

# Les trajectoires du multilatéralisme

## Un monde à la polarité incertaine

Le multilatéralisme témoigne dès sa naissance au xx<sup>e</sup> siècle de ses liens avec les rapports de puissance : il est guidé par la prédominance des États-Unis et de l'Occident. Il prend un nouveau visage dans les années 1990, pour finalement régresser rapidement. Le système international est partagé aujourd'hui entre logique unipolaire (affirmation unilatérale de Washington), construction d'une nouvelle bipolarité (États-Unis/Chine), et une a-polarité que la gouvernance globale peine, pour l'heure, à maîtriser.

Les pratiques multilatérales ont émergé dans un contexte de concert de grandes puissances, au sein de ce qui était appelé alors « famille des nations civilisées ». Depuis la fin de la guerre froide, le déclin de l'ordre international libéral est associé à celui des États-Unis. Le multilatéralisme étant une manifestation, voire un fondement de cet ordre, les interrogations sur l'évolution de la polarité du système international rencontrent les interrogations sur l'avenir du multilatéralisme.

## Polarité et multilatéralisme en perspective historique

En 2019, le centenaire du traité de Versailles a pris un relief particulier en raison du contexte international : si les États-Unis abdiquent une fois encore leurs « responsabilités internationales », le monde risque de plonger à nouveau dans le chaos de la crise économique, des crises internationales et de la guerre. Leur refus de rejoindre la Société des Nations (SDN), dont Washington avait impulsé la création, est devenu, à partir des années 1940, l'équivalent d'un péché originel.

À partir de 1943, la mise en place du multilatéralisme dépend de la surpuissance des États-Unis, enrichis par la guerre quand le monde était ruiné, et dotés d'une flotte incomparable et du monopole atomique. L'Organisation des Nations unies (ONU) est trop souvent décrite dans la continuité de la SDN, avec seulement une prise en compte des leçons tirées des déficiences de cette dernière durant les années 1930, mais la philosophie de l'ONU est fort différente. L'égalité « démocratique » des États dans une Assemblée générale n'était pas le souci de Roosevelt. Il voulait une paix directoriale dirigée par quatre (puis cinq) gendarmes, quitte à démilitariser les autres pays. Ces gendarmes devaient agir de concert pour pré-

server la paix. C'est Roosevelt qui coopte la Chine, notamment pour faire face au Japon et pour éviter que les gendarmes ne soient tous des blancs. La conférence du Caire (1943) signe pour la Chine communiste l'entrée dans le club des Grands et la récompense pour sa résistance face au Japon. En 1971, elle entre au Conseil de sécurité en tant que République populaire de Chine.

Le système de Bretton Woods, qui se met en place à partir de 1944, est comme les Nations unies un produit de la puissance américaine. Il ouvre l'ère de la domination incontestée du dollar et de celle des États-Unis sur les institutions financières internationales. Le multilatéralisme promu par les États-Unis est considéré comme une marque de l'hégémonie libérale : la puissance dominante fournit des biens publics et rassure les petits États en se liant les mains. Les États-Unis signent le Pacte de Rio en 1947, favorisent le multilatéralisme en Europe lors du plan Marshall, et font de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) une organisation multilatérale, ce qui n'empêche ni leur prépondérance, ni la volonté française d'y instaurer un triumvirat avec Washington et Londres. La Chine, pour sa part, n'est pas parvenue à créer du multilatéral alternatif : ni avec l'Indonésie lors de la Conférence des Nouvelles forces émergentes au début des années 1960, ni avec une seconde conférence afro-asiatique à Alger prévue en 1965 et qui ne s'est jamais tenue.

### **Multilatéralisme et bipolarité**

Des travaux récents montrent que le multilatéralisme a en partie dompté la bipolarité, malgré le blocage du Conseil de sécurité. Il y eut de nombreuses formes de coopération entre l'Est et l'Ouest dans les organisations internationales, notamment dans le domaine de la santé. Dans certains domaines comme la non-prolifération, c'est même un condominium des deux Grands qui a été pointé du doigt. Dans les années 1970, les pays du Sud ont poussé, dans les cadres multilatéraux, à un nouvel ordre économique mondial. En définitive toutefois, l'Occident a eu l'impression de socialiser les grandes puissances contestataires, qu'il s'agisse de l'URSS, prise à son propre piège dans le processus d'Helsinki et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ou de la Chine communiste qui a amélioré nombre de ses pratiques, par exemple dans le domaine de la prolifération nucléaire<sup>1</sup>.

