

Guillaume Devin
Professeur de science politique
Institut d'Études Politiques de Paris

L'avenir du multilatéralisme¹

Pourquoi le multilatéralisme est-il résilient et fragile malgré tout ?

Le multilatéralisme est une figure assez récente de la coopération internationale. On connaît depuis longtemps la concertation multilatérale (à plus de deux parties - même si le mot « multilatéral » apparaît bien plus tard). Le passage au substantif – le multilatéralisme – vise principalement une forme de coopération institutionnalisée entre plusieurs États (mais pouvant être étendue à des acteurs non étatiques) tournée vers la recherche de solutions communes dans des situations où les intérêts en présence sont à la fois conflictuels et complémentaires. Historiquement, ce processus initié dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, brutalement interrompu par deux guerres majeures, a été poussé assez loin depuis près de deux siècles conjointement au resserrement du monde². Il n'a pas connu, à proprement dit, « d'âge d'or » mais des « moments » plus favorables que d'autres. Entre moments progressifs (création d'institutions, adoption de normes communes, rapprochement des visions du monde) et moments régressifs (paralysie des institutions, violation manifeste des règles communes, calculs exclusivement limités aux seuls intérêts nationaux), le multilatéralisme a connu, le plus souvent, des « périodes mixtes » (une certaine dynamique institutionnelle contrariée par diverses expressions d'opposition, de blocage, de protestation). Si la période actuelle est préoccupante, elle n'est donc pas inédite : le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a été durablement paralysé pendant la Guerre froide, nombre de conflits n'ont pas trouvé d'issues pacifiques et multilatérales, le partage Nord-Sud (qui s'est exprimé parfois comme un vrai clivage) a fréquemment affaibli l'action collective internationale au sein des institutions spécialisées des Nations Unies, des institutions de Bretton Woods (Fonds monétaire international et Banque mondiale) ou de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Principal promoteur de l'ONU en 1945, les États-Unis d'Amérique n'ont jamais cessé de conserver une attitude très ambivalente à l'égard du multilatéralisme dès lors qu'ils n'en contrôlaient plus toutes les manifestations³. La présidence Trump en est une illustration exacerbée. Mais toutes les puissances, grandes, moyennes et petites, partagent cette tendance à l'instrumentalisation des institutions multilatérales : s'en servir surtout si elles peuvent servir les intérêts nationaux.

De ce point de vue, il n'y a pas d'opposition de principe entre la coopération multilatérale et la défense des intérêts nationaux : celle-là peut fort bien servir ceux-ci dans un mouvement d'ajustement permanent ; réciproquement, ceux-ci peuvent parfaitement prospérer dans des enceintes où leur légitimité est reconnue. Ce qui est préoccupant, c'est lorsque le multilatéralisme n'est plus instrumentalisé et qu'il n'est plus désiré. On peut se demander si ce n'est pas là une des caractéristiques de la « crise » actuelle : le désengagement des États-

¹ Ce texte est la version remaniée et augmentée d'une conférence faite par l'auteur le 22 janvier 2020 à la Fondation Henri La Fontaine (Bruxelles).

² Guillaume Devin, *Un seul monde. L'évolution de la coopération internationale*, Paris, CNRS Editions, 2013.

³ Edward C. Luck, *Mixed Messages. American Politics and International Organization, 1919-1999*, Washington D.C., Brookings Institutions Press, 1999. Guillaume Devin, "Les États-Unis et l'avenir du multilatéralisme", *Cultures et Conflits*, 51, Automne 2003, p.157-174.

Unis, le blocage de la Russie, l'investissement sélectif de la Chine, tandis que de nombreux autres États estiment que le multilatéralisme est inutile, encombrant, qu'il dessert plus qu'il ne sert, bref, que l'on peut « faire sans ».

Au-delà de cette crispation actuelle et dans une perspective plus longue, on observe pourtant une forme que l'on pourrait qualifier de banale dans l'évolution de la coopération internationale : une multilatéralisation des pratiques diplomatiques à mesure que les intérêts nationaux sont de moins en moins cloisonnés et que les conflits sont de plus en plus coûteux politiquement et économiquement.

Adopter ce point de départ, c'est d'abord désacraliser le multilatéralisme, abandonner le mot magique et l'irénisme qui l'entoure et le remettre à sa place : celle d'une réponse systémique à des questions de plus en plus enchevêtrées entre les acteurs et entre les secteurs. Mais il s'agit ensuite de réaliser que cette réponse et les formes diverses qu'elle prend ne sont pas inéluctables. Elles ne s'imposent que parce que l'on y croie.

