

Institut français des relations internationales

ifri

ramses

2018

Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies
Sous la direction de Thierry de Montbrial et Dominique David

Avec 8 vidéos

DUNOD

Publié par Dunod pour l'Institut français des relations internationales

►► Défis et avenir de la coopération internationale

Usure ou fin du multilatéralisme ?

Les décennies qui ont suivi le second conflit mondial, puis la fin de la guerre froide, ont permis de développer un vaste réseau d'accords multilatéraux. La réticence des grandes puissances, le retour des tensions internationales qui favorise l'unilatéralisme, et la privatisation de certains domaines des relations internationales, conduisent à une véritable crise de cette coopération multilatérale.

La coopération internationale est fondamentalement une coopération entre États. Sans doute d'autres formes de coopération impliquant des acteurs internationaux non étatiques se sont-elles développées au cours des dernières décennies, qu'il s'agisse de firmes transnationales ou d'organisations non gouvernementales de diverses natures, mais pour les qualifier on recourt à d'autres termes, tels que la transnationalisation des relations internationales, voire la dynamique de la société civile internationale. Outre que ce type de relations non étatiques conserve toujours la présence des États en arrière-plan – même si parfois elle peut les concurrencer –, l'essentiel des rapports internationaux demeure dominé, ou médiatisé, par les États, et en leur sein par les gouvernements. Parler de coopération entre eux revient à s'interroger sur les données contemporaines et prévisibles de leurs relations diplomatiques et de leurs fruits.

►► Le socle du multilatéralisme

Les dimensions de cette coopération se sont étendues et diversifiées au cours du xx^e siècle. Étendues, puisqu'elles ont désormais un caractère universel et qu'elles sont régies par un ensemble de conventions multilatérales qui constituent l'armature des relations pacifiques entre États. Diversifiées, en un double sens. D'une part, elles saisissent les domaines les plus variés de la vie en société, au lieu d'être cantonnées, comme traditionnellement, dans les strictes relations entre gouvernements. D'autre part, elles impliquent le truchement d'organisations internationales, au centre desquelles l'Organisation des Nations unies (ONU), qui a vocation à coordonner l'ensemble des relations multilatérales, voire dans des cas précis à prendre des décisions qui s'imposent à tous les États.

L'architecture de la coopération internationale est ainsi organisée autour d'un nombre limité mais significatif de grandes conventions internationales, universelles ou quasi universelles. Elles sont à l'origine d'un ensemble de règlements et de pratiques qui constituent autant de régimes. Au premier rang de ces conventions figure bien sûr la Charte des Nations unies qui, depuis 1945, a acquis la

participation de tous les États reconnus comme tels. Elle crée une institution, mais elle édicte aussi les règles cardinales de la paix et de la sécurité internationales.

On peut également mentionner, dans le domaine des espaces internationaux, le Traité sur l'espace extra-atmosphérique de 1967 et la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer de 1982. Dans le domaine de la sécurité, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1970 est le cœur d'un dispositif qui vise à maîtriser la prolifération mondiale des armes nucléaires, tandis que d'autres traités, comme la Convention contre les armes biologiques de 1972, puis la Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC) de 1993, visent à leur éradication complète. N'oublions pas, dès 1949, la Convention contre le génocide, puis la Convention contre la torture de 1984, à côté d'autres instruments, qui sanctifient le droit humanitaire.

Sur le plan de l'enracinement des relations pacifiques, qui constitue une autre dimension de la Charte, deux conventions des Nations unies tentent d'établir un régime commun en matière de droits de l'homme depuis 1966. D'autres conventions plus spécialisées suivent. Plus récemment, en 1994, la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a pour but de chercher à développer l'ouverture générale des échanges marchands et à organiser le règlement des conflits de concurrence économique. Il y a 20 ans, en 1998, a été instituée par le Statut de Rome une Cour pénale internationale (CPI), qui a vocation à juger les grands criminels de guerre et les auteurs de crimes contre l'humanité. C'est, enfin, le domaine de l'environnement et de la lutte contre le réchauffement climatique qui a été encadré, et la COP21 de 2016 a été à la fois un aboutissement et une étape dans un processus engagé voici plusieurs décennies.

