

La crise du multilatéralisme

Publié le 3 décembre 2020 ⌚ 19 minutes Par : [Serge Sur](#)

Conflits, climat, désarmement, justice pénale internationale, droits de l'homme, commerce, santé... Dans tous ces dossiers le multilatéralisme est en crise. Les organisations internationales comme l'ONU peinent à agir, notamment face à l'unilatéralisme des États-Unis, de la Chine et de la Russie.

Le multilatéralisme à vocation universelle a connu une ascension continue jusque vers la fin du XXe siècle, puis il a décliné. Ce déclin va de pair avec une montée de l'insécurité internationale.

Les différents registres du multilatéralisme

La fonction du multilatéralisme est toujours la même : s'entendre sur des règles communes au plus grand nombre possible d'États, sur une base volontaire, pacifique et durable, être un substitut de législation internationale. Cet esprit se décline de manière très variée, et le multilatéralisme normatif connaît nombre de visages. Le multilatéralisme n'est pas un bloc.

Unilatéralisme ou multilatéralisme sont pour les États-Unis des objets d'une boîte à outils diplomatique dont ils usent en fonction des circonstances.

L'impression prévaut parfois qu'il serait un instrument américain préférentiel. Cela n'a correspondu à la réalité que brièvement, au moment de la fondation de l'ONU et des institutions spécialisées, du moins des institutions financières. Les États-Unis se sont par la suite orientés vers un unilatéralisme à la carte et n'ont recouru aux institutions et aux traités multilatéraux que de façon opportuniste. Unilatéralisme ou multilatéralisme sont pour eux des objets d'une boîte à outils diplomatique dont ils usent en fonction des circonstances – comme la plupart des États, au-delà de déclarations de principe.

En fait, il a existé plusieurs domaines et différents pilotes. On peut distinguer un registre stratégique, un registre tiers-mondiste, un registre commercial, un registre humanitaire. Ils correspondent *grosso modo* à une succession.

Un multilatéralisme stratégique pérenne

Il concerne la politique de maîtrise des armements ou de désarmement, qui a comporté un double pilotage des traités multilatéraux en la matière. On y rencontre notamment :

- le Traité sur l'Antarctique (1959),
- le Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau (1963),
- le 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 (1967),
- le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP, 1968),
- la Convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines (CABT, 1972),
- la Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC, 1993).

C'est toujours un accord américano-soviétique qui était à la base de ces traités et qui permettait de regrouper autour de lui le plus grand nombre d'États possible.

Ces traités, adoptés durant l'âge d'or du multilatéralisme, de la décennie 1960 à la décennie 1990, sont toujours en vigueur. Certains ont connu ou connaissent des vicissitudes, dont le TNP qui apparaît comme un grand traité malade tout en demeurant la base du régime international de non-prolifération des armes nucléaires. Ils ont survécu à la disparition de l'URSS, qui en était un pilier, et ont mieux résisté que les traités bilatéraux américano-soviétiques.

C'est qu'ils correspondent toujours à l'intérêt des parties, en dépit de leurs imperfections. Ils sont toujours des constructions complexes que toute réforme pourrait affecter. Figé une situation à un moment donné est un défaut du multilatéralisme conventionnel, alors que par définition elle est appelée à évoluer. C'est l'un des problèmes du TNP.

Un multilatéralisme tiers-mondiste éphémère

Il a été à l'inverse conduit par des puissances petites et moyennes, qui ont mis à profit leur majorité automatique puisqu'elles représentaient plus des deux-tiers des États dans les conférences et les institutions internationales. Ce multilatéralisme a été dans l'ensemble faible, exprimant des revendications plus que réalisant des compromis. La majorité qui permettait l'adoption de textes ne permettait pas de les rendre efficaces, faute de valeur obligatoire ou de participation des grandes puissances les plus intéressées.

C'est ainsi que l'Assemblée générale de l'ONU a été l'instrument des pays du tiers-monde appuyés par les pays socialistes, mais les résolutions aisément votées n'ont débouché sur aucun résultat important. Il ne reste rien du "nouvel ordre économique international" (NOEI), vainement promu durant les décennies 1970 et 1980.

