

Le multilatéralisme est-il efficace ?

Par Jean-Sylvestre MONGRENIER



Chercheur associé à l'Institut Thomas More, Chercheur à l'Institut Français de Géopolitique (Université Paris VIII Vincennes-Saint-Denis). Auteur du *Dictionnaire géopolitique de la défense européenne* (ed. Unicom, 2005), de *La France, l'Europe, l'OTAN : une approche géopolitique de l'atlantisme français* (ed. Unicom, 2006), co-auteur de *La Russie, de Poutine à Medvedev* (Institut Thomas More/DAS, ed. Unicom, 2008).

Le 23 septembre 2009, le président des Etats-Unis a pris la parole aux Nations unies et lancé un appel au multilatéralisme. Barack Obama compte sur la bonne volonté du reste du monde pour relever les défis communs : désarmement nucléaire et lutte contre la prolifération, guerre en Afghanistan et paix au Moyen-Orient, changement climatique et économie mondiale. Pourtant, la diplomatie Obama n'a pas encore porté ses fruits et l'on se prend à douter des vertus du multilatéralisme, thème consensuel s'il en est. Pendant ce temps, l'Iran lance de nouveaux missiles en guise de préalable au « dialogue » renouvelé qui aura à Genève le 1^{er} octobre 2009...

On September, the 23rd, 2009, the President of the United States delivered a speech in the United Nations and called for multilateralism. Barack Obama expects the good will of the rest of the world in order to meet common challenges: the nuclear disarmament and fight against proliferation, the Afghanistan war and peace in Middle-East, the climate change and global economy. However, the Obama diplomacy did not bear fruit yet and one begins to doubt about multilateralism virtues even if it is a consensual topic. Meanwhile, Iran launches new missiles as a previous to a renewed "dialogue" (Geneva, October, the 1st, 2009).

Le terme de « multilatéralisme » désigne la propension à soumettre toute proposition d'action à l'avis de ses partenaires et alliés dans un cadre multinational, qu'il soit informel ou institutionnalisé. Il se distingue donc de l'unilatéralisme que l'on définira comme la tendance à agir en fonction de sa volonté et de ses intérêts propres, sans égard pour la souveraineté d'autres Etats et à l'extérieur des cadres multinationaux. La dénonciation de l'unilatéralisme américain, particulièrement ces dernières années, est devenu un point de passage obligé et, par opposition, le multilatéralisme bénéficie dans les opinions publiques européennes d'un *a priori* positif. Il est vrai que les relations entre les « Etats post-modernes », selon l'expression de Robert Cooper (1), qui forment l'Union européenne sont fondées sur l'ouverture et l'interférence mutuelle. L'UE peut être appréhendée comme un système de coopération géopolitique interétatique au sein duquel l'exercice par les membres du « club » de leur souveraineté consiste à disposer d'un siège autour d'une table ronde ; le multilatéralisme est un mode de fonctionnement inhérent à l'UE en tant que telle.

L'exceptionnalisme européen

Sur le plan extérieur, la préférence européenne pour le multilatéralisme inspire les rapports de Bruxelles avec son voisinage géographique et les pays candidats à l'adhésion qui, s'ils veulent bénéficier des divers instruments financiers de l'UE, doivent accepter l'examen méticuleux de leurs institutions et politiques publiques. Les thuriféraires de la « construction européenne » arguent de ces pratiques multilatérales pour développer une forme d'exceptionnalisme, censée être le « message » de l'Europe au monde (2). Ainsi l'UE est-elle pensée, par certains du moins, comme la première pierre d'un chimérique « Etat-monde » (3) ou, plus modestement, le prototype d'une « gouvernance planétaire » vers laquelle devraient converger les principaux acteurs géostratégiques globaux. Dans le champ concret des relations internationales, cette attitude se traduit par maintes références à la primauté du Conseil de sécurité des Nations unies, nonobstant le fait que celui-ci se révèle impuissant en raison des divergences entre les Occidentaux d'une part,

les puissances tierces qui le composent d'autre part. Que l'on songe à la crise nucléaire iranienne, au Darfour ou encore à la situation du Tibet, pour s'en tenir à quelques exemples notoires.