►► Le multilatéralisme en question

Cette entreprise multilatérale a caractérisé la seconde partie du xx^e siècle et opéré la reconstruction du système international après la Seconde Guerre mondiale. Encore n'a-t-on jusqu'ici mentionné que la coopération universelle : les coopérations régionales n'ont pas été moins intenses, et l'ont même parfois été plus, notamment avec et autour de la construction européenne ou de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) sur le plan de la sécurité. À ces coopérations diverses, conduites par traités et reposant sur des normes juridiques obligatoires, s'est ajoutée une coopération politique permanente et plus générale, notamment dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies et, dans le domaine plus étroit de la sécurité, du Conseil de sécurité. Dans des domaines plus techniques interviennent les institutions spécialisées des Nations unies, en matière par exemple de santé, d'alimentation, et plus largement de communications internationales.

Où en est-on aujourd'hui ? Il est frappant d'observer que la dynamique de la coopération multilatérale, si forte après 1945 en dépit des vicissitudes de la guerre froide, est à peu près arrêtée depuis le début du xxi^e siècle. On ne négocie plus guère de grandes conventions, les conférences internationales sont de plus en plus difficiles à organiser, et certaines sont en sommeil. La Conférence sur le désarmement, qui siège à Genève depuis 1984, a la plus grande difficulté à définir un ordre du jour alors qu'elle avait dominé le débat stratégique universel. Les quelques conventions en matière d'armements conclues au cours des dernières

années l'ont été hors de son cadre, et leur acceptation est loin d'être universelle. Les négociations au sein de l'OMC sont stoppées depuis l'échec du dernier cycle d'ouverture des échanges. La COP21 pourrait, en 2016, paraître une exception, mais en réalité elle se borne, pour l'essentiel, à un ensemble d'engagements unilatéraux, par nature, précaires, et son importance est plus médiatique qu'opérationnelle. Il en est de même du traité de 2013 sur le commerce des armes.

► **Quasi-paralysie et régression**

Cette quasi-paralysie de la dynamique multilatérale est accompagnée d'un véritable processus régressif. On a assisté, dans la période positive de l'entreprise (les quatre décennies glorieuses du multilatéralisme) à un perfectionnement croissant des conventions. Elles comportaient, par exemple, des mécanismes de suivi, de vérification, voire de réaction collective des parties en cas de manquements. Les conventions les plus récentes ne prévoient plus rien de tel. Le Statut de Rome repose sur la coopération volontaire des États parties. La COP21 est essentiellement déclaratoire, là où la CIAC organise un système très intrusif de vérification. Le pic des engagements a été atteint avec le traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires en 1996, qui intégrait un régime très complet de mise en œuvre et de respect des obligations – mais il n'est pas entré en vigueur. Depuis lors, on est beaucoup plus modeste, et le principe même d'une convention semble tout aussi important que son contenu. C'est ainsi que la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel de 1999, ou sa suivante de 2008 sur les bombes à sous-munitions, ne comportent pas de stipulations sur leur vérification.

Une autre dimension de ce processus régressif affecte une partie non négligeable des grandes conventions en vigueur. Elles sont faites pour vivre et s'adapter par des pratiques et des instruments complémentaires. À défaut, leur utilité est amoindrie. Ainsi, le Traité sur l'espace extra-atmosphérique de 1967, s'il reste la charte de l'espace, demanderait à être développé et précisé sur de nombreux points du fait de la multiplication des activités et des acteurs spatiaux ; il semble pourtant intouchable. Il en va de même pour la prolifération nucléaire rampante qui démontre les insuffisances du TNP, sans que l'on puisse les corriger ; pour la CPI qui, vivement critiquée, s'avère loin de l'universalité et est en réalité fort peu efficace ; ou encore pour la Convention de Montego Bay, et le Tribunal du droit de la mer qu'elle a créé, qui n'empêchent pas divers différends relatifs aux espaces maritimes, parfois menaçants pour la sécurité, dans un contexte où l'attraction des États pour les ressources maritimes et les espaces insulaires stratégiques s'accroît.