Le seul traité d'envergure relevant de cette dimension tiers-mondiste est la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay en 1982, qui correspond largement aux intérêts des pays en développement, spécialement des pays côtiers. Ce traité recherche la solidarité, étend les compétences des riverains dans les espaces maritimes adjacents et établit un régime spécial, d'inspiration redistributrice, pour le fond des mers et des océans. Il devrait en priorité être exploité au profit des pays pauvres, ce qui est une forme de collectivisation.

Les États-Unis, principale puissance maritime, se sont vivement opposés à un tel régime et ont obtenu qu'il soit modifié avant l'entrée en vigueur de la convention, sans même y devenir partie pour leur part. C'est un parfait exemple d'une posture américaine qui consiste à être à la fois dedans et dehors. L'importance de la convention de Montego Bay réside plutôt désormais dans le partage des espaces maritimes que dans la solidarité internationale.

Un multilatéralisme commercial en panne

Sur le plan des échanges économiques, le second XXe siècle était dominé par le régime de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le GATT, remontant à 1947 et dont les objectifs étaient libéraux. L'URSS et les pays socialistes en étaient absents.

La chute du mur de Berlin, la disparition du camp socialiste et de l'URSS ont laissé les mains libres aux États-Unis. Ces derniers n'ont pas reconstruit un ordre international, mais un domaine leur est apparu prioritaire, celui de l'économie et du commerce international. Ils ont donc lancé, avec l'accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC, 1994), à la fois un processus d'ouverture des échanges et une procédure de règlement des différends relatifs à la concurrence, "les panels de réexamen" – rendant en principe des décisions obligatoires. L'OMC n'appartient pas à la famille des Nations Unies, elle n'en est pas une institution spécialisée mais conserve son autonomie. On ne saurait y voir un nouvel ordre international.

La logique de l'entreprise, celle de la mondialisation, allait cependant au-delà du commerce. Son promoteur, l'administration Clinton, pouvait se référer à Montesquieu et au "doux commerce", indice et facteur de relations pacifiques et positives pour tous, puisque conduisant à la prospérité générale – donc à une conception de la paix, la paix par les échanges.

Cependant, l'universalité de l'OMC n'est qu'une vocation, non une réalité. Il existe des conditions d'admission assez rigoureuses qui supposent que les États candidats respectent certains critères économiques et juridiques. Ces conditions doivent garantir leur capacité de remplir les obligations de l'accord et leur loyauté en la matière. Une trentaine d'États restent encore à l'extérieur, comme certains territoires ultramarins d'États parties. En outre, la dynamique d'ouverture des échanges a été progressivement inversée. Les négociations sont arrêtées, et les panels de règlement des différends sont bloqués depuis 2019 du fait de l'attitude des États-Unis.

Droit humanitaire, environnement : un multilatéralisme déclaratoire

La génération la plus récente du multilatéralisme concerne ces deux domaines. Avec le premier, le droit humanitaire, c'est un retour aux sources, puisque l'on retrouve et prolonge l'inspiration des traités datant de plus d'un siècle, le droit de Genève et le droit de La Haye. Les pactes des Nations Unies sur les droits de l'homme (1966), autre domaine classique, sont quant à eux loin d'être universels en pratique. Avec l'environnement et la question connexe du changement climatique, ce sont à l'inverse des domaines nouveaux qui sont saisis par un effort de régulation internationale multilatérale.

Deux points communs cependant entre eux : d'abord, les deux concernent la sécurité humaine, s'adressent plus aux sociétés civiles qu'aux États, auxquels on vise à imposer des contraintes et non à conférer des droits ; ensuite ce sont des ONG, donc des acteurs non étatiques, qui sont les promoteurs les plus résolus et les plus actifs de ces réglementations. C'est ce qui explique, au moins en partie, que les accords conclus soient de faible intensité juridique, déclaratoires, des postures plus que des engagements très solides.

