

COURS DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

LICENCE 3

Olivier de Frouville

Professeur à l'Université Paris II Panthéon-Assas

[Pour plus de détails et d'illustrations sur ces problématiques, v. la 12^{ème} édition du manuel *Droit international public*, par E. Decaux et O. de Frouville, à paraître, Dalloz, coll. « Hypercours », 25 novembre 2020. <https://www.boutique-dalloz.fr/droit-international-public.html>]

C. Le changement climatique

Le changement climatique n'est au départ, qu'une des menaces identifiées au titre des risques pesant sur l'environnement, et ceci dès la fin des années 70.

Le phénomène était en effet connu des scientifiques, mais aussi des entreprises pétrolières comme Exxon qui tout en anticipant les conséquences de l'exploitation des énergies fossiles ont exercé leur influence pour en empêcher la prise en compte (« Changement climatique : le double discours d'Exxon Mobil, *Le Monde*, 24 août 2017).

Le temps passant – et la situation s'aggravant d'années en années – le réchauffement de l'atmosphère apparaît de plus en plus comme surdéterminant toutes les autres questions environnementales, avec le risques de crises en cascade, compromettant les résultats des autres politiques menées par ailleurs, qu'il s'agisse de la biodiversité, des océans, de la pollution atmosphérique ou de la désertification.

Les conséquences du réchauffement climatique sont notamment la hausse du niveau des mers et la multiplication des événements climatiques extrêmes (tempêtes, typhons, inondations, vagues de chaleurs) avec des effets immédiats dévastateurs sur l'environnement, l'agriculture, l'habitabilité de régions entières du globe, et des effets induits et indirects tout aussi inquiétants : déplacement forcés de population et migrations climatiques, multiplication des causes de conflits notamment autour de la maîtrise et de l'accès à l'eau douce...

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) créé en 1988 par le PNUE et l'OMM, a pour objectif de fournir « une vision scientifique claire de l'état actuel des connaissances en matière de changements climatiques et de leur incidence potentielle sur l'environnement et la sphère socio-économique ».

Dans son rapport spécial publié en 2018, le GIEC examine les « trajectoires » nécessaires pour ne pas dépasser un réchauffement planétaire de 1.5°C par rapport aux niveaux préindustriels, aux conséquences déjà catastrophiques.

Or le maintien des émissions au niveau actuel pourrait conduire, sans changement radical de paradigme, à une augmentation de 3 à 4°C d'ici la fin du siècle.

Question globale par excellence, le changement climatique semble donc devoir naturellement faire l'objet d'un « régime global ». Or il apparaît que malgré la multiplication des signaux d'alerte et alors que la planète et ses habitants font désormais l'expérience concrète du changement climatique, la mise en place d'un tel régime global peine à voir le jour.

1°) C'est la conférence sur l'environnement humain de Stockholm de 1972 qui a marqué le point de départ des travaux onusiens en la matière, prolongée, dix ans après, par la conférence sur l'environnement et le développement de Rio en 1992. A l'occasion de cette dernière furent adoptées trois conventions « sœurs » et liées dans leur objet :

- la Convention sur la diversité biologique,
- la Convention sur la désertification
- et la Convention-cadre sur les changements climatiques.

Entrée en vigueur en 1994, cette dernière est aujourd'hui universelle avec 197 États parties.

Elle fixe pour objectif aux parties de « stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » (article 2).

2°) Pour opérationnaliser ce « cadre » général, la troisième conférence des États parties (« COP 3 ») a adopté le protocole de Kyoto le 11 décembre 1997 – lui-même ratifié aujourd'hui par 192 parties (191 États et l'UE).

Le Protocole établit des engagements précis uniquement pour les États industrialisés, conformément au principe, agréé dans la Convention-cadre, des « responsabilités communes mais différenciées » en fonction du niveau de développement de chaque État – étant entendu que les États développés doivent se situer à « l'avant-garde » de la lutte contre le changement climatique.

Ces objectifs chiffrés étaient étalés dans le temps, pour permettre aux États de réduire leurs émissions de 6 gaz à effet de serre d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990.

Les États-Unis avaient signé le protocole le 12 novembre 1998 mais le président Bush a décidé en mars 2001, de ne pas le ratifier, ce qui a mis à mal l'ensemble du processus.

Malgré ce contretemps, les grands pays occidentaux ont réaffirmé leur volonté politique de voir entrer en vigueur un traité essentiel pour l'avenir de la planète. Le traité fixait comme condition d'entrée en vigueur la ratification par 55 Etats représentant 55% des émissions de CO₂.

Après les ratifications des Quinze de l'Union européenne (24,2 %) le 31 mai 2002, suivi par le Japon (8,5 %) et le Canada (3,3 %), c'est la ratification de la Russie — un des gros pollueurs (17,4 %) — intervenue le 18 novembre 2004 qui a permis, en dépassant le seuil des 55 %, l'entrée en vigueur du protocole à compter du 16 février 2005.

L'entrée en vigueur du traité ouvrait une première période d'engagement allant de 2008 jusqu'en 2012, avec une possibilité d'extension aux termes d'un amendement. Mais cette dynamique est freinée, notamment du fait du retrait du Canada en 2012.

3°) Entretemps, le principe d'un nouvel instrument est agréé en 2011, l'objectif étant cette fois d'avoir un accord qui engage tous les Etats, y compris les nouveaux pollueurs comme la Chine.

Ces négociations aboutissent à l'adoption de l'Accord de Paris, adopté lors de la Conférence de Paris de 2015 sur les changements climatiques, la « COP 21 », sous la présidence du Ministre français des affaires étrangères d'alors, Laurent Fabius.

L'Accord de Paris est entré en vigueur le 4 novembre 2016, soit 30 jours après la ratification de 55 Parties représentant « au moins 55 % du total des émissions mondiales de gaz à effet de serre », conformément à l'article 21 (condition dite du « double seuil »).

A ce jour, l'Accord de Paris a été ratifié par 189 des 197 États parties à la Convention-cadre.

L'article 2 de l'Accord de Paris énonce l'objectif assigné, à savoir « renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté, notamment en :

- a) Contenant l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1.5° C, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques ;
- b) Renforçant les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire ; [...] ».

Les deux maîtres mots de la stratégie sont donc *l'atténuation* d'une part, correspondant à la limitation de l'élévation de la température, principalement par une baisse des émissions de carbone, mais par des moyens alternatifs ; et *l'adaptation* d'autre part, compte tenu du fait que l'élévation des températures est inéluctable dans une certaine proportion et que cette élévation aura des conséquences néfastes auxquelles il faut se préparer (v. le rapport spécial du GIEC sur les 1.5°C cité *supra*).

