

# Préface

Ce cinquième numéro des  *carnets du C.A.P.* porte sur le multilatéralisme. Dans les relations internationales, certains mots sont chargés d'une force particulière. Il en est ainsi de la paix et de la guerre. Le multilatéralisme appartient sans doute au même ordre lexical, si lourd de sens. Les raisons en sont aisément compréhensibles. En effet, ce concept traduit d'abord une méthode : la recherche de réponses collectives à des défis communs, la fixation de règles agréées pour définir et gérer un ordre international. Il reflète aussi une vision : celle d'un monde où règne la règle de droit, civilisé par des disciplines communes protégeant le faible contre le fort, permettant de dépasser les intérêts nationaux, évidemment égoïstes. Il n'est pas surprenant que cette notion si ambitieuse ait toujours été porteuse de beaucoup d'espoir et des déceptions qui l'accompagnent. Au siècle dernier, elle renvoie aux espoirs déçus de la SDN entre les deux guerres mondiales. Puis aux espoirs refondés en l'ONU après 1945. Espoirs renouvelés avec la fin de la guerre froide, à partir de 1989/90, et la promesse d'un nouvel ordre mondial. Plus proches de nous, enfin, les espoirs d'un retour au multilatéralisme après les errements de l'unilatéralisme, illustrés de manière dramatique par le désastre irakien, et les tentations de retour à des politiques de puissance.

Ces hauts et ces bas paraissent rythmer la vie internationale. Ils illustrent en fait la recherche d'ordre qui agite en permanence le monde. Car la problématique multilatérale renvoie à la question majeure de son organisation. La situation contemporaine le montre parfaitement, dominée par des enjeux de nature systémique. Une analogie historique peut être utile pour essayer de la comprendre. On pourrait rapprocher la période postérieure à la Seconde guerre mondiale et celle succédant à la guerre froide, comme deux

séquences miroir : d'un côté, un monde qui se configure sur un peu plus de dix ans, entre 1945 et 1957 (le système multilatéral autour de l'ONU, la création des blocs, les débuts de la construction européenne, la constitution des alliances : UO puis UEO, OTAN, OEEC puis OCDE, pacte de Varsovie, COMECON) ; de l'autre, ce même monde bouleversé à partir de 1989, avec la chute du mur et la désagrégation du bloc de l'Est.

Mais avons-nous assisté, depuis la fin de la guerre froide, comme dans la première période de référence, à la création d'un nouvel ordre international ou à l'adaptation du monde précédent ? Les plaques tectoniques ont-elles trouvé un nouveau point d'équilibre ? Le bilan est contrasté. Des évolutions positives se sont produites. Cette rupture a marqué d'abord la victoire de nos valeurs, fondatrices du monde postérieur à 1945 : la démocratie, l'économie de marché. Le système multilatéral est devenu universel, les échanges de toute nature se sont multipliés. Dans ce contexte, le phénomène de la mondialisation a pris toute son ampleur sous le triple effet de la convergence politique, de l'ouverture des marchés et des progrès technologiques. Le système s'est aussi adapté : l'ajustement le plus spectaculaire s'est fait sur le continent européen, là même où était la ligne de front du « monde d'avant », avec le double élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN. Mais cet ajustement n'a été que partiel. Nous n'avons pas réussi à transformer les relations d'hier, d'allié ou d'adversaire, en relations de véritable partenaire, tant avec les États-Unis qu'avec la Russie et la Chine, chacun restant, à sa manière, dans sa logique de puissance. Cet ajustement a également été soumis à la rude épreuve des réalités : on a assisté à une sollicitation accrue de l'ONU avec la multiplication des opérations de maintien de la paix (OMP), d'interventions et d'actions de gestion préventive des crises, selon des formats divers. La confrontation aux nouvelles menaces (la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme, l'action des acteurs non étatiques) a conduit à s'interroger sur l'obsolescence du système ancien. Il faut reconnaître aussi que son organisation ne s'est que partiellement adaptée au nouveau monde : les recommandations du panel de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement auxquels est confrontée l'ONU n'ont été que partiellement suivies au

Sommet de 2005 et la réforme du Conseil de sécurité se trouve dans une impasse, sans doute durable. Enfin, le système a été politiquement contesté, et cela de toutes parts. Qu'il s'agisse de sa mise en cause et de sa dévalorisation par la première puissance mondiale, les États-Unis, ou de sa contestation radicale par ceux qui y voient l'instrument de l'hégémonie des riches et des puissants pour perpétuer un ordre qu'ils jugent injuste et dépassé. Après les illusions de la fin de l'Histoire, le réveil est, pour nous, brutal.