►► **Un défi pour la coopération internationale**

On peut tenter d'expliquer cette inversion de la dynamique multilatérale par des raisons conjoncturelles, liées à la dégradation des relations entre États depuis une quinzaine d'années, à la suite des attentats du 11 Septembre. Le retour des tensions internationales et la méfiance entre partenaires ne permettent pas de conduire des négociations dans un climat de confiance. Le 11 Septembre a rompu avec les perspectives positives ouvertes par la chute du Mur de Berlin et ses suites immédiates, où l'on a imaginé, pour la décennie à venir, une mondialisation

heureuse. Elle aurait entraîné un multilatéralisme d'un nouveau type, avec la participation active de représentants des sociétés civiles, et l'élaboration du Statut de Rome semblait ouvrir une nouvelle période dans cette direction. Toutefois le 11 Septembre et ses prolongements ne suffisent pas à expliquer le déclin du multilatéralisme. La guerre froide, qui a connu des crispations beaucoup plus fortes, n'a pas empêché la conclusion d'importants traités dans le domaine qui était en son cœur : la sécurité. On est donc encore dans la constatation, plus que dans l'explication.

► **Poussées d'unilatéralisme**

Il en est de même avec l'unilatéralisme diplomatique et militaire qui s'est développé dans les rapports internationaux ces dernières décennies, de l'affaire du Kosovo en 1999 à l'intervention américaine en Irak en 2003, puis à celles de la Russie en Géorgie en 2008 et en Ukraine en 2014. L'unilatéralisme a toujours existé et l'on pourrait en citer de nombreux exemples, mais il allait hier de pair avec la négociation, alors qu'à l'heure actuelle le sentiment prévaut qu'il se substitue à cette négociation, qu'il la préempte, voire l'exclut.

L'unilatéralisme est d'abord américain, et il est antérieur au 11 Septembre. Les États-Unis se sont tenus à l'écart du multilatéralisme à vocation universelle depuis bientôt 30 ans, lorsqu'ils ont refusé de participer à la Convention de Montego Bay, qu'ils n'ont toujours pas ratifiée. Même refus pour le traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires, ou pour le Statut de Rome. À l'exception des pays européens qui restent le plus attachés au multilatéralisme, il est clair que cette attitude n'incite guère les grands États à accepter ces conventions : ainsi la Chine, la Russie et l'Inde sont-elles tentées de suivre l'exemple américain.

L'une des hypothèses que l'on peut aussi formuler pour expliquer ce déclin est celle de l'hétérogénéité croissante des États et des sociétés. Hétérogénéité sur le terrain des intérêts comme sur celui des valeurs. Pour les intérêts, les oppositions nées de la concurrence économique engendrée par la mondialisation se sont avivées. Entre pays à niveaux économiques comparables, les risques de concurrence faussée et d'accords déséquilibrés, ajoutés aux tendances protectionnistes de la plupart d'entre eux, mettent en péril par exemple l'avenir du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) entre l'Europe et les États-Unis, et de l'Accord économique et commercial global (CETA) entre l'Europe et le Canada. C'est également l'une des raisons du Brexit.

Pour les pays moins développés, la crainte des délocalisations d'un côté et des investissements extérieurs envahissants de l'autre nuit également aux accords en matière économique et financière. On voit ainsi les États-Unis rejeter le Partenariat Trans-Pacifique (TPP) et vouloir rompre avec l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). En matière de valeurs, la lutte contre le terrorisme islamique ou contre la prolifération des armes de destruction massive ne suscite pas le même sentiment d'urgence dans tous les pays. De même, les droits de l'homme sont loin d'être considérés par tous comme une priorité, ou même une nécessité. Il manque donc à la société internationale les valeurs communes et un agenda sur lequel les États pourraient s'accorder sur la base de compromis équilibrés.

► Vers des coopérations internationales inégalitaires ?

Une autre raison de l'unilatéralisme croissant est la contestation plus ou moins feutrée par les puissances dominantes de l'égalité entre États. Il existe un effet égalisateur du multilatéralisme, fondé sur l'égalité des parties et la réciprocité des obligations. Or les États-Unis, et d'autres à leur suite, n'acceptent pas d'être traités comme des États ordinaires et récusent l'idée de se voir soumis aux mêmes règles que les autres. C'est ainsi que Washington trouve parfaites la Convention de Montego Bay ou la CPI, mais se base sur son exceptionnalisme supposé pour ne pas y participer. Les États-Unis entendent peser sur les négociations, mais sans s'engager ensuite, même quand il a été tenu grand compte de leurs intérêts dans la rédaction des textes. De grands pays comme les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) ou d'autres émergents, mais aussi des pays sensibles comme Israël, sont ravis de cet exemple et leur emboîtent le pas, de façon systématique ou ponctuelle.