S'agissant de l'atténuation, le volet technique du Protocole de Kyoto reposait pour l'essentiel sur un « marché carbone », avec une possibilité pour les États d'échanger des « droits d'émission ».

L'Accord de Paris fixe aux parties pour objectif un « plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais [...] et à opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifiques disponibles » (article 4.1).

Pour ce faire, chaque Partie a l'obligation de communiquer et actualiser tous les cinq ans des « contributions déterminées au niveau national » impliquant des mesures d'atténuation sur le plan national (article 4.2).

La succession des contributions nationales des États est régie par un principe de progression ou effet-cliquet et doit correspondre au « niveau d'ambition le plus élevé possible » (article 4.3.)

Le contrôle des engagements est assuré essentiellement par un mécanisme de rapports et d'examens publics, donc sur la garantie fournie par la transparence.

4°) Mais la dynamique de Paris peine à se perpétuer dans un contexte international déstabilisé par l'arrivée au pouvoir de gouvernements nationalistes, populistes et climato-sceptiques dans plusieurs pays « gros émetteurs ».

a) En annonçant jeudi 1^{er} juin 2017 le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris, Donald Trump a considérablement fragilisé le régime international de lutte contre le réchauffement climatique quand bien, dans un premier temps, les conséquences de ce retrait apparaissent limitées.

D'une part, l'article 28 prévoit qu'une dénonciation ne peut intervenir qu'après un délai de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur du traité en 2016, le retrait ne produisant ses effets qu'après une année, soit en novembre 2020, ce qui correspond aux élections américaines.

D'autre part, la décision de Donald Trump n'a pas réussi à entraîner un revirement des autres États engagés par un processus à long terme, ni l'implication des acteurs non-étatiques, à commencer par les grandes métropoles et les États fédérés, comme la Californie, les multinationales ou les grandes fondations qui étaient en première ligne lors de la négociation des accords de Paris.

b) Reste que la dynamique collective est affectée par l'invocation de l'intérêt égoïste à très court terme d'une grande puissance renonçant à son *leadership* moral en tournant le dos à un intérêt collectif bien compris.

Ce peu d'entrain s'est manifesté lors des différentes COP qui ont suivi celle de Paris, et singulièrement la COP25, en décembre 2019 : initialement prévue pour se tenir au Chili, la COP a dû être déplacée en urgence à Madrid en Espagne, en raison de la protestation massive qui affectait le pays.

De l'avis des observateurs, la Conférence s'est achevée sur un bilan mitigé, voire catastrophique, l'ONG de défense de l'environnement Greenpeace dénonçant « un délit de fuite des puissantes économies du carbone » : si 80 pays s'étaient engagés à rehausser leurs engagements, ils ne représentaient que 10,5% des émissions de carbone, tandis que les plus grands émetteurs, à savoir la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Australie, le Japon ou les États Unis ne prenaient

aucun engagement et participaient même à « freiner, voire bloquer, toute action climatique » (*Le Monde*, Audrey Garric, 15 décembre 2019).

5°) Face au risque et à l'urgence, la mondialisation du droit semble donc marquer le pas : le droit international issu des négociations interétatiques ne paraît pas être en mesure de conduire à une action décisive et risque de se retrouver éclipsé par une autre facette de la mondialisation constituée par l'action des acteurs non-étatiques. Entreprises, villes, régions et métropoles, organisations de la société civile, mouvements de jeunes etc., se mobilisent en effet de plus en plus pour le climat et entreprennent des actions en toute autonomie.

L'action des jeunes pour le climat est maintenant connue de tous, symbolisée par la figure d'une jeune suédoise, Greta Thunberg. Elle se déploie selon différents registres, depuis des actions de désobéissance civile inspirées de Gandhi et du mouvement des droits civiques américain, jusqu'aux « procès climatiques », consistant à utiliser le prétoire pour tenter de contraindre les États à respecter leurs obligations internationales. De telles actions sont désormais intentées dans de nombreux pays, y compris la France, où le recours en carence fautive de l'État par plusieurs associations a été dénommé par elles « l'affaire du siècle ». Preuve s'il en était besoin que les « questions globales » ne sont plus l'apanage des États, ni même des organisations intergouvernementales, mais sont désormais directement traitées par des entités infra-étatique ou de simples personnes privées en tant que « citoyens du monde ».

*

Les Nations Unies sont-elles véritablement en mesure, au regard des conditions actuelles, de mettre en place une « gouvernance globale » effective ? Sur le plan conceptuel, il est incontestable que les structures de cette gouvernance et ses objectifs ont été précisés et se trouvent bien plus fermement établis qu'au début

du siècle. Ce qui frappe, dans ce droit et cette gouvernance globale en voie d'émergence, c'est à la fois la diversification des objets du droit international, mais aussi la transformation profonde des modes d'élaboration et de mise en œuvre du droit international.

Pour autant, les institutions multilatérales et les programmes internationaux restent faiblement dotés et leur capacité d'entraînement, déjà réduite, se voit encore affaiblie par la contestation rampante du multilatéralisme.

Surtout, tout un pan de la gouvernance semble échapper à la mondialisation du droit : c'est celui qui concerne l'économie internationale elle-même, qui n'est pas seulement la clé pour l'accès aux financements des politiques globales, mais qui, plus profondément, détermine les limites dans lesquelles ces politiques sont appelées à se déployer. La mondialisation du droit, sur ce plan, est intrinsèquement dépendante du droit de la mondialisation économique.

Section 2. Le droit de la mondialisation

La mondialisation a diverses facettes : culturelle, politique, technologique, juridique... mais toutes ces mondialisations sont essentiellement activées et leur dynamique entretenue par une mondialisation en quelque sorte « principale » : la mondialisation économique.

La mondialisation, c'est en effet, avant tout, l'interpénétration des économies nationales, l'accélération et la généralisation des flux financiers, la globalisation des entreprises multinationales, la déterritorialisation des activités économiques et la création d'un marché financier mondial en grande partie dérégulé.

En ce sens, le droit de la mondialisation désigne l'ensemble des normes, processus et institutions qui accompagnent, régulent et, plus rarement, règlementent, la mondialisation économique.

Il serait faux d'opposer le droit de la mondialisation économique à la mondialisation du droit que l'on a présentée dans la précédente section : les deux phénomènes sont étroitement liés et concomitants.

