

La régulation économique, entre bilatéralisme et multilatéralisme

Demi-journée de Versailles

LE MINILATERALISME UN SECOND SOUFFLE POUR LE MULTILATERALISME DANS LA REGULATION ECONOMIQUE ?

Alexandre CHAZELLE
Doctorant, Université Toulouse Capitole 1

Le minilatéralisme est un de ces mots à la mode que l'on parvient difficilement à cerner. Ils ont la force d'une expression bien trouvée, mais manquent souvent de consistance. Ce pourrait être le cas du minilatéralisme, mais en matière de régulation économique, la notion y a toute sa place.

La régulation économique internationale est aujourd'hui faite principalement par de grands traités multilatéraux. Elle encadre le commerce international, géré par l'OMC, le droit des investissements, ou encore le droit des activités économiques sur les « communs ». Partout le minilatéralisme y est présent. Il y est un complément utile au multilatéralisme qui dans de nombreuses situations ne parvient plus à réguler efficacement l'économie. Dans le cadre de l'OMC ou des communs – qui retiendront particulièrement notre attention – le minilatéralisme est devenu un outil essentiel à la régulation de l'économie. Il permet de continuer à réguler l'économie quand le multilatéralisme n'y arrive plus, on pensera aux accords régionaux dérivés, et d'approfondir la régulation économique quand le multilatéralisme ne le pouvait pas, le recours aux normes techniques¹ en est un bon exemple. En somme, traiter du minilatéralisme revient à traiter des carences du multilatéralisme dans la régulation économique. Ces carences sont nombreuses en matière de régulation économique, la plus importante – peut-être – étant l'incapacité à actualiser la régulation économique multilatérale, faute d'un consensus international suffisant. Quand l'OMC s'est retrouvée bloquée, elle a adopté deux stratégies, l'une basée sur la normalisation technique pour étendre son emprise normative, l'autre sur des sous-accords régionaux pour éluder les stagnations politiques et avancer que cela était possible.

Toutes ces situations pourraient être assimilées à du « minilatéralisme » c'est que naît l'une des difficultés de ce sujet qui est de poser une définition de cette notion. À

¹ M.C.-D. CONINCK, « Du standard international à la norme technique nationale : l'exemple du Codex Alimentarius », *RFDA*, décembre 2019, n° 985, p. 13.

minima, le minilatéralisme est un changement d'attitude des États dans la mise en place de leurs stratégies internationales. Les stratégies internationales sont des politiques publiques. Elles doivent être efficaces. C'est-à-dire, parvenir à faire le plus avec le moins. Pour cela, il est nécessaire d'économiser les coûts de transaction et d'optimiser l'efficacité de l'action internationale. C'est ce que l'on appelle le minilatéralisme, en référence à son minimalisme.

Ce minimalisme peut se décliner en des formes infinies, mais deux types d'économies ressortent plus couramment.

- La première est une économie du nombre d'acteurs². La politique internationale se concentrera sur les seuls acteurs pertinents en évitant les acteurs inutiles. L'objectif est d'arriver le plus simplement à un accord. On imaginera à un hypothétique accord entre les États-Unis, l'Union européenne, l'Inde et la Chine sur la réduction des gaz à effet de serre. Seuls les pays émetteurs sont convoqués, ce qui simplifie les négociations³.

- La deuxième économie, que le minilatéralisme affectionne généralement, est un assouplissement formel du droit. Il n'est pas nécessaire de passer par la contrainte juridique quand la confiance entre alliés dispense d'un engagement international. Des normes internationales souples comme les mémorandums of understanding (MOU) ou des normes techniques sont bien souvent tout aussi efficaces et bien plus faciles à mettre en place.

Le minilatéralisme est frugal dans les moyens qu'il emploie. Il ne s'attache pas aux fastes juridiques d'un traité multilatéral. La parcimonie dans la construction d'outils de la régulation de l'économie internationale est là une originalité historique. La régulation économique internationale au XX^e siècle a été dispendieuse. Elle n'a pas hésité à passer par des traités multilatéraux extrêmement lourds à mettre en place. Les accords du GATT puis de l'OMC passent par de grandes conférences internationales réunissant la totalité de la communauté internationale pour signer les accords du GATT⁴ et de Marrakech⁵. Ce sont des traités extraordinairement robustes sur lesquels l'ordre international économique s'est construit. Ces traités, par leur complexité, sont à la base de l'ordre économique international. Le multilatéralisme s'est transformé d'un outil de construction de l'ordre international, il est devenu, un état de l'ordre international. Le droit et l'économie se sont liés pour créer la mondialisation. En cela, le multilatéralisme est bien différent du minilatéralisme. Le multilatéralisme maximise les moyens juridiques avec pour objectif d'organiser toute la communauté internationale, dans un cadre

² N. MOISES, « Minilateralism », *Foreign Policy*, 2009, n° 173, pp. 135-136, disponible sur <https://www.jstor.org/stable/20684900>.

