

Par Alain Nonjon, professeur de chaire supérieure.

### On définira le multilatéralisme par rapport au bilatéralisme.

« Le bilatéralisme se définit par des accords entérinant et gérant des équilibres ou des déséquilibres entre deux ou des États en général inégaux » pour P. Moreau Defarge. Le multilatéralisme constituerait un **saut qualitatif par rapport au bilatéralisme** par la création d'une communauté internationale, d'une société interétatique, d'une **recomposition coopérative de l'espace mondial** imposée par l'émergence de biens publics mondiaux et de déséquilibres planétaires. Les États seraient liés par des pactes communs impliquant leur égalité en droit et en obligations et garantissant cette égalité par des institutions de contrôle, de règlement des différends.

**Le multilatéralisme renvoie donc à une gouvernance globale** élaborée, des consensus larges impliquant des règles simples, valables pour tous et assorties de contraintes assumées et de sanctions appliquées. On imagine mal le multilatéralisme ne pas s'appuyer sur des institutions propres, fussent-elles sommaires et segmentées, qui sont définies par des principes « comme la non-ingérence, la non-discrimination et le respect des droits de l'homme. Les pays adhérant à ce système international sont liés par l'intérêt mutuel ou la réciprocité, afin de réaliser "l'ordre au-dessus du" sur une base ternaire : la paix et la sécurité, la prospérité et le bien-être » (Régine Perron).

**L'histoire du multilatéralisme se confond avec l'histoire de la 1<sup>re</sup> mondialisation** (Union postale), **du xx<sup>e</sup> siècle et de la gestion des conflits** car dès 1919, sont créées les deux premières organisations non techniques à vocation planétaire : la SDN et l'OIT, et après la Seconde Guerre mondiale un dispositif plus complet corrige les erreurs du passé (l'ONU se dote de forces d'intervention contrairement à la SDN, le GATT après l'échec de la Ligue des nations, le FMI pour éviter les dévaluations de combats fratricides) et cible des thématiques multiples (commerce, paix de la monnaie, justice, contrôle de la fébrilité des capitaux Gafi ou de l'alimentation mondiale avec le PAM). Le système multilatéral se constitue donc d'une manière égalitaire sur la base prioritaire mais non exclusive de trois piliers : la sécurité et la paix pour l'ONU, la prospérité pour le FMI et le GATT (qui deviendra l'Organisation Mondiale du Commerce ou OMC, en 1995) et le bien-être pour la Commission des droits de l'homme (le Conseil remplacera le mot Commission en 2006) qui se base sur la DUDH.

Les défis planétaires sont de plus en plus nombreux et circonscrits comme la biodiversité. Sur huit millions d'espèces, un million d'entre elles sont menacées ou ont disparu à cause de l'activité humaine, « 85 % des zones marécageuses ont été détruites, 75 % des surfaces terrestres et 66 % du milieu marin sont abîmés par l'espèce humaine... ». Le terrorisme devient une marque exportée et déterritorisée au cœur d'une guerre asymétrique depuis le rebond de Al-Qaida et la fin du Califat, des flux illicites (de l'ivoire au columbium), et des menaces de dissémination nucléaire avec les gestulations de la Corée du Nord et les engagements oubliés de l'Iran.

Pourtant, le multilatéralisme porteur de solutions interétatiques n'a jamais été aussi menacé : couple gouvernance mondiale/nationalismes explosifs, destruction de certains acquis de la communauté internationale (de la COP21 ignorée par D. Trump aux accords de non-dissémination nucléaire

foulés aux pieds par la Corée du Nord qui s'est retirée depuis 2013) et des impasses programmées telles l'attentisme de la communauté internationale face au sort des réfugiés (plus de 60 millions) et surtout des réfugiés climatiques, ou le mutisme face à des peuples apatrides pourchassés (Rohingyas de Birmanie ou Yazidis). Plus encore, on assiste à des renversements de situation qui interpellent : des prises de position favorables au multilatéralisme de la Chine qui se dresse en défenseur ultime du libre-échange à Davos en janvier 2018, quand elle ne s'efforce pas de montrer au travers d'institutions nouvelles (AIIB) comment « construire une communauté de destin pour l'humanité » (Xi Jinping). Mais quand certains parlent d'enlèvement du multilatéralisme (de la gouvernance mondiale), d'autres parlent de menaces laissant place à un espoir de réformes, de renaissance et de partisans encore enclins à la défense d'idéaux collectifs...