- **La sécurité humaine.** Sous cette formule on peut ranger diverses conventions conclues en matière de désarmement pour des raisons humanitaires. Cette technique s'oppose à la limitation stratégique des armements qui repose avant tout sur la sécurité des États et correspond au multilatéralisme stratégique d'une période précédente. Il s'agit ici d'éliminer des armes que l'on considère comme pouvant infliger des dommages insupportables aux populations ou aux combattants. C'est dans ce domaine que les ONG et leurs coalitions ont été particulièrement actives. Elles ont notamment abouti à la conclusion de plusieurs traités, sur l'élimination des mines antipersonnel (convention d'Ottawa, 1997), des armes à sous-munitions (convention d'Oslo, 2008), sur le commerce des armes (2013). À côté des ONG, ce sont des pays européens qui ont été les partisans les plus notables de ces entreprises. En revanche, de grands pays producteurs ou utilisateurs se tiennent à l'écart, de sorte que l'efficacité pratique des réglementations reste sujette à caution. Les armes prohibées sont toujours utilisées sur le terrain. Quant au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN), dont le texte a été voté par l'Assemblée générale de l'ONU en 2017 mais qui n'est accepté par aucun des États détenteurs de ces armes, il entrera en vigueur en 2021. En l'occurrence, c'est une majorité de pays non dotés qui le soutiennent, et les pays européens sont divisés sur le sujet. On peut y joindre le Statut de Rome conclu en 1998 et la Cour pénale internationale (CPI) qu'il institue. Cette dernière est en fonction depuis 2002. En fonction mais guère en activité, puisque près de vingt ans après sa fondation, son utilité reste à démontrer. Il s'agit certes d'un traité institutionnel, et la CPI a une existence réelle, avec un

personnel nombreux et un budget important. On semble a priori loin d'un droit déclaratoire, notamment lorsque le Statut de Rome énonce les crimes internationaux qui relèvent de la juridiction de la Cour. Il est donc à la fois normatif et institutionnel. Mais, en réalité, l'effectivité de la CPI dépend entièrement de la bonne volonté des États, de leur coopération qui est toujours aléatoire. L'absence de grands pays, dont les États-Unis, la Chine, l'Inde, la Russie, la prive de concours indispensables. En outre, la Cour ne dispose pas de moyens d'enquête efficaces. Elle reste inerte ou impuissante face aux violations les plus flagrantes du droit humanitaire.

- **Environnement et changement climatique.** La question de l'environnement, soulevée depuis 1972 par la Déclaration de Stockholm sur la protection de l'environnement, a pris une dimension nouvelle avec la montée du thème du changement climatique. Elle prolonge la sécurité humaine, puisque l'environnement et le climat que l'on entend protéger sont ceux qui maintiennent les conditions de vie optimales pour l'humanité – l'environnement humain. C'est l'un des rares domaines ignorés par la Charte des Nations Unies. Ces problèmes n'étaient pas envisagés en 1945 et n'ont pénétré que lentement dans l'agenda international.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), adoptée à Rio en 1992 lors du Sommet planète Terre, vise à limiter les activités humaines, notamment les rejets dans l'atmosphère. Une nouvelle avancée intervient en 1997 avec le protocole de Kyoto, qui tend à limiter les émissions de gaz à effet de serre, mais n'entre en vigueur qu'en 2005.

La principale étape ultérieure, censée concerner tous les États, a été accomplie avec l'accord de Paris sur le climat en 2015, fruit de la conférence de Paris sur les changements climatiques, dite COP21. Sa mise en œuvre n'est que partielle et repose sur la bonne volonté des parties.

Progrès et déclin du multilatéralisme

Durant une première période, le multilatéralisme a connu d'importants progrès qualitatifs, qui ont débouché sur la coexistence de plusieurs âges de traités. Puis, il a connu une sensible dégradation.

