

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS : <i>Olivier Delas, Olivier Bichsel et Baptiste Jouzier</i>	IX
--	----

Section liminaire : Multilatéralisme : conceptions et fondements

1 – RELATIONS INTERNATIONALES CONTEMPORAINES ET MULTILATÉRALISME – <i>Marie Bernard-Meunier</i>	15
2 – PERSPECTIVE HISTORIQUE DE LA DIPLOMATIE MULTILATÉRALE – <i>Pierre Colautti</i>	23
3 – MULTILATÉRALISME, INTERDÉPENDANCE, MONDIALISATION : CONVERGENCES ET DIVERGENCES – <i>Michèle Rioux</i>	35

PARTIE I

Multilatéralisme menacé : vers la confrontation des multilatéralismes ?

Section I : Confrontation des multilatéralismes

4 – EUROPE, RELATIONS SINO-AMÉRICAINES : LE FUTUR DU MULTILATÉRALISME EN ÉTAU ? – <i>Jean Zwahlen et Olivier Bichsel</i>	49
5 – VISION CHINOISE DU MULTILATÉRALISME – <i>Zhan Su</i>	75
6 – UNION EUROPÉENNE ET MULTILATÉRALISME : ENTRE VALEURS ET INTÉRÊTS – <i>Hugo Flavier</i>	89
7 – DE LA COEXISTENCE À L'INDIFFÉRENCE. LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL ET LES ACCORDS RÉGIONAUX – <i>Christian Deblock</i>	109

**Section II : Une pandémie révélatrice
d'une crise du multilatéralisme**

8 – UNE RÉPONSE MULTILATÉRALE DÉCEVANTE FACE À LA CRISE DE LA COVID-19 ? – <i>Raoul Delcorde</i>	125
9 – RÉACTION DE L'UNION EUROPÉENNE À LA PANDÉMIE DE COVID-19 : ENTRE DÉSORGANISATION ET INTÉGRATION – <i>Roberto Angrisani et Sébastien Platon</i>	133
10 – IMPACT DE LA COVID-19 SUR LE MULTILATÉRALISME MILITAIRE – <i>Richard Giguère</i>	155
11 – FACE À LA CRISE DE LA COVID-19, UN MULTILATÉRALISME ABSENT ? – <i>Yves Tiberghien</i>	167

PARTIE II

Indispensable multilatéralisme

**Section I : Au-delà du commerce,
des enjeux globaux en mal de multilatéralisme**

12 – ENJEUX MIGRATOIRES : L'INÉLUCTABLE RENFORCEMENT DE L'APPROCHE MULTILATÉRALE – <i>Baptiste Jouzier</i>	185
13 – QUEL MULTILATÉRALISME POUR L'ACTION HUMANITAIRE INTERNATIONALE AU TEMPS DE LA COVID-19 : REPENSER LA SOLIDARITÉ DANS LA COHÉRENCE – <i>Mulry Mondélice</i>	209
14 – UNE DÉPENDANCE À RELATIVISER : VERS DE NOUVELLES CHAÎNES DE VALEUR MONDIALES ? – <i>Corinne Vadcar</i>	223
15 – VERS UNE GESTION MULTILATÉRALE DES FONDS MARINS ? – <i>Frédéric Schneider</i>	235

**Section II : Renforcement de la réponse multilatérale
face aux enjeux environnementaux**

16 – ET SI LE PACTE MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT PRENAIT LA FORME D'UNE SIMPLE DÉCLARATION : UN CHEVAL DE TROIE POUR UNE MEILLEURE MISE EN ŒUVRE DES NORMES ENVIRONNEMENTALES ? – <i>Geneviève Dufour</i>	249
17 – CHANGEMENTS CLIMATIQUES : UN MULTILATÉRALISME EN MUTATION ? – <i>Géraud de Lassus Saint-Geniès</i>	267
18 – HYDRE SANS TÊTE : LE PARADOXE DE L'ACTION CLIMATIQUE MONDIALE – <i>Hugo Séguin</i>	277
19 – PERSPECTIVES ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE MULTILATÉRALE EN ARCTIQUE – <i>Pauline Pic</i>	291

**Section III : Quel multilatéralisme
pour les défis sécuritaires ?**

20 – CYBERCRISES, NOUVELLES MENACES INTERNATIONALES : QUELLES RÉPONSES MULTILATÉRALES ? – <i>Bertrand Warusfel</i>	309
21 – NÉCESSAIRE RÔLE GÉOSTRATÉGIQUE MULTILATÉRAL DE L'UNION EUROPÉENNE – <i>Stefano Felician Beccari</i>	325
22 – L'OTAN PEUT-ELLE ENCORE AVOIR UN RÔLE MULTILATÉRAL ? – <i>Anessa L. Kimball</i>	343
23 – QUEL AVENIR POUR LE MULTILATÉRALISME, L'UNION EUROPÉENNE ET LA DIPLOMATIE DES SOMMETS FACE AUX ENJEUX DE SÉCURITÉ ? – <i>Chantal Lavallée</i>	357

PARTIE III

**Quelles perspectives pour l'avenir
du multilatéralisme au XXI^e siècle ?**

**Section I : Vers une redistribution
des rôles multilatéraux ?**

24 – RETOUR DE LA RUSSIE DANS LE MULTILATÉRALISME ? – <i>Yann Breault</i>	375
25 – L'INDE ET SON VOISIN CHINOIS : DES ENJEUX SÉCURITAIRES STRUCTURANTS – <i>Serge Granger</i>	389
26 – MULTILATÉRALISME INCERTAIN DE L'ASEAN DANS LA SÉCURITÉ EN ASIE DU SUD-EST – <i>Gérard Hervouet</i>	401

**Section II : Vers une reconfiguration
du multilatéralisme ?**

27 – RÉGIONALISME ÉCONOMIQUE : UNE SOLUTION INSUFFISANTE À LA PANNE DU MULTILATÉRALISME – <i>Richard Ouellet</i>	417
28 – PROFITER DE LA CRISE DU SYSTÈME MULTILATÉRAL DE LIBRE-ÉCHANGE POUR CONCEVOIR UN MODÈLE DE LIBRE-ÉCHANGE SOUTENABLE – <i>Nicolas Levrat et Yuliya Kaspiarovich</i>	433
29 – TRANSITION HÉGÉMONIQUE ET CRISE DU MULTILATÉRALISME – <i>Stéphane Paquin</i>	447
30. MULTILATÉRALISME À L'OMBRE DE LA PUISSANCE – <i>Bertrand Badie</i>	459

AVANT-PROPOS

Olivier Delas, Olivier Bichsel et Baptiste Jouzier

Les difficiles, voire impossibles réactions internationales face à la pandémie de Covid-19, qui a imposé au monde un confinement jamais vu, ont suscité bon nombre de critiques à l'égard des institutions multilatérales. Plusieurs écrits y ont vu la fin du multilatéralisme ou tout au moins la nécessité de repenser ce dernier pour le futur. Durant les premières semaines de cette crise sanitaire, le repli des États sur eux-mêmes n'a eu d'égal que la paralysie des institutions ou forums multilatéraux, dont pourtant la raison d'être est généralement une gestion ou réaction coordonnée des États face à des problématiques internationales. Bien évidemment, loin d'en être la cause, cette crise de la Covid-19 est en fait le révélateur d'un mal-être profond que traverse le multilatéralisme depuis plusieurs années, l'idéal de coopération et de paix qu'il incarnait dans le monde d'après-Seconde Guerre mondiale semblant peu à peu s'être délité.

Le multilatéralisme se heurte aujourd'hui à deux obstacles : l'unilatéralisme de certains États, notamment des États-Unis, et une crise touchant les valeurs mêmes sur lesquelles reposent les relations multilatérales, alimentées par les populismes, qui semblent y trouver un terreau fertile. Les États-Unis s'engagent depuis plusieurs années sur la voie de l'unilatéralisme, qu'a résumé à l'extrême le slogan de campagne de l'administration Trump : *America First*. Dans le même temps, la Chine, quant à elle, tente d'élargir sa zone d'influence – notamment par sa Nouvelle Route de la soie – et d'affirmer son rôle dans le multilatéralisme, tout en tentant d'y importer ses propres valeurs. Face à cette nouvelle configuration de la scène internationale, l'Union européenne et le Canada cherchent quant à eux à se positionner de façon à assurer la pérennité d'un multilatéralisme, qu'ils prônent, et la vision qu'ils ont de celui-ci.

Ainsi, la crise de la Covid-19 ne peut à elle seule, du moins à très court terme, bouleverser l'équilibre mondial. Il est cependant tout aussi clair que cette pandémie agit comme un catalyseur, accélérant les transformations déjà en cours. Tel que l'affirme le haut représentant pour la politique extérieure et la politique de sécurité commune de

l'Union européenne, Josep Borrell, « le monde d'après est déjà là ». Cette crise nous invite non seulement à nous interroger sur les défis et menaces qui pèsent sur le multilatéralisme, mais également à repenser les fondements et modes opératoires sur lesquels il repose, alors qu'il semble le seul à même d'affronter les enjeux globaux contemporains et futurs auxquels nous sommes confrontés (sanitaires, humanitaires, climatiques, migratoires, sécuritaires, économiques, etc.).

Peut-être que les résultats de l'élection américaine et l'arrivée au pouvoir de l'administration Biden pourraient largement influencer sur la vigueur de l'ordre multilatéral. Depuis quelques décennies, les administrations américaines successives ont fait montre d'une grande méfiance, voire défiance, à l'égard de différents forums internationaux dont ils jugeaient qu'ils ne leur permettaient plus de protéger leurs intérêts. Ainsi, d'initiateur et de chef de file du multilatéralisme depuis l'entre-deux-guerres, les États-Unis semblent se distancier de celui-ci, allant parfois jusqu'à délaissier leur rôle de « leader international ». L'élection de Joe Biden a engendré beaucoup d'attentes quant au réinvestissement américain dans le multilatéralisme. Dès son arrivée, la nouvelle administration américaine semble vouloir donner des signes en ce sens, réintégrant immédiatement les États-Unis à l'Organisation mondiale de la santé et à l'accord de Paris. À l'égard de la Russie ou de l'Iran, cette administration semble également adopter une attitude plus volontariste, prompte à rassurer et à se rapprocher de ses alliés historiques. Ce n'est, évidemment, qu'une tendance qui se dessine et il faudra scruter avec attention le nouveau positionnement américain, dans cette conjoncture de remise en cause grandissante du multilatéralisme face à des enjeux globaux toujours plus prégnants. C'est dans ce contexte qu'une éventuelle reconfiguration de la méthode ou de l'ordre multilatéral interviendra.

Peut-être, également, que la prochaine décennie ne sera pas celle *du* multilatéralisme, mais *des* multilatéralismes. On observe depuis une dizaine d'années une fragmentation de la méthode initiale, remettant en cause la fonction globalisatrice du multilatéralisme de l'après-guerre. Le régionalisme est sans doute la manifestation principale d'ententes entre *like-minded countries*, une nécessité à un moment où les réactions hégémoniques grippent les mécanismes de coopération. Dès lors, à travers le régionalisme, les nouvelles puissances cherchent à créer et imposer *leur* multilatéralisme. Les puissants de ce monde – Chine, États-Unis et, d'une façon plus mesurée, l'Union européenne – n'ont plus l'exclusivité de l'hégémonie multilatérale. La Russie, l'Inde et le

Brésil font désormais partie du jeu, et comptent par la même occasion proposer leur multilatéralisme. Finalement, cela prouve que le multilatéralisme, peu importe sa forme, est un mécanisme nécessaire face aux enjeux globaux. Mais plus que jamais, nous sommes aujourd'hui à la limite entre l'ancien et le nouveau multilatéralisme, dans une démarche de reconfiguration de la méthode multilatérale.

Proposant un cadre de réflexion large et pluridisciplinaire sur le multilatéralisme contemporain et son possible futur, cet ouvrage commence d'abord par rappeler les conceptions et fondements du multilatéralisme (section liminaire). Le cadre posé, il s'intéresse aux différentes menaces actuelles du système multilatéral (partie I). Que ce soit à travers une confrontation grandissante des différentes conceptions multilatérales, ou une crise sanitaire mondiale ayant, semble-t-il, paralysé la réponse multilatérale, il semblerait aujourd'hui que la vision traditionnelle du multilatéralisme soit de plus en plus contestée. Face à cette menace, l'ouvrage entend rappeler l'importance et l'inévitabilité du multilatéralisme dans un monde de plus en plus internationalisé, dans lequel les enjeux globaux dépassent largement le seul cadre étatique (partie II). Il propose une présentation des différents enjeux globaux aujourd'hui en manque criant de réponses multilatérales efficaces, ainsi que des différents renforcements de ces réponses actuellement réfléchis, notamment dans les domaines environnementaux et sécuritaires. Finalement, dans une dernière partie plus prospective, cet ouvrage se propose de réfléchir sur les grandes tendances actuelles de reconfiguration de la méthode multilatérale (partie III).

Nous présentons nos remerciements les plus sincères à l'ensemble des auteures et des auteurs de cet ouvrage, dont l'investissement est d'autant plus remarquable que ce dernier a été réalisé dans une période d'incertitude prolongée en raison des conditions sanitaires. Grâce à ces derniers, le présent ouvrage apporte une contribution importante aux réflexions contemporaines indispensables sur la place du multilatéralisme dans le monde de demain. Cette publication n'aurait pu être envisagée sans le concours du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (C.R.S.H.) et son programme Connexion. Nous leur exprimons toute notre gratitude et nous les remercions pour leur soutien. Nous avons également une pensée toute particulière pour le Pr. François Crépeau, qui nous fait une fois de plus l'honneur de nous recevoir dans sa collection « Mondialisation et droit international » chez Bruylant. C'est également l'occasion d'adresser toute notre gratitude aux éditions Bruylant-Larcier et à toute son équipe, qui non

seulement cette année encore nous renouvellent leur confiance mais ont accepté de publier en un temps record pour répondre à l'actualité du sujet. Il ne nous reste plus qu'à vous souhaiter une agréable lecture qui, nous l'espérons, contribuera à vos analyses et réflexions sur l'état actuel et futur du multilatéralisme.

Section liminaire : Multilatéralisme : conceptions et fondements

1 – RELATIONS INTERNATIONALES CONTEMPORAINES ET MULTILATÉRALISME

Marie Bernard-Meunier

Ancienne ambassadrice du Canada à l'UNESCO, aux Pays-Bas et en Allemagne.

Le multilatéralisme n'est pas à l'origine et ne représente toujours pas le cœur des relations internationales. Le bilatéralisme est, de loin, le plus important vecteur de dialogue entre États. Sous des formes multiples et variées, tous les pays entretiennent des relations bilatérales et en font généralement l'essentiel de leur politique étrangère. Pour réussir à appréhender le rôle et la place du multilatéralisme, il faut d'abord se tourner vers ce qui l'a précédé et qui prospère toujours : le bilatéralisme.

I. – Bilatéralisme

Les relations bilatérales que les États entretiennent sont souvent dictées par l'histoire et la géographie et elles ont généralement pour but d'assurer leur sécurité et leur prospérité. Le nombre et la nature des relations bilatérales varient grandement selon le poids des pays. Il n'y a pas de commune mesure entre les relations bilatérales entretenues par les États-Unis et celles entretenues par une île du Pacifique. Les États-Unis, c'est environ 185 ambassades dans le monde alors que certains pays n'en ont qu'une douzaine. Le Canada en a eu longtemps 120 – aujourd'hui probablement un peu moins – et la France aux alentours de 160.

La nature des relations bilatérales varie, elle aussi, grandement. Elles vont du plus simple au plus complexe. Certaines peuvent être de nature essentiellement commerciale, d'autres axées sur des programmes d'aide au développement, mais en général une relation bilatérale est d'une plus grande complexité. À l'ambassade du Canada à Berlin, par exemple, il y avait à mon époque une quinzaine de sections couvrant autant de domaines : politique, économie, commerce, investissement, relations académiques, relations publiques, affaires consulaires, défense, immigration, coopération policière, renseignement, etc.

Comment se gèrent les relations bilatérales et comment peut-on maximiser leur impact ? Le défi est de taille, car la concurrence est féroce. En effet, sur la place de Berlin, de Paris ou de Washington, il y a au moins 150 ambassadeurs qui rêvent d'attirer l'attention du pays hôte, à savoir celle de ses élites politiques, intellectuelles, économiques ou culturelles. Il faut donc avoir une approche stratégique : avoir une vision claire des atouts dont on dispose et des objectifs que l'on poursuit ; savoir aussi clairement les atouts et les objectifs du partenaire potentiel. C'est la seule manière d'identifier les points de convergence possibles. Il faut aussi accepter le fait qu'une relation bilatérale fructueuse implique un investissement majeur de ressources humaines et financières, et ce dans la durée. Il faut enfin être en mesure de distinguer et de mettre à profit ses alliés dans son propre pays comme dans le pays qu'on convoite. On pense ici aux élus à tous les niveaux, aux expatriés, aux importateurs et exportateurs, aux investisseurs et aux universitaires qui ont fait de cette relation bilatérale l'objet de toute leur attention.

À la lumière de la description qui vient d'en être faite, combien de relations bilatérales substantielles un pays peut-il s'offrir ? Combien de pays ont les moyens d'entretenir un vaste réseau de relations de ce type ? On touche ici aux limites du bilatéralisme. Il y a des questions de moyens, mais il y a aussi des questions d'opportunité. Peut-on entretenir d'étroites relations avec deux pays qui ont, entre eux, des relations conflictuelles ? C'est l'histoire des relations du Canada avec le Cuba et les États-Unis ou de la France avec l'Iran et les États-Unis. Comment construire des relations mutuellement bénéfiques entre pays de taille trop inégale – le rapport de la souris à l'éléphant pour reprendre l'expression de l'ancien Premier ministre du Canada Pierre Elliott Trudeau lorsqu'il évoquait la relation entre les États-Unis et le Canada.

De ce bref survol du bilatéralisme on peut déjà conclure que les relations bilatérales supposent une ambition, une confiance en soi et des moyens considérables. Elles sont guidées par des intérêts clairement identifiés : assurer sa sécurité, accroître sa prospérité par la recherche de nouveaux marchés ou de nouveaux investissements et étendre son influence dans le monde en cherchant à être aimé, ou, sinon, à être craint. Enfin, elles sont toujours des relations de pouvoir qui passent par l'utilisation de moyens de pression politiques, économiques et parfois même militaires. Autant dire que ce n'est pas à la portée de tous. Le bilatéralisme est et restera le domaine privilégié des grandes puissances, voire des très grandes puissances.

Conformément au souhait exprimé d'appréhender le multilatéralisme en l'opposant au bilatéralisme, on peut d'ores et déjà poser que le multilatéralisme, c'est la concertation plutôt que la concurrence, la recherche du bien commun plutôt que la victoire du plus fort, l'ambition d'exercer une influence plutôt qu'un pouvoir, et le choix d'ajouter à la défense d'intérêts nationaux la défense de valeurs communes.

II. – Multilatéralisme

Tout comme le bilatéralisme, le multilatéralisme a ses spécificités, ses avantages et ses limites. Ses spécificités ont trait à sa diversité et à ses mécanismes de prise de décision. La diversité des institutions multilatérales s'observe à plusieurs niveaux. Certaines, comme les Nations unies ou l'Organisation mondiale du commerce, sont de véritables organisations internationales ouvertes à la participation de tous les États de la planète. Il existe en parallèle tout un réseau d'organisations régionales implantées sur chaque continent. On peut citer l'exemple de l'Union européenne, de l'ASEAN ou de l'Union africaine. Ces organisations ont acquis une importance croissante depuis l'avènement de la mondialisation comme si les États se sentaient plus vulnérables dans un monde sans frontières et ressentaient le besoin de tisser des liens plus étroits avec leurs plus proches voisins appartenant à une même aire géographique et culturelle.

Il faut aussi distinguer les organisations à caractère politique, comme les Nations unies, des organisations à caractère économique, comme l'O.C.D.E., ou à caractère technique, comme l'Organisation internationale du travail ou l'Union internationale des télécommunications. Il faut enfin dissocier les organisations à vocations multiples, comme l'Union européenne, des organisations à vocation unique, comme l'Agence internationale de l'énergie atomique.

Au-delà de leur diversité, les organisations internationales se distinguent par leurs mécanismes de prise de décision. Le principe général est celui d'un pays, une voix. Les décisions se prennent parfois à l'unanimité, mais le plus souvent à la majorité simple ou à la majorité qualifiée, par exemple à une majorité des deux tiers. Il existe des votes pondérés qui accordent un poids plus important aux voix de certains États qui, pour reprendre l'expression de George Orwell, sont plus égaux que d'autres. C'est le cas, par exemple, dans les institutions de Bretton Woods – le F.M.I. et la Banque mondiale – où le poids du vote d'un État est proportionnel au niveau de ses contributions. Il existe

aussi des droits de veto – comme au Conseil de sécurité des Nations unies(1) – mais ce qui fait sans doute l'originalité de la prise de décisions dans les enceintes multilatérales, c'est la règle du consensus. Il ne faut pas confondre consensus et unanimité. L'unanimité se révèle lorsque tout le monde est d'accord et vote dans le même sens. Le consensus, en caricaturant à peine, se matérialise lorsque ceux qui ne sont pas d'accord acceptent de se taire. C'est le fruit d'une démarche plutôt laborieuse où chacun expose son point de vue, soulève des objections, propose des amendements pour finalement battre en retraite et privilégier une avancée collective. On se rallie, avec plus ou moins de grâce, pour qu'une décision puisse être prise et qu'on puisse aller de l'avant. C'est la reconnaissance d'une responsabilité commune pour le bien commun. À l'époque conflictuelle où nous vivons, on ne peut que regretter que la culture du consensus qui prévaut dans les institutions multilatérales ne soit pas plus largement répandue dans nos sociétés et dans toutes nos institutions.

*
* *

Les avantages du multilatéralisme sont nombreux. Les institutions multilatérales sont, au premier chef, des lieux de parole et de concertation. Avec la montée de la violence à laquelle on assiste, il faut déjà se réjouir qu'elles existent. Un dialogue sans fin vaudra toujours mieux qu'un conflit armé. Les forums internationaux cependant ne sont pas que des lieux de parole et de concertation, ils sont aussi l'expression d'une forme de solidarité entre nations. Ainsi, la création de l'O.C.D.E. visait la mise en œuvre du plan Marshall pour la reconstruction d'un continent européen laissé en ruine par la Seconde Guerre mondiale, et les élargissements successifs de l'Union européenne ont toujours eu pour objectif ultime le rattrapage économique et politique des États du sud ou de l'est de l'Europe. Contrairement à une idée reçue, les institutions internationales et notamment les agences spécialisées des Nations unies ont un impact réel et majeur dans la vie quotidienne des gens : il suffit de rappeler ici le rôle du Programme alimentaire mondial ou celui du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

(1) Notons que le veto n'est exercé que par les membres permanents du Conseil auxquels on a accordé une capacité de blocage. On peut le regretter, mais ne réécrivons pas l'Histoire : sans l'octroi d'un droit de veto, les Nations unies n'auraient jamais vu le jour. Cela n'interdit pas de rêver à une évolution dans l'exercice de ce droit.

Les organisations multilatérales ont aussi vocation à incarner ce que l'on appelle la « communauté internationale » qui n'existe vraiment qu'à travers elles. Lorsque l'on dit que la communauté internationale condamne telle intervention ou se porte au secours de telle population, on se réfère toujours à une décision prise au sein d'une enceinte internationale. Cela n'enlève rien au rôle essentiel que jouent les organisations non gouvernementales dans les situations de crise. Si ces organisations peuvent incarner une forme de conscience internationale et si certaines d'entre elles ont fait depuis longtemps la preuve de leur efficacité, elles ne peuvent prétendre représenter elles-mêmes la communauté internationale.

L'existence d'institutions internationales, et ce n'est pas le moindre des avantages du multilatéralisme, garantit à chaque État une place à table et une tribune pour s'exprimer. Le meilleur exemple est celui de l'Assemblée générale des Nations unies, où chaque année tous les chefs d'État ou de gouvernement ont la possibilité d'exposer leur vision du monde et de mettre en valeur leur pays.

Avant de conclure cette énumération des avantages du multilatéralisme, il faut insister lourdement sur ce qui est sans doute sa contribution essentielle, à savoir la capacité des institutions multilatérales à générer du droit. Pour tous les pays qui n'ont ni le poids ni les moyens d'imposer leur propre loi, il est impératif de trouver la meilleure façon de s'assurer que la même loi s'applique à tous. La solution réside dans le développement du droit international et c'est ce à quoi s'emploient plusieurs institutions multilatérales : fixer ensemble des règles communes, des normes, des « règles du jeu » qui s'appliqueront à tous. Les domaines couverts sont presque sans limites. Ils vont du droit de la mer aux droits de la personne, du droit de l'environnement au droit commercial, en passant par le droit de propriété intellectuelle ou le droit de l'aviation civile.

*
* *

Les limites du multilatéralisme sont aussi claires que peuvent l'être ses avantages. Ces limites tiennent souvent à la nature même des institutions multilatérales : la nécessité de travailler dans plusieurs langues, l'obligation d'avoir une représentation géographique équitable à tous les niveaux et le défi de devoir agir à l'échelle de la planète ou au moins à celle d'un continent. À toutes ces contraintes s'ajoute

la susceptibilité des États qui appellent la coopération internationale de leurs vœux, mais sursautent à la moindre évocation d'un accroc potentiel à leur souveraineté nationale. Dans ces conditions, rien ne peut être accompli facilement ou rapidement. Les négociations qui s'éternisent et les compromis arrachés presque de force au petit matin sont le pain quotidien de toutes les institutions internationales. Elles ont aussi en commun un manque criant de moyens humains et financiers. Deux exemples éloquents : l'UNESCO dispose d'un budget comparable à celui d'une université canadienne de bon niveau. Or, on s'attend à ce que l'UNESCO, à travers l'éducation, la science et la culture, édifie dans l'esprit des hommes les défenses de la paix ! Autre exemple, la Commission européenne, qu'on dit pléthorique, compte en réalité moins de fonctionnaires que la Ville de Paris.

Les institutions multilatérales sont aussi contraintes par les possibilités de blocage qui existent dans leurs statuts et dont les États n'hésitent pas à se prévaloir. Le droit de veto des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies a déjà été évoqué, mais il existe aussi de réelles possibilités de blocage à la portée de tous les États. Le blocage n'est souvent que temporaire, mais il suffit parfois à compromettre l'adoption de textes importants ou la mise en œuvre de projets tout aussi importants. L'Union européenne nous fournit très régulièrement des exemples de ce type de blocage. C'est la Pologne et la Hongrie qui refusent de soutenir le plan de relance si on continue à les « persécuter » sur la question de l'État de droit. C'est Chypre qui n'accepte pas de condamner la Biélorussie si on ne condamne pas d'abord la Turquie pour ses opérations en Méditerranée orientale.

Dernier point, la recherche du bien commun au sein des organisations internationales n'empêche pas la poursuite d'intérêts particuliers. Les tentatives de noyautage par les grandes puissances ne datent pas d'hier. Ceux qui s'indignent aujourd'hui du comportement de la Chine à l'Organisation mondiale de la santé doivent garder à l'esprit ce que les États-Unis et d'autres ont fait ailleurs depuis toujours.

En conclusion, on peut considérer que si le bilatéralisme est le royaume des grandes puissances, le multilatéralisme, lui, est le royaume, ou au moins le terrain privilégié, des puissances moyennes dont font partie le Canada et l'immense majorité des pays de l'U.E. À travers les institutions multilatérales, ces pays parviennent à avoir un impact universel sans avoir à y mettre les moyens humains et financiers qu'exigent les relations bilatérales. Dans le cas de l'Union européenne, il est intéressant de constater que son ambition, à terme, est de réussir

à peser dans les affaires du monde, comme une grande puissance, et de pouvoir traiter d'égal à égal avec les autres grandes puissances. Se détournera-t-elle ce jour-là du multilatéralisme pour privilégier les relations bilatérales ? Qui peut dire de quoi demain sera fait.

2 – PERSPECTIVE HISTORIQUE DE LA DIPLOMATIE MULTILATÉRALE

Pierre Colautti

Candidat au doctorat au département de science politique de l'Université Laval
et chercheur émergent au Réseau d'analyse stratégique (R.A.S.).

Les États démocratiques occidentaux se sont engagés après la fin du second conflit mondial dans la construction d'un ordre international édifié autour de relations ouvertes et fondé sur des règles⁽²⁾. Organisé autour d'institutions multilatérales et d'alliances de sécurité, cet ordre libéral a assuré à ces États un environnement stable permettant à leur économie de prospérer. C'est d'ailleurs dès le début des années 1940, au cours des discussions entre les administrations américaines et britanniques pour établir ce nouvel ordre mondial, que le terme « multilatéralisme » est apparu⁽³⁾. Le personnel chargé de la planification d'après-guerre entendait ainsi rompre avec le nationalisme et l'isolationnisme économique censés accroître les conflits internationaux et construire à la place un système où les États collaborent collectivement dans le but d'améliorer leur niveau de vie et leur sécurité économique⁽⁴⁾. Toutefois, si les réflexions portaient sur des considérations principalement économiques, la finalité du projet libéral semblait également politique. En effet, l'objectif était d'assurer l'établissement d'un environnement international stable à travers des mécanismes et des pratiques qui veilleraient à garantir la paix⁽⁵⁾. L'instabilité politique et stratégique n'aurait en effet pas rendu possible la mise en place d'un tel projet économique. C'est pourquoi des pratiques collectives et des institutions multilatérales devaient être chargées de prévenir et régler les conflits, et ce par la collaboration entre acteurs.

Concrètement, le multilatéralisme est une forme de diplomatie qui implique plus de deux acteurs. La diplomatie – multilatérale – est une méthode par laquelle les États, par l'intermédiaire d'agents dédiés,

(2) G. N. IKENBERRY, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2011.

(3) R. N. GARDNER, *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, New York, Expanded edition, McGraw-Hill Book Company, 1969.

(4) *Ibid.*, p. 53.

(5) *Ibid.*, p. 382.

entretiennent des relations mutuelles, collaborent entre eux et effectuent des transactions politiques, économiques et juridiques(6). Pour le diplomate Harold Nicolson, la diplomatie doit être distinguée de la politique étrangère puisqu'elle représente un moyen et une méthode au service de cette dernière. Selon lui, « elle vise, par le recours à la raison, à la conciliation et à l'échange d'intérêts, à prévenir les conflits majeurs entre États souverains »(7). Toutefois, si le multilatéralisme se retrouve donc au cœur du projet libéral et de l'ordre international instauré depuis le milieu du XIX^e siècle, sa pratique est plus ancienne.

I. – Essor du multilatéralisme

Les sociétés ont eu recours à la diplomatie multilatérale dès que le besoin d'un tel dialogue s'est fait ressentir. Ainsi, le multilatéralisme a été une pratique courante dans l'Antiquité. Les cités-États grecques menaient généralement leurs relations extérieures non pas de manière isolée mais par l'intermédiaire d'alliances ou de ligues(8). Ces alliances multilatérales(9) créées au cours du VI^e siècle avant notre ère visaient à assurer la sécurité et maintenir la paix dans la région(10). En 420 av. J.-C., le traité d'alliance entre les Athéniens, Argives, Mantincans et Éléens comprenait notamment la disposition d'assistance mutuelle en cas d'agression extérieure envers l'un des membres(11). En outre, le retour à la paix n'était acté que lorsque tous les membres s'entendaient sur les modalités de celle-ci. D'autres initiatives étaient particulièrement institutionnalisées, à l'exemple de la Seconde Confédération athénienne (378-355 av. J.-C.). Lorsque Sparte a inspiré de la crainte au sein des autres cités-États, un réseau d'alliances s'est peu à peu constitué autour d'Athènes. Les États jouissaient d'une liberté et

(6) J. P. MULDOON JR, « Introduction », in J. P. MULDOON *e.a.* (éd.), *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, New York, Routledge, 2018, p. 4.

(7) Cité dans P. KERR et G. WISEMAN, « Introduction », in P. KERR et G. WISEMAN (éd.), *Diplomacy in a Globalizing World. Theories and Practices*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 6. Citation traduite par l'auteur.

(8) A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue between States*, Londres, Routledge, Taylor & Francis e-Library, 2005 (1991), p. 77.

(9) Le terme *epimachia* désigne une alliance purement défensive tandis que le terme *symmachia* décrit une alliance aussi bien offensive que défensive. La distinction entre les deux types d'alliance n'a pas toujours été claire.

(10) R. COHEN, « Diplomacy through the Ages », in P. KERR et G. WISEMAN (éd.), *Diplomacy in a Globalizing World. Theories and Practices*, *op. cit.*, p. 27 ; K. HAMILTON, et R. LANGHORNE, *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory, and Administration*, Londres, Taylor & Francis, 2011, p. 16.

(11) F. E. ADCOCK et D. J. MOSLEY, *Diplomacy in Ancient Greece*, Londres, Thames and Hudson, 1975, p. 192.

d'une autonomie totales, quelle que soit d'ailleurs la nature de leur régime politique, et devaient se porter mutuellement assistance lorsque l'un des membres était attaqué(12). Selon Frank E. Adcock et Derek Mosley, les mécanismes de consultation et de prise de décision de la Confédération ont fait l'objet d'une attention particulière :

A common-council, or syndrion, of all the allies of Athens was constituted at Athens. All members were represented by their own syndroi, and irrespective of the number of representatives which a state supplied it had one vote. Athens, as the accepted leader, remained outside the syndrion, and so the alliance functioned as what may be called a bi-cameral institution(13).

En dépit de ces alliances, cette pratique ne suffisait pas pour garantir une paix durable dans la région. Les grandes cités grecques ainsi que la Perse ont ainsi convenu de convoquer des congrès politiques au cours desquels les personnes habilitées par leur État se réunissaient pour discuter et fixer des règles dans le but de pérenniser la paix(14). Huit congrès entre 392 et 367 av. J.-C. ont été nécessaires pour établir une paix générale dans le monde grec, plus connu sous le nom de *King's Peace*(15).

La pratique de la diplomatie multilatérale telle qu'exercée pendant l'Antiquité a largement inspiré la diplomatie moderne au cours du xv^e siècle(16). Ainsi, cela n'est pas anodin si celle-ci s'est d'abord développée au nord de l'Italie. Les cités-États italiennes adoptèrent tout d'abord de nouvelles pratiques diplomatiques qui s'inspiraient de celles des cités sumériennes ou grecques, pour gérer leurs relations et avancer leurs intérêts respectifs(17). Par la suite, les menaces extérieures à leur région, comme la Perse pour les cités grecques, la France ou les Sultans ottomans pour les cités italiennes, les encourageaient à collaborer et à œuvrer de manière multilatérale, notamment par la création d'alliances multilatérales(18). Cette coopération permettait aux cités de jauger régulièrement les intentions de leurs partenaires ainsi que leurs capacités militaires et économiques. Non seulement ces cités se livraient à une lutte pour la puissance mais elles redoutaient également la domination des autres(19). Dès lors, bien qu'il n'y avait

(12) *Ibid.*, pp. 240-241.

(13) *Ibid.*, p. 241.

(14) A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue between States*, *op. cit.*, p. 78.

(15) *Ibid.*

(16) R. COHEN, « Diplomacy through the Ages », *op. cit.*, pp. 25-30.

(17) J. BLACK, *A History of Diplomacy*, Londres, Reaktion Books, 2010, p. 17 ; M. S. ANDERSON, *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*, Londres, Routledge, 2014, pp. 1-2.

(18) J. BLACK, *A History of Diplomacy*, *op. cit.* ; M. S. ANDERSON, *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*, *op. cit.*, p. 3.

(19) A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue between States*, *op. cit.*, p. 88.

pas toujours un strict équilibre des puissances, les cités-États cherchaient consciemment à empêcher la concentration du pouvoir entre les mains d'un seul État ou coalition d'États.

Les grandes cités ressentaient par conséquent le besoin de recueillir plus intensément de l'information sur les intentions et les capacités militaires des autres grandes puissances, qu'elles soient situées à proximité ou à l'extérieur de leur région d'influence(20). C'est pourquoi s'est instaurée durant cette période une habitude de représentation permanente – une diplomatie de résidence – qui leur permettait de recueillir des informations cruciales sur les pays concernés mais aussi de faciliter la collaboration et la négociation en cas de désaccords(21). La réappropriation de la diplomatie pratiquée dans l'Antiquité par les cités italiennes a finalement abouti à la reconnaissance de l'envoi et la réception de représentants diplomatiques comme un attribut de souveraineté, un droit par conséquent attribué aux seuls chefs d'État(22). Cette pratique rompt avec la diplomatie exercée au Moyen Âge où différents acteurs et entités, comme des marchands, pouvaient se faire représenter et négocier avec les autorités politiques. Il faudra toutefois attendre le XVI^e siècle avant que le reste de l'Europe, et notamment les grandes puissances comme la France ou l'Angleterre, imite ces nouvelles pratiques diplomatiques(23). La suprématie de ces deux pays sur leurs voisins frontaliers ne les incite pas à récolter des informations sur leurs intentions et leurs capacités militaires. La diplomatie de résidence étant particulièrement onéreuse, d'autres moyens pouvaient en revanche les renseigner à moindres coûts : les dirigeants entretenaient des réseaux de marchands, de banquiers ou d'ecclésiastiques qui agissaient à titre d'informateurs(24). Sans faire disparaître ces usages, l'efficacité de la diplomatie italienne, par le biais des représentants permanents aux collaborations multilatérales, a fini par convaincre les puissances européennes d'adopter leurs pratiques diplomatiques. À tel point qu'un corps diplomatique permanent s'est finalement constitué dans chaque capitale(25).

(20) M. S. ANDERSON, *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*, op. cit., pp. 2-11.

(21) J. BLACK, *A History of Diplomacy*, op. cit., p. 17 ; A. F. COOPER, J. HEINE et R. THAKUR (éd.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 4 ; K. HAMILTON et R. LANGHORNE, *The Practice of Diplomacy*, op. cit., pp. 39-43.

(22) M. S. ANDERSON, *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*, op. cit., p. 4.

(23) *Ibid.*, p. 9.

(24) *Ibid.* A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue between States*, op. cit., p. 86.

(25) A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue between States*, op. cit., p. 93 ; H. LEIRA, « A Conceptual History of Diplomacy », in C. M. CONSTANTINOU, P. KERR et P. SHARP (éd.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, Londres, SAGE, 2016, p. 31.

II. – Diplomatie multilatérale et ordonnancement régional

La diplomatie européenne a été principalement préoccupée par les prétentions hégémoniques de certaines puissances et, en réponse, par la construction de coalitions ou d'alliances pour contrer ces aspirations(26). Ce contexte a alors favorisé une pratique diplomatique plus collective. Celle-ci s'est notamment exprimée lors de grands congrès diplomatiques pour régler les conséquences des grandes guerres entre États. Cet appétit pour la pratique multilatérale est toutefois récent car l'arbitrage comme mécanisme de règlement des conflits était particulièrement usité auparavant. Le déclin de l'influence de la papauté et l'apparition de consciences nationales au sein des grandes monarchies occidentales rendent les dirigeants beaucoup moins disposés à se soumettre aux décisions d'une autorité extérieure qui peuvent dès lors grandement impacter leur prestige national et dynastique(27). Les puissances privilégient à partir du xvii^e siècle la pratique multilatérale à travers des congrès ou des conférences, voire des mécanismes *ad hoc*. Cette pratique permettait non seulement de négocier les termes de la paix mais aussi d'instaurer les balbutiements d'un ordre régional(28). Le règlement de la guerre de Trente Ans (1616-1648) en est un exemple symbolique. Les négociations pour aboutir à la paix de Westphalie étaient inédites : elles se tenaient dans différents lieux (Osnabrück et Münster) et près de 194 délégations y ont pris part(29). Les discussions, encadrées par des procédures et des cérémonies rituelles, étaient en partie menées par ce corps diplomatique nouvellement constitué soutenu par des médiateurs et des négociateurs professionnels maîtrisant parfaitement ce genre de pratique(30). Finalement, les traités de Westphalie participeront à l'instauration d'une série de règles régissant dorénavant les relations entre les États, devenus souverains et légalement égaux(31). Ainsi, la paix de Westphalie est généralement considérée être à l'origine de la diplomatie comme institution.

(26) A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue between States*, *op. cit.*, p. 90 ; Fr. PETTEVILLE et D. PLACIDI-FROT, « La diplomatie multilatérale », in Th. BALZACQ, Fr. CHARILLON et Fr. RAMEL, *Manuel de diplomatie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.

(27) M. S. ANDERSON, *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*, *op. cit.*, p. 206.

(28) A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue between States*, *op. cit.*, p. 93.

(29) Fr. PETTEVILLE et D. PLACIDI-FROT, « La diplomatie multilatérale », *op. cit.*, p. 43.

(30) A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue between States*, *op. cit.*, p. 93 ; P. MEERTS, « Conference Diplomacy », in C. M. CONSTANTINOU, P. KERR, et P. SHARP (éd.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, *op. cit.*, p. 501.

(31) J. P. MULDOON JR, « Introduction », *op. cit.*, p. 4 ; P. MEERTS, « Conference Diplomacy », *op. cit.*, p. 501.

Au cours du XVIII^e siècle, la collaboration et le recueil d'information ont atteint un tel volume d'échanges que les États se sont dotés d'un ministre en charge de superviser spécifiquement les relations étrangères et la gestion des informateurs⁽³²⁾. Ces derniers négocient non seulement pour régler les crises, mais échangent également les points de vue et les intentions de leurs dirigeants : la collaboration est une affaire quotidienne qui s'institutionnalise peu à peu. Alors que l'Europe est régulièrement marquée par des conflits, la diplomatie quant à elle est continue, même entre belligérants. Elle tente ainsi d'éviter, par la collaboration, qu'une puissance ne prenne l'ascendant sur les autres. C'est dans cette logique que, face aux ambitions révolutionnaires de la France napoléonienne, les autres puissances européennes, à savoir le Royaume-Uni, l'Empire russe, le royaume de Prusse et l'empire d'Autriche, créent une coalition dans le but de vaincre la France et ainsi restaurer l'équilibre européen. Alexandre I^{er} de Russie proposa même l'idée de sécurité collective par la création d'une force militaire commune qui serait mobilisée pour réprimer les élans révolutionnaires européens inspirés des velléités françaises⁽³³⁾. Le 20 novembre 1815, les quatre puissances renouvellent leur alliance pour vingt ans en instaurant officiellement la Quadruple-Alliance⁽³⁴⁾. Cette alliance sera l'occasion de faire évoluer la pratique de la diplomatie à un autre niveau : les souverains des quatre puissances vont ainsi se rencontrer fréquemment dès 1813, ce qui est novateur pour l'époque, puisque seuls les informateurs se rencontraient de manière régulière⁽³⁵⁾. La France vaincue, le congrès de Vienne (1814-1815) sera l'occasion de traiter les conséquences des conquêtes napoléoniennes de manière multilatérale et ainsi de négocier la question des frontières. Si les discussions seront conduites principalement par les grandes nations vainqueurs de la France, près de 220 chefs de missions diplomatiques participeront aux négociations. Ces dernières seront conduites de manière multilatérale, au moins entre grandes puissances, ce qui rompt avec la succession des négociations bilatérales de la paix de Westphalie⁽³⁶⁾.

(32) A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue between States*, *op. cit.*, p. 97.

(33) C. NAVARI, « Great Power Diplomacy », in C. M. CONSTANTINOU, P. KERR et P. SHARP (éd.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, *op. cit.*, p. 269.

(34) J.-B. DUROSSELLE, « Le "Concert européen" », *Relations internationales*, n° 39, automne 1984, p. 274 ; A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue between States*, *op. cit.*, p. 99 ; J. BLACK, *A History of Diplomacy*, *op. cit.*, p. 148.

(35) J.-B. DUROSSELLE, « Le "Concert européen" », *op. cit.*, p. 274.

(36) M. VAISSE, « Une invention du XIX^e siècle », in B. BADIE et G. DEVIN (dir.), *Le multilatéralisme*, Paris, La Découverte, 2007, p. 13 ; Fr. PETITEVILLE et D. PLACIDI-FROT, « La diplomatie multilatérale », *op. cit.*, p. 44 ; P. MEERTS « Conference Diplomacy », *op. cit.*, p. 501.

Le congrès de Vienne s'inscrit dans une période marquée par une certaine insatisfaction de la diplomatie auparavant pratiquée : celle du secret, européenocentrée et essentiellement tournée sur les questions de paix et de guerre. Dès la fin du XVIII^e siècle, la volonté de mondialiser les collaborations et de diversifier les enjeux concernés par les discussions (économie, progrès scientifique...) se fait ressentir(37). Ainsi, ce Congrès sera l'occasion de faire évoluer les pratiques diplomatiques et les négociations, qui aboutiront à l'instauration d'un Concert européen, reconnaissant dès lors la nécessité d'un mécanisme collectif pour maintenir la paix en Europe. Il véhicule une idée de diplomatie fondée sur le consensualisme où l'intérêt du continent prévaut sur les intérêts dynastiques(38). Cette collaboration n'est cependant pas emprise d'une réelle ouverture puisque ce Concert de puissances, qui devait veiller au « bonheur du monde », représente une autorité hégémonique et oligarchique composée de quatre États(39). La France sera finalement admise en 1818 – un « Concert des Alliés » sera ainsi créé – mais les puissances plus secondaires, telles que l'Espagne, la Suède ou les États-Unis, ne seront jamais acceptées(40). Au-delà du Concert européen, les révolutions technologiques, notamment en ce qui a trait aux communications et aux transports, ainsi que la mondialisation du commerce et de la finance favorisent les échanges entre pays et accroissent le besoin de collaborations multilatérales plus strictes pour en gérer la pratique. La diplomatie multilatérale devient ainsi moins déterminée par des considérations religieuses puisqu'elle dépasse la seule collaboration entre États partageant une religion commune. Cependant, elle n'en demeure pas moins idéologisée puisque l'objectif n'est autre que le maintien de la hiérarchie entre les nations(41).

La création d'institutions permanentes a répondu aux attentes du congrès de Vienne quant à l'encadrement des relations entre États. Ces organisations, le plus souvent techniques, sont aussi bien chargées d'uniformiser les réglementations nationales que le comportement des États sur la scène internationale. Plusieurs institutions ont ainsi vu le jour dès les années 1860 : l'Union télégraphique

(37) H. LEIRA, « A Conceptual History of Diplomacy », *op. cit.*, p. 34.

(38) J. BLACK, *A History of Diplomacy*, *op. cit.*, p. 146 ; A. F. COOPER, J. HEINE et R. THAKUR (éd.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, *op. cit.*, p. 4.

(39) A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue between States*, *op. cit.*, p. 99 ; Fr. PETTEVILLE, « Un multilatéralisme oligarchique », in B. BADIE et D. VIDAL (dir.), *Qui gouverne le monde ?*, Paris, La Découverte, 2018, p. 171.

(40) J.-B. DUROSSELLE, « Le "Concert européen" », *op. cit.*, p. 275.

(41) A. F. COOPER, J. HEINE et R. THAKUR (éd.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, *op. cit.*, p. 9.

internationale (1865), l'Union postale universelle (1874), l'Association internationale du congrès des chemins de fer (1884) ou encore l'Office international d'hygiène publique (1907). La résolution des conflits n'échappe pas à cette nouvelle approche légaliste puisque l'arbitrage, la médiation, la limitation des armements et le désarmement sont largement préconisés(42). Leurs succès, en particulier ceux de l'arbitrage dans la délimitation de la frontière canado-américaine(43) et du règlement des réclamations de l'Alabama(44), participeront à l'extension de leur pratique. Ces idées se traduiront finalement au cours des conférences internationales de La Haye en 1899 et 1907. Les conventions qui seront adoptées régleront pour la première fois les conditions de la paix par l'instauration de lois et de coutumes sur la manière de faire la guerre et par l'instauration d'instruments de règlements pacifiques des conflits, telle que la Cour permanente d'arbitrage. L'institutionnalisation naissante de la diplomatie participera alors à l'internationalisation du multilatéralisme ainsi qu'à son ouverture auprès du grand public. Les journaux publicisent en effet les différents enjeux auxquels font face les États ainsi que leurs discussions. L'ouverture au grand public se traduit également par la participation d'acteurs non étatiques aux processus de discussion et de négociation au sein des institutions mais aussi lors des grandes conférences.

III. – Après l'effritement du Concert européen, ouverture et institutionnalisation du multilatéralisme

Le Concert européen ainsi que l'institutionnalisation du multilatéralisme seront en partie responsables de la paix qui parcourra une grande partie du XIX^e siècle. Cette paix a cependant été entachée par le retour des crises, des révolutions, des grandes guerres (en Crimée, en Italie, les guerres franco-prussienne et austro-prussienne) ainsi que des conquêtes coloniales. Le déclenchement de la Première Guerre mondiale signifiera officiellement l'échec d'un Concert des puissances devenu trop précaire. La Grande Guerre a ainsi été le révélateur d'une

(42) K. HAMILTON, et R. LANGHORNE, *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory, and Administration*, *op. cit.*, p. 139.

(43) FR. M. CARROLL, *A Good and Wise Measure: The Search for the Canadian-American Boundary, 1783-1842*, Toronto, University of Toronto Press, 2001.

(44) T. BINGHAM, « The Alabama Claims Arbitration », *Int'l & Comp. L.Q.*, janvier 2005, vol. 54, Issue 1, pp. 1-25.

diplomatie secrète et d'alliances clandestines(45). Le traité de Versailles, malgré la domination des puissances victorieuses (Angleterre, États-Unis, France, Italie) pendant les négociations et l'exclusion des vaincus(46), sera l'occasion de réformer la pratique de la diplomatie. Portée par la conception morale de Woodrow Wilson, président des États-Unis, une « nouvelle diplomatie » sera mise sur pied, ouverte et transparente. Dorénavant, une organisation mondiale et non européenne sera chargée de maintenir la paix notamment par l'instauration de nouveaux principes censés favoriser les relations entre États. Les nouvelles pratiques diplomatiques initiées par la Société des Nations (S.D.N.), qui se veut plus qu'une simple instance de régulation, comprennent l'égalité des États, leur coopération à travers la diplomatie multilatérale et la conciliation, la prise de décision collective ou encore l'unanimité dans les prises de décision. L'objectif de cette organisation est ainsi de lier les efforts consacrés à l'instauration d'une paix durable à ceux destinés à établir plus de justice sociale(47).

Le pacte de la S.D.N.(48) témoigne de deux grandes avancées dans la pratique du multilatéralisme. Premièrement son architecture, constituée d'un secrétariat général, d'une Assemblée et d'un Conseil avec les membres les plus puissants, où viendra s'ajouter une Cour de justice internationale, jette les fondements d'une fonction publique internationale. Par conséquent, la diplomatie qui s'incarne au sein de ces enceintes s'institutionnalise un peu plus ; elle est parfois qualifiée de « parlementaire »(49). Elle officie ainsi comme un forum où les États les plus faibles peuvent s'exprimer et gérer de manière pacifique les conflits qui les opposent aux grandes puissances(50). Enfin, l'originalité de la S.D.N. provient de l'idée de sécurité collective en privilégiant des instruments conçus pour prévenir les conflits (arbitrage, conciliation, interdiction formelle des guerres d'agression). Non seulement l'article 16 du pacte dispose que tout acte de guerre contre un des

(45) A. F. COOPER, J. HEINE et R. THAKUR (éd.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, *op. cit.*, p. 5 ; J.-B. DUROSSELLE, « Le "Concert européen" », *op. cit.*, p. 283 ; M. VAISSE, « Une invention du XIX^e siècle », *op. cit.*, p. 16 ; K. HAMILTON et R. LANGHORNE, *The Practice of Diplomacy*, *op. cit.*, p. 139 ; A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue between States*, *op. cit.*, p. 124.

(46) Pour un multilatéralisme oligarchique, voy. Fr. PETITVILLE, « Un multilatéralisme oligarchique », *op. cit.* ; et B. BADIE, *La diplomatie de connivence – Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte, 2011.

(47) M. VAISSE, « Une invention du XIX^e siècle », *op. cit.*, p. 17.

(48) League of Nations. The Covenant of the League of Nations, Including Amendments in Force, February 1, 1938. [With French Text and List of Members of the League], London, H.M. Stationery Off., 1938.

(49) Fr. PETITVILLE et D. PLACIDI-FROT, « La diplomatie multilatérale », *op. cit.*, p. 45.

(50) J. BLACK, *A History of Diplomacy*, *op. cit.*, p. 201.

membres est un acte dirigé contre tous les membres de l'organisation, mais celui-ci met à disposition des États plusieurs procédures de sanctions. Les États ont dès lors la possibilité de rompre leurs relations commerciales et financières, voire de mobiliser des forces armées sur recommandation du Conseil(51). Malgré la réaffirmation des idéaux portés par la S.D.N. par plusieurs accords internationaux(52), ce système multilatéral n'a pas été en mesure de surmonter les défis des années 1920 et 1930.

IV. – Conclusion : une diplomatie totale

Le second conflit mondial ne porte pas un coup d'arrêt au multilatéralisme, bien au contraire, son extension est fulgurante. L'ordre international créé à la fin de ce conflit consolide les tendances observées précédemment, à savoir l'institutionnalisation et l'universalisation du multilatéralisme. Il prolonge également les idéaux de l'entre-deux-guerres, par la promotion des valeurs d'inclusivité, d'égalité entre États, de collégialité, de compromis ou de conciliation(53). Cependant, ces principes n'empêchent pas le multilatéralisme d'être oligarchique et sa pratique pervertie. En conclusion, la diplomatie multilatérale contemporaine est devenue totale tant au niveau des acteurs impliqués, des objectifs affichés que des sujets traités.

L'histoire du multilatéralisme est le témoin d'une incroyable continuité tant il se démarque à la fois par une évolution et une réappropriation des précédentes pratiques mais aussi par une adaptation des acteurs en fonction du contexte au sein duquel ils évoluent. Les alliances de sécurité telles que l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), la participation des acteurs non étatiques ou la diversité des enjeux traités au cours des négociations multilatérales, n'ont en effet rien de nouveau(54). En définitive, les calculs qui déterminent la politique de chaque État membre d'un système à l'égard des autres sont multilatéraux ; et le dialogue entre eux devient également plus multilatéral à mesure que le système se développe(55). Le multilatéra-

(51) Ces dispositions ne seront néanmoins jamais utilisées. Voy. K. HAMILTON et R. LANGHORNE, *The Practice of Diplomacy*, *op. cit.*, pp. 162-166.

(52) Tels que les accords de Locarno de 1925, le pacte multilatéral Briand-Kellogg de 1928, ou le Traité interaméricain d'assistance réciproque de 1930.

(53) Fr. PETITEVILLE et D. PLACIDI-FROT, « La diplomatie multilatérale », *op. cit.*, p. 53.

(54) R. COHEN, « Diplomacy through the Ages », *op. cit.*, p. 35.

(55) A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue between States*, *op. cit.*, p. 7.

lisme que l'on connaît aujourd'hui n'a cependant pas fait disparaître le bilatéralisme et les formes plus locales ou régionales de collaboration, il s'agit simplement d'une version plus complexe qui se superpose aux pratiques diplomatiques déjà existantes.

3 – MULTILATÉRALISME, INTERDÉPENDANCE, MONDIALISATION : CONVERGENCES ET DIVERGENCES

Michèle Rioux

Professeure au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal et
directrice du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation de la F.S.P.D.
de l'UQAM (ceim.uqam.ca).

Ce chapitre distingue et articule trois concepts en études internationales : le multilatéralisme, l'interdépendance et la mondialisation. Il aborde les changements structurels ayant affecté les dynamiques du multilatéralisme pour comprendre ce qui le distingue et ce qui le lie aux phénomènes d'interdépendance internationale et de mondialisation. Nous procéderons en trois temps puisque nous discuterons des différentes formes que prend le multilatéralisme dans une perspective historique entre le début du XIX^e siècle jusqu'à 2021.

Le multilatéralisme décliné en trois temps permet de suivre les dynamiques d'articulation de l'action collective en suivant trois moments importants du dépassement des systèmes nationaux. Le premier temps du *multilatéralisme* est celui qui a vu émerger la coopération pour assurer la paix politique entre *nations souveraines et indépendantes*. Un deuxième temps est celui d'une grande évolution du multilatéralisme grâce à la dynamique *d'interdépendance* internationale durant les années 1945 à 1975 qui fait suite à une douloureuse désintégration des systèmes politiques et économiques internationaux (1929-1945). Le troisième temps est celui du multilatéralisme à l'ère de la *mondialisation* qui force au dépassement de l'internationalisme libéral tel qu'il s'institutionnalise dans les grandes organisations internationales (O.I.) du XX^e siècle dont la plus ambitieuse expression se trouve dans le système des Nations unies et de ses institutions spécialisées. En conclusion, nous identifierons les défis de l'action collective multilatérale au XXI^e siècle en tenant compte de la pandémie de COVID-19 et de ses impacts.

I. – Multilatéralisme 1.0 : l'ère des nationalismes et l'impératif de sécurité et d'indépendance des nations

Dans un premier temps, alors que le développement des États nationaux entraîne des rivalités entre puissances impérialistes qui se solderont en deux guerres mondiales, un ordre international se construit autour du principe de souveraineté des États articulé au concept de sécurité collective⁽⁵⁶⁾. Ainsi, à partir du XIX^e siècle jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, l'action collective multilatérale prendra essentiellement trois formes :

- une diplomatie internationale visant à établir et faire respecter le principe de souveraineté pour sécuriser les États (Concert de l'Europe et Société des Nations) ;
- un droit international pour gérer les disputes (conférence de La Haye en 1899 et la Convention sur le règlement pacifique des différends internationaux et celle de 1907 sur le principe d'arbitrage obligatoire) ;
- une coopération technique internationale avec la création de plusieurs unions administratives et commissions internationales permanentes ; il s'agit de lier des systèmes techniques et administratifs nationaux, mais ces systèmes restent nationaux et indépendants.

Au début du XXI^e siècle émerge un consensus autour de la proposition du président des États-Unis, W. Wilson, de créer « [u]ne association générale des nations [...] dans le but de fournir les garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux grands comme aux petits États »⁽⁵⁷⁾.

Les principes de souveraineté et d'indépendance nationales voient leur institutionnalisation dans un cadre juridique de plus en plus multilatéral. Le concept de sécurité collective devient central et lourd de conséquences. Les États reconnaissent que leur souveraineté et leur intégrité reposent sur une action collective visant à répondre de manière concertée et organisée à toute menace à la paix dans le monde. Malgré ses limites, le multilatéralisme déborde du champ technique et politique, acquérant un sens beaucoup plus large pour désigner tout système associant des États se liant par des obligations égales et

⁽⁵⁶⁾ P. GERBET, V.-Y. GHEBALI et M.-R. MOUTON, *Société des Nations et Organisation des Nations unies*, Paris, Éditions Richelieu, 1973.

⁽⁵⁷⁾ Quatorzième point de Wilson.

mutuelles et des règles communes(58). L'emphase est mise sur l'évitement des conflits militaires, mais on ne saurait négliger de mentionner d'autres domaines de l'action collective multilatérale, comme le domaine du travail avec la création de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.), celui des communications(59), de la standardisation, ou encore de la propriété intellectuelle en lien avec l'industrialisation qui s'accélère.

L'O.I.T. survivra à la crise économique des années 1930, à la Seconde Guerre mondiale, et célèbre son centenaire en 2019. Créée en 1919 par le traité de Versailles, la Société des Nations (S.D.N.) a eu un parcours semé d'embûches en raison des difficultés que posaient la prise de décision par consensus, l'isolement de l'Allemagne, ainsi que l'absence notable de certains pays, dont les États-Unis, qui avaient pourtant joué un rôle central dans sa création. De nombreux pays quittèrent l'organisation et l'optimisme initial céda graduellement la place à une insécurité collective grandissante exacerbée par la crise économique des années 1930 et des rivalités entre des nations ayant des visées impérialistes. La S.D.N. disparaîtra.

Le multilatéralisme 1.0 ne sera certes pas à la hauteur des défis de l'époque et l'on assistera à un processus de désintégration internationale qui minera les relations internationales et exacerbera les rivalités et les conflits internationaux(60). On peut dire que ce multilatéralisme 1.0 a totalement échoué en pratique, mais en théorie, l'action collective multilatérale engagée permettra de tirer des enseignements fort utiles pour la suite des choses.

II. – Multilatéralisme 2.0 : gestion des interdépendances internationales et la règle de droit dans les affaires politiques, économiques et sociales

Le multilatéralisme 2.0 émerge des cendres de la S.D.N. pour créer des fondements de coopération internationale tout à fait nouveaux(61). Juxtaposant un réalisme pragmatique, en accordant un droit de veto

(58) Ph. MOREAU DEFARGES, « Le multilatéralisme et la fin de l'Histoire », *Politique étrangère*, 2014, vol. 69, n° 3, pp. 575-585.

(59) Postes et télécommunications.

(60) Ch. KINDLEBERGER, *The World in Depression 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1973.

(61) L. EMMERLI, R. JOLLY et Th. G. WEISS, *En avance sur leur temps ? – Les idées des Nations unies face aux défis mondiaux*, Genève, Van Diermen, 2003.

aux grandes puissances qui se sont imposées dans le second grand conflit mondial, et un idéalisme ambitieux pour tout ce qui touchera aux questions économiques et sociales, la coopération internationale va se développer très rapidement. Avec la création des Nations unies, on observe au moins trois changements notables de la coopération internationale : le recours à la règle de droit, le principe d'égalité des États – sauf au Conseil de sécurité – et l'élargissement de la coopération à des domaines de politiques publiques, comme l'éducation, la science, les monnaies et la finance, le commerce, le développement, la culture et la santé.

Le principe démocratique est reproduit au niveau international, tout comme les principes de fonctionnalisme et de solidarisme. La définition du multilatéralisme comme étant une coopération entre plus de trois États s'impose. Krasner définit la coopération multilatérale comme un ensemble de principes, normes et règles ou encore des procédures de prise de décision autour desquelles les attentes des acteurs convergent dans un domaine (*issue area*(62)). Keohane considère plutôt le multilatéralisme en tant que pratique de coordination des politiques nationales pour un groupe de trois États ou plus. Ruggie pense le multilatéralisme comme Keohane(63), tout en identifiant d'importants éléments : trois États ou plus qui coopèrent suivant un code de conduite qui est « indivisible » et qui assure une réciprocité diffuse(64) (Ruggie, 1993).

L'esprit compte plus que le nombre. D'ailleurs, le système multilatéral qui prend forme suite à la Seconde Guerre mondiale est basé sur une approche uni- et bilatérale des architectes de l'ordre d'après-guerre, **les États-Unis**. Avec le *Reciprocal Trade Agreement Act* (1934), **les États-Unis** inspireront plusieurs accords de commerce et le fameux Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) qui institutionnalisera la « clause de la nation la plus favorisée » signifiant que lorsque deux États parties au GATT s'octroient une concession mutuelle, elle est étendue à tous les autres États parties. Les États-Unis vont sortir véritablement de leur isolationnisme et jouer un rôle hégémonique dans le système international.

(62) St. D. KRASNER, « Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables », in St. D. KRASNER (éd.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

(63) R. KEOHANE, « Multilateralism: An Agenda for Research », *International Journal*, 1990, vol. 45, n° 4, p. 732.

(64) J. G. RUGGIE, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, 1982, vol. 36, n° 2, pp. 379-415.

La règle de droit, le recours à des mécanismes de règlement des différends institutionnalisés et à la réciprocité diffuse fondent un internationalisme libéral pragmatique et mélioriste visant la prévisibilité et la stabilité d'un ordre international démocratique assurant la primauté des droits humains. Le système des Nations unies, avec les institutions de Bretton Woods (F.M.I. et B.M.), va tendre vers des objectifs ambitieux de coopération internationale qui engageait les États dans une dynamique de gestion des interdépendances internationales, ce qui est une évolution par rapport à l'impératif du multilatéralisme 1.0 de sécurité et d'indépendance des nations. Il ne sera pas question de politique « mondiale » car les O.I. vont généralement renvoyer l'application des politiques et des mesures aux États nationaux.

La reconstruction de l'économie s'est réalisée selon un principe simple, celui d'une communauté de nations régies par la règle de droit et soudées les unes aux autres par le commerce. L'internationalisme libéral devait conjuguer souveraineté et interventionnisme aux niveaux national et international, ce qui signifiait que la liberté économique allait être subordonnée aux objectifs de stabilité économique et de justice sociale⁽⁶⁵⁾. Le multilatéralisme 2.0 a rencontré deux grandes difficultés. Les inégalités entre États font que, quelle que soit sa prétention égalitaire, le multilatéralisme ne peut effacer les inégalités de développement et s'il se veut universel, en s'efforçant d'intégrer tous les États dans une même rationalité, il n'en est pas moins occidental dans un monde de moins en moins centré sur l'Occident sur les plans géopolitique et géoéconomique.

Mais le plus important défi viendra des changements structurels inhérents à une mondialisation de plus en plus déréglementée qui favorisera la montée en puissance des grands acteurs privés. Ce modèle de multilatéralisme va s'effriter dans les années 1980 et 1990 alors que les institutions de Bretton Woods et les États-Unis vont opérer un virage idéologique qui provoquera le passage d'une dynamique d'interdépendance internationale vers une mondialisation qui sera surtout fondée vers le retrait des interventions étatiques au niveau du développement national autocentré. Les systèmes nationaux vont s'insérer dans un capitalisme mondial sans que des règles mondiales soient établies. Le virage idéologique néolibéral et la promotion d'une mondialisation sans entrave par les États-Unis propulseront l'émergence d'une gouvernance globale fortement orientée vers le retrait des États et

(65) B. EICHENGREEN et P. B. KENEN, « L'organisation de l'économie internationale depuis Bretton Woods : un panorama », *Économie internationale*, 1994, n° 59, pp. 11-53.

l'implication des grandes entreprises mondialisées dans la définition des règles, des normes et des standards. Dans ce monde nouveau, gérer les interdépendances internationales ne sera plus suffisant(66).

III. – Multilatéralisme 3.0 : les défis de la gouvernance globale des interconnexions dans un contexte de mondialisation

Les changements structurels liés en grande partie à la mondialisation et au numérique ont été des défis d'ajustements importants pour les organisations internationales et la communauté internationale. Dans un monde d'interconnexion, il ne s'agit plus de gérer les interdépendances par une coordination des politiques nationales.

Le dépassement du multilatéralisme 2.0 signifie la prise en compte de la montée en puissance d'acteurs nouveaux qui sont parfois plus puissants que les États. Certains ont introduit le concept de gouvernance globale(67), alors que d'autres évoquent les concepts de polylatéralisme(68) ou encore de gouvernance en réseaux(69) et de régulation transnationale(70) ou multiniveaux. Ces concepts ont ceci en commun qu'ils tendent à prendre en compte la pluralité d'acteurs et de sites de gouvernance qui caractérisent le multilatéralisme 3.0. Le défi est de saisir la dynamique et les résultats de ces actions démultipliées et les logiques de coopération et de rivalité qui se déploient pour structurer la mondialisation et ses régulations.

Ce dépassement implique aussi une importance grandissante de la coopération réglementaire et politique. Le multilatéralisme change de nature. D'une part, on s'accorde pour dire que les États peuvent et souvent doivent réguler, si ce n'est que pour assurer les conditions saines de concurrence ou encore pour atteindre des objectifs d'intérêt public. Pascal Lamy évoque la notion de *précautionnisme* pour distinguer les interventions visant à activer le principe de précaution

(66) J.-C. GRAZ, *La gouvernance de la mondialisation*, Paris, La découverte, 2004.

(67) J. N. ROSENAU, « Governance in the Twenty-First Century », *Global Governance*, 1995, vol. 1, n° 1, pp. 13-43.

(68) P. LAMY, « RVGL – Le monde en crises : impacts de la COVID-19 sur le commerce international, 6 novembre 2020 », *Pascal LAMY*, 26 novembre 2020, en ligne : <https://pascallamy.eu/2020/11/26/rvgl-le-monde-en-crisis-impacts-de-la-covid-19-sur-le-commerce-international-6-novembre-2020/>.

(69) M. L. MUELLER, *Networks and States – The Global Politics of Internet Governance*, Cambridge, The MIT Press, 2013.

(70) M.-L. DJELIC et S. QUACK, « Globalization and Business Regulation », *Annual Review of Sociology*, 2018, vol. 44, n° 1, pp. 123-143.

d'un protectionnisme(71). Le défi reste entier pour définir les règles qui permettront aux divers acteurs de s'entendre sur les définitions d'économie de marché et de concurrence « loyale ». L'A.E.C.G.(72) est un accord qui s'inscrit dans le sens de l'approfondissement de la coopération réglementaire, mais il reste beaucoup d'incertitudes quant à sa mise en œuvre et ses effets.

Le défi du multilatéralisme 3.0 est aussi d'effectuer un passage accéléré à une dynamique qui soit en phase avec les impératifs d'enjeux planétaires comme les transitions écologique et numérique. La transition écologique oblige à revoir les fondements de la coopération internationale tout autant que les orientations des politiques publiques dans tous les pays du monde alors qu'il n'existe pas d'organisation internationale responsable d'organiser les efforts de la communauté mondiale en ce sens. Le numérique est aussi un révélateur et un accélérateur de changements positifs et négatifs que les États, et encore moins les organisations internationales ou les grandes entreprises privées, ne saisissent pas bien pour activer une coopération multilatérale qui puisse gérer les opportunités et les menaces qui découlent des changements technologiques(73). Sur les questions de régulation des GAFA, l'action multilatérale est trop lente et l'on constate plutôt des rivalités entre les États-Unis et la Chine, défendant leurs entreprises, qui se répercutent sur le reste du monde.

La pandémie de COVID-19 a un effet accélérateur des changements structurels, ce qui a en retour un effet révélateur et amplificateur des défis du multilatéralisme 3.0. Comment aborder les inégalités, la concentration économique, les problèmes d'imputabilité des entreprises, la criminalité transnationale, les enjeux de diversité et d'inclusivité de la mondialisation dans un contexte de repli national et de montée en puissance de l'Asie dont on ne connaît pas encore bien précisément la vision du monde et de l'action collective multilatérale ? L'actuel enjeu de la distribution des vaccins et de la relance économique mondiale post-COVID-19 définira les formes que prendront le multilatéralisme et son articulation à grande et à petite échelles.

(71) P. LAMY, « RVGL – Le monde en crises : impacts de la COVID-19 sur le commerce international, 6 novembre 2020 », *op. cit.*

(72) Accord économique et commercial global, 2016.

(73) M. RIOUX et O. DAGENAI, « Le rôle des organisations internationales dans la gouvernance d'Internet », in St. PAQUIN et Kr. PLOUFFE-MALETTE (dir.), *Organisations internationales. Droit et politique de la gouvernance mondiale*, Montréal, PUM, 2021.

Les enjeux actuels de changements climatiques ou de cybersécurité nécessitent un multilatéralisme flexible et ouvert sur une pluralité d'acteurs, mais où les États coopèrent pour fournir des biens publics mondiaux sans forcément créer un cadre rigide au niveau des politiques nationales⁽⁷⁴⁾. Et comme le rappelle Pascal Lamy, « [l]es nations, au fond, ne seront moins désunies que si davantage de valeurs les unissent, condition préalable à la reconnaissance, donc à l'existence d'un pouvoir supranational, comme nous, les Européens, le savons. On pourra alors, enfin, parler sans mentir de la "Communauté internationale" »⁽⁷⁵⁾ (Lamy, 2015).

IV. – Conclusion

Nous avons discuté de trois configurations historiques du multilatéralisme : (1) la configuration nationale et du mercantilisme ; (2) la configuration internationale et de la gestion des interdépendances commerciales ; et (3) la configuration globale, celle de l'intégration des marchés, du monde sans frontières, de la firme transnationale qui implique des trajectoires institutionnelles nouvelles.

Les organisations internationales constituent des formes particulières d'arrangements institutionnels actuellement confrontées à des défis complexes de régulation du système mondial. Ces défis sont multiples ; ils comportent des dimensions multiples (politiques, économiques, juridiques, sociales, culturelles et environnementales), et ils sont différenciés selon les perspectives distinctes d'une pluralité d'acteurs sur la scène internationale, les États, les entreprises ou encore les organisations de la société civile. Si les O.I. sont des organisations socialement et historiquement construites, elles sont aussi le reflet des arbitrages et des rapports de force qui permettent d'institutionnaliser un ordre dont la stabilité dépend foncièrement de leur capacité à répondre aux nouveaux défis et surtout à s'ajuster aux changements.

Bien que les organisations internationales multilatérales soient aujourd'hui confrontées à une crise du multilatéralisme, elles suivent une trajectoire institutionnelle résiliente qui pourrait leur permettre d'évoluer et de s'adapter. Comme le souligne Devin⁽⁷⁶⁾, les O.I. sont toujours en mouvement, elles sont en transformations constantes.

(74) L. VAN LANGENHOVE, *Building Regions – The Regionalization of World Order*, Abingdon, Ashgate Publishing, 2011.

(75) P. LAMY, « L'ONU et la gouvernance globale entre rêve et réalité », *Après-demain*, 2015, vol. 35, n° 3, p. 3-5.

(76) G. DEVIN, *Les organisations internationales*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 2016.

Mais arrivent parfois des basculements qui font que des organisations disparaissent, ou qu'elles se trouvent marginalisées, perdant efficacité, crédibilité et légitimité. Les O.I. sont ancrées dans l'histoire, laquelle ne peut jamais atteindre la fixité. Les contextes et les systèmes évoluent et changent, et désormais les transformations provoquées par la mondialisation les placent devant une problématique majeure, celle de démontrer leur pertinence et leur capacité d'ajustement(77). Parallèlement, d'autres trajectoires institutionnelles émergent en lien avec la nécessité de faire évoluer le multilatéralisme en tenant compte des dynamiques propres des transformations du capitalisme en ce début de XXI^e siècle(78).

Le défi est encore tout entier de trouver une forme de multilatéralisme qui fournira des canaux de coopération multilatérale, qui mettra en action et en interconnexion les États, les entreprises et les organisations de la société civile pour faire face aux changements structurels du capitalisme en lien avec la mondialisation, le numérique et la pandémie de COVID-19 dans une perspective de transition écologique. Faute d'y parvenir, le monde pourrait faire face à une période de démondialisation dont les effets pourraient être encore plus dévastateurs que ceux de la mondialisation. Il vaut mieux une mondialisation régulée malgré les compromis nécessaires qu'une démondialisation sans coopération multilatérale.

Il existe de nombreuses inconnues sur la façon dont les nouvelles trajectoires institutionnelles se dessinent dans un monde de plus en plus entrelacé, technologiquement avancé et miné par les effets d'une pandémie accélératrice de changements. Les transformations en cours et leurs impacts sur les institutions, anciennes et nouvelles, tracent silencieusement la voie du futur du multilatéralisme. Il faudrait y voir des voix plus fortes avec des visions claires sur l'avenir de notre monde. Selon le Forum de Paris (2021), « [p]lus qu'une rupture, le choc du Covid-19 a joué un rôle d'accélérateur et d'amplificateur de tendances politiques préexistantes. Sur le plan de la politique internationale, le multilatéralisme en a été la première victime »(79). Le multilatéralisme a été si faible qu'on évoque son affaissement. La

(77) J. G. RUGGIE, « The United Nations and Globalization: Patterns and Limits of Institutional Adaptation », *Global Governance*, 2003, vol. 9, n° 3, pp. 301-321.

(78) M. RIOUX et K. FONTAINE-SKRONSKI, *Global Governance facing Structural Changes – New Institutional Trajectories for Digital and Transnational Capitalism*, New York, Palgrave, 2015.

(79) *Livre blanc du Forum de Paris sur la paix – De nouvelles façons d'agir pour le monde de demain*, 2021, en ligne : <https://parispeaceforum.org/wp-content/uploads/2020/11/Forum-de-Paris-sur-la-Paix-2020-Livre-blanc.pdf>.

plupart des pays préfèrent faire cavalier seul et les entreprises, si elles doivent être impliquées et responsables à plusieurs points de vue, ne peuvent pas seules organiser le monde et répondre à des enjeux qui les dépassent(80).

(80) M.-L. DJELIC et K. SAHLIN-ANDERSSON, *Transnational Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

PARTIE I

**Multilatéralisme menacé :
vers la confrontation
des multilatéralismes ?**

Section I : Confrontation des multilatéralismes

4 – EUROPE, RELATIONS SINO-AMÉRICAINES : LE FUTUR DU MULTILATÉRALISME EN ÉTAU ?

Jean Zwahlen

Ancien ambassadeur pour la Suisse à l'O.C.D.E., membre du directoire de la Banque nationale suisse ainsi que membre du Comité scientifique et du Conseil de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe.

Olivier Bichsel

Chercheur à la Chaire Jean Monnet en intégration européenne de l'Université Laval et au Centre de recherche et de documentation européennes et internationales (C.R.D.E.I.) de l'Université de Bordeaux, doctorant à l'Université Laval, doctorant contractuel à l'Université de Bordeaux.

La communautarisation de l'espace international correspond à l'idée d'une puissance bienfaitrice collective et humaine, qui œuvre au développement harmonieux du monde. Au carrefour de ces volontés se retrouve un concept, celui du *multilatéralisme*. Véritable utopie du « plus jamais ça », correspondant au préambule de la Charte de l'O.N.U. – « Il faut éviter le fléau de la guerre aux générations futures »(81) –, le multilatéralisme répond à l'espoir d'un monde nouveau, d'un monde qui s'éloigne de l'*état de nature* de Hobbes pour se rapprocher de la *paix perpétuelle* de Kant. Le vocable « multilatéralisme » pour désigner l'ordre multilatéral a été introduit dans le langage économique et financier du xx^e siècle lors des négociations relatives à la création des institutions de Bretton Woods(82). Ce multilatéralisme d'après-guerre est universel. Ou, du moins, il était *voulu* comme universel par un Occident dominant politiquement, économiquement et territorialement à travers ses colonies. Toutefois, cette aventure ne dura pas. La guerre froide se matérialisant dès 1947, le périmètre géographique de ce multilatéralisme fut inévitablement amené à se rétrécir. La dissidence du bloc soviétique créa un monde à deux vitesses, soit l'U.R.S.S. et les pays de l'Est d'un côté, et les États-Unis et l'Europe de l'autre, l'espace restant demeurant un terrain d'affrontement pour les deux

(81) Charte des Nations unies, Préambule.

(82) F.M.I. et BIRD en 1944.

mondes. C'est donc véritablement dans une constellation restreinte que se poursuit la construction de ce qui devint le « multilatéralisme occidental », un monde unipolaire. Le succès multilatéraliste d'après-guerre semble surtout dû à l'interaction d'un nombre limité d'États dans des circonstances fécondes à l'homogénéité des valeurs. Dans un monde où la médiation du temps faisait son effet, les relations internationales étaient finalement peu développées. L'architecture internationale était donc relativement réduite, limitée à trois organisations internationales : le GATT pour le commerce, le F.M.I. et la BIRD pour la monnaie et le développement et l'O.N.U. pour la paix et la sécurité.

Ce qu'il faut véritablement comprendre, c'est que le multilatéralisme d'après-guerre n'est pas *du* multilatéralisme, mais plutôt *un* multilatéralisme. Version initiale et chétive d'un concept voué à se développer, ce multilatéralisme possède trois principales limites, causes essentielles de son état actuel. En premier lieu, l'efficacité du multilatéralisme est proportionnelle à la volonté de coopérer des États membres. Si les horreurs de la Seconde Guerre mondiale ont fait de cette volonté une évidence, l'extase du XXI^e siècle l'a réduite à une simple hypothèse. En second lieu, le multilatéralisme que nous connaissons est tributaire d'une conception des relations internationales datant de l'arrêt *Lotus* (Cour internationale de justice). L'État, avec sa souveraineté, en est l'organe suprême. Or, avec l'évolution du monde, la prédominance de l'État s'est érodée. Il doit désormais composer avec de nombreux autres acteurs⁽⁸³⁾. De ce constat découle la troisième limite : le multilatéralisme d'après-guerre s'est insuffisamment adapté à l'évolution du monde. Ignorance de l'évolution démographique au détriment de l'Occident, émergence des BRICS et de valeurs différentes, déplacement du centre de gravité vers l'Asie, apparition de nouveaux thèmes de coopération (*révolutions technologiques*) : ce multilatéralisme n'a su assimiler la vigueur et la vivacité des changements de paradigme actuels. Un paradoxe, à un moment où la médiation temporelle se raréfie. Car on oublie trop souvent que le multilatéralisme n'a pas vocation à *seulement* favoriser la paix.

Plus qu'une simple idéologie de paix, le multilatéralisme se veut avant tout une méthode, un système pour répondre aux enjeux transnationaux. Débattant d'une participation plus avancée de la Suisse dans les organisations internationales, le conseiller fédéral Spühler écrit en 1969 :

(83) Parmi lesquels les organisations non gouvernementales (O.N.G.), les organisations patronales ou syndicales, certaines multinationales. Voy. par exemple, au sujet du droit international économique F. MARRELLA, « Le droit international économique à l'aube du XXI^e siècle », in *Le droit international économique à l'aube du XXI^e siècle*, Cahiers internationaux n° 21, Paris, Pedone.

Il est certes banal de dire que l'interdépendance globale des sphères d'existence des États et des peuples constitue l'élément fondamental et décisif de la situation politique du monde. En l'espace bien court d'une vie, nous avons vu la scission de l'atome, le déchiffrement du code génétique, l'utilisation des ordinateurs et la conquête de la Lune. L'Homme a arraché à la nature des secrets qui élargissent au loin l'horizon de ses connaissances et qui peuvent apporter à l'humanité de grands bienfaits, mais aussi sa perte. Nous sommes simultanément les témoins d'une explosion démographique pré-occupante, d'une dégradation accélérée de notre habitat, d'une agitation sociale grandissante accompagnée du refus de l'ordre établi. Tous ces problèmes – développement scientifique et technologique d'une part, désintégration politique et sociologique d'autre part – sont en quelque sorte liés à ceci bien qu'il ne soit pas encore possible aujourd'hui de définir avec précision les dangers qu'ils révèlent ou les moyens de les prévenir. Chacun cependant est d'accord pour penser que seule l'élaboration d'une politique globale elle aussi à long terme peut permettre de maîtriser l'avenir. [...] La science et la technique et l'économie qui en tire profit sont entraînées dans les remous de la coopération internationale. La coopération économique et technique internationale est conditionnée à son tour par la politique et acquiert une structure politique. C'est de là que résulte la tendance à créer des grandes organisations mondiales politiques et technologiques (84).

