des nations (SDN) qui, structurellement impuissante, fut incapable d'empêcher de nouveaux conflits. Créée à New York en 1945, l'ONU a l'ambition de tirer la leçon de cet échec. Le système est fondé sur trois piliers : la sécurité et la paix avec l'ONU proprement dite, l'économie avec le Fonds monétaire international (FMI) et le GATT, devenu l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et les droits humains avec le Conseil des droits de l'homme. S'y ajoute toute une galaxie d'organisations spécifiques. C'est le principe du « tous pour un, un pour tous », avec la sécurité collective comme politique de dissuasion et stratégie de mise à l'index de tout acteur belliqueux.

Au début de la guerre froide, les Etats-Unis font du multilatéralisme l'axe de leur politique étrangère. L'ONU est le symbole de la concertation avec ses institutions-clés, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. Tout change à partir de la décolonisation et l'irruption sur le devant de la scène de jeunes Etats indépendants. Washington, et plus globalement les Occidentaux, perdent la main sur l'Assemblée générale.

Avec l'effondrement de l'URSS, un nouvel âge d'or commence. Le Conseil de sécurité n'est plus paralysé par la rivalité entre les deux grands. Une nouvelle vague d'organisations multilatérales ou régionales surgit ou se renforce : le Mercosur (Brésil, Argentine, Paraguay et Uruguay), l'accord de libre-échange nord-américain (Alena), l'Union européenne, l'Union africaine, le tout s'emboîtant dans une formidable architecture institutionnelle mondiale harmonieuse. Mais la rivalité croissante entre les Etats-Unis et la Chine, le revanchisme d'une Russie bien décidée à retrouver son rang de puissance et la montée en force des émergents ont changé la donne.

« Le multilatéralisme incarne l'ancien monde construit au lendemain des deux guerres mondiales par les puissances occidentales qui tentent de maintenir son architecture, ses valeurs, son projet de sécurité collective au travers d'organisations internationales comme l'ONU, mais cet ancien monde disparaît au profit d'un autre où le multilatéralisme n'est pas une référence », relève Jean-Vincent Holeindre. D'autant, souligne Julian Fernandez, que les Etats pratiquent une *« stratégie de défausse, en faisant le procès du multilatéralisme pour mieux couvrir leurs propres défaillances ou incapacités »*. A cet égard, le Covid-19 représente aujourd'hui un moment de vérité.

Le défi est autant sanitaire qu'économique et politique en raison de l'extrême rapidité de la diffusion du virus et de la quasi-unanimité des réactions des Etats qui ont décidé de confiner la plus grande partie de la population mondiale. Partout ils se barricadent.

« Ce n'est pas l'épidémie en soi qui affaiblit le multilatéralisme, mais plutôt notre habitude sédentariste et sécuritaire de désigner un ennemi extérieur et de chercher à résoudre les problèmes à l'intérieur de l'espace national alors que celui-ci ne peut pas être protégé sans concertation », précise l'historien Thomas Lindemann. *« Par principe, la fermeture des frontières ne signifie pas crise du multilatéralisme. Rien n'interdit d'envisager que leur fermeture de manière coordonnée puisse constituer une "action de santé publique proportionnée", selon les termes du Règlement sanitaire international »*, rétorque la politiste Mélanie Albaret.

LA CHINE SE POSITIONNE DÉSORMAIS COMME LE PAYS GARANT DU MULTILATÉRALISME ET CELUI QUI VA LE SAUVER

ALICE EKMAN
responsable de l'Asie à l'EUISS

COOPÉRATION INTERÉTATIQUE

Le multilatéralisme, en effet, n'est pas contraire à la souveraineté des Etats. Bien au contraire, il se fonde sur la coopération interétatique. Des règles de droit, selon les procédures acceptées, peuvent s'imposer à tous, mais seulement si les Etats en ont décidé ainsi. La seule exception réside dans les résolutions du Conseil de sécurité qui engagent tous les pays membres de l'ONU.

Mais, même si les virus ne connaissent pas de frontières, les Etats ne délèguent pas volontiers. *« Les questions de santé sont celles qui touchent le plus au nerf de la souveraineté, mouvement de population, hygiène, éducation, liberté de circulation. Les Etats considèrent ce domaine comme leur pré carré, y compris au sein même de l'Union européenne, où la santé est restée, depuis le début, de leur seule compétence, voire de celle des régions dans les pays fédéraux »*, analyse Bertrand Badie.

L'OMS, fondée en 1948, et réunissant aujourd'hui 194 pays, reste ainsi l'un des parents pauvres du système onusien. Certes, les questions sanitaires furent un des premiers terrains de coopération interétatique avec, dès 1907, l'installation à Paris d'un Office international d'hygiène publique, très étroitement contrôlé par les Etats. Avec un budget annuel d'à peine 4 milliards d'euros, l'OMS dispose de prérogatives très limitées, même si elle est un peu mieux lotie que son ancêtre.

L'institution n'était à l'origine pas conçue pour des missions opérationnelles et devait surtout donner des préconisations pour élever le niveau de santé publique dans le monde. Tirant les leçons des épidémies de SRAS, de grippe aviaire, et de la lutte contre le virus Ebola, ses compétences furent élargies, après 2005, à une « coordination internationale » en cas de crise, mais sans pouvoir de sanction.