Une réponse systémique

Les premières organisations internationales et les premières grandes conférences multilatérales se sont développées dans un double mouvement de resserrement et de décroissement du monde. Celui-ci correspond approximativement à ce qu'il est convenu d'appeler la « première mondialisation » (1870-1914) caractérisé par une extension et une accélération sans précédent des échanges et des communications entre les pays industrialisés, leurs colonies et au-delà. Dans un contexte d'âpres compétitions (pour l'acquisition de nouveaux territoires et/ou de nouveaux droits) et d'enchevêtrement des intérêts - ce que l'on commence à nommer comme « l'interdépendance » du monde moderne⁴ – la concertation multilatérale offre une formule mieux adaptée et moins dangereuse qu'un empilement d'accords bilatéraux ou une succession de conduites unilatérales. Cette fonctionnalité, politiquement intéressée, demeure l'atout principal du multilatéralisme jusqu'à nos jours.

- Un foyer de ressources

Initialement, les organisations internationales, principal lieu d'expression du multilatéralisme, n'ont pas été créées par idéalisme. C'est bien plus tard, lorsque que le monde se couvrira progressivement d'organisations internationales (aujourd'hui près de 300 occupant pratiquement tous les secteurs d'activités imaginables) que l'on se prendra à considérer qu'un tel système coopératif est devenu indispensable à la construction d'une paix durable. Mais, à l'origine, les organisations internationales sont des créations pragmatiques censées répondre à des besoins partagés : elles doivent être utiles. Au fil de leur développement, elles ont rempli et remplissent toujours quatre fonctions principales⁵.

En premier lieu, elles définissent et stabilisent les droits des acteurs internationaux. On pense, par exemple à la délimitation des espaces maritimes, aux droits en matière de réglementation aérienne ou aux règles relatives au droit diplomatique et consulaire. En deuxième lieu, les organisations multilatérales ont vocation à gérer des problèmes de coordination ; qu'il s'agisse

⁴ Guillaume Devin, « Traditions et mystères de l'interdépendance internationale », in : Pascal Morvan (coord.), *Mélanges en l'honneur du Professeur Yves Guchet. Droit, politique et littérature*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p.245-263.

⁵ Guillaume Devin, *Les Organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2016, p.104-110.

de coordonner l'attribution et la normalisation des fréquences radio-électriques, l'égalité de diffusion des normes relatives à la navigation aérienne ou diverses actions communes en matière de terrorisme, environnement, migration, évasion fiscale, etc. En troisième lieu, et plus récemment, les organisations internationales se sont attachées à participer à la reconstruction des économies et des institutions des systèmes politiques. Avec des succès divers et contestés, les institutions financières internationales, les initiatives d'aide au développement ou les opérations de « post-conflit » ont élargi les fonctions classiques des organisations internationales à des formes d'ingénierie politique, économique et sociale. En quatrième lieu, surplombant l'ensemble des fonctions, les organisations multilatérales (et notamment les organisations multilatérales politiques à vocation universelle, la SDN ou l'ONU) sont conçues comme des facteurs généraux de protection contre les perturbations du système international. Ici la responsabilité principale du Conseil de sécurité de l'ONU est emblématique par son champ *a priori* sans limite : le maintien de la paix et de la sécurité internationales (article 24 de la Charte des Nations Unies).

Toutes ces fonctions demeurent d'une étonnante actualité. Certaines sont anciennes, apparues lors de la première révolution des transports et des communications dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle ; d'autres sont plus récentes, instruites par des tragédies guerrières et l'inégalité du monde. Mais toutes se renforcent mutuellement à mesure que les acteurs concernés (les États mais aussi les sociétés) sont de plus en plus interactifs et interdépendants⁶. C'est là l'application d'une observation plus générale : plus les acteurs font système plus les conduites unilatérales sont coûteuses. Plus le monde fait système, plus le multilatéralisme se découvre de nouveaux dynamismes. On dira que la pandémie du Covid-19 a démenti ce constat en réhabilitant le « chacun pour soi ». Mais en réalité, la mobilisation des instruments nationaux dépend étroitement de la veille sanitaire internationale et chaque crise grave est l'occasion de renforcer un peu (trop peu, selon certains) la coordination au plan mondial.

- Des usages politiquement intéressés

La participation au multilatéralisme n'est jamais désintéressée. Outre des avantages fonctionnels, elle est souvent pratiquée en vue d'usages multiples. Il peut s'agir de profits symboliques comme, par exemple, le prestige consistant à accueillir des Sommets internationaux ou à héberger le siège d'une organisation multilatérale ; de profits diplomatiques en usant des enceintes multilatérales pour élargir ses contacts diplomatiques, notamment pour ceux des États qui disposent d'un réseau diplomatique bilatéral limité ; de profits normatifs en obtenant l'adoption, au plan international, d'une règle ou d'une référence jugée favorable à sa politique économique, commerciale, scientifique, etc. ; de profits financiers en bénéficiant de conditions avantageuses pour des prêts et des aides ; de retours d'expérience à travers des opérations collectives (gestion de crises, stratégies anti-terroristes, etc.).