La mondialisation économique est en grande partie la raison de l'interdépendance des États ; elle a créé un destin commun de l'humanité, en ce sens où il n'existe plus d'économie strictement « nationale », mais elle place aussi l'humanité devant des défis communs, parce que le modèle de la croissance économique mondiale est aussi la cause principale de l'accroissement des inégalités, du réchauffement climatique, de la perte de la biodiversité, de la désertification etc.

Par conséquent, le phénomène de mondialisation du droit se présente bien souvent comme une réponse aux déséquilibres et aux difficultés engendrées par la mondialisation économique, étant entendu qu'au total, les effets de celle-ci seraient bénéfiques à l'humanité toute entière.

Autrement dit, la mondialisation économique va son cours, selon sa logique propre, accompagnée et « facilitée » par le droit international économique, avec ses propres institutions et organes, tandis que le droit des Nations Unies, ce droit mondial, politique, social, humain, environnemental serait là pour en traiter les « externalités », selon la terminologie utilisée par les économistes (externalité négative, c'est à dire un impact négatif sur l'environnement, etc. dont le coût n'est pas pris en charge par l'activité économique.)

On pourrait penser raisonnablement que cela devrait être l'inverse, à savoir, que ce sont des considérations politiques, humaines, sociales etc. qui devraient venir en premier et être servies par l'économie – mais dans notre monde globalisé, il n'en est rien.

La raison de cette asymétrie entre les deux composantes de l'ordre juridique mondial est liée à la conception même de l'économie internationale, fondée sur les préceptes du libéralisme.

Je vais donc dans un premier temps présenter ce cadre conceptuel et la manière dont il a été intégré progressivement aux institutions – car il faut comprendre ces préceptes économique si on veut comprendre la logique qui sous-tend tout le droit international économique (§ 1), avant de présenter brièvement les institutions et les grands principes de ce droit international économique (§ 2) et de se poser la question suivante : les finalités de ce droit de la mondialisation et celles du droit global tel qu'il s'est développé aux Nations Unies sont elles réconciliables ? (§ 3).

§ 1 – Le cadre conceptuel et historique du droit international économique

Les préceptes du libéralisme économique ont été adoptés à partir du milieu du XIX^{ème} siècle par l'ensemble des États européens sous l'influence de la Grande-Bretagne. Mais à la fin XIX^{ème} siècle et surtout à partir de la Première guerre mondiale, les États commencent à mettre en place des politiques protectionnistes, qui se multiplient dans l'entre-deux-guerres, avec l'instauration d'un cercle vicieux des représailles et contre-représailles et des dévaluations compétitives des monnaies.

Les effets sur l'économie sont catastrophiques et, combinés à d'autres facteurs, aboutissent à la grande crise de 1929, dont on sait qu'elle fut l'une des causes l'aggravation des tensions internationales et, finalement, de l'explosion du deuxième conflit mondial.

Alors que celui-ci fait encore rage, en 1941, les Alliés ont commencer à poser les bases de l'économie internationale de l'après-guerre sur des préceptes libéraux, en prônant la libéralisation des échanges commerciaux et donc l'élimination des obstacles aux commerce.

1°) Ce soutien au libre-échange est fondé sur la théorie des avantages comparatifs développée par David Ricardo dès 1817 et perfectionnée par la suite par Heckscher en 1917 puis Ohlin en 1933 (théorie dite « Hecksher-Ohlin »).

Ricardo démontre que dans les échanges entre deux pays, chaque pays profitera du fait de se spécialiser dans la production et l'exportation des biens qu'il peut produire à un coût relativement faible et que, inversement, chaque pays profitera du fait d'importer les biens qu'il produit à un coût relativement élevé. Ricardo prend l'exemple du commerce du drap et du vin entre l'Angleterre et Portugal :

- si le Portugal bénéficie d'une productivité supérieure en vin, Ricardo montre que le Portugal a intérêt à se spécialiser dans la production de vin et à exporter son vin vers l'Angleterre et à importer ses draps d'Angleterre plutôt que de les produire nationalement.
- Inversement l'Angleterre aura intérêt à se spécialiser dans la production de draps et à importer son vin du Portugal.

Cette ouverture au commerce international produit des *gains à l'échange*, à savoir essentiellement des effets de rendement d'échelle croissants, une baisse

des prix à la consommation, un élargissement des possibilités de consommation dans un pays donné etc.

Les gains à l'échange sont présents même lorsqu'un des deux pays est en situation d'avantage absolu pour tous les biens : par exemple, si les Etats-Unis ont un avantage absolu dans la production de coton et d'ordinateurs par rapport à la Côte d'Ivoire, cette dernière a toujours intérêt à s'ouvrir aux échanges avec les Etats-Unis et à se spécialiser dans la production de ce pourquoi elle dispose d'un avantage comparatif, à savoir la production de coton.

Conclusion : il est toujours bénéfique d'ouvrir son économie plutôt que de la maintenir fermée. Tous les économistes, y compris les plus libéraux, admettent toutefois que cette théorie « fonctionne » dans des conditions qui ne sont pas celles qui prévalent dans la réalité, à savoir des conditions de concurrence parfaite des marchés (pas de monopole ou d'oligopole), une parfaite mobilité des facteurs de production, le plein emploi et en omettant les coûts de transport, etc.

De plus, les mêmes économistes admettent aussi que la maximisation générale du bien-être qui résulte des gains à l'échange ne profite pas à tout le monde manière égale : il y a des « gagnants » et des « perdants » de l'ouverture au commerce : ceci résulte du fait que la spécialisation entraîne une valorisation des facteurs les plus abondants dans un pays donné.

Par exemple, si un État possède beaucoup de riz mais peu de pommes de terre, il va tendre à se spécialiser dans la production du riz, avec cette conséquence que les producteurs de riz vont s'enrichir tandis que les producteurs de pomme de terre vont s'appauvrir, voire disparaître, car il pourra s'avérer moins cher

d'importer de la pomme de terre d'un pays qui dispose d'un avantage comparatif dans cette production.

L'État pourrait souhaiter protéger ses producteurs de pomme de terre et par conséquent créer des droits de douane pour freiner l'importation de ce bien, ou bien encore subventionner ses producteurs de pomme de terre. La plupart des économistes déconseillent cette solution : ils montrent qu'en définitive une politique protectionniste aura des effets négatifs sur l'économie, et qu'il vaut bien mieux indemniser les producteurs de pomme de terre et les aider à se reconvertir dans la production de riz.