Ce que cet extrait démontre, c'est que la raison d'être du multilatéralisme se trouve dans sa capacité de coordination des collectivités – et donc des civilisations – face aux enjeux globaux. Le partage, le dialogue sont non seulement des éléments favorisant la paix, mais aussi des catalyseurs de l'évolution humaine dans sa dimension la plus grande et vertueuse. Or, aujourd'hui, ce dialogue s'estompe : le multilatéralisme actuel, incapable de digérer l'évolution de nos sociétés, se retrouve grippé, handicapé par sa difficulté à s'adapter. Il est donc voué à se métamorphoser. Nous sommes aujourd'hui dans un entre-deux-mondes, au carrefour de l'ancien et du nouveau multilatéralisme. Le concept se trouve aujourd'hui dans une situation transitoire, en proie aux affrontements entre les géants de ce monde, qui défendent chacun une conception différente du multilatéralisme (I). Avec, au centre de ce conflit, les relations sino-américaines (II).

(84) W. SPÜHLER, *Rapport du Conseil fédéral du 16.6.1969 sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies*, Diplomatische Dokumente der Schweiz/Documents diplomatiques suisses/Documenti diplomatici svizzeri/Diplomatic Documents of Switzerland, Dodis, 1969.

I. – État des lieux du multilatéralisme en 2020 : « les trois multilatéralismes » de notre monde

A. – MULTILATÉRALISME AMÉRICAIN

Le multilatéralisme américain semble paradoxal. Il repose sur un fin alliage de multilatéralisme et d'isolationnisme. L'isolationnisme de la doctrine Monroe⁽⁸⁵⁾ a prévalu dès le XVIII^e siècle jusqu'à 1917 lorsque les États-Unis entrèrent dans la Première Guerre mondiale. Après une brève interruption due aux hostilités, l'isolationnisme est réapparu lorsque le Congrès refusa l'adhésion des États-Unis à la S.D.N.⁽⁸⁶⁾ Cette politique continua jusqu'à l'entrée inévitable des États-Unis dans le second conflit mondial, qui donna naissance au multilatéralisme d'aujourd'hui. Cependant, même après la Seconde Guerre mondiale, l'attitude américaine par rapport au multilatéralisme est instable. Ainsi,

[l]ère Reagan a vu la retraite du multilatéralisme en faveur d'un certain unilatéralisme ; la remise en question de l'ONU, le rejet du traité sur le droit de la mer et la violation du droit international au Nicaragua en témoignent. Le débat actuel sur le déclin américain est porteur d'une vague néo-isolationniste qui conteste le rôle global des États-Unis, leur réseau de bases étrangères, l'aide économique et militaire massive, les systèmes d'alliance formels, ou les concessions unilatérales (Thompson et Zuk, 1986⁽⁸⁷⁾).

En se référant à l'attitude des « élites » américaines par rapport au multilatéralisme, Philippe Le Prestre nous révèle les facettes de la doctrine multilatéraliste américaine :

[O]n peut distinguer trois attitudes : deux internationalistes (l'une dure, bipolaire et anti-accommodante, l'autre multilatérale et plutôt accommodante) et une semi-isolationniste. Selon cette dernière, un internationalisme excessif conduit à un déclin interne sur les plans politique, économique et social (Idem, Wittkopf 1986). Pour les semi-isolationnistes, les ressources doivent définir les intérêts. Sous la pression des défis économiques, sociaux et politiques qui rendent le leadership diplomatique malaisé, la tentation sera grande, en effet, de maximiser une marge de manœuvre réduite⁽⁸⁸⁾.

Finalement, la seule vraie constante dans le positionnement américain à l'égard du monde demeure le commerce. Déjà en 1796, dans son discours d'adieu, George Washington s'était exprimé ainsi : « *Notre*

(85) Voy. notamment le *Message adressé par le président Monroe au Congrès des États-Unis*, Digithèque MJP, 1823.

(86) M. KANDEL, « IV-1919 : Le rejet du traité de Versailles par le Congrès », *Les États-Unis et le monde – De Georges Washington à Donald Trump*, Hors collection, Paris, Perrin, 2018, pp. 81-98.

(87) Ph. LE PRESTRE, « Les États-Unis : vers un nouvel isolationnisme ? », *Politique*, 1989, n° 16, pp. 5-33, spéc. p. 18.

(88) *Ibid.*, p. 17.

grande règle de conduite envers les nations étrangères est d'étendre nos relations commerciales afin de n'avoir avec elles qu'aussi peu de liens politiques qu'il est possible »(89). Il est vrai que le commerce est véritablement le nerf de la puissance américaine, qui s'est construite sur un modèle de consommation. C'est ainsi que le pays a toujours à la fois promu et protégé son modèle commercial, exportant celui-ci dans le monde entier, allant même jusqu'à en faire une bataille idéologique, notamment contre le communisme. Depuis le plan Marshall, le commerce est autant un outil d'influence que de subsistance. L'European Recovery Program, vaste plan de reconstruction, permettait en effet aux Européens de récupérer un financement, qui, en échange, partirait vers l'achat de produits américains(90). Les États-Unis bénéficient alors d'un client régulier, qui va leur permettre de maintenir et de développer leur excédent commercial, qui deviendra rapidement une obsession. Si bien que, malgré son apparence « multilatéraliste », le commerce international à l'américaine fut aussi le moteur d'un certain isolationnisme. En réalité, si les États-Unis ont été pendant longtemps les joueurs les plus efficaces du jeu du libre-échange, c'est parce que leur appréhension des règles du jeu est restée à géométrie variable. En bref, le respect des États-Unis des règles du libre-échange est soumis à la satisfaction de leur propre intérêt. En témoigne le blocage des États-Unis à l'O.M.C., pérennisé par la présidence Trump, mais initié sous la présidence Obama(91). En témoigne également le mécanisme de la section 301, qui permet aux États-Unis de prendre de façon autonome et unilatérale des mesures de rétorsion contre des pays dont le comportement est jugé dommageable pour l'économie américaine. La section 301 est devenue l'un des symboles les plus clairs des penchants unilatéralistes des États-Unis :

A review of U.S. unilateralism under Section 301 from 1985 to the creation of the WTO in 1995 reveals the United States using its economic power in an attempt to hold on to its position as the world's leading trading nation. In the early years of the world trading system, immediately after World War II, the United States clearly had such hegemonic power, and it used that power to establish and support the international

(89) Extrait du « Testament », ou discours d'adieu de George Washington, le 19 septembre 1796, voy. « États-Unis : Politique étrangère, histoire, politique extérieure des USA, relations internationales, Histoire de la politique étrangère américaine – Céline Pajon, Patrice Sawicki », en ligne : www.thucydid.com/realisations/comprendre/usa/usa2.htm.

(90) G. BOSSUAT, *Chapitre 2. Le plan Marshall dans la modernisation de la France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

(91) Voy. par exemple A. DE MESTRAL, « Les relations Union européenne-Chine-Canada à l'OMC », in *Relations commerciales internationales – L'Union européenne et l'Amérique du Nord à l'heure de la Nouvelle Route de la soie*, coll. Mondialisation et droit international, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 437.

organization devoted to trade, GATT, and the development of international trade law. By the mid-1970s, when it first enacted Section 301, the United States began to view the world trading system as one which created rather than solved U.S. trade problems. By the mid-1980s, this dissatisfaction with multilateralism reached new heights, and the United States began to make aggressive use of the economic weapon it had created decades earlier(92).

Finalement, il s'ensuit de ces développements que les États-Unis se servent du multilatéralisme comme d'un menu à la carte. Inquiétant, car « *the multilateral system can only withstand so much pressure from the outside* »(93).

En 2021, l'évaluation du multilatéralisme à l'américaine s'effectue nécessairement en deux volets. Le premier est naturellement une réflexion portée sur l'impact de la présidence Trump sur l'approche américaine du multilatéralisme. Il faut le dire sans détour, D. Trump est un Président viscéralement antimultilatéraliste. Dans son discours d'investiture de janvier 2017, il n'avait laissé aucun doute à ce sujet en proclamant que la nouvelle vision qui prévaudra sera « l'Amérique d'abord et seulement l'Amérique ». Si l'on imagine mal « *l'America First* » prospérer dans le contexte d'un monde profondément globalisé, il faut se rappeler qu'il s'inscrit dans une tradition isolationniste des États-Unis, à l'instar de ce que nous venons de voir. À sa propre remise en question du multilatéralisme, D. Trump a répondu avec un démantèlement systémique de l'ordre multilatéral. Comme une rupture dans la continuité, l'emploi de la méthode forte s'est décuplé en se matérialisant par des méthodes unilatérales et violentes relativement aux coutumes des relations internationales. Deux mouvements ont composé la réaction du Président américain face au multilatéralisme. Le premier mouvement fut celui d'un étouffement des institutions multilatérales. Les États-Unis ont commencé par réduire les contributions financières à des institutions spécialisées de l'O.N.U. À ce mouvement visant à gripper le fonctionnement des institutions s'est ajoutée une méthode plus radicale, à savoir la dénonciation de traités conclus sous l'égide de l'O.N.U.(94) ainsi que le retrait d'institutions(95), telles que le Conseil des droits de l'homme. Le retrait le plus fracassant a été celui, temporaire, des États-Unis de l'O.M.S. en plein milieu de la pandémie, à une époque où la coopération aurait été plus que nécessaire.

(92) T. C. O'NEAL, « The Limits of Economic Power: Section 301 and the World Trade Organization Dispute Settlement System », *Vand. J. Transnat'l L.*, 1997, vol. 30, n° 2, pp. 209-358, spéc. p. 220.

(93) *Ibid.*, p. 315.

(94) Accord de Paris sur le climat, accord de Vienne sur le nucléaire iranien.

(95) UNESCO, Conseil des droits de l'homme, T.P.P.

Naturellement, l'échec de la réélection de D. Trump à la présidence américaine a eu pour effet de refondre les règles du jeu. Les États-Unis renouent désormais progressivement avec le multilatéralisme(96). Il est cependant trop tôt pour formuler une analyse à l'égard de la présidence de J. Biden. Le constat actuel reste en effet le même : les États-Unis ressortent de la présidence Trump affaiblis, gangrenés par une crise sanitaire violente(97) doublée d'une crise politique inquiétante(98). Une petite majorité des citoyens américains adhèrent toujours – de près ou de loin – à une idéologie trumpiste, qui, malgré sa défaite, a récolté tout de même 46,86 % du vote populaire. Ce n'est pas négligeable, et cela signifie que la présidence Biden, si elle veut tenter un apaisement de la division actuelle, ne pourra ni se défaire de l'isolationnisme américain traditionnel, ni ignorer les convictions de la base électorale soutenant D. Trump. Ainsi, le retour des États-Unis au Conseil des droits de l'homme s'est assorti d'une mise en garde calquée sur les reproches faits par D. Trump au même Conseil(99). Parallèlement, le retour des États-Unis dans l'accord iranien se veut timide, attendant une preuve de bonne foi du côté iranien. Le virage trumpiste se veut radical, mais ne constitue en rien une rupture : l'histoire ne connaît aucune parenthèse, l'après est toujours défini par l'avant. Quant à la Chine, J. Biden entend maintenir une position forte à son égard. Pas plus tard qu'en février, le Président américain a rappelé que la Chine risquait de « manger notre repas »(100), tandis que son cabinet assurait ne pas vouloir lever les sanctions contre l'entreprise chinoise Huawei(101).

(96) « Les États-Unis veulent réintégrer le conseil des droits de l'homme de l'ONU », 24 février 2021, *Le Monde*, www.lemonde.fr/international/article/2021/02/24/les-etats-unis-veulent-reintegrer-le-conseil-des-droits-de-l-homme-de-l-onu_6071057_3210.html.

(97) « Aux États-Unis, le bilan du Covid-19 dépasse 500 000 morts », 22 février 2021, *Le Monde*, www.lemonde.fr/planete/article/2021/02/22/covid-19-dans-le-monde-pres-de-500-000-morts-aux-etats-unis_6070806_3244.html.

(98) « Les émeutiers du Capitole, reflet de la galaxie trumpiste », 11 janvier 2021, *Le Monde*, www.lemonde.fr/international/article/2021/01/11/etats-unis-les-emeutiers-du-capitole-reflet-de-la-galaxie-trumpiste_6065828_3210.html.

(99) *Supra*, note 15.

(100) D. BRUNNSTROM, A. ALPER et Y. LUN TIAN, « China Will “Eat Our Lunch,” Biden Warns after Clashing with Xi on Most Fronts », 12 février 2021, *Reuters*, www.reuters.com/article/us-usa-china-idUSKBN2AB06A.

(101) Nous avions notamment évoqué le maintien des sanctions contre Huawei, voy. « Biden Commerce Pick Sees “No Reason” to Lift Huawei Curbs », 4 février 2021, *Bloomberg*, www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-04/biden-commerce-pick-sees-no-reason-to-pull-huawei-from-blacklist.

B. – MULTILATÉRALISME CHINOIS

L'approche chinoise du multilatéralisme est sélective, voire intransigeante, dans les domaines de coopération avec lesquels la Chine est en désaccord. Très fermement attaché au capitalisme d'État(102) qui a formé sa réussite, le pays entretient des positions peu ou pas négociables sur des domaines tels que la propriété intellectuelle(103) ou les droits de l'homme, se réfugiant régulièrement derrière l'idée de non-ingérence ou, comme il le dénomme, « respect de la diversité des civilisations »(104). À l'inverse, la Chine est un acteur engagé dans les nouvelles thématiques de la coopération internationale qui l'aident à affirmer son rôle de grande puissance innovante. Forte de son expérience et de l'état avancé de son secteur technologique, elle se retrouve en premier rang en termes de coopération sur les normes technologiques(105), comme le démontre sa position au regard de la Révolution 4.0(106). La Chine se veut également un fer de lance en matière de cybersécurité(107), forte là encore de son industrie très développée en la matière(108). Une position assez paradoxale lorsque l'on sait que la Chine est souvent soupçonnée de cyberdélinquance(109). Les paradoxes ne s'arrêtent pas là puisque la Chine milite activement contre la prolifération nucléaire(110), alors même

(102) M.-Cl. BERGÈRE, « La Chine, un capitalisme sans capitalistes », in R. CHARTOIRE (dir.), *Dix questions sur le capitalisme aujourd'hui* , Auxerre, Éditions Sciences humaines, 2014, pp. 188-191, spéc. p. 188.

(103) O. BICHEL, « L'Union européenne, les États-Unis et le droit de la propriété intellectuelle face à la Chine : bilan et perspectives », in *Relations commerciales internationales* , op. cit.

(104) « Xi Jinping prononce un discours important à la 20^e Réunion du Conseil des Chefs d'État de l'Organisation de Coopération de Shanghai », *Ministère des Affaires étrangères de la république populaire de Chine* , 10 novembre 2020, www.fmprc.gov.cn/fra/zxxx/t1831942.shtml.

(105) J. SEAMAN, « La Chine et les normes techniques : enjeux géopolitiques | IFRI – Institut français des relations internationales », janvier 2020, *Notes de l'IFRI* , www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/chine-normes-techniques-enjeux-geopolitiques ; O. PEYRAT, « Normes : un outil cache de la stratégie économique chinoise », *Le journal de l'École de Paris du management* , 2012, vol. 98, n° 6, pp. 30-37.

(106) Voy. par exemple S. FALLETTI, « Hongkong, le nouveau laboratoire planétaire de la révolution 4.0 » 22 novembre 2019, *Le Figaro* , www.lefigaro.fr/international/hongkong-le-nouveau-laboratoire-planetaire-de-la-revolution-4-0-20191122.

(107) « Document de position de la Chine pour la 73^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies », *République populaire de Chine* , en ligne : www.fmprc.gov.cn/fra/wjdt/gb/P020180828721815683211.pdf, § 6.

(108) K. MARTIN, « Base industrielle de cybersécurité : quels acteurs et enjeux pour la Défense ? », *Défense & Industries* , juin 2018, n° 11, www.frstrategie.org/publications/defense-et-industries/base-industriellecybersecurite-quelsacteurs-enjeux-defense-2018.

(109) B. SCHNEIER, « Les cyberconflits et la sécurité nationale | Nations Unies », *United Nations – Chronique ONU* , www.un.org/fr/chronicle/article/les-cyberconflits-et-la-securite-nationale.

(110) A. BONDAZ, « La Chine et le Traité d'interdiction des armes nucléaires », *Observatoire de la dissuasion* , mars 2018, n° 52, www.frstrategie.org/programmes/observatoire-de-la-dissuasion/chine-traite-dinterdiction-armes-nucleaires-2018.

qu'elle est elle-même une puissance nucléaire. La Chine ne dispose pas en outre de vecteur pour étendre extraterritorialement l'application de sa législation. En effet, elle n'a pas – ou pas encore –, à l'instar des États-Unis, d'une monnaie internationale d'une puissance comparable à celle du dollar. Son influence doit dès lors s'envisager d'une façon détournée, en fonction des « armes » que le pays possède. Sur ce point, il serait possible de dire non sans malice que la Chine ne serait rien sans le rôle des États-Unis dans le développement du commerce international. Elle a pu là encore s'inspirer fortement des États-Unis, en utilisant son statut de grande puissance économique pour pratiquer une politique commerciale coercitive envers les pays qui dépendent d'elle. Plusieurs exemples attestent de cette politique. En 2010, la Chine a fermé son marché aux importations de saumon norvégien en invoquant des raisons sanitaires lorsque le prix Nobel de la paix fut décerné à Liu Xiaobo, dissident chinois emprisonné(111). La sanction a été levée après quelques années pendant lesquelles la Norvège, mise sous une certaine pression, a voté favorablement pour la Chine à l'O.N.U.(112). Plus récemment, la Chine a fermé son marché aux importations de bœufs de quelques exportateurs australiens au motif que certains certificats n'étaient pas en règle. La réelle motivation de cette sanction semblait plutôt être une rétorsion suite à la demande australienne d'ouvrir une enquête indépendante sur l'origine de la pandémie et la manière dont la Chine a géré le problème originellement(113). Cette politique, au demeurant menaçante, permet à la Chine de n'être assignée que rarement devant les instances de l'O.M.C. Curieusement, la Chine ne s'est retrouvée que 45 fois devant l'Organe de règlement des différends de l'O.M.C., contre 168 pour les États-Unis. En outre, les sanctions prises par la Chine ne sont généralement pas en relation directe avec leurs raisons d'être, ce qui rend difficile l'établissement officiel d'un lien de causalité, souvent nécessaire pour obtenir gain de cause. Le pays, à travers le marché de consommation qu'il représente, possède un poids suffisant pour faire

(111) « Le saumon norvégien, victime collatérale du prix Nobel de la paix de Liu Xiaobo », 5 octobre 2011, *Le Monde*, www.lemonde.fr/europe/article/2011/10/05/le-saumon-norvegien-vicime-collaterale-du-prix-nobel-de-la-paix-de-liu-xiaobo_1582323_3214.html.

(112) L'influence chinoise s'est faite par la suite ressentir dans le comportement de la Norvège. Deux exemples le démontrent : l'acceptation de la Chine au Conseil de l'Arctique et le refus d'inviter officiellement le dalaï-lama. Voy. REUTERS STAFF, « China Approves of Norwegian Leaders Not Meeting Dalai Lama », 28 avril 2014, *Reuters*, www.reuters.com/article/us-china-norway-idUSBREA3R0L320140428 ; et A. DOYLE, « Despite Nobel, Norway Favors China Role in Arctic », 24 janvier 2011, *Reuters*, www.reuters.com/article/us-norway-china-idUSTRE70N5KG20110124.

(113) « Regain de tensions entre la Chine et l'Australie », 18 juin 2020, *Le Monde*, www.lemonde.fr/international/article/2020/06/18/regain-de-tensions-entre-la-chine-et-l-australie_6043281_3210.html.

plier ses partenaires, qui en prennent de plus en plus conscience. Face à cette attitude belliqueuse, plusieurs pays qui ont été sanctionnés par la Chine s'efforcent désormais de diminuer leur dépendance économique envers elle (Taïwan, Corée du Sud, Japon, Australie(114)).

Dorénavant, la Chine profite de la vacance américaine pour prendre la relève en déclarant à l'envi qu'elle est en faveur du multilatéralisme, tel que « symbolisé par les objectifs et les principes de la Charte de l'ONU »(115). Le budget de la diplomatie chinoise a doublé avec l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping (60 milliards de yuans en 2018(116)). Malgré cette profession de foi, le multilatéralisme à la chinoise diffère plus qu'il n'y paraît des principes de la Charte de l'O.N.U. et des statuts des organisations internationales issues de la Seconde Guerre mondiale. Pour autant, l'inspiration ne change pas. Si, à l'O.N.U. et au-delà, la Chine monte en puissance, c'est qu'elle use de sa manne commerciale et, dès lors, financière pour obtenir les faveurs des institutions multilatérales, et s'y assurer une intégration et une influence soutenues. En 2019, la Chine est devenue le deuxième contributeur du budget ordinaire de l'O.N.U. (12 %), tout en adhérant à une série de traités conclus sous l'égide de l'organisation(117). Une stratégie efficace, car elle a déjà pris une place conséquente dans quatre des plus importantes institutions spécialisées du système onusien (F.A.O., OACI, U.I.T., ONUDI). Plus encore, les fonctionnaires chinois, qui occupent des postes à responsabilité à l'O.N.U., sont souvent ressentis comme des représentants du gouvernement chinois plutôt que comme des fonctionnaires internationaux. En même temps, la Chine participe discrètement à la nomination de personnalités étrangères acquises à sa cause. Le meilleur exemple de cette méthode est le rôle joué par le pays dans la nomination du directeur général de l'O.M.S.(118), ce qui tendrait à expliquer partiellement le retard à l'allumage de l'Organisation au

(114) Voy. par exemple, en ce qui concerne le Japon, M. DUCHATEL, « Résilience et dépendance envers la Chine : les choix du Japon », 3 septembre 2020, *Analyse de Mathieu Duchâtel, Directeur du programme Asie de l'Institut Montaigne*, www.institutmontaigne.org/blog/resilience-et-dependance-envers-la-chine-les-choix-du-japon.

(115) « La Chine soutient fermement le multilatéralisme », *Ministère des Affaires étrangères de la république populaire de Chine*, 27 septembre 2019, www.fmprc.gov.cn/fra/zxxx/t1831942.shtml.

(116) « China's Diplomacy Budget Doubles under Xi Jinping », 2018, *Financial Times*, www.ft.com/content/2c750f94-2123-11e8-a895-1ba1f72c2c11.

(117) Traité contre la torture, Traité sur les opérations de maintien de la paix, traité de Paris sur le climat, traité de Vienne sur le nucléaire iranien.

(118) V. NIQUET, « Un défi pour le multilatéralisme : l'instrumentalisation de l'Afrique par la Chine et ses conséquences sur les décisions de l'OMS », *Outre-terre*, 2019, vol. 2, n° 57, pp. 109-118.

début de la crise de la COVID-19. La Chine joue donc sur l'enceinte multilatérale pour s'assurer une influence « verticale » sur le développement du monde. Par cette politique, elle reprend peu à peu le rôle qu'occupaient les États-Unis et les pays européens dans les enceintes onusiennes.

Parallèlement, elle use de son statut de pays en développement, auquel elle tient opiniâtrément, pour gagner l'appui d'autres pays en voie de développement (P.V.D.), qui soutiennent toujours plus sa politique, car ils ont désormais davantage d'affinités avec elle qu'avec l'Occident. Cette influence que l'on peut qualifier d'« horizontale » permet à de nombreux pays aux tendances autocratiques qui se distancient des valeurs occidentales de profiter d'un partenaire puissant, « respectueux » des particularités culturelles internes, dans la lignée du « respect de la diversité des civilisations ». La Chine pratique à ce titre une politique d'aide généreuse, qui crée chez les pays bénéficiaires un statut de « dépendance asymétrique » dont elle tire profit politiquement. À travers des projets colossaux d'envergure mondiale(119), tels que la « Nouvelle Route de la soie » (*Belt and Road Initiative*)(120) ou encore une présence accrue en Afrique(121), le pays assoit sa position à l'international. À ce titre, la Chine est souvent accusée d'entretenir une « diplomatie de la dette »(122). Cette thèse, née principalement avec l'affaire du port d'Hambantota au Sri Lanka(123), n'est pas confirmée. S'il y a des doutes légitimes sur sa véracité, beaucoup y voient plus un manque d'expérience du pays en matière d'investissement direct qu'une stratégie délibérée de domination : « *[T]he global backlash against China's supposed debt trap diplomacy is a*

(119) Voy. par exemple cette carte interactive répertoriant tous les projets d'investissement chinois : « Mapping China's Global Development Footprint », AIDDATA, www.aiddata.org/china-project-locations.

(120) Sur ce point, se référer par exemple à un autre livre de la présente collection : O. DELAS, *Relations commerciales internationales*, op. cit.

(121) P. PRYCE, « China's African Engagement: Advancing Multilateralism », *China International Studies*, 2014, vol. 49, n° 46, pp. 46-55 ; voy. également « L'investissement de la Chine en Afrique du Nord et au Moyen-Orient est devenu spectaculaire », 22 mai 2019, *Le Monde*, www.lemonde.fr/afrique/article/2019/05/22/l-investissement-de-la-chine-en-afrique-du-nord-et-au-moyen-orient-est-devenu-spectaculaire_5465512_3212.html.

(122) J. SYLVESTRE-FLEURY, « La route de la soie : enjeux concernant les marchés publics et les entreprises appartenant à l'État », in *Relations commerciales internationales*, op. cit., pp. 466-467, spéc. p. 455.

(123) Le financement de ce port, octroyé par la Chine, ne put faire l'objet d'un remboursement par le Sri Lanka, alors en défaut de paiement. La situation est réglée en 2016 avec l'intervention d'une société d'État chinoise qui « louera » le port pendant une période déterminée. Sur ce point, voy. par exemple *ibid.*, p. 466.

testament to unintended, and unwanted, outcomes »(124). Quoi qu'il en soit, « [l]e danger réel à ce stade n'est pas encore celui du problème de la dette, mais plutôt celui du risque lié aux problèmes de gestion et de gouvernance qui accompagne généralement l'aide chinoise »(125). De la même façon que la Chine reprend le rôle des pays occidentaux dans les institutions onusiennes, elle s'assure également un pied dans l'entreprise du développement. Son statut de P.V.D., sa puissance économique mêlée à l'absence de condition éthique à l'obtention de son soutien en font un partenaire fiable, pour des pays qui s'épargnent dès lors l'ingérence des puissances occidentales dans leurs affaires politiques internes. Avec cette action verticale et horizontale, on observe un début d'inversion des rôles, même si, pour la Chine, cette inversion constitue simplement un retour à la situation normale, soit la restauration de la grandeur historique de l'empire du Milieu.

C. – MULTILATÉRALISME EUROPÉEN

L'Europe est un véritable laboratoire de multilatéralisme. Auparavant déchiré par les conflits internes, le Vieux Continent a su construire un modèle de dialogue et de coopération aujourd'hui inégalé : l'Union européenne (U.E.). L'union fait la force, et c'est en voulant anticiper la montée des puissants de ce monde – États-Unis, aujourd'hui Chine – que « les puissances moyennes » d'Europe ont tenté de construire une position collective à l'international. L'U.E., c'est donc un système multilatéral *dans* le système multilatéral. À l'intérieur de l'Union, les différentes institutions assurent, parfois tant bien que mal, la coexistence des États membres autour de principes communs. À l'extérieur, force est de constater que le positionnement européen à l'international est encore chétif. En effet, pour cette institution *sui generis*, l'ambition est à la hauteur du risque encouru. Nous ne reviendrons pas en détail sur la construction européenne, nous reviendrons simplement sur les quelques détails qui permettent d'expliquer les contours de l'idéologie européenne du multilatéralisme. En effet, il reste que, à l'instar de ce que nous avons expliqué en introduction, l'Union nécessitait une flamme, une direction. L'échec initial de la Communauté européenne de défense (C.E.D.) a orienté dès le début la construction européenne vers une méthode progressive. Si l'idéal de paix demeure naturellement

(124) M. FERCHEN et A. PERERA, « Why Unsustainable Chinese Infrastructure Deals are a Two-Way Street », Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, 2019, https://carnegieendowment.org/files/7-15-19_Ferchen_Debt_Trap.pdf, p. 4.

(125) « Océan de dette ? Gérer la diplomatie de la dette chinoise dans le Pacifique », *IRIS*, www.iris-france.org/141378-ocean-de-dette-gerer-la-diplomatie-de-la-dette-chinoise-dans-le-pacifique/.

sous-jacent dans le modèle européen, les pères fondateurs de l'Union ont rapidement compris que celle-ci ne pourrait se faire sur la base d'un abandon des traits fondamentaux de la souveraineté de l'État. Le critère du bénéfice mutuel est ainsi devenu majeur dans une construction qui s'est révélée comme étant avant tout économique.

Les États gagnent au jeu des relations internationales lorsqu'ils arrivent à créer une dépendance envers eux. Une puissance militaire internationale assure la protection du monde et met donc un certain nombre de pays dans une situation de dépendance à son égard : c'est l'exemple américain avec la sécurité en Asie de l'Est. Une puissance financière internationale permet à ses congénères de profiter d'une ressource financière pour favoriser l'investissement interne, créant elle aussi une situation de dépendance envers les bénéficiaires de ces ressources : c'est l'exemple de la Chine avec la Nouvelle Route de la soie. L'Europe n'a pas ces pouvoirs-là. Elle ne dispose pas non plus d'une monnaie universelle comme le dollar, l'euro n'étant pas encore une devise de référence et n'étant donc pas suffisant pour créer cette situation de dépendance(126). Un *soft power* ? L'Union en manque cruellement :

The broad appeal of the EU's principles and its lack of reliance on military force was assumed to generate a kind of « soft power » that could grant the EU the capacity to determine the rules of international politics. But the failure of the EU to adequately address a series of financial crises among its member states, as well as the EU's increasing military role through the formation of EU Battle Groups, has significantly undermined Europe's soft power appeal. It is unclear whether European leaders will be able to restore the EU's image as a source of peace and prosperity, though the prospects look grim amid the infighting of its member states(127).

L'Union européenne semble avoir longtemps espéré que la force de son modèle particulier démontre ses avantages, et, dès lors, lui apporte la légitimité nécessaire pour s'imposer. Cependant, les rouages de la cohésion européenne sont régulièrement mis à mal par une série de crises(128) ; auxquelles l'Union répond à coups de réforme. L'U.E., en tant qu'*union*, n'a pas encore démontré avoir survécu à l'épreuve du temps. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'Union est encore jeune : il faut comprendre que ce qui a été créé avec l'U.E. est unique,

(126) Voy. par exemple B. CARTON, « L'euro, une monnaie internationale ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2012, vol. 1, n° 11, pp. 160-167.

(127) P. PRYCE, « China's African Engagement: Advancing Multilateralism », *op. cit.*, note 40, pp. 53-54.

(128) Crise des migrations, crise du Brexit, crise grecque, crise italienne, crise de l'État de droit.

et tellement unique que l'épreuve de l'histoire commence à peine à traverser son esprit. Cela invite à poser deux constats. Premièrement, plus que ses deux partenaires étudiés précédemment, l'Union européenne a *besoin* du multilatéralisme. Elle n'est pas une des « grandes puissances » de ce monde, et cherche à bénéficier de la protection qu'accorde le multilatéralisme aux puissances moyennes(129). En effet, contrairement à la Chine et aux États-Unis qui considèrent le multilatéralisme comme un moyen de développement, l'Union européenne voit le multilatéralisme comme un moyen de subsistance. Elle défend donc *par défaut* le multilatéralisme. Le second constat en est le corollaire : l'Union est vulnérable, et soumise en partie au bon vouloir de ses partenaires et du système dans lequel elle évolue. L'Union défend donc les traits caractéristiques du multilatéralisme, ses institutions, et le droit qui en découle(130). Mais elle reste à la merci d'un système qui ne l'a pas complètement acceptée, comme le démontre l'impossibilité pour l'Union d'accéder au mécanisme de la convention de Washington du 18 mars 1965 (C.I.R.D.I.(131)). L'Union compte donc sur le multilatéralisme.

L'Union n'est pas, pour autant, dans une position de faiblesse. Elle peut jouer sur ce qui a fait sa réussite initiale : son marché. Les citoyens européens représentent une manne financière énorme : sans eux, les entreprises de ce monde se privent d'une clientèle riche. Si l'Union est indéniablement un marché d'exportation, c'est aussi un territoire sur lequel les entreprises du monde mènent une concurrence ardue. Avec son marché, l'U.E. peut créer une forme de dépendance et jouer sur celle-ci pour s'imposer à l'international. Elle soumet déjà l'octroi de ses préférences tarifaires au respect de certains principes humains et environnementaux(132). Elle tisse depuis plus d'une dizaine d'années maintenant une toile d'accords de libre-échange avec ses partenaires. Ces accords, de par leur multidisciplinarité, vont bien au-delà du simple import/export. Ces accords « de

(129) Contrairement à la Chine et les États-Unis qui voient un multilatéralisme comme un moyen de leur propre développement, l'Union européenne voit le multilatéralisme comme un moyen de sa propre subsistance.

(130) Voy. par exemple ce communiqué de presse : CONSEIL DE L'UE, « Renforcer le multilatéralisme : le Conseil adopte des conclusions », 17 juin 2019, www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/06/17/effective-multilateralism-council-adopts-conclusions/.

(131) Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États.

(132) Règlement (UE) n° 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) n° 732/2008 du Conseil.

nouvelle génération »(133) présentent notamment des chapitres de coopération normative, de gestion des services financiers, ou encore des références plus avancées aux questions environnementales et sociales. Par ce mouvement, il est possible de théoriser que l'Union européenne protège son propre environnement normatif interne, en s'assurant que le droit international soit sur la même longueur d'onde que son droit interne. En utilisant une recette qui a fonctionné en son propre sein, elle apaise ses relations à travers le commerce. L'Union diffère des États-Unis en ce qu'elle ne cherche pas à faire de l'excédent commercial. Elle diffère de la Chine en ce qu'elle ne cherche pas à s'implanter à l'extérieur. Elle cherche simplement à subsister en tournant à son propre avantage les préceptes originaux du multilatéralisme. Pourquoi l'Union s'intéresse-t-elle tant à l'apaisement des relations irano-américaines ? Tout simplement pour pouvoir faire du commerce avec l'Iran. *Idem* avec la Chine. Loin de l'impérialisme, l'Union européenne est une sorte de commerçant nomade : la paix internationale, l'existence de règles fixes lui assurent la possibilité de naviguer pour faire profit. Cela explique pourquoi l'Union est autant attachée à la paix : depuis toujours, les commerçants nomades ont souffert des états de conflit.

II. – Relations sino-américaines : l'affrontement des multilatéralismes ?

A. – RIVALITÉ SINO-AMÉRICAIN

L'histoire des relations sino-américaines n'est pas qu'une histoire d'opposition. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les deux pays ont travaillé pour améliorer leurs relations. Ces efforts, peu médiatisés pour ne pas troubler leurs opinions publiques, se sont traduits par les visites de quatre Présidents chinois et de huit Présidents américains(134). Des efforts remarquables, car ces visites se sont déroulées alors que les deux pays s'opposaient sur la guerre de Corée (1950-1953) ainsi que sur la guerre du Viêtnam (1949-1970). Les désaccords se sont poursuivis au sujet de Taïwan, qui devient progressivement un enjeu

(133) K. JACQUEMART, « TTIP, CETA : accords de nouvelle génération, nouvelles menaces pour la démocratie ? », *Rev Int Strateg*, 2017, vol. 108, n° 4, pp. 111-120.

(134) Quatre Présidents chinois : Mao Zedong (1949-1976) – Deng Xiaoping (1978-1992) – Jiang Zemin (1993-2003) – Hu Jintao (2003-2013) ; et huit Présidents américains : R. Nixon (1969-1974) – G. Ford (1974-1977) – J. Carter (1977-1981) – R. Reagan (1981-1989) – G. Bush Sr (1989-1993) – B. Clinton (1993-2001) – G. Bush (2001-2009) – B. Obama (2009-2016).

majeur dans la rivalité sino-américaine. N'oublions pas qu'initialement, Formose occupait le siège de toute la Chine à l'O.N.U.(135) et en fut évincée quand la république populaire de Chine adhéra à l'O.N.U. en 1971, malgré le vote négatif des États-Unis :

L'Assemblée générale de l'ONU a décidé, au cours de la nuit du lundi 25 au mardi 26 octobre 1971, d'admettre au sein des Nations unies le gouvernement de Pékin et d'expulser le régime de Formose. Cette résolution a été adoptée par 76 voix contre 35 et 17 abstentions. Auparavant, l'Assemblée générale avait rejeté une résolution, d'inspiration américaine, selon laquelle toute motion qui aurait comme effet l'expulsion de la Chine de Formose des Nations unies devrait être considérée comme une « question importante », par suite, obtenir une majorité des deux tiers. Cinquante-neuf États ont voté contre la résolution américaine, cinquante-quatre pour, tandis que quinze se sont abstenus(136).

Cette position ouvertement hostile des États-Unis n'empêcha pas Kissinger d'organiser secrètement en 1972 une visite du président Nixon en Chine. Une visite historique, comme l'explique *The New York Post* :

[T]he incontestable fact is that the U.S. is now on speaking terms at the highest level with a regime that represents a vast segment of the human race. After more than 20 years of surrender to the political myths and bluster of the China lobby, the deadly, dangerous silence has finally been broken and conditions for future communication established. In the long run, no matter how minimal the agreements reached in these talks, history may see these meetings as a momentous turning point. It will henceforth be difficult for any demagogue to brand association with Mao's regime as a form of treason(137).

Il faut dire que la Chine semblait aussi déterminée que l'Amérique de Nixon à ouvrir une relation avec son partenaire(138). Cette visite, qui eut lieu en 1972, a changé le cours des choses sur au moins deux fronts. Sur le front de la communication, premièrement, puisque les deux pays ouvrent des « bureaux de liaison », à savoir des représentations diplomatiques dont seul manque le titre. Sur la question de la souveraineté de Taïwan, deuxièmement, puisque les États-Unis acceptent que la République populaire chinoise détienne le siège de

(135) Chine, Hong Kong, Taïwan.

(136) M. HAMMER, « L'entrée de la Chine aux Nations Unies », *Relations internationales*, 2006, vol. 3, n° 127, pp. 71-77.

(137) *The New York Post* (États-Unis), 29 février 1972, tel que vu dans *Perspective monde*, « Visite du président américain Richard Nixon en Chine », <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMEve/105>.

(138) W. BURR (dir.), « The Beigin-Washington Back-Channel and Henry-Kissinger's Secret Trip to China (September 1970-July 1971) », *National Security Archive Electronic Briefing Book*, 2002, n° 66, <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB66/>.

toute la Chine à l'O.N.U.(139), avant de rompre leurs relations diplomatiques avec Taïwan pour en ouvrir avec la république populaire de Chine en 1973. Les relations sino-américaines semblent alors à l'aube de jours heureux.

C'était sans compter sur le Congrès, soucieux du maintien de l'influence des États-Unis en Asie. Le pays est en effet garant de la sécurité de nombreux pays de la région, notamment la Corée du Sud et le Japon, tous deux pays frontaliers de la Chine et méfiants de son influence. Le sénateur Buckley explique en effet : « *[I]f we permit doubts about our intentions to persist with respect to our security agreement with Taiwan, we will undercut the credibility of our arrangements with Japan, South Korea and our other Asian allies as well* »(140). Dès lors, les États-Unis continuèrent d'honorer leur traité de défense avec Taïwan(141), ce qui signifie que la livraison de matériel et de services défensifs serait maintenue. Avec le *Taiwan Relations Act*(142), les États-Unis assurent continuer cette prestation avec ceux que le pays ne considère plus comme la « république de Chine », la formulation « *Governing authorities on Taiwan* » étant préférée, à la grande satisfaction de la Chine. La suite est connue. En 1978, Deng Xiaoping ouvre la Chine au monde, et les relations économiques s'intensifient exponentiellement. Les États-Unis caressent l'idée d'une « conversion » complète de la Chine au capitalisme libéral, et les deux partenaires rêvent mutuellement de la création d'un « G2 »(143). C'est en ce sens que l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.) est envisagée, aboutissant, en 2001, à une intégration quasiment complète de la Chine dans le système commercial international. Tout fonctionne : la Chine, avec sa main-d'œuvre à bas coût, se contente d'être l'usine des créations de l'Occident, laissant croire à un semblant d'équilibre. L'histoire et ses auteurs en décidèrent autrement.

L'élection, à quatre ans d'écart, de deux dirigeants dans des conditions radicalement différentes changea la donne. L'arrivée du président Obama, aussi historique qu'elle soit pour l'Amérique, s'est faite

(139) Ce qui signifie que la république populaire de Chine représente à l'O.N.U. son propre territoire, mais aussi Hong kong et surtout Taïwan.

(140) J. W. FINNEY, *The New York Times*, « Nixon Wins Broad Approval of Congress on China Talks but Some Criticism Arises », 29 février 1972, *The New York Times*, www.nytimes.com/1972/02/29/archives/nixon-wins-broad-approval-of-congress-on-china-talks-but-some.html.

(141) *Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China*, United States Treaties and Other International Agreements, 1954.

(142) *Taiwan Relations Act*, United States Code, §§ 3301 et s.

(143) R. C. BUSH, « The United States and China: A G-2 in the Making? », 11 octobre 2011, *Brookings*, www.brookings.edu/articles/the-united-states-and-china-a-g-2-in-the-making/.

dans un contexte terni par une récession provoquée par la crise financière de 2008. Élu sur un programme de désengagement et de paix, le Président est confronté à un Moyen-Orient en crise perpétuelle, où la guerre prend de plus en plus de place(144). Xi Jinping bénéficie du contexte totalement inverse. Propulsée au rang de seconde puissance économique mondiale(145), créancière des États-Unis, la Chine vient de terminer son développement industriel et peut rêver de plus. Fini la discrétion et le retrait traditionnel chinois de la politique internationale. Il y a désormais une égalité de fait entre la Chine et les États-Unis, que le Président chinois va exploiter, confiant en la capacité de l'économie de marché chinoise à maîtriser les rouages de l'économie mondiale. Une méthode efficace, bien que partiellement illégale, car, ce faisant, la Chine tourne souvent le dos au droit de l'O.M.C.(146). Face à ce changement de polarité du monde, B. Obama lance une politique de « Pivot vers l'Asie »(147). Avec le « *Transpacific Partnership* »(148) (T.P.P., en français P.T.P.G.P.), les États-Unis souhaitent réussir là où l'O.M.C. a failli en prenant la voie du régionalisme. Onze pays du bassin Asie-Pacifique, dont la Chine, mais aussi le Japon et la Corée du Sud, seraient regroupés autour des États-Unis dans ce qui aurait pu être sans doute la plus grande zone mondiale de libre-échange. Trois volets composent ce projet. Le premier est naturellement économique et se réalise avec le texte du P.T.P.G.P. En incluant de nombreuses normes libérales, les États-Unis espèrent contenir l'influence économique de la Chine tout en réaffirmant leur domination commerciale, pérennisant ainsi l'ordre occidental. Le deuxième est militaire et aboutirait au déploiement de forces navales américaines supplémentaires en Asie. Le troisième est diplomatique, et ambitionne une réintégration des États-Unis dans les organisations régionales de l'Asie. Le P.T.P.G.P. et les réalisations stratégiques qui l'accompagnent sont sans doute ambitieux. C'est surtout un projet multilatéraliste, pacifique, qui vise, du point de vue américain, à reconstituer l'équilibre

(144) Sur ce point, voy. par exemple V. MICHELOT, « La présidence de Barack Obama, vers un nouveau mode de gouvernance politique ? », *Revue internationale et stratégique*, 2009, vol. 4, n° 76, pp. 87-92.

(145) S. MATELLE, « La Chine est-elle réellement la deuxième puissance économique mondiale ? », *Revue internationale et stratégique*, 2019, vol. 3, n° 115, pp. 61-70.

(146) On pourrait ne serait-ce que contester le statut de pays en voie de développement dont bénéficie le pays à l'Organisation.

(147) H. CLINTON, « America's Pacific Century », *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

(148) Texte du PTPGP Consolidé – Accord de partenariat transpacifique global et progressiste, 2018.

d'antan. C'était sans compter, évidemment, sur l'accession au pouvoir du président Trump, et la dénonciation immédiate et sans concession du projet.

Comme l'explique Thucydide, « C'est la montée en puissance d'Athènes et la peur qu'elle instilla à Sparte qui rendit la guerre inévitable » (149). De la méfiance, les États-Unis sont passés avec la présidence Trump au conflit ouvert. Désormais rivaux structurels, les deux pays ne cessent de se tenir tête. Xi Jinping l'a bien compris : il est plus que jamais possible de tenir tête face à une Amérique de plus en plus isolée à l'international. Hanté par le déficit commercial américain (150), D. Trump ouvra les hostilités avec des mesures tarifaires, qui, se révélant inefficaces, laissèrent leur place à une augmentation exponentielle des sanctions (151), obstiné à renégocier le plus possible d'accords de libre-échange (152). Face à lui, Xi Jinping, impassible et consistant, ne cherche plus à rassurer l'Occident en rapprochant son pays des valeurs de l'ordre multilatéral post-1945. Les rivalités sino-américaines sont désormais à leur solstice, et couvrent toute la sphère géostratégique (153) : cette rivalité est devenue hégémonique. Ainsi, « [a]vec les États-Unis se sont établis des rapports fondés sur la dépendance réciproque, mais néanmoins chargés de tensions » (154).

Lister les rivalités sino-américaines est désormais un jeu où l'exhaustivité est difficile à atteindre. Nous tenterons d'évoquer quelques domaines de rivalité, en commençant par la politique. En effet, jamais les États-Unis n'ont été confrontés à une puissance qui interpelle à ce point leur système politique. Plus encore, pour la première fois depuis 1945, le monde entend que la démocratie n'est plus le modèle à imiter et que les pays qui souhaiteraient se développer rapidement en préservant leur indépendance

(149) THUCYDIDE, *La Guerre du Péloponnèse*, IV^e siècle av. J.-C.

(150) Sur ce point, voy. notamment G. DUFOUR et D. DUCASSE, « La négociation des accords de libre-échange sous l'administration Trump : les principes de réciprocité et de multilatéralisme », *R. Q. D. I.*, 2017, vol. 30, n° 2, pp. 51-74, pp. 54-58.

(151) Pour une liste des sanctions prises contre la Chine par les États-Unis, voy. par exemple « US Sanctions against China – Sanctions & Export Controls Update », *Baker & McKenzie ; Sanctions & Export Controls Update*, <https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/category/us-sanctions-against-china/> ; les sanctions ont été actualisées par le président Trump juste avant la fin de son mandat, le 19 janvier 2021. Voy. *Amending Executive Order 13959 – Addressing the Threat From Securities Investments That Finance Communist Chinese Military Companies*, Executive Order, Executive Order 13974, Federal Register, 2021, vol. 86, n° 11.

(152) Pour un résumé de l'action de D. Trump sur le commerce, voy. par exemple L. CRUMP, « Trump on Trade », *Program on Negotiation at Harvard Law School*, 2019, vol. 35, n° 1, pp. 141-145.

(153) Il en devient difficile à suivre les domaines de rivalité. On retrouve des implications politiques, idéologiques, économiques, sécuritaires, sanitaires et technologiques.

(154) T. TEN BRINK et R. BOUYSSOU, « L'ascension du capitalisme chinois : l'interdépendance n'empêche pas les tensions », *Critique internationale*, 2014, vol. 63, n° 2, pp. 113-130.

pourraient avantageusement s'inspirer du système chinois. Le nouveau multilatéralisme aux couleurs chinoises met en danger les valeurs démocratiques et libérales, que Xi Jinping semble déconsidérer en prônant la supériorité des modes de gouvernance autocratiques. La rivalité est dès lors idéologique, tant la Chine répond à la question des droits humains ou encore des droits de propriété intellectuelle avec la thèse de la non-ingérence, dont la seule limite se trouve dans le prolongement des intérêts nationaux chinois. En effet, plus que jamais, la Chine perçoit son unité nationale comme non négociable. Son attitude, évidemment dénoncée par les États-Unis, envers Taïwan, et plus récemment Hong Kong(155), le démontre. Dès lors, la Chine développe sa puissance militaire en Asie, ce qui déplaît fortement aux États-Unis(156), qui l'accusent d'avoir violé les limites des eaux territoriales telles que fixées par la Convention sur le droit de la mer. Ironiquement, l'Amérique se retrouve pris à son propre jeu d'isolationnisme : impossible de recourir au Tribunal international du droit de la mer, puisque le pays n'a pas ratifié la convention. Sans surprise, la rivalité se prolonge sur le plan commercial : historiquement, pour les États-Unis, « *China was a constant target of special 301 actions* »(157). Nous avons évoqué l'escalade des sanctions initiées par les États-Unis, à laquelle la Chine a répondu en visant les exportations américaines de soja sur son territoire(158), connaissant la sensibilité du secteur agricole américain. Cette opposition irradie vers une rivalité sécuritaire et technologique, symbolisée par les affaires Huawei(159) et Z.T.E.(160), sur un fond de protectionnisme américain(161). Hégémonique, cette

(155) « La Chine impose sa loi controversée sur la sécurité nationale à Hongkong », 30 juin 2020, *Le Monde*, www.lemonde.fr/international/article/2020/06/30/la-chine-adopte-une-loi-controversee-sur-la-securite-nationale-a-hongkong_6044645_3210.html.

(156) Fr. SCHNEIDER, « Guerre juridique en mer de Chine méridionale », *Paix et sécurité européenne et internationale*, Université de Nice Sophia Antipolis, 2016.

(157) J. HARRISON, « Legal and Political Oversight of WTO Waivers », *J. Int'l Econ. L.*, 2008, vol. 11, n° 2, pp. 411-425, p. 106.

(158) E. GOETZ, « Guerre commerciale : la Chine suspend les achats de soja américain », 3 juin 2020, *Les Échos*, www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/guerre-commerciale-la-chine-suspend-les-achats-de-soja-americain-1207759.

(159) « Huawei : la guerre commerciale entre Washington et Pékin s'envenime », 16 mai 2019, *Le Monde*, www.lemonde.fr/international/article/2019/05/16/donald-trump-signe-un-decret-qui-exclut-huawei-du-marche-americain-des-telecoms_5462621_3210.html.

(160) Z.T.E. (Zhongxing Telecommunication Equipment, méga-société étatique, équipementier en électronique occupant 85 000 personnes) a été accusé d'une violation de l'embargo américain sur l'Iran sur la base d'une loi extraterritoriale américaine activé par l'utilisation du dollar. Voy. St. STECKLOW et K. FREIFELD, « Washington sanctionne le chinois ZTE pour ses liens avec l'Iran », 16 avril 2018, *Reuters*, www.reuters.com/article/usa-chine-zte-idFRLSN1RT4E1.

(161) Voy. notamment le cas de la Central Railway Rolling Stock (C.R.R.S.) empêchée d'utiliser ses investissements aux États-Unis pour participer à l'adjudication de nouveaux contrats. A. SWANSON, « Trump Bars Investment in Chinese Firms With Military Ties », 12 novembre 2020, *The New York Times*, www.nytimes.com/2020/11/12/business/economy/trump-china-investment-ban.html.

rivalité provoque un changement de la configuration actuelle et à venir du multilatéralisme. Si le début de la présidence Biden donne des signes encourageants, les tensions persistent. Le Président a interrompu les formes les plus radicales d'isolationnisme, mais n'a pas renversé complètement la vapeur en ce qui concerne les relations avec la Chine. En fin de compte, nous assistons bien à une joute entre « *America First* » et « *China First* ». Espérons qu'il ne faudra pas moderniser la citation de Thucydide en écrivant, un jour :

« C'est la montée de Pékin et la peur que cela inspira à Washington qui a rendu la guerre inévitable ».

B. – MULTILATÉRALISME DE LA DÉCENNIE 2020-2030

L'attitude paradoxale de l'Amérique face au multilatéralisme n'a fait que se renforcer avec le virage radical et isolationniste de l'administration Trump. Le multilatéralisme n'aura jamais été autant blessé. Ce que l'on constate, c'est que le système multilatéral repose sur un équilibre inégalitaire, provoqué par une puissance supérieure, qui, en quelque sorte, « répartit les poids ». Puisque les institutions multilatérales ne peuvent assumer un tel rôle, il revient à un pays de le faire. Ce rôle, dévolu à l'Amérique pendant plus de cinquante ans⁽¹⁶²⁾, change aujourd'hui progressivement de main. Le multilatéralisme ne meurt donc pas⁽¹⁶³⁾. En revanche, il se reconfigure, à l'aube d'un « nouveau cycle de vie »⁽¹⁶⁴⁾. Le multilatéralisme, à l'instar de ce que nous avons évoqué plus haut, évolue :

In fact, though, current events highlight another possibility: that institutional strategies and arrangements have life cycles, that as the world adapts to those arrangements, the effectiveness of those solutions or strategies may change, even wane. Institutional arrangements transform negotiating dynamics, creating new realities that bring different challenges and require different solutions⁽¹⁶⁵⁾.

La conjugaison du retrait américain à la montée en puissance de la Chine provoque une restructuration du multilatéralisme et de ses institutions. Le pays est plus que jamais impliqué dans l'O.N.U. et

(162) Pendant près d'un siècle, si l'on considère la première moitié du xx^e siècle.

(163) Il se pourrait qu'il ne puisse jamais succomber. À l'instar de ce que nous avons expliqué en introduction, le multilatéralisme sera voué à exister tant que les difficultés de notre monde seront globales et nécessiteront une réponse collective. Comme l'expliquait le conseiller fédéral Spühler : « Le traitement global et réciproque des problèmes internationaux est la conséquence, mais en partie la cause de cette marche vers l'interdépendance universelle », W. SPÜHLER, *Rapport du Conseil fédéral du 16.6.1969 sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies, op. cit.*

(164) Comme propose H. Gr. COHEN, « Multilateralism's Life-Cycle », *Am. J. Int. L.*, 2018, vol. 112, n° 1, pp. 47-66.

(165) *Ibid.*, p. 48.

fabrique ses propres « institutions multilatérales »(166). Il est même allé jusqu'à tenter de créer ses propres tribunaux connaissant des affaires internationales(167). Il faut s'attendre à ce que le Parti communiste chinois sculpte, d'une façon ou d'une autre, le futur de notre monde. Le pays ambitionne une domination politique, idéologique, militaire, technique, économique et sociale. Le « nouvel empire du Milieu » peut compter sur ceux qu'il a su attirer, en particulier les pays en voie de développement, qui bénéficient désormais d'un puissant bénéficiaire. Ce bienfaiteur, peu intéressé par la règle de droit, légitimise aujourd'hui des puissances qui n'auraient pu prospérer dans le monde d'avant. Ainsi, si les « Bolsonaro de ce monde » ont trouvé un écho dans les propos de l'ère Trump, ils sont pérennisés par un multilatéralisme de chiffres et non de principes, promu par la Chine. Le Brésil, la Russie et l'Inde poursuivent à cet égard une trajectoire inquiétante, éloignée des raisons d'être du système post-1945. Et l'Europe ? Elle ne peut plus compter sur l'indéfectibilité de l'Alliance atlantique et demeure toujours plus confrontée à cette Chine conquérante. Plus encore, la présidence Trump a solidifié la position Russe, laissant l'Union européenne dans un étau, sous la pression de trois pays : la Russie, les États-Unis et la Chine. Affaiblie, l'Union européenne a du mal à sortir de sa torpeur. C'est ce que montre le déroulement déplorable de la visite du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité J. Borrell en Russie(168). L'espoir d'un nouveau G2 avec la Chine est une possibilité(169) pour renouer avec un multilatéralisme global. Mais il y a également une réelle place pour l'Europe à observer un retrait non pas du multilatéralisme, mais de l'opposition des civilisations.

La situation de l'Europe est en effet paradoxale. Autant, comme nous l'avions expliqué plus haut, l'Europe est *jeune* ; autant ses États membres, en particulier ses États membres *fondeurs*, sont vieux. Le

(166) Organisation de coopération de Shanghai, Nouvelles Routes de la soie, Banque asiatique pour le financement des investissements et Nouvelle Banque de développement des BRICS.

(167) Il s'agit de la création de « Cours maritimes », qui ne visent pas le remplacement des tribunaux internationaux compétents en la matière, mais plutôt à créer un pôle chinois de résolution des différends maritimes. Pour plus de précision, voy. notamment S. FINDER, « China's Maritime Courts: Defenders of "Judicial Sovereignty" », 5 avril 2016, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2016/04/chinas-maritime-courts-defenders-of-judicial-sovereignty/>.

(168) Br. COUTURIER, « Europe/Russie : une visite officielle controversée », 19 février 2021, *France culture*, www.franceculture.fr/geopolitique/le-haut-representant-de-lue-naurait-pas-du-se-laisser-humilier-a-moscou.

(169) A. LUNGU, « A New G2: China and the EU? », août 2017, *The Diplomat*, p. 2, <https://thediplomat.com/2017/08/a-new-g2-china-and-the-eu/>.

résultat est que les États membres sont, comme l'explique R. Cooper, entrés dans une « ère postmoderne »(170). Depuis maintenant longtemps, il n'y a plus, en Europe, de notion de domination ou d'expansion. Tout est centré sur l'individu : « *[I]ndividual consumption replaces collective glory as the dominant theme of national life* »(171). Dès lors, la raison d'être de l'U.E. est, quand on y pense, assez vertueuse, puisqu'elle ne se limite finalement qu'à offrir un cadre de vie adéquat à ses citoyens. Ainsi, « *foreign policy becomes the continuation of domestic concerns beyond national boundaries and not vice versa* »(172). La participation européenne au multilatéralisme est motivée par la subsistance de son propre système. Le problème européen est essentiellement sécuritaire. Sans aller jusqu'à penser que les accords commerciaux sont un prétexte pour signer des partenariats stratégiques portant sur la sécurité internationale et régionale, il faut dire que l'argument sécuritaire se retrouve souvent coïncidemment évoqué lors de négociation commerciale. C'est le cas avec l'Accord de partenariat stratégique signé avec le Canada, en parallèle de l'A.E.C.G. C'est aussi et surtout le cas des accords de Cotonou, ou plus récemment de l'accord d'association avec l'Ukraine. À cet égard, si l'on reprend la visite de J. Borrell à Moscou, l'échec de l'Europe aura été d'échouer à intégrer la Russie dans cet état postmoderne des choses(173). Car son plus proche voisin, lui, n'est pas sorti de cette velléité de domination ou d'expansion. Le véritable enseignement du travail de R. Cooper, couplé à celui de R. Kagan, porte sur la vulnérabilité de l'État postmoderne. L'Union est instable parce que le monde qui l'entoure l'est : la subsistance de l'État postmoderne est *de facto* soumise à sa sécurité. On remarquera que les crises qui ont atteint l'Union ne sont jamais vraiment nées *dans* l'Union(174). Si elle en a toujours porté la responsabilité, l'Union n'a jamais été véritablement la source principale des problèmes mondiaux de ces vingt dernières années. En quelque sorte, l'Europe est intrinsèquement dans un état apaisé, mais constamment sous une pression extérieure. Cette pression provoque des frictions à l'intérieur du continent(175), qui corrompent la capacité de l'Union

(170) R. COOPER, *The Post-Modern State and the World Order*, Demos, 2000, www.demos.co.uk/files/postmodernstate.pdf?1240939425.

(171) *Ibid.*, p. 32.

(172) *Ibid.*

(173) *Ibid.*, p. 35.

(174) La crise migratoire est par définition externe, la crise financière de 2008 est née aux États-Unis, la pandémie de la COVID-19 est venue d'Asie.

(175) Par exemple, le manque de cohésion sur la question russe, causé par le projet de gazoduc « Nord Stream ».

à avancer. La solution serait-elle de s'isoler et de créer un système autonome ? C'est impossible, et surtout contre-productif. D'après ce que démontrent R. Kagan et R. Cooper, quand bien même l'U.E. réussirait à façonner un « espace parfait », cet espace se retrouverait nécessairement sous une pression extérieure. L'impuissance militaire collective de l'Union fait que celle-ci n'a rien d'autre que le multilatéralisme : comme le dit R. Kagan, « pour celui qui n'a qu'un marteau, tout problème ne ressemble qu'à un clou »(176). L'Union doit donc réussir là où elle a précédemment échoué, en élargissant sa promotion du multilatéralisme. Le salut de l'U.E. se trouve sans doute dans un multilatéralisme « de consolidation », tel que poursuivi dans sa politique commerciale. Naturellement, cette méthode ne sera jamais celle, plus impérialiste, des hégémons de ce monde. En revanche, elle peut s'avérer discrète, et surtout, pérenne. L'Union européenne aurait alors une chance d'attirer la Chine et les États-Unis dans l'ère postmoderne.

III. – Conclusion

Sans réformes fondamentales, le fonctionnement du multilatéralisme reposera sur des arbitrages délicats à opérer entre pouvoirs économiques, technologiques et sécuritaires. Les mouvements de repli vont continuer, favorisés par une pandémie qui aura révélé l'interdépendance des pays. Les grandes puissances continueront à vouloir regagner davantage d'autonomie en limitant les transferts de technologies, en rapatriant des chaînes de valeur et en contrôlant les investissements à des fins protectionnistes et sécuritaires. Ainsi, on s'oriente vers les idées théorisées par R. Gilpin et P. Kennedy. Selon eux, « une adaptation réussie aux nouvelles conditions internes et externes passe par des réformes économiques intérieures et par la réduction des engagements extérieurs »(177). Les petites et moyennes puissances souffriront de ces développements, car le multilatéralisme protège juridiquement leur sphère d'autonomie. En outre, si un découplage des systèmes devait se produire, ces États pourraient être contraints de choisir leur camp. Et il est vrai que la réussite de la Chine, due à son modèle autocratique, semble être un allié bien tentant. Moins capricieuse que les États-Unis politiquement, la Chine a démontré sa capacité à jouer sur le long terme, n'étant pas impactée par des changements d'idéologie politique. L'effort multilatéraliste est un marathon

(176) Traduction de « *[w]hen you don't have a hammer, you don't want anything to look like a nail* ». Voy. R. KAGAN, *Of Paradise and Power*, New York, Alfred A. Knopf, 2003, p. 26.

(177) Ph. LE PRESTRE, « Les États-Unis : vers un nouvel isolationnisme ? », *op. cit.*

nécessitant cohérence et régularité, et le pays l'a très bien compris. Les caprices de la démocratie affaiblissent cette cohérence et cette régularité. Pour autant, attention à ne pas retenir les mauvais enseignements de cette leçon.

Ne commettons pas l'erreur de croire que le modèle autocratique est meilleur. Nous avons devant nos yeux un des symptômes de la faiblesse des démocraties actuelles. Nous assistons à la fin d'un cycle, et nous devons plus que jamais être attentifs aux évolutions de nos civilisations, dans la mesure où le système actuel, qui nous protégeait, s'estompe progressivement par obsolescence. Les *fake news*, les soulèvements idéologiques régressifs percent progressivement les boucliers de nos systèmes. L'histoire et la science doivent alimenter une vigilance éminemment nécessaire. La recherche et l'établissement de la vérité sont primordiaux pour éviter de reproduire les erreurs du passé. Kant nous apprendait qu'un « traité de paix doit anéantir tous les sujets de recommencer la guerre présente ou à venir, et même encore inconnue aux parties contractantes, fussent-ils déterrés dans les documents poudreux des archives, par la sagacité la plus raffinée »(178). Dans cette démarche, l'Europe, par son histoire et son droit, est recevable à insister sur les valeurs qui ont construit nos sociétés contemporaines. Nous avons modifié la citation de Thucydide, nous nous permettons d'en faire de même avec Kant. Aujourd'hui, l'Europe ne doit plus se « référer tacitement à des prétentions, sans les déclarer, parce qu'[elle] est trop épuisé[e] pour continuer la guerre »(179). Il y a une réelle place pour une Europe collective et unie, boussole d'*un nouveau multilatéralisme* qui laisserait « briller une finalité qui fait s'élever, au travers de la discorde des hommes, et même contre leur volonté, la concorde »(180).

(178) I. KANT, *Projet de paix perpétuelle*, 1796, p. 4.

(179) *Ibid.*

(180) *Ibid.*, annexe 1, p. 85.

5 – VISION CHINOISE DU MULTILATÉRALISME

Zhan Su

Professeur titulaire et titulaire de la Chaire Stephen-A.-Jarislowsky
en gestion des affaires internationales, Université Laval.

Bien que de par sa taille, sa démographie, son histoire et sa situation géographique, la Chine ait toujours su être présente sur l'échiquier international, elle n'exerce cependant qu'une certaine influence sur le monde que depuis peu de temps. En fait, victime de bouleversements politiques, sociaux et économiques et de crises majeures, la Chine a vécu au cours des derniers siècles des périodes sombres qui l'ont empêchée de s'établir comme une nation réellement influente dans le monde. C'est depuis que la Chine a entamé le processus de réforme et d'ouverture à la fin de l'année 1978 qu'elle est revenue en force sur la scène internationale.

Alors que pendant les premières décennies depuis 1978, la Chine se contentait de demeurer un important « théâtre de la mondialisation » en profitant des capitaux, des technologies, des produits et des méthodes de gestion du monde entier pour son rattrapage économique, l'équipe de Xi Jinping, depuis son arrivée au pouvoir en 2012, a mené des changements importants sur sa politique diplomatique et tenté de faire de la Chine un « constructeur actif de la mondialisation ». Ainsi, longtemps hostile, du moins passive, envers le multilatéralisme, la Chine est devenue tout à coup un ardent défenseur de ce système. Forte de ses quarante ans de réussites économiques et aussi soucieuse de la particularité de son régime politique, la Chine promeut au cours des dernières années notamment le multilatéralisme économique en initiant des projets internationaux majeurs : le lancement du *Belt and Road Initiative* (B.R.I.) en 2013 et la création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (B.A.I.I.) en 2015, deux projets qui ont des significations très importantes, car, « pour la première fois depuis un demi-millénaire, ce n'est pas un pays d'Occident qui conduit ce nouvel élan planétaire »(181). Par ailleurs, la signature de l'accord de partenariat régional économique global

(181) Cf. ALBAGLI, *Les routes de la soie ne mènent pas où l'on croit...*, Paris, L'Harmattan, 2020.

(R.C.E.P.) en novembre 2020 et de l'accord de principe sur les investissements avec l'Union européenne en décembre 2020 en plein dans la crise sanitaire mondiale, ainsi que l'intérêt récemment déclaré de la Chine à l'égard de l'accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (P.T.P.G.P.), témoignent également de l'engouement de l'autorité chinoise à l'égard du multilatéralisme en général, et du multilatéralisme économique en particulier.

La Chine devient aujourd'hui un joueur important sur la scène internationale, si important que plusieurs des pays occidentaux la considèrent soit comme « un rival d'ordre systémique », soit comme « une menace majeure », ou tout simplement comme « un ennemi à battre ». Les offensives violentes tous azimuts contre la Chine menées par le gouvernement de Trump et appuyées par les élites politiques américaines illustrent parfaitement leur inquiétude profonde non seulement sur les perspectives de l'ordre international établi après la Seconde Guerre mondiale, mais aussi sur le maintien de leur suprématie mondiale(182).

Il est clair que les répercussions des actions de la Chine au nom du multilatéralisme se traduisent tout autant par des bouleversements inédits, politiques et économiques, sociaux qu'environnementaux dans le monde. Quelle est alors la vision chinoise du multilatéralisme ? Quelles sont les intentions de la Chine envers l'ordre mondial actuel ? Quels sont les défis à relever, aussi bien pour la Chine que pour le monde, dans le contexte de l'avènement du B.R.I., un projet promu par la Chine comme un multilatéralisme par excellence ? Ce sont autant de questions auxquelles nous tenterons d'apporter quelques éléments de réponse. Ainsi, nous allons analyser dans un premier temps l'évolution du rapport de la Chine avec le monde (I), et examiner dans un deuxième temps les éléments clés de la vision chinoise du multilatéralisme (II), et à la fin, mener une brève discussion en guise de conclusion sur les perspectives du multilatéralisme à la chinoise dans le nouveau contexte international (III).

(182) Zh. SU, « Le rôle du commerce international dans le développement actuel et futur de la Chine », in O. DELAS (dir.), *Relations commerciales internationales – L'Union européenne et l'Amérique du Nord à l'heure de la Nouvelle Route de la soie*, Bruxelles, Bruylant, 2020.

I. – Évolution de l'attitude de l'autorité communiste chinoise envers le système international

Une étude sur la vision chinoise du multilatéralisme ne peut être véritablement pertinente que dans la mesure où elle tient particulièrement compte de l'évolution du rapport de la Chine avec le monde depuis le triomphe du Parti communiste chinois en 1949. En fait, l'attitude de l'autorité chinoise envers le système international, donc le multilatéralisme, a connu des changements importants au fil du temps. Globalement, quatre périodes pourraient être identifiées :

A. – 1949-1971 : ISOLATIONNISME : MÉFIANCE DE LA CHINE ENVERS LE SYSTÈME INTERNATIONAL

Bien que le terme « isolationnisme » soit un peu caricatural, force est de constater que la Chine, sous le règne de Mao Zedong, se trouvait dans un environnement international qui lui était très hostile. Ainsi, la Chine était peu active au niveau des relations internationales et très méfiante envers le système international qui, à ses yeux, est manipulé par l'Occident. En plus de ses innombrables problèmes internes, le blocus de la Chine par les pays occidentaux, la guerre froide qui forçait beaucoup de pays asiatiques à choisir leur camp politique, ses disputes idéologiques avec le bloc soviétique et ses conflits territoriaux avec quelques pays voisins sont autant de facteurs qui incitaient la Chine à se plier sur elle-même et à défendre fermement les cinq principes de la coexistence pacifique qu'elle a avancés en 1953 et officialisés en 1955 lors de la conférence de Bandung, à savoir : le respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, la non-agression, la non-ingérence dans les affaires intérieures de l'autre, l'égalité et le bénéfice mutuel et la coexistence pacifique. Il est à noter que ces cinq principes restent aujourd'hui encore les fondements de la diplomatie chinoise.

B. – 1971-1992 : BILATÉRALISME : RETOUR DE LA CHINE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

L'obtention de son siège aux Nations unies en 1971 a marqué le retour officiel de la Chine sur la scène internationale. Son attitude à l'égard du système international représenté par les Nations unies est ainsi passée d'une critique négative à une participation prudente.

Cependant, durant cette période, étant donné que la Chine a toujours mis l'accent sur le principe « d'indépendance et d'autosuffisance » dans sa politique étrangère, le bilatéralisme demeurait son modèle fondamental dans le développement des relations internationales⁽¹⁸³⁾. En fait, bien que la Chine ait commencé à être présente dans des organisations et forums internationaux, les méthodes de participation de la Chine reposaient essentiellement sur des engagements unilatéraux ou des négociations bilatérales, et les objectifs de la participation étaient en général soumis aux besoins des luttes politiques. Cela semble fondé sur deux raisons principales : 1. La Chine estimait que les systèmes multilatéraux de l'époque étaient principalement contrôlés par les pays occidentaux, en particulier par les États-Unis, qui lui étaient hostiles. 2. Étant donné que la participation aux systèmes internationaux multilatéraux nécessite un certain transfert de souveraineté, la Chine ne voulait pas être soumise à davantage de contraintes et de restrictions au risque de compromettre son agenda de développement. Par conséquent, la Chine participait passivement à la plupart des systèmes multilatéraux et elle gérait les relations internationales essentiellement de manière bilatérale, et ce même durant la première période de l'application des politiques de réforme et d'ouverture de Deng Xiaoping.

C. – 1992-2012 : MULTILATÉRALISME ÉCONOMIQUE
ET MULTILATÉRALISME RÉGIONAL :
IMPLICATION ACTIVE DE LA CHINE
SOUS DIVERSES FORMES ET PAR DIVERS MOYENS

Trois ans après la suppression sanglante du mouvement étudiant dans le pays en 1989, l'autorité chinoise a décidé de relancer les réformes et d'accélérer l'insertion de la Chine à l'économie mondiale afin de saisir des opportunités ouvertes dans le contexte de la mondialisation.

L'ouverture vers l'extérieur étant un volet majeur de sa réorientation idéologique, auparavant, comptant essentiellement sur soi-même, la Chine a décidé désormais de multiplier ses partenaires commerciaux et de participer activement à la nouvelle division internationale du travail afin d'exploiter ses avantages comparatifs, notamment son bassin de main-d'œuvre gigantesque et bon marché⁽¹⁸⁴⁾. L'adhésion de la

(183) L. CHANG-MING et P. CHUN-EN, « From Bilateralism to Multilateralism: A New Model of Relations between China and Asian Countries », *Journal of Shandong University*, 2007, n° 5, pp. 111-115.

(184) A. SU, M.-H. REGNIÈRE et Zh. SU, « Made with the World vs Made for the World: What would be the Future of Made in China Products? », *Transnational Corporations Review*, 2013, vol. V, n° 2.

Chine à l'O.M.C. en 2001 a marqué l'importance accordée par la Chine au multilatéralisme économique. En fait, pour faciliter son adhésion à l'O.M.C., la Chine a dû faire beaucoup d'efforts et de concessions : les tarifs à l'importation sont rapidement passés de 35 % à environ 17 % en peu de temps ; rien qu'en 2002, 210 lois ont été modifiées et 559 abolies au niveau national. Dans cette même lancée, 31 provinces et 49 grandes villes du pays ont révisé ou aboli plus de 190 000 réglementations locales(185).

Cependant, c'est dans la région asiatique, où le multilatéralisme n'a connu un réel essor qu'à partir des années 1990 après la fin de la guerre froide, que le dynamisme chinois s'est plus manifesté. En fait, le multilatéralisme est devenu un mode de choix pour la Chine dans le développement de ses relations avec les pays asiatiques afin de réduire leurs méfiances à son égard et de créer un environnement régional favorable à son « ascension pacifique ». La Chine a ainsi participé à un bon nombre d'organisations et de systèmes régionaux asiatiques et y a joué un rôle actif, et ce non seulement dans le domaine économique, mais aussi dans de nombreux autres domaines tels que la politique, la sécurité, l'environnement, la lutte contre les maladies, la lutte contre la criminalité transnationale, l'interdiction du commerce de la drogue et le cyberspace. La Chine et les autres pays asiatiques sont parvenus à une série d'arrangements institutionnels multilatéraux formels tels que l'accord de libre-échange ASEAN-Chine en 2010 et l'Organisation de coopération de Shanghai en 2001, et informels comme la Conférence pour l'interaction et les mesures de confiance en Asie en 1992, ASEAN+1 et ASEAN+3 en 1997, etc.

Il est à noter que le multilatéralisme considère non seulement la protection des droits privés tels que la souveraineté nationale, mais met également l'accent sur la promotion des droits publics liés à l'intérêt public de la communauté internationale et exige le développement actif d'arrangements du système multilatéral pour la protection des droits publics internationaux. Il semble qu'au cours de son processus d'intégration active aux systèmes régionaux et mondiaux, la Chine a accepté progressivement le multilatéralisme, et sa conception de la « communauté internationale », de la « souveraineté nationale » et de l'« indépendance » a quelque peu évolué. De ce fait, en terme relatif, la conception chinoise du multilatéralisme était, durant cette période, le moins éloigné de celle défendue par le monde occidental.

(185) Zh. Su, « Le rôle du commerce international dans le développement actuel et futur de la Chine », *op. cit.*

D. – DEPUIS 2012 : MULTILATÉRALISME INTERNATIONAL :
VOLONTÉ DE LA CHINE DE PARTICIPER À LA GOUVERNANCE MONDIALE

Aux yeux de beaucoup d'Occidentaux, les politiques et les actions de la Chine sur la scène internationale depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping contrastent grandement avec celles de ses prédécesseurs : la politique de « garder le profil bas » (*taoguang yanghui*) de Deng Xiaoping est remplacée par une diplomatie de « guerrier loup » (*zhanlang*), la volonté de « s'arrimer » aux normes internationales (*jiegui*) a cédé la place aux « quatre confiances » (en sa voie socialiste, sa théorie, son système et sa culture), le désir d'apprendre « les idées étrangères avancées » (*guowai xianjin sixiang*) disparaît au profit de la méfiance de la « pénétration culturelle occidentale ». Ainsi, la vision chinoise de l'ordre mondial et du multilatéralisme est rapidement interprétée comme une vision en faveur d'un monde centré sur la Chine, et l'intention de la Chine comme celle qui vise à remplacer la première puissance mondiale américaine. Habités à une Chine silencieuse dans les affaires internationales et hostiles au régime communiste, plusieurs s'indignent donc de l'ambition chinoise de dominer le monde, prédisent l'apocalypse mondiale et appellent à une mobilisation contre l'enfer chinois.

Manifestement, au cours des dernières années, la Chine ne cache pas son désir de participer à la gouvernance mondiale et elle n'hésite pas à faire son déploiement sur la scène internationale. Cependant, la Chine étant un pays à la culture millénaire et aux traditions uniques, un examen de sa vision et de son intention envers le multilatéralisme nécessite une ouverture d'esprit ainsi qu'une approche rigoureuse permettant d'éviter des spéculations hasardeuses. À la lumière des actions de la Chine et des discours de ses dirigeants ainsi que des débats en cours sur ce pays, il nous semble que quelques éléments clés pourraient être dégagés de la vision chinoise du multilatéralisme et de l'ordre mondial, que nous allons présenter dans la section suivante.

II. – Éléments clés de la vision chinoise du multilatéralisme

Il semble que l'essor de la Chine se fait sur un malentendu monumental entre les Occidentaux et les Chinois, car le parcours emprunté par la Chine dans son développement depuis plus de quarante ans défie l'idéologie et le paradigme dominant actuellement le monde. Les succès économiques spectaculaires de la Chine sous un régime totalitaire

semblent même mettre un terme à la vision occidentale hégélienne en vigueur depuis la fin de la guerre froide, soit une modernité occidentale – démocratie et économie de marché – qui constitue une finalité historique vers laquelle tout développement économique doit mener, selon une loi quasi naturelle de l’Histoire. En effet, la démocratisation de la Chine à travers son absorption des mécanismes de marché, pourtant tant attendue par l’Occident, semble en fait toujours faire office de mythe, même avant l’arrivée au pouvoir de Xi Jinping. Ainsi, les actions menées par Xi Jinping sur la scène internationale ne devraient pas être considérées comme un simple « dérapage » lié à sa personnalité, mais plutôt comme une extension cohérente de la stratégie de développement décidée par le Parti communiste chinois depuis longtemps. En fait, « la Chine ajuste sa stratégie au gré des résultats ou des circonstances pour en faire le sentier inédit de sa réussite. Elle évite la crise asiatique de 1997, tire parti du choc financier de 2008 et prend l’avantage avec la pandémie de 2020... » (186). Au cours des dernières années, la Chine a su profiter des faiblesses structurelles du monde occidental, et surtout du chaos engendré dans le monde par l’unilatéralisme ethnocentrique du gouvernement de Trump pour se faire une place comme un grand défenseur du multilatéralisme.

Deux éléments clés seraient à noter dans la vision chinoise du multilatéralisme et de l’ordre mondial :

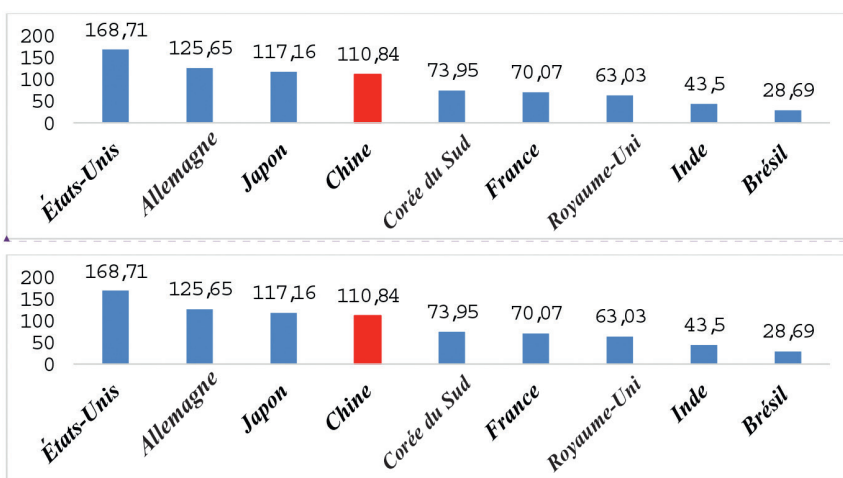
A. – LA CHINE PORTE SON ATTENTION ESSENTIELLEMENT
SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET ELLE REVENDIQUE
LE DROIT DE RATTRAPAGE SUR LES PAYS DÉVELOPPÉS

Depuis 1978, à la suite d’un important changement « idéologique » du Parti communiste chinois qui met désormais le développement économique du pays au cœur de sa mission, la Chine devient un champion économique mondial pour son taux de croissance élevé et soutenu : son P.I.B. est ainsi passé de 147 milliards de dollars U.S. en 1978 à 15 420 milliards de dollars U.S. en 2020, soit de 1,8 % de l’économie mondiale à 17 % ; son P.I.B. par habitant a augmenté de 384 dollars U.S. à plus de 10 000 dollars U.S. durant cette même période. Cependant, la Chine se trouve aujourd’hui seulement à mi-chemin dans son passage d’un pays en développement vers un pays développé, si l’on se réfère aux normes internationales habituellement utilisées : 85^e rang mondial en 2019 dans l’I.D.H. des Nations unies, 20^e place dans le classement de

(186) Cf. ALBAGLI, *Les routes de la soie ne mènent pas où l’on croit...*, *op. cit.*

la compétitivité mondiale de l'I.M.D., P.I.B. par habitant dans le groupe des pays à revenu intermédiaire selon la Banque mondiale. Mais surtout dans le domaine technologique, le retard et la dépendance de la Chine(187) inquiètent aujourd'hui énormément les dirigeants chinois. À titre d'exemple, malgré l'essor spectaculaire des produits made in China sur les marchés internationaux, la compétitivité de son industrie manufacturière se trouve aujourd'hui encore loin derrière celle des puissances dominantes (voy. figure 1).

Figure 1. Index de la compétitivité industrielle – 2019



Source : Centre d'études industrielles, Chine, 2020

Il est clair que la légitimité du régime communiste chinois repose essentiellement sur les résultats économiques réalisés, car tant et aussi longtemps que le développement économique est au rendez-vous, tous les problèmes et conflits internes deviendraient relatifs. Ainsi, le développement économique et la poursuite du rattrapage de la Chine sur les pays développés demeurent également, sinon plus, la priorité absolue du gouvernement actuel. Ainsi, afin d'éviter le « piège du revenu intermédiaire », l'autorité chinoise a multiplié des moyens – fort contestés par les Américains comme des « pratiques déloyales » – pour accélérer la transformation de l'économie chinoise : « *From China's speed to China's quality; from China's products to China's brands; and from Made in China to Created by China* », selon un discours de Xi Jinping au Henan en mai 2014. Ainsi, si « sortir de la pauvreté »

(187) R. HASS, « China is Not Ten Feet Tall », *Foreign Affairs*, 3 mars 2021.