Parmi ces ressources politiques que l'on peut attendre du multilatéralisme, l'une des principales est probablement la légitimité. De quoi est faite la légitimité ? Il s'agit d'une forme d'autorité qui rend un fait social (un discours, une action, une institution) acceptable, voire

⁶ Relations d'interaction et relations d'interdépendance combinent leurs effets (de compétition et d'agrégation) pour « faire système », voir Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, 2018, p.7-8.

désirable, parce qu'il est fondé sur la croyance d'être « juste ». C'est précisément ce qu'entraînent la délibération collective et la production de normes acceptées : elles tendent à produire une forme d'autorité supérieure à chacun de ses membres. En ce sens, l'organisation multilatérale est un agent de légitimation au plan international (comme d'autres collectifs peuvent l'être au plan national). Elle ne dispose pas de l'exclusivité de la légitimité au plan international, mais lorsqu'elle est censée parler au nom de « la communauté internationale », comme l'Organisation des Nations Unies, elle peut faire valoir une parole « supranationale » qui donne un surcroît d'autorité à ceux qui s'en prévalent. Les États ont bien compris l'importance de cette ressource politique pour renforcer l'approbation de leurs projets et de leurs politiques ou, à l'inverse, pour dénigrer ceux des autres⁷. Pensons, par exemple, à la compétence accordée à l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), depuis juin 2018, de désigner les utilisateurs des armes chimiques. Les Occidentaux ont vivement défendu l'adoption de cette nouvelle disposition tandis que les Russes (appuyés par la Chine et le Pakistan) s'y sont opposés estimant qu'il s'agit d'une responsabilité qui relève du Conseil de sécurité des Nations unies (au sein duquel ils contrôlent mieux la décision en raison de leur droit de veto). Au fond, ce qui est en jeu dans ce pouvoir de désignation de l'OIAC, c'est la légitimation et/ou la délégitimation des positions des uns et des autres à l'égard des bombardements syriens incriminés par les enquêtes.

Plus généralement, la légitimité a acquis la valeur d'un argument principal dans un monde où le recours à la force militaire est juridiquement limité et, par conséquent, politiquement de plus en plus sommé de se justifier⁸. On sait que la légitimité (conforme à ce l'on croit « juste ») ne se confond pas à la légalité (conforme à la loi). Mais dans les relations internationales de plus en plus « juridicisées », notamment par l'entremise des organisations internationales, la légitimité internationale est de plus en plus adossée à la légalité internationale c'est-à-dire, le plus souvent, à la production normative du multilatéralisme (Charte des Nations Unies, Conventions internationales, Traités multilatéraux) : endosser la parole multilatérale conduit ainsi à faire coup double en parant ses actions d'une autorité légale et légitime.

Les bénéfices que procure la participation aux institutions multilatérales sont indéniables mais ils demeurent soumis à la rationalité du calcul coût/avantage. La tentation est toujours forte de profiter des opportunités sans en payer le prix, de bénéficier des ressources sans offrir de contreparties suffisantes, en bref, de se glisser dans la conduite du « passager clandestin ». Il y a donc un risque que la fonctionnalité et les ressources du multilatéralisme ne soient pas suffisantes. Pour que la coopération multilatérale perdure, il faut qu'elle s'appuie sur quelque chose de plus que sur le seul calcul intéressé.

Une invention dépendante

Le multilatéralisme est aussi une invention politique. Elle repose sur la conviction qu'à l'âge du resserrement du monde, la coopération à plusieurs est préférable à des conduites unilatérales, à des arrangements bilatéraux et/ou à des affrontements généralisés. En ce

⁷ Inis L. Claude, « Collective Legitimation as a Political Function of the United Nations », in : *The Changing United Nations*, New York, Random House, 1967, p.73-103.

⁸ La Charte des Nations unies n'autorise les États à recourir à la force militaire dans leurs relations que dans deux cas : la légitime défense (article 51) et la décision du Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII (lorsque le Conseil « constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », article 39).

domaine la mesure des résultats n'a pas la rigueur d'une démonstration mathématique et elle demeure un objet de controverses. Mais l'idée générale n'en conserve pas moins une certaine robustesse : ce que l'on peut faire à plusieurs dans un cadre accepté donnera des résultats mieux partagés et donc plus durables que des arrangements ponctuels et isolés. Le multilatéralisme est un réducteur d'incertitudes. Il y a là la force d'une croyance d'abord cantonnée aux puissances européennes pour leurs propres desseins (le Concert européen) puis élargie à d'autres puissances non européennes (la Société des Nations) avant d'être quasi-universalisée avec l'ONU. À mesure que les organisations internationales se sont multipliées, cette croyance est devenue une seconde nature du multilatéralisme : ce qui est bon pour le multilatéralisme serait bon pour le monde. Peut-être, mais tous les croyants ne partagent pas la même foi.