2°) Pour l'essentiel, ces idées phares du libéralisme – ici présentées de manière très simplifiées – demeurent au fondement du processus de la mondialisation économique et du droit international économique, dont les bases ont été posées après la Seconde Guerre Mondiale.

Pour autant, des divergences existent entre différentes écoles du libéralisme qui tiennent essentiellement à la question du rapport entre la politique et le droit d'un côté, et l'économie de l'autre.

Pour résumer, une première position estime que les opérateurs privés de l'économie font parfois des mauvaises décisions qui conduisent à une inefficience macroéconomique, et qu'il convient par conséquent de permettre à l'État d'intervenir activement dans le secteur économique, y compris en réglementant les activités des opérateurs ; c'était la position de Lord John Maynard Keynes, qui représentait le gouvernement britannique à Bretton Woods.

Même dans ce groupe d'économistes, les vues divergent sur le *degré d'interventionnisme* de l'État, mais l'idée générale est que l'État doit intervenir uniquement pour créer le cadre d'une activité économique libre et éventuellement corriger les distorsions de la concurrence, par exemple du fait de la formation de monopoles dans un secteur donné.

Une deuxième position, que l'on peut qualifier d'« ultralibérale » souvent aussi qualifiée de manière un peu vague de « néolibérale » estime préférable de tenir complètement l'État à distance de l'économie : selon l'idée de la « main invisible », il faut laisser les opérateurs économiques s'auto-réguler, car l'équilibre des marchés se crée de manière spontanée, par le libre jeu de la concurrence, et que toute intervention de l'État est de nature à troubler cet équilibre naturel.

Une telle conception ultralibérale a tendance à exalter l'économie comme « science » au sens d'une science dure et à considérer les lois économiques, notamment la loi des avantages comparatifs et des gains à l'échange, comme relevant d'une forme de « droit naturel ».

Après la guerre, c'est la première version du libéralisme, favorable à une intervention limitée de l'État, qui a eu tendance à dominer sur le plan mondial, même si les vues de Lord Keynes n'ont pas été entièrement réalisées, les thèses américaines l'ayant emporté sur un certain nombre de points cruciaux à Bretton Woods.

Mais la crise économique que connaît le monde « libre » à partir du milieu des années 70 entraîne un retour en force des idées ultralibérales, activement promues notamment par le président américain Ronald Reagan et la première ministre britannique Margaret Thatcher au début des années 80.

C'est l'époque du « Consensus de Washington », une expression qui renvoie à un corps de principes prônés par le FMI et la Banque mondiale (qui siègent à Washington) : libéralisation financière et commerciale, ouverture totale des économies à l'investissement direct étranger, privatisation de l'ensemble des entreprises, y compris de service public, élimination de tous les obstacles à la concurrence (« dérégulation »), protection renforcée de la propriété intellectuelle etc.

Les deux institutions financières conditionnent l'octroi de leurs prêts aux pays en développement à la réalisation de ce « programme », au terme d'un « ajustement structurel » qui doit en théorie permettre l'intégration de ces pays à l'économie mondiale.

3°) Au fur et à mesure que les économies s'ouvrent se développent la circulation des capitaux et les marchés boursiers. Cette « financiarisation » de l'économie s'accélère encore à partir du début des années 90 portée par le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), alors que le volume des échanges internationaux ne cesse d'augmenter sous l'influence des négociations menées dans le cadre du GATT puis de l'OMC qui abaissent progressivement les droits de douanes et les autres obstacles au commerce.

La mondialisation en pleine expansion connaît toutefois des crises à répétition dans les pays émergents (Russie, Turquie, Brésil, Argentine...) ou sur le plan global, avec la « bulle » internet au début des années 2000. Mais la plus grave crise mondiale intervient en 2007-2008 : la crise des *subprimes* ou « Grande récession », comme on l'a appelée en écho à la « Grande dépression » de 1929, ébranle l'ensemble des économies et révèle l'ampleur mais aussi l'opacité des

marchés financiers. Elle entraîne des faillites de banques en cascade, jette des millions de personnes dans les rues, incapables de rembourser leur emprunt immobilier et provoque une augmentation massive du chômage. La riposte à cette crise prend la forme d'une coordination accrue des États, notamment par l'intermédiaire du G20 (Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, France, Allemagne, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Corée, Russie, Arabie saoudite, Turquie, Royaume-Uni, États-Unis et UE, créé en 1999 et renforcé en 2008) et un renforcement relatif des structures de « gouvernance » et de la régulation des marchés financiers.

Alors que l'économie mondiale commençait à panser ses plaies, douze années après la crise, une nouvelle crise – externe au système économique – lui assène en quelques mois un choc sans précédent : la pandémie de COVID-19.

Selon les prévisions du FMI, le PIB mondial devrait se contracter de 4,9% en 2020, avec des conséquences dramatiques sur l'emploi et de répercussions particulièrement lourdes pour les ménages à bas revenus, compromettant la réalisation des objectifs fixés en matière de réduction de l'extrême pauvreté.

L'heure est à l'urgence qui se concrétise par des interventions massives de la part des États sur le plan budgétaire, entraînant une hausse majeure des déficits particulièrement difficiles à soutenir pour les pays les plus vulnérables. L'ONU plaide pour un changement de cap, de même que nombre d'intellectuels dans le monde qui voient aussi la crise comme une opportunité pour un changement de perspective. Il est trop tôt pour dire si de tels changements interviendront.

§ 2 Les institutions du droit international économique

A ce stade il est seulement possible de porter un regard rétrospectif tant sur le système commercial multilatéral (A) que le système monétaire et financier (B)

qui, s'ils ont profondément évolué en soixante-dix ans, demeurent fondamentalement inchangés dans leurs présupposés et leurs objectifs.

A. Le commerce international

Le libéralisme comme doctrine implique, on l'a vu, la libéralisation des échanges commerciaux. Selon la théorie des avantages comparatifs, l'ouverture du commerce aux échanges conduit nécessairement à des « gains à l'échange » qui favorisent la croissance et l'augmentation globale des richesses.

Un des piliers de la construction post-conflit en 1944 devait donc être la création d'une organisation multilatérale dédiée au commerce mondial. Cette organisation, l'Organisation internationale du Commerce, ne vit toutefois jamais le jour en raison de l'opposition du Congrès américain, avec pour conséquence l'abandon de tout le volet social prévu intégré dans la Charte de la Havane.

