

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

UNILATÉRALISME V. MULTILATÉRALISME ?

PAR

EMMANUEL DECAUX (*)

C'est devenu un lieu commun d'opposer de manière manichéenne l'unilatéralisme et le multilatéralisme comme l'enfer et le paradis sur terre. A voir la multiplication des unilatéralistes, il faut regretter que les sociologues des relations internationales ne se penchent pas sur ce phénomène contagieux. Ce n'est pas seulement un oxymore, comme un club d'anarchistes, un mouvement des non-alignés ou une internationale des nationalistes, c'est devenu un « fait collectif ». Certes, au-delà du mimétisme, il y a peu de points communs entre les « nouveaux alliés » menés en 2018 par la présidence européenne du chancelier Sebastian Kurz – retrouvant les réflexes de la « Pentagone » aux confins de l'Empire austro-hongrois, de l'Italie à la Hongrie, un siècle après le Traité de Versailles – sur l'identité européenne ou la question des migrations, mais il y en a encore moins entre les membres des BRIC ou des BRICS et la nouvelle donne brésilienne ne va pas simplifier les choses. Le groupe des *like-minded* qui a pris tant de poids aux Nations Unies se définit plus par ce qu'il refuse au nom de la souveraineté, par une sorte d'alliance défensive, que par des propositions constructives.

Inversement, on peut se demander si l'unilatéralisme américain du président Trump – en dehors d'un style déroutant fait d'improvisations apparentes et de provocations gratuites – est très différent du multilatéralisme traditionnel dans ses objectifs. Le peu de considération accordé aux alliés européens par le président Obama était manifeste, tout comme la conception unilatérale de l'Alliance atlantique ou la nature essentiellement asymétrique de la politique juridique extérieure des Etats-Unis. Et, au sein des Nations Unies, les Etats-Unis n'ont jamais hésité à utiliser leur droit de veto, seuls contre le monde entier, et à pratiquer le chantage financier, en menaçant les fonctions essentielles de l'organisation, y compris des opérations de maintien de la paix en cours. La volonté du regretté président George Bush de mobiliser une coalition internationale

(*) Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

lors de la guerre du Golfe reste une exception. De nouveau, l'ambassadeur Bolton, la « *Nemesis* » de l'ONU, qui a fait avorter toute réforme en 2005, menace aujourd'hui ouvertement les juges de la Cour pénale internationale en cas d'enquête sur des crimes de guerre imputables à des forces américaines, à défaut de l'immunité de principe octroyée à bon compte par le Conseil de sécurité avant le scandale d'Abou Graïb. Dans une certaine mesure, dedans ou dehors, à l'ONU ou à l'UNESCO, l'unilatéralisme reste le levier du multilatéralisme. Autrement dit, le multilatéralisme n'est que le gant de velours de l'unilatéralisme, la volonté de puissance « République impériale ».

On pourrait en dire autant de la Chine qui, comme l'a rappelé récemment Jean-Louis Gergorin, reste adepte du précepte de Sun Tzu « *vaincre sans combattre* » (1). La Chine se fait l'avocat du multilatéralisme, de la coopération internationale et de la diplomatie tranquille, mais récuse brutalement l'arbitrage international, préférant les rapports de force directs avec ses voisins, à commencer par le gouvernement « nationaliste » du président Rodrigo Duterte aux Philippines, qui a renoncé à se prévaloir de la sentence arbitrale rendue par la Cour permanente d'arbitrage au sujet de la « mer de Chine méridionale » en vertu de l'annexe VII de la Convention de Montego Bay (2). La Chine redouble d'efforts, avec un *leadership* se projetant dans le long terme, pour consolider son emprise stratégique directement, avec la militarisation des espaces maritimes et le contrôle du cyberspace, et indirectement, avec la pénétration à long terme des « routes de la soie » et la mainmise sur l'Afrique.

Dans le même temps, la Chine consolide sa place au sein des Nations Unies. Lors de l'adoption du barème des contributions au budget ordinaire des Nations Unies pour les années 2019-2021, les Etats-Unis n'ont pas vu baisser leur quote-part, restant au plafond de 22%, mais la Chine est devenue le deuxième contributeur avec 12%, soit un « bond en avant » de 50%, par rapport à la contribution fixée en 2015, qui n'atteignait pas 8% (3). Le Japon, dont la contribution avait dépassé 19%, au début du siècle et qui était retombée à 9,68% en 2015, recule à la troisième place, avec 8,56%. L'Allemagne reste en quatrième position avec 6% de quote-part, suivie par le Royaume-Uni et la France, dans leur chassé-croisé tenant plus à des variations de changes qu'à des considérations politiques, les deux pays entendant maintenir leur rang de membre du P5 avec une traditionnelle parité : le Royaume-Uni passe de 4,463% à 4,567% et la France de 4,859% à 4,427%. En 2015, trois autres pays dépassaient le seuil de 3%, le Brésil, avec 3,8%, l'Italie avec 3,7% et la Russie avec 3%. En 2018, seule l'Italie reste au-dessus de la barre avec 3,3%, le Brésil la voisinant à 2,948%, tandis

(1) *Le Figaro*, 30 janv. 2019.