- Une vision libérale du monde

Réduire l'incertitude consiste à faciliter l'inter-reconnaissance, à favoriser les rapprochements, à policer les discours martiaux et à freiner les ardeurs guerrières : en un mot à substituer aux logiques de la force militaire les méthodes de la concertation et de la négociation⁹. Il faut ainsi une certaine dose d'optimisme sur la volonté et la capacité des États et de leurs sociétés à trouver des terrains d'entente et à identifier des intérêts partagés. Croire aux vertus positives du multilatéralisme, c'est adhérer à une conception relativement libérale des relations internationales en considérant que ces relations *peuvent* constituer un jeu à somme positive plutôt qu'un jeu à somme nulle pourvu que l'on s'organise à cet effet. En d'autres termes, cette situation est possible si l'on y croit. Ce qui rappelle le célèbre « théorème de Thomas » : « Quand les hommes considèrent certaines situations comme réelles, elles sont réelles dans leurs conséquences »¹⁰.

L'observation est capitale. Elle constitue la force du multilatéralisme (si l'on y croit) et sa faiblesse (si l'on n'y croit pas). Outre ses bénéfiques systémiques, le multilatéralisme ne peut fonctionner durablement que s'il est fondé sur cette croyance selon laquelle en jouant ensemble, le jeu est positif pour tous, même relativement (chacun n'en retirant pas les mêmes avantages au même moment¹¹). À défaut, et notamment si certains acteurs influents n'y croient pas, la logique multilatérale est freinée, enrayée voire bloquée. Le multilatéralisme dépend donc de la question suivante : pourquoi y croirait-on ? S'agissant des États, on peut avancer deux raisons principales. D'une part, la position occupée dans le système international et d'autre part, la nature du régime politique.

En premier lieu, la croyance sera d'autant plus forte que la puissance sera moyenne. Ces puissances qualifiées de « moyennes » sont en effet suffisamment influentes pour pouvoir prétendre peser sur les décisions internationales, mais pas assez pour agir seules. La plupart des États européens et des « puissances émergentes » se retrouvent dans cette catégorie et

⁹ On le sait, en pratique, le recours à la force militaire et la négociation ne constituent pas deux catégories d'action étanches : l'usage de la force militaire n'empêche pas les négociations et celles-ci peuvent se dérouler dans un contexte coercitif. Il s'agit surtout d'insister sur la priorité donnée à l'une ou l'autre de ces logiques d'action dans les arrangements internationaux à un moment donné. De ce point de vue, le multilatéralisme ouvre une nouvelle période en rompant avec l'idée que la paix reposerait exclusivement sur un rapport de force militaire (la domination d'un seul ou l'équilibre). Nous insistons également sur la concertation car le multilatéralisme offre un espace institutionnalisé de délibération propice à l'émergence d'un sens commun.

¹⁰ Ainsi désigné et formulé par Robert King Merton, *Éléments de méthode sociologique*, Paris, Plon, 1953, p.169.

¹¹ C'est le phénomène de la « réciprocité diffuse » (R.O. Keohane) qui peut aussi se traduire sous la forme d'inégalités multilatérales, v. Guillaume Devin, *Les Organisations internationales*, op.cit., p.251-255.

participent activement aux institutions multilatérales par leur présence, leurs initiatives et leurs coalitions. Le multilatéralisme (universel et/ou régional) renforce leurs capacités d'action, élève leur statut, accroît leur visibilité et devient une dimension consubstantielle de leurs politiques étrangères : la croyance aux vertus du multilatéralisme est forte. L'attachement est plus fragile pour les États pauvres. Les coûts d'entrée limitent leur participation et, à l'exception de certaines actions diplomatiques « de niche », ils sont souvent contraints d'adopter des conduites suivistes. Ce n'est pas le cas des grandes puissances (principalement, aujourd'hui, les États-Unis et la Chine) qui ont les moyens de jouer sur plusieurs registres pour exercer leur pouvoir d'influence. Le multilatéralisme est une opportunité parmi d'autres : tandis qu'il est la carte principale des puissances moyennes, les grandes puissances le pratiquent à la carte. Tantôt ils le serviront lorsqu'il peut servir, tantôt ils le critiqueront lorsqu'il peut nuire. L'attachement des grandes puissances à un dispositif qui peut brider leurs capacités a toujours été ambivalent¹².

En résumé, cette première série de croyances relève d'une forme de déterminisme. Selon la position occupée dans le système, on croira plus ou moins fermement à l'un de ses éléments constitutifs. Comme les positions peuvent varier, comme elles font intervenir des stratégies opportunistes, notamment de la part des grandes puissances, l'ensemble multilatéral est, par hypothèse, instable.

Il n'en va pas différemment si l'on retient, en second lieu, la variable des régimes politiques. Ici, la croyance n'est pas unanime. Certains régimes semblent plus disposés à croire aux bénéfices du multilatéralisme que d'autres. Il ne s'agit pas de régimes plus vertueux, mais de régimes qui se reconnaissent plus facilement dans les institutions et l'esprit du multilatéralisme parce que ceux-ci se rapprochent des formes (institutionnelles) et des pratiques (pluralistes) de leur organisation politique interne. Il y a là une forme de mimétisme politico-institutionnel qui poussent certains régimes, notamment les démocraties pluralistes-constitutionnelles¹³, à voir dans les institutions multilatérales un prolongement internationalisé de leur système politique.