était un contrat social proposé par l'autorité au peuple chinois à l'ère de Deng Xiaoping, Xi Jinping tente de remobiliser les Chinois, qui ne se contentent plus d'une survie économique, autour d'un nouveau contrat social plus ambitieux, soit le « rêve chinois » : réaliser la modernisation avant 2035 ; devenir un pays beau, moderne, prospère, puissant, démocratique, harmonieux et hautement civilisé en 2050.

Les expériences des 40 dernières années semblent laisser l'autorité chinoise de considérer le développement économique comme le fondement et la clé de la résolution de tous les problèmes en Chine. Ainsi la promotion des actions favorables au développement économique et inclusif envers les pays en développement demeure le centre d'intérêt du gouvernement chinois dans le cadre du multilatéralisme. La Chine tente donc de se comporter comme un défenseur des intérêts des pays en développement qui représentent au moins deux tiers des pays de la planète, s'engage dans un difficile combat contre la pauvreté, et revendique un système international qui leur sera favorable pour leur développement et pour leur rattrapage sur les pays développés.

B. — LA CHINE RÉSISTE LE MODÈLE OCCIDENTAL
COMME UNE RÉFÉRENCE UNIVERSELLEMENT VALABLE
ET ELLE DÉFEND LE DROIT DE DIFFÉRENCE

L'essor économique de la Chine depuis 1978 n'est pas le résultat d'un hasard. Il est avant tout la conséquence d'une volonté politique et aussi d'un encadrement habile de l'autorité chinoise. Autrement dit, ce succès a été réalisé sous un système bien spécial qui pourrait être considéré, de façon caricaturale, comme une combinaison de l'autoritarisme, du capitalisme et du mercantilisme. En fait, l'autorité chinoise qui, après avoir accordé tant d'attention aux mouvements politiques, considère désormais que « seul un développement économique permettrait au Parti communiste de rester au pouvoir ». Ainsi, le processus de développement économique *via* la réforme et l'ouverture, et la stabilité politique interne sont intimement liés dans le pays. Autant la stabilité politique assurée par le Parti communiste chinois est une condition *sine qua non* pour de telles réforme et ouverture, autant le succès de ces changements et un réel développement économique sont les conditions pouvant assurer le maintien du Parti communiste chinois au pouvoir. Ainsi, sous l'encadrement et l'impulsion de l'autorité chinoise, les exportations et les investissements, réalisés aussi bien par les entreprises privées que celles étatiques, ont constitué les moteurs clés de la croissance chinoise.

Au cours des dernières années, dans le cadre de la stratégie de la « montée en gamme », le capitalisme d'État à la chinoise s'exerce plus que jamais à travers un quadruple rôle de l'État comme : programmeur pour planifier l'évolution du pays avec l'approche « top-down design » ; promoteur qui met l'économie au centre de toutes actions ; producteur *via* ses quelque 130 000 entreprises étatiques dans des domaines économiques stratégiques ; protecteur qui tente de favoriser le passage de la production chinoise à la création chinoise. Le régime autoritaire chinois a donc démontré une « efficacité » d'action contre tous les obstacles à la croissance, à laquelle aucun pays occidental n'ose songer.

Trois aspects semblent caractériser cette « voie chinoise » :

- développement économique et stabilité politique prévalent sur le droit individuel, le premier composant de base du droit humain étant le droit de survivre ;
- pragmatisme et abandon de l'idéologie : passage de l'idée de solutions uniques pour toutes les situations à une logique basée sur essais et erreurs et, aussi sur un changement graduel et pas à pas ;
- principe de non-interférence et de sacralisation du concept de souveraineté : « Choisissez votre propre chemin, basé sur vos besoins et caractéristiques ».

Ainsi, dans le cadre du multilatéralisme, la Chine défend le droit de différence en insistant sur les principes d'ouverture et de tolérance. Elle considère que le multilatéralisme doit viser à :

- construire « une communauté de destin commun pour l'humanité », une idée avancée par Xi Jinping en 2012 lors du 18^e Congrès du Parti communiste chinois, ainsi qu'un nouveau type de relations internationales permettant le respect mutuel et une situation gagnant-gagnant ;
- promouvoir un monde multipolaire et la démocratisation des relations internationales ;
- sauvegarder l'autorité suprême des Nations unies dans les relations internationales et les principes de la Charte des Nations unies ;
- être gouverné selon les principes de « consultation consensuelle, action conjointe et avantages partagés ».

La Chine prône un multilatéralisme inclusif favorable au développement des intérêts communs, et refuse un multilatéralisme sélectif construit sur la base idéologique. Elle considère par ailleurs que les

pays en développement devront recevoir des traitements différenciés par rapport aux pays développés dans le cadre du multilatéralisme, afin de favoriser leur développement.

Manifestement, le B.R.I. s'inscrit dans cette logique chinoise.

III. – Multilatéralisme à la chinoise à l'épreuve de la nouvelle donne internationale

En guise de conclusion, il serait utile d'examiner brièvement les perspectives du multilatéralisme défendu par la Chine dans un contexte international où les tensions entre les États-Unis et la Chine, ou plus généralement entre l'Occident et la Chine, risquent de s'intensifier davantage dans les années qui viennent.

Les pourparlers « 2 + 2 » Chine-États-Unis en mars dernier à Alaska ont étonné le monde, à cause de l'attitude inhabituellement confrontant des deux représentants diplomatiques chinois et du « manque de respect » envers la suprématie américaine⁽¹⁸⁸⁾. Il est vrai qu'au cours des dernières années, les officiels du gouvernement chinois se sont montrés plus directs et plus agressifs, du moins verbalement, face aux offensives américaines et occidentales, ce qui contraste énormément avec leurs prédécesseurs au niveau de la forme. Mais sur le fond, cette diplomatie « tête haute » (*pingshi*) avec le pays le plus puissant du monde ne signifie pas que la Chine s'engage désormais dans une confrontation frontale contre les États-Unis et le monde occidental.

En fait, les dirigeants chinois déclarent constamment que la Chine ne cherche pas à défier ou à remplacer la domination américaine dans le monde et elle ne vise pas non plus à renverser l'ordre international actuel. Mais, ils défendent fermement la légitimité de la voie de développement empruntée par la Chine, étant donné la particularité de la civilisation chinoise : une histoire de cinq mille ans, une culture spéciale et une population nombreuse. Selon eux, puisque la « voie chinoise », construite sur la base de cette civilisation, s'est avérée la plus pertinente pour la modernisation de la Chine, l'Occident doit accepter une cohabitation avec elle. Dans ce sens, l'intention de la Chine dans sa promotion du multilatéralisme semble consister davantage à réduire l'hostilité de l'environnement international à son égard, et non à conquérir le monde et à confronter la suprématie américaine.

(188) L. WEI et B. DAVIS, « China's Message to America: We're an Equal Now », *The Wall Street Journal*, 12 avril 2021.

Cependant, dans les faits, l'influence grandissante de la Chine sur la scène internationale érode inévitablement l'actuel ordre mondial bâti essentiellement par l'Occident. L'une des caractéristiques du multilatéralisme prôné par la Chine est la dépolitisation et la Chine veut éviter les questions politiques délicates dans des projets internationaux comme la corruption, la liberté d'expression, la démocratie et les droits de l'homme, ce qui constitue en fait un affront non seulement envers les pays occidentaux, mais aussi au courant principal de la communauté internationale.

Les offensives sans précédent menées par Trump contre la Chine, et vraisemblablement aussi par le nouveau gouvernement de Biden, témoignent clairement de leur profonde inquiétude à cet égard, d'autant plus que la Chine est aujourd'hui considérée comme le plus à même de contester l'hégémonie des États-Unis. Alors que le P.I.B. soviétique était à peine 40 % de celui des États-Unis durant la guerre froide et le P.I.B. du rival économique japonais n'a jamais atteint 70 % des Américains, l'économie chinoise représentait déjà 72 % en 2020 et dépassera probablement celui de l'économie américaine d'ici dix ans (voir tableau 1).

Tableau 1. Rattrapage économique de la Chine (ratio comparatif du P.I.B.)

%	1990	2000	2010	2020
Chine/ États-Unis	6 %	13 %	40 %	72 %

Source : Banque mondiale

Le secrétaire d'État américain, Antony Blinken, a déclaré récemment que la Chine était le seul pays qui avait le pouvoir de remettre en question sérieusement la capacité des États-Unis à façonner le système mondial au niveau des règles, valeurs et relations. Manifestement, les États-Unis ne peuvent pas accepter une « coexistence pacifique » avec le régime autoritaire chinois si « menaçant ». Après la fin des illusions sur les évolutions de la Chine sur le plan politique, les Américains semblent vouloir désormais mobiliser tous les moyens pour combattre l'ascension du rival chinois : compétition et sanction économiques, découplage technologique, pression militaire et alliance internationale anticommuniste chinoise.

Certes, les États-Unis ont jusqu'à maintenant toujours triomphé dans leurs combats contre les pays rivaux (Allemagne, Japon, U.R.S.S.). Mais, dans un contexte où l'hégémonie américaine a connu un déclin relatif ces dernières années pour des raisons internes comme externes et le centre de la gravité économique mondial est en train de se basculer vers l'Asie, une « nouvelle guerre froide » contre la Chine serait un exercice très complexe et difficile. La capacité des États-Unis de relever leurs énormes défis internes(189), la volonté des autres pays d'adhérer au front américain(190), les solutions alternatives réellement bénéfiques offertes aux pays en développement ainsi que les changements de la Chine sous pressions internes et externes seraient autant de facteurs qui conditionneraient l'avenir du multilatéralisme.

Il semble cependant que la tentative d'isoler la Chine ne serait pas une option efficace. En fait, étant donné la taille, la capacité et l'influence internationale non négligeable de la Chine, il serait très imprudent, voire risqué, de ne pas dialoguer et encadrer la Chine aujourd'hui.

(189) Th. L. FRIEDMAN, « China Doesn't Respect Us Anymore – for Good Reason. We've Stopped Following Our Formula for Success », *The New York Times*, 23 mars 2021.

(190) L. HSIEN LOONG, « The Endangered Asian Century. America, China, and the Perils of Confrontation », *Foreign Affairs*, juillet-août 2020.

6 – UNION EUROPÉENNE ET MULTILATÉRALISME : ENTRE VALEURS ET INTÉRÊTS

Hugo Flavier

Maître de conférences en droit public à l'Université de Bordeaux, rattaché
au Centre de recherche et de documentation européennes et internationales (C.R.D.E.I.)

Le 27 novembre 2019, lors de la présentation du collège des commissaires à la plénière du Parlement européen, Ursula von der Leyen affirmait que « nous devons montrer à nos partenaires des Nations unies qu'ils peuvent compter sur nous, pour défendre le multilatéralisme ». Elle ajoutait – ce que n'a pas manqué de relever la presse – qu'elle souhaitait être à la tête d'une « Commission géopolitique »(191). Si la présidente de la Commission a souhaité marquer les esprits par ce discours, ce dernier doit plutôt être entendu comme une étape dans le long cheminement que sillonne la Commission depuis les années 1990. La dialectique entre valeurs et intérêts, entre politique idéaliste et réaliste au sens de la théorie des relations internationales, fut profondément marquée par les massacres de masse ayant eu lieu sur le continent européen, en ex-Yougoslavie, à l'orée du XXI^e siècle(192). Au début des années 2000, l'Union européenne a ainsi entrepris d'affirmer son « identité sur la scène internationale »(193), en déployant une diplomatie des droits de l'homme tout en défendant ses intérêts auprès de ses partenaires et de ses rivaux, qu'ils soient mineurs ou

(191) Pour le texte complet du discours : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_19_6408.

(192) Sur cette prétendue naturelle « faiblesse » européenne, on se rappellera les propos simplificateurs dans l'ouvrage de R. KAGAN, *Of Paradise and Power – America and Europe in the New World Order*, New York, Alfred A. Knopf, 2003. Des réflexions plus subtiles de la science politique américaine ont toutefois su enrichir la réflexion sur l'idée de puissance et de pouvoir en Europe et dans l'Union européenne : I. MANNERS, « Normative Power in Europe: A Contradiction in Terms? », *JCMS*, 2002, vol. 40, n° 2, pp. 235 et s. ; T. FORSBERG, « Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type », *JCMS*, 2011, vol. 49, n° 6, pp. 1183 et s.

(193) Il s'agit d'un objectif prévu par le traité de Maastricht à l'article B T.U.E. À ce sujet, voy. I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 265 et s. ; A. HAMONIC, « La projection du standard de l'État de droit dans l'action extérieure de l'Union européenne », *R.T.D. eur.*, 2019, pp. 337 et s. Pour une application dans le cadre spécifique de l'E.L.S.J. : C. BILLET, *Dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et action extérieure de l'Union européenne*, thèse, dactyl., Rennes 1, 2014.

« systémiques »(194). Démarche d'équilibre entre les valeurs et les intérêts, avec toutefois une nette prédominance, dans le discours, pour les premières.

Cet équilibre se retrouve pleinement dans le traité de Lisbonne. L'article 21, paragraphe 1, T.U.E. dispose en effet que :

L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la Charte des Nations unies et du droit international.

Ce même article impose par ailleurs à l'Union de définir et de mener des politiques communes afin « de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité » et « de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale ». La volonté d'équilibre, de conjonction des contraires, est manifeste et se perçoit également dans les nombreuses communications de la Commission. C'est ainsi que la communication du 23 mars 2020 relative au plan d'action de l'U.E. en faveur des droits de l'homme et de la démocratie affirmait que « la volonté sans faille d'agir en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit est une pierre angulaire de l'Union européenne »(195). Celle du 9 septembre 2020, « [t]racer la voie vers une Europe plus résiliente », pourtant essentiellement liée à la crise du coronavirus, n'en a pas moins réussi à trouver un lien avec la défense des valeurs de l'U.E. dans ses relations internationales(196). La Commission considère en effet que « la défense de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit doit commencer chez soi et demeurer le principe directeur des relations extérieures de l'Union, notamment en ce qui concerne les technologies numériques ».

Souhaitant dépasser cet œcuménisme européen convenu qui réussirait admirablement à surmonter les impératifs contradictoires d'une promotion du multilatéralisme, des intérêts et des valeurs de l'Union, nous nous proposons de livrer, au cours de ces modestes pages, une analyse critique. Ces trois qualités que sont le multilatéralisme, les valeurs et les intérêts de l'Union et qui figurent explicitement dans

(194) La Commission a qualifié la Chine de « rivale systémique » dans sa communication du 12 mars 2019 sur les relations U.E.-Chine (JOIN(2019) 5 final).

(195) Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil (JOIN(2020) 5 final).

(196) Communication au Parlement européen et au Conseil, COM(2020) 493 final.

l'article 21 T.U.E. ne sont en effet guère aisées à combiner. L'articulation entre l'objectif de promotion du multilatéralisme et la défense des valeurs de l'Union dans ses relations extérieures est probablement celle qui suscite le moins de difficultés. Ces deux variables correspondent aux fameux « principes qui ont présidé à sa création » visés à l'article 21 T.U.E. Elles se marient admirablement à l'héritage européen universaliste visé dans le préambule du T.U.E. et s'inscrivent dans la nature kantienne de la construction européenne. L'heureuse conjonction du multilatéralisme et des valeurs est aussi en partie liée à sa nature originelle d'organisation internationale. L'Union européenne est un être constitutionnel multilatéral qui, selon les termes de la Cour de justice, a « donné lieu à un réseau structuré de principes, de règles et de relations juridiques mutuellement interdépendantes liant, réciproquement, l'Union elle-même et ses États membres, ainsi que ceux-ci entre eux »(197).

La nature de l'Union européenne, cette union fédérative, oscille donc entre constitutionnalisme et multilatéralisme et l'une de ses finalités consiste à projeter son identité sur la scène internationale. Il est cependant difficile d'envisager sérieusement de se constituer en un acteur des relations internationales sans mener dans le même temps une politique des intérêts. La combinaison de cette troisième variable avec les deux précédentes s'avère toutefois une entreprise plus périlleuse. La notion d'intérêt en droit est une notion aux ramifications vertigineuses et n'était pas absente des traités originels. Le traité de Rome de 1957 faisait en effet référence aux intérêts du marché commun(198), à l'intérêt commun(199), à l'intérêt de la Communauté en matière de services d'intérêt économique général(200) ou à l'intérêt général de la Communauté qui doit être assuré par les membres de la Commission(201). Les références à l'intérêt de la Communauté en tant que telle étaient rares dans le traité de Rome et visaient, bien entendu, l'économique plus que le politique. On ne saurait être surpris tant il est vrai que la construction et la prise

(197) C.J.U.E., 10 décembre 2018, *Wightman*, aff. C-621/18, EU:C:2018:999, pt 45 ; C.J.U.E., 30 avril 2019, avis 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:34, pt 109.

(198) « La Commission examine de quelle façon les législations des différents États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires [...] peuvent être harmonisées dans l'intérêt du marché commun » (art. 99 T.C.E.E.).

(199) « Les États membres considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun » (art. 103 T.C.E.E.) ; « En établissant une union douanière entre eux, les États membres entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial » (art. 110 T.C.E.E.).

(200) Art. 90, § 2, T.C.E.E.

(201) Art. 157, § 2, T.C.E.E.

de conscience de l'Union en tant qu'objet politique, porteur de politiques publiques et d'une politique de société ont pris du temps et n'ont été véritablement formalisées que par le traité de Lisbonne.

De quoi la prise en compte des intérêts de l'Union en matière de relations extérieures est-elle le nom ? L'Union a-t-elle réussi à composer entre son ancrage idéaliste, marqué par le multilatéralisme et la défense des droits de l'homme, et son tropisme réaliste formalisé à l'article 21 T.U.E., selon lequel l'Union a pour mission « de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité » ? Peut-on encore taxer cette Union européenne de « naïve » dans les relations internationales ? Il s'agira de procéder à une évaluation de la réalité, de la nature et de l'efficacité de ces fondements de politique étrangère, par-delà les communiqués de presse laudateurs de la Commission et les critiques parfois acerbes de la presse. Ce jugement ne devra pas être perçu comme définitif. Les hésitations de la doctrine, les incertitudes générées par tout choix de politique étrangère et le halo idéologique qui les entoure nous contraignent irrémédiablement à l'humilité. Il nous semble ainsi que, si le socle idéaliste de l'Union demeure (I), on assiste depuis une quinzaine d'années à l'émergence d'un réel tropisme idéaliste de l'Union en matière de relations extérieures (II).

I. – Une combinaison idéaliste bien ordonnée

Adopter un point de vue cynique en la matière est parfois bien commode⁽²⁰²⁾. Quoi de plus confortable en effet que de regarder avec dédain les efforts de l'Union lorsqu'elle tente, tant bien que mal, de mettre en œuvre une politique étrangère dictée par les valeurs et les principes « qui ont présidé à sa création » (art. 21 T.U.E.) ? L'Union ne paraît-elle pas sous-équipée dans les relations internationales lorsqu'elle est confrontée aux monstres froids étatiques qui, eux, sauraient mieux que quiconque jouer du *hard power* et seraient bien plus accoutumés aux politiques réalistes ? Cette approche cynique est certes efficace d'un point de vue rhétorique : elle sous-entend que son auteur serait doté d'un surcroît de conscience lui donnant ainsi une clairvoyance acérée sur la question. Nous souhaiterions prendre délibérément le contrepied de ce positionnement. Non pour faire preuve

(202) Pour une illustration de ce cynisme parfois facile, voy. H. FLAVIER, « L'Union européenne et l'Union économique eurasiatique : quelles relations ? », in O. DELAS (dir.), *Relations commerciales internationales – L'Union européenne et l'Amérique du Nord à l'heure de la Nouvelle Route de la soie*, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 287 et s.

d'un optimisme débridé, mais afin de montrer que, parfois, cette politique idéaliste donne des résultats tangibles tant dans la défense de ses valeurs (A) que du multilatéralisme (B).

A. – UNE PRIMAUTÉ DES VALEURS EFFECTIVE

L'étude de l'ancrage idéaliste de l'Union dans sa politique étrangère n'est pas l'apanage de la science politique. La science juridique, dans son champ disciplinaire, dispose des instruments qui sont en mesure d'illustrer la teneur et l'étendue de cet idéalisme européen(203). En premier lieu, la jurisprudence a consacré depuis longtemps cette primauté. Sans remonter jusqu'au contentieux de la banane au cours duquel la Cour avait affirmé la primauté des P.G.D. sur les accords conclus par l'Union(204), l'affaire *Kadi* a sans doute été celle qui lui a donné l'occasion de livrer sa lecture – dualiste – des rapports entre droit international et droit interne(205). On se souvient combien la position du Tribunal avait pu paraître audacieuse où, sans formellement se prononcer sur l'existence et le contenu du *jus cogens*, il lui manifestait une certaine bienveillance et faisait preuve d'une double audace. D'une part, s'inspirant de la jurisprudence *International Fruit Company*(206), la Cour estimait que l'Union était liée par les résolutions du Conseil de sécurité. D'autre part, en application de l'article 113 de la Charte des Nations unies, ces mêmes résolutions devaient primer sur l'ensemble du droit de l'Union. Cette position, ouverte sur le droit international, avait toutefois l'immense inconvénient d'aboutir à une solution qui limitait considérablement la portée des droits fondamentaux dans l'Union. Il suffisait en effet qu'une décision de sanction de l'Union soit prise afin de mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité pour que celle-ci bénéficie indirectement d'une immunité juridictionnelle par l'effet de la primauté de la Charte des Nations unies. La Cour de justice infirmera ce point de vue par une position certes plus fermée à l'égard du droit international, mais qui réaffirmait

(203) Pour une réflexion sur les valeurs de l'Union : J. RIDEAU, « Les valeurs de l'Union européenne », *R.A.E.*, 2012, pp. 239 et s. ; Ch. MAUBERNARD, « Prendre la promotion externe des droits de l'homme par l'Union européenne "au sérieux" », in R. TINIÈRE et C. VIAL (dir.), *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne – Entre évolution et permanence*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 295 et s. ; R. BARATTA, « La "communauté de valeurs" dans l'ordre juridique de l'Union européenne », *R.A.E.*, 2018, pp. 81 et s. Pour une étude plus spécifique : M. DUBUY, « La lutte contre la piraterie maritime face au respect des droits fondamentaux : un exemple de promotion de l'identité de l'Union », in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Politiques de l'Union européenne et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 403 et s.

(204) C.J.C.E., 10 mars 1998, *Allemagne c/ Conseil*, ECLI:EU:C:1998:94.

(205) C.J.C.E., 3 septembre 2008, *Kadi*, ECLI:EU:C:2008:461.

(206) C.J.C.E., 12 décembre 1972, *International Fruit Company*, ECLI:EU:C:1972:115.

l'objectif de garantie juridictionnelle effective des droits fondamentaux. Elle s'appuyait sur une lecture constitutionnelle des traités qui ont établi une « charte constitutionnelle de base »(207) et qui lui imposent d'assurer la prévalence des droits fondamentaux et, à travers eux, celle des valeurs de l'Union. Cette lecture dualiste, par l'effet de la constitutionnalisation de l'ordre juridique de l'Union, s'impose donc y compris dans ses relations extérieures et interdit à l'Union de contracter un engagement qui irait à l'encontre de tels principes juridictionnellement protégés. Cette lecture constitutionnalisante des relations extérieures de l'Union s'est accentuée au cours des années 2010 et a abouti, notamment, à l'avis 1/17 sur le CETA(208). La Cour de justice a en effet précisé que l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union découle de ses « caractéristiques essentielles [...] et de son droit » et qu'elle réside « dans la circonstance que l'Union est dotée d'un cadre constitutionnel qui lui est propre » au titre duquel figurent notamment « les valeurs fondatrices énoncées à l'article 2 TUE »(209).

En second lieu, la politique de conditionnalité de l'Union consacre elle aussi les valeurs et les droits de l'homme comme un pan à part entière de la politique étrangère de l'Union(210). Cette conditionnalité est d'abord et avant tout conventionnelle et commence à avoir quelques années de pratique derrière elle. On pense ainsi à l'accord-cadre de coopération commerciale et économique avec l'Argentine du 2 avril 1990, où son article 1^{er}, intitulé « Fondement démocratique de la coopération », disposait déjà en son temps que :

1. Les relations de coopération entre la Communauté et l'Argentine, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent les politiques internes et internationales de la Communauté et de l'Argentine.
2. Le renforcement de la démocratie et l'intégration régionale constituent les principes fondamentaux du présent accord et une préoccupation partagée par les deux parties. Le moyen permettant de garantir la réalisation de cet accord est l'encouragement du développement économique et social par le biais de la coopération dans les domaines commercial, économique, agricole, industriel et technologique.

(207) C.J.C.E., 23 avril 1986, *Les Verts*, ECLI:EU:C:1986:166, pt 23.

(208) C.J.U.E., 30 avril 2019, avis 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:34.

(209) Pts 109 et 110. De même, voy. en ce sens l'avis 2/13 sur l'adhésion de l'Union à la C.E.D.H., 18 décembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, pt 158.

(210) Voy. par exemple sur le sujet O. JACQUEMIN, *La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? Mise en œuvre, critiques et bilan*, CRIDHO Working Paper, 2006/03 ; D. SINOU, « La conditionnalité politique des accords externes », in A.-S. LAMBLIN-GOURDIN et E. MONDIELLI (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 195 et s.

Peu à peu, des références timides aux droits de l'homme et aux valeurs de l'Union, supposées partagées par le partenaire commercial, se sont vues ajoutées dans les accords conclus par l'Union. Tel fut le cas, par exemple, dans les accords européens d'association conclus avec la Roumanie et de la Bulgarie en 1993(211), de l'accord de partenariat et de coopération signé avec la Russie en 1994(212) ou de la convention de Lomé IV *bis*(213). En 1995, le Conseil de l'U.E. approuvera un « mécanisme de suspension » dans les accords conclus par la Communauté afin que celle-ci dispose d'un fondement conventionnel pour réagir en cas de violation des droits de l'homme par son cocontractant. Mais ce sont bien évidemment les accords de Cotonou de 2000 qui donneront toute leur effectivité aux clauses « éléments essentiels » du respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Sans que l'on puisse exposer plus avant le rôle de la conditionnalité dans le développement conventionnel de l'Union, on se limitera à observer que celle-ci est loin d'être une coquetterie européenne. Ces clauses ne sont pas une simple formule. Elles sont une réalité et l'Union les a déjà mises en œuvre à plusieurs reprises. Tel fut le cas, par exemple, au Burundi, en Côte d'Ivoire, aux Fidji, en Guinée, au Libéria, à Madagascar, en Mauritanie, au Niger, en République centrafricaine, au Togo ou au Zimbabwe.

Cette primauté des droits de l'homme sur les exigences de l'action extérieure s'est manifestée récemment, dans son volet unilatéral, par l'adoption d'un *Magnitsky Act* européen. On se souvient que la fameuse « liste Magnitski » a été adoptée en 2012 par le Congrès américain à la suite de la mort de l'avocat Sergueï Magnitski devenu un héros posthume de la lutte contre la corruption en Russie(214). Ces sanctions visaient essentiellement les fonctionnaires russes impliqués dans son assassinat et ont été refondues en 2016, dans un *Global*

(211) La clause « éléments essentiels » figure à l'article 6 des deux accords. En cas de violation de cette clause, l'autre partie peut prendre des « mesures appropriées » (art. 118, § 2, pour l'accord conclu avec la Bulgarie et 119, § 2, pour celui conclu avec la Roumanie).

(212) Art. 2 de l'Accord de partenariat et de coopération. On y retrouve la formule relative aux « mesures appropriées » et celle-ci figure à l'article 107, paragraphe 2.

(213) La convention de Lomé IV *bis* précisait les conséquences d'une violation des « éléments essentiels » et prévoyait notamment une procédure de consultation préalable à l'adoption des fameuses « mesures appropriées ».

(214) Le texte est accessible à l'adresse suivante : www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/1039/text. On ajoutera que le Parlement européen avait, déjà en son temps, pressé l'Union de prendre des mesures équivalentes (voy. la recommandation du Parlement européen du 23 octobre 2012 sur l'adoption de restrictions communes à l'octroi de visas aux fonctionnaires russes impliqués dans l'affaire *Sergueï Magnitski*, P7_TA(2012)0369).

Magnitsky Act (215). Sur le fondement de cette loi de 2016, le président des États-Unis peut aujourd'hui adopter des sanctions « *based on credible evidence* » à l'encontre des personnes étrangères – physiques ou morales – impliquées dans « *extrajudicial killings, torture, or other gross violations of internationally recognized human rights committed against individuals in any foreign country* ». S'y ajoutent la commission ou la complicité de tout acte de corruption, largement définies. Le Canada (216), le Royaume-Uni (217) et les pays baltes (218) s'en sont inspirés et ont voté leur propre loi Magnitski. Après insistance du Parlement européen (219), l'Union européenne a finalement adopté un mécanisme équivalent le 7 décembre 2020 (220). L'état d'esprit et la substance du *Magnitsky Act* européen se distinguent de son aînée américaine au moins à deux niveaux. D'une part, elle est bien plus ancrée dans le droit international (221), ce qui ne saurait surprendre tant le référentiel symbolique du droit international aux États-Unis n'a jamais eu une place aussi importante qu'en Europe. D'autre part, la généalogie de l'acte en Europe, détachée de son origine anticorruption, a conduit l'Union à ne pas prévoir de sanctions lorsque des faits de corruption sont avérés et à se limiter aux violations des droits de l'homme les plus graves. Ces graves violations comprennent non seulement les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité ou la torture, mais également les atteintes à certains droits, comme la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de réunion pacifique ou la liberté

(215) Le texte est accessible à l'adresse suivante : www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text?format=xml.

(216) Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski), 18 octobre 2014 (www.parl.ca/LEGISInfo/BillDetails.aspx?billId=8232682&Language=F).

(217) *The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020*, accessible à l'adresse suivante : www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/680/contents/made.

(218) Voy. à ce sujet *Lutter contre l'impunité par la prise de sanctions ciblées dans l'affaire Sergueï Magnitski et les situations analogues*, rapport du Conseil de l'Europe, 30 octobre 2018, n° 14661, qui a conduit à l'adoption de la résolution 2252 (2019), 22 janvier 2019 par l'Assemblée parlementaire.

(219) On citera, notamment, la résolution du 14 mars 2019 sur un régime de sanctions européen pour les violations des droits de l'homme (P8_TA(2019)0215) ; la résolution du 17 septembre 2020 sur la situation en Russie : l'empoisonnement d'Alexeï Navalny (P9_TA(2020)0232) ; la résolution du 8 octobre 2020 sur l'Érythrée, et notamment le cas de Dawit Isaak (P9_TA(2020)0258).

(220) Le *Magnitsky Act* européen est constitué de deux actes : la décision (PESC) n° 2020/1999 et le règlement (UE) n° 2020/1998, 7 décembre 2020, tous deux concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits.

(221) Il est fait référence à une douzaine d'instruments internationaux, parmi lesquels le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ou encore le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et la Convention E.D.H.

de religion, dans la mesure où ces atteintes « sont répandues, systématiques ou présentent un autre caractère de gravité particulier au regard des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune énoncés à l'article 21 du traité UE »(222). Cet appareil juridique constitue l'une des manifestations les plus éclatantes de l'effectivité de la primauté des valeurs de l'Union dans ses relations extérieures.

B. – UN MULTILATÉRALISME PRIORITAIRE

Le tropisme idéaliste de l'Union repose également sur un positionnement résolument ancré dans le multilatéralisme. Le phénomène multilatéral, protéiforme, se vérifie à bien des égards dans l'action extérieure de l'Union européenne. On se limitera, ici, à relever deux tendances. En premier lieu, l'Union a constamment donné la prime au règlement juridictionnel des différends. Certes, il est vrai que pendant longtemps celle-ci n'avait peut-être pas les moyens de procéder à un règlement diplomatique. Cette faiblesse diplomatique, résorbée en partie seulement aujourd'hui, n'a toutefois pas fait fléchir cette ligne politique. L'appui de l'Union à l'égard des juridictions internationales est l'une des conséquences de cet idéalisme européen où les relations internationales doivent être ordonnées, organisées, régulées et réglées par le droit. En matière économique, cet engagement européen ne fait aucun doute. Ainsi, l'Union européenne a acté la situation de crise dans laquelle se trouve l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.(223)), et s'efforce d'être à l'initiative. Par un *concept paper* de 2018 elle y développe plusieurs propositions en matière de règlement des différends, et ce afin de répondre aux critiques américaines(224). Partant du constat que « *the dispute settlement function of the WTO is at grave danger, and swift action by Members is needed to preserve it* », l'U.E. a exposé différents projets de révision des textes portant notamment sur la composition de l'organe d'appel, les délais de procédure et les limites d'interprétation des droits internes des parties. Elle a ajouté diverses propositions techniques visant à consolider la nature juridictionnelle de l'organe d'appel ou, du moins, à créer une « culture

(222) Art. 1, § 1, d), de la décision (PESC) n° 2020/1999.

(223) Sur cette question, voy. B. TRANCHANT, « L'Union européenne et la situation contemporaine à l'O.M.C. », in O. DELAS (dir.), *Relations commerciales internationales – L'Union européenne et l'Amérique du Nord à l'heure de la Nouvelle Route de la soie*, op. cit., pp. 51 et s. On consultera également le rapport d'information de l'Assemblée nationale du 8 mars 2018 sur l'Organisation mondiale du commerce et son articulation avec la politique commerciale européenne.

(224) On trouvera ce *concept paper* à l'adresse suivante : <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157331.htm>.

juridictionnelle » en son sein. Elle suggère en effet que les membres de l'organe d'appel exercent leur mandat à temps complet, que celui-ci soit allongé mais unique, et qu'il soit mis en place un certain nombre de garanties préservant leur indépendance.

En parallèle de cette arène du multilatéralisme commercial et juridictionnel que constitue l'O.M.C., l'Union a promu une juridictionnalisation des différends commerciaux par la conclusion de nombreux accords de libre-échange prévoyant des mécanismes de règlement juridictionnels des différends spécifiques. Certes, ces procédures favorisent largement les arbitrages investisseurs-État, comme dans le cas de l'accord conclu avec la Corée du Sud(225) ou Singapour(226), contribuant ainsi à diffuser de par le monde une norme libérale du commerce international. Il n'en demeure pas moins que l'Union – et malgré les critiques qui lui ont été adressées, parfois à raison(227) – s'efforce de réglementer et de juridictionnaliser l'arbitrage international en matière d'investissement. Tel est le sens que l'on peut voir à la renégociation de l'Accord économique et commercial global (CETA) et à l'instauration d'un tribunal arbitral doté d'une certaine stabilité et d'un code de conduite(228), dont il est demandé de ne pas remettre en cause le droit de réglementer des parties et, allant plus loin encore, de ne pas remettre en cause les choix de politiques publiques internes(229). Cette promotion d'une juridictionnalisation des différends en matière commerciale ou d'investissement trouve sa limite avec la capacité de résistance des partenaires de l'Union. En particulier, l'accord global sur les investissements, conclu avec la Chine et publié le 22 janvier 2021(230), est en retrait de ce que l'U.E. avait réussi à promouvoir jusqu'à présent. D'une part, le mécanisme de règlement des différends ne concerne que les parties au traité et exclut par voie de conséquence les investisseurs en tant que requérants potentiels. D'autre part, outre que le mode de règlement diplomatique semble privilégié compte tenu de la rédaction de la Section V de l'accord, on y retrouve la volonté de cloisonnement des ordres juridiques qui

(225) Accord du 6 octobre 2010 ; voy., en particulier, le chapitre 14.

(226) Accord du 19 octobre 2018 ; voy., en particulier, le chapitre 14.

(227) Pour une vision très critique de la façon dont l'Union a mené ces négociations : F. COUVEINHES-MATSUMOTO, « L'épopée de la Wallonie et la signature de l'AECC/CETA », *RGDIP*, 2017, pp. 69 et s.

(228) Le code de conduite figure à l'annexe 29-B.

(229) À ce sujet, voy. H. FLAVIER, « L'avis 1/17 sur le CETA : de l'autonomie à l'hermétisme » [<https://revue-jade.eu/article/view/2573>].

(230) Le contenu de l'accord est accessible à l'adresse suivante : https://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=120.

figurait déjà dans le CETA(231). La promotion du multilatéralisme par la voie d'une juridictionnalisation des différends internationaux doit donc s'adapter aux partenaires commerciaux puissants avec qui l'U.E. traite. Cet accord nous rappelle que le multilatéralisme ne peut se réaliser seul mais qu'il demande à l'Union de convaincre les tiers. Et s'agissant de la Chine, il est assez évident que la tâche est loin d'être aisée.

En second lieu, la défense du multilatéralisme est également perceptible dans la pratique des sanctions par l'Union. Certes, les sanctions pourraient être considérées comme l'illustration la plus nette de la pratique unilatérale de l'Union. Les contre-mesures ne sont-elles pas, en effet, des actes unilatéraux dont il paraît contre-intuitif ou idéologique de vouloir les catégoriser comme des manifestations d'une politique étrangère idéaliste multilatérale ? En réalité, et de façon générale, l'Union s'est toujours efforcée de prendre des sanctions – autonomes ou non(232) – afin de soutenir une action collective. Dans le cas où le Conseil de sécurité a pris des mesures, elle intervient depuis longtemps au soutien de ce dernier. On pense notamment aux sanctions adoptées à l'encontre de l'Argentine à l'occasion de la guerre des Malouines en 1982, prises en référence à la résolution 502 du Conseil de sécurité(233). Plus récemment, ce fut aussi le cas des sanctions adoptées contre l'Iran afin de mettre en œuvre la résolution 1737 et de geler les avoirs d'un certain nombre d'individus et d'entités iraniennes(234). Dans certaines situations, l'Union va s'appuyer sur l'action du Conseil de sécurité pour aller au-delà et, parfois, sanctionner plus sévèrement le pays destinataire, comme ce fut le cas en Libye avec la décision

(231) Tel est le cas de l'article 11, paragraphe 2 : « *For greater certainty, paragraph 1 is without prejudice to any consideration of the domestic law of the Party complained against where it is relevant to the claim as a matter of fact* ».

(232) Sur les sanctions, on consultera notamment : Ch. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012 ; H. LABAYLE et R. MEHDI, « Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme », *R.T.D. eur.*, 2009, pp. 231 et s. ; F. AUMOND, « La participation de l'Union européenne à la préservation de la paix et de la sécurité internationales par l'adoption de mesures restrictives », in A.-S. LAMBLIN-GOURDIN et E. MONDIELLI (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne, op. cit.*, pp. 365 et s. ; D. BURRIEZ, « L'individualisation des sanctions adoptées par l'Union européenne sous forme de mesures restrictives », *R.T.D. eur.*, 2015, pp. 301 et s. ; B. BERTRAND, « La particularité du contrôle juridictionnel des mesures restrictives », *R.T.D. eur.*, 2015, pp. 555 et s.

(233) Règlement (CEE) n° 877/82 du Conseil, 16 avril 1982, suspendant l'importation de tout produit originaire d'Argentine.

(234) Voy., par exemple, la position commune n° 2007/140/PESC, 27 février 2007 ; la décision n° 2010/413/PESC, 26 juillet 2010, concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, dans laquelle il est précisé que « la présente décision respecte aussi pleinement les obligations incombant aux États membres au titre de la Charte des Nations unies ainsi que le caractère juridiquement contraignant des résolutions du Conseil de sécurité ».

PESC du 28 février 2011(235), renforcée en 2015(236) et concernant notamment le commerce des armes. Ce n'est donc que dans l'hypothèse où l'action du Conseil de sécurité est impossible que l'Union prend des mesures autonomes qui, dans bien des situations, s'insèrent dans une action collective qui demeure toutefois – il faut bien le dire – dominée par les occidentaux. L'exemple de la Russie est à cet égard tout à fait significatif. Qu'il s'agisse des sanctions prises suite à l'annexion de la Crimée(237), du soutien de la Russie aux républiques autoproclamées du Donbass(238) ou encore de l'empoisonnement des époux Skripal(239), elle n'agit pas seule. Qui plus est, ces sanctions s'appuient systématiquement sur le droit international pour motiver leur adoption. Symboliquement – et juridiquement – l'Union impose des sanctions dans le cadre d'une action concertées avec d'autres États de la Communauté internationale non pas tant pour imposer ses propres valeurs que pour exiger de l'État visé qu'il respecte les obligations internationales qui le lient. Cette posture est en tout point conforme à l'idéalisme et au multilatéralisme qui ont fait ce que l'Union est devenue et servent encore de ligne directrice à sa politique étrangère, quand bien même il s'agirait formellement d'actes unilatéraux. Pour autant, en dépit de ces racines idéalistes, l'Union ne s'en satisfait plus et, depuis quelques années déjà, elle assume son tropisme réaliste.

II. – Un tropisme réaliste assumé

Probablement lassée d'entendre dire qu'elle était un nain politique pétri de naïveté à l'échelle internationale, l'Union a, depuis une quinzaine d'années, construit pas à pas une conception plus réaliste des relations internationales. Fortement contrainte par les compétences attribuées par le droit originaire, le traité de Lisbonne lui a donné une feuille de route claire et peut apparaître comme un élément déclencheur. L'Union a donc progressivement formalisé une politique des

(235) Décision n° 2011/137/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye.

(236) Le renforcement des sanctions s'est réalisé sur le fondement de la décision (PESC) n° 2015/1333, 31 juillet 2015.

(237) Décision n° 2014/386/PESC, 23 juin 2014, concernant des restrictions sur des marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol.

(238) Décision n° 2014/512/PESC, 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

(239) Décision (PESC) n° 2019/86 du Conseil, 21 janvier 2019, modifiant la décision (PESC) n° 2018/1544 concernant des mesures restrictives de lutte contre la prolifération et l'utilisation d'armes chimiques.

intérêts (A) et su recourir à des instruments juridiques leur donnant une matérialité (B). L'idéalisme européen n'est dorénavant plus le seul et unique axe de la politique étrangère de l'Union.

A. – LA FORMALISATION D'UNE POLITIQUE DES INTÉRÊTS

Le caractère de long terme des relations internationales impose de construire une ligne stratégique qui ne produira ses effets que très progressivement. Il est donc nécessaire que les institutions se donnent un cadre conceptuel qui se déclinera au fil des années par diverses actions sur le terrain. L'élaboration d'une stratégie européenne globale n'a pas pour autant été facile. On se rappellera que telle était l'ambition des stratégies communes issues du traité de Maastricht et qui n'ont été qu'au nombre de trois(240). Il faudra attendre la Stratégie européenne de sécurité impulsée par J. Solana en 2003 pour que l'Union s'interroge sur ce qu'elle peut faire en matière de sécurité et sur ce qu'elle s'autorise à faire pour elle-même et pour les autres(241). Des années plus tard, une fois les bouleversements institutionnels du traité de Lisbonne passés, le Conseil a décidé d'amplifier ce tournant réaliste. Celui-ci, tout à fait visible dans l'article 21 T.U.E., a également intégré le nouveau cadre sécuritaire et diplomatique en Europe intimement lié aux actions de la Russie, aux révolutions arabes, aux conflits du Proche-Orient et aux évolutions de la diplomatie américaine ainsi qu'à la place centrale de la Chine aujourd'hui. C'est dans ce contexte que le Conseil a adopté en 2016 une stratégie globale(242). Dans cette stratégie, la réorientation est assumée. Il est affirmé, en effet, que « l'Union européenne s'est toujours enorgueillie de son "soft power", sa puissance douce, et elle continuera à en être fière, car nous sommes les meilleurs dans ce domaine. Cependant, l'idée que l'Europe est exclusivement une "puissance civile" ne correspond pas à une réalité en pleine évolution. [...] Pour l'Europe, "soft power" et "hard power" vont de pair ». Difficile de conceptualiser la *hard power* sans accepter la dimension réaliste des relations internationales. Ainsi que cela transparaît nettement dans la stratégie globale de 2016, il n'est question de renoncer ni à la dimension civile de la sécurité, ni

(240) L'une concernait la Russie (Stratégie commune n° 1999/414/PESC, 4 juin 1999), l'autre l'Ukraine (Stratégie commune n° 1999/877/PESC, 11 décembre 1999) et la dernière la région méditerranéenne (Stratégie commune n° 2000/458/PESC, 19 juin 2000).

(241) Stratégie européenne de sécurité, 12 décembre 2003, *Une Europe sûre dans un monde meilleur*.

(242) Document du Conseil n° 10715/16, 28 juin 2016, *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*.

à la prédominance de son idéalisme en matière de relations internationales, mais d'assumer des touches de réalisme et de le faire savoir aux partenaires de l'Union.

Cette propension réaliste ne cesse de prendre de l'ampleur et la Commission elle-même s'inscrit dans ces pas. Dans sa communication de 2019 sur l'Asie centrale, la défense des intérêts propres de l'Union – par-delà le seul respect du droit international, du multilatéralisme et des droits de l'homme – est tout à fait saillante(243). En somme, elle ne cesse de se référer à ses intérêts stratégiques, pour une zone qui a longtemps fait l'objet de peu d'attention par l'Europe. Elle affirme elle-même que « l'intérêt de l'UE pour la sécurité régionale [a] fait de l'Asie centrale un partenaire de plus en plus important de l'Union ». Il s'ensuit une analyse très orientée sur les questions de sécurité et sur le rôle qu'entend jouer l'Union en la matière. Elle estime ainsi, par exemple, qu'il « est nécessaire de renforcer leur capacité à anticiper les pressions externes et internes et à y résister ». Elle ajoute que l'Union continuera de coopérer avec la région sur les questions de non-prolifération, sur les exportations de biens à double usage, la sécurité nucléaire ou encore « dans le domaine de la gestion des crises et du maintien de la paix ». *In fine*, dans cette vision très sécuritaire des relations avec l'Asie centrale, elle ajoute qu'il est « dans l'intérêt de l'UE de continuer à suivre les évolutions au sein des structures de sécurité régionales telles que l'Organisation de coopération de Shanghai et l'Organisation du traité de sécurité collective », organisations internationales de sécurité et de défense s'il en est. Dans un ordre d'idées comparables, le rapport de prospective stratégie 2020 de Commission fait clairement écho à la « Commission géopolitique » voulue par Ursula von der Leyen(244). Quoique marqué par la crise du coronavirus, ce rapport laisse une place non négligeable aux considérations stratégiques basées sur une politique des intérêts de l'Union. C'est ainsi que la Commission souligne que « l'importante capacité commerciale de l'Europe au niveau mondial est à la base de sa puissance géopolitique et de sa résilience » et que l'Union est « toujours en mesure d'user de son influence économique et de son pouvoir de négociation pour conclure des accords internationaux qui protègent ses citoyens ».

(243) Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil du 15 mai 2019, *L'UE et l'Asie centrale : de nouvelles opportunités pour un partenariat renforcé* (JOIN(2019) 9 final).

(244) Voy. la communication du 9 septembre 2020, *Prospective stratégique – tracer la voie vers une Europe plus résiliente*, COM(2020) 493 final.

Dans cette quête d'un discours stratégique, le domaine de la défense est peut-être celui dans lequel les avancées ont été les plus remarquées. Dans les traités tout d'abord, où la politique des intérêts de l'Union est revendiquée. Dans l'article 42 T.U.E., portant sur la politique de sécurité et de défense commune (P.S.D.C.), il est prévu que le Conseil peut « confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts ». L'intergouvernementalisme propre à cette politique a donc été conçu dans le but de défendre non pas l'universalisme des droits de l'homme, la promotion de ses valeurs ou du multilatéralisme mais, plus prosaïquement, de préserver ses intérêts. Cette disposition atteste par la même occasion qu'il n'y a pas toujours d'antinomie entre l'intégration et l'intergouvernemental, voire l'interétatique. Cet esprit de défense de l'Union, de ses « intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité », pour reprendre l'article 21 T.U.E., s'est illustré récemment à deux reprises. D'une part en 2017, par la proposition de création d'un Fonds européen de la défense⁽²⁴⁵⁾. La Commission était à l'initiative de ce fonds et partait du constat que l'U.E. était « confrontée dans son voisinage à une instabilité et à un nombre de conflits sans cesse croissants, tandis que de nouvelles menaces pour la sécurité apparaissent ». Elle ajoutait que « les citoyens attendent de plus en plus de l'Union européenne qu'elle assure la protection tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières ». Dès lors, elle en concluait que « pour pouvoir faire face aux menaces de demain et protéger ses citoyens, l'Europe doit accroître son autonomie stratégique »⁽²⁴⁶⁾ et cette autonomie passe par la constitution et la modernisation d'une industrie européenne de défense dont l'essor devait justement être accompagné par ce fonds. Initialement doté d'un budget de 13 milliards d'euros pour la période 2021-2027, il ne serait que de 7 milliards, la crise du coronavirus ayant eu raison de ce projet ambitieux⁽²⁴⁷⁾. D'autre part, toujours en 2017, a été créée une coopération structurée permanente (C.S.P.) par 25 États membres afin de renforcer leurs coopérations

(245) Voy. la communication de la Commission sur le lancement du Fonds européen de la défense du 7 juin 2017, COM(2017) 295 final. Proposition reprise par le Parlement européen dans une proposition de règlement établissant le Fonds européen de la défense du 13 juin 2017, COM(2018) 476 final. Cela en conformité avec le document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne du 7 juin 2017, COM(2017)315.

(246) Communication de la Commission sur le lancement du Fonds européen de la défense, préc.

(247) Voy. le rapport n° 303 (2019-2020) de l'Assemblée nationale, 5 février 2020, sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027).

en matière de défense(248). S'il est vrai que dans le protocole n° 10 annexé au traité de Lisbonne et dans le préambule attaché à la décision de 2017 sur la C.S.P il est fait référence à l'idéalisme européen en matière de relations internationales(249), leurs objectifs principaux s'en détachent ouvertement. La C.S.P. a pour objectif essentiel de renforcer les capacités de défense des États membres et ainsi, à terme, assurer l'autonomie stratégique de l'Union(250). Si la C.S.P. a pu faire l'objet de critiques ou de doutes(251), y compris à propos du volontarisme affiché sur l'autonomie stratégique, elle est intéressante par ce qu'elle révèle de l'Union. D'abord, elle est typique de l'intégration fonctionnelle. Créer des solidarités de faits au niveau industriel serait un moyen, à terme, de générer une solidarité et une unité politique dans un domaine imprégné de *hard power*. Ensuite, on constate une tendance à la prévalence de la défense des intérêts de l'Union et de son autonomie sur la question des droits de l'homme, de l'universalisme et du multilatéralisme. Certes, l'action de l'Union en la matière se veut en conformité avec ces préceptes idéalistes. Il n'en demeure pas moins que la montée en puissance du discours sur l'autonomie stratégique est significative d'une évolution de la façon dont l'Union conçoit son rôle sur la scène internationale. Enfin, elle atteste que la montée en puissance de la défense des intérêts, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union ne relève plus seulement de l'ordre de l'incantatoire mais qu'elle a des conséquences opérationnelles. Ces conséquences sont d'autant plus manifestes que l'Union dispose de moyens juridiques destinés à défendre ses prises de position politiques qui parfois s'écartent de ses prédispositions idéalistes.

(248) Décision (PESC) n° 2017/2315, 11 décembre 2017, établissant une coopération structurée permanente. Cette décision se situe dans le prolongement des conclusions du Conseil du 14 novembre 2016, elles-mêmes entérinées par le Conseil européen du 15 décembre 2016.

(249) Ce préambule précise en effet que « rappelant également l'engagement de l'Union européenne et de ses États membres en faveur d'un ordre mondial fondé sur des règles dont le multilatéralisme constitue le principe essentiel et les Nations unies l'élément central ».

(250) Sur ce sujet, voy. N. CLINCHAMPS et P.-Y. MONJAL (dir.), *L'autonomie stratégique de l'Union européenne. Perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, Bruxelles, Larcier, 2015.

(251) Voy. J.-F. DELILE, « La coopération structurée permanente : l'incapacité à dépasser les capacités », *AFRI*, 2019, pp. 455 et s. Le Parlement européen a également exprimé ses doutes dans une recommandation du 20 octobre 2020 concernant la mise en œuvre et la gouvernance de la coopération structurée permanente (P9_TA(2020)0278).

B. – DES MOYENS JURIDIQUES AU SOUTIEN D'UNE POLITIQUE DES INTÉRÊTS

Les moyens juridiques utilisés par l'Union afin de défendre ses intérêts propres sont les plus divers. Toutefois, ces prises de position réalistes frappent parfois plus par leurs non-dits. Tel est le cas, par exemple, dans la politique conventionnelle de l'U.E. qui sait passer sous silence l'impérieuse nécessité de protection des droits de l'homme lorsque cela est indispensable. Le cas de l'accord U.E.-Turquie du 18 mars 2016 est assez emblématique⁽²⁵²⁾. On rappellera que, selon les termes de l'accord, « pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE ». Ce mécanisme « subtil » a fait l'objet de critiques acerbes par la doctrine. Selon P.-F. Laval, « agir dans le respect des droits des réfugiés n'était, semble-t-il, pas la première priorité des concepteurs de cette sinistre coopération »⁽²⁵³⁾ ; H. Labayle et Ph. de Bruycker y voyaient une « défaillance morale » de l'Union⁽²⁵⁴⁾ ; D. Simon parlait, quant à lui, de « sinistre comptabilité »⁽²⁵⁵⁾ et de nombreuses associations ont pu y jeter un regard noir⁽²⁵⁶⁾. Qu'il s'agisse du droit dérivé ou tout simplement du droit international des réfugiés, la crise migratoire, politique et géopolitique engendrée par le conflit syrien aura sérieusement éprouvé les valeurs souvent revendiquées haut et fort par les institutions européennes. Ce décalage flagrant a été relevé par H. Labayle et Ph. de Bruycker pour qui cet accord « symbolise l'abandon du soft power basé sur le droit, la moralité et les droits de l'homme qu'elle prétend incarner dans ses traités fondateurs »⁽²⁵⁷⁾. Ce manque de solidarité entre États membres incarné par la crise des réfugiés de

(252) Même si formellement l'accord n'a pas été conclu par l'Union, selon le Tribunal (Trib., 12 septembre 2018, *NF*, ECL:EU:C:2018:705), la paternité politique doit lui être attribuée.

(253) « L'instrumentalisation de l'État tiers : vers un dévoiement de la coopération européenne en matière d'asile », *Revue de l'Union européenne*, 2016, p. 286.

(254) « L'accord Union européenne – Turquie : faux semblant ou marché de dupes ? », article du G.D.R.-E.L.S.J. consultable à l'adresse suivante : www.gdr-elsj.eu/2016/03/23/asile/laccord-union-europeenne-turquie-faux-semblant-ou-marche-de-dupes/.

(255) « L'accord UE/Turquie sur les migrants : sinistre comptabilité », *Europe*, 2016, repère 3.

(256) Voy. les rapports de : Amnesty International, *Europe's Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportations of Refugees from Turkey*, 2015 ; *No safe refuge asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey*, 2016 ; celui du GISTI, *Accord UE-Turquie : la grande imposture*, 2016.

(257) Voy. article précité « L'accord Union européenne – Turquie : faux semblant ou marché de dupes ? ». Pour une réflexion sur la puissance normative européenne à l'aune de la crise migratoire et mise en relief par rapport au discours sur la « sécurisation » de l'Union, voy. S. GURKAN, « La puissance normative européenne face à la crise de solidarité dans l'Union européenne », in R. COMAN, L. FROMONT et A. WEYEMBERGH (dir.), *Les solidarités européennes – Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 285 et s.

2015(258) et cette retenue dans la proclamation de ses valeurs sont incontestablement le signe d'un tropisme réaliste de l'action extérieure de l'Union.

Ce mouvement réaliste dans la politique conventionnelle de l'Union est également perceptible par d'autres silences. L'accord global sur les investissements conclu avec la Chine est surtout révélateur par ce qu'il tait. Sur le fond, outre l'introduction d'un mécanisme de règlement des différends entre parties, l'objectif principal de cet accord consiste à sécuriser les investissements, à libérer l'accès à la commande publique, à assurer une concurrence plus loyale lorsque les entreprises d'État opèrent sur un marché pertinent ou encore à limiter les transferts forcés de technologies. Aucun engagement concret en faveur des droits de l'homme et des valeurs de l'Union n'y figure. Seule une vague référence a été adjointe au sein du préambule et prévoyant que les parties réaffirment leur engagement « *to the Charter of the United Nations, signed in San Francisco on 26 June 1945, and having regard to the principles articulated in the Universal Declaration of Human Rights, adopted by the General Assembly of the United Nations on 10 December 1948* ». En ce sens, cet accord est conforme à l'état d'esprit de ceux conclus avec Singapour ou la Corée du Sud qui étaient tout aussi peu diserts sur la question des valeurs. Pour la Chine cette absence soulève cependant des questions et des enjeux d'une autre nature. Le moment de la conclusion coïncide avec les fortes suspicions de crimes contre l'humanité perpétrés par la Chine à l'encontre des Ouïgours, qu'il s'agisse de travail forcé, voire de stérilisation forcée. Le Parlement européen s'en est d'ailleurs ému(259) et son vote est loin d'être ac-

(258) Pour une réflexion plus générale sur la solidarité : K. ABDREMANE, « L'ancrage de l'engagement des États membres dans l'ordre constitutionnel de l'Union : les principes de loyauté et de solidarité », in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 205 et s. ; et de façon générale, J. AUVRET-FINCK et A.-S. MILLET-DEVALLE (dir.), *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, Paris, Pedone, 2017.

(259) Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020 sur le travail forcé et la situation des Ouïgours dans la région autonome ouïgoure de Xinjiang (P9_TA(2020)0375). On citera le rapport afin d'insister sur la gravité des faits dont il est possible qu'ils se soient déroulés au XXI^e siècle, et de manière systématique : « Considérant que [...] des études ont montré qu'à la fin de 2019, plus de 880 000 enfants ouïgours avaient été placés dans des centres d'accueil ; que des études crédibles montrent que les autorités chinoises ont mis en œuvre un programme officiel de prévention ciblée des naissances contre les femmes ouïgoures dans le but de réduire le taux de natalité de la population ouïgoure ; que, dans le cadre de ce programme, les autorités chinoises ont systématiquement contraint des femmes ouïgoures en âge de procréer à des avortements, à des injections intra-utérines et à des stérilisations, et que 80 % des stérilets posés en Chine en 2018 l'ont été dans la région ouïgoure, dont la population ne représente pourtant que 1,8 % de la population chinoise ; que ces mesures de régulation des naissances au sein de la population ouïgoure pourraient satisfaire aux critères définissant les pires crimes contre l'humanité ».

quis. Une bataille pour l'approbation est donc engagée au sein du Parlement et, compte tenu de la pratique en la matière, on ne saurait écarter qu'il s'y oppose, malgré les enjeux commerciaux évidents.

Il serait possible de continuer à énumérer longuement les situations où l'Union a privilégié soit ses propres intérêts, soit mis en œuvre une stratégie différenciée de son action extérieure selon les pays ou les régions, en fonction de ce qu'elle attend d'eux et de ce qu'elle peut se permettre d'exiger de leur part⁽²⁶⁰⁾. La pratique des sanctions en est aussi une illustration topique. Il suffit de constater que les sanctions prises à l'égard de la Biélorussie qui, pour justifiées qu'elles soient, n'ont pas eu d'équivalent à l'égard de la Turquie lors de la sévère répression et des purges qui s'en sont suivies après la tentative de coup d'État de 2016, ou encore d'observer que le coup d'État militaire au Mali de l'été 2020 n'a toujours pas donné lieu à des sanctions européennes. Point n'est question ici de porter un jugement de valeur sur l'opportunité de prendre des mesures, conventionnelles ou unilatérales, en se détachant de l'impératif idéaliste de l'Union. Il s'agit plutôt de constater que le paradigme idéaliste n'est plus la seule variable prise en compte dans la politique étrangère de l'Union. Celle-ci est désormais en capacité de mener une politique réaliste et la critique de sa prétendue naïveté commence à voir poindre quelques toiles d'araignées tant elle a pris de l'âge.

*
* *

On terminera ce tour d'horizon de l'équilibre des trois variables ainsi présentées par une réflexion plus générale. Il est, en effet, peut-être possible d'aller plus loin : l'idéalisme et le multilatéralisme invoqués par l'Union ne seraient-ils pas dans le même temps un moyen de promouvoir ses propres intérêts ? En somme, le multilatéralisme et l'idéalisme européen ne seraient-ils pas un réalisme qui s'ignore ? Sans vouloir remettre en cause l'universalisme fondateur des droits de l'homme⁽²⁶¹⁾, il est

(260) On pense notamment aux fameuses mesures miroir prises à l'égard des États-Unis en réaction aux lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy (règlement [CE] n° 2271/96 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant) ou à la création de l'INSTEX en 2019, formellement entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, suite aux nouvelles sanctions adoptées par l'administration Trump à l'encontre de l'Iran.

(261) L. BURGORGUE-LARSEN, « Le basculement de l'histoire ? Les attaques contre l'universalisme des droits de l'homme », *R.D.L.F.*, 2021, chron. n° 6. Dans une perspective différente et pour une réflexion plus générale : M. CHEMILLIER-GENDREAU, « À quelles conditions l'universalité du droit international est-elle possible ? », *R.C.A.D.I.*, 2011, vol. 355, Conférence inaugurale.

vrai que la promotion par l'Union européenne des valeurs et des principes « qui ont présidé à sa création » constitue *aussi* une promotion de valeurs qui ne lui sont certes pas exclusives, mais qui font corps avec son histoire et son identité. On peut tout à fait considérer que de telles valeurs constituent l'un des progrès les plus saillants de l'humanité et, dans le même temps, estimer que les conséquences concrètes qu'elles engendrent, comme les principes de transparence de l'action administrative, de lutte contre la corruption ou de loyauté dans la concurrence au sens large, impliquent un cadre réglementaire et public auquel les acteurs politiques et économiques européens sont accoutumés. En somme, si la promotion des valeurs européennes a une conséquence heureuse – celle de la promotion d'un État de droit fonctionnel –, elle implique, implicitement mais nécessairement, la diffusion d'un ordre normatif qui correspond au mode de vie de la société et des acteurs économiques européens. Si l'on doit souligner avec insistance que la finalité ultime de la projection externe de cet ordre de valeurs n'est évidemment pas la conquête économique et politique de nouveaux territoires, on ne peut toutefois pas détourner notre regard de leurs implications concrètes. Curieux retournement de situation où le soi-disant idéalisme naïf de la construction européenne ouvre la voie à une analyse réaliste la plus froide qu'il soit ! De là à dire que les oppositions entre réalisme et idéalisme dans les relations internationales sont devenues artificielles, il n'y a qu'un pas que l'on peut aisément franchir.

7 – DE LA COEXISTENCE À L'INDIFFÉRENCE LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL ET LES ACCORDS RÉGIONAUX

Christian Deblock

Deblock, professeur titulaire au département de science politique
de l'Université du Québec à Montréal.

La relation entre multilatéralisme et régionalisme(262) a toujours été pour le moins ambiguë. L'ambiguïté n'est pas nouvelle. Elle date des origines, quand furent ouverts les débats à propos des unions douanières lors des négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'Organisation internationale du commerce (O.I.C.(263)). N'allons pas jusqu'à parler à propos du régionalisme de vice congénital comme le fait Kenneth Dam(264). Après tout, le GATT de 1947 ne fut jamais qu'un ensemble intégré d'engagements bilatéraux(265). Il n'en demeure pas moins que ce n'est qu'au prix de compromis, tout à fait réalistes d'ailleurs dans les circonstances, que les accords commerciaux furent finalement acceptés sous certaines conditions – que l'on retrouvera à l'article XXIV du GATT –, ainsi que sous les deux formes que sont les unions douanières et les zones de libre-échange(266). L'introduction des accords préférentiels et, parallèlement, des accords

(262) Nous prendrons, sauf indication contraire, le régionalisme dans le sens que lui confère le GATT/O.M.C., soit tout ce qui n'est pas multilatéral. Les accords commerciaux régionaux (A.C.R.) désignent ainsi tout accord qui implique deux ou plusieurs parties et qui obéit aux règles de l'O.M.C. La dimension géographique des A.C.R. reste une autre source d'ambiguïté et de confusion.

(263) Les propositions américaines de 1945 et 1946 (*Suggested Charter for an International Trade Organization*) ne retenaient que les unions douanières au titre des exceptions (section J. Territorial Application – art. 33). Ce ne fut qu'après d'intenses discussions que les négociateurs, réunis à La Havane entre novembre 1947 et mars 1948, finirent par les accepter, non sans leur imposer des conditions et ne retenir que deux modèles : les unions douanières et les zones de libre-échange. Ces conditions furent par la suite transposées dans le GATT, pour devenir l'article XXIV.

(264) K. DAM, *The GATT – Law and International Economic Organization*, Chicago, University of Chicago Press, 1970.

(265) Voy. J. PAUWELYN, « Legal Avenues to "Multilateralise Regionalism": Beyond Article XXIV », in R. BALDWIN et P. LOW (dir.), *Multilateralizing Regionalism – Challenges for the Global Trading System*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 368-400. Et son texte où il défend l'argument du bilatéralisme intégré : « The Nature of WTO Obligations », Jean Monnet Working Paper 1/02, New York, New York University School of Law, 2002.

(266) Voy. CHR. DEBLOCK, « Le régionalisme commercial. Y a-t-il encore un pilote dans l'avion ? », *Interventions économiques*, juin 2016, n° 55.

spécifiques entre pays en développement, autorisés tous deux en vertu de la partie IV, a rendu la situation encore un peu plus compliquée(267). Le problème n'est toutefois pas là. Il vient d'abord du fait que si le débat sur le régionalisme commercial a beaucoup évolué depuis le GATT de 1947, les règles qui l'encadrent sont comme restées figées dans le temps(268), au point qu'aujourd'hui, les conditions requises, notamment celles impliquant « l'essentiel des échanges commerciaux », n'ont plus guère de portée. Il vient ensuite, et surtout devrais-je dire, des accords eux-mêmes : les A.C.R. possèdent leurs propres finalités. C'est le second aspect du problème. La place des A.C.R. dans le système commercial multilatéral (S.C.M.) a toujours fait débat, et celui-ci n'est pas près de s'éteindre dans la mesure où, pour paraphraser J. Bhagwati, il présente en fin de compte pour les États beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients. C'est sous cet angle que je me propose de l'aborder dans les pages qui suivent. Je partirai de l'hypothèse de travail selon laquelle trois vagues d'A.C.R. se sont succédé depuis la mise en place du S.C.M. Je reviendrai pour chacune d'elles sur le contexte dans lequel elles s'inscrivent, sur leurs finalités, ainsi que sur les débats qui les entourent. Je reviendrai en conclusion sur ce qui sera mon interrogation de départ : régionalisme et multilatéralisme, pourquoi deux solitudes ?

I. – Temps de la coexistence

Pascal Lamy et l'O.M.C. ont parlé à propos du multilatéralisme et du régionalisme de coexistence pacifique entre deux systèmes(269). La formule est appropriée, du moins pour la période qui court jusqu'au cycle de l'Uruguay ou plutôt jusqu'à l'accord Canada-États-Unis, voire de l'accord États-Unis-Israël, si l'on se place d'un point de vue historique. Nous avons alors deux systèmes qui ont évolué en parallèle, chacun d'eux répondant à des priorités qui lui étaient propres : l'ouverture des marchés et le développement des échanges commerciaux pour le GATT ; la création de grands espaces économiques de solidarité pour les accords régionaux. Il n'est d'ailleurs pas anodin de constater qu'à l'époque les A.C.R. étaient surtout des unions douanières, de surcroît entre pays voisins ou partageant le même espace géographique. Le langage peut

(267) Les accords qui relèvent de l'article XXIV sont désormais sous l'autorité du comité des accords commerciaux régionaux alors que les accords entre pays en développement le sont sous celle du comité du commerce et du développement.

(268) Les changements introduits sont cosmétiques et concernent essentiellement la notification et l'enregistrement des accords.

(269) O.M.C., *L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence*, rapport sur le commerce mondial, Genève, 2011.

varier d'un accord à l'autre mais on avait alors deux grands modèles : les accords d'association (type AELE) et les accords communautaires (type C.E.E.). Tous ces accords avaient pour objectif de renforcer toujours davantage les liens de coopération entre les parties, voire de rechercher à terme leur intégration, et ce en s'appuyant sur le socle d'un marché commun ou d'un grand espace économique. Une direction leur fut en effet donnée : l'intégration(270) territoriale, pour reprendre la terminologie de l'époque. Et deux voies possibles furent alors envisagées : « positive » ou « négative », selon que l'intégration devait être orientée ou, à l'inverse, découler de la seule élimination des obstacles au commerce(271).

A. – DÉBATS

L'époque fut marquée par deux grands débats. Le premier opposera ceux pour qui il ne pouvait y avoir d'intégration optimale que mondiale à ceux pour qui l'intégration même partielle profitait à tous et contribuait ainsi à l'objectif général d'un commerce ouvert. Dans le premier cas, la perspective universaliste rejoignait la doctrine du libre-échange, alors que dans le second, la perspective régionaliste ouvrait la voie au fonctionnalisme de celle du *second best*(272). L'opposition de principe aux accords d'intégration ne manquera pas d'arguments. Et plus d'un de rappeler que les accords reflétaient davantage les rapports de force que les jeux économiques ou encore que derrière ceux-ci se cachaient toujours les intérêts stratégiques, sinon particuliers. Mais l'argument le plus important fut développé par Jacob Viner(273). Il se résume ainsi : en réduisant les tarifs douaniers et en facilitant ainsi l'accès aux marchés des parties contractantes, tout accord commercial peut entraîner des détournements de commerce, dans le sens où l'abaissement des prix à l'importation, il y aurait un déplacement des importations en

(270) Le concept d'intégration fut d'abord utilisé en économie dans une perspective industrielle ou technique, faisant référence à la concentration sous une même direction des activités internes ou des unités sur un marché donné. Il fut appliqué par la suite, dans les années 1930, aux relations économiques internationales, mais de manière négative : certains économistes, dont W. Röpke notamment, parleront ainsi de désintégration de l'économie mondiale. Ce n'est qu'après la Guerre que l'on parlera d'intégration régionale ou territoriale, pour désigner les processus d'intégration sur une base géographique, en Europe et en Amérique latine notamment.

(271) Nous reprenons la distinction de Tinbergen.

(272) Voy. F. MACHLUP, *A History of Thought on Economic Integration*, Londres, Palgrave, 1977.

(273) L'argument est présenté dans son livre *The Customs Union Issue* (Londres, Stevens and Sons, 1950). Il est encore invoqué mais il a un peu perdu de sa force avec l'abaissement généralisé des tarifs. On le retrouve néanmoins sous d'autres formes, notamment à propos des blocs commerciaux ou encore des règles d'origine, deux débats qui vont polariser l'attention dans les années 1990.

provenance des pays les plus compétitifs vers l'un des pays signataires de l'accord qui ne l'est pas nécessairement. En somme, en changeant les conditions d'entrée, un accord commercial privilégie sans doute les parties à l'accord, mais l'élargissement des marchés qui en résulte n'entraîne pas forcément plus d'efficacité. Réagissant à l'argument, les promoteurs des accords d'intégration ne manqueront pas de souligner, en s'appuyant notamment sur l'expérience européenne, 1) que les effets de création de commerce étaient supérieurs aux effets de détournement, 2) qu'en élargissant la taille des marchés, l'intégration favorisait les économies d'échelle, donc l'efficacité, et 3) qu'en stimulant la croissance, le commerce intrarégional favorisait aussi le commerce hors zone.

Le second débat fut autrement plus acrimonieux. À la vision d'un monde en interdépendance, celle du S.C.M. et du GATT en fait, les critiques lui opposeront celle d'un monde marqué du sceau de l'asymétrie. L'argument fut porté haut et fort par Raúl Prebisch⁽²⁷⁴⁾ et les théoriciens de la *dependencia*, mais aussi par nombre de pays en développement, à la recherche alors d'une troisième voie, entre le capitalisme et le communisme. Reposant sur la représentation d'un monde divisé entre un centre et sa périphérie, ce courant de pensée n'envisagera l'ouverture au commerce pour les pays de la périphérie que sous l'angle d'un développement extraverti, donc dépendant. Partant de là, l'intégration régionale fut envisagée comme un moyen non seulement de soutenir un développement de type introverti et orienté vers la substitution aux importations, mais aussi de créer des rapports de force plus favorables aux pays en développement au sein des instances internationales. Aujourd'hui contesté, l'argument n'en alimenta pas moins de nombreux débats tout au long des années 1960 et 1970, que ce fût sur la déconnexion, la division Nord-Sud ou encore le nouvel ordre international.

B. – CONSTATS

Je n'en dirai pas davantage sur ce second débat sur lequel le rapport de l'O.M.C. passe d'ailleurs fort rapidement, mais que ce fût en Europe ou en Amérique latine, que constatons-nous ? Sinon que là, ou même ailleurs, 1) tous les projets d'intégration avaient leurs objectifs politiques, 2) l'intégration et la création d'un marché unique furent toujours mises au service de ces objectifs, 3) dans cette perspective, les objectifs en termes d'ouverture et de circulation des biens, des

(274) Voy. CEPAL, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago, 1949.

capitaux et même des personnes furent toujours très ambitieux, et 4) les résultats commerciaux furent, malgré les difficultés et même les reculs, exemplaires à bien des égards. Ces résultats avaient, certes, de quoi satisfaire les partisans du libre commerce. De même, faut-il mettre à l'actif du GATT et sans doute aussi des États-Unis d'être parvenus à mener, avec beaucoup de succès d'ailleurs, des négociations multilatérales en parallèle, mais ne nous trompons pas toutefois : d'une part, les priorités allaient d'abord à l'intégration, et c'est dans cette direction que les débats étaient orientés ; et, d'autre part, que si les États-Unis finirent par accepter les projets d'intégration et leurs accords commerciaux, ce ne fut pas faute d'avoir essayé de les contourner et de les affaiblir, y compris par la voie multilatérale au GATT.

II. – Temps de la concurrence

La deuxième vague de régionalisme s'inscrit dans un contexte nouveau⁽²⁷⁵⁾. Les années 1980 furent des années difficiles, en premier lieu pour les pays en développement, mais aussi pour les États-Unis et l'Europe. Mais ce furent aussi des années pendant lesquelles on assiste aux débuts de la globalisation, aux premiers bouleversements technologiques et, pour finir, à la chute du mur de Berlin et à l'implosion du système soviétique. Les politiques économiques changent, et si, du côté américain, l'idée d'un nouvel ordre économique international voit le jour, apportant de l'eau au moulin de ceux qui, à Washington, considèrent les accords comme un moyen de relancer les négociations multilatérales et de les orienter dans de nouvelles directions, beaucoup de pays y voient plutôt l'occasion de consolider leurs nouvelles orientations économiques. En effet, dès lors qu'il s'agit de rechercher une intégration compétitive dans l'économie mondiale – et non plus comme précédemment, un développement introverti –, non seulement la question de l'accès préférentiel, sécuritaire et élargi à son ou à ses principaux marchés se trouve-t-elle posée, mais qui plus est n'est-ce pas aussi l'occasion de lancer un signal aux investisseurs internationaux ou encore de faciliter l'arrimage des entreprises locales aux chaînes de valeur internationales⁽²⁷⁶⁾. Sur ce plan, le Canada et le

(275) Il n'est pas indifférent de relever que la terminologie change et que l'on préfère désormais parler de nouveau régionalisme plutôt que d'intégration.

(276) L'accès aux marchés est généralement conditionnel à des engagements commerciaux plus profonds, voire politiques, de la part du pays demandeur. À la différence des États-Unis, l'Europe offre des mesures de soutien et de coopération pour faciliter l'adaptation des cadres législatifs et réglementaires.

Mexique feront œuvre de pionnier en signant l'ALENA avec les États-Unis, mais ils seront bientôt suivis par de nombreux autres pays, en Amérique latine et autour du bassin méditerranéen notamment. L'attrait du principal marché est là, et ce d'autant qu'il n'est plus question d'unions douanières mais de zones de libre-échange. Le mouvement va prendre plus d'envergure encore d'abord avec la décision des pays européens, une fois le marché intérieur achevé, d'élargir la communauté aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), ensuite avec celle que prendront à peu près au même moment les pays de l'ANASE de créer leur propre zone de libre-échange, puis de se tourner à leur tour vers d'autres pays.

Qu'en fut-il des débats au cours de cette deuxième vague ?

A. – DÉBATS

Une nouvelle approche au commerce apparaît en effet aux États-Unis dans les années 1980. Alors qu'ils avaient été jusque-là relativement hostiles aux accords d'intégration, les États-Unis de Ronald Reagan vont s'appuyer sur les accords de libre-échange et les utiliser comme levier pour faire avancer les négociations multilatérales, du bas vers le haut comme on le dira à l'époque, et, surtout, les élargir à de nouveaux domaines, dont l'investissement et la propriété intellectuelle. Le président Clinton poursuivra dans la même direction, non sans présenter sa propre doctrine dite « des blocs de construction », l'objectif étant de construire un nouvel ordre économique post-guerre froide en prenant appui sur de grands ensembles économiques régionaux. Quant à l'administration Bush qui lui succédera, elle apportera sa propre doctrine, la doctrine Zoellick de la libéralisation compétitive comme je l'ai appelée, du nom du représentant au commerce qui la formula. L'idée n'est plus de faire avancer le multilatéralisme du bas vers le haut, ni de le reconstruire comme un jeu de blocs, mais d'avancer de manière complémentaire et compétitive sur les trois fronts à la fois : bilatéral, régional et multilatéral. Effet de levier, jeu de Lego ou libéralisation compétitive, l'objectif reste dans les trois cas le même, soit une libéralisation généralisée et élargie des échanges accompagnée d'un renforcement de la règle de droit dans les relations commerciales. Il ne s'agit plus dès lors, comme l'avait fait Béla Balassa, de vanter les vertus d'un fonctionnalisme gradualiste qui devait nous conduire à l'intégration complète sur le plan régional, autrement dit à l'union économique et politique, puis au marché mondial, mais de trouver la meilleure façon non seulement d'ouvrir plus largement et

plus vite les marchés, mais aussi d'adapter les règles aux évolutions et transformations de l'économie mondiale. Et ce peu importe la route que l'on prend !

Plusieurs arguments seront ainsi avancés : pour les uns, les accords commerciaux sont les laboratoires du multilatéralisme et les parties contractantes, des pionniers du libre-échange ; pour les autres, il s'agit rien moins que de consacrer sur le plan institutionnel et juridique une intégration (ou régionalisation) qui existe déjà *de facto* ; et pour d'autres encore, la voie du bilatéralisme/régionalisme semblait d'autant plus prometteuse qu'aucun pays ne voulant perdre l'avantage d'accès qu'il avait à son marché principal avant la signature d'un accord, il y a là une incitation extrêmement forte à signer aussi un accord. C'est ce que Richard Baldwin appellera l'effet domino(277).

Les arguments, on le voit, ne manquent pas, mais force est malgré tout de constater que toutes ces doctrines ne produisirent somme toute que des résultats fort limités, du moins fort en deçà des objectifs visés. Les résistances aux A.C.R. furent toujours plus grandes qu'on ne l'avait envisagé au départ et, surtout, de nouveaux arguments furent avancés contre cette façon de procéder. J'en retiendrai trois. Le premier est celui des blocs, ou si l'on préfère celui de la fragmentation de l'économie mondiale en grands ensembles régionaux. « *Building or Stumbling Blocs?* » La formule fit florès dans les années 1990 et suscita les plus vifs débats notamment entre ceux qui voyaient l'économie mondiale évoluer « naturellement » vers une triade formée des États-Unis, de l'Europe (Allemagne) et du Japon, et ceux pour qui il s'agissait là d'une version renouvelée des rivalités géopolitiques entre grandes puissances(278). Un autre argument, plus politique, fut invoqué par J. Bhagwati pour dénoncer le projet américain, l'objectif étant selon lui de mettre au pas les pays en développement et de leur imposer par le biais des accords commerciaux leur vision du monde(279). Enfin, un troisième argument fut avancé toujours par J. Bhagwati, décidément

(277) Lawrence Summers, Charles Oman et Richard Baldwin sont particulièrement représentatifs de ces trois courants de pensée. Voy. notamment L. H. SUMMERS, « Regionalism and the World Trading System », in C. FREUND (dir.), *The WTO and Reciprocal Preferential Trading Agreements*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2007, pp. 421-427 ; Ch. OMAN, *Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement ?*, Paris, O.C.D.E., 1994 ; R. BALDWIN, « A Domino Theory of Regionalism », *Working Paper*, 1993, n° 4465, N.B.E.R., Cambridge.

(278) Les modèles de gravité furent largement mis à contribution dans le débat. Voy. P. R. KRUGMAN, *Geography and Trade*, Cambridge, M.I.T. Press, 1991.

(279) J. BHAGWATI, « U.S. Trade Policy: the Infatuation with Free Trade Areas », in J. BHAGWATI et A. KRUEGER (dir.), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1995.

très en verve(280) : celui du bol de spaghettis(281). C'est sans doute celui qui marquera le plus les esprits et soulèvera les plus grandes préoccupations. Certes, dira ce dernier, le temps n'est plus aux unions douanières ni au développement introverti, mais l'engouement généralisé pour les accords de libre-échange ne doit pas pour autant nous faire oublier l'obstacle au commerce que sont les règles d'origine. Non seulement est-ce une forme renouvelée de protectionnisme, mais qui plus est leur prolifération et leurs différences d'un accord à l'autre ne peuvent que transformer l'économie mondiale en un bol de spaghettis de règles au fur et à mesure que ceux-ci se multiplient. Avec deux conséquences : une concurrence administrative qui freine le commerce et une lourdeur réglementaire qui empêche les petites entreprises de profiter des réductions tarifaires(282).

B. – CONSTATS

Je viens d'évoquer le débat sur les blocs économiques. Il fut mal posé à l'époque, ou du moins ne fut-il posé que dans une seule perspective : géopolitique. À la concentration géographique du commerce, il fallait ajouter celle des investissements. Comme la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) ne manqua d'ailleurs pas de le souligner dans son rapport de 1991 sur l'investissement dans le monde(283), il n'y avait plus deux, mais désormais trois pôles. Le développement des chaînes de valeur régionales, un phénomène dont on commençait à prendre la mesure, fut un autre élément qui échappa souvent au débat, trop porté qu'il était alors sur la globalisation(284). Certes pouvait-on constater une concentration géographique des échanges, mais le phénomène, que C. Oman qualifia

(280) J. Bhagwati condamnait les États-Unis pour s'être laissés infecter par cette maladie, honteuse à ses yeux, venue d'Europe, le régionalisme.

