'« illégalité légitime » : intervention légitime aux yeux des Alliés, car répondant à une crise humanitaire; intervention illégale au regard du droit international, car menée sans mandat ni autorisation explicite du Conseil de sécurité. L'absence de résolution autorisant formellement les Etats, une coalition d'Etats ou une organisation régionale à mener cette intervention a rendu cette dernière moins légitime aux yeux des partenaires extérieurs.

Le discours sur la légitimité est le signe d'une crise du droit, d'une perception de l'insuffisance de la légalité (18). Mais le Kosovo est un cas spécial, car la résolution condamnant cette intervention n'a pas obtenu le nombre de votes nécessaires. On peut dire que très rapidement, les Etats de la coalition alliée ont ressenti le besoin de revenir au Conseil de sécurité et de faire implicitement approuver l'intervention. La résolution 1244 est un de ces moyens. Ce qui était présenté en 1999 comme une exception est en fait bel et bien un précédent. La Résolution 1378 du Conseil de sécurité (14 novembre 2001) est un nouveau cas où les Etats membres sont « *encouragés à assurer la protection et la sécurité des zones de l'Afghanistan* », mais non autorisés à employer la force ou à créer une force internationale.

Enfin, le multilatéralisme permet de se concerter pour le règlement des défis globaux d'un monde globalisé : la protection de l'environnement, l'accès à l'éducation, le développement durable, la maîtrise des armements, la régulation du commerce mondial, le respect des droits de l'Homme, le terrorisme international, etc. Les grandes conférences de l'ONU (souvent décriées, mais à tort) ont servi à faire prendre conscience de ces enjeux. Le multilatéralisme est favorisé par l'essor des interdépendances. Dans ce cas, l'existence des organisations internationales ne témoigne pas seulement de l'intensification des relations internationales, mais également de l'incapacité des Etats à assurer, par les moyens classiques, le règlement de nombreux problèmes internationaux.

Le multilatéralisme permet donc de diversifier les actions, et avec les moyens de parvenir à des solutions. Il reste un moyen unique de gérer les crises et de résoudre les conflits par différents stades, lesquels vont de la prévention, de la médiation, des missions de bons offices aux sanctions économiques, aux embargos et, *in fine*, à l'intervention armée de dernier recours. Il est, en effet, de plus en plus rare que les crises soient désamorçées sur un plan strictement bilatéral. L'action a d'autant plus de poids qu'elle est menée par le plus grand nombre.

(18) Serge SUR, « Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international », *Les notes de l'IFRI*, n° 22, 2000.

INSTRUMENTALISATION

En fonction de ce qui précède, il semble que le multilatéralisme soit non seulement primordial et indispensable, mais aussi en plein essor. La diversification des relations internationales a rendu cet essor inéluctable. Toutefois, il reste un instrument aux mains des Etats, et comprend dès lors les limites inhérentes à un système international basé sur la prééminence des Etats et des intérêts étatiques.

Certes, on peut dire que la fin de la Guerre froide a renforcé le multilatéralisme; elle l'a rendu moins figé, le discours des Etats n'étant plus centré sur la confrontation entre blocs. Ce n'est pas par hasard si la fin de la Guerre froide a correspondu à une certaine revitalisation de l'ONU et de son Conseil de sécurité. Le renforcement de la coopération entre les cinq membres permanents du Conseil donnait à celui-ci une force indéniable. Le nombre des opérations de maintien de la paix a considérablement augmenté entre 1989 et 1993, le règlement des conflits, à la fois régionaux et intra-étatiques, passant au cours de cette période presque obligatoirement par l'ONU.

Le milieu des années 1990 a constitué, de ce point de vue, une sorte de rupture. Beaucoup ont critiqué les organisations internationales, ou inter-étatiques, pour leur manque d'adaptation aux nouvelles formes de conflits intra-étatiques. Dans ce contexte de transition, le multilatéralisme a montré ses limites et la période de l'après-Guerre froide a confirmé à quel point les organisations internationales pouvaient être instrumentalisées. Contrairement à une vision encore trop répandue, les organisations internationales n'existent pas en dehors des Etats. Tout au plus, dans certaines circonstances, peuvent-elles bénéficier d'une semi-autonomie. Ces organisations ont avant tout été créées par les Etats, pour promouvoir leurs intérêts. En conséquence, les Etats jugent de l'opportunité de les utiliser ou non pour résoudre telle ou telle crise, en fonction des contraintes qu'ils sont prêts à accepter, du nombre de soutiens qu'il s'agit de rallier, etc. D'ailleurs, bien souvent, les organisations internationales ont besoin de grands Etats pour assurer un *leadership* dans la gestion d'une crise, dans la mise sur pied d'un programme spécifique.