Mais parallèlement à ce processus se mettaient en place des négociations, engagées en 1947, rassemblant 23 États en dehors du cadre des Nations Unies, pour parvenir à des concessions mutuelles en matière douanière. Un accord « provisoire » est finalement conclu le 30 octobre 1947 : l'Accord général sur le commerce et les tarifs, dont l'acronyme anglais est GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Ce qui devait être au départ un arrangement provisoire va durer... 47 ans ! Le GATT va progressivement s'institutionnaliser et élargir sa participation à 123 États représentant 80% du commerce mondial.

Plusieurs cycles de négociations tarifaires de plus en plus longs et complexes (les fameux « *rounds* ») ont permis de passer des réductions des tarifs douaniers (*Dillon Round*, *Kennedy Round*) aux « obstacles non tarifaires » au commerce, avec le *Tokyo Round*, conclu en 1979. Par la suite, le champ des négociations a été élargi à de nouveaux domaines particulièrement sensibles, comme les

produits agricoles ou les services. La dernière étape a été marquée par le « cycle de l'Uruguay » (*Uruguay Round*) aboutissant aux accords de Marrakech du 15 avril 1994, qui mettent en place l'Organisation mondiale du Commerce.

Avec 164 membres — les dernières adhésions concernant le Liberia et l'Afghanistan en 2016 — l'OMC ne regroupe plus seulement toutes les « économies de marché », mais de nombreux pays en voie de développement, notamment les pays émergents. L'ensemble des membres représente aujourd'hui la quasi-totalité (98%) des échanges mondiaux.

Alors que le GATT restait un simple cadre de négociations multilatérales, l'OMC est une organisation internationale en bonne et due forme, ce qui a permis de consolider ses mécanismes de règlement des différends — longtemps caractérisés par la pratique informelle de groupes techniques, les « panels » ayant un rôle de conciliation sans pouvoir imposer de décision — avec la création d'un organe de règlement des différends (ORD). Il s'agit là de la plus grande innovation des Accords de Marrakech, ayant connu un succès croissant depuis 1995, avec presque 600 affaires enregistrées.

Le recours aux contre-mesures, traditionnellement en usage dans les relations commerciales, est ici exclu ou plutôt étroitement réglementé par le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends : ce n'est que sur autorisation de l'ORD lui-même, et après avoir recouru à plusieurs moyens en vue d'obtenir satisfaction, que les États membres pourront éventuellement suspendre l'application de certaines concessions, afin d'obtenir compensation du dommage subi et constaté préalablement.

Le droit du GATT et de l'OMC constitue en somme un cadre juridique pour une négociation orientée dans un seul sens : la libéralisation du commerce

international. Pour autant, les accords prévoient un certain nombre de flexibilités limitées, sous la forme d'exceptions et de dérogations que les États peuvent invoquer pour se soustraire aux engagements qu'ils ont pris et adopter des mesures restrictives.

Ces différentes clauses et accords sont une porte de sortie de secours permettant aux États de faire valoir certaines circonstances ou encore certains intérêts nationaux (risques de désorganisation du marché ou d'atteinte disproportionnées à la production nationale), mais aussi des enjeux qui dépassent la dimension nationale : protection de la santé (lutte contre la tabagisme, par exemple) ou protection de l'environnement (protection de certaines espèces, comme les tortues marines).

Toutefois, ces mesures sont soumises à des conditions strictes et les États qui s'estiment en être victimes peuvent les contester devant l'ORD : si celui-ci estime que les conditions ne sont pas remplies, l'État qui s'estime lésé peut être autorisé à mettre en œuvre des mesures de rétorsion.

L'OMC a fait l'objet d'une contestation au début des années 2000 non seulement de la part des États en développement ou émergents, mais aussi de la part de la société civile internationale – des mouvements « alter-mondialistes ». Un nouveau cycle de négociation a été lancé en 2001 à Doha, dit « cycle de Doha pour le développement » - mais celui-ci n'est toujours pas arrivé à terme. Et désormais les États tendent à contourner l'OMC par la conclusion d'accords régionaux ou d'accords transrégionaux commerciaux, plus flexibles, comme le CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) entre l'UE et le Canada, ou le JEFTA entre l'UE et le Japon et le TTIP/TAFTA (Transatlantic Free Trade Agreement) avec les États-Unis – mais les négociations ont été

interrompues par Trump, de même que les négociations du Partenariat transpacifique, qui va de l'avant sans lui.

B. Les institutions financières internationales

La libéralisation du commerce international telle qu'envisagée par les rédacteurs des accords de Bretton Woods impliquait d'une part d'assurer le relèvement économique des États qui sortaient exsangues du conflit mondial, en particulier les États européens, et d'autre part de mettre en place un système monétaire international stable facilitant les échanges entre les États à partir de leurs devises nationales.

La conférence de Bretton Woods qui se tient en 1944 dans le New Hampshire aux États-Unis vise donc l'adoption des statuts de deux organisations internationales économiques correspondant à ces deux objectifs : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), qui deviendra le groupe de la Banque mondiale (BM), et le Fonds monétaire international (FMI). Ces deux institutions quasi-universelles (elles ont chacune 189 États membres) sont censées être les piliers de la mondialisation économique, aux côtés du projet d'Organisation internationale du Commerce. Mais les conditions historiques et les progrès de la mondialisation ont profondément influencé leur évolution

1°) La BIRD a été créée pour aider l'Europe à se relever de la guerre et pour financer le développement des territoires colonisés ou sous mandat.

Dès 1948, le Plan Marshall rend le premier objectif obsolète en raison des montants accordés, pour l'essentiel sous forme de dons, qui dépassent de loin les capacités de prêts de la Banque.

De plus, les débuts de la guerre froide, et plus encore la prise de pouvoir par les communistes en Chine en 1949 conduisent à recentrer son intervention sur l'aide aux pays issus des processus de décolonisation. A partir des années 50, la Banque devient donc, avant tout, une institution de développement dont la première fonction est d'accorder des prêts, au départ essentiellement pour de gros travaux d'infrastructure : ponts, routes, barrages...

Pour assumer ces responsabilités vis-à-vis des pays du « Tiers-Monde », elle crée en 1954 la Société financière internationale (SFI), habilitée à accorder des prêts directement aux entreprises privées des pays en développement et, en 1960, l'Association internationale de développement (AID), destinée spécifiquement aux pays les plus pauvres – là où la BIRD se spécialisera de son côté dans les prêts aux pays de revenus intermédiaire et solvables.