(281) J. BHAGWATI, « Regionalism and Multilateralism: an Overview », in J. DE MELO et A. PANAGARIYA (dir.), *New Dimensions in Regional Integration*, Boston, Cambridge University Press, 1993, pp. 22-51.

(282) Les deux phénomènes seront particulièrement visibles en Asie de l'Est et du Sud-Est. Ils apportent un éclairage sur les accords devenus très nombreux dans cette partie du monde et l'objectif de l'ANASE, en particulier, de les regrouper à des fins d'harmonisation.

(283) CNUCED, *World Investment Report 1991 – The Triad in Foreign Direct Investment*, New York, 1991, p. 31.

(284) Rugman fut à l'époque l'un des rares auteurs à souligner la régionalisation des activités des firmes multinationales. Voy. son article théorique, A. M. RUGMAN et A. VERBEKE, « Towards a Theory of Regional Multinationals: A Transaction Cost Economics Approach », *Management International Review*, 2005, vol. 45, n° 1 (*The Limits to Globalization and the Regional Strategies of Multinational Enterprises*), pp. 5-17.

de régionalisation *de facto* (285), était avant tout porté par les réseaux du commerce intra-entreprise. Et ce que certains auteurs ont pu qualifier d'intégration en profondeur (286), notamment à propos de l'ALENA, n'était que le reflet non seulement des restructurations en cours, mais également des préoccupations qui se faisaient sentir en matière d'harmonisation des règles et des pratiques d'affaires sur des espaces d'intégration sur lesquels la dynamique d'affaires s'imposait. Enfin, même si les États-Unis avaient alors de grandes ambitions pour le GATT et, désormais, l'O.M.C., il ne leur a jamais pour autant échappé que créer de grands ensembles régionaux, à commencer dans les Amériques, c'était aussi le moyen non seulement d'éviter le piège du bol de spaghettis, mais aussi de renforcer la compétitivité de leur propre économie et de leurs grandes entreprises, notamment face à la concurrence nouvelle des dragons et autres tigres d'Asie (287).

Quoi qu'il en soit, si concurrence il y eut pendant ces années, elle se situa davantage entre le régionalisme et le multilatéralisme qu'entre les « blocs commerciaux » eux-mêmes. Non pas dans le sens où l'envisageait la doctrine de la « libéralisation compétitive », mais dans le sens où libérée des anciennes contraintes institutionnelles de l'intégration territoriale, l'intégration compétitive, avec l'ALENA pour modèle, offrait une bien meilleure capacité d'éliminer rapidement et sur une grande échelle les obstacles tant à la frontière qu'à l'intérieur des frontières. À cet égard, le rapport de l'O.M.C. sur les A.C.R. nous en apprend beaucoup. Reprenant à son compte la distinction entre les dispositions OMC+ et OMC-X, autrement dit entre celles qui existent à l'O.M.C. mais vont plus loin, et celles qui ne font pas l'objet d'accords à l'O.M.C. (288), l'organisme a procédé à l'étude de 96 A.C.R. Il en ressort 1) que la grande majorité des dispositions peuvent être qualifiées d'OMC-X, mais, par contre, qu'aller plus loin que ce qui existe à l'O.M.C. « reste un ressort essentiel » des A.C.R. récents, 2) que malgré leur nombre, seuls quelques domaines OMC-X sont particulièrement visés et donnent lieu à des dispositions contraignantes, 3) que celles-ci le sont

(285) L'auteur distingue entre régionalisation *de facto* et régionalisation *de jure*. Il y a régionalisation *de facto* ou spontanée lorsqu'il y a concentration géographique des échanges dans une région donnée sans institutions formelles (C. OMAN, *Globalisation et régionalisation*, *op. cit.*).

(286) Voy. S. Y. KIM, « Deep Integration and Regional Trade Agreements », in L. L. MARTIN (dir.), *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 360-379.

(287) Voy. Chr. DEBLOCK et D. BRUNELLE, « Une intégration régionale stratégique : le cas nord-américain », *Études internationales*, septembre 1993, vol. XXIV, n° 3, pp. 595-629.

(288) Voy. H. HORN, P. C. MAVROIDIS, et A. SAPIR, « Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements », *The World Economy*, 2010, vol. 33, n° 11, pp. 1565-1588.

davantage entre pays développés qu'entre pays développés et pays en développement, et 4) que les pays en développement recourent aussi aux dispositions OMC-X, témoignant ainsi d'une volonté d'exporter également leurs régimes réglementaires. Les résultats confirment surtout 1) que les A.C.R. visent non seulement à régler une fois pour toutes les questions relatives à l'ouverture commerciale, mais aussi à étendre aux services les mêmes règles que pour les marchandises(289) ; 2) que le « nouveau régionalisme », comme on l'a appelé, concerne surtout l'investissement, les droits de propriété intellectuelle, les mouvements de capitaux, les services financiers ou encore les télécommunications, autrement dit autant de sujets qui concernent les multinationales et leurs réseaux d'activité ; et 3) que les A.C.R. suivent des modèles préétablis, laissant ainsi apparaître une volonté de cohérence non pas entre ceux-ci et le système de l'O.M.C. comme le souhaiterait cette dernière, mais entre les accords eux-mêmes(290).

III. – Temps de l'indifférence

Il en fut de cette deuxième vague d'accords comme de la précédente : le débat finit par retomber mais pour mieux rebondir au début des années 2010 avec l'apparition d'une nouvelle vague d'accords, certes moins nombreux, mais d'une mouture différente de celle de la vague précédente. Mais avant d'y revenir, replaçons cette nouvelle vague dans son contexte.

La première vague fut celle de l'intégration territoriale, marquée qu'elle fut par l'idée de créer de grands espaces de solidarité. La deuxième fut celle de l'intégration compétitive, marquée qu'elle fut par l'idée de créer de grands espaces ouverts et concurrentiels. La troisième vague serait plutôt celle de l'interconnexion, marquée qu'elle est par l'idée de faciliter la circulation d'un espace économique à l'autre, et ce au travers d'une plus grande interopérabilité de leurs systèmes réglementaires. L'extension des chaînes de valeur et, surtout, la révolution dans les technologies de l'information et des télécommunications ne sont pas étrangères à cette nouvelle orientation. Non seulement la révolution technologique vient-elle bouleverser les modes de production, de consommation et d'échanges, mais l'organisation des chaînes de valeur s'en trouve-t-elle également transformée, la proximité géographique

(289) Il n'est d'ailleurs pas anodin de constater le recours de plus en plus généralisé à la méthode de la liste négative dans la négociation, alors qu'il s'agit toujours d'un sujet tabou à l'O.M.C.

(290) Ce qui revient à contourner l'argument du bol de spaghettis.

n'étant plus aussi déterminante qu'auparavant. Cette révolution n'a pas seulement pour effet de mettre désormais à l'avant-scène les services commerciaux, le commerce électronique, le *streaming* et avec eux un nouveau type de firmes multinationales, peut-être pas tout à fait hors-sol mais en tout cas véritablement globales ; elle change aussi les termes de la négociation commerciale et, partant, donne une nouvelle raison d'être aux A.C.R.

A. – DÉBATS

En effet, si nous nous plaçons du strict point de vue de la libéralisation des échanges, trois changements sont notables. D'abord, ce dont il est question, c'est de fluidité transfrontalière. Il ne s'agit plus, en effet, d'éliminer les obstacles à la frontière ou à l'intérieur des frontières mais de réduire ce que les milieux d'affaires considèrent comme le principal obstacle au commerce : les différences réglementaires. Ensuite, on ne peut plus aborder la négociation de la même façon que dans les deux premières situations, c'est-à-dire sur la base de la réciprocité et du privilège égal d'accès pour les obstacles à la frontière et sur celle de la reconnaissance des droits et de l'égalité de traitement pour les firmes étrangères à l'intérieur des frontières. D'autres formules s'avèrent nécessaires, dont la reconnaissance mutuelle et la convergence réglementaire. Enfin, outre les nouveaux sujets, dont au premier chef le commerce électronique, on notera l'attention particulière désormais accordée aux cadres et aux pratiques réglementaires, ainsi qu'aux politiques publiques. Non seulement s'agit-il, là encore, de réduire les sources de friction entre les réglementations existantes ou à venir, mais surtout d'intégrer systématiquement la dimension internationale dans la gouvernance publique.

L'O.M.C. n'est pas totalement dépourvue dans ce domaine de négociation mais, outre le fait que celui-ci s'est trouvé déplacé à l'O.C.D.E., les A.C.R. ont, une nouvelle fois, été mis à contribution pour faire avancer les choses(291). Cela dit, il ne s'agit là que d'une partie du problème. L'enjeu n'est pas seulement de rendre le commerce toujours plus fluide d'un espace économique à l'autre, mais aussi de définir les normes qui vont prévaloir. Cet enjeu n'a, en effet, échappé à personne. Pas plus d'ailleurs que l'envergure des grands projets lancés depuis la fin des années 2000. Quatre grands projets furent ainsi successivement lancés : le Partenariat transpacifique (2008), le Partenariat régional

(291) Voy. Chr. DEBLOCK et G.-Ph. WELLS, « Coopération réglementaire et accords de commerce », *Études internationales*, 2017, vol. 48, n^{os} 3-4, pp. 319-345.

économique global (2012), le projet de Zone de libre-échange continentale africaine (2012), et le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (2013). Tous ces projets ont leur propre histoire, et tant sur le plan des objectifs que du contenu, ils ne sont pas vraiment comparables hormis leur taille et leurs dimensions stratégiques et géopolitiques(292). Il y avait évidemment là de quoi relancer le débat sur les blocs économiques et les rivalités de puissance mais, pour autant, la cohérence réglementaire n'était-elle pas le principal enjeu non seulement de ces grands projets, mais aussi de la nouvelle génération d'A.C.R., dont celui entre l'Union européenne et le Canada reste le modèle ? De ce point de vue, chacun semble vouloir placer ses pions, autrement dit sa manière d'aborder la coopération réglementaire. Avec des différences notables qui ne sont d'ailleurs pas sans conséquence, puisqu'il s'agit de fixer non seulement les pratiques d'affaires, mais aussi les pratiques gouvernementales(293).

Les arguments théoriques vont dans cette direction, soulignant l'importance désormais 1) d'harmoniser ou de reconnaître sur une base mutuelle les réglementations, normes et autres standards, 2) d'établir un dialogue entre régulateurs et autres parties contractantes, et 3) de créer de nouveaux principes de négociation mieux adaptés aux réalités d'un commerce transfrontière que les anciens principes de réciprocité ou de traitement de la nation la plus favorisée. La littérature souligne également la nouveauté des cadres institutionnels, le partenariat notamment, une formule qui permet de combiner dialogue et obligations contractuelles. Tout comme elle souligne la nécessité de mieux distinguer les projets, notamment entre ceux, plus traditionnels, qui recherchent les avantages de la proximité géographique et ceux, plus nouveaux, qui, au contraire, recherchent la proximité culturelle, la coopération réglementaire étant, en principe du moins, plus facile à établir entre *like-minded countries*. Quant aux arguments invoqués par les opposants à ces accords, ils sont restés, somme toute, classiques : les accords, anciens ou nouveaux, 1) donnent la part belle au secteur privé, notamment aux investisseurs, 2) menacent le pouvoir souverain des États en matière de politiques publiques et 3) favorisent les restructurations au détriment des emplois et du tissu social.

(292) Voy. J.-B. VELUT *e.a.*, *Understanding Mega Free Trade Agreements – The Political and Economic Governance of New Cross-Regionalism*, Routledge, Taylor & Francis Group, 2017.

(293) Voy. Chr. DEBLOCK, « Regulatory Cooperation. A Comparison of CUSMA' CETA and TPP », in G. GAGNÉ et M. RIOUX (dir.), *NAFTA 2.0: From the First NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement*, Londres, Palgrave, 2021.

B. – CONSTATS

Si nous nous plaçons strictement du point de vue de l'ouverture commerciale, qu'observons-nous depuis la mise en place du GATT ? Celle-ci a d'abord été orientée vers l'élimination des barrières tarifaires puis, par extension, des barrières non tarifaires (première génération). À partir des années 1980, une nouvelle orientation est donnée pour élargir les négociations aux services commerciaux, assurer une meilleure protection aux entreprises (investissements et propriété intellectuelle notamment) et élargir l'accès aux marchés publics. Dans les années 2010, ces thématiques sont toujours présentes, mais deux nouvelles sources de préoccupation émergent : 1) les réglementations sont de plus en plus considérées par les entreprises comme le principal obstacle au commerce, et 2) la révolution dans les technologies de l'information et des communications a non seulement fait émerger de nouveaux types de relations commerciales, dont notamment le commerce électronique, mais vient également bouleverser les règles commerciales établies, à commencer par les principes de réciprocité et de non-discrimination, les deux piliers du S.C.M. Ces préoccupations sont au cœur des A.C.R. de troisième génération.

IV. – Conclusion

La signature, en avril 1994, des accords de Marrakech portant création de l'O.M.C. fut unanimement soulignée comme un très grand pas en avant, voire comme le point de départ d'une véritable régulation mondiale des échanges commerciaux. Le malentendu n'en était pas moins présent entre, d'un côté, les pays développés, pour qui il s'agissait de poursuivre dans cette nouvelle voie et faire de ce que l'on appellera les questions de Singapour⁽²⁹⁴⁾ la priorité à venir dans les négociations, et, de l'autre, les pays en développement, pour qui le développement devait être la priorité. L'échec désastreux de la conférence ministérielle de Seattle (1999), le laborieux lancement d'un nouveau cycle à Doha en 2001 (le programme de Doha pour le développement), la fin abrupte de la conférence de Cancún en 2003, et l'enlisement des négociations multilatérales ne furent pas de nature à faire avancer les

(294) Incluses dans la déclaration finale de la Conférence ministérielle de Singapour (1996), ces questions étaient au nombre de quatre : 1) commerce et investissement, 2) commerce et politique de la concurrence, 3) transparence des marchés publics et 4) facilitation des échanges. Seule cette dernière question donna lieu à des négociations, lesquelles débouchèrent sur un accord à Bali en 2013.

choses, ni à rapprocher les points de vue⁽²⁹⁵⁾. Pas plus d'ailleurs que la doctrine de la libéralisation compétitive qui ne fit que mettre davantage le système commercial sous pression, sans pour autant apporter les résultats attendus. En fait, ce que les années 2000 vont désormais montrer, c'est qu'il n'y avait plus deux, mais trois grands modèles de régionalisme : un modèle européen de type communautaire, un modèle américain de type contractuel et un modèle asiatique, porté par l'ANASE, de type partenarial.

Cet épisode est particulièrement révélateur du fait que le S.M.C. repose sur une vision étreinte du commerce, centrée exclusivement sur la libéralisation et l'élargissement des échanges commerciaux. Il n'en était pourtant pas ainsi lorsqu'il fut « planifié » dans la mesure où l'objectif des négociateurs de la charte de La Havane était de combiner ouverture et régulation. Le GATT fut malgré tout sauvé, aime-t-on rappeler, à ceci près toutefois : on a effectivement préservé l'ouverture mais, le GATT n'étant qu'un accord, on a par le fait même laissé tomber la régulation. La création de l'O.M.C. n'y a rien changé. Le désaccord entre pays développés et pays en développement n'est qu'une illustration parmi d'autres de ce problème de régulation. Un temps, le S.C.M. et l'O.M.C. ont pu donner le change, mais aujourd'hui même son objet, l'ouverture des marchés, lui échappe, au profit justement des A.C.R. D'où le désintérêt grandissant à son égard et, à l'opposé, l'intérêt toujours bien présent pour les A.C.R., un cadre que d'aucuns trouvent plus approprié pour faire avancer et évoluer rapidement les règles commerciales, mais aussi pour discuter de cet autre enjeu de la coopération commerciale qu'est la régulation des échanges commerciaux. Oublions donc toutes les propositions, au demeurant nombreuses, qui ont été faites pour mieux encadrer les A.C.R. : tant et aussi longtemps qu'on ne remettra pas la régulation du commerce à hauteur de son ouverture, non seulement les négociations multilatérales n'avanceront pas, mais qui plus est les A.C.R. continueront de proliférer, et ce dans l'indifférence générale.

(295) Voy. M. ABBAS, *Les rapports Nord-Sud à l'OMC. Entre différenciation et espace politique pour le développement*, note de travail, n° 36/2007, Grenoble, LEPII, 2007, 15 p.

Section II : Une pandémie révélatrice d'une crise du multilatéralisme

8 – UNE RÉPONSE MULTILATÉRALE DÉCEVANTE FACE À LA CRISE DE LA COVID-19 ?

Raoul Delcorde

Ambassadeur (hon.) de Belgique et membre de l'Académie royale de Belgique
et de l'Académie des sciences d'outre-mer (France).

Commençons par quelques constats. Dans un monde globalisé, l'interdépendance l'emporte sur la souveraineté. La sécurité nationale s'efface devant la sécurité globale : chacun dépendant de tout le monde, la sécurité d'une entité est liée à la sécurité de toutes les autres, proches ou éloignées. C'est le thème de l'indivisibilité de la sécurité. Aujourd'hui la sécurité se conçoit comme un ensemble élargi aux questions économiques, sociales, culturelles ou environnementales qui interagissent. Les fondements de l'interdépendance sont multiples. On part du constat que dans le « village global », les distances sont abolies, et les relations entre individus sont immédiates, quelle que soit leur localisation. Il en découle une porosité des frontières et une prolifération des flux transnationaux (flux commerciaux, flux d'investissements, flux médiatiques, flux culturels...). En même temps, la représentation que l'on avait des biens publics a beaucoup changé depuis une dizaine d'années. La qualité de l'air, le contrôle des épidémies en sont des exemples. Il est devenu évident que ces biens ne sont pas divisibles entre les États. Les biens environnementaux, les biens économiques, les ressources naturelles ne se prêtent pas à une gestion souveraine sans provoquer de graves effets pervers. La déforestation au Brésil, les pandémies ou les politiques d'épuration ethnique ne touchent pas seulement les communautés nationales concernées mais l'ensemble de l'humanité, du fait de leur diffusion et propagation et des conséquences en chaîne qui en découlent. Les biens publics mondiaux nous introduisent directement à la problématique de la mondialisation. Par biens publics mondiaux on entend donc des biens pouvant bénéficier aux gouvernements et aux peuples de tous les États. Le concept aide à admettre qu'à long terme et moyennant une action concertée, l'intérêt mondial et l'intérêt national peuvent non seulement être conciliés, mais également se renforcer mutuellement. La production de biens publics mondiaux suppose des efforts

d'un grand nombre d'États ou de tous les États, et ceux-ci peuvent en tirer des avantages. Cette caractéristique des biens publics mondiaux permet aussi la mise en œuvre d'approches « toujours gagnantes » face à des problèmes communs, plutôt que le jeu à somme nulle (« si je gagne, tu perds ») qui caractérise le plus souvent les négociations internationales actuelles. À une époque où s'exacerbent les divisions politiques entre les pays, les régions et les groupements, comprendre la spécificité des biens publics mondiaux aide à formuler des solutions globales aux problèmes de la planète. La question majeure des relations internationales contemporaines est donc celle de la production des biens publics mondiaux, de leur financement, de leur encadrement normatif. Comment inciter les États à produire, avec les acteurs privés, les biens utiles à l'humanité ? La Banque mondiale, l'O.N.U., l'O.C.D.E. font de plus en plus souvent référence au concept de biens publics mondiaux. Aussi, les diplomaties d'État sont-elles couramment amenées à s'insérer dans des communautés de sécurité, à réactiver les structures de concertation comme le G8 et à repenser les alliances. Une politique qui serait seulement autonome en matière de développement ou de protection de l'environnement ne fait plus sens.

Il faut donc, pour produire ces biens publics mondiaux, des enceintes multilatérales qui fonctionnent. Or, c'est là que le bât blesse. Nous connaissons aujourd'hui une crise aiguë de l'interdépendance. Elle a un aspect positif. Elle marque une étape supplémentaire dans la prise de conscience de l'unité du monde et donc de la nécessité de la prise en compte multilatérale de cette pandémie. Mais elle a aussi un aspect négatif. On sent qu'elle a avivé des tensions, parfois explosives. Edgar Morin faisait remarquer que cette crise révèle une interdépendance sans solidarité(296). Faute de solidarité internationale et du fait des difficultés des organisations internationales à disposer d'une capacité mobilisatrice à l'échelle planétaire, on assiste au repli égoïste des nations sur elles-mêmes.

Il y a plusieurs raisons à cette crise du multilatéralisme illustrée par la pandémie actuelle. En premier lieu, la gestion de la crise a vite échappé à l'O.M.S. (une organisation qui, au demeurant, a plutôt un rôle normatif) au profit des États. Or le domaine sanitaire reste largement une prérogative des États et l'on sait, par exemple, que la santé publique échappe largement à la compétence de l'Union européenne

(296) D. LE BAILLY et S. COURAGE, « Edgar Morin : "Le confinement peut nous aider à commencer une détoxification de notre mode de vie" », 18 mars 2020, *L'OBS*, www.nouvelobs.com/coronavirus-de-wuhan/20200318.OBS26214/edgar-morin-le-confinement-peut-nous-aider-a-commencer-une-detoxification-de-notre-mode-de-vie.html.

au profit des États et même des régions dans les États fédéraux comme l'Allemagne ou la Belgique. Ensuite il y a la raison d'être du système onusien, centré sur les menaces contre la paix. Ce n'est qu'à l'article 55 de la Charte de l'O.N.U. que la santé publique est mentionnée, et sans qualificatif particulier. Il a fallu que le secrétaire général de l'O.N.U., António Guterres, lance un appel vibrant pour souligner le lien entre sécurité collective et sécurité humaine⁽²⁹⁷⁾. Or précisément, la sécurité humaine permet d'envisager la sécurité comme un « bien public » nécessaire au développement humain et indissociable de la paix. Elle doit permettre aux individus de s'épanouir et passe donc par des politiques concertées internationalement pour assurer aux habitants de la planète des moyens de préserver la santé publique et la sécurité sanitaire. La sécurité humaine est un concept intégrateur et global. Elle a fait cruellement défaut aux délibérations du Conseil de sécurité, auquel il a fallu plusieurs semaines avant de s'accorder sur une résolution concernant la pandémie. La résolution 2532⁽²⁹⁸⁾ adoptée le 1^{er} juillet à l'unanimité appelle à la cessation générale et immédiate des hostilités dans toutes les situations de conflit afin de faire face à la pandémie. Cette paralysie (temporaire) du Conseil de sécurité s'explique pour des raisons juridiques et politiques. Elle tient en bonne part aux fortes divergences entre Américains, d'une part, Chinois et Russes, d'autre part.

Sur le plan juridique, l'opposition s'est centrée sur la définition étroite de la notion de sécurité. En se focalisant sur la sécurité collective, plusieurs membres du Conseil de sécurité ont refusé d'élargir cette notion de sécurité au domaine sanitaire, c'est-à-dire qu'ils ont refusé d'établir ce lien entre sécurité collective et sécurité humaine, comme le secrétaire général le demandait. Or, il y avait pourtant un précédent puisque durant la pandémie de l'Ebola, le Conseil de sécurité s'était accordé sur une résolution. Adoptée à l'unanimité le 18 septembre 2014, la résolution 2177 affirmait que « la progression sans précédent de l'épidémie [...] représente une menace pour la paix et la sécurité internationales »⁽²⁹⁹⁾.

L'opposition entre les États-Unis et la Chine au Conseil de sécurité en 2020 a constitué une illustration supplémentaire des blocages du multilatéralisme. La délégation américaine demandait que l'on mentionne

(297) Communiqué de presse, « Le secrétaire général présente devant l'Assemblée générale ses priorités pour 2020, "année de l'urgence" », 22 janvier 2020, *un.org*, www.un.org/press/fr/2020/ag12238.doc.htm.

(298) Résolution, Rés. CS 2532, Doc. Off. C.S.N.U., Doc. NU S/RES/2532, 2020, [https://undocs.org/fr/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2532(2020)) (19 janvier 2021).

(299) Résolution, Rés. CS 2177, Doc. Off. C.S.N.U., Doc. NU S/RES/2177, 2014, [https://undocs.org/fr/S/RES/2177\(2014\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2177(2014)) (19 janvier 2021).

l'origine chinoise de la COVID-19 tandis que la délégation chinoise s'opposait à la « politisation du virus ». Il n'en fallait pas plus pour que le président Trump décide de suspendre la contribution américaine au budget de l'O.M.S.

Le constat est donc simple. Une institution multilatérale ne peut fonctionner que si les États qui en font partie veulent contribuer à son fonctionnement. Dans le cas contraire, on se heurte très vite à des obstacles. À ce blocage politique d'une institution multilatérale il faut ajouter deux autres faiblesses. D'une part, les institutions multilatérales sont des machines à fabriquer des normes et peuvent pâtir d'un déficit de cohérence entre des normes établies dans telle enceinte et dans telle autre. D'autre part, ces institutions peuvent étouffer sous le foisonnement d'initiatives lorsque les États se font concurrence, et que le résultat devient chaotique.

Le multilatéralisme est en recul, c'est une évidence, même si le socle demeure. Par opposition, l'approche réaliste des relations internationales reste très prégnante. Selon cette approche, la puissance est le facteur structurant des relations internationales et les institutions multilatérales ne sont que des variables d'ajustement de la puissance. Le courant réaliste a toujours éprouvé de sérieux doutes au sujet de la capacité des États à s'organiser sur une base multilatérale pour gérer en commun les enjeux de sécurité. Bien plus, cette pandémie a illustré une forme de résurgence de l'unilatéralisme. Ce qui fait dire à Thomas Gomart que cette crise est la première d'un monde postaméricain, du fait de l'absence complète de leadership des États-Unis dans la gestion de cette crise⁽³⁰⁰⁾. Mais il serait erroné d'imputer à la COVID-19 l'affaiblissement du multilatéralisme. Bien plutôt, cette crise a été un révélateur de notre incapacité à doter les institutions multilatérales d'une véritable robustesse. Tous les obstacles au fonctionnement du multilatéralisme ont été mis à jour : la rivalité des grandes puissances, la contestation des normes internationales, etc. Or précisément, comme le faisait remarquer Alain Le Roy, ancien secrétaire général adjoint de l'O.N.U., le multilatéralisme⁽³⁰¹⁾, c'est ce qu'on a inventé de mieux pour échapper à la loi du plus fort. Il n'y a pas de meilleure solution à la pandémie que l'approche multilatérale. Cette crise peut donc

(300) « Thomas Gomart : "La crise due au coronavirus est la première d'un monde post-américain" », 8 avril 2020, *Le Monde*, www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/08/thomas-gomart-la-crise-due-au-coronavirus-est-la-premiere-d-un-monde-post-americain_6035934_3232.html.

(301) A. LE ROY *e.a.*, « Vidéo. R. Perron et A. Le Roy Puissance, guerre et paix : quels rôles pour le multilatéralisme ? », 8 avril 2020, *diploweb.com – La revue géopolitique*, www.diploweb.com/Video-R-Perron-et-A-Le-Roy-Puissance-guerre-et-paix-quels-roles-pour-le-multilateralisme.html.

être un sursaut, un déclencheur. L'intérêt mondial et l'intérêt national peuvent être conciliés et se renforcer mutuellement. D'aucuns diront que le multilatéralisme est mort, qu'il est trop tard et que les égoïsmes nationaux ont repris le dessus ! Mais c'est une erreur. La souveraineté n'empêche pas le multilatéralisme, mais le rend possible. Justin Vaïsse écrit à ce propos :

Le multilatéralisme est-il mourant ? Mais l'histoire n'est pas encore écrite. Il y a 193 pays mais un seul climat, un seul cyberspace, et une seule santé mondiale : hors de l'action collective, point de salut. Les souverainistes et les populistes, que l'épidémie a mis en échec [...] ne peuvent à eux seuls fournir les biens publics mondiaux dont leur propre pays dépend : trouver et distribuer à toute la population mondiale un vaccin et des traitements, venir au secours des pays fragiles, relancer l'économie mondiale(302).

Or cependant, du fait de la mondialisation, les grands enjeux internationaux d'aujourd'hui sont des enjeux sociaux, sanitaires, alimentaires et, bien évidemment, économiques. C'est la raison pour laquelle Kofi Annan fit valoir que le vrai multilatéralisme est un « multilatéralisme ouvert ». Dans son rapport préparatoire à l'Assemblée du millénaire de l'O.N.U. du 6 au 8 septembre 2000, il écrit : « Au lieu de faire des milliards de laissés pour compte, la mondialisation doit devenir une force positive pour tous les peuples du monde : c'est notre plus grand défi [...]. Le plus important, c'est que l'être humain soit au centre de tout ce que nous faisons »(303). Et il énumère trois droits fondamentaux de l'être humain : le droit de vivre à l'abri du besoin, le droit de vivre libéré de la peur et le droit pour les générations futures d'hériter d'une planète où elles pourront survivre. La sécurité sanitaire en fait partie. Cette conception pose les bases de la sécurité humaine. C'est ainsi que la sécurité englobe non seulement les relations interétatiques, mais aussi la notion de solidarité entre les nations.

I. – Réinventer la gouvernance mondiale

Une des réalisations les plus importantes de la seconde moitié du ^{XX}e siècle a été l'élaboration et l'expansion d'un réseau de règles et d'institutions multilatérales comme l'O.N.U., le F.M.I. et la Banque

(302) J. VAISSE, « Les souverainistes et les populistes ne peuvent à eux seuls fournir les biens publics mondiaux », *Le Monde*, 27 mai 2020, www.lemonde.fr/idees/article/2020/05/27/les-souverainistes-et-les-populistes-ne-peuvent-a-eux-seuls-fournir-les-biens-publics-mondiaux_6040880_3232.html.

(303) K. A. ANNAN, « Nouveau siècle, nouveaux défis », in « *Nous les peuples* » : le rôle des Nations unies au ^{XXI}e siècle, rapport du millénaire du secrétaire général des Nations unies, 2000, *un.org*, www.un.org/french/millenaire/sg/report/chap1.html (25 février 2020).

mondiale. Actuellement, une pression croissante est exercée sur ces institutions afin qu'elles se réforment, au risque sinon de devenir inutile. Le G7 et le Conseil de sécurité de l'O.N.U. traduisent de moins en moins les réalités géopolitiques modernes et risquent donc de se retrouver en marge des discussions stratégiques de notre siècle. En outre, il n'existe pas encore de véritable gouvernance mondiale. Il y a des lacunes dans ces mécanismes pour traiter de questions stratégiques importantes comme la migration ou les crises sanitaires. Des normes sont mises au point pour intervenir dans les crises humanitaires et dans le cas de non-respect flagrant des droits de la personne, mais elles ne sont pas acceptées universellement, leur application est sporadique et incohérente, et elles se heurtent à la souveraineté des États, qui demeure encore un principe fondamental d'ordonnement du système international, même s'il est en déclin. À l'origine de la gouvernance mondiale, il y a en fait le constat d'un manque : il n'existe pas de gouvernance de la société internationale. Deux courants ont en quelque sorte irrigué la naissance de la gouvernance : un courant de nature politique, issu de la Charte de l'O.N.U., et un courant de nature économique, symbolisé par les accords de Bretton Woods. La fin de la guerre froide a laissé un ordre mondial relâché, une société internationale en transition. Pour le moment, le pouvoir de représentation du monde est conféré au Conseil de sécurité et la gestion des crises se fait par l'action individuelle, concertée ou collective, des membres permanents du Conseil. Il est vrai que certains pays prennent des initiatives. Mais les objectifs de maintien de la paix et de la sécurité internationales ne sont pas toujours atteints et les contraintes du milieu social international ne cessent de s'accroître. Au reste, la brèche ouverte dans la structuration du monde ne peut pas être colmatée et la structuration elle-même ne peut être renouvelée sans le recours à un jeu égal de l'autorité et de la liberté. La réforme des organisations internationales entreprise en vue d'une bonne gouvernance ne peut aboutir sans la mobilisation de toutes les ressources dont dispose l'humanité. Une gouvernance sans système est tout aussi aléatoire qu'un système sans gouvernance. On assiste à la prise en compte progressive des enjeux globaux dans la gouvernance mondiale mais il y a un corollaire à cela. Les pays du G20 ont une responsabilité collective. Elle tient aux ressources dont ils disposent. Une interdépendance croissante (une des caractéristiques de la mondialisation) signifie que les pays naguère marginalisés ne peuvent rester à l'écart parce qu'on les considère d'un poids négligeable dans les affaires internationales. Pascal Lamy estime que la principale difficulté de la gouvernance mondiale contemporaine

est d'ordre éthique⁽³⁰⁴⁾. Les problèmes collectifs que nous allons devoir traiter dans l'avenir sont des problèmes de valeurs et de « préférences collectives ». Il y a une grande diversité dans les échelles de valeurs selon les régions du monde considérées. Or, il faut un socle de valeurs communes pour arriver à des accords internationaux sur des questions globales. C'est le cas pour la gestion des crises sanitaires comme pour les crises environnementales. Aussi, selon Pascal Lamy, il convient, pour maîtriser la mondialisation et éviter l'apparition de conflits, que l'intégration géoéconomique mondiale soit accompagnée d'une certaine globalisation de l'éthique et des valeurs, en d'autres termes que l'économie soit « réencastrée » dans la société et la politique. L'économie doit être subordonnée aux besoins des hommes et non l'inverse.

II. – Vertus du multilatéralisme

Il ne suffit pas de proclamer les vertus du multilatéralisme. Il faut aussi continuer à montrer sa valeur ajoutée et l'adapter à l'évolution du temps. On évoque à ce sujet un multilatéralisme inclusif, qui est fondé sur une interaction profonde avec la société civile et les autorités locales et régionales. C'est dans cette optique que le ministre allemand des Affaires étrangères, Heiko Maas, et son homologue français, Jean-Yves Le Drian, ont établi l'Alliance pour le multilatéralisme en avril 2019. L'objectif n'est pas de faire concurrence aux institutions multilatérales existantes, mais de maintenir et développer un ordre international fondé sur des règles et des valeurs communes. L'Alliance a un double objectif. D'une part, montrer que le multilatéralisme dispose d'un large soutien international. D'autre part, constituer un réseau d'États prêts à générer du consensus dans les débats internationaux.

Partons d'un constat. Il n'est plus possible aujourd'hui de se recroqueviller dans une forme d'unilatéralisme obsolète. Le monde est devenu plus petit, l'espace plus restreint, il faut apprendre à coexister dans le respect de la liberté d'autrui. Le multilatéralisme est devenu une nécessité, non pas du fait de l'émergence d'un monde multipolaire, mais parce que le monde est de plus en plus interdépendant. Et ce qu'il convient de placer au centre de cette interdépendance, ce sont les biens publics mondiaux. Bertrand Badie a fait remarquer

(304) P. LAMY, « Vers une mondialisation civilisée ? », 10 juin 2015, *ses.ens-lyon.fr – Ressources en sciences économiques et sociales*, <http://ses.ens-lyon.fr/articles/vers-une-mondialisation-civilisee-267372>.

qu'aujourd'hui la sécurité des États n'est plus géopolitique, elle est sanitaire. Et le même constate qu'« il n'y a d'intérêt que collectif, de bien que commun »(305). Le directeur général de l'O.M.S. plaide pour faire du vaccin contre la COVID-19 un bien public mondial. Il écrit à ce propos que « le covid-19 fait peser une menace planétaire et il importe de partager équitablement les outils pour le vaincre, en les considérant comme des biens publics mondiaux »(306). Comme observé précédemment, la mondialisation a multiplié les enjeux planétaires – pandémies, réchauffement climatique – pour lesquels le cadre étatique n'est pas opérationnel et qui nécessitent dès lors la coopération de l'ensemble de la communauté internationale. Selon les experts du PNUD, la mondialisation requiert ainsi de concevoir la fourniture des biens publics sur une vaste étendue dans l'espace – dans tous les pays – et dans le temps – à travers toutes les générations. L'état du monde « mondialisé » est une configuration nouvelle, qui ne se réduit pas à l'extension mondiale des rapports interétatiques régulés par une organisation internationale. Aujourd'hui, « la terre est plate », pour reprendre la célèbre formule de Thomas Friedman(307). Selon cet auteur, des forces de nature essentiellement économique ont stimulé l'ouverture et la libre entreprise, débouchant sur un espace mondial où les cultures, les idées et les connaissances se croisent. Mais Friedman souligne aussi que 3 milliards d'êtres humains vivent encore dans un « monde non plat », loin des technologies et des changements socio-économiques. Le monde plat selon Friedman est marqué par une convergence des modèles de développement et un système fonctionnant comme un « village global ». Nous découvrons, à la lumière de la pandémie actuelle, ce qu'est la mondialisation, à savoir un monde de 7,5 milliards d'individus qui sont nos voisins dans le village global planétaire. C'est un monde interdépendant. Un monde qui nous montre que seule la gouvernance mondiale peut répondre adéquatement à ces enjeux contemporains. Ce n'est pas le repli étatique qui est la solution à long terme, mais une régulation à l'échelle mondiale. Elle passe par une réinvention du multilatéralisme. Il faut maintenant s'engager dans cette voie.

(305) B. BADIE, *L'hégémonie contestée – Les nouvelles formes de domination mondiale*, Paris, Odile Jacob, 2019.

(306) « Tedros Adhanom Ghebreyesus, directeur de l'OMS : "Il n'y a pas de vaccin contre la pauvreté, la faim, le changement climatique ou l'inégalité" », 7 janvier 2021, *Le Monde*, www.lemonde.fr/idees/article/2021/01/07/tedros-adhanom-ghebreyesus-directeur-de-l-oms-il-n-y-a-pas-de-vaccin-contre-la-pauvrete-la-faim-le-changement-climatique-ou-l-inegalite_6065465_3232.html.

(307) Th. L. FRIEDMAN, *La Terre est plate – Une brève histoire du XXI^e siècle*, Paris, Saint-Simon, 2006.

9 – RÉACTION DE L'UNION EUROPÉENNE À LA PANDÉMIE DE COVID-19 : ENTRE DÉSORGANISATION ET INTÉGRATION (308)

Roberto Angrisani et Sébastien Platon

Professeur de droit public à l'Université de Bordeaux.

Introduction

Les réponses désordonnées des États membres de l'Union européenne (ci-après l'« U.E. » ou l'« Union ») à la pandémie déclarée par l'Organisation mondiale de la santé (ci-après l'« O.M.S. ») mettent en évidence à la fois l'insuffisance des réponses nationales aux problèmes mondialisés, et le fait que la construction de l'Union reste prise entre la nature d'une organisation régionale d'intégration économique liée au modèle de coopération intergouvernementale et une évolution vers un modèle fédéral encore lointain.

Il est emblématique que lorsque la mobilité globale s'arrêtait, l'U.E. n'a guère pu se distinguer du reste du monde, mettant en cause l'une de ses libertés fondamentales, à savoir celle de la libre circulation des personnes. Dès lors, parallèlement à la suspension *de facto* de l'espace Schengen, des consultations étaient lancées pour gérer la crise économique et financière inévitable comme conséquence de la pandémie.

La Charte des droits fondamentaux de l'U.E. (ci-après « C.D.F.U.E. ») garantit le droit de toute personne « d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier des soins médicaux, dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales » avec la garantie d'un « niveau élevé de protection de la santé humaine »(309). Ce droit fondamental européen à la protection de la santé est configuré comme un véritable droit social, et s'articule dans la fourniture publique de soins aux malades et dans les soins de santé préventifs, également en termes de salubrité de l'environnement et de sécurité des conditions de travail.

(308) La présente étude est à jour au 31 décembre 2020 et ne prend pas en compte les évolutions ultérieures à cette date.

(309) Aart. 35 C.D.F.U.E.

Sur le plan des compétences, le chapitre sur la santé publique du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « T.F.U.E. »), dans son seul article (art. 168), réaffirme que ce domaine rentre dans le rang des compétences d'appui de l'U.E.(310). Néanmoins, le chapitre 4 prévoit des dérogations possibles pour faire face à certains enjeux communs de sécurité, envisageant la procédure législative ordinaire comme moyen pour statuer sur la matière.

Cet article vise donc à présenter les mesures adoptées par l'U.E. pour faire face à la pandémie – ayant comme limite temporelle le 31 décembre 2020 –, mettant en exergue les efforts d'harmonisation venant de Bruxelles, malgré la cacophonie des actions des États membres. Plus précisément, ce texte évolue autour de la question suivante : est-ce que les instruments juridiques existant dans les traités peuvent assurer une réponse harmonisée à la crise sanitaire ?

L'analyse s'articule autour de trois axes principaux : (I) la régularisation de la circulation des personnes, (II) le soutien logistique et financier à la crise et (III) les mesures monétaires pour la relance.

I. – Régulation de la circulation des personnes, des biens et des services

La « stratégie » de l'Union européenne – si tant est que l'on puisse parler de stratégie pour une série de dispositions prises en urgence en réaction aux événements – a été, d'une part, d'optimiser la circulation des biens et services, afin d'assurer un approvisionnement de tous les États membres en biens et services médicaux essentiels (A) et, d'autre part, à essayer de coordonner les restrictions à la circulation des personnes, rendues nécessaires pour limiter la diffusion du virus (B).

(310) Art. 168 T.F.U.E. : « Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union. L'action de l'Union, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des affections humaines et des causes de danger pour la santé physique et mentale. Cette action comprend également la lutte contre les grands fléaux, en favorisant la recherche sur leurs causes, leur transmission et leur prévention ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé, ainsi que la surveillance de menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte en cas de telles menaces et la lutte contre celles-ci. L'Union complète l'action menée par les États membres en vue de réduire les effets nocifs de la drogue sur la santé, y compris par l'information et la prévention. »

A. – UNE VOLONTÉ D’OPTIMISER
LA CIRCULATION DES BIENS ET SERVICES

1. – *À l’intérieur de l’U.E.*

Les premières réactions de certains États membres de l’Union européenne, dont la France⁽³¹¹⁾, à la pandémie n’ont pas toujours été caractérisées par la solidarité que les dirigeants des mêmes États ont parfois, plus tard, appelée de leurs vœux lorsqu’ils en avaient besoin. En particulier, comme le constata la Commission dans une communication du 13 mars⁽³¹²⁾, « certains États membres ont déjà adopté ou sont en train d’élaborer des mesures nationales ayant une incidence sur l’exportation d’équipements de protection individuelle ». Face à de telles mesures, aussi égoïstes que myopes, la Commission s’est sentie obligée de rappeler que « le marché unique est au cœur du projet européen » et que si « le traité autorise les États membres, dans certaines conditions bien précises, à déroger aux règles du marché intérieur », c’est à la condition que « toute mesure restrictive nationale prise en application de l’article 36 du TFUE pour protéger la santé et la vie des personnes [soit] justifiée, c’est-à-dire appropriée, nécessaire et proportionnée à ces objectifs, en assurant une fourniture adéquate aux personnes concernées tout en prévenant toute pénurie ou aggravation de la pénurie de produits considérés comme essentiels, tels que les équipements de protection individuelle, les dispositifs médicaux ou les médicaments ». Elle n’a alors pas hésité à rappeler que « toute mesure nationale prévue limitant l’accès au matériel médical et aux équipements de protection doit être notifiée à la Commission, qui en informe les autres États membres » et que « si les États membres n’adaptent pas suffisamment leurs règles, la Commission intentera une action en justice ».

Quelques jours plus tard, le 16 mars 2020, la Commission publia ses « lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels »⁽³¹³⁾ dans lesquelles elle rappelait que « le secteur des transports et de la mobilité revêt une importance cruciale en vue d’assurer la continuité économique ». Par conséquent, elle exhortait les États membres, d’une part, à n’imposer des restrictions touchant le transport de

(311) www.lemonde.fr/economie/article/2020/03/14/covid-19-la-discrete-bataille-des-masques-entre-la-france-l-allemande-et-l-italie_6033075_3234.html.

(312) Communication du 13 mars 2020 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, à la Banque européenne d’investissement et à l’Eurogroupe, *Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19*, COM(2020) 112 final.

(313) 2020/C 86 I/01.

marchandises et de voyageurs pour des raisons de santé publique que si ces restrictions étaient transparentes, dûment motivées, proportionnées, pertinentes et spécifiques aux différents modes de transport et non discriminatoires. D'autre part, la Commission invitait également les États membres à mettre en place des « voies réservées » destinées à assurer la priorité aux services de transport d'urgence au sein du système de transport et à fluidifier le transport de marchandises.

2. – Aux frontières extérieures

Le 3 avril, la Commission a décidé⁽³¹⁴⁾ d'approuver les demandes des États membres et du Royaume-Uni sollicitant l'exonération temporaire des droits de douane et de la T.V.A. sur les importations de dispositifs médicaux et d'équipements de protection en provenance de pays tiers afin de contribuer à la lutte contre le coronavirus. Cette mesure couvrait les masques et les équipements de protection ainsi que les kits de dépistage, les respirateurs et d'autres équipements médicaux. Cette décision se fondait, pour les droits d'importation, sur l'article 74 du règlement (CE) n° 1186/2009⁽³¹⁵⁾ et, pour la T.V.A., sur l'article 51 de la directive 2009/132/CE⁽³¹⁶⁾, qui, en des termes quasiment identiques, permettent tous les deux que soient admises en franchise les marchandises importées par des organismes d'État ou par d'autres organismes à caractère charitable ou philanthropique agréés par les autorités compétentes en vue d'être distribués gratuitement à des victimes de catastrophes affectant le territoire d'un ou de plusieurs États membres ou d'être mises gratuitement à la disposition des victimes de telles catastrophes tout en restant la propriété des organismes considérés. La décision, initialement applicable jusqu'au 31 juillet, a été prolongée jusqu'au 31 octobre⁽³¹⁷⁾, puis jusqu'au 31 décembre⁽³¹⁸⁾.

(314) Décision (UE) n° 2020/491 de la Commission, 3 avril 2020, relative à la franchise des droits à l'importation et à l'exonération de la T.V.A. sur les importations octroyées pour les marchandises nécessaires à la lutte contre les effets de la pandémie de COVID-19 au cours de l'année 2020.

(315) Règlement (CE) n° 1186/2009 du Conseil, 16 novembre 2009, relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières.

(316) Directive 2009/132/CE du Conseil, 19 octobre 2009, déterminant le champ d'application de l'article 143, points b) et c), de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens.

(317) Décision (UE) n° 2020/1101 de la Commission, 23 juillet 2020, modifiant la décision (UE) n° 2020/491 relative à la franchise des droits à l'importation et à l'exonération de la T.V.A. sur les importations octroyées pour les marchandises nécessaires à la lutte contre les effets de la pandémie de COVID-19 au cours de l'année 2020.

(318) Décision (UE) n° 2020/1573 de la Commission, 28 octobre 2020, modifiant la décision (UE) n° 2020/491 relative à la franchise des droits à l'importation et à l'exonération de la T.V.A. sur les importations octroyées pour les marchandises nécessaires à la lutte contre les effets de la pandémie de COVID-19 au cours de l'année 2020.

La Commission a par ailleurs adopté le 14 mars 2020 un règlement⁽³¹⁹⁾ soumettant à autorisation préalable, pendant une période de six semaines, les exportations vers les pays tiers d'une série d'équipements de protection individuelle afin de garantir l'adéquation de l'offre dans l'Union et de prévenir un épuisement des stocks dû à la spéculation. Ce règlement était fondé sur l'article 5, paragraphe 1, du règlement du 11 mars 2015 relatif au régime commun applicable aux exportations⁽³²⁰⁾, en vertu duquel, « afin de prévenir une situation critique due à une pénurie de produits essentiels ou d'y remédier, et lorsque les intérêts de l'Union nécessitent une action immédiate, la Commission, à la demande d'un État membre ou de sa propre initiative et en tenant compte de la nature des produits et des autres particularités des transactions en cause, peut subordonner l'exportation d'un produit à la présentation d'une autorisation d'exportation à octroyer selon les modalités et dans les limites qu'elle définit ».

B. – UNE TENTATIVE DE COORDONNER LA CIRCULATION DES PERSONNES

L'une des mesures permettant de limiter la circulation du virus est, bien évidemment, la limitation de la circulation des personnes. D'un point de vue juridique, deux types de mesures sont possibles : d'une part, le rétablissement des contrôles aux frontières à l'intérieur de l'espace Schengen (1) ; d'autre part, des mesures plus radicales d'interdiction d'entrée (2). Dans les deux cas, l'Union européenne s'est rapidement trouvée dépassée par la tâche de coordination des mesures nationales que l'on aurait pu attendre d'elle. Il a fallu attendre le mois d'octobre pour qu'elle s'efforce de reprendre la main (3).

3. – *Rétablissement des contrôles aux frontières*

En la matière, la volonté de l'Union de coordonner les mesures de limitation de la circulation des personnes dans l'espace européen s'est heurtée à une réalité juridique indépassable, à savoir que le pouvoir de rétablir les contrôles aux frontières internes de l'espace Schengen est une prérogative essentiellement étatique.

(319) Règlement d'exécution (UE) n° 2020/402 de la Commission, 14 mars 2020, soumettant l'exportation de certains produits à la présentation d'une autorisation d'exportation.

(320) Règlement (UE) n° 2015/479 du Parlement européen et du Conseil, 11 mars 2015, relatif au régime commun applicable aux exportations.

Plusieurs articles du code frontières Schengen⁽³²¹⁾ permettent le rétablissement des contrôles aux frontières à l'intérieur de l'espace Schengen.

L'article 25, tout d'abord, permet la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, moyennant une notification préalable, en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre pendant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave, si elle est supérieure à trente jours. Cette période initiale est renouvelable six mois, voire deux ans, mais uniquement dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures – ce qui n'est pas le cas de la pandémie.

L'article 28 prévoit une procédure spécifique lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre exige une action immédiate, permettant à l'État membre concerné, exceptionnellement, de réintroduire immédiatement, sans notification préalable, le contrôle aux frontières intérieures, pour une période limitée n'excédant pas dix jours, renouvelables deux mois.

Enfin, l'article 29 détermine une procédure spécifique dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures. Le Conseil peut alors, en dernier recours et à titre de mesure de protection des intérêts communs au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, recommander à un ou plusieurs États membres de décider de réintroduire le contrôle à toutes leurs frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci pour une durée n'excédant pas six mois. Cette durée peut être prolongée, trois fois au maximum, pour une nouvelle durée n'excédant pas six mois si les circonstances exceptionnelles persistent.

Parmi ces trois dispositions, seul l'article 29 accorde un pouvoir à l'Union européenne, à travers le Conseil. Il n'était cependant pas applicable à la pandémie puisque son application suppose l'existence de manquements de la part d'un ou plusieurs États membres en lien avec le contrôle aux frontières extérieures. Les autres dispositions donnent

(321) Règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil, 9 mars 2016, concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen).

pouvoir aux États, et non à l'Union, pour rétablir les contrôles aux frontières. Les États membres ont, en la matière, agi de façon extrêmement dispersée, les uns sur le fondement de l'article 25, les autres sur celui de l'article 28.

4. – *Mesures d'interdiction d'entrée*

a. – Interdiction d'entrée aux frontières extérieures de l'espace Schengen

Le 16 mars 2020, la Commission a adopté une communication⁽³²²⁾ recommandant une restriction temporaire des déplacements non essentiels effectués au départ de pays tiers à destination de la zone UE+ pour une durée d'un mois. Cette recommandation a été suivie par une décision coordonnée des États membres du 17 mars 2020⁽³²³⁾, valable jusqu'au 15 mai. Ladite décision accordait une exception aux ressortissants de tous les États membres de l'U.E. et des États associés à l'espace Schengen souhaitant retourner chez eux, ainsi qu'aux voyageurs ayant une fonction ou un besoin essentiel.

Il est important de relever que cette décision n'était pas un acte de l'Union européenne, mais bien une décision coordonnée des États membres – et donc, juridiquement, un faisceau de décisions nationales. La base juridique de ces décisions est incertaine. Une base juridique possible pourrait être l'article 6, paragraphe 1, du Code Schengen, relatif aux conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers, qui mentionne au point e), parmi lesdites conditions, le fait de « ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres ». Toutefois, l'absence d'examen individuel que suppose une décision générale et réglementaire de ce type est potentiellement problématique.

La restriction des déplacements a été prorogée pour un mois supplémentaire le 8 avril 2020, puis le 8 mai 2020. Le 11 juin, la Commission a adopté une communication⁽³²⁴⁾ recommandant de prolonger à nouveau cette restriction jusqu'au 30 juin 2020 et définissant une approche

(322) COM(2020) 115 final, 16 mars 2020.

(323) www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/

(324) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil concernant la troisième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'U.E., COM(2020) 399 final.

en vue d'une levée progressive de la restriction des déplacements non essentiels vers l'U.E. à partir du 1^{er} juillet 2020. Le 30 juin, le Conseil a adopté une recommandation⁽³²⁵⁾ concernant la levée progressive des restrictions temporaires des déplacements non essentiels vers l'U.E., comprenant une première liste de pays à l'égard desquels les États membres devraient commencer à lever les restrictions de déplacement aux frontières extérieures. Cette liste est réexaminée toutes les deux semaines et mise à jour, le cas échéant.

b. – Interdiction d'entrée aux frontières intérieures de l'Union européenne

Les restrictions à la libre circulation des personnes aux frontières intérieures ont été mises en place de façon désordonnée. Tous les pays n'en ont pas mis en place et ceux qui l'ont fait ne l'ont pas forcément fait de la même façon, avec la même intensité, les mêmes conditions, les mêmes exceptions. Ces décisions sont-elles légales ? Il y a lieu ici de distinguer entre les ressortissants d'États tiers et les citoyens de l'Union européenne.

Concernant les ressortissants d'États tiers, les États membres restent essentiellement souverains, sous réserve de certaines législations particulières, notamment en matière de demande d'asile ou de protection internationale. Il est à craindre que les normes minimales en matière d'accueil n'aient pas toujours été respectées pendant cette période, mais ce point mériterait une vérification empirique approfondie.

Concernant les citoyens de l'Union européenne, une interdiction d'entrée constitue une dérogation au droit de circulation et de séjour prévue par la directive 2004/38⁽³²⁶⁾. L'article 27 de la directive permet de telles dérogations. En vertu de son paragraphe 1, « les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique ». Ce dernier motif s'applique évidemment au cas d'une pandémie. Le paragraphe 2 précise que « les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité

(325) Recommandation du Conseil concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'U.E. et la possible levée de cette restriction, n° 2020/0134 (N.L.E.).

(326) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné ». Force est ici de remarquer que les exigences de proportionnalité et d'individualité ne sont mentionnées qu'au regard des mesures fondées sur l'ordre public et la sécurité publique, et non pour celles fondées sur la santé publique. Une lecture littérale, *a contrario*, suggère donc que ces exigences ne sont pas applicables aux mesures fondées sur la santé publique. On ne peut toutefois pas exclure que le principe de proportionnalité soit applicable malgré tout en tant que principe général.

5. – *Une volonté renouvelée de coordination
en octobre 2020*

Le 13 octobre 2020, le Conseil a adopté une recommandation « relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 »⁽³²⁷⁾. Il s'agit d'une volonté très nette des institutions de l'Union européenne de reprendre (tardivement) la main en vue d'une approche plus coordonnée.

Cette recommandation prévoit la publication hebdomadaire d'une carte unique, publiée par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies et affichant les niveaux de risque pour toutes les régions d'Europe à l'aide d'un système de feux de signalisation (« vert », « orange », « rouge » et « gris » si les informations disponibles sont insuffisantes). Elle propose également une harmonisation des critères d'évaluation de la gravité de l'épidémie, aux fins de l'élaboration de cette carte, mais aussi des mesures nationales de restriction de la circulation des personnes. Les critères communs posés par la recommandation sont le taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur quatorze jours, le taux de positivité des tests et le taux de dépistage. La recommandation pose le principe de mesures proportionnées et coordonnées, et invite les États membres à ne pas, en principe, refuser l'entrée de personnes voyageant en provenance d'autres États membres. Au lieu de cela, elle invite les États membres qui estiment nécessaire d'introduire des restrictions à la liberté de circulation à imposer aux personnes voyageant en provenance d'une zone classée autrement que « verte » de se soumettre à une quarantaine/un confinement ; et/ou de subir un test de dépistage de l'infection par la COVID-19 après leur arrivée.

(327) Recommandation (UE) n° 2020/1475 du Conseil, 13 octobre 2020, relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de Covid-19.

II. – Soutien logistique et financier à la gestion de la crise

A. – FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE

Dès le 31 janvier, la Commission européenne a annoncé⁽³²⁸⁾ participer à hauteur de 10 millions d'euros au programme de recherche « Horizon 2020 » pour renforcer les recherches urgentes sur les coronavirus. Elle a également lancé plusieurs initiatives d'investissement en réaction au coronavirus, appelées CRII et CRII+, consistant en 13 milliards d'euros d'investissements pour faire face aux effets de la pandémie de coronavirus dégagés sur le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (F.S.E.) et le Fonds de cohésion (F.C.).

La Commission européenne a aussi négocié au nom des États membres des achats groupés et anticipés de vaccins. Au 31 décembre 2020, l'U.E. avait signé des contrats avec AstraZeneca, Sanofi-GSK, Janssen Pharmaceutica N.V., Pfizer-BioNTech, CureVac et Moderna, permettant l'achat de vaccins contre la COVID-19 pour tous les États membres de l'U.E., ainsi que le don à des pays à revenu faible ou moyen ou le retransfert vers d'autres pays européens. Le 21 décembre 2020, la Commission européenne a délivré une autorisation de mise sur le marché conditionnelle pour Comirnaty⁽³²⁹⁾, le vaccin de Pfizer-BioNTech, sur avis favorable du Comité des médicaments à usage humain et de l'Agence européenne des médicaments. Au 31 décembre 2020, une seconde autorisation était pendante pour le vaccin de Moderna.

B. – SOUTIEN LOGISTIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

1. – *Système d'alerte précoce et de réaction*

Le 9 janvier 2020 a été activé le système d'alerte précoce et de réaction⁽³³⁰⁾. Il s'agit d'un système qui relie sur une interface web la Commission européenne, les autorités sanitaires chargées dans les États

(328) https://ec.europa.eu/info/news/coronavirus-eu-mobilises-eur10-million-for-research-2020-jan-31_fr.

(329) Décision d'exécution de la Commission du 21 décembre 2020 portant autorisation de mise sur le marché conditionnelle conformément au règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil pour le médicament à usage humain « Comirnaty – Vaccin à ARNm (à nucléoside modifié) contre la COVID-19 », COM(2020) 9598 (final).

(330) Décision n° 1082/2013/UE du Parlement européen et du Conseil, 22 octobre 2013, relative aux menaces transfrontières graves sur la santé et abrogeant la décision n° 2119/98/CE, art. 8 et s.

membres de la lutte contre les maladies transmissibles et le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (C.E.P.C.M.). Ce système est coordonné par un comité composé de représentants des États membres, appelé Comité de sécurité sanitaire.

2. – *Mécanisme de protection civile de l'Union européenne*

Le mécanisme de protection civile de l'U.E. est un mécanisme de coopération et de coordination en cas d'urgence créé en 2001(331). Il repose sur un organe appelé Centre de coordination de la réaction d'urgence, qui peut être activé par un État membre. Les autres États membres offrent alors des moyens d'intervention sous forme de personnel ou d'équipement, et le centre coordonne le déploiement et l'acheminement de l'aide. Ce mécanisme a été activé par la Croatie, agissant en tant qu'État assurant la présidence de l'Union européenne, dès le 28 janvier 2020. Le centre a pu ainsi coordonner des opérations de rapatriement de citoyens de l'Union, notamment depuis le Wuhan et l'Amérique centrale. Surtout, à partir du 19 mars, ce mécanisme a permis l'achat groupé de matériel et d'équipement dans le cadre de la réserve stratégique du mécanisme (appelée rescEU(332)), qui était jusque-là plutôt une réserve de matériel de lutte contre les incendies.

III. – Mesures monétaires pour la relance

La pandémie a fait vaciller les systèmes bancaires et financiers du monde entier, arrivant en Europe à menacer la cohésion même de la zone euro. Cet espace qui regroupe 19 pays sous une monnaie unique et une union bancaire – bien qu'imparfaite – représente l'un des accomplissements les plus robustes et durables de l'U.E. en termes d'intégration. La réponse des institutions de la zone euro, malgré la menace de fractures internes à l'Eurogroupe, n'a pas tardé à se manifester de façon unie et efficace. Il s'agit d'une réponse complexe qui combine les instruments déjà opérationnels au sein de la zone euro (A) aux nouvelles propositions conçues expressément pour faire face à la crise sanitaire (B).

(331) Décision du Conseil n° 2001/792/CE, Euratom, 23 octobre 2001, instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile.

(332) Décision (UE) n° 2019/420 du Parlement européen et du Conseil, 13 mars 2019, modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union.

A. – INSTRUMENTS DÉJÀ AU SERVICE DE L'U.E.

1. – *Rôle incontournable de la Banque centrale européenne*

Le second semestre de 2020 a montré le rôle incontournable de la Banque centrale européenne (B.C.E.) dans la stabilisation de la zone euro. Après une toute première phase d'hésitation, alimentée par les déclarations rigoristes de Christine Lagarde, lors du Conseil européen du 10 mars 2020(333), les actions de l'institution bancaire de Francfort se sont alignées dans la continuité de la politique du « *whatever it takes* » adoptée par Mario Draghi(334).

La gestion « non conventionnelle » adoptée par l'ancien président de la B.C.E. – et supportée par les réformes dont ce dernier a été promoteur – a montré qu'il était possible de déployer des ressources très utiles, à la fois pour soutenir les économies des pays membres touchés par des chocs asymétriques et pour garantir la tenue de toute la zone euro. Deux mesures principales ont caractérisé l'âge Draghi : le maintien du taux directeur proche ou égal à zéro, afin de favoriser la circulation de liquidité *via* l'accès au crédit ; et la mise en œuvre de programmes d'assouplissement quantitatif, mieux connus dans l'expression anglaise *quantitative easing*.

Ces dernières sont des mesures de politique monétaire dites « non conventionnelles » que permet l'injection de liquidités dans les systèmes économiques nationaux grâce à l'achat, de la part de la B.C.E., de titres souverains (obligations d'États) sur le marché secondaire(335), donc à des investisseurs qui les détiennent déjà(336).

Dans une importante conférence de presse en décembre 2020(337), la présidente Christine Lagarde a résumé les sept points essentiels de l'action de la B.C.E. pour faire face à la crise sanitaire.

(333) Dans lequel l'actuelle présidente de la B.C.E. affirmait que son mandat ne prévoit aucune action de contrôle sur le *Spread* entre pays membres.

(334) EUROPEAN CENTRAL BANK, « Verbatim of the remarks made by Mario Draghi – Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London 26 July 2012 », European Central Bank, www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html (12 avril 2020) ; pour une analyse des retombées de cette politique monétaire non conventionnelle, voy. : EUROPEAN CENTRAL BANK, *Whatever It Takes: What's the Impact of a Major Nonconventional Monetary Policy Intervention?*, n° 2249, 2019.

(335) Bl. SOUSI, « Politique monétaire de la BCE – Programmes OMT et QE 2015 », 2015, *Centre européen de recherches en banque et finances*, <https://banque-notes.eu/politique-monetaire-de-la-bce-programmes-omt-et-qe-2015/> (12 avril 2020).

(336) Les achats de titre souverains directement aux États sont interdits par l'article 123 T.F.U.E.

(337) B.C.E., Conférence de presse de Christine Lagarde, présidente de la B.C.E., et Luis de Guindos, vice-président de la B.C.E., Francfort-sur-le-Main, 10 décembre 2020, www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2020/html/ecb.is201210~9b8e5f3cdd.fr.html.

Premièrement, le Conseil des gouverneurs a décidé de laisser les taux directeurs de la B.C.E. inchangés, pour faciliter l'accès au crédit *via* les institutions bancaires nationales pour particuliers et entreprises. Deuxièmement, il a été décidé d'augmenter l'enveloppe consacrée au programme d'achats d'urgence face à la pandémie (*Pandemic Emergency Purchase Programme* [P.E.P.P.]) de 500 milliards d'euros, la portant à un total de 1 850 milliards d'euros. Il a été également décidé d'étendre l'horizon fixé pour les achats nets au titre du P.E.P.P. au moins jusqu'à fin mars 2022.

En troisième lieu, le Conseil des gouverneurs a une nouvelle fois décidé de recalibrer les conditions fixées pour la troisième série d'opérations de refinancement à plus long terme ciblées (T.L.T.R.O. III(338)), prolongeant ces mesures jusqu'en juin 2022.

Ensuite, la durée de l'ensemble des mesures d'assouplissement des garanties que le Conseil des gouverneurs avait adoptées les 7 et 22 avril 2020(339) a été également prorogée jusqu'en juin 2022.

Le Conseil des gouverneurs a également décidé de conduire, en 2021, quatre opérations supplémentaires de refinancement à plus long terme d'urgence face à la pandémie (*Pandemic Emergency Longer-Term Refinancing Operations* [PELTRO]), ce qui continuera de fournir un filet de sécurité effectif.

Entre autres, les achats nets dans le cadre du programme d'achats d'actifs (*Asset Purchase Programme* [A.P.P.]) se poursuivront à un rythme mensuel de 20 milliards d'euros. Et enfin, le Conseil des gouverneurs de la B.C.E. a décidé de mettre en place un nouveau filet de sécurité, intitulé facilité de *repo* de l'Eurosystème pour les banques centrales (*Eurosystem Repo Facility for Central Banks* [EUREP]). L'EUREP permettra à un vaste ensemble de banques centrales d'emprunter de l'euro contre de la dette libellée en euros émise par les administrations centrales et les institutions supranationales de la zone euro.

La panoplie d'instruments à la disposition de la B.C.E. est donc assez vaste. L'opportune combinaison de ces facteurs, avec les correctifs qui s'imposent dans un cadre exceptionnel tel que celui façonné par

(338) Avec les T.L.T.R.O., la B.C.E. offre des prêts à plus long terme aux banques à des coûts avantageux et les encourage ainsi à prêter aux entreprises et aux consommateurs de la zone euro. Les coûts d'emprunt restent faibles, ce qui est favorable à la consommation et à l'investissement. Pour de plus amples informations sur ce point, voy. : www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/tltro.fr.html.

(339) Du fait de la prorogation de ces mesures, les banques pourront continuer à utiliser pleinement les opérations d'apport de liquidité de l'Eurosystème, particulièrement les T.L.T.R.O. recalibrées.

la COVID-19, pourrait à la fois apporter une réponse satisfaisante aux États fortement touchés et permettre de franchir un cap important dans le processus d'intégration européenne.

2. – *Méfiance envers le Mécanisme européen de stabilité*

Le 9 avril 2020, l'Eurogroupe est parvenu à un accord politique visant à mettre en place, dans le cadre du Mécanisme européen de stabilité (M.E.S.), un dispositif de soutien en cas de crise pandémique⁽³⁴⁰⁾.

Le M.E.S., à l'heure actuelle, offre aux États qui le demandent deux différentes lignes de crédit. L'une, dite « simple », est le *Precautionary Conditioned Credit Line* (P.C.C.L.) et l'autre, « à conditionnalité renforcée », *Enhanced Conditions Credit Line* (E.C.C.L.). La P.C.C.L. est réservée aux pays – « vertueux » – qui respectent les exigences du pacte de stabilité et de croissance, qui ne présentent pas de déséquilibres macroéconomiques excessifs et qui n'ont pas de problèmes de stabilité financière, tandis que la E.C.C.L. est destinée aux pays qui ne respectent pas pleinement les critères ci-dessus et sont donc tenus de prendre des mesures correctives. Cela implique que les États qui activeront une ligne de type E.C.C.L. seront soumis à des conditions (réformes structurelles) plus strictes et rigoureuses⁽³⁴¹⁾.

L'apparition et la propagation rapide de la pandémie de COVID-19 ont radicalement modifié les perspectives des économies européenne et mondiale. Il est désormais clair qu'une profonde récession en Europe est inévitable, avec une chute brutale du P.I.B. de la zone euro en 2021 et un redressement progressif, bien qu'incomplet, du niveau de celui-ci en 2022. En outre, l'évolution de la crise a entraîné une forte augmentation des exigences imposées aux systèmes de santé, des pressions sur les budgets nationaux et les marchés financiers.

L'ampleur de l'effondrement de l'activité économique et le rebond ultérieur de l'économie européenne dépendront essentiellement de l'efficacité des mesures de santé publique et de la rapidité des réponses apportées par les politiques économiques. Par conséquent, tous les

(340) Eurogroupe, Communiqué de presse, « Report on the Comprehensive Economic Policy Response to the COVID-19 Pandemic », 9 avril 2020, www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/.

(341) Pour de plus amples informations sur ce point, voy. R. ANGRISANI, « Les anticorps de l'Union européenne face au virus de la désintégration européenne », *R.U.E.*, 2020, n° 641, pp. 517-524.

États membres et les institutions et organes européens prennent des mesures décisives pour atténuer l'impact de la crise de la COVID-19, dans leurs domaines de compétence respectifs.

L'accès à la ligne de crédit du M.E.S. sera alors subordonné au fait que les États membres de la zone euro, demandant ce soutien, s'engagent à utiliser les fonds obtenus pour soutenir le financement national des coûts directs et indirects relatifs aux soins de santé, aux traitements et à la prévention liés à la COVID-19.

Ces coûts peuvent concerner les soins de santé, de traitement et de prévention visant à aider le secteur des soins de santé à répondre à la pandémie de COVID-19. Il peut s'agir de la part des dépenses publiques globales en matière de soins de santé pour la population, qui sont directement ou indirectement attribuées à la pandémie de COVID-19, ou à l'impact de la COVID-19 sur le système de santé, en 2020 et 2021, ou d'autres coûts indirects liés aux soins de santé, à la guérison et à la prévention dus à la crise de la COVID-19.

Chaque État pourra ainsi se voir accorder un prêt allant jusqu'à 2 % du P.I.B. calculé sur les chiffres obtenus à la fin de 2019.

Néanmoins, certains pays tels que l'Italie et le Portugal ont critiqué les mesures proposées par le M.E.S., en affirmant que ces instruments, étant conçus pour contrebalancer des crises asymétriques dans la zone euro dues à des mauvaises politiques d'un ou d'un petit nombre d'États, sont inadéquats à répondre de manière efficace au ralentissement de l'entière économie européenne, causé par le jeu d'un facteur externe et totalement imprévisible.

Ces critiques du recours au M.E.S. se fondent aussi sur la crainte que le Conseil des gouverneurs – l'organe de direction du M.E.S. –, la Commission et le F.M.I. puissent exiger des conditions plus strictes une fois la crise estompée, arrivant à imposer des réformes structurelles extrêmement exigeantes pour les États impliqués, comparables à celles imposées à la Grèce à la suite de la crise de 2008. Cette méfiance envers les instruments déployés par le M.E.S. laissera fort probablement cet arsenal inutilisé.

B. – OPTIONS PROPOSÉES LORS DES NÉGOCIATIONS

Jamais une réunion des ministres des Finances des pays de la zone euro n'avait été aussi médiatisée que l'Eurogroupe des 7-9 avril 2020. Des millions de citoyens européens des pays les plus touchés par les effets sanitaires et économiques de la pandémie ont attendu

en apnée la publication des conclusions de cette réunion, caractérisée par de longues et complexes négociations. Le sentiment général est que l'Union européenne se trouve à la croisée des chemins : la crise sanitaire provoquée par la pandémie de COVID-19 ainsi que le risque de dépression économique mettent les États membres en position de choisir de poursuivre ou non l'intégration avec des choix courageux.

Le président de l'Eurogroupe, Mário Centeno, a affirmé, à la sortie de la réunion : « Nous avons trouvé un accord sur trois filets de sécurité et un plan de relance économique », en soulignant qu'il s'agissait bien de propositions qui devraient être soumises au Conseil pour qu'elles puissent prendre la forme d'une proposition d'acte législatif selon les procédures du T.F.U.E.(342).

Parmi les propositions avancées, les trois « filets de sécurité » nommés par le président Centeno sont : le soutien aux entreprises de la part de la B.E.I., l'activation de la part de la Commission du fonds SURE et la possibilité pour les États d'activer des lignes de crédit bénéficiant de conditions simplifiées avec les instruments du M.E.S. Le quatrième élément proposé, concernant la relance économique, fait référence à la proposition avancée notamment par le ministre des Finances français, Bruno Le Maire, de créer un fonds (*Recovery Fund*) financé par des obligations communes aux pays de la zone euro.

3. – *Fonds de garantie paneuropéen proposé par la B.E.I.*

La Banque européenne d'investissement (B.E.I.) est probablement l'une des institutions les moins connues de l'U.E. Créée par les traités de Rome, sa personnalité juridique et son mandat sont régis, aujourd'hui, par les dispositions du chapitre IV du titre I de la sixième partie du T.F.U.E. (art. 308 et 309 T.F.U.E.).

Institution financière de l'Union européenne, la Banque a pour mission de contribuer à l'intégration, au développement équilibré et à la cohésion économique et sociale des pays membres en orientant, aux meilleures conditions, d'importants volumes de fonds vers le financement d'investissements qui viennent en appui aux politiques de l'Union(343).

(342) La Commission européenne, de son côté, avait assuré une flexibilité temporaire à la fois dans l'application des règles budgétaires et dans l'utilisation des fonds de cohésion déjà destinés aux États (qui pourront donc être utilisés sans être soumis aux règles de cofinancement national).

(343) Banque européenne d'investissement, « Fiche descriptive », <https://archives.eui.eu/en/isaar/48> (14 avril 2020).

La B.E.I. dispose d'un capital, détenu par les États membres, souscrit à concurrence de montants déterminés par son statut. Comme le rappelle le Pr Francesco Martucci,

[s]a nature institutionnelle a fait débat jusqu'à ce que la Cour de justice la qualifie d'« organisme communautaire institué par le traité » doté d'une autonomie fonctionnelle afin d'accomplir ses missions, de manière indépendante, sur les marchés de capitaux (C.J.C.E. 15 juin 1976, *Mills c/ BEI*, aff. 110/75 ; C.J.C.E. 3 mars 1988, *Commission c/ BEI*, aff. 85/86(344)).

Lors de la réunion de l'Eurogroupe du 9 avril 2020, la B.E.I. a proposé la création d'un fonds de garantie de 25 milliards d'euros, financé par les États au prorata de leur cotisation habituelle, dans le but de créer un « bouclier protecteur pour les entreprises européennes »(345). Ce fonds paneuropéen sera destiné au soutien des P.M.E. et des grandes entreprises et pourra mobiliser, grâce à la participation d'intermédiaires financiers privés, jusqu'à 200 milliards d'euros. L'avantage réel offert par cet instrument est que grâce aux garanties offertes par la B.E.I., tous les États membres bénéficieraient de l'excellente note de crédit de la Banque.

4. – *SURE : l'une des externalités positives de la pandémie*

Dans le cadre du projet prévoyant la création d'un budget de la zone euro – dont la réalisation est encore lointaine –, plusieurs mesures de stabilisation et redistribution sont à l'étude de la Commission. La plus aboutie de ces mesures est sans doute l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE(346)), qui, en réalité, reprend le contenu de projets existants – mais oubliés – visant la création d'une assurance chômage européenne(347).

La proposition avancée par la Commission lors de la réunion de l'Eurogroupe du 9 avril 2020, consistant en l'appui aux États membres dans le soutien à l'emploi *via* le nouveau fonds SURE, prend inspiration

(344) F. MARTUCCI, « Droit de l'Union européenne », 2^e éd., Dalloz, 2019, note 11, p. 311.

(345) BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT, « Coronavirus : la réponse du Groupe BEI à la pandémie », *BEI.org*, [/fr/about/initiatives/covid-19-response/index.htm](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_fr) (14 avril 2020).

(346) Voy. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_fr.

(347) Pour de plus amples informations sur ce point, voy. : A. BÉNASSY-QUÉRÉ et A. KEOGH, « Une assurance chômage européenne ? », Conseil d'analyse économique, Focus, 2015, n° 7 ; Fr. VANDENBROUCKE et Fr. NICOLI, « Une assurance chômage européenne », 2019, Notre Europe, Institut Jacques Deslors, n° 8 ; X. RAGOT, « Pour une assurance chômage européenne », *L'économie politique*, 2019, n° 82, pp. 22-31 ; G. CLAVERES et J. STRÁSKÝ, *Stabilising the Euro Area through Unemployment Benefits Re-Insurance Scheme*, coll. OECD Economics Department Working Papers, O.E.C.D. Publishing, 2018, n° 1497 ; O.C.D.E., *Études économiques de l'OCDE – Zone euro*, 2018, p. 43.

du projet de création d'une assurance chômage européenne, mais elle se présente dans un format beaucoup plus réduit et pour une durée limitée.

Le fonds SURE apportera une aide financière, sous la forme de prêts accordés par l'U.E. à des conditions favorables, aux États membres, à hauteur de 100 milliards d'euros au total. Ces prêts aideront les États membres à faire face aux augmentations soudaines des dépenses publiques pour préserver l'emploi. Plus précisément, ces prêts permettront aux États membres de couvrir les coûts directement liés à la création ou à l'extension des régimes nationaux de chômage partiel, et d'autres mesures similaires qu'ils ont mises en place pour les travailleurs indépendants, en réponse à la crise actuelle⁽³⁴⁸⁾.

En évitant les licenciements inutiles, les régimes de chômage partiel peuvent empêcher qu'un choc temporaire ait des conséquences négatives plus graves et plus durables sur l'économie et le marché du travail des États membres. Cette mesure vise donc à soutenir les revenus des familles et préserver la capacité de production et le capital humain des entreprises et l'économie dans son ensemble.

5. – *Obstacles internes au Recovery Fund*

Parmi les mesures proposées lors des conclusions de l'Eurogroupe du 9 avril 2020 apparaît la création d'un fonds de relance (*Recovery Fund*) capable de « préparer et soutenir la reprise, en finançant, par le biais du budget de l'UE, des programmes destinés à relancer l'économie conformément aux priorités européennes et en assurant la solidarité de l'UE avec les États membres les plus touchés ».

En termes pratiques, la création dudit fonds de la relance est subordonnée à l'émission d'obligations communes européennes (*Euro bond*). Il s'agit de titres dont le risque est partagé par tous les émetteurs, donc par la totalité des pays de la zone euro. C. Badarau, F. Huart et I. Sangaré, dans leur récente étude sur le sujet, offrent une définition claire et exhaustive de ce concept économique complexe :

(348) Commission européenne, 2 avril 2020, *Proposal for a Council regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak*, COM(2020) 139 final.

Une euro-obligation souveraine est un instrument de dette qui serait émis par la zone euro dans son ensemble. Cela permettrait aux États membres d'emprunter des fonds. La nationalité de l'émetteur souverain ne serait pas connue. En principe, la prime de risque dépendrait du niveau moyen de l'endettement public dans la zone euro et de la perception des acteurs des marchés financiers sur la crédibilité du système (cette dernière étant dépendante de la garantie conjointe de remboursement). Les taux d'intérêt des euro-obligations seraient les mêmes quel que soit l'émetteur souverain. Le principal avantage des euro-obligations serait un marché large et liquide pour les obligations souveraines, et donc des coûts d'emprunt plus faibles. Cela serait particulièrement bénéfique pour les États membres les plus endettés(349) [...].

Les polémiques autour de ces mesures peuvent être résumées en deux points essentiels. Premièrement, il est vrai qu'il s'agit d'une forme de mutualisation de la dette. Ceci risque de générer une série de problèmes de compatibilité avec certains systèmes nationaux, à titre d'exemple, la Cour constitutionnelle allemande a déjà été saisie d'une question de compatibilité avec la loi fondamentale qui empêche toute contrainte budgétaire qui serait soustraite au contrôle politique et juridique interne. Deuxièmement, il ne s'agit pas d'une mutualisation rétroactive et omnicompréhensive, mais le risque financier partagé sera limité aux nouvelles obligations émises pour la seule finalité de financer des projets spécifiques dans le cadre de la lutte à la crise sanitaire(350).

6. – *Investissements dans les pays tiers pour réaffirmer le leadership de l'U.E.*

Parallèlement au plan de relance économique du marché intérieur de l'Union, l'attention de l'assemblée s'est également portée sur la recherche d'instruments adéquats pour apporter un soutien concret aux pays voisins des frontières de l'Union, conformément aux politiques européennes d'élargissement et de bon voisinage.

Compte tenu des conséquences de l'urgence sanitaire et des effets néfastes qu'elle a eus sur la stabilité économique et financière des régions limitrophes du territoire européen, une action rapide et décisive est nécessaire pour soutenir dix partenaires de l'Union(351).

(349) Cf. BADARAU, FI. HUART et I. SANGARÉ, « Effets macroéconomiques de la mutualisation de la dette en union monétaire », *Revue économique*, 2017/HSI, vol. 68, pp. 183-209.

(350) Pour de plus amples informations sur ce point, voy. R. ANGRISANI, *op. cit.*

(351) Cette mesure concerne des pays partenaires des Balkans occidentaux qui sont candidats ou seront bientôt candidats à l'adhésion à l'Union européenne (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro et Macédoine du Nord), des pays d'Europe de l'Est (Géorgie, Moldavie, Ukraine) et d'autres qui bordent la Méditerranée (Jordanie et Tunisie).

Dans cet esprit, le Parlement européen a adopté en première lecture la résolution sur l'assistance macrofinancière aux pays partenaires de l'élargissement et au voisinage de l'Union dans le contexte de la crise de la pandémie de COVID-19(352).

Avec cette mesure, l'Union pourra soutenir la balance des paiements de ces pays, stabiliser leurs économies et, en même temps, stimuler un programme substantiel de réformes dans les domaines de son intérêt stratégique(353).

Dans la procédure se glisse un détail qui n'est pas des moindres. La base légale choisie pour cet acte, en plus de l'article 8 T.U.E., a été l'article 212 T.F.U.E., qui, à son paragraphe 1, prévoit :

[...] l'Union mène des actions de coopération économique, financière et technique, y compris d'assistance en particulier dans le domaine financier, avec des pays tiers autres que les pays en développement. Ces actions sont cohérentes avec la politique de développement de l'Union et sont menées dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure. Les actions de l'Union et des États membres se complètent et se renforcent mutuellement.

Or, il convient de souligner la portée symbolique du choix d'impliquer pleinement le Parlement européen dans l'adoption d'un acte visant à faire face à une situation d'urgence, comme c'est certainement le cas de la pandémie que nous traversons. En effet, l'article 213 T.F.U.E. prévoit une procédure « extraordinaire » permettant au Conseil, sur proposition de la Commission, d'adopter une décision sans impliquer le P.E.

Concrètement, l'aide prend la forme d'un déboursement direct par la Commission de fonds provenant du budget de l'U.E. À cette fin, pour lever ces ressources, la Commission est autorisée – au nom de l'Union – à emprunter les fonds nécessaires sur les marchés des capitaux ou auprès d'institutions financières et à les prêter aux pays partenaires en difficulté.