#### Au total :

1. l'incompatibilité entre souveraineté des États et décision et sécurité collectives est-elle la chronique d'une mort annoncée du multilatéralisme ?
  2. l'émergence de certaines puissances, au départ plus régionales que mondiales, remet-elle en cause les mécanismes de gouvernance mis en place depuis 1945 par et pour un Occident dominant ?
  3. le Sud a-t-il désormais les moyens d'interpeller le Nord ou l'Occident gestionnaire de l'ordre multilatéral ? La Chine est-elle le seul leader naturel de cette recomposition ?
  4. le cavalier seul des EU pour déstabiliser le multilatéralisme et le rendre inefficace procède-t-il d'une volonté délibérée de démaillage de l'ordre international, et ce à quelles fins (diplomatie des coups de poker ? croissance ? isolement ? préparation des élections de 2020 en flattant son électorat ?) ?
  5. la « diplomatie des clubs » et la pratique accélérée des zones d'intégration régionale suffisent-elles à pallier les déficiences d'un ordre mondial, ou consacrent-elles sa nucléarisation ?
  6. y a-t-il encore de la place pour une régulation mondiale et selon quels principes (refondateurs ? Un *multilatéralisme social* (Kofi Annan) peut-il être salvateur ?
  7. peut-on refonder un multilatéralisme entravé ou dévoyé ou « le monde est-il (finalement et inexorablement) davantage soumis à une décomposition plus décisive que les tentatives de gouvernement » (B. Badie) ?
- Autant de questions centrales dans les débats de la géopolitique contemporaine sur la puissance, les rapports de force entre États, les transferts de souveraineté des États, et le devenir d'une « communauté des États ».

#### 1. Un multilatéralisme menacé et dévoyé ?

##### La sédimentation de menaces.

##### A. Une désoccidentalisation accélérée

L'Occident (le couple Europe/États-Unis) a été le maître d'œuvre de la gouvernance mondiale que ce soit au sortir de la Première Guerre mondiale (14 points de Wilson et leur application partielle de la libre circulation des mers au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes) ou au sortir de la

Seconde Guerre mondiale : le GATT [accord provisoire jusqu'en 1995 où le FMI fixe un ordre commercial et monétaire... confisqué par les EU et leurs alliés (droit de vote calendrier ou thématiques retenues)]. Or, depuis la fin des années 1990, l'Occident subit une érosion de ses positions et de ses certitudes ; désindustrialisation, nouveaux concurrents, émergence d'autres valeurs qui contestent l'universalité prétendue des valeurs occidentales, et le déclin quantitatif souvent résumé dans une prophétie (auto-réalisée ?) : le basculement asiatique.

## B. L'émergence de nouveaux acteurs

Dans un monde de plus en plus multipolaire ou apolaire en quête de sens avec de nouveaux leaders régionaux à prétention globale : exemple à l'intérieur des BRICS avec le Brésil qui par l'Unasur s'affirme dans le cône sud, l'Afrique du Sud qui profite de son rang 1<sup>er</sup> ou 2<sup>e</sup> PIB africain et de la diversification industrielle pour s'imposer au sein même de l'UA et l'Inde puissance nouvelle décomplexée, la Chine qui fixe pudiquement à l'horizon 2049 un statut de grande puissance mais qui est désormais dans le narratif mondial, voire la Russie qui ne s'accommode plus du système du passé (partenariat européen, maison Europe) et stigmatise la décadence de l'Occident tout en tentant de bâtir une Eurasie à centre de gravité asiatique. En contestant la répartition des votes au FMI et devant la lenteur des réponses de cette institution, la Chine va jusqu'à créer l'AIIB avec une clé de répartition plus équitable et, surtout, un refus de droit de veto pour tout pays isolé. Les sigles abondent au service d'un régionalisme qui bouscule toute régulation mondiale qui sont plus exotiques les uns que les autres comme l'IBAS (G3 : Inde, Brésil et Afrique du Sud), le MIKTA (Mexique, Indonésie, Corée du Sud, Turquie et Australie).