Si de nombreux Etats membres de l'UE ont rompu avec la philosophie moderne de la souveraineté et trouvé un espace de fuite dans l'invocation du *Soft Power*, les dirigeants américains se sont pour leur part traditionnellement montrés soucieux de conserver tous les attributs d'un Etat-nation classique (le *Léviathan* de Thomas Hobbes) ; ils sont réticents à voir leur souveraineté limitée par des traités et cadres multilatéraux, plus encore sur le plan militaire. Particulièrement évidente sous l'administration Bush, lors de la crise irakienne (2002-2003), cette opposition entre l'unilatéralisme américain et le multilatéralisme européen est l'une des pierres d'achoppement du débat transatlantique. Outre les préjugés multi-culturalistes en vigueur dans la vidéo-sphère, c'est en fonction de cet héritage historique et de la propension des États-Unis à agir seuls – la personnalité de George W. Bush récapitulatif, aux yeux de ses contempteurs, ce « travers » américain –, qu'il faut comprendre la faveur dont Barack Obama bénéficie en Europe.

Le président des États-Unis a l'intelligence de dire à ses auditeurs ce qu'ils souhaitent entendre ce qui est le B-A-BA de la communication, politique ou autre. Quant à ses interlocuteurs européens, ils n'entendent que ce qu'ils veulent bien entendre et restent sourds aux demandes de renforts militaires ou civils sur le front afghan. C'est de cette manière que s'élabore un pseudo-consensus (unanimité serait plus juste) qui déjà s'effrite sous la pression des contradictions politiques et des réalités stratégiques. Paris se méfie de la thématique « post-nucléaire » susceptible de porter atteinte à sa force de frappe (un vecteur identitaire), les capitales d'Europe centrale et orientale redoutent que Washington ne brade la sécurité régionale sur l'autel des relations avec Moscou (4), et les Russes enregistrent les gains du « multilatéralisme » sans rien concéder de concret en contrepartie (rien de très clair sur la question nucléaire iranienne). Quant à la Chine, elle s'abrite derrière le fallacieux discours du « monde multipolaire harmonieux » pour accroître son régime de puissance. « Dormez, braves gens. » Avec encore un peu de bonne volonté de part et d'autre, le *Brave New World* de Prospero est à portée...

L'unilatéralisme global comme ligne de pente

En fait, le multilatéralisme affiché par Barack Obama n'est pas une première historique. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont joué un rôle moteur dans la définition d'un ordre mondial fondé sur cette pratique, à travers le système des Nations unies, le Fonds monétaire international ou encore la Banque mondiale. Fondée en 1949, l'Alliance atlantique fonctionne elle aussi comme une structure multilatérale : chaque État membre dispose des mêmes droits, les décisions sont ouvertes à consultation et sont entérinées par consensus ; l'autorité du chef de file américain est diffuse et légalement circonscrite. La réalité du multilatéralisme atlantique explique le fonctionnement parfois orageux de cette alliance qui n'est pas le symétrique inversé du Pacte de Varsovie. Si les milieux enclins à l'isolationnisme ont toujours été plus que réservés sur ces instances et les obligations qu'elles impliquent pour les États-Unis, la critique américaine des instruments multilatéraux, de l'ONU et de ses agences en particulier, date des années 1970. Les pays du tiers-monde adoptent alors au sein des Nations unies une attitude résolument anti-américaine et anti-occidentale. Aussi une partie de l'*establishment* américain s'interroge-t-elle sur le bien-fondé des pratiques diplomatiques multilatérales et la participation active à des instances largement financées par le budget des États-Unis.

Dans la décennie suivante, la tendance à un unilatéralisme global s'affirme, aussi bien dans la sphère économique – avec le renforcement de la section 301 du *Trade Act* – que sur le plan diplomatique et militaire, dans le contexte d'affrontement Est-Ouest (5). En 1980, Ronald Reagan a été élu sur la base d'une ligne de fermeté (« *America is back* ») et de réaffirmation des valeurs occidentales. Il met en œuvre une politique de puissance qui exacerbe les contradictions internes de la « Russie-Soviétique » et précipite la chute de ce système totalitaire. Les dirigeants ouest-européens stigmatisent alors ce *containment* musclé, pleurent sur feu « la détente » et en appellent à l'esprit d'Helsinki (l'Acte final d'Helsinki est l'apogée de la détente). Dans les discours et les mentalités de l'époque, en Europe occidentale plus particulièrement, le « pavlovisme » de la détente et de la convergence des systèmes est l'équivalent fonctionnel du « prêt-à-penser »

multilatéral qui sévit désormais. Et pourtant... L'Europe une et entière de l'après-1989 est l'aboutissement historique d'une politique reaganienne passablement unilatérale, abondamment critiquée alors, politique de fermeté visant non pas le maintien du *statu quo* mais la victoire dans l'affrontement Est-Ouest. Sans l'« unilatéralisme » reaganien, la moitié du Vieux Continent serait très probablement encore sous domination soviétique.