Ces prêts à moyen et long terme(354) seront gérés par l'exécutif de l'U.E., conformément aux accords et ententes entre le F.M.I. et le pays partenaire et les fonds ne seront déboursés qu'à condition que ce dernier offre une garantie de respect des valeurs fondamentales de l'Union.

(352) Résolution du Parlement européen n° 2020/2631(RSP), 15 mai 2020, sur le nouveau cadre financier pluriannuel, les ressources propres et le plan de relance.

(353) Sur ce point voy. C. RAPOPORT, « L'Union européenne, sa politique de voisinage et le Conseil de l'Europe », *C.D.E.*, 2009, n° 1-2, pp. 49-90.

(354) Décision (UE) n° 2020/701 du Parlement européen et du Conseil, 25 mai 2020, relative à l'octroi d'une assistance macrofinancière à des partenaires de l'élargissement et du voisinage dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Selon cette décision, la mesure d'assistance macrofinancière de l'Union prévoit un montant maximal de 3 milliards d'euros (allant de 60 millions d'euros pour le Monténégro à 1,2 milliard d'euros pour l'Ukraine) et une durée maximale des prêts de quinze ans en moyenne.

Non seulement le pays partenaire devra démontrer qu'il respecte, promeut et protège la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit, mais il devra également convenir avec la Commission des conditions de politique économique et financière garantissant l'ouverture réciproque des marchés et le développement d'échanges réglementés et équitables à destination et en provenance de l'Union⁽³⁵⁵⁾.

Néanmoins, le contrôle de la Commission ne s'arrête pas à cette vérification préliminaire. Elle doit également s'assurer, avec l'aide du Service européen pour l'action extérieure (S.E.A.E.), que les conditions de politique économique liées à l'accord de prêt sont respectées tout au long du cycle de l'assistance macrofinancière de l'Union.

Cela permettrait à la Commission de réduire, de suspendre temporairement ou d'annuler le prêt en cas d'irrégularités ou de fraude⁽³⁵⁶⁾, ou si les besoins du pays partenaire devaient diminuer.

Un exemple en est l'allocation de 20 milliards d'euros pour lutter contre la pandémie dans les pays partenaires non membres de l'U.E. (ce que l'on appelle *Team Europe*⁽³⁵⁷⁾). L'objectif du programme est de combiner les ressources de l'U.E., des États membres et des institutions financières européennes pour aider les pays les plus vulnérables d'Afrique, du Moyen-Orient, d'Asie et du Pacifique, d'Amérique latine et des Caraïbes. Le programme vise à intervenir, à court terme, en répondant à l'urgence sanitaire mondiale et en atténuant les conséquences socio-économiques de la crise ; et, à long terme, en renforçant les infrastructures hydrauliques et les systèmes de santé de ces pays.

Il ressort clairement de ce qui vient d'être dit que la méthode communautaire joue à nouveau⁽³⁵⁸⁾ un rôle – à travers la coopération économique, financière et technique – dans la création d'une zone de prospérité partagée « pour accompagner et prolonger les réalisations de l'Union dans un contexte plus large que ses frontières ».

(355) Décision (UE) n° 2020/701 du Parlement européen et du Conseil, préc. Les conditions politiques et économiques sont contenues dans un accord de prêt (*loan agreement*) entre la Commission et les autorités de chaque pays partenaire. L'accord peut préciser les conditions politiques et institutionnelles (par exemple, le respect de mécanismes démocratiques efficaces, l'efficacité d'un système parlementaire multipartite ou un système de gestion des finances publiques efficace, transparent et responsable) et les conditions économiques (par exemple, la définition de réformes structurelles visant à garantir la solidité du budget de l'État).

(356) Selon l'article 7 de la décision (UE) n° 2020/701, dans le cadre de la lutte contre la fraude, la corruption ou d'autres activités illégales portant atteinte aux intérêts de l'Union, la Commission sera vigilante en collaboration avec l'OLAF, l'Office européen de lutte antifraude. Il y aura également des audits de la Cour des comptes et l'exercice de pouvoirs par le Parquet européen.

(357) En ligne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1621.

(358) Commission Staff Working Document on providing Macro-Financial Assistance to enlargement and neighbourhood partners in the context of the COVID-19 pandemic crisis Accompanying the document Proposal for a Decision of European Parliament and of the Council on providing Macro-Financial Assistance to enlargement and neighbourhood partners in the context of the COVID-19 pandemic crisis, SWD(2020) 63 final, Brussels, 22 avril 2020.

*
* *

L'ensemble des mesures proposées – et en partie déjà approuvées – par l'U.E. pour faire face à la crise sanitaire montre bien les efforts faits par Bruxelles d'adopter une ligne commune, tant en matière de gestion des frontières que d'harmonisation logistique et de mesures monétaires et financières. La désorganisation a sûrement caractérisé l'approche des pays membres à la première phase de la pandémie. Ensuite, l'ampleur des défis a permis une « redécouverte » du principe de subsidiarité, montrant alors que l'approche la plus efficace – aussi en cas de crise – passe par l'activité législative des institutions européennes.

Dès lors, s'il y a une leçon à tirer de la pandémie générée par la COVID-19, c'est probablement que seule une réponse globale et unitaire de la part de l'U.E. pourra faire face à une menace globale, comme l'a été cette crise sanitaire. Sur le plan interne, cela a été démontré par l'impossibilité d'une fermeture réelle et prolongée des frontières, par le besoin de créer des réserves communes d'équipements de protection individuelle, ainsi que par l'harmonisation des efforts logistiques jusqu'à la conception d'instruments financiers d'endettement mutualisé. Sur le plan externe, ceci a été confirmé par le support offert aux pays tiers sous forme de financement ou d'aide directe ou encore de fourniture de vaccins et de matériel médical.

Souvent le souhait d'une intégration accrue est exprimé lors de discours abstraits ou de plans théoriques. En revanche, ce que nous vivons à l'heure actuelle est la preuve tangible du fait que la véritable force réside dans l'unité ou, encore mieux, dans l'Union.

10 – IMPACT DE LA COVID-19 SUR LE MULTILATÉRALISME MILITAIRE

Brigadier général (retraité) Richard Giguère

Expert en résidence, École supérieure d'études internationales, Université Laval.

À l'échelle globale, c'est un véritable combat qui s'est engagé contre la COVID-19. Le vocabulaire martial est d'ailleurs exploité face à l'épidémie. « Guerre », « ennemi », « mobilisation », « pertes au combat » sont des termes qui meublent dorénavant les bulletins de nouvelles et les discours des dirigeants politiques. De tels propos métaphoriques ne peuvent que nous inciter à une réflexion sur les véritables forces armées étatiques, qui sont également appelées à appuyer les autorités civiles dans leurs efforts visant à freiner cette pandémie. Les intérêts vitaux des États étant actuellement menacés par un dangereux virus qui se propage à la grandeur de la planète, il était probable et même propice que le « dernier argument des rois » soit mis à contribution. Étant donné leur haut niveau de préparation, leurs capacités de projection et leurs moyens logistiques et de communication, il tombait sous le sens de faire appel aux forces armées en raison de la gravité de la situation. De ce fait, de nombreux militaires de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ont par exemple été mobilisés en appui aux actions menées par leurs gouvernements respectifs.

À première vue, cette pandémie semblait pouvoir faciliter et encourager le multilatéralisme militaire, les forces armées ne pouvant que s'unir face à ce risque planétaire. Cette souhaitable coopération ne semble cependant pas se réaliser, sous l'impact de facteurs qui seront analysés dans le cadre de cette contribution⁽³⁵⁹⁾.

Dans un premier temps, nous proposerons une perspective de l'expérience militaire face aux risques et menaces biologiques. Une maladie du type coronavirus ne devrait pas en fait surprendre les armées

(359) Certaines idées énoncées dans cette contribution ont initialement été proposées par l'auteur dans un texte paru dans la presse. R. GIGUÈRE, « Les militaires et les périls biologiques », 2020, *La Presse*, www.lapresse.ca/debats/2020-12-02/pandemies/les-militaires-et-les-perils-biologiques.php.

en raison des nombreuses leçons apprises et retenues au travers de siècles d'opérations militaires. Mais la COVID-19 pose tout de même des difficultés particulières qui seront analysées.

La sécuritisation de cette pandémie fera l'objet d'une seconde partie, nous permettant de mieux comprendre les défis posés au multilatéralisme. Nous emprunterons aux champs d'études des sciences sociales, du management et de la psychologie le modèle de la hiérarchie des besoins de Maslow pour nous éclairer à ce sujet.

En finale, nous tracerons un bilan des facteurs en présence, tâchant de poser un regard lucide sur la circonstance et démontrant la nécessité de comprendre la situation en termes stratégiques, en évitant de tomber sous la tyrannie du présent. Le multilatéralisme militaire peut être malmené par la pandémie actuelle, mais il doit être absolument préservé pour nous permettre d'agir de manière efficace et efficiente dans le long terme et dans tout le spectre d'intensité des conflits et le continuum des opérations.

I. – Perspective

Mettant à disposition des intervenants civils des moyens de transport aérien, installant des hôpitaux de campagne, partageant leur expertise médicale ou encore aidant à concevoir des réponses innovantes, les militaires interviennent activement dans les efforts visant à contrer la COVID-19(360). Pareil déploiement militaire fut parfois auparavant observé dans le cas de réactions face à des catastrophes naturelles de grande envergure. Ce qui est différent cette fois, ce sont la nature et l'envergure du défi, une maladie infectieuse à haut risque de transmission qui affecte la planète entière. Plus de cent ans s'étaient écoulés depuis l'émergence d'une telle situation, quand frappa la pandémie causée par la grippe espagnole en 1918.

Les militaires sont pourtant confrontés depuis des temps immémoriaux aux périls biologiques. L'usage et l'exposition à des agents toxiques se confondent avec l'histoire des conflits, passant par exemple des flèches empoisonnées aux fumées d'arsenic et à la contamination des puits d'eau potable. Napoléon ne disait-il pas d'ailleurs préférer un combat sanglant à un marais putride(361) ? Risques et menaces biologiques doivent être différenciés pour une meilleure compréhension des enjeux.

(360) ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD, *Réponse de l'OTAN à la pandémie de COVID-19*, 2020, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/11/pdf/2011-factsheet-COVID-19_fr.pdf.

(361) P. BINDER et H. DELOLME, « Dangers, menaces et risques ; des leçons du passé vers une posture de défense pour l'avenir », *Comptes Rendus Biologies*, 2002, vol. 325, n° 8, pp. 887-896, ISSN 1631-0691, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1631069102014968.

Par souci de brièveté et dans un sens général, définissons les risques comme des dangers, des inconvénients plus ou moins probables auxquels nous pouvons être exposés. Les risques, omniprésents même dans notre vie quotidienne, ne sont pas le fruit d'une intention humaine. Les menaces, quant à elles, seraient le produit d'une préméditation humaine et engloberaient l'intention de nuire, de faire du mal, de contraindre à agir contre son gré⁽³⁶²⁾.

Les risques biologiques envisageables pour les militaires sont nombreux : épidémies, contagions et infections, souvent facilitées par la vie en garnison et l'occupation d'espaces confinés. Rappelons-nous à nouveau l'épidémie de grippe espagnole de 1918 et les exemples récents d'éclosions à bord des porte-avions U.S.S. Theodore Roosevelt et Charles de Gaulle. Ce type de risques est bien connu des militaires, qui, informés par des leçons apprises parfois rudement, imposent en manœuvre une discipline personnelle stricte tout en se conformant aux prescriptions d'experts en médecine préventive afin d'assurer et maintenir la protection de la force.

Les armées peuvent aussi parfois être confrontées à des menaces biologiques, émanant plutôt d'une intention humaine et signalant l'emploi possible d'armes toxiques. Bien que proscrites par une panoplie de traités, ces capacités sont encore bien présentes dans les espaces de bataille contemporains. Amalgamées sous l'acronyme C.B.R.N. (armes chimiques, biologiques, radioactives et nucléaires), ces menaces potentielles font l'objet de doctrines militaires particulières permettant entre autres la poursuite des opérations dans des environnements contaminés par des agents toxiques de tout acabit.

Risques et menaces biologiques donc, les militaires les connaissent. Leurs interventions dans le cadre de la crise actuelle de la COVID-19 font cependant ressortir des éléments d'analyse nouveaux qui méritent réflexion.

II. – Sécuritisation de la crise et hiérarchie des besoins

Le premier cas connu de la maladie nous ramène à un patient atteint en Chine à la mi-novembre 2019. S'ensuit une constante évolution des cas rapportés menant l'Organisation mondiale de la santé à estimer que la COVID-19 pouvait être qualifiée de pandémie le 11 mars

(362) J. BRODEUR, « Le risque et la menace », *Can. J. Crim.*, 2006, vol. 48, n° 3, pp. 491-498, DOI :10.1353/cj.2006.0027. <https://muse.jhu.edu/article/201299/pdf>.

2020(363). Dès le 23 mars 2020, le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies (O.N.U.), António Guterres, a lancé un appel à un cessez-le-feu immédiat partout sur la planète, afin de se concentrer ensemble sur le vrai combat – vaincre la COVID-19. Il a réitéré cet appel en ouverture de la 75^e session de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2020, appelant à ce que le cessez-le-feu mondial devienne une réalité d'ici à la fin de l'année(364).

Il semblait logique qu'une telle pandémie devait être abordée globalement. C'est l'humanité tout entière qui était potentiellement à risque de contracter la maladie. Un risque global exigeant une réponse globale, les vœux d'António Guterres encourageaient donc les pays à s'unir face à cet ennemi commun. Les risques environnementaux, l'accès aux matières premières, les risques géologiques, les enjeux du cyberspace par exemple alimentaient déjà des réflexions, parfois qualifiées d'utopiques, sur l'émergence de ces menaces et risques globaux qui exigeraient à terme une réponse unifiée des États. La présente crise sanitaire allait peut-être constituer cet enjeu vital qui, enfin, forcerait les États à unir leurs efforts pour une même cause, encourageant ainsi un multilatéralisme maximal. Le « chacun pour soi » et les autres thèses réalistes devaient s'estomper face à cette pandémie mondiale, l'heure était grave et exigeait une coopération internationale nécessaire et salvatrice. La suite des événements nous démontre que ces souhaits n'ont cependant pas été exaucés. Les explications réalistes des relations internationales « ont la couenne dure »...

Rapidement, le vocabulaire guerrier fut exploité par les dirigeants politiques. « Nous sommes en guerre », lance le président Macron le 16 mars 2020(365) ; « *WE WILL WIN THIS WAR. When we achieve this victory, we will emerge stronger and more united than ever before!* »(366), pouvons-nous lire dans un gazouillis du président Trump du 28 mars 2020 ; « Alors pour eux [les Canadiens âgés qui nous ont montré le chemin dans le passé], sans hésitation, sans relâche, on doit

(363) ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, Communiqués de presse, 13 février 2021, www.who.int/fr/news.

(364) ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Appel à un cessez-le-feu immédiat, 13 février 2021, www.un.org/fr/globalceasefire.

(365) C. PIETRALUNGA et A. LEMARIÉ, « “Nous sommes en guerre” : face au coronavirus, Emmanuel Macron sonne la “mobilisation générale” », 17 mars 2020, *Le Monde*, www.lemonde.fr/politique/article/2020/03/17/nous-sommes-en-guerre-face-au-coronavirus-emmanuel-macron-sonne-la-mobilisation-generale_6033338_823448.html.

(366) H. STEVENS et S. TAN, « From “It’s Going to Disappear” to “WE WILL WIN THIS WAR” », 31 mars 2020, *The Washington Post*, www.washingtonpost.com/graphics/2020/politics/trump-coronavirus-statements/.

se battre corps et âme pour vaincre cette maladie »(367), affirme le Premier ministre Trudeau dans une vidéo mise en ligne le 12 avril 2020, jour de Pâques. Le ton était donné.

Nous assistons donc à une intéressante démonstration du concept de sécuritisation développé par l'école de Copenhague(368). Cette démarche, teintée par la perspective constructiviste, « met en évidence l'entreprise essentiellement linguistique qui transforme, par le biais de la rhétorique politique, un enjeu donné en problème de sécurité »(369). Un enjeu deviendrait donc sécuritaire par un acte de langage posé par les acteurs au pouvoir. Par leurs discours martiaux, de nombreux dirigeants politiques ont donc déplacé la crise sanitaire du domaine politique vers le domaine de la sécurité, leur permettant de revendiquer des compétences et des pouvoirs particuliers liés à cet enjeu au nom de la sécurité nationale(370).

Assimilée à une guerre dans les discours politiques, la crise sanitaire causée par l'épidémie de la COVID-19 serait donc une menace sécuritaire aux intérêts vitaux et à la survie des États. Ce positionnement a définitivement un impact sur le multilatéralisme. Il est intéressant et éclairant parfois d'utiliser des concepts liés à d'autres champs d'études pour tenter des éléments d'explication de la situation. C'est ce qui nous conduit au modèle de la pyramide de Maslow.

Abraham Harold Maslow (1908-1970) a d'abord été enseignant de psychologie à l'Université du Wisconsin avant de faire un bref séjour en industrie de 1947 à 1949. Il reprend par la suite un poste d'enseignant à la Brandeis University du Massachusetts. Sa théorie repose sur une hiérarchie des besoins individuels (physiologiques, de sécurité, d'appartenance, d'estime et de réalisation de soi). Une fois satisfaits les besoins physiologiques fondamentaux et les besoins sécuritaires, les besoins supérieurs d'amour (l'acceptation par les autres, l'affection), d'estime (le pouvoir, le prestige, la responsabilité) et de réalisation du potentiel peuvent être à leur tour satisfaits(371).

(367) GOUVERNEMENT DU CANADA, « La COVID-19 est le défi de notre génération », 12 avril 2020. <https://pm.gc.ca/fr/videos/2020/04/12/la-covid-19-defi-de-notre-generation>.

(368) B. BUZAN, O. WEAVER et J. DE WILDE, *Security – A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.

(369) T. BALZACQ, *Théories de la sécurité – Les approches critiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016 ; D. DESCHAUX-DUTARD, *Introduction à la sécurité internationale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2018.

(370) D. DESCHAUX-DUTARD, *Introduction à la sécurité internationale*, op. cit.

(371) P. LOUART, « Maslow, Herzberg et les théories du contenu motivationnel », *Les Cahiers de la recherche*, Centre lillois d'analyse et de recherche sur l'évolution des entreprises, UPRESA C.N.R.S. 8020, 2002, www.stephanehaefiger.com/campus/biblio/003/Maslow_et_Herzberg/meheltnm.pdf.

Ce modèle (figure 1) ne fait pas nécessairement l'unanimité, notamment dans les domaines des sciences sociales, du management et de la psychologie. Mais il incite tout de même des réflexions qui peuvent nous éclairer sur notre analyse du multilatéralisme en cette période pandémique.

Figure 1. La pyramide de Maslow(372)



Et si nous appliquions cette hiérarchie des besoins aux États ? Adop-
tons une simple définition du multilatéralisme qui propose un mode
d'action à plus de deux partenaires permettant de penser, discuter,
négocier et agir à plusieurs, ce qui implique le besoin d'appartenir à un
groupe formalisé ou non(373). Le multilatéralisme se situe donc défi-
nitivement aux échelons supérieurs de la pyramide, au niveau minimal
de la sphère des besoins d'appartenance. Cette constatation revien-
drait à dire que les États sont enclins à coopérer bien évidemment si

(372) C. GASPARD, « La pyramide de Maslow », 27 janvier 2020, *Scribbr*, www.scribbr.fr/methodologie/pyramide-de-maslow/.

(373) UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE, ÉCOLE DE POLITIQUE APPLIQUÉE, « Multilatéralisme », 17 février 2021, *Perspective Monde*, <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1689>.

leurs besoins vitaux et de sécurité sont comblés. Le multilatéralisme se déploie, par exemple dans le cadre de l'OTAN, quand les États sont dans la bonne zone de besoins. C'est l'espace propice aux théories des approches libérales et fonctionnalistes de la sécurité internationale. Pouvons-nous poser que l'actuelle crise sanitaire et les discours des dirigeants politiques nous poussent plutôt vers le bas de la pyramide, dans un espace moins propice au multilatéralisme ?

Au niveau étatique, il semble manifeste que les effets de la COVID-19 nous entraînent vers les zones de sécurité et de besoins vitaux. Au moment d'écrire ces lignes, près de 110 millions de personnes dans le monde avaient été infectées par le virus, avec près de 2,5 millions de morts. Cette réalité nous pousse indéniablement vers le bas de notre pyramide. Avant de coopérer, il faut survivre et se sentir en sécurité. Nous pouvons en déduire que la COVID-19 et les discours politiques accompagnant ses ravages se dressent définitivement en obstacles au multilatéralisme et nous précipitent vers les niveaux inférieurs du modèle de Maslow, vers le domaine de la centralité des États et de leurs intérêts, du chacun pour soi, de la rivalité et de la compétition, des concepts de force et de puissance, bref, vers les idées liées aux explications réalistes des relations internationales.

En avril 2020, la compagnie américaine 3M affirmait que l'administration Trump avait exigé qu'elle cesse d'exporter des masques N95 vers le Canada, pourtant l'un des principaux alliés de Washington⁽³⁷⁴⁾. La compétition à laquelle se livrent les États en ce moment pour s'approprier les doses de vaccins nécessaires à leurs populations est un indicateur de cette constatation. Les vaccins deviennent même un levier d'influence pour la poursuite d'intérêts géostratégiques des principales puissances mondiales⁽³⁷⁵⁾. Le projet d'ordre libéral élaboré à la fin de la Seconde Guerre mondiale, déjà mis à mal par les courants isolationnistes, la montée du nationalisme et du populisme, et la réémergence de puissances régionales, serait cette fois ébranlé par une pandémie aux effets dévastateurs qui raniment de vieux réflexes exposés par Thucydide, Machiavel et Hobbes.

(374) G. BÉLAND, « Washington exige qu'une entreprise cesse d'envoyer des masques au Canada », 3 avril 2020, *La Presse*, www.lapresse.ca/international/etats-unis/2020-04-03/washington-exige-qu-une-entreprise-cesse-d-envoyer-des-masques-au-canada.

(375) L. MORRIS *e.a.*, « China and Russia Are Using Coronavirus Vaccines to Expand their Influence. The U.S. Is on the Sidelines », 24 novembre 2020, *The Washington Post*, www.washingtonpost.com/world/vaccine-russia-china-influence/2020/11/23/b93daaca-25e5-11eb-9c4a-0dc6242c4814_story.html.

En appui à ces constatations, Jean-Baptiste Jeangène Vilmer annonce une crise du multilatéralisme⁽³⁷⁶⁾. Il propose que la désagrégation progressive du multilatéralisme serait causée par la montée des tendances autoritaires, nationalistes et populistes, et surtout l'attitude de certains acteurs clés réticents à confier leurs intérêts à des institutions multilatérales, dont les États-Unis – tendance accélérée sous la présidence Trump. Selon le directeur de l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM), « la pandémie n'est qu'une nouvelle accélération, un nouvel assaut sur un multilatéralisme déjà bien affaibli »⁽³⁷⁷⁾.

Même si la possibilité de coopérer militairement existe et a déjà été démontrée, notamment dans le cadre d'opérations multinationales exécutées dans le cadre de l'OTAN ou d'autres coalitions, le climat actuel ne semble pas propice à ce genre d'initiative. Les États seront enclins à coopérer militairement si leurs intérêts vitaux et leurs besoins de sécurité sont garantis. La pandémie pourrait dans la durée poser un obstacle à ces efforts, ce qui ne serait pas sans conséquence.

III. – L'avenir ne doit pas nous échapper

Les contingents militaires réalisent définitivement un travail remarquable et apprécié lorsque déployés en appui aux intervenants civils dans le cadre de la pandémie actuelle. Mais au même titre que d'employer des militaires pour aider à combattre les feux de forêts, leur demander de remplir des sacs de sable pour freiner des inondations ou les mobiliser dans le but d'effectuer des tâches de vigilance, de prévention et de sécurisation du territoire, comme dans le cadre de l'opération Sentinelle en France, recourir à des militaires dans ces missions d'assistance aux autorités civiles devient un exercice de gestion du risque pour les décideurs stratégiques.

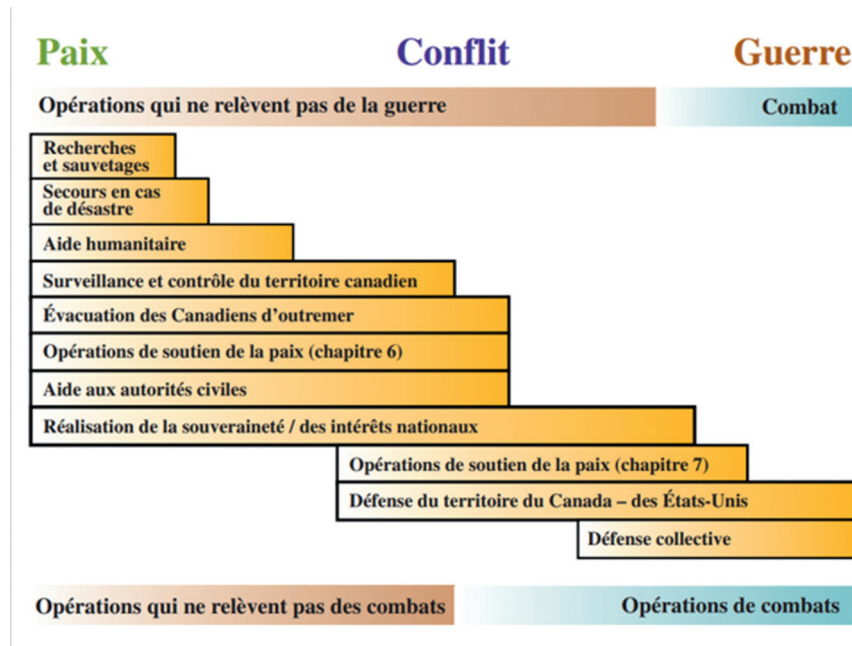
Par leurs rôles, missions et tâches, les militaires doivent être en mesure de couvrir une large gamme d'opérations, des missions de recherche et sauvetage aux combats conventionnels de fer et de feu. Dans le spectre d'intensité des conflits, les stratèges doivent jongler entre les scénarios les plus probables d'emploi de la force militaire, et les scénarios les plus dangereux. La cause peut être juste, mais occupés à des tâches d'assistance aux autorités civiles, les militaires ne

(376) J.-B. JEANGÈNE VILMER, « Il n'y aura pas de monde d'après », *Politique internationale*, 2020, 168, pp. 131-156, www.jbjv.com/Il-n-y-aura-pas-de-monde-d-apres.html.

(377) *Ibid.*

sont pas en train de se préparer aux mandats plus risqués qui pourraient potentiellement leur être confiés. Par exemple, dans le cadre des huit missions aux forces armées prescrites dans la dernière politique de défense du Canada de 2017(378) figurent « prêter assistance aux autorités civiles à la suite de catastrophes ou d'urgences majeures » mais également, dans un registre plus risqué et dangereux, « offrir des forces à l'OTAN et aux coalitions afin de dissuader et de défaire des adversaires, y compris des terroristes, à l'appui de la stabilité mondiale ». Dans le cadre canadien, cette réalité est décrite à la figure 2.

Figure 2. L'éventail des conflits(379)



Les opérations les plus probables pouvant être confiées aux forces armées se situent à la gauche de cette représentation de l'éventail des conflits. Les missions moins probables mais plus dangereuses et vitales pour la survie des États se situent quant à elles à la droite du cadre d'analyse. C'est dans cet espace que se situe la défense collective en

(378) GOUVERNEMENT DU CANADA, « Protection. Sécurité. Engagement. La politique de défense du Canada », 2017, www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/politiques-normes/politique-defense-canada.html.

(379) B. HORN, « La complexité au carré : les opérations dans le futur espace de combat », *Revue militaire canadienne*, 2003, vol. 4, n° 3, www.journal.forces.gc.ca/vo4/no3/command-ordre-fra.asp.

appui à une coalition internationale ou à une potentielle invocation par les pays membres de l'OTAN de l'article 5 du traité de Washington. Cette défense collective s'appuie sur des opérations multinationales compliquées et complexes, exigeant au préalable un entraînement rigoureux et des efforts permanents de consultation et de coopération entre les États membres.

Les défis récents posés au multilatéralisme, accentués par la pandémie de la COVID-19 qui induit un repli planétaire⁽³⁸⁰⁾ et des réactions étatiques de chacun pour soi, mettent en péril cette collaboration si nécessaire aux armées pour obtenir du succès dans le cadre de potentiels engagements multinationaux de haute intensité. Malgré les appels à la trêve mondiale du secrétaire général de l'O.N.U., les risques et menaces à la sécurité internationale existant au début de l'année 2020 ne se sont pas estompés avec la pandémie actuelle. Au contraire, certains acteurs aux intentions malveillantes pourraient justement profiter de cette crise sanitaire pour bouger leurs pions et faire avancer leurs agendas. C'est un fait que la plupart des engagements contemporains se situent dans un cadre de guerres hybrides, « sous le seuil », reflétant la porosité entre la guerre régulière et la guerre irrégulière⁽³⁸¹⁾. Mais qui peut assurer sans l'ombre d'un doute que les guerres de haute intensité sont choses du passé ? Comme l'affirmait le général américain Gordon Sullivan, « *Hope is Not a Method* »⁽³⁸²⁾...

Gérer des crises est une seconde nature pour les militaires. Appelés à servir avant tout, les militaires vont toujours répondre « présents » aux demandes légitimes de leurs gouvernements. Étant cependant conscients du large éventail de risques et menaces auxquels nous sommes confrontés, nous devons nous assurer que les forces armées demeurent en mesure d'intervenir effectivement et efficacement dans le cadre complet du continuum des opérations, des missions les plus bénignes aux engagements les plus intenses et dangereux. Ces missions plus risquées, compliquées, et complexes, s'exécuteraient vraisemblablement sous l'impulsion d'accords et d'ententes de défense collective, affirmations indéniables et culminantes du

(380) AGENCE FRANCE-PRESSE. « COVID-19 : un repli planétaire », 12 mars 2020, *Le Soleil numérique*, www.lesoleil.com/actualite/monde/covid-19-un-repli-planetaire-5b31e3cc0189c83d809dcd-ca0f9dc096.

(381) Un concept en vogue au sein des communautés stratégiques, la notion de guerre hybride a fait l'objet de nombreuses réflexions depuis le milieu des années 2000. E. TENENBAUM, « Le piège de la guerre hybride », *Focus stratégique*, 2015, n° 63.

(382) G. R. SULLIVAN et M. V. HARPER, *Hope is Not a Method: What Business Leaders Can Learn from America's Army*, New York, Times Business, 1996.

multilatéralisme. Ces scénarios, inquiétants certes, mais tout de même possibles, ne doivent pas être évacués des réflexions stratégiques des dirigeants étatiques, qui doivent éviter, malgré l'urgence du moment, d'être obnubilés par la pandémie actuelle. L'avenir à long terme ne doit pas nous échapper.

11 – FACE À LA CRISE DE LA COVID-19, UN MULTILATÉRALISME ABSENT (383) ?

Yves Tiberghien

Yves Tiberghien, Professeur de sciences politiques à U.B.C.
(Université de Colombie-Britannique)

Introduction

La COVID-19 a frappé le système international de plein fouet à la fin de décembre 2019. Le choc pandémique le plus sérieux depuis la grippe espagnole de 1919-1921 a vite engendré une vaste crise économique et sociale sur toute la planète et accéléré les tensions géopolitiques déjà présentes. Dès mars 2020, ce triple choc systémique représentait clairement un des plus graves tests pour le système multilatéral et amenait plusieurs interrogations. Face à une crise planétaire touchant chaque État à travers plusieurs dimensions parallèles, comment les institutions et organisations internationales allaient-elles réagir ? Et comment les principaux États qui contrôlent ces institutions formelles et informelles allaient-ils choisir de faire face à cette crise commune, par exemple en comparaison à leur réponse à la crise financière de 2008-2009 ou la crise de grippe H1N1 de 2009 ?

Ce chapitre offre une évaluation critique de cette réponse. La réaction multilatérale à la crise de la COVID-19 a été fragmentée et inefficace. Au lieu de travailler à une solution commune, certains dirigeants de pays clés ont attisé les flammes de l'incertitude et de la peur en 2020. Tout au long de l'année, la coopération entre les principaux pays a été difficile et les institutions globales ont échoué. Ainsi, le Conseil de sécurité de l'O.N.U. s'est initialement trouvé paralysé et le sommet

(383) Ce chapitre fait partie d'un programme de recherche plus large qui a mené à la publication du livre suivant : Y. TIBERGHIEU, *The East Asian Covid-19 Paradox*, Element Series, Cambridge, Cambridge University Press, 2021 (à paraître). L'auteur remercie le Centre de recherche sur le Japon de U.B.C., le département de sciences politiques de U.B.C. et Sciences-Po Paris pour le soutien reçu pendant cette recherche. L'auteur remercie Raul Restelli (stagiaire Sciences-Po à U.B.C.), Rachael Gurney et Saya Soma (assistantes au Centre de recherche sur le Japon) ainsi que Yoojung Lee pour leur aide à la recherche de grande qualité pendant ce projet. L'argument présenté dans la troisième partie sur le régionalisme en Asie a fait l'objet d'une publication préalable dans la publication *East Asia Forum* (www.eastasiaforum.org/2020/11/16/with-the-us-still-absent-asia-and-europe-double-down-on-multilateralism/).

des dirigeants G7 n'a même pas eu lieu en 2020. Si les réunions du G20 se sont bien tenues sous la présidence de l'Arabie saoudite, elles n'ont engendré que des réponses timides et techniques et non un ralliement international de taille à faire face au défi rencontré. Les initiatives plus ambitieuses ont été bloquées par les grands États. De plus, le retrait des États-Unis de l'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.) au beau milieu de la crise a réduit encore davantage la capacité de réponse collective à la pandémie. Avec l'investiture du président Biden le 20 janvier 2021 et le retour immédiat de Washington à l'O.M.S., les rouages de la coopération ont recommencé à tourner. Mais cela a pris du temps et des changements spectaculaires aux États-Unis, et la coopération internationale reste difficile au printemps 2021.

Les causes principales de cette paralysie des processus de coopération multilatérale au plus haut niveau sont triples. Avant tout, l'opposition de principe de l'administration américaine sous Donald Trump aux institutions internationales et au « globalisme ». Étant donné la centralité des États-Unis au cœur l'ordre mondial international, cette opposition au multilatéralisme émise par le créateur de cet ordre mondial de l'après-guerre représentait une sorte de « baiser de la mort ». Par exemple, l'absence de sommet G7 en 2020 est entièrement due aux décisions de l'administration américaine qui en avait la présidence. Ensuite, l'escalade de tensions multiformes entre Chine et États-Unis et la rupture de toute relation de confiance entre ces deux géants (qui est antérieure à l'irruption de la COVID-19) ont eu un rôle délétère sur le fonctionnement des organisations et sommets internationaux dans tous les domaines. Enfin, l'année 2020 est marquée par la très faible marge de manœuvre politique des dirigeants politiques du monde : la plupart des pays importants se sont trouvés aux prises avec des crises politiques nationales causées par l'augmentation des clivages sociaux et la montée de la colère dans le contexte d'une mondialisation contestée. Ainsi, très peu de chefs d'État du G20 avaient la capacité de voir large et de donner une certaine priorité au bien commun public. Peut-être peut-on juste compter trois États sur vingt au sein du G20 en 2020 : Allemagne, Canada et Japon. Et ces trois États font tous face à une transition politique en 2021.

Cependant, alors même que les grandes puissances paralysaient les instances de coordination au sommet, un certain niveau de coopération et de réponse multilatérale a pu être possible, grâce à trois mécanismes de secours. Premièrement, la bureaucratie des organisations internationales a pu continuer de travailler et de générer des idées et initiatives émanant de leur champ de prérogative acquise ; et certaines

des initiatives lancées par l'O.M.S. ou le Fonds monétaire international (F.M.I.) ont porté leurs fruits. Deuxièmement, un large nombre d'États (ne comprenant pas les États-Unis et la Chine, sauf exceptions, en 2020) et d'organisations internationales ont pu lancer une série d'initiatives minilatérales, c'est-à-dire des coalitions *ad hoc* entre pays décidés à coopérer mais n'étant pas véritablement globales : l'année 2020 a vu une effervescence de contacts (digitaux) multiples et une certaine simplification des protocoles diplomatiques traditionnels. Troisièmement, le régionalisme a pris le relai du multilatéralisme dans son rôle de stabilisation économique et de coopération multilatérale, au moins dans trois régions : l'Europe, l'Afrique et l'Asie de l'Est. Dans ces régions, l'on observe des percées multilatérales importantes en 2020, telles que la coordination continentale des ressources médicales en Afrique, la création d'un mécanisme d'emprunt européen pour secourir les pays en difficulté dans l'Union européenne (U.E.) et la conclusion du Partenariat régional économique global (R.C.E.P.) en Asie.

I. – COVID-19 et crise du multilatéralisme global

Le système multilatéral global a fait défaut en 2020 tant sur le plan de la gestion de la pandémie elle-même que sur les plans économique et géopolitique.

Sur le plan médical, le premier échec est celui du système mondial de prévention des pandémies malgré les multiples avertissements préalables des experts internationaux. M. T. Osterholm (un épidémiologiste reconnu et membre actuel de l'équipe consultative de Biden sur la COVID-19) et M. Olshaker notent avec ironie que les pandémies telles que celle de la COVID-19 finissent toujours par surprendre, alors qu'elles ne devraient pas : « [L]'échec à long terme des gouvernements et des institutions à se préparer à une épidémie de maladie infectieuse ne peut pas être imputé à un manque d'alerte ou à une absence d'options politiques concrètes »(384). Dans son livre de 2018, J. D. Quick nous rappelle que l'origine des pandémies mortelles est bien connue : elles proviennent soit de la jungle (comme dans les cas d'Ebola, du sida, de Zika ou de la COVID), soit des fermes d'élevage intensif (souches de grippe(385)). Par exemple, l'épidémie de H1N1

(384) M. T. OSTERHOLM et M. OLSHAKER, « Chronicle of a Pandemic Foretold: Learning From the COVID-19 Failure—Before the Next Outbreak Arrives », *Foreign Affairs*, 2020, 99:4, p. 10. Traduction par l'auteur.

(385) J. D. QUICK, *The End of Epidemics – The Looming Threat to Humanity and How to Stop It*, New York, St. Martin's Press, 2018.

de 2009 qui a tué près de 600 000 personnes et créé une crise mondiale grave a pris naissance dans des élevages de porcs en Caroline du Nord et a transité par une immense ferme industrielle de 60 000 truies gérée par Smithfield Foods au Mexique. J. D. Quick a également prédit « l'effet de ricochet » de la propagation de la pandémie par les voyages en avion à travers le monde, ainsi que le « comportement d'aversion et la cascade épidémique »(386).

Dans le cas de la COVID-19, la première défaillance a eu lieu en Chine entre début décembre et le 20 janvier : non seulement le système médical a pris du temps à identifier la présence de ce nouveau virus, mais, surtout le gouvernement local de Wuhan a choisi de censurer et de réprimer les experts médicaux qui ont essayé de sonner l'alarme après le 27 décembre 2019. On peut deviner que cette décision de bloquer l'information était motivée par le désir de tenir le congrès politique annuel crucial de Wuhan (du 7 au 11 janvier) et de la province de Hubei (du 12 au 17 janvier) dans un calme politique complet. Mais l'impact de ce retard de mesures de confinement du virus a permis à 5 millions d'habitants de cette ville immense de quitter Wuhan pour les congés annuels du nouvel an chinois. Par ailleurs, la Chine a été trop lente à transmettre les informations requises à l'O.M.S. selon les traités internationaux, même si on peut saluer la rapidité des scientifiques chinois à décoder l'A.D.N. de la COVID-19 et à le diffuser mondialement le 10 janvier sur un site internet ouvert. À partir du 20 janvier, le gouvernement central chinois est entré en jeu et a pris des mesures radicales pour endiguer et finalement vaincre le virus sur le territoire chinois, au prix de sacrifices énormes de la population.

Cependant, deux autres échecs partiels de la gouvernance mondiale de la santé ont eu lieu en dehors de la Chine. Le premier problème tient à l'architecture défaillante de cette gouvernance et à notre faillite dans la préparation globale face aux pandémies.

La seule institution mondiale pour gérer les pandémies est l'O.M.S., basée à Genève, et comptant 194 États membres. Dans notre système international westphalien, ces derniers contrôlent et gèrent collectivement les organisations internationales. En pratique, l'O.M.S. ne peut faire que ce que ses puissants États membres peuvent accepter. Elle dépend de l'accès sur le terrain accordé par les États souverains pour faire son travail, un problème particulièrement saillant lorsqu'il s'agit de la Chine en 2003 (SRAS) ou 2020 (COVID-19). Son budget

(386) *Ibid.*, pp. 80-81.

est dérisoire, compte tenu des tâches de maintien de la santé mondiale : moins de 3 milliards de dollars par an⁽³⁸⁷⁾. Plus de 80 % de son financement est volontaire et plus de 50 % du budget provient de fondations, d'entreprises privées et d'autres acteurs non étatiques⁽³⁸⁸⁾. L'O.M.S. est ainsi ballottée par les priorités variées de ses bailleurs de fonds et très contrainte dans son mandat de base, à savoir la prévention des crises sanitaires. Bill Gates a longtemps averti que l'O.M.S. était sous-financée : « [C]ombien d'avions possède-t-elle : combien d'usines de vaccins ? Nous ne devons pas penser qu'elle va faire des choses qu'il n'a jamais été prévu qu'elle fasse »⁽³⁸⁹⁾. M. T. Osterholm et M. Olshaker affirment que nous ne pouvons pas lutter contre les pandémies sans une approche intégrée « *One Health* » (combinant la santé animale et la santé humaine) et une organisation à réaction rapide du type de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) pour répondre rapidement aux nouvelles crises de maladies infectieuses. Nous sommes fragmentés et mal équipés pour faire face à une urgence virale soudaine.

Dans le cas de la COVID-19, l'O.M.S. n'a utilisé son pouvoir le plus important, celui de déclarer une urgence de santé publique de portée internationale (U.S.P.P.I.), que le 30 janvier, deux jours après la visite de son directeur général, le Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, à Pékin. C'était mieux que pendant la crise du SRAS, mais probablement dix jours trop tard. Ce retard reflète un manque initial de consensus au sein de son Comité d'urgence lors de sa réunion des 22 et 23 janvier⁽³⁹⁰⁾. L'annonce moins importante mais symbolique d'une pandémie mondiale n'a eu lieu que le 11 mars, également bien trop tard.

Le second échec a été un manque de réactivité collective après les annonces chinoises du 20 janvier dans presque le monde entier, à part dans les pays d'Asie de l'Est et de l'Océanie qui étaient presque tous prêts pour une telle pandémie. Les États-Unis, l'Europe et le Canada ont pratiquement attendu la mi-mars pour se mobiliser.

(387) 5,84 milliards de dollars de budget biennal pour les années 2020 et 2021 : O.M.S., « Budget », www.who.int/about/accountability/budget/ (12 avril 2021).

(388) M. PEEL, A. GROSS et C. COOKSON, « WHO Struggles to Prove Itself in the Face of Covid-19 », 12 juillet 2020, *The Financial Times*, www.ft.com/content/c2809c99-594f-4649-968a-0560966c11e0?segmentId=b0d7e653-3467-12ab-c0f0-77e4424cdb4c (12 avril 2021).

(389) M. T. OSTERHOLM et M. OLSHAKER, *Deadliest Enemy – Our War against Killer Germs*, 1^{re} éd., New York, Little, Brown Spark, 2017, p. 312.

(390) R. C. HORTON, *The Covid-19 Catastrophe – What's Gone Wrong and How to Stop It Happening Again*, Cambridge, Polity Press, 2021.

Réponse multilatérale au choc économique global

La réponse multilatérale face à l'énorme crise économique déclenchée par le confinement sanitaire planétaire massif en mars 2020 a été elle aussi très décevante. Elle offre un contraste saisissant avec la très bonne mobilisation et coordination internationale autour du G20 et des institutions internationales lors de la crise financière de 2008-2009.

En mars 2020, la majorité des économies principales du monde ont mis une large partie de leur activité économique en berne, du fait des mesures sanitaires de confinement et de quarantaine. Olivier Blanchard, l'ancien économiste en chef du F.M.I., l'exprime ainsi : « C'est totalement sans précédent. Du jour au lendemain, nous avons forcé une baisse de production de 35 %. Aucun cas antérieur n'existe dans l'histoire avec cette vitesse et cette ampleur »(391). Par exemple, le P.I.B. américain a plongé de 32 % au deuxième trimestre 2020, une baisse historique, suivie d'un rebond de taille similaire au troisième trimestre(392). L'estimation par le F.M.I. du taux de croissance mondiale pour 2020 est passée de +3,2 % en janvier 2020 à -3,5 % en janvier 2021, soit une différence de 6,7 % par rapport à la ligne de tendance(393). Pour certains pays, la perte est supérieure à cela : -7,2 % pour la zone euro, -10,0 % pour le Royaume-Uni et -8,0 % pour l'Inde. Le F.M.I. estimait en octobre 2020 que la perte de production totale pour le monde atteindrait 10 à 11 milliards de dollars en 2020-2021 et 28 milliards de dollars pour la période 2020-2025. Ce sont des chiffres énormes.

Face à cette crise économique historique, les mécanismes de gouvernance globale de haut niveau ont essentiellement été aux abonnés absents, que ce soit le G7 et le G20 ou bien les coordinations bilatérales entre États-Unis et Chine ou États-Unis et Europe. Cet échec a paralysé la capacité de la communauté mondiale à répondre efficacement à la crise. Par exemple, il n'a pas eu d'accord mondial et rapide sur des mesures sanitaires mondiales coordonnées, un contrôle des voyages sur le plan international, l'augmentation des capacités de l'O.M.S., la stabilisation du commerce ou encore une augmentation rapide des

(391) « Economist Olivier Blanchard on Global Economic Effects of COVID-19 », mai 2020, *Intelligence Matters* sur Apple Podcasts, <https://podcasts.apple.com/ca/podcast/intelligence-matters/id1286906615?i=1000473009680> (12 avril 2021).

(392) TRADING ECONOMICS, « United States GDP Growth Rate », <https://tradingeconomics.com/united-states/gdp-growth> (12 avril 2021).

(393) F.M.I., « October World Economic Outlook », janvier 2021, www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021 (12 avril 2021).

ressources financières du F.M.I. Même la course pour trouver et acheter des vaccins a été lancée sur une base nationale et compétitive, sans coordination mondiale initiale.

Cet échec collectif a trois racines principales : l'opposition de l'administration Trump au multilatéralisme (comme le résume son slogan « *America First* »), la rivalité croissante entre les États-Unis et la Chine et la faiblesse politique des principaux leaders du G20 en 2020. En somme, le système mondial n'a pas pu fonctionner à la capacité et à la vitesse maximales requises. Au lieu de cela, la réponse internationale a dû s'appuyer sur des institutions de deuxième niveau, des réseaux plus informels et une coordination régionale.

La réponse internationale a été particulièrement défailante sur la question du soutien aux pays en voie de développement qui ont dû faire face à des besoins budgétaires massifs pour espérer atténuer les pertes d'emplois et la régression économique. Une crise de la dette s'est immédiatement enclenchée et continue de faire rage en 2021.

En particulier, une proposition émanant de grands économistes et anciens dirigeants est parvenue à la table des ministres des Finances du G20, le 15 avril 2020. Cette proposition proposait de laisser le F.M.I. émettre entre 500 et 1 000 milliards de dollars de sa propre monnaie, les droits de tirage spéciaux (D.T.S.), à l'instar des mesures prises en 2008, lorsque 250 milliards de dollars ont été émis. Cet afflux aurait été réparti en fonction des quotas des différents pays ; mais des dirigeants comme Edwin Truman, Gordon Brown et Larry Summers avaient proposé que les pays développés partagent leurs quotas avec les pays en voie de développement. En fin de compte, les États-Unis ont opposé leur veto à cette proposition – officiellement parce que trop peu d'argent irait aux pays en développement, mais aussi parce que le programme ne pouvait pas exclure des pays tels que l'Iran et le Venezuela. En outre, les émissions de D.T.S. ont souvent été liées à des discussions sur les droits de vote au F.M.I. Cette question est très chère à la Chine, laquelle est impatiente de voir sa part de vote actuelle, pour l'instant limitée à 6,2 %, augmenter considérablement et converger vers sa part actuelle de l'économie mondiale (17 %), comme il se doit d'après les statuts du F.M.I. Les États-Unis ont décidé de tout faire pour éviter cette conversation dérangeante.

Finalement, le G20 a approuvé une proposition plus limitée du F.M.I. et de la Banque mondiale de suspendre les paiements du service de la dette des pays les plus pauvres pour l'année 2020. Cette initiative de suspension du service de la dette (I.S.S.D.) a ensuite été prolongée

jusqu'en juin 2021 lors du G20 de novembre. En novembre 2020, l'I.S.S.D. n'avait aidé que 46 pays (sur 73 éligibles) pour un total de 5,7 milliards de dollars (dont 1,9 milliard de dollars couverts par la Chine)(394). L'I.S.S.D. a toutefois engendré une coopération accrue entre la Chine et les créanciers du Club de Paris, ce qui constitue en soi un développement significatif.

Du côté du commerce international, la réponse multilatérale a été marquée par la confusion et la rivalité. Le 11 décembre 2019, l'Organe d'appel de l'O.M.C., l'institution clé du mécanisme de règlement des différends, a cessé de fonctionner, les États-Unis ayant opposé leur veto à la nomination de nouveaux juges depuis 2017. Ainsi, 2020 a été la première année depuis 1995 sans l'organe décisionnel du processus mondial de règlement des différends commerciaux. De plus, en pleine pandémie, le 14 mai, le directeur général de l'O.M.C., Roberto Azevêdo, a brusquement démissionné après avoir exprimé sa frustration face à l'incapacité des États-Unis, de l'U.E., de la Chine et du Japon à coordonner leur réponse à la pandémie de COVID-19(395). Le résultat a été un vide au sommet de cette organisation cruciale au milieu d'une crise mondiale. Une course intense s'est ensuivie avec huit candidats pour le poste. Le 28 octobre, des représentants des 164 membres de l'O.M.C. se sont réunis et ont atteint une écrasante majorité en faveur du Dr Ngozi Okonjo-Iweala, ancien ministre des Finances du Nigeria et dirigeant de GAVI Alliance. Cette dernière a notamment reçu le soutien de l'U.E., du Japon et de la Chine. Les États-Unis ont toutefois opposé leur veto à cette nomination, ajoutant au sentiment de crise dans le système commercial mondial. À son tour, la proposition des États-Unis de faire en sorte que l'Américain Alan Wolff devienne directeur général adjoint à court terme a été opposée par le veto de la Chine, ce qui a conduit à l'absence même d'un chef intérimaire. Au début de 2021, ce problème a atterri sur le bureau du président Biden, lequel a finalement approuvé la nomination de Dr Okonjo-Iweala et débloqué la crise.

En somme, le système multilatéral s'est avéré mal préparé pour l'urgence de la crise de la COVID-19 et les organisations multilatérales existantes se sont trouvées paralysées par les tensions entre les

(394) RIYAD G20, « Leaders' Declaration », novembre 2020, www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-leaders-declaration-1121.html (12 avril 2021). En ce qui concerne le rôle de la Chine, voy. Y. Yü, « How to Assess China's Participation in the G20 Debt Service Suspension Initiative », 7 octobre 2020, *East Asia Forum*, www.eastasiaforum.org/2020/10/07/how-to-assess-chinas-participation-in-the-g20-debt-service-suspension-initiative/ (12 avril 2021).

(395) « W.T.O. Chief Quits Suddenly, Adding to Global Turmoil », 14 mai 2020, *The New York Times* www.nytimes.com/2020/05/14/business/wto-chief-roberto-azevedo.html (12 avril 2021).

États-Unis et la Chine et par l'opposition américaine aux institutions mondiales. La COVID-19 a une fois de plus révélé la position cruciale des États-Unis au cœur de l'ordre international libéral et la nécessité d'une tolérance mutuelle entre les deux grandes puissances si l'humanité veut faire face aux défis mondiaux tels que les pandémies et l'urgence climatique.

II. – Efforts des organisations internationales et essor du minilatéralisme

Finalement, deux moteurs de secours au sein du multilatéralisme ont quelque peu sauvé les meubles. Les hauts fonctionnaires des institutions mondiales ont travaillé dur pour générer des innovations. Même après le retrait américain de l'O.M.S. le 29 mai, face à l'indignation mondiale, cette dernière a poursuivi son travail et fait de son mieux pour partager des informations sur la COVID-19, lancer une enquête sur les origines du virus et jouer un rôle de premier plan dans l'accélération des recherches et de la diffusion des vaccins. L'O.M.S. s'est associée à l'U.E. et à des fondations mondiales pour lancer une nouvelle plateforme multipartite, ACT-Accelerator, définie en ces termes : « [L]ancée fin avril 2020, lors d'un événement co-organisé par le directeur général de l'Organisation mondiale de la santé, le président de la France, le président de la Commission européenne et la Fondation Bill & Melinda Gates, l'ACT-Accelerator rassemble des gouvernements, des organisations de santé, des scientifiques, des entreprises, la société civile et des philanthropes qui ont uni leurs forces pour accélérer jusqu'à la fin de la pandémie »(396). Cette coalition a reçu un nouvel élan lors du Forum de Paris sur la paix en novembre 2020 avec de nouvelles promesses de 500 millions de dollars provenant de la France, de l'U.E., de l'Espagne, de la Fondation Gates et d'autres(397).

Sous l'égide d'ACT-Accelerator, l'alliance COVAX pour les vaccins s'est également développée. C'est un autre partenariat multipartite. Officiellement, « COVAX est codirigée par Gavi, la Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies (CEPI) et l'O.M.S. Son objectif est d'accélérer le développement et la fabrication des vaccins COVID-19 et de garantir un accès juste et équitable pour tous les

(396) O.M.S., « ACT-Accelerator Update », 26 juin 2020, www.who.int/news/item/26-06-2020-act-accelerator-update (12 avril 2021).

(397) PARIS PEACE FORUM, « 3 Days to Bounce Back to a Better Planet: Reviewing the Success of the Third Edition », 25 novembre 2020, <https://parispeaceforum.org/2020/11/25/3-days-to-bounce-back-to-a-better-planet-reviewing-the-success-of-the-third-edition/> (12 avril 2021).

pays du monde »(398). Rapidement, la plupart des pays ont rejoint la coalition COVAX, y compris les pays de l'U.E., le Japon, le Canada, la Chine, l'Inde, la Corée et les pays de l'ANASE(399). Seuls les États-Unis et la Russie sont restés à l'écart en 2020. Mais le président Biden a amené les États-Unis dans l'alliance COVAX par décret le premier jour de sa présidence le 20 janvier 2021.

L'année 2020 a également vu naître un certain nombre d'innovations au niveau transrégional ou « minilatéral » (accords entre un petit nombre de pays et de parties consentantes). Le contexte de la COVID-19 a brisé les obstacles diplomatiques entre pays partageant les mêmes idées et a permis une augmentation sans précédent des contacts directs entre les ministres des Affaires étrangères aux plus hauts niveaux. Le Groupe ministériel de coordination sur la COVID-19 (M.C.G.C.) dirigé par le Canada, aux côtés du Brésil, de la France, de l'Allemagne, de l'Indonésie, de l'Italie, du Mexique, du Maroc, du Pérou, de la république de Corée, de Singapour, de la Turquie et du Royaume-Uni en est un exemple. Le 17 avril, ils ont publié une déclaration commune engageant leurs pays respectifs à maintenir les chaînes d'approvisionnement mondiales essentielles(400).

Un autre exemple est la *Coronavirus Global Response Initiative*, lancée le 24 avril par le Canada, l'Union européenne, la France, l'Allemagne, l'Espagne, la Norvège, le Royaume-Uni, le Japon, l'Arabie saoudite et l'Italie pour accélérer la coopération scientifique mondiale et lever des fonds pour des solutions médicales nouvelles face à la COVID-19. En novembre 2020, cette coalition avait levé 15,9 milliards d'euros(401).

En outre, la France et l'Allemagne ont cogéré la création de l'Alliance pour le multilatéralisme groupant rapidement 48 pays (dont le Canada, le Japon, la Corée et Singapour). Cette coalition s'est réunie (par vidéo) en marge de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2020 afin de réaffirmer l'engagement de tous ces pays en

(398) O.M.S., « COVAX. Working for Global Equitable Access to COVID-19 Vaccines », www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax (12 avril 2021).

(399) GAVI, « 172 Countries & Multiple Candidate Vaccines Engaged in COVID-19 Vaccine Global Access Facility », 4 septembre 2020, www.gavi.org/news/media-room/172-countries-multiple-candidate-vaccines-engaged-covid-19-vaccine-global-access (12 avril 2021).

(400) GLOBAL AFFAIRS CANADA, « Declaration of the Ministerial Coordination Group on COVID-19 on Maintaining Essential Global Links », 17 avril 2020, www.canada.ca/en/global-affairs/news/2020/04/declaration-of-the-ministerial-coordination-group-on-covid19-covid19-on-maintaining-essential-global-links.html (12 avril 2021).

(401) U.E., « Coronavirus Global Response », https://global-response.europa.eu/index_en (12 avril 2021).

faveur de solutions multilatérales pour faire face aux crises climatiques et sanitaires, gouverner la technologie numérique et promouvoir l'égalité des sexes(402).

La crise de la COVID-19 a donc vu apparaître des coalitions multilatérales *ad hoc* innovantes qui ont permis de jouer un rôle de stabilisation mondiale, même si leur portée restait limitée. À la fin de 2020, il était clair que la réponse mondiale pour soutenir les pays en développement touchés par le choc COVID-19 était inadéquate et que le veto américain à des initiatives plus globales était un obstacle quasi incontournable. Bien sûr, la situation changea profondément avec l'arrivée de Joe Biden au pouvoir.

III. – Régionalisme résilient en Europe, Asie et Afrique

Autre fait saillant de la réponse multilatérale à la crise de la COVID-19, on observe une forte innovation et vigueur dans la réponse régionale dans trois régions : Afrique, Europe, et Asie de l'Est.

L'Afrique a connu une réponse collective remarquable. Elle fut coordonnée par son tout nouveau Centre pour le contrôle et la prévention des maladies (C.D.C.) panafricain, créé en 2016. Comme l'expliquait le Dr Salim Abdool Karim, directeur du Centre pour le programme de recherche sur le sida en Afrique du Sud (CAPRISA) et membre du groupe de travail sur les coronavirus du Centre africain pour le contrôle et la prévention des maladies, le C.D.C. pour l'Afrique a réussi à organiser une réponse coordonnée sans précédent à travers tout le continent(403). Ainsi, on peut signaler la création rapide au printemps 2020 d'un groupe de travail COVID-19 et d'une plateforme commune pour coordonner les achats d'équipements de protection individuelle (EPI) en combinant le pouvoir d'achat de tout le continent. Également, le C.D.C. africain a organisé un partenariat pour accélérer les tests COVID-19 et la création d'un fonds pour la COVID-19 au sein l'Union africaine. Le C.D.C. africain a encouragé les dirigeants à s'engager à porter des masques, et cette initiative a été largement suivie. L'Afrique a également profité de son dividende de jeunesse et des niveaux inférieurs de voyages internationaux en comparaison des autres régions.

(402) ALLIANCE FOR MULTILATERALISM, « Agenda », <https://multilateralism.org/agenda/#update-covid19-ministerial-video-conference> (12 avril 2021).

(403) « Global Perspectives on Covid-19 », remarque émise par le Dr Salim Abdool Karim lors de l'événement en ligne accueilli par la Harvard Medical School et MassCPR, comme partie de la Worldwide Week, Harvard, 10 juillet 2020.

Au printemps 2021, l'Afrique se distingue en fait par un nombre plus faible de cas de COVID-19 et de décès causés par la maladie que l'on aurait pu craindre (sauf en Afrique du Sud), bien que cela puisse refléter une sous-estimation des cas.

De son côté, l'Union européenne a également réalisé des progrès majeurs pendant la pandémie après un début très difficile et mouvementé en février-avril. Les scènes d'avions chinois et russes livrant des EPI en Italie et dans d'autres pays européens en avril 2020 contrastaient avec les embargos intra-européens sur le partage mutuel de ces ressources et ont incité les Européens à réagir. Le sens de solidarité communautaire et la réputation de compétence de l'Europe ont beaucoup souffert au cours des premiers mois de la pandémie. L'Europe faisait défaut. Cependant, la dynamique a changé le 18 mai, lorsqu'un sommet franco-allemand a conduit Angela Merkel et Emmanuel Macron à s'engager à créer un programme de relance européen pouvant atteindre 500 milliards d'euros et étant financé par des obligations communes de l'U.E. Ensuite, les 27 dirigeants européens sont parvenus à un accord historique lors du sommet du Conseil de l'U.E. des 17 et 21 juillet (le plus long sommet de l'histoire de l'U.E.) pour créer le mécanisme de relance et de résilience (F.R.R.). Ce fonds de 750 milliards d'euros, financé par des obligations européennes gérées par la Commission européenne (et impliquant également des membres qui ne font pas partie de la zone euro), est un premier historique pour l'Allemagne et l'U.E. Il doit notamment couvrir jusqu'à 390 milliards d'euros de subventions directes aux pays les plus durement touchés par la COVID-19, tels que l'Italie et l'Espagne, tout en favorisant des investissements à long terme dans le domaine du climat et du numérique(404). L'U.E. a dû faire face à des retards à l'automne causés par la Pologne et la Hongrie en raison de leur opposition au langage sur « l'État de droit ». Un compromis a finalement eu lieu le 10 décembre et l'accord a été approuvé par le Conseil de l'U.E.

En Asie, le R.C.E.P. est le grand événement de 2020. Le 15 novembre, toute l'Asie de l'Est et l'Océanie se réunissaient en pleine pandémie pour signer l'accord R.C.E.P. Ce vaste accord commercial regroupe les dix pays de l'ANASE, la Chine, le Japon, la Corée, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, représentant plus de 30 % du P.I.B. mondial. Même si l'Inde décida de ne pas se joindre à ce groupe à ce stade et que les règles du R.C.E.P. sont moins avancées que celles de l'accord de

(404) CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, « A recovery plan for Europe », www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan/ (12 avril 2021).

Partenariat transpacifique global et progressiste (P.T.P.G.P.), la conclusion du R.C.E.P. constitue un événement géoéconomique et géopolitique majeur.

D'abord, le R.C.E.P. marque l'accélération de l'intégration économique régionale en Asie autour du moteur chinois et va à l'encontre de la stratégie Trump d'un découplage général des alliés américains par rapport à la Chine. En substance, l'Asie du Sud-Est, le Japon, la Corée et l'Australie se méfient tous de la Chine en ce moment et ont besoin de diversité dans leurs relations commerciales. Toutefois, ils ne peuvent pas non plus garantir leur propre prospérité économique sans des relations commerciales stabilisées avec la Chine. L'Asie est traversée par des chaînes de valeur globales qui ne cessent de s'intensifier, et tous les pays ont besoin que ces relations soient systématisées et institutionnalisées. Le Viêtnam et d'autres pays de l'ANASE sont récemment devenus des centres de fabrication, mais ce processus s'accompagne d'une augmentation des importations de biens intermédiaires en provenance de Chine.

Ensuite, l'accord R.C.E.P. incorpore le premier accord trilatéral entre la Chine, la Corée et le Japon. Cela indique que les intérêts communs de ces trois pays peuvent l'emporter sur les relations géopolitiques tendues du moment. Pour le Japon en particulier, cet accord marque son pragmatisme diversifié. En effet, le Japon cherche à accompagner sa position de sécurité ferme sur la mer de Chine méridionale et la mer de Chine orientale par une relation économique stabilisée avec la Chine. Après l'achèvement du P.T.P.G.P., du partenariat U.E.-Japon et de l'accord États-Unis-Japon, la finalisation du R.C.E.P. marque l'achèvement du programme commercial du Premier ministre Abe (même si le Japon aurait préféré que l'Inde y adhère). Le Japon ne mettra pas tous ses œufs dans le panier chinois et soutiendra activement le développement de chaînes de valeur alternatives parallèles centrées sur l'Inde et l'Asie du Sud-Est. Mais le Japon doit également stabiliser ses énormes relations économiques avec la Chine. Comme l'ont noté d'innombrables dirigeants du Japon, le découplage de la Chine est impossible et entraînerait un effondrement économique. Le R.C.E.P. apporte des avancées juridiques essentielles aux relations du Japon avec la Chine, notamment un nouveau chapitre sur le commerce électronique, des règles sur les marchés publics et des règles sur les droits de propriété intellectuelle qui vont au-delà des règles de l'O.M.C. Des calculs similaires s'appliquent à la volonté de l'Australie de signer le R.C.E.P. au milieu d'une lutte commerciale acharnée avec la Chine.

Se tenant au milieu de la crise en novembre 2020, et réunissant des grands leaders d'opinion, des diplomates, des hommes d'État, des dirigeants et gouverneurs régionaux, des chefs d'entreprise, la société civile et des universitaires de toute l'Asie, le Forum annuel de Jeju pour la paix et la prospérité en Corée offre un baromètre intéressant des priorités régionales en Asie. Les délibérations du sommet ont clairement renforcé une vision régionale fondée sur le développement durable et le multilatéralisme. Le président Moon Jae-In de Corée a déclaré qu'il mettait l'accent sur les aspirations communes à « l'inclusion et la coexistence ». Lui et d'autres dirigeants de Jeju ont affirmé leur soutien à la coalition du vaccin COVAX dirigée par l'O.M.S. et ses partenaires. Le président Moon a réitéré l'engagement de neutralité nette des émissions d'ici 2050, engagement également pris par le Japon et la Chine (2060). L'ancien Premier ministre de Singapour, Goh Chok Tong, a dénoncé les approches de « jeu à somme nulle » qui peuvent piétiner tous les autres pays de la région, ajoutant : « [T]out le monde devrait dénoncer l'unilatéralisme et prôner le multilatéralisme et l'état de droit ».

Conclusion

La pandémie de COVID-19 a démontré à la fois l'urgence du multilatéralisme et ses limites actuelles en période d'oscillations américaines et de tensions graves entre les deux puissances prééminentes de la planète, les États-Unis et la Chine. En 2020, les mécanismes de mobilisation et coordination entre pays à importance systémique ont échoué du fait de ces fissures profondes. Par contre, la pandémie a vu naître des innovations multilatérales importantes émanant de trois sources : les organisations internationales elles-mêmes, les avancées minilatérales entre États souhaitant avancer et les innovations régionales. Peut-être que la crise de la COVID-19 marque en fait une transition du multilatéralisme vers un système hybride et multiniveau, comprenant différents pôles d'innovation en concurrence les uns avec les autres.

PARTIE II

Indispensable multilatéralisme

**Section I : Au-delà du commerce,
des enjeux globaux
en mal de multilatéralisme**

12 – ENJEUX MIGRATOIRES : L'INÉLUCTABLE RENFORCEMENT DE L'APPROCHE MULTILATÉRALE

Baptiste Jouzier

Chercheur à la Chaire Jean Monnet en intégration européenne de l'Université Laval,
doctorant à l'Université Laval, doctorant contractuel à l'Université Grenoble Alpes.

Face à la crise de la COVID-19, des mesures inédites de fermeture des frontières ont été prises, partout dans le monde, interrogeant l'évolution de l'approche globale des migrations internationales⁽⁴⁰⁵⁾. La directrice de la division migration et santé de l'Organisation internationale pour les migrations (O.I.M.), Jacqueline Weakens, a rappelé que, même dans ce contexte de pandémie, « la mobilité humaine est une réalité », et que « nous devons trouver des solutions au sein même de cette réalité pour que tout le monde soit en sécurité et en bonne santé », insistant sur l'appel de l'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.) à une « réponse internationale coordonnée »⁽⁴⁰⁶⁾. Cet appel à une réponse multilatérale, prenant en considération l'inéluclabilité du phénomène migratoire, paraît, dans une large mesure, s'opposer aux réactions unilatérales et désordonnées des États⁽⁴⁰⁷⁾, et pose la question de l'inévitabilité, encore plus aujourd'hui, d'une approche véritablement multilatérale du phénomène migratoire.

(405) De nombreux webinaires ont ainsi interrogé le « futur » de l'approche des migrations face aux réponses politiques à la crise de la COVID-19. Voy. par exemple : CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, « COVID-19, Global Mobility and International Law », www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/ajil-unbound-by-symposium/covid-19-global-mobility-and-international-law (18 février 2021) ; UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL, « Les midis du Monde d'après », <https://cerium.umontreal.ca/nouvelles-et-evenements/nouvelles/une-nouvelles/news/les-midis-du-monde-dapres-50621/> (18 février 2021) ; Chaire Jean Monnet en intégration européenne de l'Université Laval, « Une approche "par crise" des migrations internationales : la crise de la Covid-19, renforcement ou rupture ? », www.chairejeanmonnet.ulaval.ca/Web20210212 (18 février 2018).

(406) O.I.M., « L'OIM se tient prête à aider sur les aspects de la mobilité de l'épidémie de coronavirus », 31 janvier 2020, www.iom.int/fr/news/loim-se-tient-prete-aider-sur-les-aspects-de-la-mobilite-de-lepidemie-de-coronavirus (18 février 2021).

(407) L'un des meilleurs exemples étant l'organisation de vols charters par les États ayant fermé leurs frontières, face aux manques de travailleurs migrants pour combler les besoins en main-d'œuvre dans le secteur de l'agriculture. Voy. par exemple : « Les cueilleurs marocains au secours des clémentines corses », 14 octobre 2020, *Le Parisien*, www.leparisien.fr/economie/les-cueilleurs-marocains-au-secours-des-clementines-corses-14-10-2020-8402805.php (18 février 2021) ; « Royaume-Uni : Des avions charters affrétés pour faire venir des travailleurs agricoles roumains », 16 avril 2020, *BFM Business*, www.bfmtv.com/economie/royaume-uni-des-avions-charters-affretes-pour-faire-venir-des-travailleurs-agricoles-roumains_AN-202004160232.html (18 février 2021).

Les notions d'unilatéralisme et de multilatéralisme sont avant tout des notions relevant de la discipline des relations internationales(408). Aux fins de cette étude, juridique, nous retiendrons les définitions proposées par André Nollkaemper, dans les *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Nous emploierons la notion d'unilatéralisme comme référant à une « approche individualiste des relations internationales », « les États poursuivant ou devant poursuivre leurs objectifs internationaux individuellement, sans considération pour les autres États »(409). Au contraire, le multilatéralisme renverra à « une approche des relations internationales cherchant la coopération avec les États », « pouvant se manifester dans la diplomatie, la négociation, les conférences et congrès internationaux, la conclusion des traités ou les organisations internationales »(410). Si la notion de multilatéralisme peut renvoyer aux coopérations impliquant seulement quelques États, ou aux coopérations régionales, cette étude sera essentiellement centrée sur les « actions coopératives mondiales ».

La question d'une approche multilatérale du phénomène migratoire est une question ancienne, remontant presque aux origines du droit international public moderne. C'est une question essentielle, au regard de l'importance de ce phénomène, et de sa nature internationale. Que ce soit pour la protection des droits de la personne, ou le maintien de la paix et de la sécurité internationales, la question d'une régulation internationale des flux migratoires, ou du moins d'une coopération poussée des États en la matière, s'est largement posée. Pourtant, au regard notamment du principe de souveraineté, et de l'importance du contrôle migratoire pour la définition de l'État lui-même(411), les efforts multilatéraux ont pendant longtemps été réduits au minimum. C'est depuis quelques années, avec le renforcement de l'enjeu migratoire dans un contexte de globalisation, que l'ébauche d'un véritable multilatéralisme en la matière semble poindre. Ce chapitre se propose d'étudier l'évolution de l'idée multilatérale dans le domaine des migrations internationales, et ses tentatives de réalisation, jusqu'à une dimension prospective sur la possible mise en œuvre d'une « gouvernance mondiale », annoncée. Il vise à démontrer que l'idée d'une

(408) A. NOLLKAEMPER, « Unilateralism/Multilateralism », 2011, *Max Planck Encyclopedias of International Law*, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1682?rsk=00iER1&result=1&prd=MPIL> (18 février 2021), § 6.

(409) *Ibid.*, § 1 (notre traduction).

(410) *Ibid.*, § 4 (notre traduction).

(411) B. JOUZIER, « L'appartenance de la question migratoire au domaine réservé de l'État : une "doctrine de sécurité" amenée à disparaître ? », *Paix et sécurité européenne et internationale*, 2021, 16, à paraître.

coopération multilatérale existe depuis longtemps en la matière, et que sa réalisation serait au moins aussi légitime que la résistance souverainiste traditionnelle des États, qui semble pourtant dominante, aujourd'hui, en droit international.

Sera d'abord présenté le « dilemme fondamental » de l'approche du phénomène migratoire, balançant entre unilatéralisme et multilatéralisme (I), puis la réalisation traditionnellement limitée du multilatéralisme en la matière (II). Finalement, une étude plus actuelle sur l'ébauche d'une véritable approche multilatérale, qui semble se dessiner aujourd'hui, proposera une réflexion sur le futur possible du multilatéralisme en la matière (III).

I. – Unilatéralisme ou multilatéralisme : le dilemme premier de l'approche internationale du phénomène migratoire

La question d'une approche unilatérale ou multilatérale de la gestion des migrations internationales est une question qui remonte en réalité aux origines, ou presque, de la réflexion sur l'appréhension du phénomène migratoire par le droit international, voire aux origines mêmes du droit international public moderne. Dès le xvi^e siècle, Francisco de Vitoria estime que

in the beginning of the world, when all things were held in common, everyone was allowed to visit and travel through any land he wished. This right was clearly not taken away by the division of property (diuisio rerum); it was never the intention of nations to prevent men's free mutual intercourse with one another by this division [nos italiques](412).

Cette affirmation d'une gestion des flux internationaux de personnes par un droit international particulièrement permissif pour les personnes, et contraignant pour les États, est peu à peu remise en question par l'émergence de l'État-nation et de la notion de souveraineté, à partir du milieu du xvii^e siècle(413). L'opposition existant depuis

(412) F. DE VITORIA, « On the American Indians », in F. DE VITORIA, A. PAGDEN et J. LAWRENCE, *Vitoria: Political Writings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, 231, p. 278. Voy. aussi O. DELAS, *Le principe de non-refoulement dans la jurisprudence internationale des droits de l'homme : de la consécration à la contestation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 11-12.

(413) V. CHETAIL, *International Migration Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019 (« In stark contrast to Vitoria and Grotius, subsequent scholars of the Law of Nations insisted on states' discretion to refuse the admission of foreigners. This change of paradigm obviously coincided with the rise of state sovereignty as endorsed in 1648 in the Peace of Westphalia », p. 26) ; O. DELAS, *Le principe de non-refoulement dans la jurisprudence internationale des droits de l'homme : de la consécration à la contestation*, op. cit., pp. 12-14.

lors entre l'approche unilatérale, directement liée à la souveraineté des États, et l'approche multilatérale, qui apparaît indispensable face à l'enjeu migratoire, est parfaitement explicitée par Paul Fauchille, en 1922, dans son *Traité de droit international public*. Pour ce dernier, la problématique de l'admission des étrangers, en droit international public, fait appel à deux principes : d'une part, au « principe de la souveraineté des États envisagé d'une manière absolue » et, d'autre part, au « principe de leur interdépendance, à l'idée de communauté internationale »(414). Si le premier principe appelle un choix discrétionnaire des États,

la solution doit être différente si, repoussant la théorie de la souveraineté absolue des États, on adopte celle de leur interdépendance et de leur solidarité. Celles-ci imposent l'existence d'un commerce international. Or, la pratique d'un tel commerce, qui implique des relations continues, veut que les États ne puissent pas s'isoler les uns des autres en écartant de leur territoire ceux qui lui sont étrangers(415).

La reconnaissance du principe d'interdépendance appellerait une approche multilatérale de la mobilité internationale des personnes, visant *in fine* à « reconnaître aux individus un véritable *droit* à circuler librement de pays à pays »(416). Face aux nombreuses affirmations d'une compétence discrétionnaire des États en la matière(417), bien connues, plusieurs auteurs recommandent au contraire une approche clairement multilatérale.

George Scelle, réfléchissant sur l'émergence de la notion de domaine réservé, étroitement liée à la compétence migratoire des États(418), met en garde sur une approche uniquement unilatérale des questions « de l'immigration et de l'émigration ». Considérant plusieurs domaines traditionnellement attachés au domaine réservé des États, dont celui de la mobilité transfrontière, il estime que, dans ces champs, « les décisions d'ordre gouvernemental, tout en pouvant affecter des situations juridiques de l'ordre interne, affectent *aussi et d'abord l'ordonnance juridique internationale* » (nos italiques)(419). Dès lors, ce sont des domaines « dans lesquels l'*exclusivisme* national conduit [...] à ce

(414) P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, t. I^{er}, première partie, *Paix*, Paris, Rousseau, 1922, p. 889.

(415) *Ibid.*

(416) *Ibid.*

(417) Voy. notamment J. A. R. NAFZIGER, « The General Admission of Aliens under International Law », *A.J.I.L.*, 1983, vol. 77, n° 4, p. 804 ; B. JOUZIER, « L'appartenance de la question migratoire au domaine réservé de l'État : une "doctrine de sécurité" amenée à disparaître ? », *op. cit.*

(418) V. CHETAIL, *International Migration Law*, *op. cit.*, p. 52 ; *ibid.*

(419) G. SCELLE, « Critique du soi-disant domaine de "compétence exclusive" », *R.D.I.L.C.*, 1933, vol. 14, n° 3, p. 365, p. 369.

qu'on appelle aujourd'hui l'autarchie économique et politique »(420). Et George Scelle de conclure, fataliste, « [s]'il ne s'agissait pas là de compétences d'ordre international relevant de l'ordre juridique international, [...] on se demande en quoi pourrait bien consister l'ordre juridique international »(421). Paul Fauchille évoque, quant à lui, le risque, pour la paix et la sécurité internationales, d'une réglementation unilatérale et restrictive de l'immigration individuelle, prenant en compte une dimension géopolitique de la mobilité internationale des personnes. Constatant que « [l]'immigration, reconnue comme un droit individuel, est un sûr moyen d'empêcher les envahissements armés et les conquêtes violentes », il interroge :

[S]i l'immigration individuelle était supprimée, est-ce que, par désespoir de pouvoir nourrir et accroître leur population sur un territoire encombré, les nations prolifiques, confinées, enserrées, étouffées dans les limites étroites d'une terre ingrate, ne songeraient pas à s'emparer par la force des pays voisins plus favorisés par la nature et plus dénués d'habitants ?(422)

Dès 1908, André Jeancourt-Galignani estimait, dans sa thèse de doctorat, que « bien des difficultés pourraient être évitées par de vastes ententes internationales entre pays d'émigration et d'immigration grâce auxquelles il serait établi une réglementation au départ et à l'arrivée des immigrants »(423). Plus tard, en 1927, Louis Varlez, dans son cours resté célèbre sur « Les migrations internationales et leur réglementation », interrogeait :

Puisque l'heure du retour à la liberté des mouvements migratoires n'a pas sonné, il leur semble que par des accords mutuels, bilatéraux ou multilatéraux, les gouvernements pourraient introduire une politique moins nationale, moins réaliste, qui tiendrait mieux compte des opinions adverses et qui en échange d'avantages équivalents assurerait l'exécution à l'étranger de tout ce qu'il y a de réellement bon dans les réglementations nationales. Au fond, les gouvernements contractants n'obtiendraient-ils pas par-là, pour leurs sujets et pour eux-mêmes, des avantages positifs bien plus considérables qu'ils ne peuvent en obtenir par une politique d'odieuses et stériles représailles sur des innocents ?(424)

(420) *Ibid.*

(421) *Ibid.*

(422) P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public, op. cit.*, p. 393. Voy. aussi E. DECAUX, « Les principes fondamentaux et le corpus juridique applicable aux migrations », *Droits fondamentaux*, 2019, n° 17, p. 3.

(423) A. JEANCOURT-GALIGNANI, *L'immigration en droit international*, thèse de doctorat, Université de Paris, 1908, pp. 15-16.

(424) L. VARLEZ, « Les migrations internationales et leur réglementation », *Recueil des cours*, 1927, vol. 5, t. 20, p. 165, p. 316.

Ainsi, si le droit international s'est largement construit autour de la notion de souveraineté des États, et de leur compétence discrétionnaire, en matière de mobilité internationale des personnes, la problématique de l'approche multilatérale s'est posée très tôt, au regard de l'importance de l'enjeu pour la communauté internationale. Quand, en 2012, le politologue Alexander Betts constate que

[...] despite the inherently trans-boundary nature of international migration and the interdependence of states' migration policies, there is no formal or coherent multilateral institutional framework regulating states' responses to international migration(425),

il fait écho à plus d'un siècle – au moins – de réflexions des juristes sur la nécessité d'une approche multilatérale, pour garantir la paix et la sécurité internationales et la protection des individus. Pourtant, face aux résistances étatiques, ces réflexions n'ont amené qu'un développement balbutiant du multilatéralisme en la matière.

II. – Un développement traditionnellement limité du multilatéralisme en matière migratoire

La question d'une approche multilatérale du phénomène migratoire, dans un domaine traditionnellement dominé par le principe de souveraineté des États et de compétence nationale discrétionnaire, a trouvé deux réponses différentes dans le développement moderne du droit international. Ainsi, en matière de protection des droits des migrants (A), un recours au multilatéralisme a assez rapidement vu le jour, avant de fondre dans le cadre multilatéral de la protection internationale des droits de la personne. Au contraire, en ce qui concerne la question de l'admission des migrants (B), le multilatéralisme a été quasi inexistant, avec toutefois l'amorce progressive d'une « conversation globale »(426).

(425) A. BETTS, « Introduction: Global Migration Governance », in A. BETTS (dir.), *Global Migration Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 1, p. 1.

(426) F. CRÉPEAU, « L'émergence d'une conversation globale sur les politiques migratoires. Retour sur un mandat de Rapporteur Spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants (2011-2017) », *Droits fondamentaux*, 2019, n° 17.

A. – UN MULTILATÉRALISME HÉSITANT SUR LA QUESTION
DE LA PROTECTION DES DROITS DES MIGRANTS

Si la question de la protection des réfugiés, ayant amené à des développements conséquents dans l'entre-deux-guerres(427), puis l'après-Seconde Guerre mondiale(428), présente un véritable intérêt pour l'examen du développement d'une approche multilatérale en la matière, cette question ne sera traitée qu'incidemment. Nous nous concentrerons plutôt, ici, sur le « régime général » de protection des étrangers.