## C. La montée des nationalismes sous des formes multiples (du souverainisme sectaire au populisme frileux)

Leur critique de la gouvernance mondiale et du multilatéralisme intègre plusieurs griefs : les risques de dérives néolibérales, les démissions face aux lobbies des quelque 147 FMN qui possèdent à elles seules 40 % de la valeur financière de toutes les FMN mondiales (100 000), l'ascendant excessif pris par les EU, l'Europe n'étant que subdéléguée, des transferts jugés arbitraires et contrevenant à des principes fondateurs (CETA et prérogatives abusives des FMN, ou OMC et sous-estimation des préoccupations environnementales). Des consensus (Washington, 1989) élaborés par les IFI sont ressentis comme des diktats qui éliminent les fonctions tutélaires des États au nom de la toute-puissance du marché. La critique d'un multilatéralisme oligarchique (F. Petiteville) reprend des décennies plus tard la critique du congrès de Vienne en 1815 où les quatre grandes puissances monarchiques victorieuses de Napoléon s'étaient octroyées le droit de régir le bonheur du monde.

## D. Un multilatéralisme au rabais

De plus il y a dénaturation du multilatéralisme sous l'effet d'une confiscation des négociations par les États qui décident de leur implication, du rythme, des aménagements, des mesures négociées... La conférence sur le climat de Copenhague, en décembre 2009, a montré que l'immobilisme naît de cette nouvelle façon de négocier en attendant des compensations, en réagissant de bloc à bloc (émergents contre les autres), en doublant

l'assemblée générale par des accords parallèles (Chine/États-Unis sur les chiffres et les dates de référence – *aussitôt que possible* ! – pour juger des émissions de gaz à effet de serre et sur les vérifications). À Copenhague, le multilatéralisme a été pris en otage par un G2 Chine/EU attaché à la seule défense de leur souveraineté... Même la COP21 de 2015 conclue par 193 pays a réservé dans son apparente unanimité des surprises, qui ont permis à certains pays de se retirer ultérieurement, de ne s'engager que sur une partie des objectifs, et même si l'UE a donné l'exemple en ratifiant collectivement les décisions de Paris, chaque pays membre a cru bon de marquer ses libertés de manœuvres. Zaki Laidi (doc. 4) montre qu'une telle logique *bottom up* prend le pas sur la logique *top down* dénaturant par là le multilatéralisme. Dans un domaine comme le climat où tout retard aggrave la situation d'urgence des générations futures, ou toute entorse à des propositions globales pour respecter les engagements de 2100, l'inversion du modèle de la négociation devient signe d'impuissance collective.

Au total, on peut convoquer l'analyse des deux mondes que James Rosenau développait en 1990 dans *Turbulence in world politics* et reprise par Marie Claude Smouts et Bertrand Badie : « Tout se passe comme si l'ordre international était rentré dans une composition dualiste... un mode de l'État codifié ritualisé formé d'un nombre fini d'acteurs connus et plus ou moins prévisibles ; un mode multicentré constitué d'un nombre presque infini de participants dont on ne peut que constater qu'ils ont une capacité d'action internationale plus ou moins autonome de l'État dont ils sont censés relever. » Ce face-à-face peut devenir synonyme d'impuissance collective.

## 2. Un multilatéralisme dépassé plus qu'inabouti

### A. Un multilatéralisme en échec

Les surenchères de la guerre commerciale EU/Chine illustrent le peu de contraintes que l'OMC est capable de finaliser et d'imposer, et, contre tout respect de l'institution, D. Trump préface toute rencontre avec les officiels chinois de hausses intempestives et unilatérales de tarifs (350 milliards de dollars de produits nouveaux menacés et augmentation des taxes sur d'anciens produits impactés pour éviter que les Chinois n'oublient leurs promesses et surtout préparer le terrain de sa réélection en 2020 en donnant des gages à sa base hostile à la grande menace chinoise). La crise des *subprimes* ouverte en 2008 n'était toujours pas résorbée en 2016 (un rebond possible prouve que la stabilité financière structurelle du système financier n'est pas atteinte...).