³ R. FALKNER, « A Minilateral Solution for Global Climate Change? On Bargaining Efficiency, Club Benefits, and International Legitimacy », *Perspectives on Politics*, mars 2016, vol. 14, n° 1, pp. 87-101, disponible sur https://www.cambridge.org/core/product/identifiant/S1537592715003242/type/journal_article (Consulté le 8 août 2021).

⁴ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 30 octobre 1947, disponible sur https://www.wto.org/french/docs_f/legal_fgatt47.pdf.

⁵ Accord Instituant L'organisation Mondiale Du Commerce, 15 avril 1994, disponible sur https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto.pdf (Consulté le 30 août 2022).

juridique le plus stable et le plus solide possible. Le minilatéralisme, minimise les moyens juridiques et se concentre uniquement sur les acteurs pertinents. Ces deux approches de la régulation économique internationales sont différentes. Le multilatéralisme a donné une dimension internationale à la régulation économique, tandis que le minilatéralisme s'attache à optimiser le fonctionnement de la régulation économique. La question qui peut se poser est celle de savoir si le minilatéralisme à force d'optimiser la régulation économique peut aller à l'encontre du multilatéralisme.

La réponse à cette question est non. Le minilatéralisme se superpose au multilatéralisme pour en améliorer le fonctionnement. Il n'a aucune raison de saper les fondations multilatérales de la régulation économique internationale. Dans la mesure où il est un outil juridique et politique ; il est neutre, et dépend de la main qui le manie. Cette main est celle des États, qui à ce jour n'ont pas l'intention d'aller à l'encontre de la mondialisation qui est intrinsèquement liée au multilatéralisme. Si l'origine du minilatéralisme ne se trouve pas dans son opposition au multilatéralisme, c'est donc qu'il lui apporte des solutions. Toute l'originalité de la relation qu'il y a entre le minilatéralisme et le multilatéralisme est qu'elle souligne des mutations profondes de l'ordre économique international.

Parmi les apparitions les plus anciennes de la notion de minilatéralisme, on retrouve un article de 1986⁶. Cette conférence certainement à l'origine de l'expression traite des accords régionaux du GATT. Le minilatéralisme est apparu pour combler les lacunes de la régulation économique internationale, et améliorer les outils de la régulation économique. Cette apparition est liée à une modification de l'ordre international qui se trouve dans deux tendances.

La première tendance est l'effritement de la coopération internationale. Le consensus qui était celui de la fin de la Seconde Guerre mondiale puis de l'hyper puissance américaine est passé. La Chine, la Russie, mais aussi l'Union européenne se mettent à contester l'ordre économique international. Il n'est plus aussi facile de faire fonctionner le multilatéralisme, et de faire accepter de nouveaux outils de régulation de l'économie internationale. Le second point est celui d'une évolution de l'ordre international. Cet ordre international est profondément multilatéral et mondialisé. Jamais les États ne sont si bien connus et n'ont pu coopérer aussi facilement. Il n'est donc plus aussi nécessaire de lier un partenaire international dans un traité formel. Des normes souples peuvent-être tout aussi satisfaisantes et plus simples à mettre en place.

Dans cette nouvelle donne internationale, le minilatéralisme trouve parfaitement sa place. Il permet de construire une régulation économique à moindre coût quand le recours à des outils multilatéraux n'est plus possible, ou d'éviter un formalisme excessif quand celui-ci devient superflu. Le minilatéralisme est à la fois une alternative au multilatéralisme et un complément utile, dans la régulation économique internationale. Affirmer que le minilatéralisme sonnerait la fin, ou la renaissance du multilatéralisme serait dans les deux cas excessifs. Il convient de rappeler que le minilatéralisme est le

⁶ J.D. RICHARDSON, « Trade-Policy Implications of "Strategic" Economic Models », in *National bureau of economic research Conference on the Political Economy of Trade Policy*, MIT Endicott House Dedham, 10 janvier 1986.

fruit d'une observation empirique qui remonte au moins aux premiers accords dérivés du GATT. Le minilatéralisme est un mot, une méthode. Le minilatéralisme est neutre en lui-même, il ne sert qu'à décrire une manière de construire l'ordre international. Il n'est pas à ce stade possible de parler d'une régulation économique internationale qui serait devenue minilatérale. Il est seulement possible de parler d'une minilatéralisation de la régulation économique internationale. Par exemple, la régulation économique devient régionale⁷ à défaut de pouvoir être mondiale, les normes deviennent techniques⁸ faute d'être juridiques.

Le minilatéralisme accompagne les évolutions de la mondialisation. La mondialisation reste une réalité irréfragable de l'économie internationale avec laquelle le minilatéralisme compose. La mondialisation n'a pas été déconstruite par le minilatéralisme, au contraire, elle en est l'une des conditions de son existence. Le minilatéralisme dans sa forme actuelle dépend des bonnes relations entre États et des blocages du multilatéralisme. Le minilatéralisme se concentre sur l'essentiel pour faciliter le plus possible la construction d'un consensus. Il est une méthode qui a transformé le multilatéralisme, d'un objectif à une donnée avec laquelle il faut composer. Le pragmatisme qui caractérise le minilatéralisme, particulièrement en matière économique, le pousse à composer avec la réalité afin de construire une politique internationale. Cette réalité est que l'économie est mondialisée et essentiellement régulée au niveau multilatéral. Le minilatéralisme comme méthode n'engagera pas de vaine croisade, mais à l'exemple de l'eau, il s'adaptera au rocher. En soit le minilatéralisme est une méthode de construire une régulation de l'économie internationale en accord avec la réalité internationale. Il est neutre, il compose avec le multilatéralisme et composera avec la mondialisation, temps qu'elle sera une réalité.