La protection des étrangers a rapidement fait l'objet d'une approche multilatérale, à travers notamment l'élaboration de règles relatives à l'exercice de la protection diplomatique et à la responsabilité de l'État d'accueil pour les dommages causés aux non-nationaux. David Weissbrodt relève que la concentration du pouvoir au sein des États-nations, après la paix de Westphalie, « a permis à la protection diplomatique de devenir un moyen effectif pour assurer la protection des citoyens à l'étranger »(429). Dès 1928, la Cour permanente d'arbitrage, dans l'affaire de l'Île de Palmas, estime que la souveraineté territoriale implique « *the obligation to protect within the territory [...] the rights which each State may claim for its nationals in foreign territory* »(430). En 1970, dans la célèbre affaire de la *Barcelona Traction*, la Cour internationale de justice (C.I.J.) réaffirme que « [d]ès lors qu'un État admet sur son territoire des investissements étrangers ou des ressortissants étrangers, personnes physiques ou morales, il est tenu de leur accorder la protection de la loi et assume certaines obligations quant à leur traitement »(431).

Cette question du « traitement » des étrangers a vu s'opposer deux théories : d'une part, celle du traitement national et, d'autre part, celle du traitement international, ou du « standard minimum ». Selon la première théorie, notamment portée par les pays d'Amérique latine face à l'utilisation excessive de la protection diplomatique par les États occidentaux, « l'étranger doit être assimilé au national. Il ne saurait prétendre

(427) Voy. notamment V. CHETAIL, *International Migration Law*, op. cit., p. 57 ; D. S. WEISSBRODT, *The Human Rights of Non-Citizens*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 31.

(428) Convention relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, 189 R.T.N.U. 137 ; Protocole relatif au statut des réfugiés, 31 janvier 1967, 606 R.T.N.U. 267.

(429) D. S. WEISSBRODT, *The Human Rights of Non-Citizens*, op. cit., p. 25 (notre traduction).

(430) *Island of Palmas case (Netherlands, USA)* (1928), *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, 829 (Cour permanente d'arbitrage), p. 839.

(431) *Affaire de la Barcelona Traction Light and Power Company, Limited (nouvelle requête : 1962) (Belgique c. Espagne), deuxième phase*, Rec. C.I.J., 1970, p. 3, § 33.

à plus de droits que le national et c'est seulement en cas d'inégalité de traitement que la responsabilité internationale de l'État peut être engagée »(432). Au contraire, d'après la seconde théorie, dominante, « tout État est tenu d'accorder à l'étranger un standard minimum issu de la coutume universelle et des principes généraux de droit, en deçà duquel il ne peut descendre sans engager sa responsabilité internationale »(433). Dès lors, un standard minimum a peu à peu été consacré en droit international(434). Il paraît possible de parler d'une véritable solution multilatérale, malgré la contestation relative des États d'Amérique latine, notamment caractérisée par la célèbre « Doctrine Calvo »(435).

Cette affirmation devrait néanmoins être nuancée, au regard de certaines dérives dans l'utilisation de ce « standard multilatéral ». André Nollkaemper relève justement que « les approches multilatérales peuvent en réalité être contrôlées par certains États », et que « pour ces États l'approche multilatérale en question peut simplement être de l'unilatéralisme déguisé »(436). En effet le recours au standard minimum international et à la protection diplomatique a pu prendre, dans plusieurs cas, la forme d'un moyen, pour un État puissant, d'imposer sa volonté sur un État moins puissant(437), justifiant d'ailleurs la résistance des États d'Amérique latine. À ce titre, l'exemple le plus évocateur est probablement celui de la guerre des Boers, « justifiée par la Grande-Bretagne en tant qu'intervention qui visait à protéger ses nationaux propriétaires des mines d'or du Witwatersrand »(438). John R. Dugard constate justement, dans son *Premier rapport sur la protection diplomatique*, remis à la Commission du droit international en 2000, que « [l]a protection diplomatique des étrangers a donné lieu à d'énormes abus »(439).

(432) V. CHETAIL, « Droit international des migrations : fondements et limites du multilatéralisme », in H. GHERARI et R. MEHDI, *La société internationale face aux défis migratoires – Colloque des 13 et 14 janvier 2011*, Paris, A. Pedone, 2012, 23, p. 46.

(433) *Ibid.*

(434) Pour une présentation générale succincte, voy. notamment *ibid.*, p. 47, et les nombreuses sources citées par l'auteur. Pour une présentation précise des règles en matière de protection contre l'expulsion, voy. O. DELAS, « On the American Indians », *op. cit.*, pp. 16-19.

(435) Voy. par exemple D. S. WEISSBRODT, *The Human Rights of Non-Citizens*, *op. cit.*, p. 26 ; J.-F. FLAUS, « L'étranger, entre souveraineté nationale et droits de l'homme : les principes en droit international », in J.-Y. CARLIER (dir.), *L'étranger face au droit – XX^{es} journées d'études juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 45, p. 61.

(436) A. NOLLKAEMPER, « Unilateralism/Multilateralism », *op. cit.*, § 9 (notre traduction).

(437) Voy. notamment D. S. WEISSBRODT, *The Human Rights of Non-Citizens*, *op. cit.*, p. 26 ; V. CHETAIL, « Droit international des migrations : fondements et limites du multilatéralisme », *op. cit.*, p. 46.

(438) J. R. DUGARD, *Premier rapport sur la protection diplomatique*, Doc. off. CDI NU, 52^e sess., Doc NU A/CN.4/506 (2000), § 14.

(439) *Ibid.*

Ce mécanisme multilatéral de protection des étrangers va peu à peu être absorbé par le régime international général de protection des droits de la personne(440). La C.I.J. constate ainsi, en 2007, que « le champ d'application *ratione materiae* de la protection diplomatique, à l'origine limité aux violations alléguées du standard minimum de traitement des étrangers, s'est étendu par la suite pour inclure notamment les droits de l'homme internationalement garantis »(441). Sans présenter ici ce cadre bien connu(442), il est possible de rappeler que le cadre international de protection des droits de la personne s'applique en principe à tout être humain, et donc aux étrangers(443). Cet exercice multilatéral demeure cependant largement critiquable

(440) V. CHETAIL, « Migration, droits de l'homme et souveraineté : le droit international dans tous ses états », in V. CHETAIL (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'homme : le droit international en question*, vol. II, Bruxelles, Bruylant, 2007, 13, p. 55 ; V. CHETAIL, « Droit international des migrations : fondements et limites du multilatéralisme », *op. cit.*, pp. 47-48 ; B. JOUZIER, « Domaine réservé des États, migrations internationales et droit international : l'impossible équation ? » dans Emmanuel Decaux, Mulry Mondélice et Jean du Bois de Gaudusson, *Les migrations internationales. Enjeux et perspectives [titre provisoire, publication 2021]*.

(441) *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, exceptions préliminaires, *Rec. C.I.J.*, 2007, p. 582, § 39.

(442) Rassemblent notamment les neuf traités suivant : Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3 ; Convention relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, 189 R.T.N.U. 137 (entrée en vigueur : 22 avril 1954) ; Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, 20 décembre 2006, 2716 R.T.N.U. 3 (entrée en vigueur : 23 décembre 2010) ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 7 janvier 1966 (entrée en vigueur : 4 janvier 1969) ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 18 décembre 1990, 2220 R.T.N.U. 3 (entrée en vigueur : 1^{er} juillet 2003) ; Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, 1577 R.T.N.U. 3 (entrée en vigueur : 2 septembre 1990) ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, 13 décembre 2006, 2515 R.T.N.U. 3 (entrée en vigueur : 3 mai 2008) [C.R.P.D.] ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 18 décembre 1979, 1249 R.T.N.U. 1 (entrée en vigueur : 3 septembre 1981). Pour une présentation détaillée des droits de la personne reconnue aux migrants, voy. notamment D. S. WEISSBRODT, *The Human Rights of Non-Citizens*, *op. cit.*, pp. 183-193 ; E. GUILD, St. GRANT et C. A. GROENENDIJK (dir.), *Human Rights of Migrants in the 21st Century*, Londres, Routledge, Taylor & Francis Group, 2018, p. 86 ; B. JOUZIER, « Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », *La revue des droits de l'homme*, 2020, n° 17, <https://journals.openedition.org/revdh/7681>, p. 24, et notamment les notes de bas de page 81 et 82 [B. JOUZIER, « Pacte mondial »].

(443) Voy. notamment *Protection des migrants*, Rés AG 59/194, Doc. off. AG NU, 59^e sess., supp n° 49, Doc NU A/RES/59/194 (2004), § 3 ; *Protection des migrants*, Rés AG 54/166, Doc. off. AG NU, 54^e sess., supp n° 49, Doc NU A/RES/54/166 (2000), § 1. Voy. aussi, pour des exemples particuliers, Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 15 : Situation des étrangers au regard du Pacte*, Doc. off. CDH NU, 27^e sess., Doc NU RI/GEN/1/Rev1 (1986) 21, UN Doc HRI/GEN/1/Rev1, § 2 ; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Recommandation générale XXX concernant la discrimination contre les non-ressortissants*, Doc. off. CERD NU, 64^e sess., Doc NU CERD/C/64/Misc11/rev3 (2004), § 4. Sur cette question, voy. notamment B. JOUZIER, « Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », *op. cit.*, pp. 19-24.

au regard de la protection des migrants, son effectivité demeurant limitée, notamment au regard des résistances étatiques(444). À côté de ce cadre général multilatéral, encore défailant dans son application aux migrants, il est possible de relever des exercices plus aboutis, mais plus limités dans leur portée. C'est notamment le cas de la protection des réfugiés, des travailleurs migrants et des personnes victimes de traite. S'il n'est pas possible de présenter, ici, le détail de ces cadres(445), il faut noter un manque d'effectivité général du fait du caractère « éclaté » de ces protections, celles-ci ne touchant que certaines catégories de migrants.

Que ce soit à travers le standard minimum international ou le régime général de protection des droits de la personne et les régimes spécifiques de protection de certains migrants, la communauté internationale a largement recouru au multilatéralisme en ce qui concerne la protection des migrants. Cependant, que ce soit à cause d'une instrumentalisation unilatérale ou d'un manque d'effectivité criant, ces exercices multilatéraux sont demeurés largement hésitants, et une majorité d'auteurs appelait à une nouvelle approche en la matière(446).

B. – UN MULTILATÉRALISME PRESQUE INEXISTANT SUR LA QUESTION DE L'ADMISSION DES MIGRANTS

Tout comme la question de la protection des non-nationaux, celle de l'admission des migrants est une question importante pour la paix et la sécurité internationales. À ce titre, les réflexions sur la nécessité d'une approche multilatérale ont été nombreuses au cours de l'histoire. Pourtant, le principe de souveraineté et la notion de domaine réservé ont longtemps été omniprésents en la matière,

(444) Voy. notamment V. CHETAU, « Droit international des migrations : fondements et limites du multilatéralisme », *op. cit.*, pp. 130-131 ; M. CHEMILLER-GENDREAU, « Un régime juridique pour l'immigration clandestine », in V. CHETAU (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'homme : le droit international en question*, *op. cit.*, 319, p. 325 ; B. JOUZIER, « Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », *op. cit.*, pp. 29-36.

(445) Pour une présentation détaillée, voy. notamment : V. CHETAU, *International Migration Law*, *op. cit.*, pp. 166-279 ; D. S. WEISSBRODT, *The Human Rights of Non-Citizens*, *op. cit.*, pp. 152-217.

(446) Voy. par exemple M. W. DOYLE, « The Model International Mobility Convention », *Colum. J. Transnat'l L.*, 2018, vol. 56, n° 2, p. 219 ; O. DE FROUVILLE, « Les instruments universels de protection : quelle effectivité ? », in H. GHERARI et R. MEHDI, *La société internationale face aux défis migratoires : Colloque des 13 et 14 janvier 2011*, *op. cit.*, 93, pp. 111-15.

empêchant tout développement d'une approche collective(447). Le droit international demeure largement sourd à cette question(448), Vincent Chetail parlant même du « principal point de fuite » du droit international des migrations(449). Encore, il est possible de constater un nombre réduit d'accords internationaux en la matière(450). Ce constat doit toutefois être nuancé par l'existence de nombreux accords régionaux, dont le plus fameux exemple est la liberté de circulation des travailleurs en vigueur dans l'Union européenne(451). Pour autant, au niveau global, aucun véritable mécanisme multilatéral n'a existé en la matière, jusqu'au tournant du XXI^e siècle.

Le phénomène de la globalisation et l'intensification du phénomène migratoire ont peu à peu renforcé l'enjeu migratoire(452), et entraîné un recours progressif à une forme très édulcorée de multilatéralisme. L'ancien rapporteur des Nations unies pour les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, évoque la simple « amorce d'une conversation globale »(453), alors que Catherine Wihtol de Wenden titre « le

(447) Voy. par exemple B. JOUZIER, « Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », *op. cit.*, p. 90 ; N. R. MICINSKI et T. G. WEISS, « Global Migration Governance: Beyond Coordination and Crises », in G. Z. CAPALDO (dir.), *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2017*, New York, Oxford University Press, 2018, 175, p. 181 ; G. S. GOODWIN-GILL, « Migrant Rights and “Managed Migration” », in V. CHETAIL (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'homme : le droit international en question*, *op. cit.*, 161, p. 164 ; S. F. MARTIN, « International Cooperation on Migration and the UN System », in R. KOSLOWSKI (dir.), *Global Mobility Regimes*, New York, Palgrave Macmillan, 2011, 29, p. 29.

(448) J.-F. FLAUSS, « L'étranger, entre souveraineté nationale et droits de l'homme : les principes en droit international », *op. cit.*, p. 47.

(449) V. CHETAIL, « Droit international des migrations : fondements et limites du multilatéralisme », *op. cit.*, p. 54.

(450) J. P. TRACHTMAN, « Is Migration a Coherent Field of International Law? The Example of Labour Migration », *A.J.I.L. Unbound*, 2017, vol. 111, p. 481.

(451) Il est notamment possible de mentionner : U.E., Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, *JO*, L 141/1, [2011] ; U.E., Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, *JO*, L 158/77, [2004]. Pour une brève évocation des principaux accords régionaux, voy. *ibid.*, p. 55.

(452) Voy. par exemple C. WIHTOL DE WENDEN, *Migrations – Une nouvelle donne*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2016 (« Les migrations internationales sont devenues, au tournant de ce siècle, un phénomène de dimension globale, de nature à entraîner l'érosion du cadre étatique et à inscrire la question migratoire parmi les grands enjeux stratégiques mondiaux », p. 11) ; B. BADIE *e.a.*, *Pour un autre regard sur les migrations – Construire une gouvernance mondiale*, Paris, La Découverte, 2008, p. 13.

(453) F. CRÉPEAU, « L'émergence d'une conversation globale sur les politiques migratoires. Retour sur un mandat de Rapporteur Spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants (2011-2017) », *op. cit.*

multilatéralisme, une lente prise de conscience »(454), témoins d'une évolution lente et laborieuse. Sans présenter le détail de ce difficile éveil au multilatéralisme(455), il paraît nécessaire d'évoquer quelques faits marquants. Dès 1994, « un consensus pour la gouvernance globale des migrations se dessine avec la conférence du Caire sur la population et le développement » : « [L]'idée se fait jour qu'il faudrait appliquer des principes de règles internationales à la migration »(456). Le chapitre X du *Programme d'action* de la conférence du Caire sur la population et le développement est ainsi consacré aux migrations internationales(457). Se mettent peu à peu en place plusieurs instances de coopération internationale informelle sur la question des migrations. Il est possible de citer, dans le cadre onusien, les deux dialogues de haut niveau sur les migrations internationales et le développement(458), tenus en 2006 et en 2013, qui ont eu le mérite d'amener les États à discuter de la question migratoire, montrant « qu'un débat constructif et qu'une concertation mondiale sur ces sujets était possible »(459). Le premier dialogue de haut niveau a permis la création du Forum mondial sur la migration et le développement (F.M.M.D.(460)), se tenant hors du cadre onusien. Processus « multilatéral, réunissant autour de la même table des pays d'origine, de transit et de destination des migrants »(461), le F.M.M.D. est un « processus informel, non contraignant et volontaire piloté par les gouvernements, ouvert à tous les États Membres et observateurs des Nations unies », visant à « traiter, d'une manière transparente, les aspects multidimensionnels, les opportunités et les défis de la migra-

(454) C. WIHTOL DE WENDEN, « La gouvernance mondiale des migrations : un processus cosmopolitique ? », in O. DE FROUVILLE (dir.), *Le cosmopolitisme juridique*, Paris, Éditions A. Pedone, 2015, 377, p. 377.

(455) Pour une présentation détaillée, voy. A. CASTRO, *La gouvernance des migrations : de la gestion migratoire à la protection des migrants*, thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, 2014, pp. 62-70. Voy. aussi *ibid.*, pp. 377-385 ; F. CRÉPEAU, « L'émergence d'une conversation globale sur les politiques migratoires. Retour sur un mandat de Rapporteur Spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants (2011-2017) », *op. cit.*, p. 46.

(456) C. WIHTOL DE WENDEN, « La gouvernance mondiale des migrations : un processus cosmopolitique ? », *op. cit.*

(457) *Programme d'action de la conférence internationale sur la population et le développement*, Doc. off. CIPD, 1994, Doc NU A/CONF.171/13/Rev.1, pp. 66-74.

(458) Résumé du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement, Rés AG 61/515, Doc. off. AG NU, 61^e sess., Doc NU A/RES/61/515 (2006) ; Déclaration du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement, Rés AG 68/4, Doc. off. AG NU, 68^e sess., Doc NU A/RES/68/4 (2013).

(459) C. WIHTOL DE WENDEN, « La gouvernance mondiale des migrations : un processus cosmopolitique ? », *op. cit.*, p. 378.

(460) O.I.M., « Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) », www.iom.int/fr/forum-mondial-sur-la-migration-et-le-developpement-fmmd (18 février 2021).

(461) C. WIHTOL DE WENDEN, « La gouvernance mondiale des migrations : un processus cosmopolitique ? », *op. cit.*, pp. 378-379.

tion internationale ainsi que ses liens avec le développement »(462). Ainsi ont pu émerger, difficilement, les premiers instruments de coopération multilatérale en matière migratoire. Cependant, ces instruments, relativement faibles, ont fait l'objet de nombreuses critiques. La première critique est celle de « l'éclatement » et de l'incohérence des diverses instances de dialogues multilatéraux(463), Vincent Chetail évoquant justement une « architecture déconstructiviste »(464). La deuxième critique, fondamentale, est celle de processus largement informels, et non transparents(465). Dès lors, les États du Nord global ont pu amener leur propre agenda dans ces discussions, centrant ces premiers éléments de coopération multilatérale sur une approche sécuritaire des migrations, au détriment des intérêts des pays du Sud global. La question d'une évolution des politiques nationales relatives à l'admission des migrants est demeurée taboue, les F.M.M.D. prenant plutôt la forme d'« échanges de bonnes pratiques » en matière de lutte contre l'immigration illégale(466).

Une rapide étude du cadre institutionnel relatif à la migration internationale révèle les mêmes faiblesses du multilatéralisme. Sans présenter les détails de ce cadre(467), il est possible de constater, à l'instar de Mélanie Dubuy, un « tissu institutionnel déchiré », « empêch[ant] l'établissement d'une perspective globale, holistique, de la migration qui permettrait de dépasser la mesure cardinale de la souveraineté »(468). Coexistent les compétences souvent concurrentes de l'O.I.M., du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (H.C.R.) et de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.), évidemment, mais également les compétences moins

(462) O.I.M., « Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) », *op. cit.*

(463) Voy. notamment V. CHETAIL, « The Architecture of International Migration Law: A Deconstructivist Design of Complexity and Contradiction », *A.J.I.L. Unbound*, 2017, vol. 111, pp. 18, 23 ; B. JOUZIER, « Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », *op. cit.*, pp. 95-96. Il est en effet possible de mentionner à côté des dialogues de haut niveau et du F.M.M.D. l'existence du Dialogue international sur les migrations et des processus consultatifs régionaux.

(464) V. CHETAIL, « The Architecture of International Migration Law: A Deconstructivist Design of Complexity and Contradiction », *op. cit.*

(465) Voy. notamment *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants*, Doc. off. AG NU, 68^e sess., Doc NU A/68/283 (2013), § 93.

(466) Voy. par exemple *ibid.*, § 52.

(467) Pour une présentation assez complète, voy. notamment A. CASTRO, *La gouvernance des migrations : de la gestion migratoire à la protection des migrants*, *op. cit.*, pp. 71-85 ; V. CHETAIL, *International Migration Law*, *op. cit.*, pp. 360-368.

(468) M. DUBUY, « À propos de l'émergence d'un nouvel ordre migratoire mondial. Aspects récents », in S.F.D.I., *L'État dans la mondialisation. Colloque de Nancy*, Paris, Éditions A. Pedone, 2013, 345, p. 359. Voy. aussi B. JOUZIER, « Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », *op. cit.*, pp. 94-95.

directes de la Banque mondiale, du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), de l'O.M.S., de l'Organisation maritime internationale (O.M.I.), de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.), etc.(469) En l'absence de hiérarchie et de rationalisation de l'approche institutionnelle du phénomène migratoire, il paraît possible d'évoquer un « paysage institutionnel fragmenté et inefficace »(470).

L'amorce d'une approche multilatérale du phénomène migratoire international a pris deux formes différentes. Concernant la protection des droits des migrants, un certain multilatéralisme, bien que déficient à de nombreux égards, a rapidement vu le jour. Au contraire, concernant la régulation des flux de personnes, un unilatéralisme presque total a été maintenu dans la réflexion sur les règles relatives à l'admission des étrangers, à l'exception de plusieurs régimes régionaux aboutis. Cette distinction stricte est cependant un leurre, car en l'absence d'approche multilatérale globale du phénomène migratoire, la protection des droits des migrants n'est pas réalisée, ne serait-ce que lors du voyage migratoire(471).

III. – Une nécessaire évolution : l'ébauche de la « nouvelle gouvernance »

La pression toujours croissante du phénomène migratoire a révélé l'impossibilité, pour les États, de continuer à défendre une approche uniquement unilatérale(472). La « crise des migrants », connue par l'Union européenne, qui s'analyse en réalité plus comme

(469) Voy. par exemple *ibid.* ; A. BETTS, « Introduction: Global Migration Governance », *op. cit.*, p. 16 ; B. BADIE *e.a.*, *Pour un autre regard sur les migrations*, *op. cit.*, p. 58.

(470) B. BADIE *e.a.*, *Pour un autre regard sur les migrations*, *op. cit.*, p. 53.

(471) Voy., par exemple, concernant les effets délétères des politiques migratoires unilatérales sécuritaires : H. CRAWLEY et N. SIGONA, « European Policy is Driving Refugees To More Dangerous Routes Across the Med », 29 mars 2016, *The Conversation*, <https://theconversation.com/european-policy-is-driving-refugees-to-more-dangerous-routes-across-the-med-56625> (18 février 2021) ; L. IMBERT et K. PARROT, « La "crise migratoire" fantasmée ou l'échec programmé de la forteresse Europe », *Revue des juristes de Science Po*, 2016, n° 12, p. 49.

(472) Voy. notamment A. GAZEAU-SECRET, « Préface », in B. BADIE *e.a.*, *Pour un autre regard sur les migrations*, *op. cit.*, 5, p. 5. Mélanie Dubuy va jusqu'à parler d'une « attitude schizo-phrénique des États », ces derniers « reconnaissant d'un côté la nécessité de traiter la question migratoire comme une question globale mais refusant d'un autre côté de se donner les moyens à hauteur de ces ambitions » : M. DUBUY, « À propos de l'émergence d'un nouvel ordre migratoire mondial. Aspects récents », *op. cit.*, p. 360.

une crise des politiques européennes(473), a amené les États à engager un véritable processus multilatéral (A). Cette évolution en est cependant encore à ses balbutiements, et les défis à relever pour la mise en place d'un véritable multilatéralisme en la matière sont nombreux (B).

A. – L'AMORCE D'UNE VÉRITABLE APPROCHE MULTILATÉRALE
FACE À DES ENJEUX GRANDISSANTS

Le phénomène migratoire revêt aujourd'hui une importance considérable, incontournable pour les États. Alors qu'il y avait, en 2015, 244 millions de migrants internationaux dans le monde, représentant 3,3 % de la population mondiale(474), ce chiffre pourrait atteindre 405 millions en 2050(475), soit 4,4 % de la population mondiale(476), selon l'O.I.M. À côté de l'importance quantitative du phénomène, il faut constater que « les paramètres de la migration, qui appartiennent totalement à la mondialité (c'est-à-dire au résultat des interdépendances globales), ne sont que très peu sensibles aux politiques d'État et à leurs sinuosités, qu'il s'agisse des États d'origine, des États d'accueil ou des États de transit »(477). Cette réalité est parfaitement explicitée par les résultats du dernier rapport du PNUD, intitulé *Au-delà des barrières : voix des migrants africains irréguliers en Europe*. Un sondage interrogeant des migrants africains ayant migré illégalement vers l'Europe relève ainsi que 93 % des migrants ont été confrontés à des dangers au cours de leur voyage, et que seulement 56 % s'attendaient à de tels périls. Pourtant, seuls 2 % des migrants interrogés ont affirmé qu'ils auraient renoncé au départ s'ils avaient eu connaissance de ces dangers(478). Ces chiffres révèlent le peu d'influence des politiques

(473) Voy. par exemple J. AUVERT-FINCK et A.-S. MILLET-DEVALLE (dir.), *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ? Colloque, Nice, 9-10 juin 2016*, Paris, Éditions A. Pedone, 2017 ; K. AKO-KA, « Crise des réfugiés, ou des politiques d'asile ? », 2016, *La vie des idées*, <https://lavedesidees.fr/Crise-des-refugies-ou-des-politiques-d-asile.html> (18 février 2021).

(474) O.I.M., *État de la migration dans le monde 2018*, 2018, p. 2, <https://publications.iom.int/fr/books/etat-de-la-migration-dans-le-monde-2018> (18 février 2021).

(475) *Ibid.*

(476) Calcul effectué par Richard Bedford, d'après les projections de la Division de la population des Nations unies : R. BEDFORD, « Contemporary Patterns of International Migration », in B. OPESKIN, R. PERRUCHOU et J. REDPATH-CROSS (dir.), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 17, p. 28.

(477) B. BADIE e.a., *Pour un autre regard sur les migrations*, op. cit., p. 16.

(478) PNUD, *Au-delà des barrières : voix des migrants africains irréguliers en Europe*, 2019, p. 50, www.undp.org/content/undp/fr/home/librarypage/democratic-governance/ScalingFences.html (18 février 2021).

sécuritaires européennes en matière de réduction de l'immigration, si ce n'est une influence délétère sur la sécurité des migrants. Dès lors, le désengagement des États en la matière, manifesté par le refus d'une approche véritablement multilatérale, a peu à peu conduit des acteurs privés, voire illégaux, à s'approprier une certaine part de la régulation du phénomène migratoire(479), mettant en péril la souveraineté des États en la matière(480).

En réponse à cette déficience toujours plus criante de l'approche unilatérale, notamment exemplifiée par les errances de l'approche sécuritaire européenne(481), la communauté internationale a placé, en 2016, la première pierre d'une véritable construction multilatérale en matière de migrations internationales, par l'adoption de la déclaration de New York(482). Les 193 États des Nations unies ont reconnu que « [l]es déplacements massifs de réfugiés et de migrants ont des ramifications politiques, économiques, sociales, développementales et humanitaires et des ramifications en matière de droits de l'homme qui ne connaissent pas de frontières » et qu'« [i]l s'agit d'un phénomène mondial appelant des approches et des solutions mondiales »(483). La déclaration prévoyait notamment l'adoption de deux pactes mondiaux, l'un sur les réfugiés, l'autre sur les migrants. Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, dit « pacte de Marrakech », a finalement été adopté en décembre 2018(484), suite à un long processus de négociation, particulièrement inclusif(485). Si le Pacte ne sera pas étudié ici en détail(486), son importance pour l'approche multilatérale du phé-

(479) Voy. notamment B. BADIE *e.a.*, *Pour un autre regard sur les migrations*, *op. cit.*, pp. 10, 17-18, 76 et 84.

(480) Voy. notamment *Rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants*, Doc. off. AG NU, 71^e sess., Doc NU A/71/285 (2016), § 111 ; *Rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants*, § 91.

(481) J. AUVRET-FINCK et A.-S. MILLET-DEVALLE (dir.), *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, *op. cit.*

(482) Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, Rés. AG 71/1, Doc. off. AG NU, 71^e sess., Doc NU A/RES/71/1 (2016).

(483) *Ibid.*, § 7.

(484) Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, Rés. AG 73/195, Doc. off. AG NU, 73^e sess., Doc NU A/RES/73/195 (2018).

(485) Modalités des négociations intergouvernementales sur le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, Rés. AG 71/280, Doc. off. AG NU, 71^e sess., Doc NU A/RES/71/280 (2017) ; B. JOUZIER, « Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », *op. cit.*, pp. 107-108.

(486) Pour une présentation détaillée, voy. B. JOUZIER, « Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », *op. cit.*

nomène migratoire international ne doit pas être sous-estimée(487). Le pacte de Marrakech prend la forme du *soft law*, et n'est donc pas juridiquement contraignant. Pour autant, c'est le premier instrument juridique international traitant la question de la mobilité internationale des personnes dans sa globalité, dépassant les approches fragmentées traditionnelles et de nombreuses réticences étatiques. Il vise, avant tout, à créer un cadre global de coopération en la matière, ancrant cette coopération dans les instruments existants de protection des droits des migrants. Il repose sur 10 « principes directeurs transversaux et interdépendants » et comporte 23 objectifs, se déclinant en 187 « moyens d'action et pratiques optimales ». S'il présente de nombreuses lacunes, il a le mérite, d'une part, de réaffirmer l'engagement des États en faveur des droits de l'homme des migrants et, d'autre part, d'aborder de façon frontale la question d'une approche multilatérale de l'admission des étrangers. Au titre de son Objectif 5, « Faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples », les États s'engagent en effet à

[e]xaminer et réviser les options et filières de migration régulière existantes, afin de mettre en correspondance les compétences sur les marchés du travail compte tenu des réalités démographiques et des problèmes et perspectives de développement, en fonction de la demande sur le marché du travail(488).

Si cet engagement des États demeure assez flou, la question de la définition des « options et filières de migration régulière existantes » est pour la première fois sortie du domaine national, bilatéral ou régional, pour faire l'objet d'une véritable approche globale. Le Pacte prévoit par ailleurs un mécanisme de suivi intéressant, prévoyant la tenue de forums régionaux de suivi, et d'un nouveau forum, le Forum d'examen des migrations internationales (FEMI), tous les quatre ans – le premier aura donc lieu en 2022 –, et ayant vocation à devenir le « principal espace intergouvernemental dans lequel les États Membres pourront débattre et s'informer mutuellement des progrès accomplis dans la mise en œuvre de tous les aspects du Pacte mondial »(489).

(487) Howard Duncan évoque « *one of the most important acts of policy making in the migration field* », permettant « *the rise of international migration as a phenomenon for international cooperation at the highest level* » : H. DUNCAN, « Editorial », *International Migration*, 2019, vol. 57, n° 6, 3, p. 4. Voy. aussi E. GULLD, T. BASARAN et K. ALLINSON, « From Zero to Hero? An analysis of the Human Rights Protections within the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) », *International Migration*, 2019, vol. 57, n° 6, p. 43 (« *The historical significance of the GCM must not be underestimated* », p. 55).

(488) Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, *op. cit.*, p. 14.

(489) *Ibid.*, p. 40.

Du point de vue institutionnel, un pas important a également été fait par les États, avec l'adoption d'un accord entre l'Organisation des Nations unies (O.N.U.) et l'O.I.M.(490), et la création d'un « Réseau des Nations unies pour les migrations », dit « UN Network »(491), laissant envisager une véritable coopération multilatérale par la forme institutionnelle. L'O.I.M. devient ainsi une « organisation apparentée » de l'O.N.U., reconnue comme jouant un « rôle de chef de file mondial dans le domaine des migrations »(492). Ayant été déterminante dans la négociation du pacte de Marrakech(493), elle devient également le coordinateur du nouveau UN Network(494). Ce « Réseau des Nations unies », doté « d'une véritable structure et d'un cadre de travail bien défini »(495), devra « garantir l'efficacité et la cohérence de l'appui fourni par l'ensemble du système »(496). Il pourrait permettre, avec la nouvelle place de leader de l'O.I.M., d'amorcer une véritable coopération multilatérale à travers le nouveau cadre institutionnel dessiné.

B. – LES NOMBREUX DÉFIS DE LA CONCRÉTISATION DE L'APPROCHE MULTILATÉRALE

Quel que soit le caractère novateur du pacte de Marrakech, il faut concéder, à l'instar de l'ensemble des observateurs, que son caractère décisif ne se révélera qu'à travers une véritable mise en œuvre, et un véritable engagement des divers acteurs, ou ne se révélera pas(497). Elizabeth E. Ferris et Susan F. Martin estiment qu'« il faudra plusieurs années (au moins) avant de pouvoir évaluer si les

(490) Accord sur les relations entre l'Organisation des Nations unies et l'Organisation internationale pour les migrations, Rés. AG 70/296, Doc. off. AG NU, 70^e sess., Doc NU A/RES/70/296 (2016).

(491) NATIONS UNIES, « United Nations Network on Migration », <https://migrationnetwork.un.org/about> (18 février 2021).

(492) Art. 2, § 1, de l'Accord sur les relations entre l'Organisation des Nations unies et l'Organisation internationale pour les migrations, *op. cit.*

(493) Modalités des négociations intergouvernementales sur le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, Rés. AG 71/280, Doc. off. AG NU, 71^e sess., Doc NU A/RES/71/280, § 11.

(494) O.N.U., « Terms of Reference for the UN Network on Migration », 2018, p. 10, www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/UN-Network-on-Migration_TOR.pdf (18 février 2021).

(495) B. JOUZIER, « Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », *op. cit.*, p. 116.

(496) Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, *op. cit.*, p. 39.

(497) Voy. par exemple K. NEWLAND, « The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An Unlikely Achievement », *IJRL*, 2018, vol. 30, n° 4, 657, p. 660 ; E. GUILD, T. BASARAN et K. ALLNISON, « From Zero to Hero? An analysis of the human rights protections within the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) », *op. cit.*, p. 55 ; F. CRÉPEAU, « L'émergence d'une conversation globale sur les politiques migratoires. Retour sur un mandat de Rapporteur Spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants (2011-2017) », *op. cit.*, § 47.

deux pactes mondiaux représentent un tournant pour le développement de cadres normatifs pour la mobilité des personnes »(498). Il est possible de présenter les nombreux défis auxquels devra faire face cette « nouvelle gouvernance », émergente, par l'évocation des mécanismes de mise en œuvre, essentiels, et une brève réflexion sur les diverses difficultés que la communauté internationale devra surmonter en la matière.

L'un des principaux enjeux de la mise en œuvre consistera en l'activation et l'utilisation effective du Réseau des Nations unies pour les migrations. Sa mission principale est de soutenir la mise en œuvre, le suivi et la révision du Pacte mondial(499). Cette mission se décline en neuf « objectifs », dont notamment : soutenir les États membres pour la mise en œuvre du Pacte ; soutenir une action cohérente des Nations unies pour la mise en œuvre ; agir comme source d'idées et de données ; et veiller à favoriser l'application des normes internationales en matière de droits de la personne(500). Pour ce faire, le Réseau est doté, en plus du secrétariat assuré par l'O.I.M., d'un comité exécutif de neuf membres – l'O.I.M., l'O.I.T., le PNUD, le H.C.R., le Département des affaires économiques et sociales (DAES) des Nations unies, le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (H.C.D.H.), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), l'Office des Nations unies contre les drogues et le crime (O.N.U.D.C.) et le Représentant spécial du secrétaire général pour les migrations internationales (O.S.R.S.G.) – et de 29 autres membres, organisations internationales, organes ou agences(501). Il fonctionne grâce à divers groupes de travail, et par la mise en place d'un « Mécanisme de renforcement des capacités » comprenant un « pôle de liaison », un « fonds d'amorçage » et une « plateforme mondiale de connaissances »(502). Le Réseau a déjà lancé plusieurs initiatives, comme la mise en place de « *Champion countries* », chargés de promouvoir la mise en œuvre du Pacte(503), et le fonds d'amorçage a déjà financé

(498) E. E. FERRIS et S. F. MARTIN, « The Global Compacts on Refugees and for Safe, Orderly and Regular Migration: Introduction to the Special Issue », *International Migration*, 2019, vol. 57, n° 6, 5, p. 6 (notre traduction).

(499) NATIONS UNIES, « United Nations Network on Migration », *op. cit.*

(500) *Ibid.*

(501) O.N.U., « Terms of Reference for the UN Network on Migration », *op. cit.*, Annex II, .

(502) NATIONS UNIES, « United Nations Network on Migration », *op. cit.*

(503) United Nations Network on Migration, « Initiative des pays champions », 2020, https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/21-016_f_faq_champion_countries_initiative_dec_2020.pdf (18 février 2021).

plusieurs projets(504). Il rassemble déjà quelques rapports relatifs à la mise en œuvre nationale et régionale du Pacte(505), et a déjà organisé des consultations régionales pour préparer le FEMI(506).

Le premier FEMI donnera peut-être une idée précise de l'état d'avancement de la mise en œuvre et, surtout, de l'engagement véritable des États et des autres acteurs pour une réalisation de la coopération multilatérale. Le FEMI présente un double intérêt, d'une part de par l'événement lui-même, d'autre part grâce à l'importante documentation qu'il se propose de rassembler pour sa préparation. En plus des nombreux rapports nationaux et régionaux de mise en œuvre déjà mentionnés, et rassemblés par le Réseau des Nations unies pour les migrations, il faut mentionner la « Déclaration sur les progrès réalisés », qui devrait être adoptée à la fin de chaque forum, sur la base d'un texte arrêté avant le début de ceux-ci(507). Cette déclaration se basera sur les différents rapports soumis, ainsi que sur des « conférences intergouvernementales transparentes et ouvertes » ; elle visera notamment à évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Pacte, à exposer les principales difficultés, problèmes et possibilités rencontrés dans la mise en œuvre du Pacte, et à proposer d'éventuelles recommandations(508). Également l'adoption d'éventuelles « lignes directrices », « pour améliorer l'efficacité et la cohérence de l'ensemble du système et aider les États Membres qui en font la demande à mettre en œuvre le Pacte mondial », est prévue(509). Le forum lui-même se tiendra donc tous les quatre ans, le premier du genre se déroulant au premier semestre de 2022(510). Il durera quatre journées, plus une journée « préparatoire » consacrée à l'audition de tous les acteurs non étatiques impliqués dans la

(504) En février 2021, le Réseau annonçait le financement de projets aux Philippines, en Macédoine du Nord, au Tadjikistan, au Chili et au Mexique, en Guinée, au Libéria et au Sierra Leone et, enfin, en Afrique du Sud. United Nations Network on migration, « Migration Multi-Partner Trust Fund », <https://migrationnetwork.un.org/trustfund> (18 février 2021).

(505) Des rapports nationaux pour toutes les zones géographiques ont déjà été soumis, ainsi que quelques rapports régionaux : United Nations Network on Migration, « Network at Country and Regional Levels », <https://migrationnetwork.un.org/country-and-regional-networks> (18 février 2021).

(506) United Nations Network on Migration, « Calendar of Events for the Year 2020 », <https://migrationnetwork.un.org/calendar-events-year-2020> (18 février 2021) ; United Nations Network on Migration, « Calendar of Events 2021 », <https://migrationnetwork.un.org/calendar-events-2021> (18 février 2021).

(507) Forme et organisation des forums d'examen des migrations internationales, Rés. AG 73/L.99, Doc. off. AG NU, 73^e sess., Doc NU A/73/L.99, § 25.

(508) *Ibid.*, § 26.

(509) *Ibid.*, § 23.

(510) *Ibid.*, § 1.

mise en œuvre du Pacte(511). Une première journée et demie permettra la tenue de tables rondes, promettant un travail technique. La quatrième demi-journée sera consacrée à un « débat d'orientation », animé par le directeur général de l'O.I.M., résumant les résultats des tables rondes et préparant le « débat plénier » de la dernière journée(512). Le FEMI est prévu comme un processus particulièrement inclusif et transparent(513), réalisé « au plus haut niveau politique possible »(514). Il pourrait dès lors s'analyser comme l'enceinte de coopération multilatérale, ouverte et transparente, dans le cadre onusien, tant attendue en la matière.

La réussite de ces mécanismes dépendra cependant, dans une large mesure, de la capacité de la communauté internationale à relever plusieurs défis, de taille. Le premier défi sera celui de l'engagement étatique. Le P.M.M. demeure avant tout un cadre, dans lequel la coopération multilatérale devra se réaliser. Il laisse une grande marge de manœuvre aux États pour sa mise en œuvre(515). Le rejet par plusieurs États du Pacte, au premier titre desquels les États-Unis(516), laisse ainsi planer un doute sur la réalisation effective de cette coopération(517). La question de l'engagement véritable des États sera ainsi essentielle. D'autant plus que le contexte paraît aujourd'hui particulièrement délétère. Il faut constater une montée des oppositions à toute coopération mondiale en matière migratoire, dans le sillon des États-Unis, et qui a pu aller jusqu'à déclencher une crise politique de premier ordre en Belgique(518). S'ajoute à cela une crispation, de plus

(511) *Ibid.*, § 15.

(512) *Ibid.*, § 18.

(513) Des résumés de chaque étape du FEMI seront ainsi publiés. Par ailleurs, tous les États membres de l'ONU sont conviés, et pas seulement les signataires du Pacte : *ibid.*, §§ 2 et 24.

(514) *Ibid.*, § 1.

(515) B. JOUZIER, « Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », *op. cit.*, pp. 128-130, pp. 140-141 ; E. GUILD, T. BASARAN et K. ALLINSON, « From Zero to Hero? An analysis of the human rights protections within the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) », *op. cit.*, p. 52.

(516) Mission des États-Unis aux Nations unies, communiqué, « National Statement of the United States of America on the Adoption of the Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration », 7 décembre 2018, <https://usun.usmission.gov/national-statement-of-the-united-states-of-america-on-the-adoption-of-the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration/> (19 février 2021).

(517) Les États-Unis ont encore rappelé, au moment de l'adoption des modalités du FEMI, qu'ils ne se sentaient « en aucun cas liés par les engagements du Pacte » : NATIONS UNIES, « L'Assemblée générale adopte les modalités des forums d'examen des migrations internationales », 19 juillet 2019, www.un.org/press/fr/2019/ag12166.doc.htm (19 février 2021).

(518) « Crise politique ouverte en Belgique sur le pacte pour les migrations de l'ONU », 9 décembre 2018, *Le Monde*, www.lemonde.fr/international/article/2018/12/09/crise-politique-ouverte-en-belgique-sur-le-pacte-de-la-migration-de-l-ONU_5394711_3210.html (12 février 2021).

en plus forte, sur la notion de souveraineté dans le domaine migratoire(519), exemplifiée par le discours de l'ancien Premier ministre français Édouard Philippe(520). Le Pacte entend s'attaquer frontalement à ce contexte, puisqu'il traite du double enjeu de l'amélioration de la perception des migrations et de la rationalisation des politiques et des discours publics(521). Il faudra cependant, pour cela, réussir à rassembler tous les États autour du Pacte et du FEMI, ce qui est loin d'être acquis : si la première pierre d'une construction multilatérale a bien été posée, il reste encore à construire un véritable édifice.

*
* *

Une brève étude de la relation entre droit international public, migration et multilatéralisme permet de nuancer rapidement le discours dominant d'un unilatéralisme strict en matière migratoire. Si le principe de souveraineté et la notion de domaine réservé ont longtemps dominé l'approche internationale du phénomène migratoire, la question du multilatéralisme a pourtant toujours été posée par les juristes, au regard de l'importance du phénomène migratoire, tant pour les droits de la personne que pour la paix et la sécurité internationales. Au fil du temps, un multilatéralisme hésitant s'est développé, portant notamment sur la protection des droits des migrants. Plus récemment, la possibilité d'un véritable multilatéralisme est amenée par les premiers mécanismes d'une « gouvernance mondiale », et notamment par l'adoption du pacte de Marrakech. La réalisation du multilatéralisme en la matière présente cependant de nombreuses incertitudes, et il conviendra de suivre avec assiduité la réalisation des premiers mécanismes multilatéraux mis en place depuis 2018.

À ce titre, il convient de relever deux enjeux majeurs que cette étude n'aura pu aborder, et qui pourraient revêtir une certaine importance dans la réalisation d'un véritable multilatéralisme en matière migratoire. La première inconnue, évidente, est l'influence de la crise de la COVID-19 sur cette amorce d'une approche multilatérale des

(519) Pour une réflexion théorique sur cette crispation, voy. C. DAUVERGNE, « Sovereignty, Migration and the Rule of Law in Global Times », *MLR*, 2004, vol. 67, n° 4, p. 588 ; B. JOUZIER, « Domaine réservé des États, migrations internationales et droit international », *op. cit.*

(520) « La France veut "reprenre le contrôle" de sa politique migratoire », *Le Devoir*, 7 novembre 2019, www.ledevoir.com/monde/europe/566477/la-france-veut-reprendre-le-contrôle-de-sa-politique-migratoire (19 février 2021).

(521) B. JOUZIER, « Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », *op. cit.*, pp. 70-74.

migrations. Aux niveaux national et régional, la crise a tout à la fois entraîné une fermeture inédite des frontières(522) et une mise en exergue de la dépendance des États du Nord global à la migration de mains-d'œuvre(523). Au niveau global, la possibilité d'un certain « désintérêt » pour l'enjeu migratoire fait craindre un ralentissement de l'investissement étatique en la matière, face à l'incontournable enjeu sanitaire(524). S'il est difficile de faire une quelconque conjecture sur l'impact de la crise, positif ou négatif, sur la gestion multilatérale des migrations, nul doute qu'il s'agit ici d'une variable d'importance.

La deuxième inconnue, qui fera écho à plusieurs chapitres de cet ouvrage, est celle du positionnement futur des grands acteurs internationaux en la matière. Martin Geiger, relevant le rôle désormais incontournable de l'O.I.M.(525), évoque une influence grandissante de la Chine en son sein, et un recul affiché des États-Unis en termes de gouvernance des migrations, annonçant « un premier signal, fort, que le monde de la gestion des migrations est sur le point de changer profondément »(526). Sans se hasarder à des pronostics sur « l'ordre global » à venir, il est possible d'affirmer que la direction de ce nouveau multilatéralisme dépendra en grande partie du réagencement des pouvoirs à venir(527).

(522) Les articles de presse du début de la pandémie sont à ce titre les plus évocateurs : « Coronavirus : le monde se barricade, l'Europe épicerie de la maladie », 15 mars 2020, *Le Monde*, lemonde.fr/planete/article/2020/03/15/coronavirus-le-monde-se-barricade-l-europe-epicentre-de-la-maladie_6033129_3244.html (2 mars 2021) ; « Coronavirus : le monde se barricade, plus de 150 000 personnes contaminées », 14 mars 2020, *La Presse*, www.lapresse.ca/covid-19/202003/14/01-5264637-coronavirus-le-monde-se-barricade-plus-de-150-000-personnes-contaminees.php (2 mars 2021).

(523) En plus des vols charters précédemment mentionnés, voy. par exemple, plus récemment : « S'ils ne passent pas la frontière, les fraises sont flinguées » : des agriculteurs inquiets si les travailleurs étrangers ne viennent plus », 26 février 2021, *Le Monde*, www.lemonde.fr/economie/article/2021/02/26/s-ils-ne-passent-pas-la-frontiere-les-fraises-sont-flinguees-dans-le-vauchuse-les-agriculteurs-inquiets-de-la-perspective-d-une-saison-sans-travailleurs-etrangers_6071319_3234.html (2 mars 2021).

(524) L. BALMOND, « Du droit des migrants à la gouvernance des migrations : à propos des Pactes sur les réfugiés et les migrations de décembre 2018 », *Paix et Sécurité européenne et internationale*, 2020, n° 15, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=2354#ftn6>, § 57.

(525) M. GEIGER, « Possible Futures? The New "UN Migration Agency" and the Shifting Global Order », in A. PÉCOUD et M. GEIGER, *The International Organization for Migration: The New « UN Migration Agency » in Critical Perspective*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2020, p. 293 (« [...] the IOM made itself indispensable and rose to the ranks of a global leader in managing one of the most crucial and increasingly important processes in the world system—international migration », p. 299).

(526) *Ibid.*, pp. 300-301.

(527) Pour quelques réflexions sur les futurs possibles de l'ordre global de la gestion des migrations, voy. *ibid.*, p. 301.

**13 – QUEL MULTILATÉRALISME
POUR L'ACTION HUMANITAIRE INTERNATIONALE
AU TEMPS DE LA COVID-19 :
REPENSER LA SOLIDARITÉ
DANS LA COHÉRENCE (528)**

Mulry Mondélice

Professeur adjoint en études internationales (droit international et diplomatie)
et codirecteur par intérim du département des humanités et des sciences sociales,
Collège militaire royal de Saint-Jean et professeur associé à la faculté de droit
de l'Université de Sherbrooke.

L'inscription de l'action humanitaire dans un panel sur la paix et la sécurité internationales au sein de cette École d'automne intitulée « Repenser le multilatéralisme face à la crise de la COVID-19 » illustre à la fois la complexité et l'évolution de l'action humanitaire. En effet, celles-ci sont révélatrices de la complexité de la coopération internationale en matière humanitaire pendant la pandémie de COVID-19 (ci-après la pandémie). Il importe donc de mieux saisir le sens de l'action humanitaire, comment le multilatéralisme se manifeste durant cette pandémie, ainsi que les enjeux et défis de l'action humanitaire internationale, dans sa formulation comme dans sa mise en œuvre, alors que les bailleurs de fonds sont eux-mêmes confrontés à une situation humanitaire préoccupante en raison de la pandémie.

Cette contribution montre que l'action humanitaire constitue le lieu d'expression d'un certain multilatéralisme évolutif, avec des enjeux et défis liés aux conséquences de la pandémie. Précisant son sens, elle explique la place grandissante qu'occupe l'action humanitaire dans la coopération internationale, notamment depuis les années 1990 et qui a conduit à un certain cadre multilatéral que certaines organisations internationales ont voulu mobiliser durant la pandémie. Elle examine comment le multilatéralisme s'exprime dans le domaine humanitaire

(528) * Cet article est une mise à jour de la communication présentée à l'École d'automne 2020 de la Chaire Jean Monnet en intégration européenne de l'université Laval, basée sur l'article M. MONDÉLICE, « L'action humanitaire au temps de la COVID-19 : entre réaffirmation du multilatéralisme et enjeux de cohérence », in B. CHARBONNEAU et C. LAVALLÉE (dir.), *COVID-19 et l'avenir de l'ordre mondial*, Centre sur la gouvernance sécuritaire et de crise, juillet 2020.

et dans quelles mesures la société internationale pourrait appréhender la solidarité dans le cadre de la coopération internationale de façon cohérente, en raison de la complexité de l'humanitaire, alors que la COVID-19 contribue à l'exacerbation de crises déjà graves.

Au cours des trois dernières décennies, l'humanitaire a évolué. Cette évolution est portée par un cadre normatif, diplomatique et institutionnel au double niveau universel et régional, alors que les besoins humanitaires augmentent considérablement depuis les années 1990. En effet, avant la pandémie, lors du Sommet humanitaire mondial de 2016 illustrant l'inscription de l'humanitaire dans la diplomatie des sommets, on avait estimé qu'il aurait fallu 40 milliards de dollars U.S. pour répondre aux besoins humanitaires, alors qu'il y avait 28 milliards d'aide disponibles(529). L'aide humanitaire, « politique publique internationale vaste, multiforme [qui] touche à de nombreux domaines, [...] a vu son budget multiplié par dix en dix ans »(530). Les près de 30 % de crises ayant des liens avec l'extrême pauvreté et des conflits durables(531) et l'augmentation des déplacements forcés contribuent à aggraver la situation. En 2019, on comptait 79 millions de personnes, dont 26 millions de réfugiés, 40 % d'enfants(532). Pour l'année 2021, le H.C.R. estime que 235 millions de personnes auront besoin d'une assistance humanitaire et de protection, pour un montant de 35,1 milliards de dollars U.S. pour environ 160 millions de personnes(533). Si la pandémie de COVID-19 n'a fait qu'exacerber une situation humanitaire déjà très grave, c'est en partie parce que le système de l'aide humanitaire internationale, outre les restrictions qu'exige cette pandémie avec leurs conséquences économiques, se trouve confronté à un triple enjeu. Il s'agit d'une éthique qui pousse à la solidarité, d'une éthique économique que nourrit la logique du marché, et d'une gestion de crises qui montre ses limites devant des contextes de plus en plus

(529) A. PIVETEAU, « Géopolitique de l'action humanitaire, compte-rendu », *Défis humanitaires*, 14 novembre 2019, <https://defishumanitaires.com/2019/11/15/lhumanitaire-entre-droit-ethique-et-politique/>.

(530) A. BOINET, « Entretien avec Philippe Ryfman, co-directeur du Traité de Droit et pratique de l'Action Humanitaire », *Défis humanitaires*, 2019, <https://defishumanitaires.com/2019/10/25/interview-de-philippe-ryfman-a-loccasion-de-la-publication-du-traite-droit-et-pratique-de-laction-humanitaire/>.

(531) Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2020*, <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2020/>.

(532) Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *Rapport sur les Tendances mondiales sur les déplacements forcés*, 2019.

(533) OCHA, *Aperçu humanitaire mondial 2021*, <https://gho.unocha.org/fr>.

complexes depuis le développement poussé de l'action humanitaire vers les années 1990, avec pour conséquence un élargissement du champ de l'action humanitaire.

Si l'action humanitaire a été au début un des rares domaines où le multilatéralisme s'est exprimé pendant la pandémie, ces expressions du multilatéralisme trouvent leurs limites au fur et à mesure que les conséquences économiques de la crise et la course au vaccin se retrouvent au cœur des enjeux dans ce domaine de coopération où la coordination et la cohérence demeurent des défis. Dans ce contexte, les besoins humanitaires exacerbés par la COVID-19 invitent à s'interroger sur l'avenir de l'action humanitaire internationale, alors que des défis politiques, économiques et juridiques amènent à douter d'une éventuelle contribution du multilatéralisme à une coopération humanitaire pouvant répondre aux divers contours de la protection que nécessitent les conditions de vie des personnes frappées par des crises humanitaires. Dès lors, c'est en reconsidérant les mécanismes, la méthode et l'éthique de l'urgence de l'aide devant être fournie, en misant sur les droits des personnes touchées, que le multilatéralisme pourrait illustrer une solidarité manifestée dans une certaine cohérence. L'enjeu est d'explorer de nouvelles politiques et de nouveaux mécanismes de mise en œuvre de l'action humanitaire qui pourraient contribuer à une action internationale plus cohérente. Avant de cerner le cadre juridique et institutionnel, il importe de saisir le sens dynamique de l'action humanitaire et de voir son étendue dans le contexte pandémique.

I. – Évolution du sens de l'action humanitaire dans un contexte de crises multidimensionnelles

L'action humanitaire a connu une évolution substantielle prêtant parfois à confusion. D'une conceptualisation marquée par le droit qu'à toute personne dans le besoin de bénéficier de l'aide humanitaire, l'on observe un accent mis sur la protection des droits, comme en atteste le discours onusien dans le cadre de la pandémie.

A. – UNE ACTION PERMETTANT LA FOURNITURE
DE BIENS ET SERVICES DANS DES SITUATIONS VARIÉES

L'action humanitaire est considérée comme celle menée par un ou plusieurs acteurs internationaux selon des principes définis, au profit de populations frappées par des catastrophes ou des conflits armés(534). Dès lors, elle ne doit pas être confondue avec des notions voisines, comme l'intervention d'humanité(535) ou la responsabilité de protéger, même si l'humanitaire trouve un écho au sein de celle-ci(536).

Un bon point de départ pour la compréhension du sens premier de l'humanitaire demeure les travaux de l'Institut de droit international (I.D.I.) sur la question. En effet, lors de sa session de Bruges de 2003, l'I.D.I. a adopté une résolution sur l'assistance humanitaire, dans la foulée des travaux du rapporteur Budislav Vukas(537). Après avoir défini l'assistance humanitaire comme « désign[ant] l'ensemble des actes, activités et moyens humains et matériels relatifs à la fourniture de biens et de services d'ordre exclusivement humanitaire, indispensables à la survie et à la satisfaction des besoins essentiels des victimes de catastrophes », l'Institut clarifie le sens des biens et services couverts par l'action humanitaire. En effet, celle-ci permet de fournir, d'une part, des biens, ce terme désignant « notamment les denrées alimentaires, l'eau potable, les fournitures et l'équipement médicaux, les abris, les vêtements, le couchage, les véhicules, ainsi que tous les biens nécessaires à la survie et à la satisfaction des besoins essentiels des victimes ; ce terme n'inclut en aucun cas les armes, les munitions ou tout autre matériel militaire ». D'autre part, l'action humanitaire permet de fournir des services incluant « notamment les moyens de transport, les services de recherche, les services médicaux, l'assistance religieuse, spirituelle et psychologique, les services de reconstruction, de déminage, de décontamination, d'aide au retour volontaire des réfugiés et des personnes déplacées, et tout autre service indispensable à la survie et à la satisfaction des besoins essentiels des victimes »(538).

(534) S. SZUREK, M. EUDES et P. RYFMAN, *Droit et pratique de l'action humanitaire*, Paris, L.G.D.J., 2019.

(535) *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, *Rec. C.I.J.*, 1986, p. 14, §§ 97 et 243.

(536) M. BETTATI, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-terre*, 2007, vol. 3, n° 20, pp. 381 à 389.

(537) Institut de droit international, *L'assistance humanitaire*, Résolution de la 16^e Commission, Session de Bruges, 2 septembre 2003.

(538) Voy. les articles 1 et 2 de la résolution de l'IDI.

Par ailleurs, la résolution fait entrer les épidémies dans la définition de « catastrophes » désignant les calamités qui mettent en danger la vie, la santé, l'intégrité physique, le droit de ne pas être soumis à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, d'autres droits fondamentaux de la personne humaine, ou les besoins essentiels de la population, que ces calamités soient d'origine naturelle, technologique, ou encore les conflits armés. La résolution prévoit par ailleurs que « [l]e fait de laisser les victimes de catastrophes sans assistance humanitaire constitue une menace à la vie et une atteinte à la dignité humaine et, par conséquent, une violation des droits humains fondamentaux »(539).

B. – UN ACCENT SUR LA PROTECTION DES DROITS
DANS L'ACTION HUMANITAIRE MULTILATÉRALE

Les liens entre le droit international des droits de la personne et l'action humanitaire se trouvent de plus en plus présents dans le discours politique et juridique. On rappellera que, sur les liens entre le droit international des droits de la personne et droit international humanitaire(540), la Cour internationale de justice a dit que « dans les rapports entre droit international humanitaire et droits de l'Homme, trois situations peuvent dès lors se présenter : certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire ; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme ; d'autres enfin peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international »(541).

Sur le plan pratique, la réunification de mineurs séparés de leurs parents, l'éducation d'enfants dans des camps de réfugiés dans le cadre de la crise syrienne ces dix dernières années(542) et l'accès à la justice, y compris pour protéger des femmes victimes de viols sous des tentes à la suite du séisme du 12 janvier en Haïti, sont des exemples parmi d'autres illustrant l'idée que le contexte changeant des crises donne un sens dynamique à l'action humanitaire. Dans la même veine, dès lors que l'on considère les droits humains comme système, on peut dégager des liens entre des violations de droits de la personne, les crises humanitaires et la situation du développement(543). Pareille

(539) *Ibid.*

(540) H.-J. HEINTZE, « Recoupement de la protection des droits de l'Homme et du droit international humanitaire dans les situations de crise et de conflit », *Cultures & Conflits*, 2005, vol. 60.

(541) Ordonnance du 19 décembre 2003, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, *Rec. C.I.J.*, 2003, p. 428, §§ 105 et 106

(542) U.E., *Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes – Syrie*, file:///P:/desktop/syrie_2021-04-07.pdf.

(543) P. MEYER-BISCH, *Les droits de l'homme : une grammaire du développement*, Paris, L'Harmattan, 2014.

observation conduit parfois à une série d'actions aux frontières de l'éthique de l'urgence qui caractérise l'humanitaire au sens classique et du développement exigeant des actions à plus long terme. L'Union européenne (U.E.) appelle même à promouvoir la justice internationale pénale dans le cadre de l'action humanitaire(544). Or, la trentaine de crises durables dans le monde(545), accentuées par des conflits, la pauvreté et les violations de droits humains(546) ne sauraient qu'être aggravées par le contexte de la pandémie, d'autant plus que « *disaster fatalities are, on average, higher in low-income countries and non-democratic countries* »(547). D'où l'importance de l'accent sur les droits de la personne dans le discours portant sur l'action humanitaire onusienne entourant la pandémie.

En effet, le secrétaire général de l'ONU a lancé fin mars 2020 le Plan de réponse humanitaire mondial (P.R.H.M.) de 2,012 milliards de dollars U.S. pour neuf mois, montant révisé plus tard à 9,5 milliards de dollars U.S. Ce plan présente la vertu d'appréhender l'action humanitaire dans ses liens avec la protection des droits de la personne dans un contexte de pandémie. En attestent les objectifs du P.H.R.M. entendant « répondre aux conséquences directes de la pandémie sur la santé publique et aux conséquences humanitaires immédiates indirectes », de populations de 63 pays prioritaires en raison de la gravité de la situation humanitaire dans ces pays avant la crise sanitaire. L'on notera que le P.H.R.M. vise à « contenir la propagation du virus, réduire la détérioration des avoirs et des droits humains, de la cohésion sociale et des moyens de subsistance, protéger, assister et plaider en faveur des réfugiés, des personnes déplacées et des communautés d'accueil [...] »(548). Il est complété par le Plan stratégique de préparation et d'intervention de l'O.M.S. d'environ 675 millions de dollars, mis en place pour aider à soigner les personnes infectées, fournir des masques et gants et du matériel de tests, assurer la formation du personnel et communiquer des informations pour combattre la propagation du virus.

(544) M. MONDÉLICE, « L'action humanitaire de l'Union européenne à travers l'exemple d'Haïti », *R.Q.D.I.*, Hors-série, décembre 2012, *Ateliers Schuman 2012*, pp. 85-114.

(545) Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report*, 2020.

(546) D. N. POOLE *e.a.*, « Responding to the COVID-19 Pandemic in Complex Humanitarian Crises », *International Journal for Equity in Health*, 2020, vol. 19, art. 41, pp. 1-2.

(547) D. STRÖMBERG, « Natural Disasters, Economic Development, and Humanitarian Aid », *Journal of Economic Perspectives*, 2007, vol. 21, n° 3, pp. 199-222.

(548) OCHA, *Global Humanitarian Response Plan COVID-19*, 28 mars 2020, www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf (25 avril 2020).

Dès lors, donnant lieu à des actions variées pendant la pandémie, l'action humanitaire est envisagée comme moyen de limiter et de contenir la propagation du virus dans le monde tout en sauvant des vies(549). L'une des conséquences frappantes de la crise est l'insécurité alimentaire, avec plus de 270 millions de personnes dans le monde souffrant d'une insécurité alimentaire aiguë fin 2020(550). En effet, dans les pays déjà frappés par des crises, la situation humanitaire est exacerbée par des mesures envisagées par les États pour lutter contre la pandémie, car celle-ci « n'[est] pas qu'une crise sanitaire ; c'est une crise économique, [...] humanitaire, [...] de sécurité et [...] des droits humains »(551). C'est dire que si le contexte de la pandémie a permis le développement de moyens d'atteindre des personnes touchées par l'action humanitaire à l'aide de nouvelles technologies, la protection des données personnelles devient une préoccupation dans la pratique humanitaire(552). Autrement dit, le cadre d'élaboration et de mise en œuvre de l'action humanitaire multilatérale est appelé à évoluer dans ce domaine de coopération, sur le plan tant normatif qu'institutionnel.

II. – Risque d'érosion de l'action humanitaire multilatérale avec la pandémie

Le cadre normatif et institutionnel de l'humanitaire a connu des évolutions notables, notamment au cours des trente dernières années, au double niveau universel et régional. Cette dynamique a permis de mettre en place un système complexe en matière de coopération humanitaire internationale. Si ce cadre a été activé au sein des Nations unies et d'organisations régionales, le manque de coordination avec des États membres et l'absence de soutien politique des États-Unis sous l'administration de Donald Trump ont constitué un

(549) M. MONDÉLICE, « L'action humanitaire au temps de la COVID-19 : entre réaffirmation du multilatéralisme et enjeux de cohérence », *op. cit.*, note 1.

(550) *Global Humanitarian Response Plan COVID-19 Progress Report: Final Progress Report*, *op. cit.*

(551) Nations unies, *Riposte globale du Système des Nations unies face à la COVID-19 – Sauver des vies, protéger les sociétés, reconstruire en mieux*, rapport du secrétaire général de l'O.N.U., juin 2020, mis à jour septembre 2020, www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_comprehensive_response_to_covid-19_exec_summary_french.pdf.

(552) Voy. notamment : T. GAZI et A. GAZIS, « Humanitarian Aid in the Age of COVID-19: A Review of Big Data Crisis Analytics and the General Data Protection Regulation », *International Review of the Red Cross*, 2021, vol. 102, n° 913, pp. 75-94 ; A. ZWITTER et O. J. GSTREIN, « Big Data, Privacy and COVID-19 – Learning from Humanitarian Expertise in Data Protection », *Journal of International Humanitarian Action*, 2020, vol. 5, n° 4 ; S. JOSEPH, « International Human Rights Law and the Response to the COVID-19 Pandemic », *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 2020, pp. 1-21.

sérieux obstacle à l'action humanitaire qui, bien qu'appelée à être promue dans les prochaines années en particulier dans les domaines de la santé et de la sécurité alimentaire, risque de voir diminuer la place qu'elle a jusque-là occupée en raison d'un manque d'agenda commun entre les acteurs dans ce domaine, dans ses liens avec l'aide au développement(553). En effet, la crise a conduit à une coopération soutenue par des organisations internationales et certains États promouvant le multilatéralisme, bien que celui-ci soit marqué par un besoin de leadership créé par le comportement de certains grands bailleurs.

A. – SUR LE PLAN UNIVERSEL

Au sein de la famille des Nations unies, une double dynamique normative et institutionnelle concernant l'humanitaire s'est opérée.

D'une part, point n'est besoin de rappeler ici en profondeur la place du droit international humanitaire en cette matière, avec le socle que constituent notamment les quatre conventions de Genève de 1949. Par ailleurs, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, l'action humanitaire a permis d'envisager des situations variées, faisant en sorte que l'humanitaire se trouve au cœur de différents régimes juridiques. L'humanitaire va être ainsi traité aux côtés de questions liées au droit international des droits de la personne, au droit international des réfugiés, au droit international pénal et au droit international du développement.

C'est dire qu'en droit international, les sources conventionnelles et non conventionnelles de l'action humanitaire sont diversifiées, ainsi que le montrent des contributions dans un ouvrage collectif sur le *Droit et la pratique de l'action humanitaire*(554). Avec la pandémie, si la santé est revenue au cœur du droit international, notamment avec le droit de l'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.)(555), l'accès à l'aide humanitaire n'a pas moins attiré l'attention dans le cadre des travaux du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations unies. En effet, dans la résolution *Omnibus* de l'Assemblée générale, *Action globale et coordonnée face à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)*, et la résolution 2532 (2020) du

(553) S. BROWN, « The Impact of COVID-19 on Development Assistance », *International Journal*, janvier 2021, <https://doi.org/10.1177/0020702020986888> (27 février 2021).

(554) S. SZUREK, M. EUDES et P. RYFMAN, *Droit et pratique de l'action humanitaire*, op. cit., note 6.

(555) S.F.D.I., *Santé et droit international*, Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 2018.

Conseil de sécurité, l'action humanitaire est évoquée pour protéger diverses catégories de personnes. En particulier, après avoir tardé à le faire, la résolution 2532 du Conseil de sécurité invite à une pause humanitaire dans les zones de conflits à l'exception d'actions nécessaires à la lutte contre le terrorisme et modifie le mandat des douze opérations de paix en cours afin de fournir de l'aide humanitaire nécessitée par la pandémie, cette résolution servant ainsi comme une norme générale pour ces missions de paix. Par ailleurs, la résolution 2532 précitée renvoyant à sa résolution 70/1 de l'Assemblée générale sur le *Programme de développement durable*, la résolution *Omnibus* souligne l'importance du multilatéralisme et de la solidarité pour « protéger ensemble », en respectant tous les droits de la personne. Dès lors, la cohérence dans la mise en œuvre des obligations de l'État devient un enjeu majeur.

D'autre part, sur le plan institutionnel, ainsi que l'auteur de ces lignes l'a souligné ailleurs⁽⁵⁵⁶⁾, si le financement du P.H.R.M. est insuffisant avec seulement 3,73 milliards de dollars au 15 février 2021⁽⁵⁵⁷⁾, ce plan montre un certain multilatéralisme à l'œuvre. Le P.H.R.M. a été élaboré par le Comité permanent inter-organisations, chargé de l'orientation de la réponse humanitaire mondiale sous la conduite du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). Cet organe constitue le forum par excellence pour le déploiement de la diplomatie humanitaire, puisque c'est dans ce cadre que les principaux acteurs humanitaires formulent les politiques humanitaires qui sont ensuite mis en œuvre par les acteurs de terrain à travers des mécanismes de financement variés. Le rôle de l'OCHA dans la coordination est encore plus important pendant cette pandémie, alors que celle-ci a affaibli des grands bailleurs comme les États-Unis et l'U.E. dans l'action humanitaire.

Par ailleurs, l'aide humanitaire fait intervenir de nombreux agences, programmes et fonds des Nations unies. Le rôle de l'Agence des Nations unies pour les réfugiés est connu en matière humanitaire, mais le Programme alimentaire mondial (PAM), agissant comme transporteur, a montré toutes ses promesses dans l'acheminement de l'aide pendant la pandémie. En effet, le PAM, en plus d'agir contre la crise

(556) M. MONDÉLICE, « L'action humanitaire au temps de la COVID-19 : entre réaffirmation du multilatéralisme et enjeux de cohérence », *op. cit.*, note 1.

(557) *Global Humanitarian Response Plan COVID-19 Progress Report: Final Progress Report*, *op. cit.*

alimentaire, assure le transport de matériels médicaux et du personnel soignant dans le cadre du Service aérien d'aide humanitaire des Nations unies, avec l'appui de l'OACI(558).

On comprendra dès lors que la volonté politique et l'appréhension de l'humanitaire par les acteurs qui participent aux négociations dans ce domaine influencent la coopération humanitaire. Cela est d'autant plus vrai que la pandémie a semblé sensiblement redessiner la carte des bailleurs et promoteurs du multilatéralisme. Au début de la crise en 2020, politiquement, la voie a ainsi semblé tracée pour l'exercice du leadership canadien dans les Amériques, considérant l'approche rétrograde des États-Unis. En effet, troisième grand bailleur du Plan et mobilisant 774 millions de dollars U.S. pour l'aide humanitaire pour lutter contre la pandémie dans le monde, ce membre avait suspendu sa contribution à l'O.M.S., symbole même du multilatéralisme en santé publique, position ayant miné la coopération voulue dans la résolution 74/270 de l'AGNU, *Solidarité mondiale dans la lutte contre la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19)*, adoptée par consensus. Dans un tel contexte, même si l'administration de Joe Biden a depuis manifesté l'appui des États-Unis à l'O.M.S., l'absence de ce soutien au début de la crise aura marqué la coopération internationale et contribué à la faiblesse de la réponse mondiale à la crise humanitaire exacerbée par la pandémie. À l'échelle régionale, s'il n'était pas envisagé de répondre adéquatement aux attentes d'États et de peuples dans le besoin puisque des États voulaient surtout protéger leur population, une certaine coopération s'est tout de même activée.

B. – SUR LE PLAN RÉGIONAL

Avec la pandémie, la régionalisation de l'aide humanitaire a été un soutien dans le cadre d'organisations promouvant la sécurité ou agissant dans le domaine humanitaire. Il en est ainsi de l'OTAN, acteur ayant pu adapter son mandat pour devenir un acteur humanitaire(559), notamment avec l'*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination*

(558) *L'aide alimentaire d'urgence, autre front de l'ONU face au virus*, 8 avril 2020, www.un.org/fr/%C3%A9quipe-de-communication-de-la-riposte-de-l%E2%80%99onu-au-covid-19/%E2%80%99aide-alimentaire-d%E2%80%99urgence-autre-front#:text=Un%20financement%20vital%20pour%20maintenir%20les%20op%C3%A9rations&text=Il%20s'agit%20cette%20fois,touch%C3%A9s%20par%20la%20COVID%2D19.

(559) M. R. JOCHEMS, « NATO's Growing Humanitarian Role », *NATO Review*, Issue : *Operations: Old and New*, Spring 2006 ; P. CORNISH et G. EDWARDS, « Beyond the EU/NATO Dichotomy: the Beginnings of a European Strategic Culture », *International Affairs*, juillet 2001, vol. 77, Issue 3, pp. 587-603.

Centre (E.A.D.R.C.C.)(560). Quant à elle grand bailleur d'aide humanitaire actif en particulier grâce à l'Office devenu Direction générale de la protection civile et opérations d'aide humanitaire (D.G. ECHO), avant la pandémie, l'U.E. agissait dans ce domaine au regard d'un double régime. Il s'agit, d'une part, d'une coopération humanitaire internationale touchant notamment les pays tiers (art. 214 Traité sur le fonctionnement de l'U.E.) et du règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire(561) et, d'autre part, des opérations humanitaires de type civiles-militaires dans le cadre de la politique de défense et de sécurité commune de l'Union (art. 43 T.U.E.). D'autre part, depuis 2016, le règlement (UE) 2016/369 du Conseil du 15 mars 2016 permet la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union(562). Avec la pandémie, des États membres de l'U.E. et des îles de la Caraïbe néerlandaise ont dû attendre l'aide du Centre de coordination de la réaction d'urgence de l'U.E. Au-delà de l'U.E., celle-ci a contribué au financement de l'Agence de santé publique de la Caraïbe, membre de la Cellule de coordination d'urgence COVID-19, avec l'Organisation panaméricaine de la santé et la *Caribbean Disaster Emergency Management Agency* (CEDEMA) au sein de la CARICOM(563). En particulier, pour des États Afrique, Caraïbe, Pacifique, la solidarité de l'U.E., inscrite dans des traités qui en font une valeur dans la politique étrangère de l'Union (art. 21 T.U.E.), s'avère importante.

Avec la pandémie, l'U.E. risque de régresser comme acteur humanitaire, puisque le communautaire s'articulant difficilement avec l'action des États membres dans ce domaine de compétence partagée, les États se préoccupent plus de leur population. Pourtant, le financement de l'aide humanitaire par l'U.E. et son rôle dans la promotion d'un cadre plus coordonné dans la transparence de l'aide, à un moment où de nombreux États et peuples peuvent avoir besoin d'une solidarité cohérente, peuvent contribuer à servir l'influence politique de l'« Union de valeurs ».

(560) OTAN, Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC), « EADRCC – COVID-19 : Situation Reports and Overviews », www.nato.int/cps/en/natohq/news_174854.htm; « NATO's Response to the COVID-19 Pandemic », octobre 2020, www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2020/10/pdf/2010-factsheet-COVID-19_en.pdf; NATO Logistics Handbook, novembre 2012, www.nato.int/docu/logi-en/logistics_hndbk_2012-en.pdf.

(561) Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil, 20 juin 1996, concernant l'aide humanitaire, *OJ, L 163, 2 juillet 1996, pp. 1-6*.

(562) Règlement (UE) 2016/369 du Conseil, 15 mars 2016, relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union, *OJ, L 70, 16 mars 2016, pp. 1-6*.

(563) U.E. n° JOIN (2020) 11 final, 8 avril 2020, *Communication conjointe de la Commission et du Haut Représentant pour la politique extérieure et la politique de sécurité sur la réaction de l'UE au niveau mondial face à la pandémie de COVID-19*, p. 5.

III. – Vers une solidarité post-COVID-19 dans la cohérence ?

Il est utile de noter que, « expression d'un esprit d'unité entre les individus, les peuples, les États, les organisations internationales et d'autres parties prenantes, englobant la communauté d'intérêts, d'objectifs et d'actions et la reconnaissance de droits et besoins différents pour atteindre des objectifs communs [...], la solidarité internationale est un principe fondamental qui sous-tend le droit international contemporain et qui est fondé sur le respect, la protection et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous les individus, sans distinction ni discrimination »(564). C'est dire que l'enjeu pour la coopération humanitaire internationale est d'exprimer envers les peuples nécessitant de l'aide une solidarité dans la cohérence, c'est-à-dire d'une manière qui fait rimer l'humanitaire avec d'autres politiques des donateurs, en interactions avec l'action d'autres acteurs impliqués dans l'aide humanitaire et au développement. Or, encore aujourd'hui, pour tout acteur humanitaire, « la dilution de la rhétorique humanitariste et la politisation de son espace d'action sont les principaux défis qui se posent à lui »(565), alors que les conséquences politiques, économiques et humanitaires de la pandémie placent les femmes et les hommes politiques dans une prudence envers leur électorat qui observera les actions concrètes pour la relance de l'économie.

Pourtant, comme l'a souligné Obiora C. Okafor, avec la pandémie, l'action humanitaire à mener n'est pas qu'une simple action humanitaire. C'est une action pour l'humanité. Elle doit être une action mieux coordonnée et menée dans la cohérence afin de combattre la propagation du virus dans le Nord global comme dans le Sud global. Dans cette perspective, si l'initiative COVID-19 *Vaccine Global Access Facility* (COVAX(566)) est un pas dans la bonne direction, il faudra aller plus loin afin non seulement de disposer de suffisamment de vaccins mais également de convaincre certaines populations de la nécessité de se faire vacciner. En même temps, la sécurité alimentaire, l'accès aux

(564) U.N. Doc., *Rapport de l'expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale*, O. C. OKAFOR (A/73/206), 20 juillet 2018, §§ 5-6.

(565) F. AUDET, « L'acteur humanitaire en crise existentielle. Les défis du nouvel espace humanitaire », *Études internationales*, décembre 2011, vol. 42, Issue 4, pp. 447-472.

(566) H.C.D.H., *UN Expert Says Global Coordination and More Equitable Sharing of COVID-19 Vaccines Key to Recovery*, 22 janvier 2021, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26683&LangID=E.

services de santé, comme l'accès à l'eau, devraient demeurer des priorités pour éviter que la pandémie ne se propage par vagues successives en l'absence d'une coopération effective impliquant divers acteurs.

Pour mieux appréhender les enjeux soulevés, trois éléments apparaissent d'une importance indéniable. D'abord, la coordination revient au cœur des défis que doit relever la communauté humanitaire. Ensuite, il en va de même du financement des acteurs locaux organisés qui devraient occuper plus de place dans l'action humanitaire. Enfin, comme l'a montré l'exemple de l'utilisation de l'humanitaire dans le cadre de la crise syrienne à travers l'accord entre l'U.E. et la Turquie du 18 mars 2016, l'humanitaire risque d'être instrumentalisé dans la gestion de situations plus délicates politiquement. Pourtant, l'humanitaire ne doit pas être un succédané des échecs en matière de règlement des différends ou de la gestion de crises politiques qui engendrent des migrations internationales. Considérant l'ampleur de la crise humanitaire entourant la pandémie, États, organisations internationales et acteurs non étatiques devraient aborder l'action humanitaire en l'inscrivant dans une action pour le bien commun de tous. Le contexte exige une volonté politique exemplaire et des efforts diplomatiques soutenus alors que les défis à relever sont nombreux. En particulier, une meilleure articulation est nécessaire entre l'action humanitaire et celles de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire international dont les politiques ne riment pas toujours en pratique avec la protection des plus vulnérables. C'est au prix d'une vision d'ensemble dans ce contexte particulier de l'histoire que pourra se situer l'action humanitaire internationale.

14 – UNE DÉPENDANCE À RELATIVISER : VERS DE NOUVELLES CHAÎNES DE VALEUR MONDIALES ?

Corinne Vadcar

Analyste senior commerce international,
Chambre de commerce et d'industrie de Paris Île-de-France.

La pandémie a révélé combien les chaînes de valeur mondiales structuraient l'organisation des systèmes productifs et des échanges mondiaux. Beaucoup y ont vu une dépendance excessive qu'il convient de repenser. Pourtant, cette dépendance mérite d'être relativisée, hormis dans certains secteurs ou technologies et sur certains pays. Surtout, la dépendance est, avant tout, une interdépendance qui a (encore) ses vertus comme ont pu le montrer certains échanges transfrontières fondamentaux durant la crise sanitaire.

Plus que la pandémie, c'est surtout la rivalité géopolitique entre les États-Unis et la Chine qui révèle un nouveau champ de vulnérabilités. Tant que le monde était ouvert, cette organisation mondiale se révélait satisfaisante ; à partir du moment où de nouvelles barrières s'élèvent aux échanges économiques et commerciaux, elle présente de nouveaux risques.

Pour autant, le monde de demain ne sera pas sans chaînes de valeur mondiales. Le tableau devrait être largement nuancé comme le montrent les stratégies actuelles des entreprises sans compter que les chaînes de valeur pourraient gagner en immatérialité avec les technologies digitales.

I. – Chaînes de valeur mondiales : un enjeu de création de valeur

Les chaînes de valeur ont été un puissant paradigme de l'économie et du commerce mondial depuis le milieu des années 1980. Il est, toutefois, utile de revenir à l'expression « chaîne de valeur » pour comprendre les enjeux de cette mondialisation.

A. – QU'EST-CE QU'UNE CHAÎNE DE VALEUR ?

La question des chaînes de valeur mondiales (C.V.M.) est souvent appréhendée comme un facteur d'accélération des échanges commerciaux et de profonde transformation des systèmes productifs à l'échelle internationale. Mais, à travers elles, ce sont aussi les modalités de création de valeur qui sont en jeu pour les économies et les entreprises car ce qui est le plus important dans l'expression « chaîne de valeur », c'est le mot « valeur ».

Concept stratégique imaginé, dans les années 1980, par le Pr Michael Porter (Massachusetts Institute of Technology), la chaîne de valeur s'entend comme la décomposition des activités de l'entreprise (activités principales et activités support) en étapes/segments contribuant à la valeur finale de l'offre au client. Pour représenter les activités de l'entreprise qui peuvent générer de la valeur, au sens de performance ou de marge, et créer des avantages comparatifs pour celle-ci, M. Porter a formalisé une chaîne.