Après avoir dénoncé les tentatives d'ingérence de l'ONU durant la décolonisation et s'être méfiée du « machin », la France s'est progressivement présentée comme le bon élève du multilatéralisme. Les pays du Sud, après la conférence de Cancún de 1982 et la crise de la dette, ont dû passer sous les fourches caudines des institutions financières internationales. La fin de la guerre froide s'est manifestée par un « retour » de l'ONU – la décennie 1990 étant la plus pauvre en vétos au Conseil de sécurité –, par un rebond de la Communauté économique européenne (CEE) dans l'Union européenne (UE), par la préservation d'une OTAN bientôt élargie, et par la transformation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en Organisation mondiale du commerce (OMC). Le multilatéralisme est alors de nouveau associé à l'unipolarité, même si l'OMC est mue par la coopération/compétition entre les États-Unis et l'UE, qui évoque un nouveau condominium.

1. A. I. Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

## Les conséquences d'une polarité incertaine

La crise actuelle du multilatéralisme est associée à celle de l'ordre international libéral, lequel relève davantage des années 1990 que de l'après-1945. Dans les registres critiques, cet ordre est accusé d'être une manifestation de puissance, soit des États-Unis, soit de l'Occident, soit du capitalisme mondialisé, et de mettre en œuvre des standards particuliers de civilisation. Le multilatéralisme, loin de favoriser l'harmonie des intérêts, serait une manière de discipliner non seulement les États dans leur comportement international, mais aussi dans leurs comportements internes, sous peine d'être traités en parias. La tentation de créer une Communauté des démocraties dans les années 2000, qui dévaloriserait l'ONU remplie de dictatures, en est la manifestation. La gouvernance globale est ainsi accusée d'être à la fois dépolitisée (parce que technocratique, judiciarisée et constitutionnalisée) et surpolitisée sur les questions de valeurs.

Les États-Unis ont paru couvrir le cadran des relations entre polarité et choix de politique extérieure : multilatéralistes dans un monde unipolaire (Clinton), unilatéralistes dans un monde unipolaire (Bush Jr.), multilatéralistes dans un monde multipolaire (Obama), enfin unilatéralistes dans un monde multipolaire (Trump). La polarisation de puissance ne détermine donc pas à coup sûr le choix de l'unilatéralisme ou du multilatéralisme. Néanmoins, elle est utilisée pour justifier ces choix et ouvre nombre de possibilités. Or, il semble que le désarroi actuel découle d'une fusion des pathologies de chacune des configurations de puissance : le monde est à la fois unipolaire – avec des restes de bipolarité et une trajectoire de bipolarisation –, multipolaire et a- ou zéro-polaire.

### *Le multilatéralisme, instrument de et contre l'unipole*

L'unipolarité se manifeste dans la capacité des États-Unis à demeurer hors des conventions internationales qu'ils ont poussé les États du monde à rejoindre ; à poursuivre le « multilatéralisme lorsqu'on peut, et l'unilatéralisme lorsqu'on doit », dès 1993 ; à placer des individus de confiance à des positions clés pour verrouiller des institutions à leur avantage ; et à imposer l'agenda et la manière de définir les questions, ce qui est le propre de la puissance structurelle.

Mais l'unipolarité provoque une instrumentalisation en retour du multilatéralisme. Premièrement, des États peuvent choisir une stratégie de « passager clandestin », puisque l'hégémonie américaine fournit sécurité, prospérité et défense des « biens communs mondiaux ». C'est d'ailleurs une stratégie imputée à nombre d'alliés des États-Unis, et dénoncée bien avant Trump. La Chine aussi est accusée d'avoir longtemps voulu maximiser ses droits dans les enceintes multilatérales, tout en limitant ses responsabilités. D'où le souhait américain, dans les années 2000, de la coopter comme « partenaire responsable ».

Deuxièmement, le multilatéralisme permet d'équilibrer de manière douce les États-Unis, en les enserrant dans des filets de contraintes et d'obligations, en appelant à la « démocratisation » des institutions internationales, et en évaluant en permanence la légitimité de leurs actions. D'où la volonté de Trump de s'en dégager au nom de l'intérêt de son pays. Moscou essaie depuis les années 1970 de diluer les alliances américaines en Europe et en Asie dans des structures de

sécurité régionales (qui n'ont jamais vu le jour en Asie malgré les propositions de Léonid Brejnev et Mikhaïl Gorbatchev).