Au seuil des années 1990, la « victoire froide » de l'Ouest sur la Russie-Soviétique et l'accès des Etats-Unis à l'« hyperpuissance » ne peuvent que renforcer les tendances unilatéralistes. A bien des égards, la politique américaine d'extension de l'économie de marché et de la démocratie libérale (« *Enlargement* ») et la doctrine de « multilatéralisme engagé » (« *Assertive Multilateralism* »), sous l'administration Clinton (1992-2000), s'inscrivent dans ce courant général, pour partie éclipsé peut-être par la *rock-and-roll attitude* du locataire de la Maison-Blanche. La rhétorique et les pratiques de l'administration Bush (2000-2008) mettent en évidence ce « trend », amorcé antérieurement et amplifié par la structure de la puissance mondiale, très favorable aux Etats-Unis. Les interventions militaires en Afghanistan et en Irak semblent avoir montré les limites de cet unilatéralisme : les États-Unis peuvent s'engager seuls (ou dans le cadre d'une coalition *ad hoc*, américano-centrée) mais ils ne parviennent pas à atteindre la totalité des objectifs politiques qui ont guidé ces interventions armées.

Les limites historiques et théoriques du multilatéralisme

Cela dit, le recours au multilatéralisme aurait-il été plus efficace ? On peut en douter. Sans *leadership* et *driving force* pour décider d'une intervention et mobiliser les moyens nécessaires – ce qui implique une dose minimale d'unilatéralisme dans la conduite des alliances et coalitions – les choses ne se font pas et l'accord minimal entre les puissances se fait sur le plus petit dénominateur commun : « *We agree to disagree* ». Si les États-Unis n'avaient pas pris l'initiative et exercé de fortes pressions sur les uns et fait valoir aux autres leurs solides arguments, il est à craindre que les Talibans seraient encore au pouvoir à Kaboul, avec des bases d'Al Qaida sur le territoire afghan. Le Conseil de sécurité se réunirait pour appeler les Talibans à la coopération internationale, les menaces de sanctions économiques s'accompagnant d'appel réitéré au « dialogue des civilisations ».

Le cas de l'Irak est plus discutable, l'administration Bush ayant privilégié un passage en force sur le plan diplomatique plutôt que de prendre le temps de préparer le terrain à une intervention armée, si nécessaire, quitte à reporter les échéances de quelques mois. Assurément, un usage plus tempéré de l'unilatéralisme eût été préférable. L'uchronie est un exercice délicat mais on peut cependant penser que le strict respect du multilatéralisme n'aurait fait que prolonger la domination de Saddam Hussein et, concomitamment, l'embargo qui frappait l'Irak, contrebalancé par les délices et poisons de l'accord « Pétrole contre nourriture ». Dans cette même aire géostratégique, le déroulement de la crise iranienne et l'enlisement des négociations entre les Six (Occidentaux d'une part, Russie et Chine de l'autre) montrent bien que les pratiques multilatérales peinent à relever les défis les plus existentiels et ne permettent guère d'autres politiques que celles du *statu quo* et du fait accompli.

Sur un plan plus général, la mise en perspective de l'opposition binaire entre les « vices » supposés de l'unilatéralisme et les « vertus » contraires du multilatéralisme a ses limites. L'histoire des relations internationales fait alterner des phases d'unilatéralisme et de multilatéralisme, en fonction du schéma suivant : « L'unilatéralisme marque le monde de son empreinte ; le multilatéralisme en gère et corrige les conséquences, puis se révèle ensuite impuissant, et ainsi de suite » (6). Si les décisions et pratiques unilatérales sont inhérentes aux phénomènes de puissance, le multilatéralisme lui-même n'échappe pas à ces logiques politiques, au sens le plus substantiel du terme. Autrement dit, ce n'est pas la grâce divine ou l'envahissement de la compassion qui explique le passage, dans la séquence historique qui suit la période d'unilatéralisme, à des pratiques diplomatiques plus multilatérales. L'acteur géostratégique global en position hégémonique finit inévitablement par éprouver les limites de son emprise sur les êtres et les choses ; dans la durée,

les stratégies de puissance les plus cohérentes passent donc par la définition de cadres collectifs, le multilatéralisme se révélant être la poursuite d'ambitions conçues de manière unilatérale par l'introduction d'autres pratiques diplomatiques. Ainsi, les difficultés de « gestion » du conflit irakien ont-elles conduit les États-Unis à recourir à une forme de « multilatéralisme à la carte », selon l'expression de Richard Haas : « Multilatéral si possible, unilatéral si nécessaire ».