Le minilatéralisme est à la fois un progrès des États dans la construction de politique internationale, mais aussi une réponse aux besoins de renforcer la régulation de l'économie tout en prenant acte des blocages du multilatéralisme. Il y a bien une tendance au blocage pour le multilatéralisme que la guerre en Ukraine illustre tristement. Cette tendance à terme pourra peut-être basculer la régulation internationale d'un ordre multilatéral à un ordre minilatéral. Mais la densité des échanges commerciaux internationaux qui ont fait la mondialisation sera certainement difficile si ce n'est impossible à défaire. Dès lors, le minilatéralisme et le multilatéralisme vivent en symbiose. Le minilatéralisme dépend du multilatéralisme pour exister et le multilatéralisme utilise le minilatéralisme pour continuer à fonctionner.

⁷ B.V. YARBROUGH et R.M. YARBROUGH, « Cooperation in the liberalization of international trade: after hegemony, what? », *International Organization*, 1987, vol. 41, n° 1, pp. 1-26, disponible sur https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0020818300000722/type/journal_article (Consulté le 5 août 2021).

⁸ S. CHARNOVITZ, « International Standards and the WTO », *SSRN Electronic Journal*, 2005, disponible sur <http://www.ssrn.com/abstract=694346> (Consulté le 24 novembre 2021) ; B. FRYDMAN et A. VAN WAEYENBERGE, *Gouverner par les standards et les indicateurs: de Hume aux rankings*, Penser le droit, n° 23, Bruxelles, Bruylant, 2014.

Ainsi le minilatéralisme fournit un outil pour pallier l'essoufflement de l'ordre international économique multilatéral (I) allant jusqu'à proposer une alternative à la méthode multilatérale (II).

I. LE MINILATERALISME UNE REPOSE A L'ESSOUFFLEMENT DE LA PROCEDURE MULTILATERALE DANS LA REGULATION ECONOMIQUE

Le multilatéralisme en matière de régulation économique a connu son âge d'or pendant le vingtième siècle avec les accords du GATT⁹, puis de l'OMC¹⁰. La dynamique multilatérale a engendré un ordre économique régulé par des outils multilatéraux. Cette dynamique s'est essoufflée à la suite de dissensus internationaux, ne pouvant répondre aux besoins de nouveaux outils de régulation au service d'une nouvelle économie, d'un nouvel ordre international. Le multilatéralisme a été incapable de répondre aux besoins de nouveaux outils de régulation économiques. Cette carence a laissé une place au minilatéralisme. Là où le consensus était suffisant et que le besoin se faisait sentir des initiatives minilatérales ont permis de débloquent les outils de régulation économiques multilatéraux.

A. La constitution de sous accords commerciaux dans l'attente d'une nouvelle dynamique régulatrice du commerce international

Le consensus était par exemple suffisant pour intensifier les échanges d'une échelle multilatérale à une échelle régionale dans le cadre de la régulation commerciale du GATT puis de l'OMC. C'est face aux premiers blocages du multilatéralisme commercial que l'on a vu émerger la notion de minilatéralisme¹¹. Le multilatéralisme des accords du GATT à la fin du XXe siècle aura réussi à construire un outil de régulation multilatéral de l'économie extrêmement efficace, abaissant drastiquement les tarifs douaniers. Néanmoins, cet outil est très dépendant du consensus politique qui a été à son origine. Les accords du GATT ont été signés à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Un tel niveau de consensus a vite été impossible à reproduire. La régulation multilatérale du commerce international a commencé à s'enliser. Des écarts entre la demande d'outils de régulation économiques et les réponses du multilatéralisme se sont créés. À défaut, les États se sont concentrés sur des outils de régulation minilatéraux de l'économie, à savoir des accords régionaux.

⁹ Accords du GATT, *op. cit.*

¹⁰ Accords de Marrakech, *op. cit.*

¹¹ B.V. YARBROUGH et R.M. YARBROUGH, « Cooperation in the liberalization of international trade », *op. cit.* ; M. KAHLER, « Multilateralism with small and large numbers », *International Organization*, 1992, vol. 46, n° 3, pp. 681-708, disponible sur https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0020818300027867/type/journal_article (Consulté le 5 août 2021) ; C.P. BRAGA et A.J. YEATS, « Minilateral and Managed Trade in the Post-Uruguay Round World », *Minnesota Journal of Global Trade*, Summer 1994, vol. 3, n° 2, pp. 231-258.