Les impasses des réponses multilatérales créent des frustrations collectives ; ainsi en est-il du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Les Kurdes pourtant intégrés de façon éphémères à un État kurde au sortir de la Première Guerre mondiale sont aujourd'hui en quête d'un État : la langue, la masse critique de ce peuple de plus de 40 millions de représentants, sa contribution décisive dans la lutte contre Daech sont oubliées au nom d'une volonté de la Turquie de lier kurdes et terrorisme, de refuser une autonomie. La communauté internationale reste impuissante alors qu'elle est censée protéger certains peuples ; c'est le cas des Rohingyas, des Biharis, des Karens, des réfugiés climatiques dont la définition n'est qu'ébauchée (pourtant estimés à 150 millions de personnes en 2025). Paradoxalement,

des peuples sont pris en charge par la communauté internationale (les Palestiniens depuis la création de l'État d'Israël et le plan de partage) mais alors qu'une majorité d'États onusiens (137) ont reconnu l'existence d'un État palestinien et que des présidents américains s'y étaient engagés (Bush et Obama) la feuille de route n'est toujours pas respectée et des décisions unilatéralement prises par les EU diffèrent une paix durable (reconnaissance de Jérusalem comme capitale d'Israël ou suspension du retrait des États-Unis en septembre 2018 de l'agence des Nations unies pour les réfugiés palestiniens (UNRWA) et, dès juin 2018, retrait du Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU.

Les allers-retours au sein des organisations supranationales sont aussi dévastateurs : trois États (Burundi, Afrique du Sud et Gambie) n'ont-ils pas quitté la CPI, alors que l'Afrique avait jugé Hissene Habré ou El Bachir... ? Les EU ne sont-ils pas revenus sur la COP21, Trump n'assumant pas l'héritage d'Obama contre un réchauffement climatique qui ne serait qu'un complot de la Chine contre les intérêts américains ? Les accords de dénucléarisation signés ne sont-ils pas contournés puis abandonnés ? Cela vaut pour la Corée du Nord, comme pour les EU qui ont refusé les accords patiemment conclus de 5+1, laissant l'Iran annoncer un ultimatum de 2 mois pour réviser les sanctions au risque de ne pas respecter les seuils d'enrichissement fixés.

Des opérations de paix laissent ouverts des fronts de lutte armée. L'ONU a conduit 71 opérations de paix, dont 17 pendant la guerre froide, mais les vétos au sein du Conseil de sécurité, l'absence de renouvellement de ses membres permanents (refus de l'élargir à l'Allemagne ou au Japon, ou d'autres pays émergents), le manque de financement (budget de 7,9 milliards de dollars) laissent peu de doute sur le bilan de ce « lieu d'égoïsmes sacrés » (de Gaulle).

L'émergence de zones grises (Gaïda Minassian) témoignent de la perte de contrôle des États et, *a fortiori*, de la communauté internationale sur des espaces de non droit, de conflits d'autorité, de dérégulation sociale et de privatisation du territoire perçu comme un marché susceptible de rentrer en sécession. Les FMN font des paradis fiscaux et des centres *off shore* (une centaine) de recyclages de leurs profits (plus de 20 000 milliards de dollars, véritable trou noir de la régulation internationale). En l'absence d'un gouvernement mondial légitime et reconnu, on assiste à un déclin du droit public international dont la référence reste la Déclaration universelle des droits de l'homme incluse dans la charte des Nations Unies. Pour D. Pihon, dans un contexte de mondialisation néolibérale « un système juridique sans État se met en place, où le droit public est subordonné au droit des affaires ». C'est une privatisation de la gouvernance mondiale qui petit à petit s'impose.

## B. Une inefficacité des instruments de régulation mis en place et peu réformés

Un des plus grands sauts qualitatifs de la gouvernance mondiale a été au sortir de la Seconde Guerre mondiale dans une conjoncture marquée par quatre traits majeurs : 1/la bipolarité (EU/URSS), 2/la domination des EU sur la sphère occidentale (dès 1941, le xx<sup>e</sup> siècle sera un siècle américain pour H. Luce du magazine *Times*), 3/un libre-échange déifié à organiser, 4/ un système de parité fixe avec impérium du dollar et droit de seigneurage américain.