Malaise dans la civilisation

Revenons à la présente séquence géopolitique : la diplomatie de « la main tendue », prônée et pratiquée par Barack Obama. Certains qui, voici quelques mois, embouchaient avec une passion non feinte les trompettes de la renommée commencent à émettre des critiques sur un ton distancié, se gardant toutefois de revenir sur leurs propres diagnostics et thérapeutiques. Humain, trop humain. Par principe, nous nous défierons des « notaires » de la géopolitique qui arrivent lorsque la messe mortuaire est dite, pour ouvrir le testament et dresser l'inventaire des biens et créances. Plus encore de l'hypercriticisme, du mauvais esprit et des ricanements. Force est pourtant de constater que le reconditionnement de la politique étrangère – le *Smart Power* de Madame Clinton –, se heurte à la force des choses, ce fond obscur qui résiste aux bonnes intentions et aux déclarations philanthropiques. C'est ce dont traite Freud, sur un mode profane et par là même prosaïque, dans son « *Malaise dans la civilisation* ».

Le raisonnement qui sous-tend la diplomatie Obama est le suivant : les États-Unis, et par transfert George W. Bush, sont à l'origine d'une large partie des maux qui frappent l'humanité ; il leur revient d'adresser des signaux positifs pour faire « bouger » les lignes. Concrètement, la détente avec l'Iran était censée déverrouiller un certain nombre de situations et enclencher un cercle vertueux sur plusieurs théâtres géopolitiques. En mal de reconnaissance, les dirigeants iraniens étaient censés se satisfaire de gratifications symboliques et d'un statut régional rehaussé, moyennant l'arrêt de la course au nucléaire (la volonté de puissance et le jusqu'au boutisme des dirigeants iraniens a été sous-estimé). Dès lors, le déploiement de systèmes antimissiles en Europe perdait sa raison d'être, ce qui permettait de tendre la main en parallèle à Moscou. En retour, l'amélioration des relations américano-iraniennes devait entraîner un apaisement des tensions au Proche-Orient, Téhéran freinant les ardeurs du Hezbollah et du Hamas, et convaincre les dirigeants israéliens de lâcher du lest vis-à-vis de l'Autorité palestinienne.

Cette belle ordonnance intellectuelle n'a pas produit les effets attendus. Le régime islamique iranien s'est durci plus encore et Mahmoud Ahmadinejad multiplie les agressions verbales jusque dans l'enceinte des Nations unies (7). En guise de réponse à la politique de la main tendue et de préalable à une reprise du « dialogue » (!), il lance de nouvelles salves de missiles (8). Pour se concilier Moscou, l'administration Obama a néanmoins relativisé la menace nucléaire iranienne, plus précisément la portée de ses missiles, et remis le projet de troisième site de la *Missile Defense* en Europe. Les choix évoqués par le Pentagone pour remplacer ce projet – des plates-formes navales et des systèmes plus « légers » en Méditerranée, en Turquie et en Europe du Sud-Est, éventuellement complétés par des missiles à moyenne portée en Europe centrale – sont techniquement défendables mais il ne faut pas négliger la dimension morale et symbolique de cette décision.

Le Tao de la géopolitique

A Moscou comme dans d'autres capitales, elle est perçue comme un acte de faiblesse. Le Kremlin n'a apporté aucune contrepartie, sinon le droit pour les États-Unis et l'OTAN de faire transiter du matériel non-militaire sur son territoire et dans son espace aérien, à destination de l'Afghanistan. De possibles sanctions à l'encontre de Téhéran sont vaguement mentionnées, à titre d'options parfois nécessaires, et la Russie maintient une ligne de confrontation avec les pays de l'espace ex-soviétique qui aspirent à exercer la plénitude de leur souveraineté (Géorgie et Ukraine, notamment). Quant à la Chine, elle reste hostile à l'adoption de nouvelles sanctions internationales à l'encontre de l'Iran et il serait faux de penser que sa diplomatie « onusienne » restera encore

longtemps dans le sillage de la Russie. Quand bien même Moscou changerait sa ligne de conduite et remettrait en cause son étroit partenariat avec Téhéran, il resterait l'obstacle chinois. Heurs et malheurs du multilatéralisme...

Il serait certainement réducteur de voir dans la diplomatie Obama un simple sous-produit du multiculturalisme, de la haine de soi et de l'anti-occidentalisme, quand bien même nombre des soutiens spontanés à la personne et à la diplomatie d'Obama, des deux côtés de l'Atlantique, peuvent s'expliquer ainsi. La rhétorique du président américain recèle un art de la manœuvre, avec pour objectif de contourner les obstacles et de débloquer les situations sur lesquels la grande stratégie américaine achoppe. Le vote par le Conseil de sécurité des Nations unies d'une résolution sur le « monde post-nucléaire », pour ouvrir un espace de manœuvre au milieu de pays « non-alignés » et hostiles à la suprématie occidentale, s'inscrit dans une vision simultanément globale et précise des enjeux stratégiques et des voies-et-moyens de les atteindre.