En définitive, le défi reste aujourd'hui de mettre en place un cadre et des règles du jeu. La bonne nouvelle est que plus personne ne nie le besoin d'action collective. La réalité selon laquelle « aucun pays n'est en mesure de faire face seul aux problèmes complexes de notre temps », pour reprendre les termes de la Stratégie européenne de sécurité, adoptée par le Conseil européen en décembre 2003, s'est imposée. Mais comment traduire ce besoin en un multilatéralisme effectif, pour reprendre une expression emblématique de l'approche de l'Union européenne, au cœur de sa stratégie de sécurité ? Comment faire vivre ce multilatéralisme effectif, c'est-à-dire efficace et légitime, les deux notions étant indissociables ? Quels accommodements accepter, si nécessaires, pour surmonter des blocages et atteindre des objectifs conformes à notre vision du monde ? Nous nous heurtons là à une question de fond : le système multilatéral, avec au sommet l'ONU, peut-il être encore un instrument au service d'un groupe de pays, comme il l'a été après guerre ? Il s'agissait alors pour eux, pour nous, de promouvoir nos valeurs démocratiques et notre vision du monde, de sanctionner ceux qui ne les respectent pas. Ou faut-il essayer de maintenir son ambition universelle, c'est-à-dire l'inclusion de tous, au risque de perte de substance et de consensus *a minima* – trop embrasser pour mal êtreindre – sur des règles collectives ? En simplifiant, peut-on se résoudre à un système en quelque sorte mécaniquement multilatéral, sans les valeurs qui vont avec ?

Répondre à cette question suppose aussi d'apprécier si nous, Occidentaux, sommes capables de nous retrouver autour d'une vision commune et ensuite de la faire endosser par d'autres, puis appliquer et respecter. La question s'adresse d'abord aux

Européens. Notre construction commune est unique. L'Union européenne, être politique *sui generis*, ne saurait être assimilée à une organisation internationale. Elle n'en est pas moins le modèle le plus abouti de réponse collective à des défis nationaux et internationaux. A l'heure où nous célébrons son cinquantenaire, il est indispensable de garder à l'esprit la responsabilité déterminante des Européens en ce domaine.

Les travaux réunis dans ce numéro s'efforcent de rendre compte de différents enjeux de ce thème très large, sans évidemment prétendre à l'exhaustivité. Mais tout d'abord, l'efficacité de la mécanique multilatérale, souvent contestée, méritait une analyse que nous apporte « Le multilatéralisme efficace : de Mars ou de Vénus ? ». Ce besoin d'efficacité doit se traduire d'ailleurs, concrètement, par la mise en oeuvre d'un multilatéralisme de terrain, comme l'illustre ensuite la contribution « Le régime international de non-prolifération est-il efficace ? ». Les enjeux concernent aussi l'évolution globale du système multilatéral dans ses différentes dimensions, y compris celle des échanges commerciaux, objet ici d'une analyse sur les procédures de règlement des différends commerciaux prévues dans le cadre de l'OMC. Mais le système multilatéral n'est pas une abstraction. Il relève d'une machinerie complexe et parfois ingrate, comme le rappelle la note sur la fonction publique onusienne. Et il faut aussi rendre compte du jeu des acteurs. L'exemple de la Chine, abordé dans un article de ce numéro, est particulièrement intéressant, car il soulève la question de l'engagement des puissances émergentes dans ce jeu multilatéral. Au-delà, il convenait de s'interroger sur les scénarios du futur multilatéralisme, ce que tente de faire la note « Quels avènements pour le système multilatéral ? ». Tel est en quelque sorte, d'ailleurs, le sujet du livre de Richard Haass (*The Opportunity. America's Moment to Alter History's Course*), chroniqué ici, qui lui aussi s'interroge sur notre capacité à reconstruire aujourd'hui un ordre mondial unifié.

Au titre de la rubrique relecture, on redécouvrira une note de 1991 s'interrogeant sur l'avenir des agences de l'ONU chargées du développement, qui montre à la fois l'évolution extrêmement rapide du système multilatéral depuis la fin de la guerre froide, mais aussi la

permanence de quelques grandes questions de fond sur son fonctionnement. A qui d'autre qu'Alain Dejammet pouvait être confiée l'analyse sémantique de l'expression « communauté internationale » ? L'auteur du *Supplément au voyage en Onusie*, où il représenta brillamment la France de 1995 à 1999, s'acquitte avec humour de l'exercice. Shashi Tharoor, pour sa part, vient de quitter cette même Onusie où il fut Secrétaire général adjoint ces cinq dernières années. Plus tôt, il avait été l'invité du programme des personnalités d'avenir du CAP. Il a bien voulu s'en souvenir et répondre à nos questions pour ce numéro des Carnets.

**Pierre Lévy**

Directeur du C.A.P.