C'est aussi un espoir : que le régime du « dedans » puisse façonner celui du « dehors ». De fait, depuis la Société des Nations, les démocraties occidentales ont épousé la cause du multilatéralisme en la confondant, pour le meilleur et pour le pire, à leur conception de la démocratie au plan international. Les considérations d'opportunité n'ont pas manqué, mais ce sont aussi des questions d'image qui ont compté et qui comptent toujours. Un peu comme si le multilatéralisme était devenu une part constitutive de l'identité des régimes pluralistes-constitutionnels. La croyance et le soutien aux institutions multilatérales n'en sont que plus forts : plus les régimes pluralistes-constitutionnels manifestent leur attachement au multilatéralisme, plus celui-ci les conforte dans leur identité et réciproquement¹⁴.

Il y a donc une forte dépendance des institutions multilatérales telles qu'elles existent aux démocraties occidentales et aux régimes assimilés comme le Japon. Cet ensemble est

¹² Pour les États-Unis, Edward Luck, *Mixed Messages*, op.cit.

¹³ Une catégorie empruntée à Raymond Aron et qui nous semble toujours pertinente, Raymond Aron, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard (Idées), 1965.

¹⁴ On retiendra ici la définition de l'identité proposée par Alexander Wendt : « tout ce qui fait qu'une chose est ce qu'elle est » (p.224). Pour cet auteur, le régime politique relève d'une « identité de type ». Nous soutenons que le multilatéralisme conforte indéniablement celle des régimes pluralistes-constitutionnels. Mais aussi l'image qu'ils veulent donner aux autres États (« l'identité de rôle » selon Wendt) et l'image de groupe qui soutient le multilatéralisme (à l'instar des États engagés dans l'initiative franco-allemande de l'Alliance pour le multilatéralisme, « l'identité collective » selon Wendt), Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p.224-233.

d'ailleurs le principal bailleur de fonds du multilatéralisme même si la Chine a accru significativement sa contribution. Pour s'en tenir au budget ordinaire de l'ONU en 2020, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Japon contribuent à plus de 45% du montant total et à près de 54% si l'on ajoute les États scandinaves (Danemark, Finlande, Norvège, Suède), l'Italie, et les États du Benelux (Belgique, Luxembourg et Pays-Bas).

Jusqu'à maintenant les États-Unis occupent une position particulière : à la fois grande puissance capable de déployer des stratégies alternatives et démocratie attachée à défendre « une certaine idée » de son régime politique, leur engagement en faveur du multilatéralisme est ambigu. En témoignent, leurs retraits provisoires de certaines organisations internationales ou les incessants retards de paiement de leurs cotisations, à la fois pour rappeler leur influence politique et pour manifester leur distance critique. Les soutiens inconditionnels du « système » onusien sont à trouver ailleurs : parmi les autres démocraties qui en ont besoin et qui en ont les moyens. En d'autres termes, la continuité du multilatéralisme repose largement sur celles des démocraties de type pluraliste-constitutionnel qui sont également des puissances moyennes ; sa transformation aussi et notamment son ouverture aux « sociétés civiles ». De ce côté-là, il y a peu à attendre des régimes autoritaires (quelles que soient leurs variantes) dans lesquelles la liberté d'association est déjà réprimée.

On a souvent observé que les classes moyennes constituaient le socle sociologique et politique des démocraties. La question est controversée parce que la notion de classe moyenne est imprécise¹⁵. Mais on peut admettre que les démocraties se sont fondées et développées sur des groupes sociaux occupant une position intermédiaire entre ceux qui possédaient presque tout et ceux qui n'avaient presque rien. De là, probablement, leur rôle de stabilisateur du régime pourvu que celui-ci offre les ressources du « progrès » sans le risque de la révolution sociale¹⁶. Le multilatéralisme bénéficie d'un soutien comparable de puissances intermédiaires, qui posent les mêmes problèmes de définition que les classes moyennes et qui se situent comme elles entre les puissances possédant les plus grandes capacités et celles qui n'ont presque rien. Au terme de son analyse sur les origines sociales de la démocratie, Barrington Moore observait selon une formule fameuse : « Pas de bourgeoisie, pas de démocratie »¹⁷. *Mutatis mutandis*, on peut ajouter : pas de puissances moyennes démocratiques, pas de multilatéralisme. Sa continuité repose sur une vision libérale des échanges dans un cadre politique accepté : toutes les puissances ne sont pas prêtes à y souscrire. Le multilatéralisme ne fait pas l'unanimité, seules les puissances moyennes démocratiques ont des raisons d'y croire durablement.

¹⁵ Sur ce point, la littérature est abondante, voir notamment : Klaus-Peter Sick, « Le concept de classe moyenne, notion sociologique ou slogan politique ? », *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, n°37, janvier-mars 1993, p.13-34 ; Thierry Pech, « Deux cents ans de classes moyennes en France (1789-2010) », *Alternatives économiques*, 2011/1, n°49, p.69-97.