Les accords commerciaux régionaux tels que ceux de l'ASEAN¹², du marché unique¹³, du MERCOSUR¹⁴, de l'ALENA¹⁵ peuvent être analysés comme des outils de régulation minilatéraux de l'économie. Ces accords pragmatiques ont un coût de transaction très faible comparé à celui d'un accord multilatéral. Les signataires sont des pays voisins ayant l'habitude – par nature – de fonctionner ensemble, et aux économies déjà très interdépendantes. Le nombre des signataires est réduit, contrairement à un traité multilatéral, ce qui abaisse les coûts de transaction à la mise en place d'outils de régulation. On retrouve les éléments d'une stratégie minilatérale. La connaissance mutuelle des États, la demande d'outils de régulation commerciaux de la société civile facilitent la mise en place d'un cadre de coopération économique. Ces facilités de négociation permettent de construire des coopérations régionales plus poussées que n'aurait pu proposer le multilatéralisme lui bloqué par les dissensions internationales.

De plus, on relève une compatibilité claire entre le multilatéralisme commercial et le minilatéralisme régional. Les deux poursuivent une même « idée d'œuvre »¹⁶ qu'est le renforcement des échanges. Dans cet exemple, le minilatéralisme et le multilatéralisme fonctionnent de pair. On identifie des mécanismes de « relevance »¹⁷ entre ces ordres juridiques, ils cohabitent. L'article 24 des accords du GATT¹⁸ organise les relations avec les accords régionaux dérivés. Tous collaborent avec le GATT. L'ALENA¹⁹, L'ASEAN²⁰, le MERCOSUR²¹ et l'acte unique européen²², multiplient les références au GATT, pour organiser leurs relations avec ce régime multilatéral. Là où le multilatéralisme semblait essoufflé en matière commerciale, le minilatéralisme en adaptant, les moyens, les ambitions et les besoins a permis de débloquent et de poursuivre l'œuvre du GATT à un moment où il commençait à rencontrer ses premières difficultés.

¹² The ASEAN declaration, 8 août 1967, disponible sur <https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf> (Consulté le 31 août 2022) ; Agreement on the common effective preferential tariff (CEPT) scheme for the asean free trade area (AFTA), 28 janvier 1992, disponible sur <https://agreement.asean.org/media/download/20140119155006.pdf> (Consulté le 31 août 2022).

¹³ Acte unique européen, L 169, 26 juin 1987.

¹⁴ Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común, 26 mars 1991, disponible sur <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>.

¹⁵ Accord de libre-échange nord-américain, 1 janvier 1994.

¹⁶ M. HAURIU, « La théorie de l'institution et de la fondation », *Cahiers de la nouvelle journée*, 1925, pp. 1-147 ; É. MILLARD, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société*, 1995, vol. 30, n° 1, pp. 381-412, disponible sur https://www.persee.fr/doc/dreso_0769-3362_1995_num_30_1_1343 (Consulté le 16 février 2021).

¹⁷ J.-S. BERGE et S. ROMANO, *Les ordres juridiques*, Tiré à part, n° volume 13, Paris, Dalloz, 2015.

¹⁸ Accords du GATT, *op. cit.*

¹⁹ ALENA, *op. cit.*

²⁰ Agreement on the common effective preferential tariff (CEPT) scheme for the asean free trade area (AFTA), *op. cit.*, art. 15B).

²¹ Tratado del MERCOSUR, *op. cit.*, art. 1.

²² Acte unique européen, *op. cit.*, art. 24 et 30.

B. La régulation des activités économiques sur les biens communs soutenue par le minilatéralisme

Le cas de la gestion des biens communs de l'humanité illustre également l'essoufflement de multilatéralisme à travers les cas de la gestion des fonds marins ou de l'espace extra-atmosphérique. Sur ces deux cas, on retrouve l'éternelle tension entre le droit et le progrès technique. Le minilatéralisme est un élément de solution. Les communs sont encadrés par des merveilles juridiques. Ce sont les grands traités multilatéraux tels que le traité sur l'espace extra-atmosphérique de 1967²³ ou la convention de Montego Bay de 1982²⁴. Ces deux traités résultent d'un travail diplomatique acharné et d'un alignement des circonstances unique. Ces circonstances ont permis de figer des régimes internationaux extrêmement stables juridiquement et difficiles à réformer dans des traités multilatéraux. La conséquence est qu'il existe des écarts entre ce qu'offre la technique et ce qu'a prévu le droit. Pour la convention de Montego Bay, ce sont plus des enjeux politiques tandis que pour le traité sur l'espace extra-atmosphérique c'est bien la tension entre le possible et le permis qui cristallisent les tensions. Dans les deux cas, le minilatéralisme a permis de mieux adapter le réel au droit.