Ce dispositif est complété par deux autres institutions qui participent à la promotion et à la facilitation de l'investissement direct étranger (IDE) :

- une agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) – qui offre des garanties contre des risques non-commerciaux, comme l'expropriation ou le terrorisme –
- et le Centre international de règlement des différends (CIRDI), sur la base de la Convention de Washington de 1965, qui sert de cadre institutionnel aux arbitrages prévus sur la base de traités bilatéraux d'investissement signés entre États. L'ensemble de ces cinq institutions constitue ce que l'on appelle le groupe de la Banque mondiale ou plus simplement Banque mondiale.

2°) Quant au FMI, sa mission est au départ centrée sur la coopération monétaire en vue de « faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce

international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États membres [...] » (article 1-ii des Statuts).

Commerce et emploi sont donc liés, comme dans la Charte de La Havane, et l'on reproche fréquemment au FMI d'avoir oublié cette disposition de ses statuts.

Cette coopération monétaire doit « promouvoir la stabilité des changes, maintenir entre les États membres des régimes de change ordonnés et éviter les dépréciations concurrentielles des changes » (article 1-iii), « aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes entre les États membres et à éliminer les restrictions de change qui entravent le développement du commerce mondial » (article 1-iv)

Pour rendre possibles les transactions entre États, la convertibilité des monnaies apparaît également comme un objectif majeur.

Les accords de Bretton Woods prévoient donc un régime de changes fixes, avec pour référence le dollar américain, celui-ci étant exprimé en or, au prix officiel de 35 dollars l'once d'or, la valeur des autres monnaies étant définie par rapport à l'or ou au dollar.

Pratiquement, le FMI est donc chargé de plusieurs fonctions : il doit assurer le respect par les États du « code de bonne conduite monétaire » par la surveillance des politiques macroéconomiques des États, le dialogue, la fourniture de conseils et éventuellement des sanctions pouvant aller théoriquement jusqu'au retrait du droit de vote ; l'assistance technique pour aider les États à résoudre leurs difficultés macroéconomiques ; la prévention ou l'aide à la résolution des

difficultés de balance de paiement, lorsque l'État fait face à une pénurie de liquidités et se retrouve dans l'incapacité d'emprunter sur les marchés et de faire face à ses paiements.

L'assistance financière du fond est toutefois conditionnée : le Fonds peut demander à l'État, en échange de l'assurance de tirage qui lui est accordé, de prendre un certain nombre de mesures macroéconomiques tendant, par exemple, à réduire le déficit budgétaire par la privatisation des entreprises ou la réduction des dépenses de l'État (services publics etc.)

Dans le courant des années 60 et 70, le rôle du FMI va se trouver profondément affecté par plusieurs facteurs. Le premier trouve son origine dans la décision prise en 1971 par les États-Unis, dans le contexte de la guerre du Vietnam, de suspendre la convertibilité du dollar en or, entraînant deux ans plus tard le flottement des monnaies sur les marchés de change, définitivement acté en 1978 par le deuxième amendement aux statuts.

L'objectif de stabilité des taux de change est donc abandonné au profit d'une libre circulation internationale des capitaux, ce qui, conjugué à d'autres facteurs (choc pétrolier, afflux des « pétrodollars »...), a pour conséquence le développement exponentiel des marchés financiers, et cela en dehors de toute régulation publique internationale, car les statuts du FMI n'avaient pas prévu cette configuration.

Cette financiarisation de l'économie mondiale a pour résultat une réduction de l'importance du rôle du Fonds, car les États peuvent désormais emprunter auprès des marchés privés, et sans condition. En même temps, le FMI reste et demeure jusqu'à aujourd'hui une référence, y compris pour les banques privées, ce qui explique qu'il n'a pas été mis fin à la conditionnalité. Au contraire, celle-

ci s'est amplifiée à partir du début des années 80, avec l'élaboration du « consensus de Washington » fondé sur des préceptes ultralibéraux.

Le FMI devient donc dans les années 80 et 90, avec la Banque mondiale, le symbole de la dérégulation et de la privatisation de l'économie, en général au profit des grandes multinationales des pays industrialisés.

De plus, dans un contexte de globalisation de la finance et de création d'un « mégamarché unifié de l'argent » (D. Plihon, *Le nouveau capitalisme*, 4ème éd., La Découverte, 2016), les crises économiques se multiplient et le FMI est appelé à intervenir de plus en plus souvent pour venir en aide aux Etats à cours de devises.

Après la crise asiatique (1997), la « bulle internet » (2000), la crise majeure de 2007-2008 (crise dite des *subprimes* entraînant la « Grande récession »), suivie par la crise des dettes souveraines dans la zone euro, confirme la fragilité du système monétaire devenu également un système *financier* international et la nécessité d'un renforcement des politiques publiques internationales. Le profil de l'économie mondiale a profondément changé avec la montée en puissance des économies émergentes, en particulier de la Chine, qui réclament à juste titre de pouvoir participer au pilotage de l'économie mondiale.

Alors que dans les années 80 et 90 le Groupe des sept pays les plus industrialisés (G7) constituait l'instance privilégiée de « gouvernance » mondiale de l'économie, ce rôle est dévolu, à partir de 1999 au « Groupe des vingt » (G20) comprenant les émergents.

A la suite de la crise des *subprimes*, le G20 impulse un certain nombre de réformes majeures qui concernent en particulier le FMI et sa place dans un système économique mondial rénové.

Lors du sommet de Londres d'avril 2009, les vingt s'accordent sur un plan de relance économique à 5000 milliards de dollars sur deux ans. Ils décident également de la création d'un Conseil de stabilité financière (CSF).

Le CSF siège à Bâle et pour l'essentiel son rôle consiste à chercher à identifier les vulnérabilités du système financier et à élaborer des recommandations appropriées pour y remédier. Le CSF fait rapport au FMI qui reste l'organisation pilote du renforcement du système financier.

A cet égard, le G20 renforce ses ressources pour lui permettre d'en faire l'organisation centrale du « filet de sécurité financier mondial » (Déclaration finale des dirigeants du Sommet d'Osaka de juin 2019). Ce renforcement du FMI va de pair avec une réforme de l'institution, quant à ses objectifs, mais aussi quant aux modalités de son fonctionnement, et notamment l'attribution des quotes-parts, revues tous les cinq ans : cette modification prend la forme de plusieurs amendements, devant aboutir à un transfert de plus de 6% des quotes-parts aux pays émergents.