Sa fonction première reste celle de la production de normes et surtout d'alerte. *« Il faudrait que l'OMS et les questions de santé soient au moins au niveau de l'OMC pour le commerce ; il faudrait qu'elle puisse réellement établir des normes communes et coordonner des politiques sanitaires »*, martèle Bertrand Badie, soulignant que *« la sécurité humaine reste à bien des égards l'angle mort du multilatéralisme »*.

Longtemps, la raison d'être du système onusien fut la sécurité collective : tenter d'empêcher les guerres, développer des missions de paix. *« La pandémie constitue aussi une menace importante pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales »*, a souligné le secrétaire général des Nations unies, Antonio Guterres. Sécurité collective et sécurité humaine sont toujours plus directement liées, même si la seconde a longtemps été négligée par les Etats, qui ont toujours privilégié les questions stratégiques et les équilibres de puissance.

L'ONU peut néanmoins se targuer d'avoir mis la question sur le devant de la scène, dès 1994, dans un rapport du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Ce dernier mettait en avant sept sécurités humaines, dont la santé, devenues des enjeux pour la paix du monde et pour une humanité *« libérée de la peur »*.

La pandémie de Covid-19 remet cet enjeu au premier plan, et l'évidence du danger commun pourrait être une occasion de relancer le multilatéralisme. *« Une technique certes pas très attrayante, toujours un peu ennuyeuse »*, admet Thomas Lindemann, car fondée sur la concertation, le compromis. *« L'autorestriction n'est pas très spectaculaire »*, ajoute-t-il.

« Il est difficile de ne pas voir dans les contre-mesures désordonnées de ces dernières semaines une illustration supplémentaire de la faillite du multilatéralisme d'en haut », relève Julian Fernandez, soulignant qu'il subsiste toutefois *« un multilatéralisme d'en bas, une coopération scientifique entre les savants de différents pays qui peut être prometteuse dans la lutte contre les pandémies »*. Pour ce juriste, il faut donc *« réformer ce que l'on peut réformer et renforcer ce que l'on peut renforcer. Faisons avec certains ce que l'on n'arrive plus à faire tous ensemble, avec l'espoir que cela fera levier, comme investir dans un minilatéralisme sélectif »*, c'est-à-dire s'appuyer sur le P5 (cinq membres permanents du Conseil de sécurité) ou démultiplier des formats ad hoc pour régler des problèmes régionaux.

Même si le multilatéralisme souffre ces temps-ci, *« il est difficile,* ajoute Mélanie Albaret, *d'envisager un ordre international sans coopération, en raison des défis sanitaires, environnementaux et sociaux, auxquels aucun acteur ne peut faire face seul »*.

PÉKIN AVANCE SES PIONS

Nombreux sont les Etats, y compris au sein de l'Union européenne, qui se sont tournés vers d'autres puissances, comme la Chine, pour obtenir une précieuse assistance. Pékin ne s'y est pas trompé et s'est emparé de la lutte contre le coronavirus pour faire avancer ses pions. Dès 2015, lors de son premier discours à l'Assemblée générale des Nations unies, puis deux ans plus tard au forum de Davos, le président chinois, Xi Jinping, s'est fait le héraut du multilatéralisme.

Aujourd'hui, la Chine est à la tête de quatre des quinze agences spécialisées de l'ONU : l'Organisation de l'aviation civile internationale (ICAO), l'Union internationale des télécommunications (ITU), l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (Onudi) et, depuis 2019, l'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Elle avait tenté d'obtenir la direction des opérations de maintien de la paix – poste traditionnellement occupé par la France – et elle est devenue la plus grande contributrice pour les casques bleus. Elle s'active aussi à Genève, au sein du Conseil des droits de l'homme, pour bloquer tout ce qui pourrait la gêner.

« L'enjeu le plus important pour la diplomatie chinoise, au sein des instances onusiennes, est la redéfinition des normes et des termes », précise Alice Ekman. Elle ajoute que *« quand la Chine parle des droits de l'homme, c'est pour insister sur le développement économique ou la santé – selon le contexte. Quand elle parle d'Internet et du cyberespace, c'est selon sa propre conception, qui met l'accent sur la souveraineté des Etats. Elle emploie les mêmes notions, mais celles-ci ne veulent plus dire la même chose. Et nombre de gouvernements emboîtent le pas de Pékin, parce qu'ils sont sur la même ligne politique, ou tout simplement parce que les mots employés par la Chine leur apparaissent consensuels »*.

Deux visions du droit et du monde sont face à face, et leur affrontement ne peut que s'intensifier ces prochaines années. D'un côté, celle des Occidentaux arc-boutés sur la Charte de l'ONU, dont ils furent les porteurs, et des normes et des valeurs communes fondées sur les droits imprescriptibles de l'individu. De l'autre, celle de nombreux pays émergents, à commencer par la Chine, pour qui, comme le résume Jean-Vincent Holeindre, *« le bien commun, c'est l'intérêt national »*, et un droit international formel garantissant la souveraineté imprescriptible des Etats. Si l'on entend vraiment par « multilatéralisme » une coopération tournée vers la recherche de solutions communes face à des défis partagés, il ne sera pas simple de trouver les voies de son réenchantement. ■

GAÏDZ MINASSIAN ET MARC SEMO