La convention de Montego Bay signée en 1982 pose la question de l'exploitation commerciale des fonds marins. Cette problématique a causé de graves tensions entre les pays disposant déjà des technologies nécessaires à l'exploitation économique des fonds marins et le reste du monde. C'est dans ces circonstances que le minilatéralisme fut employé. Il a permis de contester et de relancer le processus multilatéral. La convention de 1982 prévoit un régime international d'exploitation des fonds marins fondés sur l'ISA. Ce régime est favorable aux pays en développement et donc plus difficile à accepter pour les pays disposant déjà des technologies d'exploitation des fonds marins. Les pays développés derrière les États-Unis, mais aussi l'URSS se sont après l'élection du Président Reagan opposés aux articles 134 et suivant de la convention de Montego Bay²⁵. La réponse minilatérale des pays hostiles à l'ISA sera l'arrangement de Genève de 1984. Le régime que l'arrangement institue se base sur des législations nationales ainsi coordonnées, réinterprétant la convention de Montego Bay²⁶. Cet arrangement est minilatéral. Il évolue dans une relation de relevance avec la convention de Montego Bay qu'il cite en son 15^{em} point, il « *est sans préjudice ni incidence quant aux positions des parties ou aux obligations assumées par certaines d'entre elles au regard de la*

²³ Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, 2222, 10 octobre 1967, disponible sur <https://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11F.pdf>.

²⁴ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, *Recueil des traités ONU Vol 1834, 1-31363*, 10 décembre 1982, disponible sur https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf.

²⁵ *Ibid.*, art. 134 et S. ; J. COMBACAU, *Le Droit international de la mer*, Que sais-je ?, n° 2257, Paris, Presses universitaires de France, 1985 ; J.M. BROADUS et H. III, « Conflict Resolution in the Assignment of Area Entitlements for Seabed Mining », *San Diego Law Review*, juin 1984, vol. 21, n° 3, pp. 541-576.

²⁶ Arrangement provisoire concernant les questions relatives aux fonds marins, 23601, 3 avril 1984, p. 466, disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201409/volume-1409-I-23601-French.pdf>.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer »²⁷. Les signataires sont peu nombreux et très proches politiquement, ce qui n'entraîne pas de difficulté de négociations sur des positions déjà très proches. Les coûts de transaction sont donc très faibles, d'autant que l'articulation des normes permet d'en abaisser le coût lié au formalisme de la norme. Le minitraité propose 1) un cadre juridique général avec lequel il va composer et coopérer conscient qu'il ne pourra pas ignorer la convention de Montego Bay 2) en proposant une interprétation précise en ce qui concerne l'exploitation des fonds marins et 3) sur ces points uniquement coordonner les lois nationales des pays signataires qui sont les véritables fondations de cette architecture normative. Le minitraité économise les coûts normatifs. Le droit international, dans l'arrangement de 1984, coordonne les effets et le contenu matériel, des législations nationales, qui s'occupent de retranscrire et d'appliquer la convention. Le minilatéralisme a évolué en harmonie avec le cadre multilatéral. Il a contraint un nouveau consensus en 1994²⁸ pour réintégrer les pays signataires de l'arrangement de Genève, à l'exception des États-Unis qui évoluent en parallèle du régime général. En somme, le minilatéralisme a offert une voie de négociation alternative suffisamment souple pour permettre aux États pionniers de continuer à collaborer avec le régime général pour ensuite mieux le réintégrer, tout en économisant les coûts politiques de l'opération. Le minilatéralisme reste un outil pragmatique qui ne cherchera pas de vaine bataille contre des réalités internationales irréfragables. Il cherchera à les transformer et à composer avec par pur pragmatisme.

Le phénomène analogue se retrouve aujourd'hui dans les accords Artémis²⁹ proposés par les États-Unis. Ils offrent une nouvelle interprétation³⁰ du traité de 1967 sur l'espace extra-atmosphérique. Ce traité est un chef-d'œuvre du multilatéralisme qui réussit à réunir les États-Unis et l'URSS autour d'un consensus devenu mondial. Ce traité toujours d'une grande pertinence parvient de plus en plus difficilement à encadrer les nouveaux usages spatiaux. Malheureusement, les conditions diplomatiques exceptionnelles à l'origine de sa signature ne seront peut-être jamais plus réunies. Dès lors, toute actualisation conventionnelle des outils de régulation de l'économie spatiale semble compromise. C'est dans cette perspective que les États-Unis ont fait le choix de se tourner vers le minilatéralisme³¹ pour actualiser l'interprétation du traité de 1967. L'objectif est de dynamiser la régulation économique du bien commun qu'est l'espace extra-atmosphérique en construisant une coalition d'alliés autour des États-Unis sur les accords Artémis. Les caractéristiques du minilatéralisme ressortent : un coup de transaction faible grâce à des économies sur le véhicule normatif qui se définit lui-même

²⁷ *Ibid.*, n° 15.

²⁸ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 31363, 16 novembre 1994, disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXI/xxi-6.fr.pdf>.

²⁹ The Artemis Accords Principles for cooperation in civil exploration and use of the Moon, Mars, Comets, and Asteroids for peaceful purpose, 13 octobre 2020, disponible sur <https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/img/Artemis-Accords-signed-13Oct2020.pdf>.