(2) Cf. le communiqué du 12 juillet 2016 de la CPA.

(3) Comparer la résolution 70/245 du 23 décembre 2015 et le projet de résolution A/C.5/73/L.8, adoptée au consensus le 22 décembre 2018. Cf. aussi Morgan LAHRANT, *Les Finances de l'ONU ou la crise permanente*, Presses de Sciences Po, Paris, 2016, et son article paru dans le précédent volume de l'*AFRI*.

que la Russie glisse à 2,4%. Certes, d'autres facteurs d'influence peuvent jouer, au milieu des eaux glacées du calcul égoïste, mais le proverbe anglais se traduit dans toutes les langues : « *he who pays the piper calls the tune* »...

Dans les faits, le multilatéralisme recouvre des marchandises très différentes. Ce peut être le rêve d'une démocratie universelle ou d'une diplomatie parlementaire, sans que les tenants de la démocratisation de la vie internationale ne précisent s'il s'agit de donner le même poids aux 193 membres de l'Assemblée générale – de la Chine à Monaco – ou au contraire de pondérer ses voix en fonction de sa population, la Chine représentant 1,4 milliard d'habitants et l'Inde plus de 1,3 milliard d'habitants, soit 20% de la population mondiale (estimée à 7,5 milliards) pour chacun des deux pays. Le multilatéralisme ce n'est pas seulement 193 discours de 10 minutes à chaque session d'ouverture de l'Assemblée générale, c'est assumer la représentativité des délégations en présence et accepter que certains soient plus égaux que d'autres dans la mesure où ils peuvent et veulent assumer (*are able and willing*) leurs responsabilités d'Etats membres au sens de l'article 4 de la Charte (4). Au-delà du cercle des Etats, la société civile doit être prise en compte, à travers les ONG, mais aussi les grandes fondations et les « chercheurs », les *lobbies* et les multinationales, comme on l'a vu avec la COP 21 ou le « Forum de la paix », vite éclipsé par les Gilets jaunes. Il s'agit d'un multilatéralisme au carré, on parle même de « multi-multilatéralisme ».

Une tout autre forme du multilatéralisme vise au contraire à réunir les principaux acteurs, les « parties prenantes », dans un pêle-mêle anti-démocratique traduisant à la fois légitimité, expertise et efficacité. La tentation du club fermé d'*happy few*, du « directoire » est permanente, de la réunion des trois Grands à Yalta au premier G5 à Rambouillet. Seuls les exclus s'en indignent, comme de Gaulle lors de la création des Nations Unies ou au moment de la sortie de l'OTAN. La crise financière de 2008 a fait naître le G20, que semble boudier le président Trump, préférant le bras de fer avec le Président nord-coréen. Il y a bien des manières de sortir du « club », en en étant expulsés, comme la Russie après l'occupation de la Crimée, le G8 redevenant le G7, ou en prenant les devants... Le plus difficile est sans doute de négocier un divorce à l'amiable comme dans le cas du Brexit, en mettant fin à 45 années de vie commune. Jusqu'ici, aucun Etat participant n'a quitté l'OSCE, tout en déplorant son inutilité, et seule la Grèce des colonels a quitté le Conseil de l'Europe pour sauver la face, alors qu'une procédure politique et une procédure contentieuse étaient engagées à son encontre. La Russie, qui a déjà suspendu sa contribution financière et retiré sa délégation parlementaire, invoque désormais le manque de « légitimité » des décisions prises sans sa participation ou des élections faites en son absence. A côté des trois options posées par Albert Otto Hirschman, « *exit, voice, and loyalty* », la Russie semble avoir inventé

(4) Vincent POUILLOT, *L'Ordre hiérarchique international*, Presses de Sciences Po, 2017.

une nouvelle voie, la déstabilisation institutionnelle. Reste à savoir si la CEI ou le groupe de Shanghai sont des alternatives crédibles pour assurer le rayonnement international de la Russie, qui semble renoncer à sa vocation européenne, mais a recours aux *fake-news* pour imposer sa « vision » du monde.

