

Reconstruire
Ensemble

QUEL MULTILATÉRALISME POUR L'UNION EUROPÉENNE DANS LE MONDE ?

FRÉDÉRIC CHARILLON,
PROFESSEUR DES UNIVERSITÉS EN SCIENCE POLITIQUE



LA RÉPUBLIQUE
En Marche !

Le multilatéralisme a assuré la paix internationale, et même la prospérité de beaucoup de nations depuis 1945, et ce malgré une longue période bipolaire pendant laquelle il était entravé, voire dédoublé en deux systèmes économiques parallèles. En dépit de ces atouts qu'il faudra garder à l'esprit pour les protéger, plusieurs constats s'imposent aujourd'hui.

En premier lieu, ce multilatéralisme hérité de l'après-guerre date sérieusement, et sa lente agonie doit être stoppée, au profit d'une **réinvention ambitieuse et inclusive**.

Ensuite, l'Europe – au sens de l'Union européenne – doit prendre toute sa place dans ce processus. Contrairement à ce qu'indiquent des commentaires fréquemment émis ces dernières semaines dans le débat public, elle est bien placée pour le faire.

À condition toutefois de proposer un agenda clair, dans une feuille de route qui peut par ailleurs être l'occasion pour les 27 – en lien, espérons-le, avec le Royaume-Uni – de se retrouver enfin.

UN MULTILATÉRALISME À DÉFENDRE

Le multilatéralisme est attaqué sur plusieurs fronts. Il l'est d'abord par le retour des protectionnismes empreints de nationalisme, une formule aujourd'hui synthétisée par ses protagonistes eux-mêmes sous le vocable de l'« illibéralisme ». On est

contre le libre-échange, on assimile le multilatéralisme à une mondialisation coupable, on proclame une priorité pour sa propre communauté au risque de promouvoir l'autarcie, le tout, souvent, pour maquiller un autoritarisme et séduire en interne un électorat fermé sur lui-même.

Cette situation pose un problème grave à l'Union européenne pour trois raisons :

- 1-** Elle a été l'une des forces à profiter le plus du multilatéralisme.
- 2-** Les « illibéraux » en question existent en son sein, notamment en Europe centrale et orientale.
- 3-** L'autre acteur majeur de cette tendance n'est autre que l'actuel président des Etats-Unis, allié indispensable de l'Europe, dont la sécurité a dépendu si souvent et dépend encore. Ce « problème américain » est actuellement l'hypothèque la plus grave qui pèse sur l'avenir du multilatéralisme.

Comment définir celui-ci ? Le multilatéralisme est d'abord une méthode, qui consiste à parler ensemble des problèmes de la gouvernance mondiale, afin de les résoudre, dans un cadre international, collectif et institutionnalisé, en associant les points de vue de différents États issus de différentes régions et représentant donc des intérêts, valeurs et cultures différentes.

Le multilatéralisme participe clairement de l'approche libérale, qui voit dans l'institutionnalisation du dialogue international un moyen fondamental d'éviter les conflits.

(les deux autres credo libéraux pour consolider la paix étant le commerce et la démocratie).

Jusqu'en 2016, les Etats-Unis, avec l'Union européenne et quelques autres (Japon, Canada, Australie...) étaient les principaux défenseurs d'un système multilatéral institutionnalisé, c'est-à-dire canalisé par des instances reconnues (organisations internationales, cadres de dialogue ad hoc...). Même si la tentation unilatérale s'est fait sentir sous des administrations républicaines (administration Bush 2001-2009) mais aussi démocrates (la Secrétaire d'Etat Madeleine Albright défendait « le multilatéralisme quand c'est possible, l'unilatéralisme quand c'est nécessaire »), la défense du multilatéralisme et de ses instances restait au cœur de la

« grande stratégie » des Etats-Unis, c'est-à-dire inscrite dans les documents développant la vision de leurs intérêts. Avec l'Europe, une communauté d'intérêts et de valeurs existait donc pour considérer que la méthode multilatérale était la plus efficace pour gérer des problèmes devenus globaux, qui nécessitaient donc des réponses collectives, plutôt que le retour dangereux et inefficace aux égoïsmes nationaux dans l'absence de dialogue et de concertation.

Le retrait américain de nombreux traités internationaux, d'instances internationales (UNESCO, OMC...), les critiques de l'administration Trump contre tout engagement collectif contraignant, au profit de « deals » à venir, promis mais pour l'instant jamais achevés, laisse l'Europe bien seule. Ironiquement, en comparaison avec les postures trumpiennes, c'est Pékin qui fait figure de défenseur du multilatéralisme aujourd'hui. Ce qui augure d'une véritable compétition à venir pour la redéfinition de ce concept. Une compétition dont Washington, au moins jusqu'à novembre 2020, est absente.