³⁰ R. DEPLANO, « The Artemis accords: evolution or revolution in international space law ? », *International and Comparative Law Quarterly (forthcoming 2021)*, avril 2021, disponible sur https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3822590.

³¹ « Artemis Accords: Challenges & Opportunitie », in, webinar, McGill university, 10 juillet 2020, disponible sur <https://www.mcgill.ca/iasl/space-law-webinar#Artemis%20Accords>.

comme non contraignant avec la même articulation que pour l'arrangement de Genève entre un cadre multilatéral reconnu, une norme d'interprétation de ce cadre général et une relégation du caractère normatif aux lois nationales. Le coût de transaction est également réduit par le nombre de signataires. Ils sont que des partenaires des États-Unis partageant une même vision de l'espace extra-atmosphérique. Par cela, les États-Unis utilisent le traité multilatéral de 1967 pour relancer et proposer une nouvelle régulation des activités spatiales. Évidemment, cette interprétation du traité de 1967 est sujette à débat, mais il faut noter que les Accords Artémis se positionnent dans une relevance, une sujétion volontaire au traité de 1967. Ils ne remettent pas en question le cadre multilatéral dans la régulation économique, au contraire en passant par elle, même pour la changer, ils confortent l'échelon multilatéral comme échelon pertinent de la régulation économique des activités spatiales. On voit poindre de cette manière un sous-ensemble capable de faire émerger des outils de régulation de l'économie internationale. La tension qui devrait être juridique se déporte sur des crispations politiques entre blocs comme conséquence de cette instrumentalisation du droit. Un processus qualifiable de minilatéral a optimisé les coûts de cette norme.

Le minilatéralisme est compatible avec les outils multilatéraux de régulation de l'économie. Il permet d'esquiver des blocages politiques multilatéraux et de relancer la construction d'outils de régulation sur ce qui est possible et désiré par les États grâce à un coût de transaction bien plus accessible. Il est important de noter que le pragmatisme du minilatéralisme ne détruit pas ce qui a été bâti par le multilatéralisme, mais qu'il le complète là où le besoin s'en fait ressentir. Certainement que les causes du minilatéralisme sont les mêmes que celles qui bloquent le multilatéralisme.

II. LE MINILATERALISME UN SECOND SOUFFLE POUR LE MULTILATERALISME DANS LA REGULATION ECONOMIQUE

Le minilatéralisme intervient au secours du multilatéralisme dans la régulation économique. Il peut compléter, mais aussi relancer le multilatéralisme grâce à une régulation extrajuridique. Le minilatéralisme résout les blocages juridiques du multilatéralisme dans l'organisation d'un ordre économique mondialisé. Le multilatéralisme est essentiellement juridique quand le minilatéralisme s'autorise une plus grande souplesse juridique. Il n'hésite pas à multiplier les types de contrainte. Si la conjugaison de l'OMC et de la mondialisation peut faire émerger une contrainte juridique, la mondialisation a des dimensions normatives plus larges. On peut penser aux contraintes économiques ou techniques du marché incarnées par les normes techniques. Elles sont des normes basées sur la soumission volontaire des acteurs à une réalité technique ou économique. Par cette technique, le minilatéralisme s'il est limité juridiquement peut aspirer à des effets multilatéraux par le biais de la mondialisation. C'est ce qu'a parfaitement su faire l'ONU pour imposer une dimension mondiale à la régulation technique mondiale d'activités économiques.

A. La régulation économique multilatérale de fait de l'ONU issue d'un minilatéralisme spontané

Le cas de l'ONU dans son recours au minilatéralisme dans la régulation économique est particulièrement intéressant. L'ONU en adoptant une lecture étendue de la normativité a utilisé une contrainte extrajuridique – économique et technique – pour orienter et soutenir sa politique de régulation économique. Avec l'OACI et les SARPS³², le Codex Alimentarius de l'OMS et de la FAO³³ ou l'UIT-R de l'UIT,³⁴ les Nations unies ont mis en place des coalitions techniques devant s'appliquer à l'ensemble de la communauté internationale pour réguler multilatéralement les activités économiques sans s'appuyer sur la contrainte juridique. La stratégie de l'ONU est pragmatique. Elle élude la limite de ses compétences juridiques en se concentrant sur d'autres formes de normativité, prescriptrices de fait d'un comportement au niveau mondial. Il s'agit du marché. Par un effet boule de neige que l'on peut également qualifier de building block, l'ONU a réussi à rallier la communauté internationale sur une régulation économique au début minilatérale devenue multilatérale. Nous sommes passés d'une coalition minilatérale à un multilatéralisme de fait dans la régulation économique internationale. Aucune compagnie aérienne ne s'éloignerait des SARPS, le marché alimentaire mondial est aligné sur le codex alimentarius et le secteur des télécommunications est dépendant des standards de l'UIT-R sans lesquels ils ne pourraient pas fonctionner. En limitant les moyens juridiques de l'ONU, celle-ci a eu à recourir par extension à une normativité alternative : celles de la technique et du marché. Cette pénurie des moyens juridiques a contraint l'ONU à adopter des normes plus efficaces pour dépasser le cadre multilatéral qui lui a été imposé par le recours au minilatéralisme. Ce minilatéralisme, par les contraintes techniques du marché, est devenu, de fait multilatéral.