¹⁶ Une équation mise à mal dans les pays occidentaux à l'heure de la mondialisation. Voir les travaux de Pierre-Noël Giraud, notamment, *L'homme inutile. Une économie politique du populisme*, Paris, Odile Jacob (poches), 2018. Sur la notion de classe moyenne dans les pays du Sud, voir <https://www.afd.fr/fr/actualites/quatre-idees-recues-sur-les-classes-moyennes-des-pays-en-developpement> (consulté le 18 avril 2020)

¹⁷ Barrington Moore, *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Paris, La Découverte/Maspero, p.337.

- Une interprétation constructive des résultats

Croire à l'utilité des institutions multilatérales, c'est également croire à leurs résultats. Cela ne va pas de soi car la coopération multilatérale couvre tant d'acteurs et de domaines qu'elle est toujours difficile à évaluer : par rapport à qui ? Par rapport à quoi ? L'exercice contrefactuel (« que se serait-il passé si le multilatéralisme n'existait pas ? ») demeure très spéculatif et l'on doit assez vite conclure, surtout si l'on souhaite un bilan général, à des résultats relativement mitigés¹⁸. Rien n'est parfaitement clair. Par hypothèse, la coopération multilatérale est faite de compromis, de solutions partielles, de réussites inégales, d'échecs plus ou moins limités. Là encore, à l'instar de la démocratie, le multilatéralisme est un idéal sans cesse défié, toujours recommencé¹⁹. Or dans l'exercice délicat de savoir s'il vaut mieux considérer le verre à moitié plein ou à moitié vide, il y va de l'avenir du multilatéralisme.

Rien n'est plus facile que de souligner la faillibilité, les déceptions ou les insuffisances de l'action multilatérale : le collectif est rarement à la hauteur des attentes individuelles : celles des États et/ou des individus composant leurs sociétés. Et la sanction tombe inmanquablement : « ça ne marche pas ! ». Mais là où le verdict pourrait être sans conséquence, il est crucial pour les institutions multilatérales qui trouvent leur principale justification dans leur fonctionnalité. Sans s'embarrasser des bénéfices politiques que joue la concertation multilatérale et qui demeurent bien difficiles à mesurer, l'opinion veut des résultats : la suppression de la pauvreté, l'arrêt des épidémies, la fin des conflits, etc. Rien de tout cela n'arrive ; en tout cas, jamais complètement et jamais assez vite. « Le multilatéralisme », que l'on avait paré de vertus magiques, est le coupable désigné. On en oublierait presque les États qui le composent. Mais le mal est fait. L'image désastreuse alimente un cercle vicieux : les États ne veulent pas d'institutions multilatérales fortes, les problèmes globaux sont mal maîtrisés, « le multilatéralisme » est réputé inefficace et les États ont un bon prétexte pour ne pas le renforcer. Cela vaut aussi bien pour les conflits que pour les épidémies, les migrations ou le réchauffement climatique.

Cette spirale de la dépréciation n'est pas inéluctable. Tout est une affaire de perception. On peut aussi estimer qu'avec peu, les institutions multilatérales font beaucoup : peut-on même penser le paysage international sans elles ? Sécurité, développement, droits de l'homme, protection de l'environnement, communications, migrations, etc., la concertation multilatérale est partout. Elle a le mérite de rendre le monde un peu moins dangereux, un peu mieux régulé, un peu plus solidaire. C'est insuffisant diront certains, mais que ne valorise-t-on déjà ce qui est fait pour encourager à faire plus et mieux.

Prenons le cas des opérations de paix des Nations Unies. Voilà un dispositif *ad hoc*, non prévu par la Charte de l'ONU et qui est venu remédier tant bien que mal à l'impossible sécurité collective telle qu'elle était envisagée par les articles de la Charte²⁰. La plupart du temps, ces opérations ont mauvaise presse : incapacité de faire cesser les conflits, défaut de protection des populations civiles, abus sexuels, scandales sanitaires. Il ne s'agit pas de nier ces défaillances, mais seulement de les replacer dans des contextes de fortes contraintes : des mandats politiques du Conseil de sécurité qui manquent de précision et/ou de détermination,

¹⁸ Guillaume Devin, *Les Organisations internationales, op.cit.*, p.110-120.

¹⁹ Sur le rôle des idéaux dans la théorie politique, voir Giovanni Sartori, *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973, p.54-55.