Peut-il être efficace et équilibré s'il est délaissé par les Etats les plus puissants? L'expérience de la Société des Nations tend à répondre par la négative. La question se pose aujourd'hui de façon accrue, en raison du mépris ou de l'instrumentalisation du multilatéralisme par l'hyper-puissance américaine. Alors que les Etats-Unis ont été à l'origine de la plupart des institutions multilatérales (universelles – ONU –, ou régionales – OTAN et Communautés européennes), ils semblent aujourd'hui s'en détourner, en particulier – ce qui peut avoir une certaine logique – quand ils n'y trouvent pas d'intérêt particulier. En conséquence, selon les situations, ils adoptent trois

attitudes possibles : le retrait pur et simple de certaines organisations (UNESCO) et le refus de participer à un certain nombre d'accords multilatéraux (notamment de désarmement : mines antipersonnel, Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires); le contournement (épisodes de l'UNSCOM, de l'OTAN au Kosovo); la pression pour réformer et réduire les dépenses (ONUDI, plans de réforme de 1997, accord de décembre 2000 sur les quotes-parts aux budgets de l'ONU). Les Etats-Unis pratiquent le « multilatéralisme autoritaire » ou coercitif, et le « multilatéralisme à la carte ». Autrement dit, ils veulent bien jouer le jeu du multilatéralisme, mais sans subir les contraintes qui l'accompagnent, et sans s'astreindre aux obligations qui découlent de la qualité d'Etat membre. Ils ne veulent pas avoir les mains liées et préfèrent des structures plus souples (ainsi, ils refusent de doter l'OSCE d'une capacité juridique, donc de la possibilité de signer des traités).

Quant aux petits pays, ils évoluent naturellement plus aisément dans le contexte multilatéral que les puissants. En effet, le principe d'« un Etat, une voix » (comme à l'Assemblée générale) donne aux petits pays un poids beaucoup plus grand que la normale et démultiplie leur influence. De plus, le multilatéralisme a été pour eux l'une des voies de leur reconnaissance internationale. Depuis la fin des années 1950, un Etat est reconnu en tant que tel quand il devient membre de Nations Unies.

*
* *

Le multilatéralisme a démontré tout au long du XX^e siècle, et continue aujourd'hui encore de le faire, son caractère indispensable et sa capacité d'évoluer. Dans le monde pluriel, complexe et interdépendant d'aujourd'hui, le multilatéralisme ou la gestion collective des affaires mondiales demeure pertinent, voire nécessaire. Le niveau régional semble aujourd'hui celui qui est recherché en premier. Ce niveau reste toutefois encore à structurer dans la plupart des continents, même en Europe. Les deux niveaux se complètent d'ailleurs fort bien, le dialogue régional permettant souvent d'arriver plus facilement au dialogue international.

Le multilatéralisme est donc plus que jamais d'actualité. Il est un moyen d'entraide entre les Etats, de gestion commune pour des problèmes communs, de régulation des relations entre les Etats (19). Il est également un défi par la diversité des points de vue qu'il impose de prendre en compte. Sa diversité montre qu'il est une forme d'organisation en perpétuelle évolution. Il conduit d'ailleurs les Etats à intégrer les nouveaux problèmes trans-

(19) « Il existe une prise de conscience croissante du fait que quand les problèmes sont causés par plusieurs acteurs et en affectent plusieurs autres, les tentatives pour trouver une solution doivent impliquer chacun d'entre eux », JoAnn Fagot AVIEL, *op. cit.* (note 2), p. 11.

frontières, à leur faire prendre conscience de l'ampleur des défis globaux, à avoir des réponses innovantes aux changements du système international.

Il reste qu'il est souvent mal compris en raison de sa lenteur. De ce fait, la mesure du succès de ses actions n'est pas la même que pour des actions unilatérales. Mais, il est avant tout une action de long terme, et il doit au demeurant le rester. C'est en ce sens que l'action des organisations internationales peut compléter celle des Etats. Elle ne doit jamais s'y substituer, faute de perdre efficacité et même sens.