

Approche stratégique de l'Alliance pour le multilatéralisme

Manuel Lafont Rapnouil
directeur du CAPS

juillet 2019

L'annonce de l'Alliance pour le multilatéralisme au printemps dernier a suscité des attentes. Dans un contexte où de multiples défis internationaux placent les organisations internationales face à leurs difficultés actuelles, l'attitude de puissances telles que les États-Unis, la Russie ou la Chine jette le doute sur l'intérêt stratégique à poursuivre une politique fondée sur la coopération internationale et le respect des règles. En regard, une majorité de partenaires au sein de l'Union européenne (UE) semble avoir conscience que l'Europe a beaucoup à perdre à cette fragilisation du multilatéralisme... mais n'apparaît pas comme en mesure de lever ces doutes en garantissant le bon fonctionnement de la coopération internationale à elle seule. Dans ce contexte, la volonté de réunir les puissances « de bonne volonté » est apparue comme une réponse susceptible d'éviter l'effritement de la posture multilatérale des États et des stratégies non-coopératives qui finiront par se révéler coûteuses pour tous – et probablement d'abord pour les États européens.

Mais le lancement de l'Alliance, et les initiatives qui ont suivi, ont aussi suscité des questions et des doutes. Les questions soulignent la nécessité qui persiste d'en clarifier à la fois l'ambition et le contenu. Les doutes montrent la difficulté qu'il y aura à sortir de cette tentation des stratégies non-coopératives en l'absence d'une série soutenue de succès diplomatiques qui pourront être portés au crédit de l'Alliance.

Dans ce contexte, le positionnement et les lignes d'efforts suivants peuvent être proposés pour l'Alliance.

TROIS AMBITIONS : COMPENSER, RÉFORMER, IMPULSER

Compenser les engagements insuffisants des Etats

Du fait de leur poids dans le système multilatéral, l'attitude actuelle des Etats-Unis pose problème, non seulement par leur désengagement politique, mais aussi par les pertes en termes de contributions (notamment, mais pas uniquement, budgétaires). Cette situation impose des efforts qui permettent de compenser ces pertes, soit directement (nouveaux financements pour l'UNRWA ou l'UNESCO), soit indirectement (mobilisation des acteurs non-gouvernementaux américains en ligne avec les objectifs de l'Accord de Paris). Mais l'insuffisance des engagements est un défi plus large que celui qui résulte seulement de la politique actuelle de la Maison-Blanche, comme le montrent les résultats décevants dans la mise en œuvre des Objectifs du développement durable (ODD), l'insuffisance chronique des réponses aux appels d'aide des agences humanitaires ou le besoin en troupes (notamment francophones) formées et équipées pour le maintien de la paix. Notre intérêt, et celui de l'UE (premier bailleur, et de loin, du système multilatéral), est de ne pas être seuls à répondre à ce besoin, qui pourrait donc être la première ambition de l'Alliance.

Réformer les institutions

Depuis le début des années 2000, la coopération internationale a souvent privilégié des formats informels et restreints au détriment du multilatéralisme institutionnel et universel. Mais l'efficacité et la légitimité d'un ordre multilatéral fondé sur des règles reposent sur une base plus inclusive et pérenne. Pour autant, les organisations telles qu'elles existent aujourd'hui doivent évoluer : composition des organes exécutifs, règles internes, management... Certains sujets qui occupent le devant de la scène – comme la réforme du Conseil de sécurité, aussi nécessaire qu'improbable dans l'immédiat – ne doivent pas masquer d'autres réformes utiles, voire déjà engagées : mécanisme de règlement des différends de l'OMC, management de l'ONU, Organisation mondiale de la santé (OMS), UNESCO, pilier droits de l'homme de l'ONU. L'Alliance doit s'engager dans cet effort, et confirmer ainsi qu'elle n'est pas un

syndic du statu quo en défense des positions acquises – soupçon qui pèse largement sur l'attachement des Européens aux institutions actuelles.

Impulser des initiatives fortes

Enfin, le système multilatéral pâtit d'un manque de leadership, à un moment où il fait face à de multiples défis. La France a joué un rôle décisif sur de multiples fronts : environnement (COP21, One Planet Summit), cyber (Appel de Paris), lutte contre les inégalités (G7), etc. Mais un leadership plus large serait utile, pour continuer à adapter les réponses multilatérales aux défis actuels et à venir : biodiversité, économie numérique, santé publique mondiale, sécurité collective... L'Alliance doit permettre d'organiser ces prises d'initiatives, de les inscrire dans la durée et de les faire aboutir. Elle gagnera à labelliser des initiatives récentes (lutte contre l'impunité de l'utilisation d'armes chimiques, panel sur l'intelligence artificielle sur le modèle du GIEC, taxation du numérique), qui pourront à leur tour profiter de la visibilité et de la mobilisation permises par l'Alliance.