Ainsi le FMI revient-il au centre du jeu, alors que les États tentent de reprendre la main et d'assurer un contrôle minimum des marchés financiers pour éviter de futures catastrophes économiques. Les facteurs exogènes à la finance n'avaient pourtant pas été pris en compte : ainsi la crise du COVID-19 intervenue à la fin 2019 prend de court l'ensemble des acteurs de la finance globale. Mais les mesures renforcement prises ces dix dernières années ont préparé le terrain pour une réaction plus rapide et mieux coordonnée.

§ 3. Des finalités inconciliables ?

Après les crises à répétition et le constat d'échec des politiques d'ajustement structurel, les deux institutions – FMI et Banque mondiale – se sont réformées et ont déclaré vouloir coordonner leurs politiques aux objectifs des Nations Unies. Il semble toutefois que leurs finalités demeurent essentiellement d'ordre économique.

A – L'OMC et la santé

Alors que le projet d'OIC opérerait une liaison entre libéralisation des échanges et les autres objectifs des Nations Unies énumérés à l'article 55 de la Charte – notamment l'emploi et le développement – le GATT est au départ un simple cadre de négociation en apparence « neutre », mais en réalité orienté vers un seul but : l'ouverture au commerce.

On l'a vu, si d'autres considérations sont prises en compte, comme la santé, la vie culturelle ou l'environnement, c'est uniquement au titre des exceptions que l'État peut tenter de faire valoir selon des conditions restrictives.

Ce rapport du principe à l'exception est déterminant dans la manière d'appréhender la relation entre le droit du commerce international et les autres régimes juridiques développés au sein des Nations Unies ou des organisations spécialisées : ceux-ci sont perçus avant tout comme « extérieurs » et comme sources d'obstacles sur la voie de la libéralisation.

La prise en compte progressive des finalités et des régimes juridiques « tiers » ne se fera donc que progressivement et bien souvent sous l'effet d'une pression « extérieure ». Cette quête de la cohérence entre les différents régimes juridiques qui accompagnent la mondialisation est manifeste dans les domaines de l'aide au développement, des normes sociales, de la santé et de la protection de l'environnement.

Une des questions les plus symptomatiques est celle qui touche aux limitations à l'accès aux médicaments (composante du droit à la santé) et les Accords de l'OMC sur les droits de propriétés liés au commerce (ADPIC ou TRIPS en anglais). Ce sujet avait été introduit dans le cycle de l'Uruguay à l'initiative des États-Unis, du Japon et de l'Union européenne qui souhaitaient notamment pouvoir faire face à la concurrence grandissante des pays émergents dans le domaine des biotechnologies et des industries de pointe.

Les ADPIC permettent de placer des médicaments sous brevet et octroient à l'auteur de l'invention droits commerciaux exclusifs pendant 20 ans (article 33), ce qui implique le droit exclusif d'utilisation et de vente de l'invention (article 28).

L'ADPIC prévoit par ailleurs des « flexibilités » c'est à dire des possibilités d'utilisation sans autorisation du propriétaire du brevet, avec la possibilité pour les gouvernements d'octroyer des « licences obligatoires » à des entreprises pour la production de médicaments sous brevet, dans des conditions très restrictives, notamment l'usage de la production sur le territoire national et donc l'interdiction des exportations vers d'autres pays. La problématique est apparue au grand jour lorsque 39 laboratoires pharmaceutiques lancèrent une procédure devant la Haute Cour de Pretoria en Afrique du Sud en vue de faire déclarer inconstitutionnelle une loi de 1997 autorisant des importations parallèles de

médicaments sous brevet, y compris des antirétroviraux utilisés dans la lutte contre le virus du VIH/SIDA.

Rendue publique, l'affaire déclencha une campagne mondiale de protestation et la plainte fut retirée. Il restait aux membres de l'OMC à en tirer les conséquences lors de la conférence de Doha : à cette occasion fut adoptée une « Déclaration sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique » du 14 novembre 2001 par laquelle l'OMC reconnaissait que l'accord ne devrait pas empêcher les membres de prendre des mesures pour protéger la santé publique, et appuyaient à cet effet le droit des membres de recourir pleinement aux dispositions de l'accord relatives aux flexibilités et donc à accorder des licences obligatoires.

Restait la problématique des « importations parallèles », c'est-à-dire la possibilité pour un État ne disposant pas capacités nationales de production d'importer le médicament produit sous licence obligatoire. La question fut réglée en deux temps avec, en 2003, une « dérogation » puis, en 2005, un amendement à l'Accord ADPIC qui est finalement entrée en vigueur en 2007 avec la ratification de deux-tiers des membres, la dérogation continuant à s'appliquer pour les États n'ayant pas ratifié.

La question de l'accès aux médicaments a de nouveau été soulevée dans le contexte de la crise sanitaire lié à la COVID-19, faisant apparaître le caractère toujours très polarisé du débat, les États développés considérant l'accord comme « l'outil qui convenait pour trouver un juste équilibre entre l'innovation et la protection de la santé publique, y compris l'accès à des médicaments abordables pour tous », tandis que les pays en développement appelaient à la « suppression des complexités figurant dans l'Accord sur les ADPIC afin d'améliorer l'efficacité de la Déclaration » (communiqué de presse OMC du 30 juillet 2020 sur la réunion du Conseil ADPIC).

La question des liens entre santé et commerce dépasse toutefois cette problématique des médicaments. Au sein de l'OMC, elle s'est notamment manifestée de manière éclatante dans le cadre de l'affaire de l'amiante qui a opposé l'UE et le Canada (*CE-Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant*, rapport de l'organe d'appel du 12 mars 2001). Le Canada mettait en cause un décret français d'interdiction de l'amiante interdisant l'importation de ce produit. L'Organe d'appel a donné raison à l'UE en considérant que la mesure française n'était pas discriminatoire dans la mesure où elle opérait une distinction légitime entre l'amiante – aux propriétés cancérigènes connues – et un autre produit de substitution mis en avant par la France. Ainsi, par le contrôle de la justification de mesures restrictives, le juge de l'OMC parvient-il progressivement à intégrer des considérations non strictement commerciales dans le fonctionnement des accords.

B. Un système monétaire et financier pour l'économie et la finance ?

Si le système monétaire et financier et ses institutions ont connu des transformations majeures depuis les accords de Bretton Woods en 1944, il n'est pas certain pour autant qu'elles aient achevé leur intégration dans un système de gouvernance globale et cohérent. Les finalités des institutions financières internationales (IFI) semblent demeurer largement distantes, voire parfois divergentes des finalités définies au sein de l'ONU et des institutions spécialisée.