Troisièmement, les États-Unis sont accusés à la fois d'utiliser les enceintes multilatérales à leurs fins et de pratiquer le double discours en s'affranchissant des règles imposées aux autres : arrogants quand ils prétendent excommunier les « voyous », ils se comporteraient eux-mêmes en voyous. La Russie et la Chine prétendent utiliser leur veto au Conseil de sécurité des Nations unies pour contrer l'*hubris* américaine.

### ***Le multilatéralisme et la bipolarité sino-américaine émergente***

La bipolarité relève à la fois de la puissance et de la confrontation sur les valeurs, dans un système international hétérogène. Le durcissement des relations sino-américaines porte ces deux dimensions. La Chine s'efforce aujourd'hui dans le système des Nations unies d'imposer son agenda et son discours, notamment dans le domaine des droits de l'homme. Elle insiste sur les conditions locales, sur la diversité des civilisations humaines, et sur les droits économiques et sociaux. Elle promeut à la fois le droit au développement et le « développement aux caractéristiques chinoises ». Après avoir été assez passive, elle se montre proactive<sup>2</sup>. Elle est devenue le premier contributeur en hommes, et le second en argent, des opérations de maintien de la paix. Les Chinois ont désormais des postes importants : secrétaire général de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), secrétaire général de l'Union internationale des télécommunications (UIT), directeur adjoint de l'OMC, envoyé spécial de l'ONU pour les Grands Lacs, et depuis juin directeur général de l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO). La Chine s'efforce d'utiliser le Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) pour soutenir les Nouvelles routes de la soie. Si les Chinois se font peu entendre en tribune, ils sont très actifs auprès des délégations, par exemple pour éviter que la Corée du Nord fasse l'objet de débats.

En ferraillant avec ses alliés et les principes mêmes du multilatéralisme, Trump a semblé inverser la bipolarité idéologique. Russie et Chine peuvent se présenter en gardiens de l'ordre international westphalien, et Pékin en gardienne du libre-échange et de la mondialisation, et en leader de la réforme du système de gouvernance mondiale.

En réalité, Moscou, et dans une moindre mesure Pékin, s'en prend aux évolutions de la gouvernance post-guerre froide qui favorisent l'ingérence : le repoussoir majeur fut ici la guerre menée par l'OTAN contre la Serbie en 1999. Mais si la Russie se présente comme une barrière face aux prétentions hégémoniques américaines (et de l'UE à l'est de l'Europe), la Chine n'est pas défavorable à des changements dans l'architecture de gouvernance. Elle pousse à la globalisation et s'investit bien plus que Moscou dans les opérations de maintien de la paix et le développement. Sur le climat notamment, elle se présente comme « grande puissance responsable », soucieuse des défis globaux.

2. F. Godement *et al.*, « The United Nations of China: A Vision of the World Order », European Council of Foreign Relations, avril 2018.

Le raidissement américain depuis l'automne 2018 fait entrevoir une possible bipolarisation sino-américaine du monde dans le domaine des infrastructures, des valeurs et peut-être des modes de régulation, si Pékin développe ses propres institutions d'arbitrage, avec des logiques américaines de désimbrication économique. Le fameux projet des Nouvelles routes de la soie n'est toutefois pas multilatéral. Il fonctionne sur la base de protocoles d'entente bilatéraux (même si Pékin monte des plates-formes régionales de type 17+1 en Europe orientale), ce qui lui donne une réelle flexibilité et la possibilité, face aux critiques, d'opérer des recalibrages tactiques. L'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), loin d'être une OTAN de l'Est, ou une alternative à l'Occident, a d'abord pour objectif la stabilité : la Russie s'y voit surtout comme intermédiaire diplomatique et s'intéresse peu à son agenda économique, qui lui-même n'intéresse plus guère la Chine.

### Une nouvelle multipolarité ?

Si la multipolarité a inquiété à l'orée des années 1990 parce que le monde semblait se diriger vers des forteresses régionales (UE, ALENA, MERCOSUR, bloc asiatique autour du Japon), elle a surtout constitué un slogan prescriptif, afin de contester l'hégémonie américaine. L'appel à la multipolarité, avec une forte dimension culturelle, voire civilisationnelle, n'était pas en soi une opposition au multilatéralisme, comme en témoignent les positions du président Chirac, et même la déclaration sino-russe de 1997.

