Le Monde
SAMEDI 25 AVRIL 2020

Le **multilatéralisme** à l'épreuve du coronavirus

La pandémie de Covid-19 qui bouleverse le monde révèle le déficit de concertation entre les Etats, même pour faire face à une telle menace, et oppose deux approches rivales du droit international

Coronavirus oblige, la réunion à huis clos du Conseil de sécurité s'est tenue en visioconférence. Finalement, dans la soirée du 10 avril, l'organe suprême de l'Organisation des Nations unies (ONU), chargé de la paix et de la sécurité dans le monde, discutait pour la première fois de la pandémie après de longues semaines d'*« assourdissant silence »,* selon les mots de l'ambassadeur allemand aux Nations unies, Christoph Heusgen.

La situation est pourtant inédite. Pour la première fois, toute l'humanité doit faire face au même moment à la même peur. *« Un signal d'unité et de détermination du Conseil signifierait beaucoup en cette période d'anxiété »,* avait lancé Antonio Guterres, le secrétaire général, avant la réunion. Pourtant il fut impossible ce soir-là d'arriver à un texte commun. Washington insistait pour que l'origine chinoise du virus soit mentionnée, et Pékin refusait *« toute politisation du virus »*. Quatre jours plus tard, le président américain, Donald Trump, annonçait la suspension de la contribution américaine à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), accusée de complaisance à l'égard de Pékin et de *« mauvaise gestion »* de la crise. Les Etats-Unis étaient les premiers donateurs, fournissant 17 % du budget.

Cette impuissance à afficher, même symboliquement, la pleine conscience d'un destin partagé illustre la crise des institutions multilatérales. Elle est ancienne, profonde, et désormais plus évidente que jamais. *« La rapidité avec laquelle le Covid-19 s'est répandu dans le monde nous montre la nécessité d'une réponse globale ; mais, alors que le multilatéralisme serait plus nécessaire que jamais, il se détériore aussi bien au niveau international, en témoigne la crise du système onusien, que régional, avec l'Union européenne dont les Etats membres ont agi – au moins pendant les premières semaines – en ordre dispersé »,* relève Bertrand Badie, professeur émérite à Sciences Po Paris. *« Nous sommes dans un cercle vicieux : un multilatéralisme faible face à des questions de plus en plus globales, des réponses nationales désordonnées et un concert de lamentations sur l'inefficacité du multilatéralisme »,* renchérit Guillaume Devin, professeur à Sciences Po Paris, évoquant *« un moment régressif et vulnérable »*.

COUP DE GRÂCE

Attisant les égoïsmes des grandes puissances, la pandémie pourrait bien donner le coup de grâce à une certaine idée du multilatéralisme tel qu'il s'était incarné après la seconde guerre mondiale. Créé alors au nom du « plus jamais ça », le système onusien est déjà sérieusement ébranlé par le pays qui en fut le pilier : les Etats-Unis.

Donald Trump est un *« unilatéraliste »* assumé. *« En tant que président des Etats-Unis, je mettrai toujours l'Amérique en premier. Tout comme vous, en tant que leaders de vos pays, mettez toujours et devez toujours mettre vos pays en premier »,* lançait Donald Trump, en septembre 2017, dans son premier discours devant l'Assemblée générale des Nations unies. Depuis, les Etats-unis se sont retirés de nombre de traités, dont l'accord de Paris sur le climat, celui sur le nucléaire iranien, ou celui sur la limitation des armes nucléaires intermédiaires conclu avec la Russie à la fin de la guerre froide.

La Chine de Xi Jinping occupe le vide créé par le retrait américain. *« Elle se positionne désormais comme le pays garant du multilatéralisme et celui qui va le sauver. Qu'il s'agisse du système onusien qu'elle investit toujours plus massivement, d'organisations régionales existantes ou de forums créés de toutes pièces comme celui des "nouvelles routes de la soie", la méthode est la même, rassembler le plus largement possible autour de sujets relativement flous, d'apparence consensuels, pour inverser les rapports de force face aux puissances occidentales »,* analyse Alice Ekman, responsable de l'Asie à l'Institut des études de sécurité de l'Union européenne (EUISS), et auteure de *Rouge vif* (Editions de l'Observatoire, 224 pages, 19 euros).