UN MULTILATÉRALISME À RÉINVENTER

Lorsque les grandes instances multilatérales ont été inventées en 1945 (ONU, système de Bretton Woods...), le monde comptait une cinquantaine d'Etats, il en compte aujourd'hui près de 200. L'URSS existait, l'Union européenne pas encore, la Chine avait un poids économique inférieur à celui de Taïwan (qui en occupait le siège aux Nations Unies jusqu'en 1971)... La liste des anachronismes est longue, qui montre les limites d'un exercice consistant à gérer le XXI^e siècle avec les mécanismes du XX^e.

Certes des ajustements ont eu lieu à la marge : les poids des votes et des contributions financières des différents Etats ont été ajustés dans les processus décisionnels de plusieurs instances, le G7 a été dédoublé par le G20, moins « occidental » et – un peu – plus ouvert, mais cela ne suffit pas. Si le multilatéralisme doit continuer à proposer un modèle de gouvernance pour les problèmes actuels – et il doit le faire pour les raisons exposées plus haut – il doit être en phase avec son époque. Qu'est-ce à dire ?

Le multilatéralisme doit être représentatif. On imagine mal que des puissances comme l'Inde, le Brésil, le Japon, l'Allemagne, ne soient pas membres permanents du Conseil de Sécurité de Nations Unies, ou

fassent figure d'acteurs dotés de moins d'attributs institutionnels que le « P5 ». Représentatif signifie aussi d'empêcher l'exclusion d'un certain nombre d'acteurs étatiques qui font évidemment l'actualité internationale autant – sinon plus – que d'autres, du fait du blocage de facto de quelques rivaux ou ennemis, parfois d'un seul. L'esprit du multilatéralisme consiste précisément à parler avec tous, pour régler durablement les problèmes. Non à préserver les conditions d'accès très sélectives à une diplomatie de club.

Le multilatéralisme vise à la paix, dans la croyance libérale que cette paix est menacée par les inégalités. Un agenda social à l'échelle planétaire doit donc prévaloir : lutte contre les inégalités, protection de certaines populations vulnérables, protection des biens communs, c'est-à-dire des biens qui une fois produits doivent bénéficier à tous, être protégés, et non surconsommés ni appropriés (environnement de qualité, eau potable, sécurité alimentaire, santé...). Il est avéré aujourd'hui que la pauvreté, la maladie, les réfugiés climatiques, la désertification et autres fléaux sont des facteurs essentiels de conflit, en ce qu'ils intensifient la course aux ressources. **Pour que le multilatéralisme soit crédible, pour le dire brutalement, il doit donc traiter des « problèmes de pauvres » et non seulement de « problèmes de riches ».**

Pour traiter de ces questions

désormais exacerbées aux yeux d'une grande partie de la planète, il n'y a pas d'alternative au multilatéralisme, donc à un dialogue institutionnalisé, dans lequel chaque Etat, petit ou grand, doit être entendu. Le retour aux solutions nationales sans coordination avec d'autres est désormais voué à l'échec. La mise en compétition de régionalismes multiples aboutira aux mêmes risques, dans la mesure où d'une part ces blocs régionaux seront dominés par des leaders, et d'autre part, tous ne seront pas aussi intensément intégrés : à part dans l'UE, où trouve-t-on des exemples d'intégration régionale poussée et réussie de nos jours ?

UN MULTILATÉRALISME À EUROPÉANISER

L'Europe est bien placée pour réfléchir à ces questions. Elle offre déjà l'exemple, à travers son histoire, de la conciliation des contraires ou au moins de sensibilités différentes, mêlant « grands » et « petits » Etats aux histoires respectives difficiles, dans un processus décisionnel qui, bon an mal an, fonctionne. L'organisation d'un complexe dialogue collectif pour construire l'avenir et régler ensemble des problèmes qui jadis conduisaient, entre les mêmes membres, à des guerres mondiales, c'est ce que l'Europe pratique depuis plusieurs décennies. Avec certes des revers, des

coups d'arrêts et des insatisfactions, mais admettons que nous n'en sommes plus à une époque où l'avenir des Balkans provoquait la mobilisation générale des deux côtés du Rhin. C'est ce savoir-faire que l'Europe doit proposer à l'échelle globale. Plusieurs conditions doivent être réunies, et plusieurs obstacles, levés.