Le système de pondération des voix en fonction des quotes-parts qui détermine le processus de décision y est pour beaucoup : par le jeu du lien entre quotes-parts et nombre de votes, tant la Banque que le FMI se trouvent dominés par un

petit nombre d'États membres, les États-Unis et, aujourd'hui, l'Union européenne (à titre collectif) disposant d'un droit de veto sur toutes les décisions. Selon un « gentlemen's agreement » passé entre ces deux parties et qui perdure encore aujourd'hui, le président de la Banque mondiale est étatsunien, tandis que le Directeur du FMI est européen, flanqué toutefois d'un numéro deux étatsunien. Si, comme on l'a vu, l'équilibre a été infléchi en faveur des émergents à la fin des années 2000, les pays les plus riches demeurent en position de force.

1°) L'attitude de la Banque mondiale à l'égard des normes internationales élaborées au sein des Nations Unies et de ses institutions spécialisées est symptomatique.

L'article IV-10 des statuts stipule que « [1] Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un État membre quelconque [...]. Leurs décisions seront fondées exclusivement sur des considérations économiques [...] »

Cet article est mis en avant pour justifier une fausse « neutralité » sur le plan politique et un refus de prendre en compte les normes internationales.

Au début des années 90, la Banque faisait face à une forte critique, y compris interne, en lien avec l'affaire du projet de barrage sur le fleuve Narmada en Inde : 120.000 personnes avaient été déplacées et le barrage soulevait de graves préoccupations environnementales.

Suivant les recommandations d'une enquête indépendante, la Banque accepte de mettre en place un mécanisme de recours accessible aux personnes qui sont concernées par les projet qu'elle finance : mais le Panel d'inspection ainsi créé

ne peut que se référer aux directives opérationnelles de la Banque et voit toutefois dénier la possibilité de se référer explicitement à des normes considérées comme « externes ». Pour la Direction de la Banque : « les problèmes relatifs aux droits de l'homme [ne] peuvent interférer sur le travail de la Banque [que] s'ils risquent d'avoir une incidence économique directe prononcée sur le projet en question. » (rapport d'enquête du Panel d'inspection, *Projet pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun*, 17 septembre 2002).

Au tournant des années 2000, la Banque, sous la direction de James Wolfensohn, nommé par Bill Clinton, amorce pourtant un changement de perspective. Le consensus de Washington est remis en cause par l'économiste en chef de la Banque, Joseph Stiglitz. Désormais la Banque mondiale se donne pour mission première l'élimination de la pauvreté – mais les moyens mis en œuvre restent fondamentalement les mêmes, malgré certains changements d'étiquettes et si la Banque accepte d'être soumise à l'évaluation (Commission mondiale des barrages, commission d'évaluation des industries extractives) elle rejette en général les recommandations qui lui sont faites.

Cette attitude persistante de la Banque a amené Philip Alston, en tant que rapporteur spécial de l'ONU sur l'extrême pauvreté à conclure, dans un rapport de 2015, que la Banque mondiale était « une zone exempte de droits de l'homme » et que « dans ses politiques opérationnelles, en particulier, elle semble traiter les droits de l'homme beaucoup plus comme une maladie infectieuse que comme des valeurs et des obligations universelles » (doc. A/70/274, 4 août 2015) ...

2°) Le FMI de son côté a tenté de répondre aux critiques nombreuses qui lui étaient adressées, y compris par des économistes ne pouvant être soupçonnés d'être hostiles au libéralisme et à la mondialisation (Joseph Stiglitz, par

exemple, ancien économiste en chef de la Banque mondiale dans son ouvrage *La grande désillusion*).

En mars 2009, sous l'impulsion de Dominique Strauss-Kahn, alors directeur, le FMI annonce, dans le cadre d'un train de réforme de sa gouvernance et de ses méthodes, un assouplissement de sa politique de conditionnalité, une orientation poursuivie par Christine Lagarde qui déclare en 2015 qu'elle souhaite donner à l'institution « un visage humain ».

Mais l'expérience des crises de la dette souveraine en Irlande, au Portugal et surtout en Grèce, contraintes d'adopter de vastes programmes d'austérité budgétaire, ont pu faire douter les observateurs de la réalité de changement de cap.

En 2017, un rapport de l'office indépendant d'évaluation du FMI sur la protection sociale relaye en partie ces critiques : tout en constatant que le Fonds, en pratique, intègre la problématique de protection sociale dans ses politiques et ses programmes, il constate que le Fonds n'a pas de définition opérationnelle de ce concept et donc pas de cadre stratégique clair pour mettre en œuvre cet objectif et conseille notamment à l'Institution financière de renforcer son dialogue avec les autres institutions chargées du développement.

Les ONG de développement vont plus loin et accusent le FMI d'adopter une approche de la protection sociale fondée sur le « paradigme de la charité », en contradiction avec l'approche en vigueur aux Nations Unies, soutenu par l'OIT et intégrée dans les ODD, à avoir une approche universaliste fondée sur les droits.

Philip Alston, de son côté, dans un rapport de 2018 consacré au FMI, résume ses conclusions de la manière suivante, avec son sens de la formule : « [j]usqu'ici, le FMI a été une organisation dotée d'un grand cerveau, d'un *ego* démesuré et d'une conscience minuscule » (doc. A/HRC/38/33, 8 mai 2018). Le rapporteur spécial pointe une difficulté fondamentale, déjà relevée à propos de la Banque mondiale quatre ans plus tôt, mais mieux documentée à propos du FMI : la culture institutionnelle, qui non seulement rend le personnel de la Banque trop certain d'appliquer des remèdes validés par la « science » économique, mais aussi imperméable à tout autre discours présentant une perspective différente.

*

La crise sanitaire de la COVID-19 amorce-t-elle un tournant dans ce droit de la mondialisation libérale ? Alors que, pendant la période de « confinement mondial », à partir d'avril 2020, se multipliaient les interventions d'intellectuels et responsables politiques appelant à imaginer un « après » qui soit en rupture avec « l'avant », certains responsables du FMI et de la Banque mondiale semblaient se rallier à l'idée d'une nouvelle mondialisation. La directrice du FMI voyait en effet dans la crise l'occasion de construire un monde « plus vert, plus intelligent et plus juste » (« *greener, smarter and fairer* », *Finance and Development*, juin 2020, vol. 57, n°2). Le chemin semble toutefois encore long pour que le droit de la mondialisation rejoigne le mouvement de la mondialisation du droit. Le précédent de la crise de 2008, ou après le sauvetage des banques au détriment des populations, tout avait recommencé « comme avant » fait craindre que les promesses d'un nouveau monde ne soient vite oubliées.