²⁰ Selon les articles 43 à 47 qui n'ont jamais été mis en œuvre, les États membres devaient s'engager à mettre à disposition du Conseil de sécurité des moyens militaires, des contingents nationaux de force aérienne et à établir un Comité d'état-major.

des opérations sous-financées, des missions parfois trop vastes (paix, développement, reconstruction, etc.), des terrains très difficiles où aucune armée nationale ne veut s'aventurer, des effectifs mal coordonnés et bien d'autres difficultés. Et pourtant ces actions ne sont pas vaines : plusieurs études approfondies montrent que, bien organisées et financées, ces Opérations améliorent le sort des populations civiles, facilitent des accords locaux et entraînent un déclin de la violence²¹. Il ne s'agit certainement pas de s'en contenter, ni de verser dans l'autosatisfaction des services de communication de l'ONU, mais il convient de ne pas tomber non plus dans le dénigrement. On peut chercher les réussites et privilégier un travail de critiques constructives pour améliorer l'action collective plutôt que l'affaiblir²². C'est aussi un choix politique.

Il en va de même pour une organisation internationale au cœur de nombreuses polémiques et, plus récemment, au centre de la pandémie de Covid-19. Les faiblesses de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ont été souvent déplorées : insuffisante réactivité, lourdeur du fonctionnement interne, dépendance politico-financière, conflits d'intérêts avec des entreprises pharmaceutiques, etc. On en oublierait les réussites, notamment l'élaboration de règles générales destinées à favoriser l'élévation du niveau de la santé mondiale, l'organisation de campagnes de santé publique (anti-tabac, pour l'hygiène des mains, pour la collecte de sang, pour la lutte contre la tuberculose et le paludisme, pour la vaccination, etc.) et diverses missions d'expertise et de conseil. Il y a aussi des résultats : l'éradication de la variole et la quasi-disparition de la poliomyélite grâce à des campagnes de vaccination au long cours ; la régression du paludisme et de la tuberculose à la suite de campagnes de prévention, de diagnostic et de traitement. Le bilan n'est pas négligeable notamment pour les populations qui n'ont à leur disposition que des systèmes de santé fragiles. Le scepticisme vient souvent des États les mieux dotés, oubliant à l'occasion que la solidarité est aussi un critère essentiel de la réussite multilatérale. Ceci aussi est un choix politique.

En bref, on peut tout aussi bien choisir de regarder le verre à moitié vide ou à moitié plein. Dans le premier cas, il n'y a pas grand-chose à attendre de l'action multilatérale : elle sera toujours secondaire, défailante et insuffisante. Pire, elle peut brouiller ou retarder l'issue des conflits en cherchant la paix plutôt que de s'en remettre à l'épreuve de la guerre²³. Mais sommes-nous prêts à y renoncer ? Dans le second cas, la coopération multilatérale demeure sans équivalent. Inévitablement laborieuse et fragile, elle est capitale si l'on veut construire un monde commun dans le respect des différences. Mais est-ce un horizon partagé ?

C'est là que l'opinion de ce qui se fait au nom du multilatéralisme est cruciale parce que ses effets sont réels. Sceptique voire hostile, souvent mal informée et attentive à « ce qui ne marche pas » sans se demander comment cela marchait avant, elle annonce la fin du multilatéralisme en précipitant sa paralysie. Le multilatéralisme comme tout projet collectif ne tient que par sa dynamique²⁴. N'enregistrer que ses insuffisances ou annoncer régulièrement son décès, c'est encourager la défiance et le désengagement qui conduisent

²¹ Lisa Hultman, Jacob Kathman, Megan Shannon, « United Nations PeaceKeeping and Civilian Protection in Civil War », *American Journal of Political Sciences*, Vol.57 (4), p.875-891. Voir également le réseau de chercheurs autour du Norwegian Institute of International Affairs (NUPI),

https://www.nupi.no/nupi_eng/About-NUPI/Projects-centers/Effectiveness-of-Peace-Operations-Network

²² Alexandra Novosseloff, « A year of reflection and transition : peace operations in 2019 », in : *Peace Operations Review 2019*, New York, Center on International Cooperation, p.9.

²³ Edward N. Luttwak, « Give war a chance », *Foreign Affairs*, July/August 1999, p.36-44.

²⁴ Il en va de même pour la Construction européenne. On se souvient de la métaphore attribuée à Jacques Delors : l'Europe, c'est comme la bicyclette, si elle n'avance pas, elle tombe.

directement à une perte de substance : une prophétie autocréatrice en somme, avant qu'une nouvelle crise systémique vienne nous rappeler qu'il aurait fallu précisément l'inverse.

Conclusion

Le multilatéralisme est à la fois résistant et fragile parce qu'il est un instrument fonctionnel et une invention politique. Le débat sur le point de savoir si les organisations multilatérales tendent à politiser ou à dépolitiser les relations internationales n'a donc pas lieu d'être poussé trop loin : le double mouvement est indissociable²⁵. Si certains moyens (l'existence de fonctionnaires, d'experts, de rapports et d'évaluations) et certains objectifs (coordination, recherche de résultats) ne sont pas *d'emblée* des enjeux entre les acteurs politiques (ici, principalement, les diplomaties nationales), leur réalisation (nomination des hauts fonctionnaires onusiens, création d'une commission d'enquête, constitution d'un panel d'experts, négociation d'une convention) fait toujours intervenir des rapports de force ou d'influence entre ces acteurs.