UN POSITIONNEMENT : SOUVERAINETÉ, RÉSULTATS, MULTIPARTENARIATS

Pour une souveraineté coopérative

Comme les contestations autour du Pacte mondial sur les migrations de Marrakech l'ont montré, le moindre défi pour la poursuite de la coopération multilatérale n'est pas de trouver un soutien stable et solide dans les opinions publiques. De ce point de vue, il est important de tenir compte du discours souverainiste et anti-« mondialiste » tenu par les détracteurs du multilatéralisme, y compris dans nos propres pays, afin d'éviter qu'il n'apparaisse comme la seule réponse disponible pour les déçus de la mondialisation. Le discours souverainiste désigne en effet la coopération et les règles qui l'accompagnent comme autant de contraintes, de solidarités forcées, de pertes de contrôle et d'ingérences. *In fine*, il s'en prend à l'idée même que l'action des Etats doit s'inscrire dans un cadre « inter-national », et pas seulement au fantasme d'une menace « supra-nationale ». Pour continuer à défendre l'ordre multilatéral, mais aussi un sens élargi de nos interdépendances et de nos solidarités, il faut convaincre les citoyens que cet ordre et les politiques qu'il recouvre répondent efficacement à leurs besoins. Le multilatéralisme doit apparaître plus clairement non seulement comme la garantie de l'égalité souveraine des États (contre la loi du plus fort), mais aussi comme celle du « contrôle » sur nos défis communs.

Pour une logique de résultats

L'engagement multilatéral est souvent critiqué comme une confusion entre la fin et les moyens. Et de fait, la coopération internationale ne peut pas être une fin en soi. Elle n'est cependant pas un moyen comme un autre, puisqu'elle est consubstantielle aux efforts pour tendre vers un ordre international fondé sur la coopération, des règles et la gestion collective des biens communs. Pour autant, l'Alliance pour le multilatéralisme doit apparaître comme animée par une logique de résultats. Elle doit aussi concilier efficacité et légitimité, en articulant plutôt qu'en opposant le multilatéralisme institutionnel et universel et le multilatéralisme informel et restreint des coalitions ad hoc. Une approche par grands sujets plutôt que par institutions permet d'englober l'ensemble des institutions qui souvent interviennent de façon plus ou moins coordonnée sur un même domaine.

Pour une approche ouverte aux partenaires non-étatiques

Sur de nombreux sujets, les acteurs non-étatiques (fondations philanthropiques, entreprises, ONG, scientifiques, associations de la société civile, collectivités locales) sont devenus des acteurs indispensables et contribuent à de multiples titres à la gouvernance multilatérale : financements, participation aux instances de prise de décision, construction de coalitions hybrides, bonnes pratiques, innovation. De l'énergie au numérique, les situations où ils permettent de compenser ou de compléter l'action insuffisante des États sont sans cesse plus nombreuses. Le Forum de Paris sur la Paix montre l'intérêt de s'ouvrir encore davantage à cette dynamique. L'Alliance peut donc utilement s'engager dans cette direction.

UNE STRATÉGIE : AVEC LES PUISSANCES, DANS LA DURÉE, AUTOUR D'UN NOYAU DUR MAIS OUVERT

Tenir compte de la « compétition entre grandes puissances »

Parmi les difficultés actuelles auxquelles est confronté le multilatéralisme, il y a l'attitude des grandes puissances. Le fait que celles-ci se sentent engagées dans une compétition plus âpre, qu'elles « arsenalisent » les relations économiques et technologiques, qu'elles se placent dans une logique de jeu à somme nulle, et qu'elles souhaitent éviter d'assumer

Approche stratégique de l'Alliance pour le multilatéralisme

des responsabilités collectives complique la tâche des « puissances de bonne volonté ». De notre point de vue, il semble important : de favoriser le retour des Etats-Unis dans le jeu multilatéral (et d'anticiper qu'ils ne s'y réengageront pas, si toutefois ils le font, sans leur traditionnelle ambivalence) ; de montrer à la Russie que nos règles et nos institutions sont là pour rester et compter, sans quoi elle les prendra de moins en moins au sérieux et continuera à jouer le blocage en escomptant un coût limité pour elle ; et d'occuper l'espace face à la montée en puissance chinoise (contributions obligatoires et volontaires, casques bleus, présence dans la fonction publique internationale, activisme diplomatique, leviers financiers et commerciaux), mécaniquement renforcée par le vide laissé par les Etats-Unis. Les appréhensions des Américains (qui sont prompts à voir dans l'Alliance un exercice dirigé par construction contre quelqu'un) et l'intérêt à l'inverse des Chinois (y compris au prisme des Routes de la Soie, dans laquelle nos interlocuteurs veulent voir une proximité intellectuelle avec l'Alliance) montrent la difficulté d'une gestion qui est aussi une condition clé de succès.