Les temps ont changé : le monde est multipolaire ; la superpuissance américaine a trouvé ses limites après son acmé de 1991 et est condamnée à une révision de ses choix (impuissance stratégique d'une superpuissance décrite par Olivier Zajec, même si le *America is back* est de façon incantatoire proclamé). Les changes flottants après 1973 sont la règle et après deux dévaluations du dollar, de nouvelles monnaies prétendent contester l'ordre de Bretton Woods (l'euro pour la monnaie d'emprunt, le bitcoin comme monnaie numérique ou le yuan élu au rang de monnaie de réserve avec pour appui les 30 000 milliards de dollars de réserve de la Chine, devenu le banquier du monde)... Autant dire qu'à conjoncture nouvelle doivent correspondre *a minima* des institutions rénovées et ce n'est pas le cas actuellement car le passage du GATT à l'OMC avec son tribunal des différends ne suffit pas à régler tous les contentieux, le FMI manque de ressources et des problèmes comme les dettes souveraines grecques doivent passer par la Troïka... Sans oublier les interventions de l'ONU dans des processus de paix marqués par des désaveux (Israël ne souscrit pas à la résolution 242 du Conseil de sécurité qui lui impose de restituer 70 000 km<sup>2</sup> de territoire), les EU outrepassant les prérogatives déléguées par l'ONU (2<sup>e</sup> conflit d'Irak qui ouvre la voie d'ailleurs à une radicalisation des anciens baasistes pro Saddam Hussein et au Califat de Bagdad). Que dire également de la volonté de D. Trump de déstabiliser le multilatéralisme en refusant de renouveler les postes clés à l'OMC, au FMI, à la Banque mondiale et à l'ONU, en affirmant la volonté de réduire progressivement la participation financière des États-Unis et en réduisant les relations internationales à des accords commerciaux bilatéraux ! Un seul but : la liberté d'action retrouvée pour s'occuper de la prospérité et de la grandeur de l'Amérique !

Enfin, on retrouve à la base de l'impuissance collective un dilemme décrit par R. Boyer : la plupart des États-nations sont devenus trop petits pour avoir voix au chapitre dans les négociations des règles internationales mais, *a contrario*, les économies nationales sont trop diverses et différenciées pour que se dégage aisément un intérêt commun au niveau mondial. L'intégration régionale est donc une preuve de faiblesse plus qu'une solution !

### C. Une émergence de régulations de substitution

- Ce sont de nouveaux organismes qui émergent comme la banque de développement des BRICS en 2014, dotée de 100 milliards de dollars pour concurrencer la Banque mondiale et le FMI, ou encore la banque du Sud, créée en 2007, officiellement promue par Chavez pour se substituer au FMI et valider un néobolivarisme qui bouleverse les Américains hors des organisations régionales classiques comme la ZIEA... mais c'est une initiative qui a tourné court.
- Une nouvelle « diplomatie des clubs » s'impose dans les relations internationales à l'initiative des pays du Nord mais aussi à mesure que le Sud contrôle la majorité des membres du système onusien. Des clubs réunissent les « puissants hors de portée de manants qui peuvent prendre des vraies décisions » (B. Badier). L'OCDE élargie au Chili ou la Corée du Sud, le G6 (1975) devenu avec le Canada le G7 l'année suivante et rejoint par la Russie en 1997, mais écartée suite à l'annexion de la Crimée en 2014 « une sorte de repli oligarchique ». Seul le G20 s'est vraiment ouvert au

Sud, mais là encore prendra-t-on soin de ne prendre que ceux qui étaient les mondialisés (Brésil, Chine, Inde) ou les plus sages (Brésil, Australie et Arabie saoudite) ? De même, le 5+1 pour la conclusion de l'accord sur le nucléaire iranien en juillet 2015 avec l'Allemagne circonscrit le cadre de la négociation avec l'Iran sur le nucléaire.