Cependant, cette chaîne – linéaire au sens où l'on peut créer de la marge de manière identique sur tous les maillons – s'est transformée, dans les années 1990-2000, avec le *sourcing* de biens intermédiaires (entrant dans la fabrication de biens finals) dans des pays à plus faible coût de main-d'œuvre, en particulier en Chine.

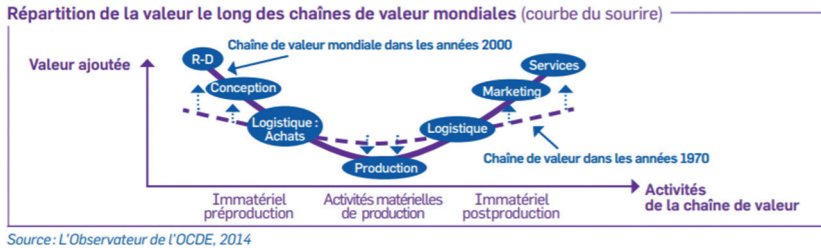
Alors que les entreprises détenaient, autrefois, la maîtrise de toutes les étapes de la chaîne d'un produit ou d'un service (intégration verticale), elles ont, en effet, externalisé dans le monde (*offshoring*) certaines d'entre elles (intégration horizontale).

Ce mouvement a incurvé la chaîne de valeur ; le *sourcing* de biens en Asie a de fait diminué la valeur des biens qui sont alors devenus des *commodities* :

- d'une part, ceux-ci sont largement disponibles grâce à des coûts faibles de production et de transport ;
- d'autre part, ceux-ci se sont largement banalisés au sens où la différenciation majeure quant à leur valeur ajoutée tend à s'estomper.

Dès lors, la marge générée sur le maillon manufacturier devient plus faible que sur les autres maillons en amont et en aval. On parle de « courbe du sourire » (*smiling curve*(567)) pour décrire cette évolution.

(567) Selon l'expression du fondateur d'Acer, Stan Shih (1992). Le schéma ci-dessous est repris de : CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS ÎLE-DE-FRANCE, *Entreprises et création de valeur – Comment rapprocher la chaîne de valeur au plus près du client ?*, étude prospective, janvier 2021.



Le segment de la production n'apportant plus autant de rentabilité, les groupes occidentaux se sont alors repositionnés sur d'autres maillons de la chaîne de valeur :

- soit en amont (R&D, conception, etc.) : Apple fait ainsi produire les composants de son iPad dans le monde entier et l'assemble aux États-Unis ; sa différenciation, par rapport à des concurrents, provient du contenu technologique des produits et de la marque – qui sont garants de qualité – ainsi que de la vente de services à partir des produits ;
- soit en aval (distribution, marketing, service client, etc.) : les industries textiles, qui ont sous-traité dans les pays asiatiques, n'ont plus fabriqué elles-mêmes de vêtements ; elles les ont commercialisés grâce à un puissant marketing et d'importants réseaux de distribution qui ont fait la différence en termes d'approche du client.

B. – FACTEURS DE MONDIALISATION DES CHAÎNES DE VALEUR

Plusieurs facteurs ont conduit à cette internationalisation des chaînes de valeur. Ils sont largement liés aux évolutions technologiques. À partir des années 1980, grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC), plusieurs segments de la chaîne ont pu être techniquement découplés ou dissociés : la production a pu se faire à un endroit, le contrôle et la coordination de la production et d'autres segments de la chaîne (logistique, relation client, etc.) à un autre (à distance de la production) et la consommation dans d'autres points du monde. Cette évolution a aussi ouvert la porte à un fort développement des échanges internationaux de services (transport logistique, R&D, design, publicité, etc.), ces derniers venant en appui à la globalisation des biens.

On a d'ailleurs résumé cette puissante évolution par l'expression « commerce des tâches » (*trade in tasks*(568)) au sens où l'externalisation des activités productives se traduit par une nouvelle division internationale du travail (D.I.T.) entre les économies : des tâches telles que la sous-traitance ou l'assemblage sont réalisées dans des pays à faible coût du travail tandis que celles de la commercialisation ou la relation client sont exécutées dans les pays industrialisés. La valeur dégagée sur ces dernières tâches est plus importante que sur la production de biens intermédiaires ou sur l'assemblage de certains biens simples.

Un deuxième facteur ayant contribué à la mondialisation des chaînes est l'ouverture économique et commerciale de la Chine et son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.). L'abaissement des obstacles tarifaires et la libéralisation sectorielle par la Chine ont été fondamentaux dans le déploiement mondial des chaînes de valeur. À partir du moment où il a été possible de sous-traiter techniquement la production à l'étranger, pouvoir le faire, en Chine, à des coûts intéressants, par une baisse des obstacles « aux frontières » et « derrière les frontières » (*at the border* et *behind the border*), a été déterminant.

Enfin, un troisième facteur, du même ordre, est la libéralisation des obstacles tarifaires et non tarifaires résultant des accords commerciaux multilatéraux : en 1994, l'accord GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) portant sur la libéralisation des échanges de biens ainsi que l'accord GATS (General Agreement on Trade of Services) portant sur la libéralisation des échanges de services et, plus récemment, l'accord de l'O.M.C. sur la facilitation du commerce qui réduit les formalités douanières aux frontières.

De tous ces éléments, il s'est ensuivi – outre une réorganisation des systèmes productifs à l'échelle mondiale citée précédemment – une forte croissance du commerce des biens intermédiaires (intrants). Parce que les intrants de biens finis (automobile, aéronautique, textile ou agroalimentaire) sont faits en différents endroits du monde, ils passent, en effet, plusieurs frontières et se trouvent donc comptabilisés plusieurs fois. Pour pallier ce problème, l'O.M.C. et l'O.C.D.E. ont donc développé le concept de commerce en valeur ajoutée afin de comptabiliser autrement ces flux(569).

(568) R. BALDWIN et Fr. ROBERT-NICOUD, « Trade-in-Goods and Trade-in-Tasks: An Integrated Framework », *NBER Working Papers*, avril 2010, n° 15882.

(569) La nouvelle méthodologie (*trade in value-added* ou TiVA) a permis de prendre en considération la valeur ajoutée par chaque pays dans la production de biens et de services qui sont consommés dans le monde entier.

II. – Situation d’entre-deux-crisis (2008-2020)

A. – CRISE FINANCIÈRE DE 2008-2009 COMME PÉRIODE CHARNIÈRE

Après trois décennies de mondialisation des chaînes de valeur, la crise de 2008-2009 est venue constituer un tournant majeur. On peut considérer que ce moment marque une forme de stabilisation des chaînes mondiales⁽⁵⁷⁰⁾ : tous les avantages qui pouvaient résulter de chaînes de valeur lointaines avaient été largement exploités ; en outre, l’on observait alors une augmentation des coûts du travail en Chine sans compter d’autres coûts cachés (contrefaçon par exemple) qui en amoindrissaient l’intérêt.

Certaines chaînes ont alors été déplacées dans des pays à plus faible coût de main-d’œuvre (Asie du Sud-Est). Surtout, sous l’effet de mutations sociétales de nature à transformer significativement la consommation mondiale, une partie des chaînes a été rapprochée des grands marchés (Europe, Amérique du Nord, etc.).

La demande des clients pour plus de réactivité et d’immédiateté s’est en effet révélée de moins en moins compatible avec l’éloignement géographique des chaînes d’approvisionnement. L’e-commerce a accéléré le mouvement. La livraison en vingt-quatre heures développée par la plateforme américaine d’e-commerce, Amazon, a fini par s’imposer comme la norme mondiale de livraison dans le B2C (*Business to Client*), voire dans le B2B (*Business to Business*). Quand un client, final ou intermédiaire, commande un bien, il veut que ce dernier soit le plus rapidement livré. Cette exigence de réactivité a par conséquent dessiné un premier mouvement de réorganisation des chaînes de valeur mondiales au lendemain de la crise de 2008-2009.

Le climat antiglobalisation, qui s’est formalisé à partir de ce moment-là, a aussi contribué à la réorganisation des chaînes. L’impact socio-économique de la crise a amené les États à conserver certains dispositifs, mis en place à ce moment-là, pour soutenir leurs économies et leurs entreprises ; or, ceux-ci ont eu pour effet de restreindre les échanges commerciaux ou d’entraîner des distorsions de concurrence (cas de subventions dans plusieurs secteurs d’activité).

(570) C’est au regard de l’évolution des échanges de biens intermédiaires (pièces détachées, composants et produits semi-finis plutôt que biens semi-finis) que l’on considère que ces chaînes ont atteint un plateau.

Par ailleurs, de nouvelles mesures pour favoriser les industries nationales aux dépens de la concurrence étrangère se sont multipliées. Les obligations de contenu local (*local requirements*) exigeant que les entreprises étrangères ou nationales utilisent, comme intrants, dans le pays de présence, des biens ou des services produits localement en sont un exemple frappant(571).

B. – DES CHAÎNES DE VALEUR
QUI RESTENT MAJORITAIREMENT RÉGIONALES

On a pu voir émerger, à partir des années 2000, des situations de forte dépendance vis-à-vis de pays extérieurs à une région ou à un continent donné, à commencer par la Chine. Ainsi, entre 2000 et 2014, la part des intrants chinois dans les importations des pays comme Taiwan, la Corée du Sud ou encore l'Allemagne a explosé dans certains secteurs : textile, électronique, automobile et pharmaceutique.

Cette évolution récente vers une dépendance plus marquée aux intrants chinois s'observe aussi dans la structure des échanges commerciaux américains. Les échanges avec le Canada et le Mexique ont diminué au profit des échanges avec la Chine.

Mais force est de constater que les chaînes de valeur sont majoritairement régionales. La plupart des entreprises s'organisent avec un écosystème de fournisseurs de proximité géographique, souvent à l'échelle d'un continent. Ce caractère régional s'observe dans plusieurs indicateurs, et notamment la répartition géographique du contenu des exportations nord-américaines, européennes et asiatiques en importations de biens intermédiaires :

- ce sont les importations d'intrants en provenance des pays européens qui l'emportent dans les exportations allemandes, françaises italiennes ou espagnoles ; ce qui montre combien les chaînes de valeur sont organisées à l'échelle de l'Europe (U.E. et hors U.E.) ;
- de même, en Asie, la plupart des exportations chinoises, japonaises, sud-coréennes, etc., sont composées d'importations d'intrants en provenance de Chine ;
- enfin, s'agissant des exportations canadiennes et américaines, elles sont, pour l'essentiel, composées d'importations d'intrants nord-américains, et notamment mexicains à la faveur de l'accord

(571) O.C.D.E., « Local Content Requirements », *Trade Policy Brief*, février 2019.

Canada-États-Unis-Mexique (en remplacement de l'ALENA et en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2020).

C. – UNE GUERRE COMMERCIALE
VISANT À FAIRE BOUGER LES LIGNES

Enfin, c'est à la faveur de la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine que les chaînes de valeur mondiales ont connu des bouleversements dans l'entre-deux-crisis. Le Président américain, Donald Trump (2017-2021), a vu, dans la réintroduction d'obstacles tarifaires aux échanges, un moyen de rééquilibrer le déficit commercial avec Pékin mais surtout de découpler les chaînes de valeur américaines de la Chine. Derrière ces deux objectifs se décèlent, bien entendu, des enjeux géopolitiques.

Certaines entreprises américaines se sont donc décidées à transférer leurs sites de production pour contourner les droits de douane et sécuriser leur chaîne d'approvisionnement. Les tensions commerciales sont, en effet, beaucoup plus coûteuses que dans le passé ; les chaînes de valeur amplifient les effets de tarifs car ces derniers sont appliqués sur toute la valeur du produit et non plus seulement sur la seule partie produite en Chine⁽⁵⁷²⁾.

Une grande partie des groupes américains ont déplacé leur chaîne de valeur dans des pays asiatiques voisins (Taïwan, Vietnam, Thaïlande et Malaisie) tandis que d'autres ont choisi le Mexique. Le fait de sourcer la production dans ce pays frontalier permet de disposer de trois types d'avantages : des coûts de main-d'œuvre compétitifs, un dense réseau de fournisseurs (hub industriel) et la proximité du marché américain. Toutefois, s'il est difficile de mesurer le mouvement de retrait de Chine au-delà des annonces des groupes, il ne semble pas avoir été à la hauteur des attentes de l'administration Trump. Surtout, il ne s'est pas formalisé par une large vague de relocalisations aux États-Unis (*reshoring*).

On voit donc que le déplacement des chaînes de valeur résulte largement des stratégies d'entreprise. Les facteurs technologiques (technologies digitales) et sociétaux (pouvoir croissant du client) vont jouer un rôle majeur dans la réorganisation de ces chaînes à l'échelle mondiale ; l'enjeu le plus important est de se rapprocher du client.

(572) C. BELLORA et L. FONTAGNÉ, « L'arroseur arrosé : guerre commerciale et chaînes de valeur mondiales », *La Lettre du Cepii*, avril 2019, n° 398.

III. – Quelles évolutions à venir ?

Avec la pandémie, les gouvernements occidentaux appellent à réduire la dépendance aux chaînes de valeur mondiales, plus particulièrement asiatiques. Mais il convient, d'une part, de relativiser la dépendance aux chaînes de valeur mondiales. S'agissant de la France par exemple, celle-ci ne se formalise que sur certains pays et certains produits(573). S'agissant des pays européens, cette dépendance aux chaînes de valeur transfrontières n'est pas tant mondiale qu'européenne(574). Il convient, d'autre part, de noter que ces chaînes se sont déjà largement transformées, ces dernières années, pour se rapprocher du client en évoluant vers trois schémas prédominants.

A. – TROIS NOUVEAUX SCHÉMAS DE CHAÎNES DE VALEUR

Aujourd'hui, le client veut des biens et des services qui correspondent à ses usages et la numérisation permet de prendre en compte les attentes spécifiques entre les économies, les territoires, les segments de population mais aussi entre les clients. Et ce sont les données qui permettent d'identifier ces différences et d'apporter les réponses appropriées. Tout l'enjeu pour les entreprises est de réorganiser les chaînes de manière à les rapprocher du client et d'apporter à ce dernier une offre locale et personnalisée(575).

Pour répondre à ces enjeux, de nombreuses entreprises ont commencé, ces dernières années, à réorganiser leurs chaînes de valeur mondiales selon trois formats. Si le premier a tendance à se couper d'une logique mondiale ; tel n'est pas le cas des deux autres schémas.

– Le premier est territorial : certaines entreprises rapatrient, en effet, leur chaîne de valeur sur le territoire d'origine pour apporter de la proximité géographique au client ; la valeur est alors locale ou nationale en raison d'une forte attente des clients. Reste que le pouvoir d'achat devrait demeurer, avec la crise, un facteur d'arbitrage puissant. Dans ce contexte, l'approvisionnement dans des pays à plus faible coût (*low cost*) demeure important, notamment pour les biens qui

(573) Chr. BONNEAU et M. NAKAA, « Vulnérabilité des approvisionnements français et européens », D.G. Trésor, *Trésor-Éco*, 17 décembre 2020.

(574) C. BELLORA, Cl. BOIS et S. JEAN, « Le commerce européen dans la crise sanitaire : des problèmes de dépendance plus que de vulnérabilité », *La Lettre du Cepii*, novembre 2020, n^{os} 412-413.

(575) CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS ÎLE-DE-FRANCE, *Entreprises et création de valeur – Comment rapprocher la chaîne de valeur au plus près du client ?*, op. cit.

demandent de la main-d'œuvre, en raison de tâches non répétitives, donc non automatisables.

– Le deuxième est régional : la chaîne de valeur est exclusivement exécutée sur un continent ; ce schéma est souvent résumé par l'expression « *Factory Europe, Factory America, Factory Asia* » ; selon ce format, une entreprise américaine sous-traite les intrants dans des pays *low cost* d'Amérique du Sud par exemple, les fait assembler au Mexique et les commercialise, enfin, aux États-Unis ou au Canada. Et elle duplique le même schéma en Europe et en Asie, chacune des chaînes régionales étant indépendante des deux autres mais pouvant venir en soutien à une autre en cas de difficultés. On a pu voir l'efficacité de ce schéma sur certains biens pendant la crise : la chaîne d'un produit située sur un autre continent est venue pallier un manquement sur un continent donné.

– Le troisième est *glocal* : il s'agit d'un mix entre global et local ; ce schéma consiste, pour une entreprise étrangère, à être chinoise en Chine, américaine aux États-Unis ou encore italienne en Italie ; elle s'implante dans un pays pour s'y approvisionner, produire et vendre localement. C'est le principe de l'entreprise distribuée : elle se rapproche du client en constituant une chaîne de valeur locale mais reste dans une logique mondiale en étant présente le plus largement possible dans le monde.

Toutefois, pour que ces schémas fonctionnent, les entreprises ont aussi besoin d'ouverture commerciale, et notamment de règles en matière d'investissement parce qu'elles doivent être en mesure de s'installer, exercer ses activités et conclure des partenariats locaux. Elles doivent aussi être en mesure de récupérer de la donnée. Toutes ces questions juridiques et réglementaires sont fondamentales.

Ces nouveaux formats de chaînes de valeur pourraient progressivement reconfigurer la géographie de la production dans le monde et sur le temps long.

B. – DES CHAÎNES PLUS IMMATÉRIELLES

La seconde mutation de ces chaînes est le fait qu'elles deviennent de plus en plus immatérielles avec un contenu en services particulièrement fort, augurant d'une globalisation des services. Par définition, un bien a un fort contenu immatériel par son existence propre (R&D, design, etc.) mais la digitalisation a accru ce phénomène en permettant

d'intégrer de la connectivité dans les objets, les machines, etc., qu'il s'agisse d'une caméra connectée, d'un véhicule connecté ou tout simplement d'un smartphone.

Certes, les prestations transfrontières de service ont diminué pendant la crise sanitaire (tourisme, transport, etc.) dès lors qu'elles passent par une présence physique ou un déplacement de personnes. Mais, *a contrario*, les échanges de services qui ont pu s'exonérer de la distance géographique grâce au numérique (services informatiques tels que le *cloud*, outils de visioconférence ou de télétravail, etc.) se sont maintenus.

La possibilité de découpler le lieu de travail et la prestation de services – là encore, grâce aux outils numériques – va par ailleurs permettre d'externaliser de nouvelles tâches dans le monde (télémigration) mais aussi donner l'opportunité, à des travailleurs dits « nomades digitaux », d'exercer leur métier à distance. Cela pourrait augurer, cette fois-ci, d'une globalisation du travail(576).

Enfin, le fait que des biens puissent être conçus, vendus et échangés à travers le monde en tant que services et non plus en tant que marchandises participe aussi à cette immatérialité croissante des chaînes de valeur mondiales. Cette (r)évolution que l'on peut appeler « servicielle »(577) (*as a service*), à l'œuvre depuis une trentaine d'années dans l'industrie en particulier, consiste à vendre non seulement l'usage d'un bien (ses effets utiles et non pas la propriété du bien) mais aussi la performance d'usage d'un bien (garantie de fonctionnement d'une machine pour telle ou telle capacité de production par exemple) :

- ainsi, dans l'aéronautique, un constructeur ne vend plus un avion mais des services ou des solutions autour du vol des avions ;
- dans l'automobile, un constructeur ne vend plus un véhicule mais des solutions de mobilité dans un monde de connectivité ;
- enfin, dans les services aux industries, il ne s'agit plus de vendre de la maintenance industrielle mais de garantir la fonctionnalité pérenne des machines, d'en optimiser leur utilisation et d'apporter aussi une seconde vie aux matériels.

(576) R. BALDWIN, *The Globotics Upheaval – Globalization, Robotics, and the Future of Work*, Oxford, Oxford University Press, février 2019.

(577) CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS ÎLE-DE-FRANCE, *Les entreprises françaises au défi de la transformation servicielle de l'économie*, étude prospective, février 2018.

À la faveur de cette (r)évolution, de grands groupes industriels escomptent vendre davantage de services que de biens d'ici à quelques années. La crise sanitaire est venue accélérer cette mutation : d'une part, les confinements et la fermeture des frontières ont parfois rendu impossible la commercialisation d'un bien ou la prestation de service en distanciel ; d'autre part, les solutions servicielles apportent un vrai bénéfice d'usage pour le client ; la vidéo à la demande (*streaming*), la livraison de repas (*Food as a Service*) sont des exemples quotidiens de biens qui sont, désormais, commercialisés en tant que services.

*
* *

En conclusion, à la lumière de ces évolutions, on voit que le vrai enjeu contemporain, pour les économies occidentales, est d'identifier les activités ou segments sur lesquels regagner compétitivité et profitabilité. Certes, l'automatisation et la digitalisation redonnent de la productivité et de la compétitivité à l'outil de production puisqu'il est ainsi possible de s'aligner sur les prix des pays dits à plus faible coût de main-d'œuvre. Mais, plus les économies vont robotiser/automatiser la fabrication, moins il y aura différenciation des coûts de production entre ces économies ; par ailleurs, la digitalisation tend à déplacer davantage encore la valeur en amont et en aval de la chaîne.

La Chine l'a bien compris. Elle se positionne sur les services en amont et en aval du segment manufacturier pour tirer son épingle du jeu dans la nouvelle répartition internationale du travail. Par conséquent, la reconfiguration contemporaine des chaînes de valeur pourrait bien, là encore, redistribuer les avantages comparatifs dans le monde. C'est toute l'importance de les comprendre sous cet angle de la création de valeur.

15 – VERS UNE GESTION MULTILATÉRALE DES FONDS MARINS ?

Frédéric Schneider

Maître de conférences en droit public à l'Université de Toulon.

Mes premiers mots seront pour remercier le Pr Olivier Delas et toute l'équipe de la Chaire Jean Monnet en intégration européenne de l'Université Laval pour cette invitation à contribuer aux réflexions de la 9^e École d'automne sur l'Union européenne ainsi que pour le sujet qu'il m'a été donné de traiter.

Vers une gestion multilatérale des fonds marins ? Cette question m'interpelle en tant que docteur de l'Institut du droit de la paix et du développement (I.D.P.D.) créé en 1968 au sein de l'Université de Nice par René-Jean Dupuy.

Le fond des mers y a été étudié dès l'année suivante à l'occasion du III^e colloque de la Société française pour le droit international (S.F.D.I.), lequel a donné lieu à un ouvrage paru en 1971 aux éditions Armand Colin, préfacé par le commandant Cousteau.

L'explorateur débute sa préface ainsi :

« L'emprise de l'homme sur le fond des mers ne fait que commencer. Là où techniciens et savants ont lancé des investigations dotées d'un équipement de plus en plus perfectionné, les juristes sont demeurés en retrait. Pour la raison bien simple que le fait précède le droit »(578).

Cela étant dit, il précise que, « tout naturellement », le droit répondait jusqu'alors à « l'état des utilisations du milieu marin », à savoir une « voie de communication » et un « réservoir de richesses » concernant lesquelles, prévient-il, « la pénétration croissante des fonds marins découvre des richesses minérales dont l'exploitation sera féconde ou nuisible pour l'humanité selon qu'elle sera organisée ou restera anarchique »(579).

(578) J.-Y. COUSTEAU, « Préface », in C.-A. COLLARD *e.a.*, *Le fond des mers – Aspects juridiques, biologiques et géologiques*, Paris, Armand Colin, 1971, p. 5.

(579) *Ibid.*

Sans doute le commandant Cousteau faisait-il référence à l'inoubliable discours prononcé le 1^{er} novembre 1967 devant l'Assemblée générale des Nations unies par l'ambassadeur de Malte, Arvid Pardo, en faveur de la reconnaissance des fonds marins situés au-delà des limites de la juridiction nationale en tant que « patrimoine commun de l'humanité » (P.C.H.(580)).

C'est à l'aune de ce discours visionnaire que l'on comprend alors que « le droit de la mer, jusqu'ici essentiellement demeuré un droit de surface, doit inévitablement suivre les hommes de sciences et de courage qui inventorient les profondeurs sous-marines et qui en évaluent la fragilité »(581).

Néanmoins, le droit de la mer est-il toujours à la traîne ? Est-il impossible d'imaginer qu'il puisse anticiper les évolutions scientifiques et technologiques à venir ?

Dans le domaine de l'exploitation minière (*mining*), le « nouveau droit de la mer » issu de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (C.N.U.D.M./U.N.C.L.O.S.)(582), signée à Montego Bay en 1982, apparaît, bien au contraire, en avance sur son temps. Ce constat se vérifie également dans un autre secteur clé du développement des économies industrielles que constitue la « production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents »(583) ou, selon l'appellation actuelle, les « énergies marines renouvelables »(584).

Aussi, les rédacteurs de la convention de Montego Bay ne pouvaient alors imaginer que le développement de ces nouveaux usages légitimes de la mer allait être reporté de plusieurs décennies pour des raisons politiques, économiques, techniques et environnementales.

Dès lors, certaines dispositions de la partie XI de la convention de Montego Bay, précisément relative à la zone internationale des fonds marins, *alias* la « Zone », pourraient rester définitivement lettres mortes. Songeons en particulier à celles relatives à l'Entreprise, qui risque de ne jamais exister en dehors du texte et, comme le monstre de Frankenstein, relève toujours de la fiction. À ce propos, le

(580) A/C.1/PV.1515 et A/C.1/PV.1516.

(581) J.-Y. COUSTEAU, « Préface », *op. cit.*

(582) NATIONS UNIES, *Recueil des traités*, vol. 1834, n° 31363, p. 3.

(583) Voy. art. 56 C.N.U.D.M.

(584) Voy., pour une approche juridique globale, F. SCHNEIDER, *Les énergies marines renouvelables – Approche juridique en droit international, européen et comparé*, Paris, Pedone, 2015, 594 p.

Pr Jean-Pierre Beurier n'hésite pas à qualifier l'Autorité internationale des fonds marins (A.I.F.M./I.S.A.), notamment son bras armé qu'est l'Entreprise, de « monstre juridique irréaliste »(585).

Se dirige-t-on, malgré tout, vers une gestion multilatérale des fonds marins ?

La question semble, de prime abord, piégeuse dans la mesure où cette gestion est déjà censée exister du fait de l'appréhension juridique des fonds marins dans le traité *multilatéral* que constitue la C.N.U.D.M. Si l'expression « fonds marins » est utilisée au sein de la partie V relative à la zone économique exclusive (Z.E.E.), et bien sûr dans la suivante consacrée au plateau continental, c'est dans la partie XI portant sur la Zone qu'il est question de gestion multilatérale.

La « Constitution des océans et des mers »(586) compte aujourd'hui 168 parties contractantes, composées de 167 États et de l'Union européenne (U.E.). Quant à l'accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI relative à la Zone, il lie actuellement 150 parties, dont l'U.E. Ainsi, une trentaine d'États ne sont pas parties à la C.N.U.D.M., au nombre desquels figurent les États-Unis d'Amérique, essentiellement en raison de la partie XI. Et le fait que celle-ci ait été largement vidée de sa substance par l'accord de 1994 n'y changera rien...

Ainsi, lors de la signature du traité en 1984 par la Communauté économique européenne (C.E.E.), cette dernière estime que des dispositions importantes de la partie XI ne sont pas de nature à contribuer au développement des activités minières dans les grands fonds marins, tenant compte du fait que plusieurs États membres de la Communauté avaient déjà fait connaître leur position s'agissant des insuffisances et imperfections sérieuses que contient cette partie.

Cette « déclaration politique » traduisait, d'après Patrick Daillier, « les réticences des États membres à l'égard de la notion de "patrimoine commun de l'humanité" et des institutions créées aux fins de gestion de cette zone (l'Autorité et l'Entreprise), ce qui ne peut être sans incidence sur l'affirmation des compétences communautaires ; [...] Cette déclaration traduit, au plus, l'applicabilité du droit communautaire

(585) J.-P. BEURIER, « Le droit de l'exploitation minière en mer », in J.-P. BEURIER (dir.), *Droits maritimes*, 3^e éd., Paris, Dalloz, 2014, p. 1590.

(586) T. Koh, in *Les océans et le droit de la mer – Célébration du trentième anniversaire de l'ouverture à la signature de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer*, A/67/PV.49, 10 décembre 2012, p. 4.

aux résultats éventuels de l'exploitation des ressources de la zone [c'est-à-dire aux minéraux], mais certainement pas à la zone en elle-même »(587), soulignait-il.

Toutefois, son application à certaines activités menées dans la Zone n'est pas à exclure. C'est du moins ce que laisse entrevoir l'article 139 de la convention de Montego Bay visant l'obligation qui incombe aux organisations internationales pour les activités menées dans la Zone par elles. Mais de là à songer que l'Union puisse patronner des personnes et entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone, il y a un pas que l'on se gardera bien de franchir.

Pour l'heure, le droit de l'U.E. ne s'applique qu'aux activités minières menées dans les zones maritimes sous juridiction des États membres(588), en particulier sur le plateau continental qui est assimilé, pour l'application du droit de l'Union, au territoire de l'État membre dont il constitue le prolongement sous-marin, comme la Cour de justice l'a confirmé en 2012 à propos de travailleurs employés sur une plateforme gazière située sur le plateau continental adjacent aux Pays-Bas(589).

Au-delà, dans la Zone, l'U.E. agit en appui qui « pourrait comporter des mesures visant à garantir que les entreprises européennes ne soient pas exclues de la chaîne de valeur des minéraux marins par des concurrents bénéficiant d'un soutien de l'État », estime la Commission européenne dans sa communication de 2012 sur la croissance bleue(590) – à laquelle les richesses des grands fonds marins sont censées contribuer.

Sur son site internet, elle précise que malgré sa taille modeste, le secteur de l'exploitation minière des fonds marins « pourrait contribuer à une croissance durable et à la création d'emplois pour les prochaines générations »(591). Mais, prévient-elle, « nous manquons de connaissances sur les grands fonds marins ; la prudence est donc de mise »(592). Aujourd'hui encore, selon la formule consacrée : « [N]ous

(587) P. DAILLIER, « Mer », in *Répertoire de droit européen*, Dalloz, juin 2015 (actualisation : octobre 2017), pt 17.

(588) Voy., pour une étude récente sur cette question, F. SCHNEIDER, « Le rapport de l'Union européenne à l'espace maritime », *Annuaire du droit de la mer 2019*, t. XXIV, Paris, Pedone, 2020, pp. 13-35.

(589) C.J.U.E., 17 janvier 2012, *A. Salemink*, aff. C-347/10, § 35.

(590) Communication de la Commission, 13 septembre 2012, *La croissance bleue : des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime*, COM(2012) 494 final, p. 13.

(591) https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/seabed_mining_fr?2nd-language=fr.

(592) *Ibid.*

connaissions mieux la surface de la Lune que le fond des océans »(593). C'est pourquoi elle a lancé plusieurs études et projets visant, entre autres, à examiner les avantages et les inconvénients de ce type d'exploitation minière.

Or, si la gestion multilatérale des fonds marins doit être repensée, ce n'est pas tant à l'endroit des ressources de la Zone (I) que de sa biodiversité (II).

I. – Gestion multilatérale des ressources de la Zone

Quittons le littoral québécois pour rejoindre la Zone – « avec un Z majuscule », insiste le Pr Jean-Pierre Quéneudec pour, dit-il, « mieux traduire la majesté que confère à ces espaces sous-marins leur appartenance au patrimoine commun de l'humanité »(594) (A). Ce patrimoine est lui-même géré par une organisation à bien des égards majestueuse : l'A.I.F.M. ou tout simplement l'Autorité (B) – en référence au pouvoir censé « servir la communauté par l'entremise du tiers-monde », comme l'explique René-Jean Dupuy(595).

A. – UNE GESTION FONDÉE SUR LA RECONNAISSANCE D'UN PATRIMOINE COMMUN DE L'HUMANITÉ

Si le concept de P.C.H. avait déjà été évoqué en substance en 1958 dans l'enceinte des Nations unies par le président de la première conférence de Genève sur le droit de la mer, le prince Wan Waithayakon, de Thaïlande(596), c'est avec l'inscription ordinaire d'un point à l'ordre du jour de l'Assemblée générale en novembre 1967, demandée par Arvid Pardo, que va émerger, en droit de la mer, le P.C.H.(597). Son

(593) Selon la célèbre formule prêtée au chercheur américain James Gardner du Center for Coastal and Ocean Mapping.

(594) J.-P. QUÉNEUDEC, « Le “zonage” maritime en Méditerranée », in *Les zones maritimes en Méditerranée*, actes du colloque, Monaco, 4-6 octobre 2001, *Revue de l'INDEMER*, 2003, n° 6, p. 177.

(595) R.-J. DUPUY, « Communauté internationale et disparités de développement, cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1979-IV, vol. 165, p. 111.

(596) Voy. A. PRIQUEMAL, « Genèse du régime juridique du concept de patrimoine commun de l'humanité et de la Zone dans le contexte de l'avis consultatif du Tribunal international du droit de la mer (TIDM) », in *Le régime juridique des grands fonds marins – Enjeux théoriques et pratiques à la lumière de l'avis consultatif du 1^{er} février 2011*, dossier spécial, *Annuaire du droit de la mer 2011*, t. XVI, Paris, Pedone, 2012, p. 284.

(597) E. JARMACHE, « La Zone et le patrimoine commun de l'humanité », in *L'océan, bien commun de l'humanité : une utopie pour le XXI^e siècle*, 2^e partie des actes du colloque de l'Institut français de la mer, 1^{er} octobre 2015, *La revue maritime*, avril 2016, n° 505, p. 48.

intitulé est sans appel : « *Examination of the question of the reservation exclusively for peaceful purposes of the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction, and the use of their resources in the interests of mankind* »(598).

Les principes énoncés dans ce discours vont être repris par l'Assemblée générale dans la résolution 2749 (XXV) du 17 décembre 1970, laquelle demeure, encore aujourd'hui, un « texte important », dans la mesure où il s'agit de « la première manifestation juridique et politique du statut des fonds marins »(599). Il y est déclaré solennellement que les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale, déjà désignés comme la « zone », de même que ses ressources, sont le « patrimoine commun de l'humanité »(600).

Ce « droit programmatoire » (René-Jean Dupuy) ou *soft law* va se durcir à la faveur de l'adoption de la convention de Montego Bay qui, non contente de reprendre dans son préambule quasiment mot pour mot la déclaration de principes faite par l'Assemblée générale douze ans plus tôt, les développe dans son corps. Ainsi, le concept de P.C.H. réapparaît dans la partie X relative aux droits d'accès des États sans littoral, mais surtout à la partie XI précisément consacrée à la Zone.

L'article 136, intitulé du nom dudit concept, dispose que « [l]a Zone et ses ressources sont le patrimoine commun de l'humanité ». Les ressources concernées sont « toutes les ressources minérales solides, liquides ou gazeuses *in situ* qui, dans la Zone, se trouvent sur les fonds marins ou dans leur sous-sol, y compris les nodules polymétalliques », précise plus haut l'article 133, en ajoutant que ces mêmes ressources, une fois extraites de la Zone, sont dénommées « minéraux ».

Le statut juridique de la Zone et de ses ressources défini, il convient de s'intéresser à leur régime juridique, déterminé par l'article 137, aux termes duquel, notamment, « [a]ucun État ne peut revendiquer ou exercer de souveraineté ou de droits souverains sur une partie quelconque de la Zone ou de ses ressources ». Cette interdiction n'est du reste pas sans rappeler l'illégitimité des revendications de souveraineté sur la haute mer(601), surjacent à la Zone, nonobstant la différence de statut des deux zones maritimes situées au-delà de la juridiction nationale. Le concept de P.C.H. apparaît, en effet, « profondément différent

(598) A/C.1/PV.1515 et 1516.

(599) E. JARMACHE, « La Zone et le patrimoine commun de l'humanité », *op. cit.*, p. 49.

(600) A/RES/2749 (XXV), § 1.

(601) Art. 89 C.N.U.D.M.

de celui de *res communis* appliqué, par exemple, à la haute mer, en ce sens qu'il met l'accent sur une participation et administration commune et subordonne la liberté à l'équité »(602). Et pour cause, ce ne sont nullement les États qui sont titulaires des droits sur les ressources de la Zone, mais « l'humanité tout entière », pour le compte de laquelle agit l'Autorité.

B. – UNE GESTION CONFIEE À L'AUTORITÉ INTERNATIONALE
DES FONDS MARINS

L'A.I.F.M. a son siège à Kingston, en Jamaïque, et toutes les parties de la C.N.U.D.M. en sont *ipso facto* membres(603), comme le Canada, la France ou encore l'Union.

L'organigramme de l'Autorité comprend trois organes principaux que sont l'Assemblée, le Conseil et le Secrétariat, l'Entreprise, ainsi que trois organes subsidiaires.

Considérée comme « l'organe suprême » de l'A.I.F.M. en ce sens qu'elle définit la politique générale de celle-ci sur toute question ou tout sujet relevant de sa compétence(604), l'Assemblée rassemble les 167 États membres et l'U.E. Par ailleurs, elle est entre autres chargée d'approuver le budget et les règlements recommandés par le Conseil. Pour ce faire, elle dispose d'un organe subsidiaire qu'est la Commission des finances – actuellement sous vice-présidence canadienne.

Néanmoins, en pratique, c'est le Conseil qui est « le cœur du dispositif de la prise de décision de l'Autorité »(605). Qualifié d'« organe exécutif » de l'Autorité, « [i]l a le pouvoir d'arrêter, en conformité avec la Convention et avec la politique générale définie par l'Assemblée, les politiques spécifiques à suivre par l'Autorité sur toute question ou tout sujet relevant de sa compétence »(606). Organe « de composition restreinte »(607), il compte 37 membres répartis en 5 groupes : les consommateurs majeurs (Chine, Italie, Japon, Russie) ; les investisseurs majeurs (Allemagne, France, Inde, Corée du Sud) ; les exportateurs majeurs (Afrique du Sud, Australie, Canada, Indonésie) ; les

(602) A. PIQUEMAL, *Le fond des mers, patrimoine commun de l'humanité*, Paris, Publications du CNEXO, 1973, p. 28.

(603) Art. 156, § 2, C.N.U.D.M.

(604) Art. 160, § 1, C.N.U.D.M.

(605) E. JARMACHE, « Le cadre juridique de l'administration des ressources de la Zone », in *Le régime juridique des grands fonds marins – Enjeux théoriques et pratiques à la lumière de l'avis consultatif du 1^{er} février 2011*, op. cit., p. 301.

(606) Art. 162, § 1, C.N.U.D.M.

(607) E. JARMACHE, « La Zone et le patrimoine commun de l'humanité », op. cit., p. 50.

États en développement et à intérêts particuliers (Bangladesh, Brésil, Fidji, Jamaïque, Lesotho, Ouganda) ; et enfin le groupe représentant plus de la moitié du Conseil selon le principe de la représentation géographique équitable.

Véritable « organe moteur du fonctionnement de l'AIFM »(608), le Conseil dispose d'un organe subsidiaire – en réalité « principal »(609) – jouant un rôle déterminant dans le fonctionnement de l'A.I.F.M. et la mise en œuvre du régime de la Zone, à savoir la Commission juridique et technique (C.J.T.). Forte de 30 membres experts, cette dernière recommande l'approbation de plans de travail qu'elle a préalablement reçus et instruits. Une autre part importante de son travail consiste à proposer des règlements techniques et environnementaux au Conseil et, depuis quelques années, elle est chargée par celui-ci d'élaborer le futur « Code minier ».

Quant au second organe subsidiaire du Conseil, la Commission de planification économique, celle-ci n'est toujours pas opérationnelle et ses fonctions exercées par la C.J.T.

Autre organe n'ayant pas survécu à l'accord de 1994, l'Entreprise, mort-née, devait être le « bras opérationnel de l'Autorité », censé exploiter les ressources indépendamment de la participation des États, et en cela « l'expression de la mise en œuvre du patrimoine commun de l'humanité »(610). En effet, les États industrialisés désireux d'exploiter un site minier étaient tenus de financer un site de l'Entreprise, obligation jugée inacceptable pour ces derniers et conséquemment annulée par l'effet de l'accord de 1994 qui, certes, n'a pas supprimé juridiquement l'Entreprise « pour ne pas heurter les pays en développement », mais « l'a vidée de toute réalité économique en privant l'institution de son indépendance »(611).

Ses fonctions *intérimaires* sont dès lors exercées par le Secrétariat, comprenant le secrétaire général et le personnel administratif et technique. Troisième organe principal de l'A.I.F.M., il assure les services du secrétariat aux organes de l'Autorité, prépare les projets de textes et de documents, organise les réunions et émet des publications. Sur le plan organisationnel, il est subdivisé en quatre bureaux dont l'Office of Environmental Management and Mineral Resources (O.E.M.M.R.)

(608) *Ibid.*

(609) E. JARMACHE, « Le cadre juridique de l'administration des ressources de la Zone », *op. cit.*

(610) A. DE MARFFY-MANTUANO, « L'Autorité internationale des fonds marins : une organisation en devenir ? », in *Le régime juridique des grands fonds marins – Enjeux théoriques et pratiques à la lumière de l'avis consultatif du 1^{er} février 2011*, *op. cit.*, p. 311.

(611) *Ibid.*

contribuant, *inter alia*, au développement et à la mise en œuvre de plans régionaux de gestion de l'environnement, à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, au suivi environnemental, ainsi qu'à l'élaboration de normes et lignes directrices environnementales(612). Mais serait-ce là simplement le reflet institutionnel du volet environnemental du mandat de l'Autorité ou, déjà, celui d'une gestion multilatérale de la biodiversité de la Zone ?

II. – Vers une gestion multilatérale de la biodiversité de la Zone

À l'instar de l'Organisation mondiale du commerce, l'A.I.F.M. se présente elle-même comme un « forum multilatéral », quant à lui, destiné à « gérer toutes les activités liées aux ressources minières et assurer la protection du milieu marin dans la “Zone” [...] dans l'intérêt de l'ensemble de l'humanité »(613). Mais au-delà du travail accompli en vue de parvenir à une gestion durable des activités liées aux ressources de la Zone (A), l'Autorité contribue d'ores et déjà à la gestion de la biodiversité marine dans le cadre des négociations B.B.N.J. (pour *Biodiversity Beyond National Jurisdiction*) (B).

A. – TRAVAIL ACCOMPLI PAR L'AUTORITÉ POUR UNE GESTION DURABLE DES ACTIVITÉS LIÉES AUX RESSOURCES DE LA ZONE

Forte de 168 membres (167 États et l'U.E.), de 92 observateurs, et dotée d'un budget pour 2019-2020 de plus de 18 millions de dollars U.S. – chiffre nettement en hausse depuis les vingt dernières années –, l'A.I.F.M. a pour mission « d'organiser et de contrôler les activités dans les grands fonds marins [...] pour assurer la gestion sûre et rationnelle de leurs ressources minières, conformément à la CNUDM et aux Objectifs de Développement Durable (ODD) des Nations unies », ce qui signifie « veiller à ce que l'exploitation commerciale des grands fonds marins respecte les normes environnementales les plus élevées et que les avantages économiques soient équitablement partagés entre tous les États »(614).

(612) www.isa.org/jm/secretariat.

(613) A.I.F.M., *Parvenir à une utilisation durable des ressources minérales des grands fonds marins pour le bénéfice de l'humanité*, rapport annuel du secrétaire général, 2020, p. 8, https://isa.org/jm/files/files/documents/ISA_Annual_Report_2020_FR_0.pdf.

(614) *Ibid.*

L'Autorité, qui s'est vu confier le mandat exclusif de gérer les ressources des grands fonds marins pour le compte de l'humanité, en tant que « *trustee* pour gérer le patrimoine commun au bénéfice de l'humanité [...] »(615), assume de surcroît des obligations proprement environnementales.

Ainsi, elle doit prendre les mesures nécessaires pour « protéger efficacement le milieu marin » des effets nocifs pouvant – hypothèse plus que probable – résulter d'activités menées dans la Zone(616). À cette fin, des règles, règlements et procédures appropriés devront être adoptés par l'A.I.F.M. pour, d'une part, « prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, y compris le littoral, et faire face aux autres risques qui le menacent, ainsi qu'à toute perturbation de l'équilibre écologique du milieu marin [...] »(617) et, d'autre part, « protéger et conserver les ressources naturelles de la Zone et prévenir les dommages à la flore et à la faune marines »(618).

Aussi la mise en œuvre de ces obligations implique-t-elle le recours à des procédures du droit international de l'environnement, et ce même pour les activités d'exploration. En effet, ces dernières, « [p]our être approuvées, doivent être accompagnées d'une évaluation de leur impact potentiel, ainsi que de la description d'un programme d'études océanographiques et environnementales visant à définir un point de référence préalable à l'exploitation »(619).

Pour protéger le milieu marin, l'Autorité entend notamment poursuivre le développement du cadre réglementaire comprenant, entre autres, les normes et directives environnementales qui viendront utilement compléter les trois règlements respectivement relatifs à la prospection et à l'exploration dans la Zone des nodules polymétalliques (adopté en 2000 et actualisé en 2013), des sulfures polymétalliques (adopté en 2010) et des encroûtements cobaltifères de ferromanganèse (adopté en 2012). Ces règlements formeront avec les règlements d'exploitation – actuellement en cours d'élaboration – le « Code minier » complet de la Zone.

(615) J.-P. BEURIER, « L'autorité internationale des fonds marins, l'environnement et le juge », *Vertigo – La revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne], septembre 2015, hors-série 22, résumés, <http://journals.openedition.org/vertigo/16169>.

(616) Art. 145 C.N.U.D.M.

(617) Art. 145, a), C.N.U.D.M.

(618) Art. 145, b), C.N.U.D.M.

(619) A.I.F.M., Rapport annuel du secrétaire général, *op. cit.*, p. 32.

En ce qui concerne la phase d'exploration, la réglementation comprend des mesures de protection de l'environnement « fortes et robustes », que la C.J.T. est chargée d'évaluer en permanence. L'organe principal du Conseil a d'ailleurs publié en 2013 ses *Recommandations à l'intention des contractants en vue de l'évaluation d'éventuels impacts sur l'environnement liés à l'exploration des minéraux marins dans la Zone*, par la suite révisées en 2019(620), puis en 2020(621). Ayant pour but de décrire « les procédures à suivre pour obtenir des données de référence, ainsi que la surveillance à exercer pendant et après toute activité menée [...] qui serait susceptible de causer un dommage grave à l'environnement » (§ 9), ces recommandations déterminent notamment les activités nécessitant une étude d'impact sur l'environnement (E.I.E.), ainsi que la mise en œuvre d'un programme de surveillance environnementale « pendant et après le déroulement de l'activité considérée » (§ 33) – comme le forage.

Si, de manière générale, en droit international de l'environnement, l'E.I.E. et la surveillance environnementale se fondent sur le principe de prévention(622), dans le cas des activités menées dans la Zone, ces opérations traduisent davantage une approche de précaution. Ainsi que le précisent en introduction lesdites recommandations : « [A]vec les États qui ont accordé leur patronage, [l'A.I.F.M.] applique à ces activités le principe de précaution conformément aux recommandations de la [C.J.T.] » (§ 1).

Or, cette précision n'est pas sans faire écho à l'avis consultatif rendu en 2011 par la chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal international du droit de la mer (T.I.D.M.)(623). Dans cet avis sur les *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, le tribunal de Hambourg a dégagé deux types d'obligations dans le chef des États qui patronnent(624). La première est une obligation de *due diligence*, en l'occurrence de « veiller

(620) ISBA/25/LTC/6.

(621) ISBA/25/LTC/6/Rev.1.

(622) J.-P. BEURIER et A.-Ch. KISS, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 2011, p. 152.

(623) T.I.D.M., *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, avis consultatif du 1^{er} février 2011, *Rec.*, 2011, p. 10.

(624) Ainsi que l'explique parfaitement le rapport du secrétaire général : « Selon la CNUDM, l'État qui patronne doit veiller à ce que les activités dans la Zone soient menées conformément au droit international. Le mécanisme de patronage garantit que les entités qui sont autrement soumises aux systèmes juridiques nationaux se conforment aux obligations énoncées dans la CNUDM » (A.I.F.M., Rapport annuel du secrétaire général, *op. cit.*, p. 31).

à » ce que le contractant patronné observe un certain comportement en faisant preuve de la « diligence requise »(625). Les secondes, celles qui nous intéressent, sont qualifiées d'« obligations directes » et incluent, outre « l'obligation d'aider l'Autorité dans l'exercice de son contrôle sur les activités menées dans la Zone », « l'obligation d'adopter une approche de précaution » et celle, corrélative, « de procéder à des évaluations de l'impact sur le milieu marin »(626).

L'on mesure aisément l'importance de ces obligations au vu des 30 contrats d'exploration en cours dans la Zone, du reste accordés pour une durée de 15 ans(627), nonobstant que ces activités d'exploration qui « consistent principalement en études de l'environnement, échantillonnages, études géologiques et évaluation des ressources minérales [...] ont un impact environnemental extrêmement faible ou nul »(628).

Plus généralement, eu égard au travail accompli « avec prudence » par l'Autorité depuis vingt-cinq ans, cette « organisation unique », ayant l'immense responsabilité de gérer une zone recouvrant quelque 54 % de l'océan mondial, devrait logiquement « inspirer la confiance nécessaire pour que son mandat soit étendu, en particulier aux ressources biologiques dont la plupart sont intimement liées aux reliefs des fonds marins »(629). À ce jour, néanmoins, la contribution de l'A.I.F.M. à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité marine de la Zone paraît plus limitée qu'escomptée.

B. – CONTRIBUTION DE L'AUTORITÉ À LA GESTION DE LA BIODIVERSITÉ MARINE DES ZONES NE RELEVANT PAS DE LA JURIDICTION NATIONALE

Plusieurs arguments peuvent plaider en faveur d'une extension du mandat de l'Autorité à des activités non minières menées dans la Zone, notamment à partir d'îles artificielles ou d'autres structures permanentes(630), dont le fait que celle-ci soit déjà « investie d'une fonction de contrôle *lato sensu* des activités dès lors qu'elles se déploient dans

(625) T.I.D.M., *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, *op. cit.*, § 121.

(626) *Ibid.*, § 122.

(627) Voy. www.isa.org.jm/exploration-contracts.

(628) A.I.F.M., Rapport annuel du secrétaire général, *op. cit.*, p. 52.

(629) A. DE MARFFY-MANTUANO, « L'Autorité internationale des fonds marins : une organisation en devenir ? », *op. cit.*, p. 320.

(630) Voy. F. SCHNEIDER, « Îles artificielles et biodiversité dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale », in V. J. M. TASSIN et A. DE PAIVA TOLEDO (dir.), *Guide de navigation de la biodiversité marine au-delà de la juridiction nationale*, Belo Horizonte, Editora D'Plácido, pp. 366-372.

la Zone »(631). En revanche, certaines raisons font jusqu'à présent obstacle à l'élargissement de sa compétence à la biodiversité marine des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale (Z.A.J.N.).

Une des raisons tient au fait que la Zone, délimitant la compétence *ratione loci* de l'A.I.F.M., n'est qu'une des Z.A.J.N. visées par les négociations B.B.N.J., la seconde étant la haute mer, non soumise au régime du P.C.H.

Une autre raison, moins juridique, est liée au fait que certains États industrialisés, potentiellement influencés par des laboratoires privés et des industriels, semblent rétifs à l'idée de confier à une organisation internationale le soin de gérer l'exploitation des ressources génétiques des grands fonds marins et le partage de ses bénéfices, sans compter les coûts inhérents au fonctionnement d'une telle institution.

Soulignons toutefois que certaines délégations participant aux négociations B.B.N.J., de même qu'une partie de la doctrine, sont plutôt favorables à une extension du mandat de l'Autorité aux ressources génétiques marines en tant que composantes du P.C.H. Il est vrai que, contrairement à la C.N.U.D.M., la résolution 2749 (XXV) ne limite pas les ressources de la Zone aux seules ressources minérales, ce qui pourrait en faire une « bonne base juridique pour rattacher au PCH les ressources génétiques marines des fonds marins »(632).

Pour l'heure, le secrétariat de l'A.I.F.M. a participé activement aux trois sessions de fond de la conférence intergouvernementale sur la biodiversité marine, la quatrième, initialement prévue du 23 mars au 3 avril 2020, ayant dû être reportée pour cause de COVID-19. En parallèle de la troisième session, tenue en août 2019, l'Autorité a organisé un évènement visant à promouvoir la base de données DeepData alors fraîchement lancée, laquelle centralise toutes les données et informations soumises par les contractants ces dernières années – systématiquement collectées par l'A.I.F.M. – concernant non seulement les ressources minérales et l'environnement des grands fonds marins, mais également « de la colonne d'eau associée »(633). L'on comprend alors que « [l]a recherche entreprise dans le cadre des contrats d'exploration dans la Zone est essentielle à la réalisation de tous les aspects de l'économie bleue, y compris la connaissance de la biodiversité marine et des processus écologiques »(634).

(631) E. JARMACHE, « Le cadre juridique de l'administration des ressources de la Zone », *op. cit.*, p. 304.

(632) E. JARMACHE, « La Zone et le patrimoine commun de l'humanité », *op. cit.*, pp. 49-50.

(633) A.I.F.M., Rapport annuel du secrétaire général, *op. cit.*, p. 35.

(634) *Ibid.*, p. 8.

C'est donc à ce niveau que semble, pour le moment, se situer la contribution de l'Autorité à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité marine des Z.A.J.N., en ce compris de la Zone. Loin d'envisager une extension de son mandat aux ressources génétiques marines, l'avant-projet d'accord révisé se rapportant à la C.N.U.D.M. et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale⁽⁶³⁵⁾ exclut dorénavant que l'A.I.F.M. puisse ne serait-ce qu'assurer les fonctions de secrétariat, comme proposé dans le texte précédent⁽⁶³⁶⁾, et il n'est même pas dit qu'elle participe à l'administration du « centre d'échange », pourtant « principalement constitué d'une plateforme Web en libre accès »⁽⁶³⁷⁾ rappelant étrangement DeepData. Grâce à cette base de données, les informations sur la biodiversité des grands fonds marins et de la colonne d'eau associée seront accessibles « au public du monde entier »⁽⁶³⁸⁾, notamment au bénéfice de la recherche médicale.

Comme l'aciclovir, utilisé pour lutter contre le virus de l'herpès, qui a été développé à partir d'une éponge de la mer des Caraïbes, il n'est donc pas interdit de penser que des molécules pour le traitement de maladies à coronavirus reposent dans les fonds marins. Dans ce domaine, également, la crise de la COVID-19 appelle à un sursaut du multilatéralisme.

Mais clôturons cette intervention sur une note d'optimisme par une citation du ministre français de l'Europe et des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, tirée d'un entretien du 17 juin dernier avec le journal *La Croix*, sur la politique étrangère de la France :

« Nous devons éviter la triple maladie chronique du multilatéralisme ces dernières années : le retrait unilatéral, le blocage systématique ou l'instrumentalisation. C'est pourquoi nous considérons que l'action contre la pandémie doit être l'occasion d'un sursaut du multilatéralisme, qui a permis de bâtir, durant de longues années, un ordre de paix et de prospérité. L'Europe pourra y jouer un rôle majeur de puissance d'équilibre »⁽⁶³⁹⁾.

(635) A/CONF.232/2020/3.

(636) A/CONF.232/2019/6, art. 50 (variante 4).

(637) *Ibid.*, art. 51.

(638) A. ASCENCIO-HERRERA, adjoint au secrétaire général, cité in A.I.F.M., Rapport annuel du secrétaire général, *op. cit.*, p. 25.

(639) www.vie-publique.fr/discours/275442-entretien-jean-yves-ledrian-17062020-politique-etrangere.

**16 – ET SI LE PACTE MONDIAL
POUR L'ENVIRONNEMENT PRENAIT
LA FORME D'UNE SIMPLE DÉCLARATION :
UN CHEVAL DE TROIE
POUR UNE MEILLEURE MISE EN ŒUVRE
DES NORMES ENVIRONNEMENTALES ?**

Geneviève Dufour*

Professeure titulaire, Faculté de droit, Université de Sherbrooke,
et membre du Groupe international des experts pour le Pacte (G.I.E.P.).

Cela fait des années que les juristes ont conscience qu'il n'existe pas de convention internationale générale de protection de l'environnement(640). Il existe certes de nombreux traités sectoriels, thématiques ou spécifiques qui tantôt encadrent certaines matières dangereuses, tantôt s'appliquent à certaines zones à protéger ou produits à encadrer, mais aucun texte ne fixe les principes de protection de l'environnement applicables en tout temps et en tout lieu. Autrement dit, aucun traité n'énonce les principes fondamentaux du droit international de l'environnement(641). Or, « [a]u regard de l'aggravation des menaces environnementales, le renforcement de l'effectivité du droit international de l'environnement se présente comme un enjeu majeur pour l'avenir »(642).

* Je remercie mon assistante de recherche, Michelle HURDLE, pour son aide précieuse dans la finalisation de cet article.

(640) Voy. notamment : S. MALJEAN-DUBOIS, « La mise en œuvre du droit international de l'environnement », 2003, *Institut du développement durable et des relations internationales*, www.id-dri.org/sites/default/files/import/publications/an_0303_maljeandubois_die.pdf ; H. DELZANGLES *e.a.*, *Droit international de l'environnement*, Paris, Ellipses, 2018 ; M. BETTATI, *Le droit international de l'environnement*, Paris, Odile Jacob, 2012.

(641) Certes, les déclarations de Stockholm et de Rio ont pu jouer ces rôles. Toutefois, si ces déclarations sont transversales, elles présentent d'importantes lacunes, particulièrement concernant le contenu des principes énoncés, leur manque de précision et de définition pleine et entière. O.N.U., Assemblée générale, « Lacunes dans le droit international de l'environnement et les instruments liés à l'environnement : vers un Pacte mondial pour l'environnement », rapport du secrétaire général, 13 décembre 2018, A/73/419, pp. 48-49, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27070/SGGaps_FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

(642) S. MALJEAN DUBOIS, « La quête d'effectivité du droit international de l'environnement », in D. MISONNE (dir.), *À quoi sert le droit de l'environnement ?*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 25.

Au terme de la COP21, tenue à Paris en 2015 et dont l'issue a été généralement considérée positive⁽⁶⁴³⁾, le *think tank* français le Club des juristes a souhaité bénéficier du *momentum* pour réfléchir à la possibilité de rouvrir le débat sur l'opportunité d'adopter une convention internationale fixant les principes du droit international de l'environnement. En juin 2017, après avoir rassemblé une centaine de juristes provenant d'une quarantaine de pays, ils ont proposé un texte portant l'appellation de Pacte mondial pour l'environnement.

Le projet de Pacte s'articule autour de deux idées fondamentales : un *droit* à un environnement sain pour tous et un *devoir* de prendre soin de l'environnement. Ces deux « principes sources [...] doivent être lus ensemble, car le droit des êtres humains à l'égard de leur environnement ne va pas sans une responsabilité vis-à-vis de la nature »⁽⁶⁴⁴⁾. Plus spécifiquement, il reprend surtout des principes déjà bien connus et universellement acceptés, comme le devoir de prévention, l'obligation de réparer les dommages causés à l'environnement et le principe de développement durable. Il inclut aussi des principes qui divisent encore les États au sein de l'ordre juridique international, comme le principe de précaution, et va même jusqu'à innover en proposant des principes appartenant davantage au développement progressif. C'est le cas du principe de non-régression et de reconnaissance officielle du rôle de la société civile pour la protection de l'environnement. Le Pacte contient aussi un mécanisme de suivi au sein duquel les États pourraient partager et formuler des recommandations au regard des meilleures pratiques.

Dans les mois suivant son adoption par le Club des juristes, le projet de Pacte a fait grand bruit. Soutenu par des chefs d'État influents, il a fait l'objet de discussion à l'Assemblée générale des Nations unies, a mené à la production d'un rapport par le secrétaire général des Nations unies et provoqué la création d'un groupe de travail à composition non limitée. Au terme de ses rencontres, le groupe de travail a finalement suggéré que le projet de Pacte s'incarne à travers une déclaration politique (I). Si l'on peut deviner la déception des promoteurs du Pacte, il ne faut pas négliger le potentiel qu'une simple déclaration et surtout le processus

(643) Sur une note moins positive, voy. : G. DUFOUR, « Quelques doutes sur le caractère réellement contraignant de l'Accord de Paris », 14 décembre 2015, *Blogue À qui de droit*, <https://blogueaquidedroit.ca/2015/12/14/quelques-doutes-sur-le-caractere-contraignant-de-laccord-de-paris/#comments> ; G. DE LASSUS SAINT-GÉNIÈS, « L'Accord de Paris sur le climat : quelques éléments de décryptage », *R.Q.D.I.*, 2015, vol. 28, n° 2, 27, pp. 41-44.

(644) LE CLUB DES JURISTES, *Livre blanc – Vers un Pacte mondial pour l'environnement*, 2017, Avant-propos de Y. AGUILA, p. 9, <https://globalpactenvironment.org/uploads/Livre-blanc-Pacte-mondial-pour-lenvironnement-2.pdf>.

de négociation menant à l'émergence d'un consensus peuvent avoir sur l'effectivité des normes qu'elle contient (II). En ce sens, un peu à l'image d'un cheval de Troie, une telle déclaration a le potentiel de réussir là où un traité en bonne et due forme pourrait échouer.

I. – De Paris à Nairobi : genèse d'un texte « à martyriser »

En décembre 2015, quelques semaines après l'adoption des objectifs de développement durable (O.D.D.), les États arrivent enfin à s'entendre sur l'après-Kyoto, en adoptant l'Accord de Paris sur le climat. Cette conférence, ayant retenu l'attention du monde, est présidée par l'ancien Premier ministre français Laurent Fabius.

Forte de cette réussite, estimant le contexte favorable à une avancée concrète, la commission environnement du *think tank* français le Club des juristes, présidée par l'avocat Yann Aguila, décide de faire renaître un projet dont plusieurs parlaient depuis des décennies(645). Ainsi, en septembre 2016, le Groupe international des experts pour le Pacte (G.I.E.P.) est constitué afin d'élaborer un avant-projet de Pacte mondial pour l'environnement, sous la présidence de Laurent Fabius. Le 24 juin 2017, un projet de 26 articles, dont 20 sont dédiés aux principes et six à des dispositions techniques, est officiellement présenté au public dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne, en présence de plusieurs membres du G.I.E.P. et de personnalités publiques soutenant le Pacte, comme Ban Ki-moon, Mary Robinson, Anne Hidalgo et Arnold Schwarzenegger. Aussi présent, le président français Emmanuel Macron s'engage à le présenter aux autres chefs d'État.

En septembre 2017, la France organise donc à New York diverses rencontres et un sommet mondial ayant pour objet de présenter le Pacte mondial aux différents chefs d'État présents pour l'ouverture de la 72^e session de l'Assemblée générale. Plusieurs appuient le projet, de telle sorte qu'une résolution est adoptée le 10 mai 2018(646). Intitulée

(645) Par exemple, le projet de Pacte international proposé par l'Union internationale pour la conservation de la nature (<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-031-rev4.pdf>) ou encore le projet de Protocole international du Centre international de droit comparé de l'environnement (https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/Draft-of-the-International-Covenant-on-the-Human-Right-to-the-Environment_15.II_2017_EN.pdf). Pour un historique des initiatives passées, voy. : L. LAVRYSEN, « Vers un Pacte mondial pour l'environnement ? », in D. MISONNE (dir.), *À quoi sert le droit de l'environnement ?*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 271.

(646) Parrainée par la France, cette résolution a reçu l'appui de 71 délégations. Au final, elle a recueilli 143 voix, 5 voix contre (États-Unis, Russie, Syrie, Turquie et Philippines) et 7 abstentions (Arabie saoudite, Biélorussie, Iran, Malaisie, Nicaragua, Nigeria et Tadjikistan).

« Vers un Pacte mondial pour l'environnement », l'Assemblée générale demande au secrétaire général la présentation d'un rapport technique identifiant les lacunes du droit international de l'environnement et crée un groupe de travail à composition non limitée, chargé d'examiner ce rapport et de « discuter des moyens possibles pour remédier aux lacunes éventuelles du droit international de l'environnement [...] et de se pencher, s'il l'estime nécessaire, sur la portée, les paramètres et la faisabilité d'un instrument international »(647).

En décembre 2018, le rapport du secrétaire général des Nations unies est présenté(648). Celui-ci pose des constats clairs et précis quant aux lacunes du droit international de l'environnement. Le premier constat du rapport est sans équivoque : « [I]l n'existe pas de cadre normatif global qui énonce ce qui pourrait être considéré comme les règles et principes d'application générale en droit international de l'environnement »(649). Le deuxième constat fait état d'un corpus juridique existant, parcellaire, réactif et fragmenté, conduisant « à un déficit de coordination dans l'élaboration des lois et leur application »(650). En outre, le secrétaire général constate que le droit international de l'environnement coutumier est peu développé(651). Le rapport renvoie à nombre de décisions de cours et de tribunaux ayant eux-mêmes souligné l'absence de consensus international concernant les principes environnementaux(652). Dès lors, la mise en œuvre est affectée, d'une part, en droit interne par une absence de cadre normatif approprié et, d'autre part, en droit international par un manque de clarté de bon nombre de principes environnementaux. En somme, le secrétaire général recommande « l'élaboration d'un instrument international unificateur et exhaustif qui réunirait tous les principes du droit de l'environnement »(653).

C'est dans ce contexte que le groupe de travail à composition non limitée amorce ses travaux, d'abord à New York en septembre 2018 pour une session d'organisation et ensuite à Nairobi, au siège du PNUÉ, en janvier 2019. Le groupe de travail se réunit à deux autres occasions,

(647) O.N.U., Assemblée générale, « Vers un Pacte mondial pour l'environnement », 7 mai 2018, RES A/72/L.51, <https://undocs.org/fr/A/72/L.51>.

(648) O.N.U., Assemblée générale, rapport du secrétaire général, « Lacunes dans le droit international de l'environnement et les instruments liés à l'environnement : vers un Pacte mondial pour l'environnement », A/73/419, 13 décembre 2018, aux pp. 48-49, en ligne : <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27070/SGGaps_FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y >..

(649) *Ibid.*, p. 1 (résumé).

(650) *Ibid.*, p. 2 (résumé).

(651) *Ibid.*, p. 5.

(652) *Ibid.*, p. 2.

(653) *Ibid.*, p. 2 (résumé).

soit en mars et en mai 2019. Sans surprise, peu de pays participent aux travaux(654). Au terme de sa troisième session, le groupe de travail prend une décision : il proposera à l'Assemblée générale des Nations unies l'élaboration d'une déclaration politique plutôt que d'un traité international(655).

Cette conclusion est évidemment décevante pour les rédacteurs du Pacte et pour tous ceux qui espéraient une réforme substantielle du droit international de l'environnement. L'ampleur du mandat confié par l'Assemblée générale et le temps restreint accordé au groupe de travail, à un moment où le multilatéralisme était mis à mal entre autres par l'administration Trump, ne pouvaient que mener à un certain échec des discussions(656).

Sans tarder, l'Assemblée générale des Nations unies a pris acte de l'issue des négociations et souscrit à toutes les recommandations du groupe de travail, dont celle-ci :

Transmettre ces recommandations à l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement, afin que cette dernière les examine, et élabore, à sa cinquième session, en février 2021, une déclaration politique en vue de tenir une réunion de haut niveau des Nations unies, sous réserve de contributions volontaires, dans le contexte de la célébration de la création du Programme des Nations unies pour l'environnement par la Conférence des Nations unies sur l'environnement, qui s'est tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, afin de renforcer l'application du droit international de l'environnement et la gouvernance environnementale internationale, conformément au paragraphe 88 du document final de la Conférence des Nations unies sur le développement durable, intitulé « L'avenir que nous voulons »(657).

(654) Peu de pays bénéficient d'une représentation permanente au PNUE. En tout, 110 États ont participé aux travaux du comité lors de la première rencontre du groupe de travail en janvier 2019, 110 États lors de la seconde rencontre en mars 2019 et 102 États lors de la troisième rencontre en mai 2019. O.N.U., Assemblée générale, « Rapport du groupe de travail spécial à composition non limitée créé en application de la résolution 72/277 de l'Assemblée générale », 13 juin 2019, A/AC.289/6/Rev.1, pp. 3, 5, 8, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28213/Report.GlobalPact_FR.pdf?sequence=17.

(655) Les recommandations du groupe de travail se trouvent en annexe de la résolution de l'Assemblée générale : « Suite à donner au rapport du groupe de travail spécial à composition non limitée créée en application de la résolution 72/277 de l'Assemblée générale », 30 août 2019, A/73/333, <https://undocs.org/fr/A/RES/73/333>, pp. 3 et s.

(656) Certaines délégations avaient d'ailleurs fait observer dès la première rencontre du groupe de travail la forte chance d'obtenir des résultats décevants. Voy. les déclarations notamment de la Colombie, du Canada, du Royaume-Uni et de la Suisse. UNEP, « First informal substantive consultation meeting on UNGA Resolution 73/333 », 21-23 juillet 2020, www.unep.org/events/cpr-meetings/first-informal-substantive-consultation-meeting-unga-resolution-73333.

(657) O.N.U., Assemblée générale, « Suite à donner au rapport du groupe de travail spécial à composition non limitée créée en application de la résolution 72/277 de l'Assemblée générale », 30 août 2019, A/73/333, <https://undocs.org/fr/A/RES/73/333>. Cette résolution a été adoptée par acclamation.

En mai 2020, deux ambassadeurs sont nommés responsables pour les consultations informelles devant mener à l'adoption de la déclaration politique sur l'environnement(658). En juillet 2020, une première consultation informelle des États se tient afin de préparer la déclaration politique en vue de la 5^e session de l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement (UNEA-5) qui doit se tenir en février 2021(659). Peu de pays y participent, mais quelques constats en ressortent. D'abord, une majorité d'États souhaitent que les principes de Rio soient rappelés et que la déclaration renvoie clairement à des droits et à des devoirs environnementaux. Le groupe africain et le Chili s'y opposent, préférant que la déclaration se contente d'énoncer des moyens de mise en œuvre des principes déjà existants(660). Les États-Unis, encore gouvernés par l'administration Trump, s'opposent à l'adoption d'un pacte mondial, sans surprise(661).

En octobre 2020, les deux ambassadeurs nommés en vue de mener les consultations informelles présentent aux États membres un premier projet de déclaration politique en vue de la seconde réunion de travail qui devait initialement se tenir au début de novembre 2020(662). Néanmoins, après le report de cette deuxième consultation en juin 2021, il fut décidé de plutôt présenter la déclaration en février 2022(663).

Les ambassadeurs des consultations informelles devraient diffuser une version révisée de la déclaration au début du mois de mai 2021, laquelle tiendra compte des contributions et commentaires des États membres(664). À cet effet, seulement quinze États ont présenté des commentaires sur

(658) Mme SAQLAIN SYEDAH, haut-commissaire et représentant permanent du Pakistan, et M. ADO LOHMUS, représentant permanent de l'Estonie.

(659) UNEP, « First informal substantive consultation meeting on UNGA Resolution 73/333 », 21-23 juillet 2020, en ligne : www.unep.org/events/cpr-meetings/first-informal-substantive-consultation-meeting-unga-resolution-73333>.

(660) *Ibid.*

(661) *Ibid.*

(662) UNEP, « Letter to Member States and Accredited Stakeholders from the Co-Facilitators on the Second Information Substantive Consultation Meeting on United Nations General Assembly Resolution 73/333 », 7 octobre 2020, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34021/Letter%20from%20co-facilitators%2073%20333%20JLC.PDF?sequence=1&isAllowed=y>.

(663) UNEP, « Letter to Member States and Members of Specialized Agencies and Accredited Stakeholders from the Co-Facilitators on the Roadmap for Implementation of UN General Assembly Resolution 73/333 », 19 janvier 2021, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34814/General%20Assembly%20resolution%2073.333%20Letter%20on%20way%20forward.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

(664) *Ibid.*

cette première version de la déclaration(665). Une majorité souligne la difficulté de déterminer un socle commun de principes en droit international de l'environnement et l'importance de s'en tenir au mandat prévu par la résolution 73/733 de l'Assemblée générale des Nations unies. Les pays asiatiques semblent réticents à s'engager activement, préférant l'adoption d'un langage plus souple(666). Certains pays d'Amérique latine(667) souhaitent quant à eux un engagement plus fort et des références expressives aux accords multilatéraux en matière d'environnement. Les divergences sont donc fortes et l'engagement des États défailant.

Les 22 et 23 février 2021 s'est tenue virtuellement la première partie de la 5^e session de l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement. Or, l'ajournement décidé des négociations reporte au 21 février 2022 l'élaboration de la déclaration politique(668). À cet effet, plusieurs délégations ont souligné l'opportunité d'adopter la déclaration en mars 2022, à l'occasion du 50^e anniversaire du Programme des Nations unies pour l'environnement. Certes, il s'agirait d'un geste symbolique important de la part des États.

Le texte élaboré par les juristes avait certes pour ambition d'être retouché et réécrit, d'où l'expression d'un texte « à martyriser ». Après les conclusions non ambiguës du secrétaire général et les 143 voix appuyant l'adoption de la résolution créant le groupe de travail, plusieurs entrevoyaient déjà le Pacte devenir un texte contraignant, rien de moins que le traité international fixant un socle commun de normes fondamentales de protection de l'environnement. Les États en ont décidé autrement. Dans ce contexte, on peut quand même se demander si l'adoption d'une simple déclaration ne serait pas un coup d'épée – de plus – dans l'eau. Autrement dit, quel est l'intérêt d'adopter une simple déclaration de principes, qualifiée expressément par le groupe de travail de « politique » ? La réponse est simple : si un consensus émane du processus menant à son adoption, la déclaration politique pourrait déjà générer davantage d'effets juridiques qu'un traité.

(665) UNEP, « Draft Building Blocks of a Political Declaration », <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34020/Draft%20Building%20Blocks%20of%20a%20Political%20Declaration%20under%20UNGA%20resolution%20737333.pdf?sequence=1&isAllowed=y> ; UNEP, « Inputs to the Draft Building Blocks of the Political Declaration under UNGA Resolution 73/333 », www.unep.org/environmentassembly/inputs-draft-building-blocks-political-declaration-under-unga-resolution-73333?%2Finputs-resolution-73333.

(666) *Ibid.*, voy. les déclarations de l'Australie, la Chine, le Japon et la Thaïlande.

(667) *Ibid.*, voy. les déclarations de la Colombie et du Chili.

(668) O.N.U., Assemblée des Nations unies pour l'environnement du Programme des Nations unies pour l'environnement, « Décision 5 : Ajournement et reprise de la cinquième session de l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement », 17 février 2021, UNEP/EA.5/L.4, https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k2100508-f_0.pdf#overlay-context=node/314, p. 2.

II. – Négociation multilatérale d'une déclaration comme prétexte à l'émergence d'une conscience juridique collective

Malgré la croyance populaire(669), si l'adoption d'un traité peut produire les effets escomptés, il n'est pas dans tous les cas la solution à privilégier(670). Concevoir les choses autrement mènerait à ignorer le manque d'effectivité de plusieurs traités et à attribuer au résultat final une importance démesurée par rapport à l'intérêt que représente le processus en soi. C'est en ce sens que l'ordre juridique international se distingue : la production normative menée en son sein procède d'une logique unique relevant davantage de la création d'une conscience juridique collective entre les États, et ce indépendamment de la nature de la source émanant du processus(671). Autrement dit, que le processus mène à l'adoption d'un traité en bonne et due forme, d'un acte concerté non conventionnel ou encore d'une simple déclaration, c'est le niveau d'adhésion des États à la norme qui déterminera ultimement les chances que cette dernière soit effectivement mise en œuvre.

D'ailleurs, après des décennies de « frénésie normative »(672) multilatérale, plusieurs se questionnent quant à sa réelle utilité. Certes, les grandes conférences internationales ou les travaux des organisations internationales ont permis le dialogue et ont été à l'initiative de l'adoption de plusieurs traités. Ces derniers ont entraîné des transformations substantielles au sein des ordres juridiques internes des pays. Qu'on pense aux conventions de l'O.I.T. sur les conditions de travail ou encore au GATT de 1947 et autres accords de commerce, les traités multilatéraux ont modifié le paysage normatif étatique. Cela étant dit, on doit aussi reconnaître que ces traités ont atteint certaines limites quant à la mise en œuvre effective des normes qu'ils contiennent.

(669) Les médias présentent souvent l'adoption d'un traité comme une victoire, en opposition à l'échec de l'adoption d'un instrument non contraignant. Voy. par exemple : « Le bilan décevant du sommet de Copenhague », 19 décembre 2009, *Le Monde*, www.lemonde.fr/le-rechauffement-climatique/article/2009/12/19/la-bilan-decevant-du-sommet-de-copenhague_1283070_1270066.html ; « Fiscalité du numérique : pas d'accord international avant la fin de l'année », 12 octobre 2020, *Le Figaro*, www.lefigaro.fr/flash-eco/fiscalite-du-numerique-pas-d-accord-international-avant-la-fin-de-l-annee-20201012 ; « Le pacte migratoire de l'ONU sous la loupe », 22 décembre 2018, *Le Devoir*, en ligne : www.ledevoir.com/societe/544179/le-pacte-migratoire-sous-la-loupe ; Pour aller plus loin K. RAUSTIALA, « Form and Substance in International Agreements », *The American Journal of International Law*, 2005, vol. 99, n° 35.

(670) Y. KEBRAT, « Contraignant », in V. NDIOR, *Dictionnaire de l'actualité internationale*, Paris, Pedone, 2021, p. 135.

(671) Charles Rousseau emprunte à la thèse de Savigny sur la conscience commune du peuple expliquant les fondements du droit : *Droit international public*, Paris, Dalloz, 1970, p. 79.

(672) *Supra*, [note 3](#), p. 255.

En matière de protection de l'environnement, le rapport du secrétaire général des Nations unies convient qu'il existe déjà plusieurs traités internationaux(673). Le cadre normatif existe donc déjà. Mais il est morcelé, sectoriel, fragmenté, imprécis et surtout, il souffre d'un manque de consensus international(674). Cela affecte son efficacité et son application(675).

Dans ce contexte, les États doivent s'entendre sur un « instrument international unificateur et exhaustif qui réunirait tous les principes du droit de l'environnement »(676). Dans un monde idéal, l'adoption d'un traité affirmant les quelques principes fondamentaux du droit international de l'environnement pourrait remplir ce rôle. Les États en ont néanmoins décidé autrement : une déclaration politique sera suffisante, du moins pour commencer.

Cette décision n'est peut-être pas nécessairement à déplorer. Elle est peut-être même la meilleure. En effet, dans une société internationale divisée, l'adoption d'un traité aurait pu être minée par les intérêts égoïstes des États et mener à un texte édulcoré(677). La négociation d'une simple déclaration pourrait donc permettre aux États d'avoir un réel dialogue, et ultimement d'identifier et définir sans ambiguïté un socle commun de principes applicables à tous.

À cet égard, le processus ayant mené à l'adoption de la Déclaration de l'O.I.T. sur les droits et principes fondamentaux du travail en 1998 apparaît riche en enseignements (A). Il permet de constater la portée que peut avoir une simple déclaration dans le processus menant à l'émergence – complexe et laborieux – d'un consensus international essentiel à la création de normes applicables par tous, peu importe l'existence d'un outil conventionnel traditionnel (B).

A. – DÉCLARATION DE L'O.I.T. DE 1998 :
UN OUTIL PROMOTIONNEL ET DE MISE EN ŒUVRE
DES DROITS ET PRINCIPES FONDAMENTAUX DU TRAVAIL

La Déclaration de l'O.I.T. de 1998 doit d'abord et avant tout être perçue comme un instrument promotionnel. Son adoption procédait d'une idée novatrice à l'époque : « [P]romouvoir une dynamique positive, en

À mettre à
jour lors de la
mise en pages

(673) *Supra*, note 2.

(674) *Supra*, note 12.

(675) *Supra*, note 12, p. 7 ; Sur l'ineffectivité du droit international de l'environnement, voy. *supra*, note 3, pp. 252 et s.

(676) *Supra*, note 2, pp. 2 et 7.

(677) On parle alors de la recherche du plus petit dénominateur commun : *supra*, note 3, p. 265.

permettant aussi un échange d'expérience quant aux solutions qui se sont avérées les plus efficaces »(678). Elle fixait des droits et principes fondamentaux que tous devraient respecter. Elle établissait un standard humain de base destiné à transcender les frontières. Elle imposait une limite à la mondialisation en tentant d'éviter le nivellement par le bas en matière de normes sociales. Surtout, elle visait à renforcer les activités de coopération technique et constituait un objectif commun du système multilatéral.

Certes, il n'est pas question ici d'assimiler la déclaration présentement en négociation en matière environnementale à la Déclaration de l'O.I.T. de 1998. Cette dernière se distingue à plus d'un titre : elle a été adoptée dans un contexte précis(679), suivant les particularités propres à l'O.I.T. et son mécanisme de suivi s'appuie sur l'article 19, (5), e), de la Constitution de l'O.I.T. pour obliger même les États n'ayant pas ratifié les conventions fondamentales à faire rapport régulièrement. L'éventuelle déclaration risque donc d'être fort différente de celle adoptée en 1998. Il n'en demeure pas moins que le processus multilatéral menant à l'adoption de ces deux déclarations a le potentiel de produire des effets similaires. Certes, ce potentiel pourra se réaliser seulement si une déclaration émane des négociations actuelles et surtout si ces dernières font émerger un consensus fort.

Pour rappel, entre juin 1994 et mars 1996(680), les discussions relatives à l'adoption éventuelle d'un nouvel instrument international au sein de l'enceinte de l'O.I.T. s'étaient consacrées à l'élaboration d'un instrument contraignant. C'est donc tardivement qu'elles ont convergé vers l'adoption d'une déclaration non contraignante(681). Au final, quatre années de négociations, de débats animés et d'intenses consultations entre les mandants tripartites de l'O.I.T. ont été consacrées à l'adoption d'une simple Déclaration tenant sur trois pages.

(678) F. MAUPAIN, « OIT, justice sociale et mondialisation », *R.C.A.D.I.*, 1999, vol. 278, n° 205, p. 272.

(679) Ce sont le contexte de la mondialisation des marchés et l'incapacité de l'O.M.C. à s'entendre concernant le débat entourant la « clause sociale » qui ont mené à l'adoption de la Déclaration de 1998. Chr. BEZOU, « Le commerce, les clauses sociales et les normes du travail », in C. DEBLOCK, *L'Organisation mondiale du commerce – Où s'en va la mondialisation ?*, Montréal, Fides, La Presse, 2002, p. 255.

(680) O.I.T., *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre : la justice sociale dans une économie qui se mondialise : un projet pour l'OIT*, rapport du directeur général, 1994, Conférence internationale du travail, 81^e session, www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc81/dg-rep.htm.