En raison de cette double dimension, fonctionnelle et politique, il convient d'être prudent quant aux multiples initiatives de « relance » du multilatéralisme dans un contexte défavorable. Le volontarisme n'est pas en cause, mais ce qui paraît parfois comme une forme de « saupoudrage multilatéral » pourrait comporter plus d'inconvénients que d'avantages.

Il y a d'abord, du côté fonctionnel, le risque de renforcer l'opacité et l'inefficacité dans un espace d'actions où la rareté des ressources domine et qui est déjà passablement brouillon²⁶. Il s'agit plutôt de rationaliser, de réformer et de coordonner avant de créer de nouveaux dispositifs²⁷. La question est importante et on l'a déjà dit : si les succès du multilatéralisme passent le plus souvent inaperçus, en revanche, leurs échecs sont potentiellement beaucoup plus graves dans leurs conséquences. Lancer une nouvelle initiative ne doit pas répondre à un « coup politique » ou à un « effet d'annonce », elle doit réussir en renforçant le système dans son ensemble.

Du côté politique, le risque de la prolifération multilatérale est celui de la multiplication des « clubs ». C'est le danger de la fragmentation des enceintes (qui ne sont jamais seulement « techniques » comme on l'a dit) avec un excès de politisation et un déclin de l'autorité. En tentant de surmonter la divergence entre les intérêts nationaux et les défis communs, le principe de l'organisation internationale fournit une sorte de garantie : l'assurance que chacun joue bien le jeu. En multipliant les Organisations internationales, la coopération est plus étendue (sur le papier), mais moins stable : une prolifération d'organisations facilite une

²⁵ Franck Petiteville, « Les Organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *Gouvernement et action publique*, 2016/3, Vol.5, p.113-129.

²⁶ Le fameux « messy multilateralism » auquel R.Haass semble s'accommoder, mais qui, à notre avis, tient bien moins aux trois niveaux de concertation multilatérale qu'il désigne (le multilatéralisme élitiste et régional, le multilatéralisme fonctionnel, le multilatéralisme informel) pour suppléer le « multilatéralisme classique » (onusien) qu'à une multiplication d'organisations et de forum (onusiens ou non) aux compétences enchevêtrées. Richard Haass, « The case for messy multilateralism », *Financial Times*, 5 janvier 2010.

²⁷ On citera notamment la brassée d'initiatives lancées par le président Macron au Sommet du G7 à Biarritz en août 2019 : lancement d'un Fonds mondial de réparation pour les victimes sexuelles en temps de conflit ; diverses coalitions : lutte contre les inégalités sociales, neutralité carbone, système de refroidissement, baisse des émissions de CO2 du secteur maritime, protection de la biodiversité maritime, le Fashion Pact, soutien à l'entrepreneuriat féminin en Afrique....

À cela s'ajoutent les multiples projets annoncés au Forum de Paris sur la paix en 2018 et 2019 et l'Alliance pour le multilatéralisme lancée conjointement par l'Allemagne et la France en 2019 qui ne manque pas non plus de projets....

forme de *forum shopping* en permettant à chacun de choisir l'enceinte la plus appropriée à ses intérêts. C'est la coopération multilatérale dans son ensemble qui en ressort affaiblie : la normativité des règles devient incertaine, variable ; l'autorité du système se dilue.

En revenir aux fondamentaux, ce n'est pas se contenter du statu quo institutionnel. Le système des Nations Unies (qui n'a jamais été un « système ») a beaucoup changé et se transforme sans cesse même si les regards sont focalisés sur « la grande réforme » impossible (celle de la composition du Conseil de sécurité)²⁸. Il faut poursuivre le changement en renforçant la légitimité, la représentativité et l'efficacité²⁹ des institutions multilatérales. Il faut également poursuivre l'inclusion des formes organisées des « sociétés civiles » qui constitue une dynamique déterminante. Toutes les nouvelles initiatives sont bienvenues, mais en évitant l'éparpillement et sans perdre de vue la question centrale : quelles sont les priorités collectives et quelles sont les autorités les plus légitimes pour en poursuivre la réalisation ?

Il n'y a pas de fatalité à ce que l'Assemblée Générale des Nations Unies ne soit plus l'autorité incontestée qu'elle était encore dans les années 1960. Il n'y a pas de fatalité à ce que le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) soit devenu invisible alors qu'il aurait pu être l'instance de coordination de la gouvernance économique et sociale mondiale. Il n'y a pas de fatalité à ce que les institutions spécialisées des Nations Unies soient trop peu réactives pour coordonner la réponse aux défis communs. Il faut le vouloir, il faut y croire. Les puissances moyennes démocratiques ont un rôle clé à jouer.

²⁸ Guillaume Devin et Delphine Placidi-Frot, « Les évolutions de l'ONU : concurrences et intégration », *Critique internationale*, octobre-décembre 2011, 53, p.21-41.

²⁹ « Le triangle de la fonctionnalité », Guillaume Devin, *Les Organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 83.