- On parlera d'atomisation du multilatéralisme en comité qui ne sont pas loin des comités théodules, mais qui segmentent la gestion des problèmes par affinités idéologiques : la Russie au sein du G8 quand elle respecte l'économie de marché, par convergence statistique des poids lourds de l'économie mondiale (G2 EU/Japon puis EU/Chine dès lors que la Chine prétend au rang de première puissance mondiale par son PIB exprimé en dollars à parité de pouvoir d'achat) ou par solidarités monétaires du G20 (85 % de la population mondiale, 90 % du PIB mondial au cœur de la crise des *subprimes*). Souvent, des problèmes conjoncturels peuvent même susciter des regroupements régionaux impulsifs comme le groupe de Lima, cette alliance régionale qui soutient le changement de régime au Venezuela... un groupe qui rassemble désormais 14 pays de la région parmi lesquels l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Pérou, ou encore le Canada.
- On pourra débattre de l'efficacité dans le commerce mondial de zones d'intégration régionales, laboratoires d'une intégration à la mondialisation (plus de 220 ZIR désormais). Les groupements régionaux intergouvernementaux sont de plus en plus nombreux, souvent nés d'arrière-pensées politiques (ASEAN anticommuniste, émancipation des EU pour le Mercosur, front anti-iranien du Conseil de coopération du Golfe, volonté de cloisonner l'Amérique centrale et le cône sud de l'Amérique du Sud pour le Brésil de l'Unasur). Pour beaucoup d'observateurs, ils contribuent plutôt à la nucléarisation du commerce mondial ; certains les analysent comme une « comeconisation » du commerce mondial ou une survie d'accords bilatéraux déguisés (cf. doc 2). Si on a pu faire de certains de ces accords des sas d'entrée de la mondialisation (UE par exemple pour un pays comme la France mélinienne protectionniste), certains accords sont plutôt offensifs et régionaux : c'est le cas du TPP abandonné par D. Trump et de l'opportunité saisie par la Chine de créer le Recept pour fédérer autour d'elle l'Asie orientale après avoir subi « le pivot asiatique » de B. Obama à son détriment. En tout état de cause, la régionalisation du monde n'est pas la fin des frontières et des États, et l'effectivité de chaque structure régionale intergouvernementale demande évaluation pour ne pas être assimilée à une simple coalescence entre États.

D'autres types de mobilisations collectives ont émergé, pour ne pas dire se sont substitués à un multilatéralisme autoproclamé mais peu efficace : les ONG (« l'intersas » pour B. Badie) a revendiqué sa place en lieu et place de l'interétatique, l'altermondialisme se mobilise contre la gouvernance classique au prétexte que celle-ci serait confisquée par la bigémonie Europe/États-Unis, manipulée par des lobbies (FMN), étranglée par des intérêts immédiats (logique du court terme qui occulte les enjeux et fait préférer par exemple la courbe de Kuznets : « ignorez les problèmes mais assurez une croissance pour plus tard régler les problèmes vitaux qui se posent. On en aura les moyens »... mais il sera peut être trop tard ?).

### 3. Un multilatéralisme revisité face à un « insoutenable statu quo » (P. Lamy)

#### A. Les conditions d'un *statu quo* très loin d'être réunies

Force est de constater que l'on a bien déchanté depuis que George Bush célébrait l'avènement d'un nouvel ordre mondial, d'une sécurité collective fondée sur « une communauté universelle d'États libres et souverains, le règlement des conflits et les droits de l'homme », voire la fin de la faim ! Bref, un scénario de fin de l'histoire semblait en place avec la fin des oppositions idéologiques, très vite bousculé avec la remise en cause de l'hyperpuissance américaine, le retour de l'histoire pour la Russie poutinienne, la marche à pas cadencés de la Chine vers un statut de grande puissance mondiale, les crises systémiques dont celle des *subprimes* de 2008, et des évolutions qui interdisent tout unanimité et déconstruisent l'ordre international hérité. Le centre du système multilatéral, sans changer d'identité, est moins dans « l'arrogance du vainqueur » que dénonçait Gorbatchev en 1991... année de la toute-puissance américaine. L'avènement des puissances émergentes conduit à une révision, sinon une réinvention, du système. Les conflits étaient toujours des conflits de puissance militaire, dans un cadre westphalien la conflictualité est aujourd'hui tous azimuts sur des terrains multiples et plus seulement le continent européen, théâtre traditionnel des guerres. Les guerres asymétriques, de l'information, les cyberattaques, les logiques de désinformation créent des confrontations plus difficiles à évaluer. Enfin, alors que le jugement de Staline était encore opérationnel (combien de divisions ?), désormais avec le *soft power* la puissance culturelle, le rôle de la démographie (cf. Japon menacé de disparition), les bouleversements de la communication (smartphones, réseaux dont on a fait hâtivement les détonateurs des révolutions arabes ou les porte-voix de l'anti-américanisme et de l'altermondialisme) ont contribué à créer un choc ébranlant le vieil entre-soi occidental et le vieux système bipolaire, puis unipolaire.