A défaut d'un multilatéralisme institutionnel, les défis globaux impliquent un multilatéralisme toujours réinventé. Ce n'est pas par hasard si l'OPEP a installé son siège à Genève en 1960 puis à Vienne en 1965, ces capitales internationales assurant neutralité et opacité dans les temps de la Guerre froide et de la coexistence pacifique. Il suffit de penser aux romans de Somerset Maugham ou de Graham Greene. La Vienne du *Troisième homme* convient très bien à ce multilatéralisme qui n'ose dire son nom. Comme le montre très bien Amina Lebdioui, qui vient de soutenir une thèse sur le régime des hydrocarbures (5), l'OPEP doit combiner les variations rapides des cours du pétrole et les perspectives à long terme d'exploration et d'exploitation des réserves, en prenant en compte la rentabilité des énergies alternatives. La concertation est d'autant plus délicate que les calculs politiques interfèrent avec les intérêts économiques. Les sanctions américaines contre l'Iran ou les événements politiques au Venezuela ont des implications immédiates, tout comme les rivalités entre l'Arabie saoudite et ses voisins et la disparition forcée de Jamal Khashoggi au consulat saoudien d'Istanbul. L'OPEP se trouve ainsi à l'interface entre des négociations difficiles entre ses membres qu'opposent des rivalités ouvertes, mais aussi de relations indirectes, parfois contre-nature, avec de grandes puissances extérieures, comme la Russie ou les Etats-Unis...

Vienne, c'est aussi une grande capitale multilatérale du droit international, comme le montre l'adoption de grandes conventions de codification dans les années soixante du siècle dernier ou la réunion de la Conférence mondiale des droits de l'homme en 1993, dont l'année 2018 a marqué le 25^e anniversaire. Ce n'est pas le lieu de faire le bilan de la déclaration et du programme d'action de Vienne, mais on retiendra deux instruments qui ont été mis en place à la suite, dans le droit fil de la Conférence. La première institution et la création du mandat de Haut-Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme. Ce mandat oblige son titulaire, qui n'a pas un « chèque en blanc » pour être « le chef des droits de l'homme » – comme le disaient les communiqués de presse du prince Zeid – mais doit assurer le bon fonctionnement du système de protection des droits de l'homme au nom du Secrétaire général auquel les traités confient cette responsabilité, tout en exerçant une diplomatie active pour proposer des solutions et obtenir des résultats. En ce sens, le prince Zeid s'est surtout servi de la tribune pour dénoncer plus que pour mobiliser. Avec sa double expérience de chef d'Etat et son passé de

(5) Amina LEBDIOUI, *Le régime juridique de l'accès aux réserves d'hydrocarbures, enjeux de la coopération entre Etats producteurs et investisseurs étrangers*, thèse soutenue le 15 décembre 2017, Université Paris II.

victime de la dictature chilienne, son humanité profonde et son expérience pratique de la gestion d'ONU-femmes, Michèle Bachelet suscite de grandes attentes pour une meilleure synergie entre New York et Genève, là où son prédécesseur avait fini par se poser en rival du Secrétaire général. Dans son étude, Michel Tabbal (6) met en perspective ce bilan contrasté des différents titulaires d'un mandat qui est tout à la fois diplomatique, administratif et éminemment politique, sans oublier sa dimension juridique, car les traités universels des droits de l'homme ne sauraient être une variable d'ajustement des priorités personnelles du Haut-Commissaire ou des erreurs de gestion du Haut-Commissariat.

Parallèlement à la résolution 48/141 du 20 décembre 1993 créant le poste de Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, l'Assemblée générale a adopté la résolution 48/134 consacrant les « Principes de Paris » sur les institutions nationales des droits de l'homme qui avaient été adoptés lors d'une première réunion organisée par la CNCDH au Centre des conférences internationales de l'avenue Kléber en 1991. Cette double légitimité caractérise la nature des INDH, qui sont à la fois un « club » d'institutions indépendantes partageant les mêmes valeurs et les mêmes missions, mais aussi un réseau étroitement articulé avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, participant à l'Examen périodique universel et aux autres mécanismes de surveillance des droits de l'homme, à travers les rapports nationaux soumis aux organes conventionnels ou à l'occasion des visites ou des questionnaires des rapporteurs spéciaux du Conseil des droits de l'homme.

Le club informel des années quatre-vingt-dix, avec ses rencontres internationales à Tunis en 1993, puis à Manille en 1995, à Mérida en 1997 et à Durban en 1999, s'est lui-même structuré en prenant le nom d'Alliance globale (GANHRI). Magali Lafourcade (7), qui est la secrétaire générale de la CNCDH et également actuellement, à ce titre, le rapporteur du Sous-Comité d'accréditation des INDH, présente un tableau très vivant du développement du système, avec sa part de bureaucratisation et de politisation, avec le poids des dynamiques régionales et le risque de doubles standards. Cette forme originale de multilatéralisme montre bien que de nouveaux acteurs, à la charnière des pouvoirs publics et des forces vives de la société, assurant indépendance, pluralisme et collégialité, peuvent trouver leur voie, opposant un contre-modèle à la tentation au soliloque de tout unilatéralisme. Comme si le multilatéralisme pouvait opposer un modèle collectif, fonctionnant en réseau, à la logique verticale des régimes autoritaires et des démocraties illibérales, fondée sur des *diktats* et des *oukases*.

(6) Michel TABBAL, *Les Sessions extraordinaires du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies*, Editions Varenne, 2018.

(7) Magali LAFOURCADE, *Les Droits de l'homme*, PUF, 2018.