Pour retrouver son statut dans les années 2000, la Russie a utilisé la diplomatie multilatérale (ainsi que la diplomatie énergétique), avant de se tourner vers des instruments militaires. Elle fut très active pour entrer dans l'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) ou l'East Asia Summit, mais depuis 2012 elle privilégie le bilatéral en Asie-Pacifique. On entrerait ainsi dans un monde d'efflorescence de subrégionalismes et de panrégionalismes, ce qui renforcerait l'évolution vers le « monde multiplex » décrit par Amitav Acharya<sup>3</sup>. Ce « nouveau régionalisme » insiste bien plus sur l'identité et la culture que sur l'intégration économique. Moscou a fait de l'Union économique eurasiatique un moyen de contrer les influences extérieures, un instrument diplomatique grâce aux accords de libre-échange passés avec des pays amis (Vietnam, Iran, bientôt Serbie) et une base régionale pour la restructuration du monde post-occidental. Mais son articulation avec les Nouvelles routes de la soie et l'OCS élargie reste problématique, sauf dans les projets assez vagues de Grand Partenariat eurasiatique.

Le système multilatéral demeurerait mais servirait de terrain à un *forum shopping* généralisé des grandes puissances, le multilatéralisme devenant avant tout stratégique. La Chine, par exemple selon les thématiques et les moments, peut jouer le passager clandestin, le contributeur constructif ou le critique disruptif. Elle est devenue plus active dans la gouvernance financière que commerciale, et sur l'environnement que sur la non-prolifération. Xi Jinping a affirmé à plusieurs reprises que la communauté internationale veut davantage entendre la voix de la Chine, mais à la place d'un projet global, il y a plutôt une stratégie de *pick and choose*. En Asie-Pacifique, jusqu'au début des années 2010, la Chine poussait à la création de

3. A. Acharya, « In Defence of the Multiplex World », *Japanese Journal of Political Science*, vol. 16, n° 3, 2015.

nouvelles organisations seulement asiatiques, avant de s'en désintéresser lorsque les pays de l'ASEAN ou le Japon s'efforçaient d'y faire entrer des puissances extérieures, notamment les États-Unis. Pékin préfère négocier bilatéralement avec ses voisins asiatiques plutôt qu'avec l'ASEAN, sauf dans le domaine commercial pour le Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Ainsi, les logiques contre-hégémoniques auraient pour effet de créer une géoéconomie compétitive, des groupements régionaux illibéraux, et un unilatéralisme généralisé dans un système multilatéral préservé dans sa façade.

## Un monde a-polaire ?

Parler d'un monde a-polaire ou zéro-polaire semble relever de la nostalgie de l'hégémonie américaine. Les thuriféraires de l'*imperium* américain au début des années 2000 affirmaient qu'y renoncer serait source de chaos, et ils se sont lamentés du déclin du leadership américain sous Obama et de la quasi-trahison de Trump. Les États-Unis ne sont plus les champions du multilatéralisme. L'Occident n'a pas été uni face à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII) lancée par la Chine, avec une forte dimension multilatérale. La désunion de l'Occident au Conseil de sécurité ouvre désormais un boulevard à Moscou et Pékin. Non seulement les États-Unis n'auraient plus la puissance relative suffisante pour réformer en profondeur la mécanique institutionnelle du multilatéralisme – alors que la Chine ne serait pas encore assez puissante pour entreprendre cette transformation –, mais ils n'en auraient plus la volonté. Pire, on pourrait considérer qu'ils sont devenus un opposant, si ce n'est un ennemi du multilatéralisme. Il est même question de « multilatéralisme moins un ».

Il n'est pas impossible que dans un monde a-polaire, malgré les perturbations induites par le bâtisseur de la maison multilatérale qui n'y habite plus en permanence, voire en sape les fondements, le multilatéralisme soit préservé sous forme de minilatéralisme. Ce qui devait être le carburant du moteur de la gouvernance globale ne serait plus que l'huile permettant à la machinerie de tourner, face aux impulsions et instrumentalisation des différents acteurs, et à leur quête de statut et d'influence, dans un système international à la fois uni-, bi-, multi- et a-polaire.

P. G.

### Pour en savoir plus

- S. L. Kastner *et al.*, *China's Strategic Multilateralism: Investing in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- M. Kaczmarek, « Convergence or Divergence? Visions of World Order and the Russian-Chinese Relationship », *European Politics & Society*, à paraître.
- A. P. Tsygankov (dir.), *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy*, New York, Routledge, 2018.