Il existe donc un nouvel espace public mondial avec des ONG, des mouvements de contestation comme Occupy Wall Street, les indignés de la puerta del sol qui montre, comme le note B. Badier, que le social plus que le politique ou le militaire conditionne la sécurité. De là la réinvention du multilatéralisme. Même des démarches régionales sont bloquées. Les accords UE/CETA ont tardé et le parlement wallon a pu imposer son rythme aux négociations d'un accord critiqué et pas encore totalement abouti. Le Tafta est bloqué, l'Alena a été suspendu et remplacé, l'accord États-Unis/Mexique/Canada de septembre 2018 est encore plus flou que celui de 1994, la Zlea est en échec... Le régionalisme n'est peut-être pas la solution de change espérée. Le renversement des rôles n'est pas que négatif et n'est pas le fossoyeur du multilatéralisme. Que le Japon soit plus réactif et en rupture avec sa réserve traditionnelle signifie qu'il veut plus d'adéquation entre son statut économique (3<sup>e</sup> puissance mondiale) et ses responsabilités géopolitiques au-delà de l'archipel. Les prérogatives de la force d'autodéfense s'accroissent, le financement (diplomatie du chéquier) n'est plus le seul registre des interventions japonaises. Que la Chine devienne le héraut du libre-échange doit rassurer, surtout si on considère les formidables capacités du marché chinois qui, après avoir vaincu la pauvreté, s'est moyennisée et accède à des besoins en produits importés. Il y a fort à parier que la Chine va être plus



vigilante sur les normes de pollution, les normes de qualité, la lutte contre les contrefaçons. Que l'UE cherche à faire entendre sa (ses) voix, à doper son budget militaire et ose aborder le thème d'une communauté de défense si polémique dans le passé, est une façon de montrer que l'hégémonisme américain peut se transformer en exigences de rééquilibrage. Si, comme le montre la caricature (doc. 6), les pays du Sud sont habilités désormais à exiger des réformes du système international, que le système exigeait d'eux dans le passé, c'est que le Sud peut réinventer le monde et qu'il y a une puissance... de la faiblesse.

### B. Une martingale des pays émergents très illusoire

Les pays émergents ont-ils trouvé des pistes pour bonifier le multilatéralisme ? Cela est loin d'être le cas, la Chine a du mal à gérer le monde plus qu'à s'approprier le monde. Par exemple, l'outil de la nouvelle vision mondialiste de la Chine est le grand projet BRI des routes de la soie. Or l'initiative OBOR (2013), désormais proposée à 123 pays et 29 organisations internationales, dotée de ses propres outils (l'AIIB), diversifiée (autoroutes, chemins de fer, voie maritime et demain routes numériques), ont dû multiplier les clarifications sur les points de litige au dernier forum international d'avril 2019 : surendettement, comme en Angola qui affiche une dette supérieure à 70 % de son PIB, cessions abusives de droits comme sur le port de Hambantota au Sri Lanka pour 99 ans faute de financement, révision à la baisse des coûts comme avec la Malaisie pour un projet à 34 milliards de dollars lancé en 2011 et abandonné en 2017 ; et sur le monopole des firmes chinoises, ce qui est le cas pour le corridor sino-pakistanaï jusqu'au port de Gwadar. Enfin, la capacité de la Chine de fédérer est limitée par le refus de participation du Japon, des EU et de l'Inde... sans parler du Cambodge et du Laos, qui y sont hostiles.

### C. Des dossiers qui ne pourraient être réglés que par le multilatéralisme, ce qui imposerait sa survie

Pour H. Védérine (*Le défi du monde*), l'écologie est de ceux-là. L'auteure critique le concept fourre-tout de la communauté internationale et pose la question du seul véritable lien entre les différentes communautés peuplant la terre ? Pour elle « cela ne peut être (pourrait même) que la prise de conscience progressive de l'intérêt vital commun qu'ont tous les peuples à préserver l'habitabilité de la planète » : « C'est dans l'écologisation, processus qui s'inscrit dans la durée et l'inéluctabilité, que, face au compte à rebours écologique et à l'effondrement de la biodiversité, le monde pourra collectivement réagir en acceptant pour l'Occident de ne pas dicter de vision et en renonçant à la coercition et l'ingérence. »