« Le monde d'aujourd'hui est multidimensionnel, multipolaire, mais il n'est plus multilatéral. Son hétérogénéité même implique des conflits de valeurs. Or, pour que le multilatéralisme fonctionne, il faut un minimum d'accord sur les principes », relève l'universitaire Jean-Vincent Holeindre, soulignant le risque qu'il se transforme *« en une coquille vide »*. *« Les institutions continueront de fonctionner, car elles sont résilientes, mais avec une déconnexion croissante entre les paroles des bureaucrates et les actes »,* note le chercheur.

La paralysie du Conseil de sécurité ces dernières années et son incapacité à résoudre des crises internationales et des conflits – dont celui qui ravage la Syrie depuis 2011 – ont encore un peu plus décrédibilisé l'idée même de multilatéralisme construite d'abord sur le refoulement de la guerre.

« En tant que technique, le multilatéralisme correspond à un mode de discussion ou d'action qui rassemble au moins trois Etats. En tant que vision, il renvoie principalement au libéralisme et à la possibilité de dépasser l'anarchie initialement conflictuelle des relations internationales. Cela, en construisant à plusieurs des forums de discussion et en produisant des normes à même de créer la confiance nécessaire à un monde plus pacifique et plus sûr », explique Julian Fernandez, spécialiste de droit international et directeur du centre Thucydide, à Paris-II.

L'idée remonte aux Lumières, même si le mot « multilatéralisme » n'apparaît que beaucoup plus tard. *« Transcender l'état de nature hobbesien* [Thomas Hobbes est un philosophe anglais (1588-1679), auteur du *Léviathan*] *caractérisant les relations entre Etats à l'échelle planétaire pour affirmer un idéal de paix fondé sur la concertation et la primauté du droit »,* analyse la politiste Myriam Benraad. Le congrès de Vienne, en 1815, en est la première ébauche, construisant, sur les décombres de l'aventure napoléonienne, un équilibre européen qui dura un siècle.

INTERDÉPENDANCE

L'envol commence lors de la première mondialisation, entre 1860 et 1890, avec l'explosion des techniques, des échanges et de la communication. C'est alors que naissent les premières organisations internationales pour le télégraphe, la poste et le commerce maritime. A cette époque, personne ne parle encore de « multilatéralisme », le mot à la mode est « interdépendance », dans un monde qui se resserre et se rapetisse.

Le multilatéralisme global et politique naît du traumatisme de la première guerre mondiale, avec la création, en 1920, de la Société

CRÉÉ APRÈS LA SECONDE GUERRE MONDIALE AU NOM DU « PLUS JAMAIS ÇA », LE SYSTÈME ONUSIEN EST DÉJÀ SÉRIEUSEMENT ÉBRANLÉ PAR LE PAYS QUI EN FUT LE PILIER : LES ÉTATS-UNIS

« L'Organisation mondiale de la santé est encadrée par les Etats bien plus qu'elle ne les encadre »

PROFESSEUR DE SCIENCES POLITIQUES à Sciences Po Paris, Guillaume Devin est spécialiste du multilatéralisme. Auteur de nombreux ouvrages sur cette technique de concertation et la paix, il a codirigé, avec Franck Petiteville et Simon Tordjman, *L'Assemblée générale des Nations unies* (Presses de Sciences Po, 300 pages, 24 euros).

La gestion désordonnée de la lutte contre le Covid-19 a mis en lumière les défaillances du multilatéralisme. Comment l'expliquez-vous ?