Toutefois, les réalités géopolitiques ne s'alignent pas sur les chaînes de raisonnement serrées de dirigeants rompus aux techniques discursives et aux études de cas. Une fois que les choix politico-stratégiques ont été posés et le cap fixé, l'affrontement est similaire à un long bras de fer : il faut tenir, tout simplement, et nul raisonnement sophistiqué ou vision futuriste ne peut faire l'économie de cette épreuve des volontés. En Afghanistan comme en Irak, on avance ou on recule. En Europe centrale et orientale, face aux ambitions russes, soit les États-Unis et l'Occident soutiennent les aspirations des libres nations ou bien ils en viennent à accepter une sphère de contrôle russe, au risque de déstabiliser les alliances et de voir se reconstituer une menace globale à l'Est qui, de fait, n'est pas encore unifiée et immédiate. L'intuition des rapports de force, la saisie des dynamiques à l'œuvre et le sens de la décision – toutes choses qui relèvent du « Tao » de la géopolitique – ne sont pas solubles dans le multilatéralisme global et autres abstractions déréalissantes.

Jean-Sylvestre MONGRENIER

(1) Robert Cooper, *La fracture des nations. Ordre et chaos au XXI^e siècle*, Denoël, 2004.

(2) Cet exceptionnalisme euro-bruxellois explique en partie la satisfaction avec laquelle la « construction européenne » est présentée comme *sui generis*. Les « pères fondateurs » de l'Europe avaient en mémoire la Chrétienté médiévale et le Saint Empire ; ils ne péchaient pas par rationalisme constructiviste en prétendant faire de l'Europe un pur produit de la raison, délestés des héritages historiques et culturels qui fondent en propre l'Ancien Monde et les « Europe(s) » d'outre-mer.

(3) Sur l'erreur philosophique de l'« État-monde » et l'universalisme problématique de la cité, voir Leo Strauss, « Sur la Guerre des Péloponnésiens et des Athéniens de Thucydide », in *La Cité et l'Homme*, Agora, 1987.

(4) Rappelons la décision de Washington, annoncée le 17 septembre 2009, de renoncer au troisième site de la *Missile Defense* en Europe centrale, du moins dans son modèle actuel (des antimissiles à courte et moyenne portée pourraient être déployés, en plus des systèmes déployés à la périphérie sud et sud-est de l'Europe).

(5) Voté en 1974, le *Trade Act* prévoit une série de mesures pour préserver les secteurs d'activités victimes de la concurrence dont l'article 301 qui confère une large liberté d'action à la présidence en ce domaine. En 1988, le « Super 301 » établit une liste de pays largement excédentaires avec les États-Unis et permet la mise en œuvre de mesures de rétorsion en cas de concurrence déloyale. L'idéal du *Fair Trade* prend le pas sur celui du *Free Trade*. Cela dit, les États-Unis continuent à jouer leur rôle d'acheteur en dernier ressort. En témoigne leur déficit commercial, particulièrement avec la Chine.

(6) Nicolas Tenzer, « Unilatéralisme contre multilatéralisme, un faux débat ? », *Le Figaro*, 14 avril 2004.

(7) Le soir même du discours de Barack Obama, les propos de Mahmoud Ahmadinejad sur « la petite minorité » qui veut « dominer la politique, l'économie et la culture de larges parties du monde par ses réseaux compliqués », allusions clairement judéophobes, conduisaient une vingtaine de délégations, principalement occidentales, à quitter la salle. A juste titre, les délégations du Canada et d'Israël avaient anticipé cette triste logomachie et n'étaient pas présentes. Le 27 septembre suivant, Téhéran a procédé à trois tirs de missiles courte portée et le test de vecteurs à plus longue portée devrait suivre. Le 1^{er} octobre, les Six (les Cinq du Conseil de sécurité et l'Allemagne) rencontreront la délégation iranienne pour discuter du nucléaire.

(8) Le 27 septembre 2009, Téhéran a procédé à trois tirs de missiles à courte portée et le test de vecteurs à plus longue portée devrait suivre. Le 1^{er} octobre, les Six (les Cinq du Conseil de sécurité plus l'Allemagne) rencontreront la délégation iranienne pour discuter du nucléaire.