L'IADC est également un exemple de dépassement minilatéral d'une carence de moyens politiques dans la régulation économique multilatérale. Face à la multiplication des débris orbitaux, une coalition des plus grandes agences spatiales a mis au moins des bonnes pratiques techniques. Elles doivent lutter contre le syndrome de Kessler³⁵ qui pourrait rendre nos orbites inexploitable à cause d'une multiplication des collisions entre satellites et débris. Le traité de 1967³⁶ ou les autres normes internationales spatiales ne

³² B. TRIGEAUD, « L'OACI, « Autorité mondiale des airs » ? Étude de la formation du droit dérivé de l'Organisation de l'aviation civile internationale », *société française de droit aérien et spatial*, juin 2018, p. 18, disponible sur <https://sfdas.org/wp-content/uploads/LES-REGLES-TECHNIQUES-DERIVEES-DE-LOACI-B-TRIGEAUD.pdf>.

³³ M.C.-D. CONINCK, « Du standard international à la norme technique nationale : l'exemple du Codex Alimentarius », *op. cit.*

³⁴ P.F. RANCY, « Normalisation et fréquences », *Annales des Mines*, enjeux numériques, mars 2019, n° 5, p. 7, disponible sur <http://www.anales.org/enjeux-numeriques/2019/en-2019-05/2019-03-11.pdf> ; A. CHAZELLE, *Normes et normalisation technique dans les systèmes satellitaires*, Collection des mémoires de l'IFR, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole 2 rue du Doyen-Gabriel-Marty, 31042 Toulouse cedex 9, Université Toulouse Capitole 1, septembre 2020, p. 129, disponible sur <https://ifrdroit.ut-capitole.fr/initium-iuris-632527.kjsp>.

³⁵ D.J. KESSLER et B.G. COUR-PALAIS, « Collision Frequency of Artificial Satellites: The Creation of a debris belt », *Journal of geophysical research*, juin 1978, vol. 83, n° A6, disponible sur http://www.castor2.ca/07_News/headline_010216_files/Kessler_Collision_Frequency_1978.pdf.

³⁶ OST, *op. cit.*

permettaient pas de proposer des outils de régulation des activités économiques orbitales satisfaisantes. Ici, le cadre multilatéral ne permettait pas de répondre efficacement à la problématique des débris spatiaux. Dans les années 90 au balbutiement de l'IADC, les débris spatiaux n'étaient pas une menace assez importante pour justifier une conférence pour actualiser le cadre multilatéral. Le consensus politique n'était pas assez fort pour permettre un consensus multilatéral. Les conditions pour construire des outils de régulation économiques multilatéraux n'étaient pas réunies, ou même nécessaires. C'est là où l'IADC prend tout son sens. L'IADC se base sur des standards techniques, très faciles à mettre en place, car ne nécessitant qu'un formalisme juridique faible et réalisable uniquement avec un petit nombre d'États. Par cette économie de moyens – contrainte – l'IADC peut être qualifiée d'initiative minilatérale. En effet, le résultat est assez spectaculaire. L'IADC a aujourd'hui été repris par l'Assemblée générale des Nations unies³⁷ et par le Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique³⁸. Il montre que le minilatéralisme complète et étend politiquement la surface normative du multilatéralisme quand celui-ci est bloqué.

Ici, le minilatéralisme permet de répondre à des besoins spontanés de régulation de l'économie mondiale. Il peut néanmoins être instrumentalisé, par les États, à des fins délibérées.

B. La régulation économique multilatérale de fait des États issu d'un minilatéralisme délibéré

Les États sont parfaitement conscients de la nature contraignante des standards et n'hésitent pas à les utiliser. C'est un ressort important de leurs stratégies minilatérales. Les standards sont des normes de droit souple. Leur coût de transaction est très faible, tandis que leurs effets peuvent être immenses. Ils sont les outils indiqués d'une stratégie minilatérale. La régulation multilatérale de l'économie est lucide sur la nature réelle de ces normes en attestent les accords sur les obstacles techniques au commerce de 1995 de l'OMC³⁹. Ils sont des outils d'influence et de contrôle des économies. Ils permettent de dépasser les frontières juridiques, par le mondialisme de l'économie et de la technique. Malgré la contrainte de fait de la régulation économique par les standards, leur recours par les États n'a pas été encadré. Au contraire, depuis quelques années, nous observons des stratégies minilatérales se multiplier, si bien que l'OMC⁴⁰ et la Commission sur le

³⁷ Résolution sur la Coopération internationale touchant les utilisations pacifiques de l'espace, A/RES/62/217, 22 décembre 2007, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOCGENN0747680/PDFN0747680.pdf?OpenElement>.pdf.

³⁸ Space Debris Mitigation Guidelines of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, 2010, disponible sur https://www.unoosa.org/pdf/publications/st_space_49E.pdf.