Il n'y a pas de « défaillances du multilatéralisme » mais une faiblesse des institutions multilatérales, qui ne sont que ce que les Etats veulent bien qu'elles soient. Le multilatéralisme est une forme de coopération institutionnalisée entre plusieurs Etats tournée vers la recherche de solutions communes dans des situations où les intérêts en présence sont à la fois conflictuels et complémentaires. La facilitation des échanges en est un exemple classique. Ce processus n'a pas connu à proprement parler d'« âge d'or », mais des « moments » plus favorables que d'autres. La crise sanitaire actuelle s'inscrit sur un fond de difficultés que l'on observe depuis maintenant plus d'une dizaine d'années. L'aspect le plus connu est la paralysie du Conseil de sécurité des Nations unies, qui nous ramène au temps de la guerre froide mais selon une configuration un peu différente : le repli des Etats-Unis, le blocage de la Russie et la stratégie de conquête de la Chine. La lecture des procès-verbaux du Conseil de sécurité au cours de l'année 2019 est édifiante : ces trois Etats qui détiennent une clé essentielle de la coopération internationale ne sont d'accord sur rien ou presque. On le constate encore pour la mise au point laborieuse d'une résolution sur le Covid-19.

A ce blocage politique, il faut ajouter deux autres faiblesses des institutions multilatérales. La première, qui est peut-être le revers d'un certain succès, c'est le foisonnement d'initiatives mal coordonnées qui aboutit à un multilatéralisme « brouillon ».

La seconde, qui n'est pas sans rapport, concerne la profusion de normes que les enceintes multilatérales produisent et dont on ne sait pas toujours quelle est la force obligatoire. Dans ces conditions, on comprend que le multilatéralisme apparaisse difficile à mobiliser politiquement et fonctionnellement pour gérer la lutte contre le Covid-19.

Alors que l'OMS a été confrontée aux précédentes crises (SRAS, Ebola), comment expliquez-vous que cette organisation n'ait pas obtenu plus de moyens et de compétences ?

L'OMS n'est pas une organisation dotée de missions « opérationnelles » mais une institution tournée vers des missions « normatives » *[élaboration de règles générales destinées à favoriser l'élévation du niveau de la santé mondiale]* en y ajoutant des missions d'expertise et de conseil.

C'est seulement assez tardivement que l'OMS s'est vu confier une forme de « gestion des crises sanitaires » avec la révision, en 2005, d'un Règlement sanitaire international (RSI), adopté par l'Assemblée des Etats membres de l'OMS et obligatoire pour ceux-ci. Il prévoit notamment la liste des maladies à déclarer obligatoirement. Y est associée la déclaration d'une « urgence de santé publique de portée internationale » (USPPI) qui est censée ouvrir une mission de coordination. C'est assez peu et cela n'entame pas vraiment les prérogatives nationales – sauf peut-être pour l'obligation de déclaration.

L'OMS est encadrée par les Etats bien plus qu'elle ne les encadre et son budget dépend pour 80 % de contributions volontaires. C'est une organisation faible et dont la légitimité est fréquemment contestée en raison de ses liens avec les industries pharmaceutiques.

Que préconisez-vous pour redonner du lustre au multilatéralisme ?

Le multilatéralisme est à la fois un instrument et une politique. Il faut d'abord désacraliser l'instrument 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. Le Covid-19 est global, comme bien d'autres défis mondiaux. Il serait temps de le réaliser. Il faut donc se donner les moyens de missions efficaces avec des organisations internationales mieux dotées et investies de plus d'autorité. On en est loin sur le terrain de la sécurité humaine, par exemple, qui demeure perçue par bon nombre d'Etats comme une occasion d'ingérence inacceptable.

Le « système » des Nations unies 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). 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 soit devenu invisible alors qu'il aurait pu être l'instance de coordination de la gouvernance économique et sociale mondiale. Il faut le vouloir, il faut y croire. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR GA. M. ET M. SE.