Perfectionnement des mécanismes multilatéraux

Ces progrès ont passé par plusieurs étapes. L'âge classique est celui du multilatéralisme normatif, qui énonce des normes communes obligeant les États les uns à l'égard des autres, comme avec les conventions de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) et consulaires (1963) ou sur le droit des traités (1969), ou la Convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines. Puis, la formule est apparue insuffisante, parce qu'elle ne permettait pas de s'assurer du respect des obligations et donc d'établir la confiance entre les parties.

Une deuxième étape a alors consisté à prévoir dans les traités des mécanismes de suivi. Une

troisième a développé les procédures de surveillance et de vérification, qui se sont elles-mêmes perfectionnées. Une quatrième étape débouche sur la formation de régimes internationaux complexes, comportant un ensemble interdépendant de normes. Le domaine de la maîtrise des armements (*arms control*) a été en pointe et, à un moindre degré, celui des droits de l'homme. Ces formules vont de conférences d'examen quinquennales de la mise en œuvre des traités, comme dans plusieurs traités d'*arms control*, à des procédures très intrusives de vérification, passant par des inspections internationales sur sites, comme avec les accords de garantie du TNP ou l'institution de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC, 1993, dont le siège est à La Haye). Dans son cadre, sont organisées des réactions collectives des parties en cas de violation de la convention. Ce traité est en vigueur. En revanche, le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires (TICE, 1996) amorce le recul, puisqu'il n'a été que peu ratifié. Le point culminant a été atteint lorsqu'une convention multilatérale est devenue la matrice d'un régime international, encadrant l'ensemble d'une activité avec des normes subséquentes. Le TNP en est une bonne illustration. Divers instruments lui sont associés, par exemple le Club de Londres qui regroupe les exportateurs de technologie nucléaire, avec comme objectif d'éviter que leur concurrence ne favorise le détournement des activités nucléaires civiles vers des usages militaires.

L'érosion du multilatéralisme

Les derniers grands traités à vocation universelle, ceux du XXI^e siècle, fournissent des exemples criants de la dégradation du multilatéralisme. Outre la COP21 (2015) et son aspect purement déclaratoire, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (2017), le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (Marrakech, 2018) est très instructif. Il ne contient que des déclarations d'intention, des vœux pieux, mais aucun engagement réel. Il utilise la forme conventionnelle mais ne comporte aucune obligation pour les parties.

Ce multilatéralisme donne l'illusion d'une réglementation internationale de portée générale, mais ne peut cacher les désaccords profonds entre États. Il ne remédie en aucune façon à l'insécurité collective qui peut résulter des catastrophes liées au changement climatique, à la prolifération nucléaire, à des migrations anarchiques. Cette érosion profonde correspond, pour une part, à des raisons techniques, aux insuffisances des conventions multilatérales et, pour une autre part, à la politique juridique américaine qui a marqué depuis plusieurs décennies sa préférence pour l'unilatéralisme.

- **Faiblesses techniques.** Le multilatéralisme peut comporter des rigidités qui le placent en porte-à-faux, devenir générateur d'insécurité, inadapté à l'évolution des relations internationales. La technique conventionnelle fixe les règles à un moment donné, dans un contexte particulier, entre des États qui ont des intérêts divers. Contexte et intérêts évoluent au fil du temps, mais pas les règles. Il est pourtant très difficile en pratique de modifier les traités, surtout multilatéraux. Ils risquent alors de perdre leurs avantages en matière de sécurité.

Le TNP en fournit un exemple éclairant. Il repose sur la distinction entre cinq

puissances nucléaires officielles et des pays non dotés. Or, plusieurs États sont, officiellement ou non, devenus nucléaires depuis lors, et se trouvent à la fois hors TNP et pas en mesure d'y adhérer, puisque leur participation supposerait ou qu'ils renoncent à ces armes ou que l'on modifie le traité, ce qui est exclu.

- **Évolution des équilibres politiques.** Sans nécessairement conduire à rejeter les instruments multilatéraux, ceux-ci perdent de leur intérêt et se trouvent marginalisés. Pour la Charte des Nations Unies, c'est la composition du Conseil de sécurité qui pose question. Quant aux traités fondés sur l'entente américano-soviétique de la période Est-Ouest, ils ne répondent plus nécessairement à l'état présent des relations internationales.