Commençons par les obstacles. L'Europe n'est pas seule sur le marché de l'expertise et de l'offre d'un « néo-multilatéralisme ». En l'assourdissante absence américaine actuelle, le premier concurrent se trouve à Pékin. La Chine construit aujourd'hui un nouveau système multilatéral (Asian Infrastructure Investment Bank - AIIB...) tout en augmentant considérablement son influence dans les instances « traditionnelles », onusiennes notamment. Pékin, en liant cette influence et ces initiatives à un projet ambitieux (la nouvelle route de la soie, ou « Belt and Road Initiative – BRI), fournit aujourd'hui la seule vision stratégique mondiale d'envergure, à destination des pays développés comme des moins développés. Le tout accompagné d'une rhétorique précise et soignée (la « connectivité » plutôt que la « conditionnalité »), et surtout critique de la démocratie (rebaptisée « democrazy » par de nombreux porte-paroles de Pékin dans les rendez-vous de think tanks internationaux). Pour autant, antagoniser la Chine

serait à la fois une erreur (son poids économique, démographique et politique l'interdit) et une absurdité à l'égard du principe intégrateur du multilatéralisme. **L'Europe doit donc accepter de porter son propre projet multilatéral, libéral et démocratique**, en expliquant pourquoi ses valeurs et ses méthodes ne sont pas celles de la Chine mais doivent dialoguer avec elles. Une concertation donnant lieu à un document commun sur un « New deal » européen doit donc être mise en place, qui précisera quel multilatéralisme l'Europe veut pour le monde.

Ici, le processus même de cette concertation, qui rassemblera les Européens plus facilement qu'on ne peut le craindre, est au moins aussi important que le contenu du texte final. L'Europe s'exprimera sur ses ambitions, sa vision du monde, et ses solutions pour sauver un multilatéralisme en crise, dans un moment particulièrement dangereux des relations internationales. Seulement, ce document devra être précis et ne pas se contenter de déclarations de principe. Il devra faire ce que les partenaires ont souvent tenté d'éviter : nommer les problèmes et hiérarchiser les priorités, en plus de mettre des chiffres sur la table.

UN MULTILATÉRALISME À TRIER ET RÉORGANISER

Donner un accent « lutte contre les inégalités » et « protection des biens communs » est la partie la plus facile. L'aspect le plus délicat sera naturellement de dresser la liste des instruments multilatéraux que l'on souhaite conserver, créer, réparer ou abandonner, pour aboutir aux objectifs formulés. Un devoir d'inventaire s'impose, et l'on voit mal pourquoi l'Europe aurait quoi que ce soit à perdre, en s'y risquant.

Il faut renflouer le multilatéralisme : l'ONU peut-elle alors être conservée en l'état, ou réformée dans cette perspective ? Si oui comment, et de façon suffisamment crédible pour avoir une chance de faire consensus ? L'OMS a dysfonctionné, mais doit-elle être abolie pour autant ? En dépit de l'actualité sanitaire, est-ce la priorité absolue ? L'image de la Banque mondiale, celle du FMI, font-ils obstacles à leur efficacité ? Comment lutter contre l'assimilation du multilatéralisme à un occidentalisme rampant, qui prévaut désormais au Sud ? Faut-il créer de nouvelles agences spécialisées, pour traiter de questions récentes et sensibles ? La religion, l'identité, le pluralisme culturel, la lutte contre « le choc des ignorances » (l'expression était de Jacques Chirac)

et pour prévenir le « choc des civilisations », et d'autres sujets « post-matérialistes » du même type, doivent-ils être pris à bras le corps par le multilatéralisme ?

Comment associer davantage le Sud dans un multilatéralisme réinventé, plutôt que de recréer une guerre froide des multilatéralismes, l'un chinois et l'autre occidental, qui aboutira à une situation aussi vaine que celle qui avait vu la compétition entre l'Est, l'Ouest et les « non alignés » dans les années 60 ?

La double chance, pour l'Europe, d'être entendue si elle réussit cet exercice de réflexion à proposer au monde, est que d'une part les Etats-Unis n'y participent pas, et que d'autre part, personne au Sud (à commencer par la région Asie) ne souhaite avoir à choisir entre l'Occident et Pékin. Une proposition de « New deal européen » pour

le monde, si elle EST précise, ambitieuse et chiffrée pourrait donc être accueillie comme une bouffée d'oxygène par beaucoup, qui saisiront alors la balle au bond.

*

Il est indispensable de reconquérir le multilatéralisme, et c'est le devoir de l'Europe que de le faire en concordance avec ses valeurs. Avec quels alliés, et pour en faire quoi ? Cet effort, indispensable pour que l'Europe reste actrice des relations internationales, suppose d'être en mesure de convaincre. Donc de créer les conditions d'une diplomatie d'influence, pour lancer un mouvement. Sans cet effort, son autonomie stratégique ne sera bientôt plus qu'un souvenir.

FREDERIC CHARILLON,
Professeur des Universités en science politique

LA RÉPUBLIQUE
En Marche !