A priori, la gouvernance militaire mondiale n'est pas totalement révoquée, surtout si elle n'est pas qu'une délégation de puissance. Le temps de l'opération Daguet paraît certes lointain avec une alliance large contre l'expansionnisme de Saddam Hussein au détriment du Koweït... Depuis, les coalitions sont à géométrie variable et l'exemple syrien montre que, derrière une unanimité face à Daech et l'État islamique, des fractures ont créé des fronts opposés au consensus, c'est-à-dire l'après-Bachar el-Assad et le respect des minorités. Ainsi a-t-on vu la Russie, l'Iran et le Hezbollah libanais prêter main-forte au dictateur syrien... Les EU et la France ont rejoint l'Arabie Saoudite, plus préoccupée de réduire les positions des Houthis au

Yémen et de contrecarrer ainsi la puissance chiite régionale, l'Iran, que de détruire le califat. La Turquie a profité de la guerre syrienne pour défier les Kurdes du nord de la Syrie et essayer d'imposer un cordon sanitaire vis-à-vis d'opposants kurdes jugés terroristes ! Pour autant, à l'image de la coalition internationale constituée contre la piraterie au large des côtes somaliennes, on peut espérer avec ce qu'il faut d'angélisme et beaucoup d'amnésie et d'optimisme (« les pessimistes ne seront que des spectateurs », Goethe) que le multilatéralisme militaire saura trouver des accords dans les guerres de demain et dans un domaine pourtant hautement régalien. Mais si ces guerres sont hybrides, complexes, imprévisibles et permanentes, et si la question des SALA (systèmes d'armes létales autorisées) n'est pas consensuellement réglée, on peut en douter.

L'exemple de la puissance européenne est éclairant sur les limites d'un régionalisme. L'UE a essayé de peindre la mondialisation à ses couleurs. Elle a bâti une puissance normative, et, par des accords régionaux diversifiés, elle a construit un arsenal de liens économique-culturels, une zone d'influence élargie au-delà même du voisinage. Le document montre l'intensité des relations d'accords souvent asymétriques et clientélisés, surtout quand il s'agit d'accords militaires. La difficulté de transférer l'ordre régional menacé par l'islam radical du Mujao ou de El Ansar ou Aqmi à un G5 sahélien est là pour dénoncer les leaderships hérités d'une francAfrique dont le caractère sulfureux est unanimement dénoncé. Pour autant, cela ne suffit pas à faire de l'Europe une puissance normative écoutée, respectée dès lors que ses capacités de projections militaires sont faibles et qu'elle apparaît souvent comme subdéléguée des EU. La survie de l'OTAN et son déploiement liste les faiblesses de l'UE et Trump et son refus d'une *America anywhere* pour une *America first en joue* en menaçant de couper les vivres de l'OTAN, de faire du vrai *burden sharing*...

### D. Un « multilatéralisme réel » comme alternative

Ce multilatéralisme réel est donc une opportunité née d'un multilatéralisme dépassé (B. Badie). Il correspond à un multilatéralisme moins conservateur et plus fonctionnel, moins intégré aux questions politico-militaires de sécurité collective, plus piloté au profit du Sud car « c'est là que se décident les sécurités humaines : alimentaires (plus de 800 millions de malnutris), sanitaires (Ebola et autres pandémies), économiques (accès aux marchés des pays industrialisés, dumping social), individuelles (migrations forcées) et politique (place dans le processus décisionnel mondial) plus tourné vers le social (imposé d'ailleurs par la poussée démographique du Sud). Tout passe aussi par une remise en cause des principes de souveraineté classiques, notamment par le retour au local à la démocratie participative aux priorités venues du bas ?

« Ceux qui croient que les peuples suivront leurs intérêts plutôt que leurs passions n'ont rien compris au xx<sup>e</sup> siècle » pensait Raymond Aron. En est-il encore ainsi au xxi<sup>e</sup> siècle, ce n'est pas la fin, ce n'est même pas le début de la fin, c'est peut-être la fin du début d'un nouvel âge d'or du multilatéralisme qui se dessine. Pourquoi ne pas retrouver l'énergie des grandes utopies pour le refonder ?