Or sans la participation de ces puissances, le multilatéralisme perd beaucoup de son intérêt. L'universalité ne consiste pas seulement à compter, mais encore à peser, les participations. Quel peut-être l'avenir de la CPI sans les États-Unis ? Du traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires si les États particulièrement concernés ne le ratifient pas ? Des traités interdisant certains types d'armement si les grands producteurs et utilisateurs se tiennent à l'écart ? On entreprend actuellement de négocier un traité sur l'interdiction complète des armes nucléaires, à l'initiative de l'Assemblée générale de l'ONU. Il est clair que les États dotés de ces armements se tiennent à l'écart du processus. On voit bien là la dimension de pression politique ; mais quel pourrait être le destin d'un tel traité ?

Le multilatéralisme réussi suppose l'accord, et même l'initiative, des grandes puissances, comme dans les décennies glorieuses de la seconde moitié du xx^e siècle. Ces puissances préfèrent désormais, tout au moins pour les plus importantes, les négociations régionales ou bilatérales, où leur poids se trouve moins dilué, où leurs intérêts sont mieux protégés. L'UE peut être mise à part, parce qu'elle repose sur une conception normative et plus égalitaire des relations internationales, mais son culte affiché du multilatéralisme est un peu déphasé dans ce nouveau contexte.

► *L'inégalité dans la coopération*

Subsiste cependant un multilatéralisme de type aristocratique, combinant obligations universelles et rôle prépondérant des grandes puissances : celui du Conseil de sécurité. Le Conseil prend, dans le cadre de ses compétences, des décisions qui s'imposent à tous les États, mais ce sont les cinq membres permanents qui sont les maîtres du jeu. Le Conseil a étendu très largement sa compétence à des questions qui pourraient sembler éloignées de la sécurité au sens classique, comme l'environnement ou la santé publique. Mais les membres permanents ne s'entendent qu'épisodiquement. Autant qu'une question de méthode, l'érosion de la coopération internationale est le fruit du désaccord entre grandes puissances. Lorsque celles-ci s'entendent, elles peuvent imposer à tous leur coopération

préférentielle, et un exemple en est fourni par le traité sur l'Antarctique de 1959 qui reconnaît un rôle particulier à certaines puissances.

Autre dimension de l'inégalité dans la coopération, la privatisation de certains domaines des relations internationales. L'informatique ou le sport sont par exemple des activités transnationales par nature. Elles génèrent des ressources considérables et ne sont que peu réglementées par des instruments interétatiques. Elles tendent à être encadrées par leur propre droit, un hybride de droit interne et de droit corporatif, élaboré par des acteurs nationaux ou internationaux non étatiques.

Derrière l'apparence des réglementations semi-privées apparaît cependant souvent le poids de certains droits internes, notamment du droit américain. C'est le cas pour internet, et l'on connaît la puissance des acteurs et du droit américains dans son développement et son exploitation. Il en est également ainsi dans le domaine économique. Le droit transnational, qui régit nombre de transactions commerciales internationales, et les règles de l'arbitrage international, qui le mettent en œuvre et constituent une partie très vivante de la coopération internationale, dérivent pour beaucoup de la *Common Law* et traduisent une domination croissante du droit anglo-saxon. Des traités multilatéraux pourraient corriger cette influence. Mais c'est loin d'être toujours le cas. Dans le cadre du Statut de Rome, alors même que les États-Unis n'y sont pas partie, c'est une procédure accusatoire de type américain qui est appliquée. Et les institutions internationales publiques peuvent être concurrencées par des fondations américaines, comme l'est l'Organisation mondiale de la santé (OMS) par la Fondation Bill et Melinda Gates.

S. S.

POUR EN SAVOIR PLUS

B. Badie et G. Devin (dir.), *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007.

É. Lagrange et J.-M. Sorel (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013.

A. Novosseloff (dir.), *Le Conseil de sécurité des Nations unies. Entre impuissance et toute puissance*, Paris, CNRS Éditions, 2016.

Rubrique « Mondialisation, multilatéralisme et gouvernance globale » (E. Decaux, dir.) in *Annuaire français de relations internationales*, Paris, Centre Thucydide/La Documentation française, vol. IX, 2008.

Voir également la carte « La justice pénale internationale : une coopération inaboutie », p. 307.