Il en est de même pour le multilatéralisme d'origine américaine. La montée en puissance de la Chine lui permet de contester les institutions financières internationales, et l'OMC semble aujourd'hui inadaptée à l'état des échanges commerciaux internationaux. La Chine pourrait tenter de développer son propre multilatéralisme, par exemple avec la réalisation des routes de la soie, mais il ne serait pas en toute hypothèse à vocation universelle. Pékin semble pour l'instant préférer accroître son influence dans les institutions multilatérales auxquelles il participe. Quant à l'Union européenne, qui réaffirme régulièrement son intérêt pour le multilatéralisme, celui qu'elle promeut est, on l'a vu, de faible qualité, et elle n'est pas en mesure de faire mieux faute de leadership.

Du multilatéralisme à l'unilatéralisme

Le multilatéralisme suppose qu'existe en son sein un leadership, c'est-à-dire un État ou un groupe d'États pilotes qui prennent l'initiative des négociations et se chargent de les mener à bien, puis d'être les garants de la mise en application régulière des engagements pris. Ce rôle a été, suivant les cas et les périodes, on l'a vu, celui du couple américano-soviétique, puis des pays du tiers-monde, puis des États-Unis seuls, puis des pays européens.

Le leadership international des États-Unis est très inégal, ce qui explique les formes éphémères du multilatéralisme dès lors que les États-Unis, spécialement, refusent de s'engager, voire combattent les traités en cause, comme pour le Statut de Rome instituant la CPI. Les États-Unis ont cessé de soutenir le multilatéralisme dès lors qu'il ne convenait plus à leurs intérêts.

C'est ainsi que, dès 1971, ils ont dénoncé les accords de Bretton Woods dont ils étaient à l'origine en supprimant la convertibilité du dollar en or, détruisant le système monétaire international. Ils en ont tiré grand profit, le dollar devenant monnaie internationale hégémonique tout en demeurant monnaie nationale.

L'unilatéralisme est contagieux.

Plus largement, la philosophie même du multilatéralisme est remise en cause. Cette philosophie est préventive et solidaire. Elle implique que les parties s'accordent pour se soumettre collectivement à des règles communes, réduisant ainsi leurs options futures. Dans la mesure où tous les États font de même, la somme des contraintes est équilibrée. Il en résulte un avantage coopératif dont tous bénéficient.

Mais les États-Unis tendent à considérer cette formule comme contraignante, bureaucratique, coûteuse, à l'efficacité incertaine. Les traités comporteraient trop d'obligations à leur encontre, trop peu de garanties de respect par les autres, alors que leur liberté d'action unilatérale leur procurerait des bénéfices plus importants.

En d'autres termes, à une logique préventive, coopérative, solidaire, ils substituent une logique libérale, unilatérale et répressive – répressive, puisqu'ils se réservent le droit de prendre des sanctions à l'encontre des États qui leur déplaisent.

L'unilatéralisme est contagieux, et nombre d'États, bon gré mal gré, sont conduits à imiter les États-Unis, ne serait-ce que pour se prémunir contre leurs décisions ou réagir contre celles qui leur portent préjudice. On accroît ainsi l'insécurité collective.

Le multilatéralisme est-il pour autant condamné ? Nullement, car il subsiste un socle important qui reste la base des relations internationales, autour de la Charte de l'ONU et de ses institutions spécialisées, mais aussi des grandes conventions de codification du droit international adoptées dans son cadre. S'il est aujourd'hui indiscutablement en recul, il demeure néanmoins un outil qui peut être remis au travail à tout moment. Son déclin n'est pas l'origine du désordre international, il en est plutôt une conséquence.

En revanche, le multilatéralisme peut être un remède. Des formules alternatives comme le G20 en maintiennent la virtualité. Une Union européenne plus cohérente et s'accordant sur une politique extérieure commune aurait toute capacité de promouvoir un nouveau multilatéralisme autre que de façade.