S'inscrire dans la durée, avec des échéances régulières

Répondre aux questions et aux doutes évoqués en introduction prendra du temps. C'est pourquoi il est important d'inscrire les efforts coordonnés et impulsés par l'Alliance dans la durée. Au-delà du prochain événement en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies, il serait par conséquent utile d'identifier des échéances rapprochées qui permettraient à chaque fois de présenter les nouvelles initiatives de l'Alliance et de montrer les résultats progressivement obtenus. Le Forum de Paris sur la paix (novembre 2019) et la Conférence de Munich pour la sécurité (février 2020) sont deux échéances incontournables, vu la dimension franco-allemande de l'Alliance ; nos partenaires japonais et canadiens pourraient être consultés sur leurs calendriers respectifs. Plus largement, un processus de labellisation (autour du #MultilateralismMatters) pourrait être mis en place (idéalement dès l'AGNU, en proposant à nos interlocuteurs d'inscrire leurs événements sous cette bannière), à la fois pour incarner la continuité des efforts de l'Alliance et pour permettre d'agréger des efforts existants au processus.

Constituer un noyau dur, mais rester ouvert et fonctionner par des coalitions modulaires

L'approche politique sous-jacente à l'Alliance implique deux conséquences : d'une part, viser un fonctionnement inclusif et universel ; d'autre part,

accepter que tous les participants ne soient pas nécessairement d'accord avec l'ensemble des initiatives. Dans ce contexte, la meilleure organisation semble être de constituer un noyau dur, au moins autour des quatre fondateurs (Allemagne, Canada, France, Japon), responsables de l'animation et de la coordination des efforts collectifs : il sera d'autant plus important de surmonter avec eux les hésitations qu'ils manifestent déjà (prudence vis-à-vis des États-Unis, doutes sur le nom d'« Alliance », réticences à aller au-delà d'un engagement de principe). Au-delà, l'Alliance devrait rester ouverte sur une base volontaire et ad hoc, avec des formats modulaires en fonction des initiatives, et éviter l'institutionnalisation. Mais l'Alliance sera d'autant plus crédible : d'abord, que le noyau dur sera suffisamment large, et inclura des acteurs clés, à la fois côté européen (à commencer par l'UE elle-même) et hors du monde occidental (Chili et Ghana, déjà intéressés, pourraient notamment être associés) ; ensuite, qu'elle intégrera des États de profils (origine géographique, taille, puissance, préoccupations) différents dans chacun de ses formats ; enfin, qu'elle montrera qu'elle est ouverte notamment aux États-Unis, à la Chine et à la Russie (ce qui suppose d'inclure des initiatives compatibles avec les priorités de ces derniers), indépendamment de l'attitude retenue par ces derniers en dernier ressort.

CONCLUSION : FAIRE DE LA DIPLOMATIE MULTILATÉRALE AUTREMENT

Pour notre propre diplomatie, l'Alliance pour le multilatéralisme est aussi l'occasion de faire évoluer nos pratiques en tenant compte de la fin de l'époque où les Européens étaient de fait au centre du jeu multilatéral, grâce à leur présence aux postes de direction, à leurs idées, à leurs contributions notamment budgétaires, mais aussi au fait que leurs initiatives étaient facilement suivies, ou du moins le plus souvent ralliées *in fine*, par une majorité quasi automatique d'États-membres.

Faire de la diplomatie multilatérale autrement inclut autant la nécessité d'être plus stratégique (davantage de priorités, par exemple dans les candidatures ; davantage de moyens aussi, pour renforcer notre capacité à peser via nos contributions ; casser la logique des blocs régionaux qui rigidifie de plus en plus les négociations multilatérales), plus réaliste

Approche stratégique de l'Alliance pour le multilatéralisme

(notamment dans le fait qu'y compris certains de nos plus proches partenaires – en Afrique subsaharienne ou même au sein de l'Union européenne – ne sont pas des votes assurés), plus actif (par exemple en matière de coordination européenne ou de mise en place des coalitions hybrides) et plus transparents vis-à-vis des citoyens (à travers le Parlement ou la société civile organisée, mais aussi directement). Cela implique aussi d'être capable d'anticiper, et le cas échéant de contrer, les initiatives multilatérales qui ne vont pas dans le sens de nos intérêts (exemple du Traité d'interdiction des armes nucléaires).

Rien de tout cela n'est neuf, et notre présidence du G7 après celle de la COP21 a déjà montré notre capacité à œuvrer dans ce sens. Mais il est nécessaire de franchir un palier, pour que ces pratiques deviennent plus quotidiennes et systématiques. L'Alliance pour le multilatéralisme peut nous y aider, à condition qu'elle aille au-delà d'un exercice de relations publiques, ce dont certains de nos partenaires au sein de cette initiative semblent se contenter.