³⁹ Accords sur les obstacles techniques au commerce, 1 janvier 1995, disponible sur https://www.wto.org/french/docs_flegal_f17-tbt.pdf.

⁴⁰ Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce, *Rapport de l'organe d'appel - États-Unis – Mesures concernant l'importation, la commercialisation et la vente de thon et de produits du thon*, 16 mai 2012, WT/DS381/AB/R, §§ 371 et S., disponible sur <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=R:/WT/DS/381ABR.pdf&Open=True> (Consulté le 17 août 2022).

droit international⁴¹ en viennent à les considérer comme des éléments permettant potentiellement d'identifier une pratique ultérieure – la question reste ouverte. Les États partent d'un constat simple. Une coalition minilatérale réunissant par exemple les États-Unis et les États asiatiques à l'exception de la Chine ou les États-Unis et l'Union européenne auront une portée juridique limitée aux frontières de la coalition. Mais selon une perspective économique et technique, il y a une contrainte réelle. Le marché s'aligne sur le standard qui est généralement le plus diffusé, mondialement, pour ensuite s'uniformiser. Ces standards par la pression économique et technique deviennent de fait contraignants, et opposables à une économie concurrente. L'économie de moyens réalisée par la normalisation, et le détournement des règles juridiques à des fins politiques, montre bien la dimension minilatérale de la normalisation technique. Elle est l'occasion de grandes batailles⁴², pour le contrôle d'une dimension multilatérale de la régulation économique. En se jouant des règles du multilatéralisme, le minilatéralisme, confirme implicitement la pertinence de l'échelon multilatéral de la régulation économique.

Juridiquement, les normes techniques sont limitées, mais économiquement et techniquement elles ont pour les États une dimension multilatérale et mondialisée. Si juridiquement le multilatéralisme est bloqué, les États grâce à des coalitions minilatérales peuvent préserver la régulation économique multilatérale. La forme n'est peut-être pas juridique, mais les effets y sont bien comparables. Le minilatéralisme ouvre d'autres voies au multilatéralisme. Elles ne sont plus uniquement juridiques. L'AOITI (Alliance for the Internet of Things Innovation)⁴³ est particulièrement instructive. Il s'agit d'une alliance entre les organismes de normalisation techniques américains et européens devant définir les futurs standards de l'internet des objets. L'AOITI a une portée juridique limitée, mais elle peut aspirer par le truchement minilatéral à des effets multilatéraux. En alignant les marchés occidentaux, les entreprises par exemple chinoises devraient être contraintes de s'aligner.

Il est clair que le minilatéralisme permet de poursuivre l'œuvre de régulation économique que le multilatéralisme a dû abandonner. Le blocage du multilatéralisme n'est que juridique, d'autres canaux que la mondialisation offre peuvent être recyclés par le minilatéralisme pour poursuivre la régulation économique dans une dimension multilatérale. L'ISO n'est-elle pas l'un des futurs de la régulation économique ? Le minilatéralisme sera un second souffle pour le multilatéralisme tant que la mondialisation restera une réalité.

⁴¹ COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL, *Projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités et commentaires y relatifs*, Annuaire de la commission du droit international 2018, vol. II(2), Commission du droit international, 2018, p. 16, disponible sur https://legal.un.org/ilc/texts/1_11.shtml.

⁴² Voir par exemple JACQUET Philippe "La bataille Wif-Fi (IEEE)/hiperlan (ETSI) " P.F. RANCY, « Normalisation et fréquences », *op. cit.*, p. 37.

⁴³ Voir par exemple 5G Standardisation Achilleas KEMOS, Bernard BARANI and Peter STUCKMANN *ibid.*, p. 47.

LE MINILATERALISME L'AVENIR DE LA REGULATION ECONOMIQUE ?

Si le minilatéralisme est neutre, il est aussi l'écho d'un ordre international où le consensus multilatéral devient de plus en plus introuvable. La guerre en Ukraine en est peut-être le pire des exemples. Demeurent au-delà des dimensions juridiques de la mondialisation les dimensions, économiques, sociales, qui ne dépendent pas du consentement des États. Le processus d'interconnexion des sociétés humaines existait avant les États, il peut parfaitement se poursuivre sans leurs accords. Fernand Braudel l'expliquait déjà dans « *La méditerranée et le monde méditerranéen sous Philippe II* »⁴⁴. Le commerce méditerranéen ne s'est jamais arrêté malgré les tensions politiques. Gageons que les exemples, d'hier, soient transposables aujourd'hui. Si la mondialisation est bloquée juridiquement, elle continuera, malgré tout économiquement. Le besoin de coopération et de renforcement de l'interconnexion de nos économies continuera à s'intensifier, entraînant avec lui les outils de sa régulation. Cette économie, et donc sa régulation sont mondiale, multilatérales, mais qui a dit que le multilatéralisme n'était que juridique ?

⁴⁴ F. BRAUDEL, *Destins collectifs et mouvements d'ensemble*, La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II / Fernand Braudel, n° 2, Paris, Colin, 2006.