(681) D'un mécanisme similaire à celui institué dans le cadre de la liberté syndicale – qui, rappelons-le, oblige les États membres – à l'idée d'une déclaration incorporée au sein de la Constitution, à l'instar de la déclaration de Philadelphie, nous en sommes arrivés à une simple déclaration à laquelle il n'a pas été donné de valeur constitutionnelle. En réalité, le groupe des employeurs et plusieurs États s'opposaient à ce qu'un mécanisme contraignant soit adopté en matière de discrimination et de travail forcé. CONSEIL D'ADMINISTRATION, *Le renforcement du système de contrôle des normes de l'OIT*, novembre 1995, Doc O.I.T. GB.264/6, § 18 ; *id.*, *Rapport de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail – Deuxième rapport : normes internationales du travail et droits de l'homme*, GB.265/8/2, Genève, mars 1996, § 37 ; *id.*, *Politique normative : renforcement du système de contrôle des normes de l'OIT*, GB.268/LILS/6, Genève, mars 1997, § 16.

Cette dernière réaffirmait le respect de quatre droits et principes du travail, tous déjà prévus dans des conventions de l'O.I.T. : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective(682), l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire(683), l'abolition effective du travail des enfants(684) et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession(685).

Pourtant, ces quatre années de négociation ont permis d'aller encore plus loin dans la mise en œuvre des normes du travail déjà consacrées conventionnellement. En effet, pendant quatre années, les différentes parties impliquées – États membres de l'O.I.T., représentants d'employeurs et représentants de travailleurs – ont identifié

(682) La liberté syndicale apparaissait déjà dans la Constitution de l'O.I.T. lors de sa création (le préambule de la partie XIII du traité de Versailles affirmait le principe de la liberté syndicale parmi les objectifs de l'Organisation et l'article 427 référait au droit d'association). En 1944, lors de l'adoption de la déclaration de Philadelphie, la liberté d'association reçut une attention particulière et devenait « une condition indispensable d'un progrès soutenu. Ce fut aussi l'occasion de proclamer une reconnaissance effective du droit de négociation collective » (*Déclaration concernant les buts et principes de l'Organisation internationale du travail*, reproduite dans BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Le Code international du travail 1951*, vol. 1, Genève, 1954, pp. 21-24, art. 1b et II e)). Depuis, les conventions 87 et 98 consacrent ce principe fondamental : Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1950, 68 R.T.N.U. 17, et Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, 96 R.T.N.U. 257.

(683) Très tôt dans l'histoire de l'O.I.T., un instrument prévoyant la suppression du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes fut adopté. Il s'agit de la Convention n° 29 sur le travail forcé (1930, 39 R.T.N.U. 55). En 1959, une deuxième convention sur l'interdiction du travail forcé était adoptée : la Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé, 1959, 320 R.T.N.U. 291. Cette dernière élargit notamment le champ d'application de l'interdiction du travail forcé.

(684) Dès sa création, la question du travail des enfants a été au cœur des préoccupations de l'O.I.T. Dans le préambule même de la Constitution de l'O.I.T., parmi les tâches à entreprendre, la protection des enfants et des adolescents est mentionnée (§ 2). De plus, l'année même de sa création, la Conférence internationale du travail vota en faveur de l'adoption de la Convention n° 5 sur l'âge minimum, 1949, R.T.N.U. 83. Par la suite ont été adoptées neuf conventions sectorielles sur l'âge minimum d'admission à l'emploi. En 1973, par souci de concision et de clarté, la Conférence internationale du travail adopta la Convention n° 138, 1976, 1015 R.T.N.U. 299, 26 juin 1973. Cette Convention visait à remplacer les conventions sectorielles existantes afin d'établir des normes applicables à tous les secteurs d'activité. En juin 1999, la Conférence internationale du travail adopta, à l'unanimité, une nouvelle convention concernant le travail des enfants : la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination.

(685) Déjà au moment de l'adoption de la constitution de l'Organisation, le texte se référait à la nécessité d'assurer, à tous, leurs possibilités de développement et un traitement économique équitable. La déclaration de Philadelphie explicitait le principe à son article II, a). Si plusieurs conventions prévoient des dispositions afin de garantir l'égalité de rémunération et la non-discrimination en matière d'emploi et de profession (exemple : Convention n° 118 sur l'égalité de traitement [sécurité sociale], 1962 ; Convention n° 156 sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, et Convention n° 159 sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, deux conventions sont consacrées entièrement à l'égalité dans l'emploi : Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération, 29 juin 1951 et Convention n° 111 concernant la discrimination [emploi et profession], 25 juin 1958).

quatre droits et principes(686) qu'elles ont qualifiés de fondamentaux(687). Ces quatre droits et principes ont été discutés, relativisés et définis communément. En effet, bien que les quatre droits et principes fondamentaux avaient été reconnus lors du Sommet mondial pour le développement social(688) et dans le cadre du Programme d'action tenu à Copenhague en mars 1995(689), leur identification a fait l'objet de débats. Ce n'est finalement qu'en mars 1996 que l'inclusion de quatre droits et principes fondamentaux a fait l'objet d'un consensus. Avant cette date, une référence à l'interdiction du travail des enfants ne faisait pas l'unanimité.

Pendant ces deux années de négociation menant à la détermination des droits et principes à inclure, les représentants ont eu l'occasion de s'exprimer quant à leur perception de ces droits et principes, et ont expliqué les difficultés, les limites et les obstacles qu'ils rencontraient pour les mettre en œuvre efficacement au sein de leur ordre juridique. Ces explications, prenant souvent la forme de justifications, loin d'avoir eu pour effet d'affaiblir les principes en cause, ont participé à confirmer leur importance et l'objectif de les rendre effectifs universellement(690).

(686) CONSEIL D'ADMINISTRATION, *Rapport de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail – Deuxième rapport : normes internationales du travail et droits de l'homme*, op. cit., § 17.

(687) Pour une critique du recours à la qualification de « fondamentaux » des droits et principes et de son pouvoir de créer une hiérarchie indésirable au sein des normes du travail, voy. : Cl. LA HAVORY, *Les droits fondamentaux au travail – Origines, statut et impact en droit international*, Genève, Graduate Institute Publications, 2009, chapitre 2, <https://books.openedition.org/iheid/1013#bodyftn50>.

(688) Déclaration de Copenhague sur le développement social, A/CONF.166/9, 19 avril 1995, engagement 3i), <https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/CONF.166/9> : « Nous nous efforcerons d'assurer des emplois de qualité et de défendre les droits et intérêts élémentaires des travailleurs et, à cet effet, de librement promouvoir le respect des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail, dont celles ayant trait à l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants, à la liberté d'association, au droit de s'organiser et au droit de négociation collective, et au principe de la non-discrimination ».

(689) *Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social*, A/CONF.166/9, 19 avril 1995, § 54b), <https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/CONF.166/9> : « Protéger et promouvoir le respect des droits fondamentaux des travailleurs, notamment en interdisant le travail forcé et le travail des enfants, en respectant la liberté d'association, la liberté de constituer des syndicats et de mener des négociations collectives, l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale et en abolissant la discrimination dans l'emploi ».

(690) On peut se référer *mutatis mutandis* à la conclusion de la Cour internationale de justice dans l'affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua qui a jugé que la justification américaine à la violation de la règle, loin de la remettre en doute, avait plutôt eu l'effet de confirmer son statut de norme coutumière. *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, *Rec. C.I.J.*, 1986, pp. 14-98, § 186 : « Si un État agit d'une manière apparemment inconciliable avec une règle reconnue, mais défend sa conduite en invoquant des exceptions ou justifications contenues dans la règle elle-même, il en résulte une confirmation plutôt qu'un affaiblissement de la règle ».

En sus, entre les séances de travail, les négociateurs ont nécessairement sollicité leurs décideurs politiques, les mettant au moins au parfum de ce qui se discutait à Genève. La question des droits et principes fondamentaux du travail a été remise à l'ordre du jour des politiques. La société civile, entre autres incarnée à travers les groupes de travailleurs et d'employeurs, a aussi été consultée. Des projets sont peut-être nés de ces discussions et des changements législatifs ont probablement été proposés. Dans tous les cas, plusieurs pays ont dû remettre en question leur réalité de manière à la rendre conforme à l'idéal affirmé, discuté et entendu à Genève. D'ailleurs, durant la période de négociation et dans les années qui ont suivi cette période, un nombre record de ratifications des conventions relatives aux thèmes des quatre droits et principes fondamentaux a été enregistré (691).

Dès lors, le processus de négociation multilatéral a, lui-même, engendré des résultats, et ce, avant même que la Déclaration ne soit adoptée. La période de négociation en vue de l'adoption d'une déclaration politique a permis la discussion, avec pour résultat une conscientisation commune, affirmée et confirmée, de l'importance du respect par tous d'un socle de droits et principes fondamentaux du travail. En ce sens, au-delà du résultat, la négociation elle-même a permis des avancées certaines. Parmi celles-ci, la cristallisation au titre de normes coutumières et d'obligations *erga omnes* des quatre droits et principes fondamentaux est sans doute la plus notable. Autrement dit, le processus en soi a permis de faire émerger quatre droits et principes fondamentaux qu'il n'est plus possible de remettre en cause. Il existe donc depuis un « socle mondial commun [en matière de normes du travail] fondé sur des valeurs communes » (692), exigibles peu importe la réalité des pays ou leur niveau de développement. De ce processus de négociation, une conscience juridique collective est née. L'inclusion de ces quatre droits et principes fondamentaux du travail au sein d'un texte solennel, la Déclaration de 1998, confirme ce processus et lui donne corps.

(691) Cf. LA HAVORAY, *Les droits fondamentaux au travail : Origines, statut et impact en droit international*, Genève, Graduate Institute Publications, 2009, chapitre 2, <https://books.openedition.org/iheid/1013#bodyftn50>; I. DUPLESSIS, « La Déclaration de l'OIT relative aux droits fondamentaux au travail : Une nouvelle forme de régulation efficace ? », *Relations industrielles*, 2004, vol. 59, n° 1, pp. 52 et 64, et [note de bas de page 15](#).

(692) « La Déclaration sur les droits fondamentaux franchit le dernier obstacle ; la Conférence de l'OIT cherche à mettre fin aux abus concernant le travail des enfants », Communiqué de presse, 18 juin 1998, propos du directeur général du B.I.T., Michel Hansenne, Doc OIT BIT/98/28, www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008170/lang-fr/index.htm.

1. – *Déclarations politiques : une main de fer dans un gant de velours ?*

On l'oublie souvent, l'adoption d'un instrument de droit non contraignant comme une déclaration a le potentiel de produire des effets juridiques non négligeables. Parfois, la déclaration permet même davantage qu'un texte contraignant(693), dans la mesure où elle n'est pas soumise à l'acceptation des États et à son entrée en vigueur. Elle n'est pas non plus menacée par l'application de réserves ou de retrait(694). Une fois adoptée, elle produit ses effets. Et ceux-ci peuvent être multiples.

Certes, elle n'est pas obligatoire, mais on ne doit pas automatiquement déduire de la forme d'un instrument un caractère nécessairement non contraignant, dépourvu de tout effet juridique. Comme le rappelait Georges Abi-Saab : « [J]uridicité ne signifie pas nécessairement obligatorité et pertinence ou effet juridique ne se réduit pas seulement à effet obligatoire »(695).

Le critère fréquemment utilisé par les juristes pour déterminer le caractère juridique d'une norme ou de l'instrument qui l'énonce est celui de la justiciabilité. Cela reviendrait à dire qu'une norme ou un instrument n'est juridique que s'il peut être appliqué par un tribunal. Or, cette façon de concevoir le droit s'avère extrêmement restrictive, surtout lorsqu'on parle de droit international, puisque pour reprendre les termes mêmes de la Cour internationale de justice, « l'existence d'obligations dont l'exécution ne peut faire, en dernier ressort, l'objet d'une procédure judiciaire a toujours constitué la règle plutôt que l'exception »(696).

De la même manière, il ne faudra pas tirer de conclusion quant à la portée juridique d'un instrument du seul fait de l'existence ou non de sanction en cas de non-respect des obligations qui en découlent :

L'absence de sanctions de type drastique ne doit pas faire conclure à l'absence de règles juridiques. Les deux plans, normatif et coercitif, ne se confondent pas(697).

(693) Sur les limites d'un Pacte mondial pour l'environnement sous forme de texte contraignant, voy. : N. A.-A. PAILLON, « Le pacte mondial pour l'environnement : un appui à la gouvernance mondiale de l'environnement ? », *R.Q.D.I.*, 2018, vol. 31, n° 2, p. 71.

(694) On se rappelle le retrait du Canada du Protocole de Kyoto. À cet effet, voy. : G. DUFOUR, « Le retrait du Canada du Protocole de Kyoto et le droit international public – Droit de dénonciation, abus de droit et responsabilité internationale », *RQDI*, 2012, vol. 25, n° 1, p. 29.

(695) G. ABI-SAAB, « Éloge du droit assourdi ; Quelques réflexions sur le rôle de la *soft law* en droit international contemporain » in *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 59 et 62.

(696) *Affaire du Sud-Ouest africain* (deuxième phase), *Rec. C.I.J.*, 1966, § 86, p. 44.

(697) R.-J. DUPUY, « Droit déclaratoire et droit programmatore : de la coutume sauvage à la *soft law* », Colloque SFDI, *L'élaboration du droit international*, 1975, 132 à la p. 147.

L'instrument non contraignant – en l'occurrence ici une déclaration – crée certainement des effets juridiques.

Ainsi, la Cour internationale de justice a-t-elle rappelé que les résolutions de l'Assemblée générale, bien que non contraignantes, pouvaient avoir un effet normatif et « fournir des éléments de preuve importants pour établir l'existence d'une règle ou l'émergence d'une *opinio juris* » (698). À ce titre, le contenu du texte et les conditions d'adoption peuvent servir d'indices (699). Une déclaration peut aussi avoir un effet permissif en droit :

La *soft law* peut enfin avoir une valeur permissive en ce sens que celui qui suit une recommandation étatique ne saurait être actionné en responsabilité pour avoir causé un dommage *parce qu'il l'a suivie* (700).

Aussi, si l'adoption d'une simple déclaration n'entraîne pas l'obligation de l'exécuter de bonne foi de la même manière que s'il s'agissait d'un traité conclu et ratifié par eux (701), les États demeurent néanmoins tenus par le principe de la bonne foi dans leurs relations internationales (702).

En outre, bien qu'une déclaration ne crée pas d'obligation entraînant automatiquement la responsabilité de l'auteur en cas de manquement, elle est susceptible de créer une expectative, une attente et, lorsque des sujets de droit ajustent leur comportement en conséquence, il devient parfois possible d'appliquer le principe d'estoppel (703). En effet, d'une déclaration énonçant des principes fondamentaux découlent nécessairement de la part de ceux qui votent en

(698) Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaire, *avis consultatif*, *Rec. C.I.J.*, 1996, pp. 226, 254 et 255 ; Commission du droit international, *chapitre V Détermination du droit international coutumier*, A/73/10, pp. 127 et 156.

(699) *Ibid.*

(700) A. FLÜCKIGER, « Pourquoi respectons-nous la *soft law* ? », *Revue européenne des sciences sociales*, 2009, vol. 57, n° 144, p. 73, § 16.

(701) *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 354 (entrée en vigueur : 27 janvier 1980), art. 26 : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elle de bonne foi ».

(702) *Affaire des Essais nucléaires*, *supra*, note 183, pp. 267-268 ; *Affaire du Groenland oriental*, *supra*, note 182, p. 71 ; *Affaire du Sud-Ouest africain*, *supra*, note 200, pp. 402-404, 417 et 418.

(703) Rappelons que la Cour internationale de justice, dans l'*Affaire du Plateau continental de la mer du Nord*, avait précisé les conditions pour que le principe d'estoppel s'applique à l'égard de la République fédérale d'Allemagne. En effet, il fallait non seulement que cette dernière ait eu un comportement ou ait fait des déclarations attestant d'une manière claire et constante son acceptation, mais aussi que le Danemark ou les Pays-Bas, se fondant sur cette attitude, ait été amené à modifier leur position à leur détriment ou à subir un préjudice quelconque : [1969] *Rec. C.I.J.*, § 30.

sa faveur une forme d'engagement moral, de promesse conjointe, et, par conséquent, un droit de regard mutuel sur la manière dont les autres pays l'appliquent.

La matière sur laquelle porte une déclaration acquiert un caractère international en raison de l'intérêt que lui ont prêté ses auteurs. Cela explique probablement l'inclusion de plus en plus systématique des quatre droits et principes fondamentaux du travail dans les accords de libre-échange(704) ; les États reconnaissent leur valeur fondamentale et considèrent important de la rappeler. Dès lors, ils s'accordent pour reléguer la liberté commerciale au second plan. Le Partenariat transpacifique global et progressif va plus loin et permet aux États parties d'interdire l'importation de produits issus du travail forcé(705). Cette permission d'entraver le commerce international au nom de la protection d'une norme sociale, à une exception près(706), est inédite, car elle renvoie à la problématique bien connue en droit international économique des mesures extraterritoriales adoptées pour régir des processus et méthodes de production(707). Le caractère universel et fondamental de la norme du travail en question a nécessairement joué un rôle déterminant dans cette ouverture vers une meilleure prise en compte des normes sociales dans les accords commerciaux.

En définitive, il faut parfois considérer qu'une simple déclaration peut produire davantage d'effets qu'un traité.

*
* *

Les négociations visant à adopter le Pacte mondial sur l'environnement sous forme de déclaration présentent l'occasion de déterminer en commun les principes clés du droit international de l'environnement

(704) Ce phénomène est qualifié de « colonisation par la Déclaration de 1998 du système économique dominant », Isabelle DUPLESSIS, « La Déclaration de l'OIT relative aux droits fondamentaux au travail : Une nouvelle forme de régulation efficace ? », (2004) 59 : 1 *Relations industrielles* 52, p. 69. L'auteur cite B. FRYDMAN, « Les nouveaux rapports entre droit et économie : trois hypothèses concurrentes », in M. CHEMILIER-GENDREAU et Y. MOULIER-BOUTANG (dir.), *Le droit dans la mondialisation. Une perspective critique*, Paris, PUF, 2001, pp. 59-76.

(705) *Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste*, 8 mars 2018, art. 19.6 (DeV : 30 décembre 2018).

(706) L'article XX, e), du GATT permet d'interdire l'importation de marchandise fabriquée dans les prisons. *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 15 avril 1994, Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Annexe 1A, 1867 R.T.N.U. 187 (DeV : 1^{er} janvier 1995).

(707) G. DUFOUR, « L'interdiction d'importer des produits fabriqués par des enfants au regard des règles de l'OMC : du free trade au fair trade », in V. FORTIER et S. LEBEL-GRENIER, *Rencontres juridiques Montpellier – Sherbrooke : La vulnérabilité et le droit*, Sherbrooke, Éditions de la Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, 2010, p. 45.

et, surtout, de les définir de manière multilatérale. Un texte déclarant l'existence d'un socle commun de principes universels à respecter par tous et en toute situation, rédigé avec précision(708), pourrait constituer un point tournant dans l'histoire de la gouvernance mondiale de l'environnement.

Pour plusieurs, l'adoption d'un traité constituait la solution miracle à une meilleure gouvernance internationale de l'environnement. Or, « [s]i une règle est appliquée, ce n'est pas forcément et d'abord en raison de son caractère obligatoire. C'est parce qu'elle est ressentie, perçue, comme légitime »(709). L'adoption d'une déclaration pourrait, en plus d'offrir l'ensemble des avantages que présente un instrument de droit souple pour une mise en œuvre plus effective, constituer la preuve de cette volonté d'action individuelle et collective. Un outil de *soft law* pourrait enfin préparer les mentalités pour l'adoption ultérieure d'un instrument contraignant(710) et sa mise en œuvre effective.

Certains diront qu'il existe déjà nombre de forums de discussion en matière de gouvernance mondiale de l'environnement. Mais aucun d'eux n'est dédié à une question d'importance : identifier une base commune de principes universels d'application générale en droit de l'environnement et définir ces principes de manière à avoir une compréhension commune de chacun d'eux. Dans une perspective réaliste, on doit se rendre à l'évidence : l'adoption d'un traité ne pourrait fort probablement pas permettre d'atteindre ces résultats.

L'idée de l'adoption d'une déclaration s'impose donc non pas comme un ersatz d'outil conventionnel généralement utilisé, mais comme une solution face à un droit international de l'environnement, fragmenté, dont la réorganisation dépend des vellétés égoïstes des États. Un consensus doit émerger pour que l'environnement soit protégé globalement et sans réserve. Or, ce consensus peut difficilement émerger lorsque la discussion a le potentiel de lier les États. C'est en ce sens qu'une simple déclaration politique peut permettre indirectement de réaliser ce qu'il apparaît parfois impossible d'atteindre autrement.

(708) « La qualité des normes est souvent (volontairement) médiocre. Les obligations sont vagues, atténuées, non quantifiées, ambiguës, conditionnelles et conditionnées, souvent non auto-exécutives. Même lorsqu'elles sont inscrites dans des instruments obligatoires, leur contenu est *soft*. Elles jouent alors essentiellement un rôle symbolique et pédagogique. Au contentieux, de telles normes n'auront guère d'utilité, ce qui est problématique » : *supra*, note 3, p. 265.

(709) *Supra*, note 3, p. 264.

(710) *Supra*, note 52, p. 58.

Comme le rappelait l'arbitre René-Jean Dupuy, « [a]u-delà des apparences, une simple déclaration ou une courte résolution est susceptible de porter en elle des principes reconnus, acceptés et universellement respectés »(711).

(711) *Texaco Calasiatic c. Gouvernement libyen*, [1977] 104 J.D.I. 350, p. 379, § 87 [nous soulignons].

17 – CHANGEMENTS CLIMATIQUES : UN MULTILATÉRALISME EN MUTATION ?

Géraud de Lassus Saint-Geniès

Professeur adjoint, Faculté de droit, Université Laval.

*Your old road is rapidly agin'
Please get out of the new one if you can't lend your hand
For the times they are a-changin'*

Bob Dylan, *The Times They Are A-Changin'*

Introduction

En matière de lutte contre les changements climatiques, le multilatéralisme onusien est-il en train de se transformer ? Formulée de la sorte, on conviendra que la question est peut-être un peu large. Aussi, pour bien en expliquer le sens et les raisons pour lesquelles il nous a semblé pertinent de s'y intéresser dans cette brève contribution, on commencera par y apporter quelques précisions.

D'abord, par « multilatéralisme onusien » il faut entendre le processus quasi universel de négociation mené depuis plus de vingt-cinq ans dans le cadre du système conventionnel établi en 1992 par la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (C.C.N.U.C.C.) et complété par le protocole de Kyoto, en 1997, et l'accord de Paris, en 2015(712). Il s'agit donc du processus qui se déroule au sein des Conférences des parties à ces trois traités, soit la COP (pour la C.C.N.U.C.C.), la C.M.P. (pour le protocole de Kyoto) et la C.M.A. (pour l'accord de Paris(713)), ces trois organes se réunis-

(712) Au 1^{er} mars 2021, la C.C.N.U.C.C., le protocole de Kyoto et l'accord de Paris regroupaient respectivement 197, 192 et 191 parties.

(713) La COP (*Conference of the Parties*), la C.M.P. (*Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*) et la C.M.A. (*Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement*) sont des instances juridiquement distinctes qui sont chacune chargées de prendre des décisions pour favoriser l'application effective du traité ayant prévu leur création. L'acronyme « COP » est toutefois souvent utilisé dans un sens plus large pour désigner la réunion de la COP/C.M.P./C.M.A.

sant au même moment et – en principe – sur une base annuelle⁽⁷¹⁴⁾. Même si le processus mené sous l'égide de la C.C.N.U.C.C. a toujours représenté la pièce centrale de la gouvernance du climat, cette première précision sémantique est importante car les changements climatiques font aussi l'objet d'un dialogue multilatéral au sein des organes de l'Organisation des Nations unies (Assemblée générale, Conseil de sécurité) ainsi qu'au sein de ses institutions spécialisées (Organisation de l'aviation civile internationale, Organisation maritime internationale).

Ensuite, par « transformer », on veut ici faire référence à des modifications profondes, des évolutions structurelles, de ce dialogue multilatéral. Ce qui nous intéresse donc est ce qui incarne l'essence et le caractère véritable de ce processus, ce qui en fait l'identité profonde. Naturellement, on pourra objecter que la recherche de cette identité est une opération éminemment complexe compte tenu de la diversité des questions qui sont à l'ordre du jour dans ces négociations sur le climat et que, par conséquent, le résultat de l'exercice ne peut forcément qu'être un peu arbitraire. L'argument est certes recevable, mais si l'on retrace l'histoire du dialogue multilatéral onusien sur le climat, on remarquera tout de même qu'il est possible d'isoler une dominante générale dans ce processus.

En effet, depuis ses origines, la fonction première de ce dialogue, celle qui a mobilisé le plus gros des efforts diplomatiques des États, a toujours été la recherche d'un cadre juridique permettant d'organiser la prise en charge collective de ce problème du climat. En ce sens, on peut dire que le caractère véritable de ce processus a surtout résidé dans la fabrication d'un droit international des changements climatiques jugé acceptable par tous les États (I). Or, dans la mesure où avec l'accord de Paris la fabrication de ce droit commun est maintenant en voie d'être achevée, une question se pose : cette fonction de production de normes qui avait toujours occupé une place centrale dans le dialogue multilatéral mené sous l'égide de la C.C.N.U.C.C. jouera-t-elle désormais un rôle plus marginal au sein de ce processus ? Et si oui, au profit de quelle(s) autre(s) fonction(s) ? Autrement dit, et pour

(714) La première COP (COP 1) fut réunie en 1995 à Bonn. Par la suite, et comme le prévoit l'article 7.4 de la C.C.N.U.C.C., la COP s'est réunie à chaque année. Cependant, en raison de la pandémie, la tenue de la COP 26/C.M.P. 16/C.M.A. 3, initialement prévue en novembre 2020, a été reportée en novembre 2021. Pour la première fois dans l'histoire des négociations climatiques internationales, il n'y aura donc eu aucune réunion des organes directeurs des traités climatiques au cours de l'année 2020.

reprendre le titre de la célèbre chanson de Bob Dylan précédemment citée, les « temps » sont-ils en train de changer pour ce multilatéralisme onusien ?

Dans une certaine mesure, on serait porté à dire que oui, les « temps » sont effectivement en train de changer. Car on observe maintenant que l'importance de la fonction normative de ce dialogue multilatéral commence à s'atténuer et certains éléments invitent à penser que cette tendance pourrait perdurer dans le futur (II). Si cette évolution laisse alors entrevoir la possibilité d'une reconfiguration de ce dialogue dans un sens qui pourrait être plus bénéfique pour la protection du climat, il faut aussi se demander dans quelle mesure les États seront prêts à réinventer la nature de leur coopération, et si cette coopération pourra à l'avenir être autre chose que ce qu'elle a toujours été, c'est-à-dire un processus intrinsèquement axé sur la négociation de règles (III).

I. – Centralité de la fonction normative

La recherche d'un cadre juridique international de lutte contre les changements climatiques jugé acceptable par tous les États a toujours constitué l'aspect central du dialogue multilatéral mené sous l'égide de la C.C.N.U.C.C. Depuis ses origines, ce dialogue a en effet été rythmé par une succession de cycles de négociations destinés à permettre le développement de nouvelles règles établissant les droits et les obligations de chacun. Un bref survol de l'histoire du système multilatéral de lutte contre les changements climatiques suffit pour s'en apercevoir.

C'est en 1990 que l'Assemblée générale des Nations unies décida de lancer les négociations qui allaient conduire deux ans plus tard à l'adoption de la C.C.N.U.C.C. Pour cela, « un comité intergouvernemental de négociation chargé d'élaborer une convention-cadre concernant les changements climatiques »⁽⁷¹⁵⁾ fut établi. Le choix de recourir à la technique du traité-cadre démontrait alors la préférence de certains États pour un échelonnement progressif dans le temps de l'édiction des normes de lutte contre les changements climatiques. Conformément à cette approche, les États décidèrent donc de prévoir des engagements généraux dans le texte de la C.C.N.U.C.C. et de laisser le soin à la COP de convenir par la suite d'engagements plus précis en négociant d'autres instruments juridiques tels que des protocoles⁽⁷¹⁶⁾.

(715) Assemblée générale des Nations unies, *Protection du climat pour les générations présentes et futures*, Doc. off. Nations unies, A/RES/45/212, 1990, § 1.

(716) Art. 17 C.C.N.U.C.C.

Dans cette optique, les États confièrent à la COP la tâche de se prononcer, lors de sa première réunion, sur l'opportunité de définir des engagements d'atténuation supplémentaires pour les pays développés afin de compléter ceux, très vagues, déjà inscrits dans la C.C.N.U.C.C.(717). Ayant considéré l'adoption de tels engagements comme nécessaire, la COP décida donc, dans sa toute première décision, de lancer un cycle de négociations en vue d'élaborer un instrument juridique comportant des engagements chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les pays développés(718). Ce cycle se conclut trois ans plus tard par l'adoption du protocole de Kyoto lors de la COP 3.

L'élaboration de normes continua par la suite de retenir toute l'attention des délégués dans le cadre de la négociation des décisions de mise en œuvre du protocole de Kyoto. Conçu selon le modèle du traité cadre, le Protocole prévoyait en effet un ensemble de mécanismes fort complexes dont les modalités de fonctionnement devaient être précisées par des décisions de la C.M.P. Sans attendre l'entrée en vigueur du Protocole (qui survint en 2005), les négociations de ces décisions de mise en œuvre débutèrent dès la COP 4 et se terminèrent en 2001, lors de la COP 7(719).

Les discussions sur l'élaboration de nouvelles règles reprirent à partir de 2005, lors de la COP 11/C.M.P. 1, avec l'ouverture des négociations sur les suites à donner au protocole de Kyoto après la fin de sa première période d'engagement (2008-2012)(720). Compte tenu de l'opposition entre les pays en développement, très attachés au prolongement du Protocole, et les pays développés, qui souhaitaient évoluer vers un cadre juridique plus inclusif comprenant de nouveaux engagements d'atténuation pour les pays en développement, les négociations climatiques entrèrent alors dans une phase qui dura une décennie et au cours de laquelle la recherche d'un cadre juridique sur le long terme acceptable par tous constitua l'enjeu principal des négociations.

(717) Art. 4.2., d), C.C.N.U.C.C.

(718) Décision 1/CP.1, *Mandat de Berlin : Examen des alinéas a) et b) du paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention afin de déterminer s'ils sont adéquats, propositions de protocole et décisions touchant le suivi*, Doc. off. Nations unies, FCCC/CP/1995/7/Add.1, 1995.

(719) Les décisions de mise en œuvre du protocole de Kyoto furent négociées sous l'égide de la COP et adoptées ensuite en l'état par la C.M.P. 1 en 2005. La C.M.P. ne pouvait se réunir avant cette date, dans la mesure où le protocole, qui en prévoit la création, n'était pas encore entré en vigueur.

(720) L'article 3.9 du protocole de Kyoto avait prévu que l'examen des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre des pays développés pour la seconde période d'engagement débuterait « sept ans au moins avant la fin de la première période d'engagement », soit en 2005.

L'adoption de l'accord de Paris en 2015 (destiné à prendre le relais du protocole de Kyoto après la fin de sa deuxième période d'engagement en 2020) marqua la fin de cette « crise » du multilatéralisme. Toutefois, comme l'accord de Paris fut également conçu selon le modèle du traité-cadre, son adoption fut immédiatement suivie d'un nouveau cycle de négociations visant à élaborer les décisions de mise en œuvre de cet instrument. Ce cycle s'acheva en 2018 avec l'adoption par la C.M.A. 1 de la plupart des décisions de mise en œuvre de l'accord de Paris (généralement qualifiées de *Paris Rulebook*). Cependant, ces négociations ne sont pas encore tout à fait terminées dans la mesure où les modalités de fonctionnement de certains aspects de ce traité, notamment celles concernant les mécanismes de marché prévus par l'article 6, sont encore en discussion.

Au terme de ce bref survol historique, on voit donc que la fonction principale du dialogue multilatéral mené sous l'égide de la C.C.N.U.C.C.a, pratiquement sans interruption pendant un quart de siècle, consisté à chercher à mettre en place un cadre juridique permettant d'organiser l'action collective et convenant à tous les États. Or, justement, on commence désormais à remarquer que l'importance de cette fonction normative dans le dialogue multilatéral onusien sur le climat tend à s'atténuer.

II. – Vers un déclin de la fonction normative ?

Avec l'adoption de l'accord de Paris, les États sont parvenus, pour la première fois dans l'histoire de leur coopération, à s'entendre sur un cadre juridique international de lutte contre les changements climatiques qui semble faire consensus. Aussi, et maintenant que la plupart des modalités de fonctionnement de ce nouveau cadre juridique ont été arrêtées, on observe les premiers signes de ce qui pourrait ressembler à un déclin de cette fonction normative.

Lors de la COP 25/C.M.P. 15/C.M.A. 2, tenue à Madrid en 2019, on a ainsi pu constater que la négociation de normes relatives à l'organisation de l'action collective occupait une place moins importante dans les discussions que lors des conférences précédentes. Certes, cet aspect était tout de même présent puisque les États ont notamment poursuivi leurs négociations sur les modalités de fonctionnement des mécanismes de marché prévus par l'article 6 de l'accord de Paris. Cependant, on a aussi vu d'autres sujets moins « normatifs » accaparer toute l'attention des États. L'un d'entre eux consistait par

exemple à savoir comment amener les parties à l'accord de Paris à rehausser le niveau d'ambition de leurs contributions déterminées au niveau national (C.D.N.). Or, ce sujet n'impliquait aucune négociation visant à définir des règles, étant donné qu'avec le système établi par l'accord de Paris il était déjà acquis que ce rehaussement ne pourrait venir que de l'action individuelle de chacune des parties. Si l'on voit donc que la fonction d'élaboration de normes ne joue plus forcément un rôle aussi central dans le dialogue multilatéral onusien sur le climat que par le passé, reste à savoir s'il s'agit là d'une tendance temporaire – une simple pause dans l'enchaînement des cycles de négociations – ou d'une évolution appelée à s'inscrire dans la durée.

Se risquer à des projections sur une telle question est évidemment un peu hasardeux, mais comme l'a souligné une observatrice des négociations climatiques : « *With the Paris Agreement implementing guidance (the "rulebook") nearly completed, and its contributions nationally determined, there will be much less for the Parties to negotiate* » (721). En outre, il faut bien admettre que la perspective que de nouvelles négociations soient lancées afin d'amender l'accord de Paris ou d'adopter un nouvel instrument juridique pour remplacer ce texte semble à moyen terme peu probable.

D'une part, contrairement à la *C.C.N.U.C.C.* et au *protocole de Kyoto*, l'*accord de Paris* ne prévoit aucun exercice de renégociation collective sur des éléments qui pourraient *a priori* ouvrir la voie à des évolutions, voire à une remise en cause, des fondements de son cadre juridique. Ce traité ne fixe en effet aucun rendez-vous pour revoir l'adéquation de certaines de ses dispositions (comme le faisait la *C.C.N.U.C.C.*) ou définir, au niveau multilatéral, de nouveaux engagements d'atténuation (comme le faisait le *protocole de Kyoto*). D'autre part, avec sa perspective à long terme (722) et son système des C.D.N. fondé sur une approche souple, progressive et ascendante, le cadre juridique de l'*accord de Paris* apparaît dans l'ensemble mieux outillé que les précédents pour résister aux changements de circonstances (politiques, économiques ou scientifiques) et faire en sorte que les évolutions des positions nationales sur le dossier climatique ne conduisent pas à renégocier le droit existant.

(721) S. BINIAZ, « After Madrid, W[h]ither the COP? », 2020, *Sabin Center for Climate Change Law*, p. 1, https://climate.law.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/Biniaz%202020-%20After%20Madrid%20W%5B%5Dither%20the%20COP_FINAL.pdf (1^{er} mars 2021).

(722) L'article 4.1, qui définit la trajectoire mondiale que devraient suivre les émissions de gaz à effet de serre, fait référence à l'atteinte d'un équilibre entre les émissions et les absorptions au cours de la « deuxième moitié du siècle ».

Surtout, depuis que les États-Unis ont rejoint l'accord de Paris, l'influence des quelques États qui sont encore à l'extérieur du cercle conventionnel est devenue marginale et on imagine mal comment ceux-ci pourraient à présent remettre en cause le soutien politique dont bénéficie l'accord de Paris. À cet égard, le fait que l'annonce du retrait américain, en 2016, n'ait suscité aucun effet d'entraînement auprès d'autres États qui auraient pu eux aussi être tentés d'exercer leur droit de retrait est particulièrement intéressant. Cela aura en effet permis de mesurer l'attachement de la communauté internationale à l'accord de Paris, les États postulant sans doute que la position américaine ne serait de toute façon que temporaire.

En définitive, si l'on assiste actuellement à un certain recul de l'importance de la fonction normative dans ce dialogue multilatéral onusien sur le climat, il y a manifestement un contexte plus global qui pourrait permettre à cette évolution de perdurer, voire de s'accroître, et faire en sorte que ce dialogue devienne désormais autre chose que ce qu'il a jusqu'à présent toujours été.

III. – Entre espoir et réalisme, quelle reconfiguration pour le multilatéralisme ?

Avec l'importance accordée au développement de règles permettant d'organiser l'action collective, le dialogue multilatéral mené sous l'égide de la C.C.N.U.C.C. s'est progressivement coupé de la réalité des enjeux climatiques. La multiplication des cycles de négociations et des groupes de travail, les heures de discussions sur les termes (et parfois même sur la ponctuation) de propositions textuelles incompréhensibles pour à peu près toute personne extérieure aux négociations, les oppositions tranchées entre les groupes d'États sur des points dont l'importance semble dérisoire au regard du problème du climat, l'annonce de grandes victoires diplomatiques obtenues par l'effet de « simples » formules de compromis...

Tous ces éléments ont contribué à faire du dialogue multilatéral onusien sur le climat un univers clos, évoluant selon sa propre dynamique et presque exclusivement tourné sur la négociation en elle-même. Ce faisant, ce dialogue censé incarner la pièce centrale de la gouvernance du climat a beaucoup été critiqué pour son autarcie, son indifférence à l'égard des préoccupations et des initiatives de la société civile, et sa déconnexion avec le monde réel. Sans compter que les bénéfices de tous ces efforts diplomatiques sur l'évolution des émissions mondiales

de gaz à effet de serre sont, dans les faits, restés très relatifs. Or, maintenant que les États se sont entendus sur des règles communes, une reconfiguration de ce dialogue multilatéral paraît désormais possible.

À vrai dire, cette reconfiguration semble même déjà avoir commencé. Depuis quelques années, on remarque en effet que les membres du système multilatéral de lutte contre les changements climatiques s'intéressent davantage à des thématiques concrètes, telles que l'agriculture, les implications des changements climatiques sur les problématiques de genre, les enjeux sociaux de la transition vers des modes de développement à faibles émissions, les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques, les savoirs des peuples autochtones et des communautés locales, ainsi que les liens climat/océan et climat/terre. En outre, la mise en place en 2014 de la *Non-State Actor Zone for Climate Action* (destinée à permettre aux acteurs non étatiques de consigner leurs engagements climatiques dans un registre) ainsi que la création en 2015 de deux postes de champions de haut niveau pour le climat (dont la mission consiste à renforcer la collaboration entre acteurs étatiques et non étatiques) attestent manifestement d'une volonté des États d'ouvrir et de démocratiser leur processus de coopération.

Bien qu'encore subtiles, ces évolutions préfigurent peut-être de ce que ce dialogue multilatéral onusien sur le climat deviendra à terme. Du moins peut-on l'espérer. Car dans une société internationale dotée d'un cadre juridique stable en matière de lutte contre les changements climatiques, l'une des façons pour les Conférences des parties sur le climat d'avoir une réelle plus-value pourrait être de devenir des forums principalement axés sur l'échange informel d'informations, de conseils et de bonnes pratiques entre États, entités infra-étatiques, entreprises et société civile sur des enjeux concrets liés au problème du climat ainsi que sur les manières de rehausser le niveau d'ambition des actions climatiques⁽⁷²³⁾. À force de trop associer dialogue multilatéral sur le climat et négociation climatique, on a peut-être oublié qu'un dialogue entre États peut très bien être autre chose – et avoir une plus grande utilité – qu'une négociation. Surtout quand, régie par la règle du consensus, cette négociation mène trop souvent à des blocages et des résultats *a minima*.

Voilà donc pour l'espoir. Sauf que dans cette réflexion sur une possible reconfiguration du dialogue multilatéral onusien sur le climat, il faut aussi faire preuve de réalisme. Et le réalisme ici, c'est d'abord

(723) Sur ce point, voy. : S. BINIAZ, « After Madrid, W[h]ither the COP? », *op. cit.*, pp. 8-9.

reconnaître qu'il y a des thématiques – trop sensibles mais pourtant cruciales lorsqu'il est question de lutte contre les changements climatiques, comme celle de l'énergie – que les États n'ont jamais souhaité aborder dans le cadre de la C.C.N.U.C.C. C'est aussi garder à l'esprit que le droit dérivé élaboré par les organes des traités climatiques a toujours fait l'objet de révisions périodiques et que ce travail d'actualisation des règles risque encore de se poursuivre à l'avenir. Les membres de l'accord de Paris ont d'ailleurs expressément prévu que le contenu de certaines décisions du *Paris Rulebook* ferait, à certaines échéances, l'objet d'un examen ou d'une « actualisation, selon qu'il convient »(724). Faire preuve de réalisme, c'est enfin et surtout admettre que la culture de la négociation de normes imprègne très fortement ce dialogue multilatéral et qu'il sera donc peut-être difficile pour des délégués habitués à développer des règles depuis plus de vingt-cinq ans d'envisager leur rôle sous un autre angle. Il s'agit là d'un aspect plus sociologique que juridique, mais son importance ne doit pas être sous-estimée.

Certes, le temps des négociations climatiques d'ordre « constitutionnel », c'est-à-dire visant à « constituer » un cadre juridique, semble à présent révolu. Mais les délégués qui participent aux conférences sur le climat aiment négocier, et en matière de changements climatiques, les prétextes pour ouvrir des cycles de négociations en vue d'élaborer de nouveaux instruments juridiques (sans nécessairement que cela soit un traité) ne manquent pas. La renégociation des règles de droit dérivé déjà en vigueur pourrait, par exemple, mener à des blocages diplomatiques et amener ainsi des États à vouloir rediscuter de certains éléments du système établi par l'accord de Paris. La mise en évidence de « problèmes de caractère systémique »(725) par le Comité chargé de faciliter la mise en œuvre et de promouvoir le respect des dispositions de l'accord de Paris pourrait conduire au même résultat. En outre, les États pourraient aussi vouloir développer des règles à propos de certains sujets qui restent pour l'instant encore peu ou pas réglementés, comme les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques, les conséquences juridiques de la montée du niveau de la mer ou la géo-ingénierie. Bref, si les États le

(724) Décision 18/C.M.A. 1, *Modalités, procédures et lignes directrices aux fins du cadre de transparence des mesures et de l'appui visé à l'article 13 de l'Accord de Paris*, Doc. off. Nations unies, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 2019, § 2.

(725) Décision 20/C.M.A. 1, *Modalités et procédures pour le bon fonctionnement du comité institué pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'Accord de Paris, visé au paragraphe 2 de l'article 15 de l'Accord de Paris*, Doc. off. Nations unies, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 2019, Annexe, § 32.

souhaitent, ils n'auront aucune difficulté à trouver des occasions pour faire en sorte que la fonction normative continue d'occuper une place centrale dans leur processus de coopération.

Conclusion

Au terme de cette analyse, ce sont donc à deux conclusions qui pointent *a priori* dans des directions opposées que l'on parvient. D'un côté, il semble bien qu'une certaine mutation de ce dialogue multilatéral onusien sur le climat soit en train de s'amorcer. Les États étant désormais « libérés » de la tâche de devoir négocier un cadre juridique pour organiser leur action collective, on constate que la fonction normative tend maintenant à occuper une place moins importante dans leur dialogue et que ceux-ci s'intéressent davantage à des enjeux concrets en lien avec le problème du climat. Mais de l'autre côté, on voit aussi que c'est dans le développement continu de règles que réside l'A.D.N. du système multilatéral de lutte contre les changements climatiques et on image mal, tant pour des raisons juridiques que culturelles, comment le dialogue multilatéral onusien sur le climat pourrait ne plus du tout exercer cette fonction normative.

Cependant, ces deux conclusions ne sont pas irréconciliables et il est fort possible qu'au lieu d'une transformation radicale de ce dialogue multilatéral, ce soit davantage à un rééquilibrage subtil de ses fonctions que l'on assiste. La fonction normative pourrait prendre moins de place à l'avenir mais demeurer tout de même au cœur de ce dialogue. Et d'autres fonctions, dont l'une pourrait par exemple consister à favoriser un échange d'informations, de conseils et de bonnes pratiques, pourraient se développer et prendre de l'importance sans pour autant jamais devenir centrales.

Naturellement, il est encore trop tôt pour savoir comment les États envisageront à l'avenir le rôle et la fonction de leur dialogue multilatéral sur le climat. Cela dit, dans tous les cas, le véritable enjeu sera de parvenir à faire en sorte que ce dialogue ait une contribution plus directe à la résolution du problème du climat. Bien sûr, la gravité et l'urgence de la crise climatique l'exigent. Mais au-delà de cet aspect, il y a aussi qu'à travers le multilatéralisme onusien sur le climat, c'est l'image du multilatéralisme en tant que mode de résolution des problèmes communs qui se joue. Or ici, on est bien obligé d'admettre que l'image du multilatéralisme qu'a jusqu'à présent donné à voir le processus onusien sur le climat n'a pas été des plus attrayantes...

18 – HYDRE SANS TÊTE : LE PARADOXE DE L'ACTION CLIMATIQUE MONDIALE

Hugo Séguin

*Fellow, Centre d'études et de recherches internationales
de l'Université de Montréal (CÉRIUM)
Doctorant, University of Oregon(726)*

Introduction

Ce texte présente un paradoxe surprenant au cœur du régime climatique mondial : alors que les négociations multilatérales sous l'égide de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (C.C.N.U.C.C.) piétinent, voilà que partout foisonne l'action climatique. Nous vivons aujourd'hui au beau milieu de transformations rapides et fondamentales, marquées par l'arrivée de technologies disruptives, par la réorientation de flux d'investissement, des modifications aux pratiques de consommation et l'émergence de nouvelles normes sociales, de même que par des sociétés civiles de plus en plus mobilisées. Ces transformations poussent toutes vers la décarbonisation des sociétés, accélèrent même, et ceci en l'absence d'une coordination multilatérale effective et centralisée. Transformations il y a, inscrites dans un régime poreux, organique et fractalisé, tout à la fois marqué d'opportunisme et de pragmatisme que d'idées radicales en montée. Dépassé, le multilatéralisme classique – fondé sur la recherche d'une coordination internationale dans le but de solutionner un enjeu collectif – cède sa place à un régime climatique ouvert, dont l'objectif est maintenant d'encourager l'action climatique partout où elle se trouve, portée par des millions d'acteurs, petits et grands.

(726) L'auteur a participé – comme représentant d'O.N.G. québécoises, canadiennes et mondiales – à près d'une quinzaine de Conférences des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques depuis 2004, en plus d'y avoir mené des missions de recherche comme chargé de cours à l'école de politique appliquée de l'université de Sherbrooke. Ce texte synthétise une partie de ses observations quant à l'évolution du multilatéralisme climatique et à sa configuration contemporaine.

Le texte s'articule autour de quelques grandes observations. La première, connue et bien documentée, expose l'éclatement irrémédiable du multilatéralisme climatique « classique » et ses conséquences à partir de la conférence de Copenhague de 2009. La deuxième, moment de rédemption lumineux, met de l'avant le génie des initiateurs de l'accord de Paris sur le climat de 2015 d'avoir reconnu les limites du multilatéralisme de type *command-and-control*, et de lui avoir substitué un multilatéralisme souple et ouvert, incitant à l'action plutôt que de chercher à l'imposer. En découle un régime climatique d'un type nouveau, marqué par le dynamisme, le volontariat, l'innovation et l'*empowerment* des acteurs, partout, dans tous les domaines. La dernière tire des enseignements des précédentes : appréhender la transition vers des sociétés sobres en carbone, aujourd'hui, passe par l'analyse en temps réel des transformations rapides au sein des économies et des sociétés, plutôt que par un décorticage angoissé des blocages, ratés et frustrations diverses qui sont le lot des négociations multilatérales contemporaines sur le climat.

I. – Naissance et explosion du multilatéralisme climatique

L'enjeu climatique a d'abord été appréhendé sous l'angle du multilatéralisme international « classique » : à un problème collectif, mondial, pour lequel l'action de quelques-uns s'avérerait insuffisante sans l'action de tous, une réponse effective et coordonnée doit être donnée⁽⁷²⁷⁾. « L'orthodoxie » qui prévaut à l'époque de sa structuration au tournant des années 1990 réclame une approche « descendante » (*top-down*) incarnée par l'adoption d'objectifs de réductions d'émissions et d'échéanciers légalement contraignants, adossée à un ensemble rigoureux de règles⁽⁷²⁸⁾.

Une réponse initiale à l'enjeu, structurée autour de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (C.C.N.U.C.C.) de 1992, reposait ainsi sur la capacité des États souverains « parties » – et des organisations multilatérales dont ils assuraient collectivement la gouverne – d'adopter et de mettre en œuvre des décisions visant à répondre à l'objectif ultime de la Convention de « [stabiliser] les

(727) M.-P. CHARLIAT, « Le multilatéralisme en question », *Études*, décembre 2018, n° 12, p. 22. Voy. aussi S. SUR, « La crise du multilatéralisme », *Vie publique – au cœur du débat public*, 3 décembre 2020, *Parole d'expert* (blogue), www.vie-publique.fr/parole-dexpert/277531-la-crise-du-multilateralisme.

(728) T. STERN, « The Paris Agreement and Its Future », *Brookings*, octobre 2018, p. 7.

concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêcherait les perturbations anthropiques dangereuses du système climatique »(729).

De fait, le multilatéralisme climatique du début des années 1990 a suivi une trajectoire tout à fait « conventionnelle », avec l'émergence d'un entendement scientifique commun sur la question du réchauffement climatique, une mise à l'agenda graduelle à travers de grandes institutions multilatérales – en particulier l'Organisation météorologique mondiale, le Programme des Nations unies pour l'environnement, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, le sommet de Rio de 1992 –, avant d'être enchâssé dans une convention-cadre de portée universelle dans un contexte d'euphorie post-guerre froide(730).

À l'intérieur de cette conception conventionnelle d'une gouvernance climatique en émergence, les parties étaient présumées parler au nom de l'ensemble de leurs constituantes et être en mesure de traduire les engagements climatiques internationaux auxquels elles souscrivaient en décisions applicables de manière contraignante à tous les niveaux de gouvernance – régions, États, provinces, villes et communautés locales, mais aussi citoyens, entreprises et organisations de la société civile.

Ceci s'est avéré problématique, au moins pour deux raisons : (1) la complexité diabolique de la mise en œuvre – puis de la coordination domestique – des innombrables mesures nécessaires à la traduction des engagements climatiques pris dans le cadre multilatéral et (2) l'évanescence acceptabilité politique et sociale des mesures en question qui, par leur nature même, visent des transformations socio-économiques qui dérangent des intérêts et des valeurs bien établis.

Pour de nombreuses grandes fédérations décentralisées comme les États-Unis et le Canada, mais aussi pour des États à la gouvernance complexe comme la Chine et l'Inde, grande est ainsi la difficulté de traduire, du haut vers le bas, les objectifs de réduction des émissions de

(729) CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (C.C.N.U.C.C.), « Accord de Paris », FCCC/CP/2015/10/Add.1 §, 2015, art. 2.

(730) Voy., parmi bien d'autres, D. BODANSKY, « The History of the Global Climate Change Regime », in U. LUTERBACHER et D. F. SPRINZ, *International Relations and Global Climate Change*, Cambridge, MA/Londres, M.I.T. Press, 2001, p. 23-24. Fait étonnant, la Convention recueillit l'adhésion de tous les États – y compris des États-Unis d'Amérique, grands resquilleurs climatiques – autour de l'objectif commun de stabiliser les émissions de G.E.S., alors que la science du climat, encore à ses premiers balbutiements, est marquée par un niveau impressionnant d'incertitude, notamment sur la question des activités humaines comme sources principales des changements climatiques.

gaz à effet de serre (G.E.S.) sous forme de politiques contraignantes au plan domestique pour l'ensemble des sources d'émissions, des grands émetteurs industriels aux activités agricoles, en passant par les comportements quotidiens des consommateurs.

Si l'ordre constitutionnel interne des États parties à la C.C.N.U.C.C. peut souvent conférer explicitement à l'État central des pouvoirs de contraintes sur ses composantes internes, la mise en œuvre de mesure de réduction des émissions de G.E.S. – au cœur de l'action climatique multilatérale – repose dans les faits sur la coopération de myriades d'acteurs, à tous les niveaux(731). Ceci représente déjà un défi en soi. Dans les faits, cette adhésion s'est avérée encore plus difficile à obtenir au sein de plusieurs États industrialisés très dépendants de l'extraction et de la production de carburants fossiles – pétrole, charbon et gaz naturel –, alors que des forces politiques organisées combattent bien souvent non seulement des mesures climatiques clés, mais également leur bien-fondé. Les politiques climatiques sont ainsi rapidement devenues des enjeux clivants au sein de grands États(732). Selon les configurations politiques du moment, plusieurs États répercutent ainsi l'hostilité d'une partie de leur société civile et de porteurs d'intérêt directement dans l'arène multilatérale. Ce fut le cas, plus souvent qu'autrement, des États-Unis, mais aussi du Canada, de l'Australie, de la Pologne, du Brésil et de la Russie, et plus subtilement du Japon et de l'Italie, pour ne nommer que ceux-là.

Par-delà ces difficultés structurelles et politiques se juxtaposent bien entendu une série de lignes de faille historiques, largement articulées autour des questions de répartition du fardeau (*burden-sharing*) avec, entre autres : la perception de plusieurs grands États en développement d'une forme ou une autre d'incompatibilité entre contrôle des émissions de G.E.S. et poursuite du développement économique, pour lequel ils accusent un fort retard ; l'ampleur des transferts financiers et technologiques des pays industrialisés vers le monde en développement, sous forme de compensations pour les impacts actuels et futurs des changements climatiques ; et, plus récemment, la montée des attentes envers les économies émergentes, en particulier la Chine, mais aussi l'Inde.

(731) C'est d'ailleurs ce que faisait remarquer avec justesse E. OSTROM, « A Polycentric Approach for Coping with Climate Change », Washington, D.C., World Bank, octobre 2009.

(732) Voy., entre autres, A. TURCOTTE et V. RAYNAULD, « Divide et Impera: Wedge Politics in the 2019 Canadian Federal Election », in J. GILLIES, V. RAYNAULD et A. TURCOTTE, *Political Marketing in the 2019 Canadian Federal Election*, coll. Palgrave Studies in Political Marketing and Management, Palgrave Pivot, 2021.

Ces difficultés se sont aussi très rapidement répercutées sur les négociations entourant le nécessaire approfondissement de la C.C.N.U.C.C. De façon prévisible, les États parties arrivent bien évidemment à la table avec des positions reflétant les limites générées par leurs réalités domestiques, en particulier les difficultés de coordination politique interne et la prise en compte de forces politiques domestiques opposées – à des degrés divers – aux mesures de réductions des émissions de G.E.S.

Au final, et alors que la menace des changements climatiques se précise, les efforts collectifs qu'il faudrait aujourd'hui déployer dépassent largement ceux consentis jusqu'à maintenant par la grande majorité des États en raison des dynamiques domestiques que nous venons de décrire⁽⁷³³⁾.

Entre la conférence de Bali (2007) et celle de Copenhague (2009), la force d'inertie de plus de quinze années de négociations multilatérales mènera à l'occultation de ces difficultés et à une obstination myope, visant à renforcer encore davantage la coordination *top-down* de l'enjeu climatique à travers un nouvel instrument international contraignant et de large portée, dans lequel serait réglée une fois pour toutes la question du partage du fardeau entre États développés, en développement et en émergence.

Cette situation s'est avérée tout à fait intenable, d'où l'éclatement de cette forme de multilatéralisme au moment de la conférence de Copenhague sur le climat de 2009.

*L'échec de Copenhague, précurseur
d'un régime climatique d'un genre nouveau*

En décembre 2009, sous la grisaille et une effroyable vague de froid, alors que des milliers de délégué(e)s et d'observateurs(trices) font la queue pendant des heures pour entrer dans un *Bella Center* plein à craquer, éclatent les efforts consentis depuis plusieurs années déjà pour encadrer l'action climatique multilatérale au cours des prochaines décennies. Après plus de deux semaines de négociations en continu – marquées de méfiance, de petites trahisons et de pointage de doigts acrimonieux –, impossible de s'entendre formellement ni sur l'objectif commun, ni sur l'ampleur des soutiens financiers, et encore moins sur

⁽⁷³³⁾ Tel qu'illustrent chaque année les éditions successives du *Emissions Gap Report*, UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM (UNEP), Nairobi.

la répartition du fardeau entre pays développés, pays en développement et pays émergents, ni même sur la nature – contraignante ou non – de l'accord devant être adopté.

À la toute fin, lors d'une soirée et d'une nuit surréalistes(734), alors que la centaine de chefs d'État et de gouvernement venu présider à l'avènement d'un accord climatique historique s'apprête à reprendre, démoralisée, le chemin de l'aéroport et à consommer l'échec de la conférence, un accord fortuit est négocié entre les pays émergents (en particulier la Chine) et les États-Unis, sans le concours de l'Union européenne, ni des pays en développement. Il tient sur trois petites pages comportant quelques éléments – un objectif climatique collectif, une promesse d'aide financière aux pays en développement et un appel aux parties à déposer des « contributions volontaires » pour limiter ou réduire les émissions(735). Ce régime minceur consacre l'échec d'une certaine conception du multilatéralisme par lequel serait venue une réponse collective concertée, coordonnée dans ses moindres détails, où chaque État aurait été imputable de la réalisation d'une partie de l'effort collectif.

Le multilatéralisme climatique, tel que pratiqué depuis plus de quinze ans, gît sur le sol, éclaté, tel un miroir brisé en mille morceaux(736).

Perçu tout d'abord comme la mort du multilatéralisme climatique, cet éclatement aura en quelque sorte, avec le recul, levé un embâcle qui empêchait d'imaginer une autre façon de faire. Certains caractériseront les conséquences de cet éclatement d'« explosion cambrienne »(737) alors que volent en éclats les tentatives de contrôler l'enjeu climatique « par le haut », au profit d'une myriade d'activités dans tous les sens et dans tous les domaines. Le régime nouveau qui en découle est qualifié de complexe, dispersé, fragmenté et polycentrique(738).

(734) Pour un aperçu du caractère dramatique de cette négociation, voy. en particulier ce compte-rendu à la première personne dans R. S. DIMITROV, « Inside Copenhagen: The State of Climate Governance », *Global Environmental Politics*, mai 2010, vol. 10, n° 2, pp. 18-24.

(735) U.N.F.C.C.C., « Copenhagen Accord – Draft Decision /CP.15 », Pub. L. No. FCCC/CP/2009/L.7, 2009.

(736) H. SÉGUIN, « Imaginer l'action collective sur les ruines de Copenhague », *Nouveau Projet*, 2012, n° 1.

(737) R. O. KEOHANE et D. G. VICTOR, « The Regime Complex for Climate Change », The Harvard Project on International Climate Agreements, Harvard Kennedy School, janvier 2010, pp. 8-9.

(738) Voy. en particulier J. KREIENKAMP, *The Long Road to Paris – The History of the Global Climate Change Regime*, Global Governance Institute – University College London, novembre 2019 ; K. BÄCKSTAND *e.a.*, « Non-State Actors in Global Climate Governance: from Copenhagen to Paris and Beyond », *Environmental Politics* 2017, vol. 26, n° 4, pp. 561-579 ; A. JORDAN, D. HUITEMA et J. FORSTER, *Governing Climate Change – Polycentricity in Action?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018 ; D. COLE, « From Global to Polycentric Climate Governance », *Climate Law*, 2011, vol. 1, pp. 395-413.

II. – Accord de Paris et avènement d'un multilatéralisme d'un type nouveau

Malgré l'échec d'une coordination internationale « par le haut », l'action climatique foisonne malgré tout, sous la forme « d'un vaste spectre d'activités largement non organisées hiérarchiquement »(739). Certaines sont ancrées à des régimes bilatéraux ou multilatéraux restreints à un ou à des enjeux climatiques précis, d'autres émergent à travers la création de nouvelles institutions. D'autres encore relèvent de la génération spontanée, souvent portées par des groupes d'individus ou par des organisations agissant au niveau local de manière autonome. Pour renaître de ses cendres, le multilatéralisme climatique devra apprendre de ses échecs et accepter la réalité d'un monde en profonde transformation sur la question climatique, formé de cette myriade d'initiatives, actions, décisions, politiques et gestes à tous les niveaux, et qui n'ont pas attendu la conclusion d'une grande entente internationale pour obtenir leurs ordres de marche.

Le génie des initiateurs de l'accord de Paris de 2015 aura été de reconnaître et d'enchaîner cette réalité dans une « nouvelle logique en matière de coopération climatique mondiale »(740), véritable « changement de paradigme dans la diplomatie climatique »(741), dans une logique tournant le dos à l'approche d'encadrement *top-down* qui prévalait jusqu'alors(742).

L'action climatique mondiale, sous l'égide de l'accord de Paris, n'est plus intermédiarisée ni à travers les textes des traités, ni même – dans une bonne mesure – à travers les décisions politiques des gouvernements et des États. Elle est encouragée certes par l'accord de Paris, mais lui est largement autonome, prenant en quelque sorte la forme d'un « multilatéralisme par le bas »(743).

De fait, et depuis longtemps déjà, ce « bas » s'exprime de multiples façons, d'initiatives de réduction d'émissions portées par des organisations locales en passant par des engagements climatiques de la part de grandes entreprises multinationales, des changements dans les pratiques de grands gestionnaires de capitaux publics et privés et de

(739) R. O. KEOHANE et D. G. VICTOR, « The Regime Complex for Climate Change », *op. cit.*

(740) R. FALKNER, « The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics », *International Affairs*, 2016, vol. 92, n° 5, pp. 1107-1125.

(741) T. STERN, « The Paris Agreement and Its Future », *op. cit.*, p. 3.

(742) J. KREIENKAMP, *The Long Road to Paris*, *op. cit.*

(743) M. TÖRNQUIST-CHESSNIER, « Le multilatéralisme "par le bas" : l'entrée en jeu d'acteurs non étatiques », in *Le multilatéralisme*, coll. TAP/Relations internationales, Paris, La Découverte, 2007, pp. 166-181.

l'action climatique des villes, des régions et des États fédérés. Ce foisonnement d'activités se diffuse à travers le monde, tantôt prenant le chemin d'une institutionnalisation transnationale plus ou moins coordonnée, tantôt demeurant au niveau purement local(744).

Dans ce contexte, c'est toute une série de nouvelles logiques qui s'exprime à travers l'accord de Paris, par lequel :

- On renonce à contraindre les parties à accepter un fardeau d'efforts prédéterminé et on accueille, au contraire, leurs contributions offertes de façon volontaire.
- On reconnaît que les efforts doivent être portés par l'ensemble des acteurs de la société mondiale, à tous les niveaux, les États parties perdant ainsi le monopole de la gouvernance climatique(745).
- On encourage par le fait même l'action climatique, peu importe d'où elle émerge(746).
- On abandonne toute espèce de prétention à la coordination des efforts par le haut, au profit d'une gouvernance poreuse, fractalisée, organique et malléable, à l'intérieur d'une multiplication de zones d'influence et d'action à l'infini.

En matière de réductions des émissions de G.E.S., l'accord de Paris accueille ainsi les contributions volontaires des parties reflétant le plus haut niveau d'ambition auquel elles peuvent s'astreindre, dans le cadre d'une série d'objectifs mondiaux ambitieux et faisant consensus (carbonneutralité dans la deuxième moitié du *xxi*^e siècle, limite de la hausse des températures en deçà de deux degrés Celsius). Puisant signal politique, il encourage non seulement toutes les parties à l'action, quel que soit leur degré de développement, mais aussi – et c'est ce qui est le plus révolutionnaire – une myriade d'acteurs (privés, publics, associatifs), tant au niveau domestique que multinational ou transnational, à déployer leurs propres initiatives de manière plus ou moins autonome(747). Mais surtout, ce faisant, l'accord de

(744) R. FALKNER, « The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics », *op. cit.*

(745) Un élément du chapeau de l'accord de Paris reconnaît ainsi explicitement « l'importance de la participation des pouvoirs publics à tous les niveaux et des divers acteurs, conformément aux législations nationales respectives des Parties, dans la lutte contre les changements climatiques ».

(746) Ces encouragements avaient d'ailleurs été précédés par des expérimentations au sein du régime climatique dirigé par l'O.N.U., sous la forme d'initiatives telles que le programme d'action Lima – Paris 2014 –, et poursuivi à travers le partenariat de Marrakech pour l'action climatique mondiale (2016) et des plateformes de discussions innovantes telles que le Dialogue de Talanoa (2017) visant à mobiliser les entreprises, les villes, les régions et les gouvernements locaux.

(747) J. KREIENKAMP, *The Long Road to Paris*, *op. cit.*, p. 12.

Paris mise sur l'émergence et le renforcement de nouvelles normes et d'attentes, plutôt que sur la force du droit, pour atteindre les résultats escomptés(748).

De manière explicite, l'accord de Paris accueille de forts éléments de transnationalisme(749) dans un modèle hybride – ni complètement « *top-down* », ni totalement « *bottom-up* » – mettant en scène à la fois des institutions hiérarchiques pleinement intégrées, qui peuvent (encore) imposer des réglementations de haut en bas, tout comme des assemblages très fragmentés d'institutions (de toutes formes et natures) aux liens faibles ou inexistantes. Deux concepts affiliés, le « complexe de régimes »(750) et le « multilatéralisme hybride »(751), ont également été proposés pour décrire le régime climatique actuel, alors qu'un éventail d'institutions, d'acteurs étatiques et non étatiques coopèrent volontairement à l'avancement d'un objectif mondial.

III. – Appréhender aujourd'hui l'action climatique

L'observation méticuleuse des aléas, soubresauts et autres tressaillements des négociations multilatérales sur le climat est devenue une pratique démoralisante et mortifère dans laquelle se complaisent des cohortes d'observateurs qui se désespèrent de voir advenir – enfin – un grand traité multilatéral qui encadrerait une fois pour toutes l'action climatique des États, de manière impérative et contraignante. Cela n'arrivera pas.

Observer ce qui se passe, au sein du régime climatique ouvert, pluriel et organique contemporain, c'est embrasser plus large que les rencontres annuelles de diplomates du climat qui peinent à adopter les derniers éléments techniques du *Paris Rulebook*, à encadrer d'éventuels transferts d'unités de réductions d'émissions d'un système réglementé à un autre, ou même à s'entendre sur une formule permettant de juger de la recevabilité de leurs contributions déterminées au niveau national (C.D.N.) respectives. À ce jeu, les espoirs ne résistent pas très longtemps.

(748) T. STERN, « The Paris Agreement and Its Future », *op. cit.*, p. 3.

(749) J. S. NYE et R. O. KEOHANE, « Transnational Relations and World Politics: an Introduction », *International Organizations*, 1971, vol. 25, n° 3, pp. 329-349.

(750) R. O. KEOHANE et D. G. VICTOR, « The Regime Complex for Climate Change », *op. cit.*

(751) K. BÄCKSTAND *e.a.*, « Non-State Actors in Global Climate Governance: from Copenhagen to Paris and Beyond », *op. cit.*, p. 562.

L'éclatement du multilatéralisme « classique » en une myriade d'activités diffusées partout, dans tous les secteurs et à tous les niveaux nous force au contraire à prendre conscience d'un monde en pleine transformation vers la décarbonisation de nos sociétés. Nous nous tenons en son centre, et nous peinons pourtant à le voir.

Si nous menons actuellement une « lutte aux changements climatiques », prenons alors conscience des nombreux « fronts » sur lesquels celle-ci est menée. Le front diplomatique, aujourd'hui occupé à mettre en œuvre et à approfondir l'accord de Paris, est l'un de ceux-là. Il est loin d'être le seul. Dans le monde réel, de nombreux bouleversements s'opèrent, en partie encouragés, certes, par l'impulsion donnée par l'existence du régime climatique issu de l'accord de Paris, mais en partie seulement. L'action climatique décentralisée n'aura pas attendu l'avènement de ce régime pour éclore, se diffuser largement et continuer sur sa lancée.

Un deuxième front est celui des transformations technologiques et de l'évolution des marchés, appuyés par d'importants flux financiers et des politiques publiques de plus en plus favorables. Ces transformations accélèrent la transition vers les énergies renouvelables et l'adoption de technologies bas-carbone, bousculant profondément des secteurs industriels émetteurs que l'on croyait inamovibles il y a peu. Déjà, un peu partout, les énergies renouvelables, comme le solaire et l'éolien, concurrencent et, bien souvent, déclassent charbon, pétrole et gaz naturel dans la production d'électricité⁽⁷⁵²⁾. Des solutions de stockage d'énergie à grande échelle arrivent sur les marchés, tout comme d'autres technologies jugées « disruptives » comme l'hydrogène vert et les véhicules électriques⁽⁷⁵³⁾. Les engagements de BlackRock, le plus grand gestionnaire d'actifs privés au monde, en faveur de la carboneutralité⁽⁷⁵⁴⁾ constituent une des annonces récentes les plus marquantes dans le monde de la finance. Leur onde de choc se répercute aujourd'hui rapidement, d'autant plus qu'elle s'inscrit dans une tendance lourde en faveur de la prise en compte des risques climatiques dans les décisions d'investissement⁽⁷⁵⁵⁾ et de la diminution des

(752) IRENA, *Renewable Power Generation Costs in 2019*, Abou Dhabi, International Renewable Energy Agency, 2020.

(753) IRENA, *Global Renewables Outlook: Energy Transformation 2050*, Abou Dhabi, International Renewable Energy Agency, 2020.

(754) BLACKROCK, « Larry Fink's 2021 Letter to CEOs », janvier 2021, www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-ceo-letter#.

(755) TASK FORCE ON CLIMATE-RELATED FINANCIAL DISCLOSURES, *2020 Status Report*, octobre 2020.

flux vers les industries fossiles(756). De même, de grandes pétrolières comme Total, Shell, Repsol et B.P. se reconfigurent sous nos yeux en fournisseurs d'énergies de plus en plus décarbonisées(757). Ces changements sont profonds et accélèrent.

Un troisième front est celui de la réorientation des politiques et des investissements publics, à tous les niveaux de gouvernance, de la collectivité rurale jusqu'aux mégapoles et aux États nationaux. La transition vers des sociétés carboneutres dépend en grande partie de la capacité des pouvoirs publics à influencer les signaux de marchés et à mettre en place des cadres législatifs et réglementaires qui favorisent des technologies, systèmes, infrastructures et pratiques de nature à réduire les émissions de G.E.S.(758). Ainsi, à travers le monde, une soixantaine de juridictions ont mis en place un prix sur le carbone, sous la forme d'une taxe ou d'un marché, qui encadre – de manière très inégale encore –, 22% des émissions mondiales de G.E.S.(759). Et bien que les données puissent être encore plus encourageantes, une partie croissante des investissements déjà consentis à travers le monde au chapitre de la relance économique post-pandémie est destinée aux infrastructures et au déploiement de technologies bas-carbone(760). C'est le cas du plan de relance européen et de ses composants allemand et français, de même que des engagements canadiens, québécois et étatsuniens, l'administration Biden s'étant engagée à investir près de 2 000 milliards de dollars en quatre ans au bénéfice d'une relance verte et solidaire.

Un quatrième front est celui de la montée en force des préoccupations environnementales au sein des sociétés civiles de partout, qu'il illustrent les résultats encourageants d'enquêtes internationales(761). L'apparition de solides majorités conscientes des enjeux climatiques et

(756) T. F. COJOLANU *e.a.*, « Does the Fossil Fuel Divestment Movement Impact New Oil and Gas Fundraising? », *Journal of Economic Geography*, 21 décembre 2020, vol. 21, n° 1.

(757) E. ASMELASH et R. GORINI, *International Oil Companies and the Energy Transition*, Abou Dhabi, International Renewable Energy Agency, 2021.

(758) Voy., parmi d'autres, THE GLOBAL COMMISSION ON THE ECONOMY AND CLIMATE, *Unlocking the Inclusive Growth Story of The 21st Century: Accelerating Climate Action in Urgent Times*, Washington, D.C., The New Climate Economy, 2018.

(759) WORLD BANK, *State and Trends of Carbon Pricing 2020*, Washington, D.C., World Bank, mai 2020.

(760) VIVID ECONOMICS, *Greenness of Stimulus Index: An Assessment of COVID-19 Stimulus by G20 Countries and Other Major Economies in Relation to Climate Action and Biodiversity Goals*, Amsterdam-Washington, D.C., Vivid Economics, février 2021.

(761) UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (U.N.D.P.) et UNIVERSITY OF OXFORD DEPARTMENT OF SOCIOLOGY, *People's Climate Vote – Results*, janvier 2021 ; EUROPEAN INVESTMENT BANK, *The EIB Climate Survey 2019-2020 – How Citizens Are Confronting the Climate Crisis and What Actions They Expect from Policymakers and Businesses*, Luxembourg, European Investment Bank, 2020.

qui exigent des actions plus musclées pourrait s'avérer précurseur et révélatrice de l'émergence de nouvelles normes et pratiques sociales. En parallèle point, une évolution dans les façons dont nous avons, individuellement et collectivement, à concevoir les enjeux moraux, éthiques et spirituels liés à la crise climatique(762). De même, le déploiement d'un activisme climatique local et transnational, sous les bannières de Fridays for Future et autres Extinction Rebellion, occulté temporairement pour cause de pandémie, hisse de plus en plus l'enjeu climatique au centre du jeu politique dans plusieurs pays(763). Au Canada et aux États-Unis, les mouvements organisés de la société civile se mobilisent avec efficacité et succès, au point d'avoir réussi à faire avorter de nombreux projets de développement d'hydrocarbures, à travers des moratoires sur l'exploitation des gaz de schiste, de l'utilisation d'espaces maritimes à des fins de transbordement et de transport de pétrole, ainsi que de construction de grands oléoducs transcontinentaux tel Énergie Est, Northern Gateway ou Keystone XL(764).

*
* *

Malgré un accord de Paris misant largement sur la bonne volonté des acteurs et peu contraignant ; malgré des délais dans le rehaussement des engagements des États et de leur degré d'ambition en matière de réduction des émissions de G.E.S. ; malgré les « échecs » de certaines conférences internationales – comme la COP26 de Madrid de 2019 ; malgré les unes alarmistes de grands médias et des messages sur nos comptes Facebook quant aux blocages des négociations sur certains enjeux ésotériques tels les échanges de droits d'émissions ou les règles de reddition de compte, l'action climatique est partout pour qui sait regarder. Il suffit d'abandonner la tentation d'une solution unique qui prendrait la forme d'une autre grande entente multilatérale – celle qui, cette fois, sera la bonne. Il suffit de braquer le regard aux bons endroits. Le monde est en transition, et cette transition s'accélère.

(762) Organisé par la France à l'été 2015 à quelques mois de la conférence de Paris, le *Sommet des consciences* sera l'occasion de rappeler cet aspect trop souvent occulté des raisons qui militent en faveur de l'action climatique. Voy. <https://unfccc.int/fr/news/le-sommet-des-consciencs>.

(763) CIVICUS, *State of Civil Society Report 2020*, Johannesburg, mai 2020.

(764) G. HOBERG, *The Resistance Dilemma – Place-Based Movements and The Climate Crisis*, Cambridge, Massachusetts, M.I.T. Press, Forthcoming, 2021.

Observations finales

Si l'accord de Paris, en repensant l'action climatique à l'intérieur d'un régime du type inédit, sert bien de catalyseur de l'action climatique partout dans le monde, c'est maintenant aux sociétés civiles de lui donner vie.

Cette dernière constatation illustre et approfondit en quelque sorte la thèse récente de Bertrand Badie selon laquelle « le social s'installe au centre même du jeu international », à travers la « mobilisation internationale des sociétés »(765). Bertrand Badie reconnaît explicitement le caractère poreux, organique et largement insaisissable de cette mobilisation en l'appréhendant telle « une complexité, [...] une agrégation d'acteurs jouant *ensemble* et s'imposant *ensemble* », sans nécessairement être coordonnés ni ne voir leurs actions « dériver de choix politiques hiérarchiquement calculés ». Le jeu mondial, pour lui, est redevenu intersocial, « résultant de la rencontre d'acteurs sociaux multiples et des sous-ensembles complexes qui les regroupent », condamné « à une permanente confusion de niveaux » mêlant sans cesse le global et le particulier. L'intersocialité, aujourd'hui, « exprime autant l'aspiration au global que la volonté de protéger le local le plus intime, jusque dans sa dimension familiale »(766).

L'éclatement du multilatéralisme climatique issu du tournant des années 1990 que nous venons de décrire et sa transformation profonde en une myriade d'initiatives et d'actions à tous les échelons de la gouvernance, du personnel au mondial, s'inscrivent de manière frappante dans l'avènement de l'intersocialité que décrit Bertrand Badie.

Il y a bel et bien action sur la question climatique. Cette action accélère et s'approfondit, au point où on doit aujourd'hui parler d'un monde en transition, en l'absence d'une coordination multilatérale contraignante, du bas vers le haut. Mais la situation climatique se dégrade quand même. Les concentrations de G.E.S. dans l'atmosphère continuent d'augmenter. Des décisions qui empirent la situation et augmentent les émissions continuent d'être prises.

Comme un essaim qui attaque celui qui le menace avec les moyens du bord, chacun passant à l'action sans suivre des ordres venus d'en haut, tous sont aujourd'hui appelés à contribuer – à son niveau et selon ses moyens – à l'accélération de la transition vers une économie et des sociétés décarbonisées.

(765) B. BADIE, *Inter-socialités – Le monde n'est plus géopolitique*, Paris, C.N.R.S. Éditions, 2020, p. 12.

(766) *Ibid.*, pp. 197-198.

Reste maintenant à voir si tout cela suffira.

Le multilatéralisme climatique a profondément changé, en s'adaptant aux réalités politiques, sociales et économiques contemporaines et en tenant compte des enseignements issus de l'explosion des tentatives précédentes.

Prenons conscience que cette mutation repose sur un pari : celui que le multilatéralisme d'aujourd'hui sera bel et bien capable, à terme, de relever le défi climatique auquel nous faisons face.

Et à ce chapitre, les enjeux apparaissent particulièrement importants.

19 – PERSPECTIVES ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE MULTILATÉRALE EN ARCTIQUE

Pauline Pic

Agrégée de géographie et doctorante à l'Université Laval.

Introduction

« L'intérêt marqué pour l'Arctique d'un certain nombre d'acteurs souligne l'importance d'une coopération multilatérale efficace, dans laquelle les États Arctique doivent assumer leurs responsabilités et jouer un rôle clé pour préserver à la fois l'environnement et les sociétés arctiques »(767).

Cette citation, extraite d'un rapport des ministres des Affaires étrangères des pays nordiques (Danemark, Islande, Norvège, Suède et Finlande), est éloquentes à plusieurs égards. Elle souligne, d'abord, que l'Arctique est une région qui attire une attention internationale de plus en plus marquée. On peut y déceler également l'envergure des enjeux auxquels fait face la région, tant en termes politiques, entre les « États arctiques » et les États non arctiques qui s'intéressent malgré tout à la région, qu'en termes environnementaux – et la région fait effectivement face à des bouleversements sans précédent(768). De fait, l'Arctique est une région de plus en plus présente sur la scène internationale, si bien que certains auteurs parlent d'une région « globale »(769). La complexité des enjeux auxquels elle fait face, qu'ils soient

(767) B. BJARNASON, *Nordic Foreign and Security Policy*, Reykjavik, 1^{er} juillet 2020, p. 12, www.government.se/49f308/contentassets/c128b79d0e9143469e7df83648eddb3c/nordic_foreign_security_policy_2020_final.pdf. Traduction libre de l'auteur à partir de l'anglais : « *Several actors' broad interest in the Arctic underlines the importance of well-functioning, multilateral cooperation, where the Arctic states must assume responsibility and play a key role in the interests of the Arctic environment and its societies* ».

(768) W. F. Vincent, « Arctic Climate Change: Local Impacts, Global Consequences, and Policy Implications », in K. S. COATES et C. HOLROYD (éd.), *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*, Cham, Springer International Publishing, 2020.

(769) Voy. par exemple : K. DODDS, « Global Arctic », *Journal of Borderlands Studies*, 2018, vol. 33, n° 2, <https://doi.org/10.1080/08865655.2017.1332488> ; M. FINGER et L. HEININEN (éd.), *The Global Arctic Handbook*, Cham, Springer International Publishing, 2018 ; L. HEININEN et Chr. SOUTHCOTT, *Globalization and the Circumpolar North*, Fairbanks, University of Alaska Press, 2010, <https://books.google.fr/books?id=irqSVU-MGgC>.

environnementaux(770), sociétaux(771), ou encore politiques(772), ainsi que leur nature profondément transfrontalière, posent la question du modèle multilatéral tel qu'il existe actuellement dans la région.

Si la tradition de coopération régionale semble bien ancrée(773), certains développements récents pourraient en effet laisser présager des tendances unilatérales ou bilatérales, plus fermées(774). Ces considérations constitueront alors le point de départ de notre réflexion ici, articulée autour de deux questions principales : comment est-ce que se manifeste le multilatéralisme en Arctique et à quels défis fait-il face dans la région ? Après un bref retour théorique sur la notion de multilatéralisme, cet article brossera un rapide portrait d'une région « notoirement difficile à définir »(775). Ce cadrage géographique est d'importance, car la question des défis du multilatéralisme en Arctique interroge nécessairement le territoire et ses échelles. Cela nous permettra par la suite de revenir sur la longue tradition multilatérale qui caractérise la gouvernance régionale. Face à l'élargissement des défis auxquels la région fait face, nous poserons enfin la question d'un multilatéralisme en crise.

I. – Multilatéralisme et régionalisme en Arctique : cadrage théorique

Il existe beaucoup de définitions du multilatéralisme avec plusieurs grands courants qui se distinguent dans la littérature. Il ne s'agit pas ici de revenir en détail sur les débats théoriques qui entourent la question, mais plutôt de mettre en exergue quelques grandes caractéristiques communes à plusieurs définitions afin de cadrer ce que l'on entend par multilatéralisme dans ce chapitre.

(770) AMAP, *Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic (SWIPA) 2017*, Oslo, Norway, Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), 2017, 269 p., www.amap.no/documents/doc/snow-water-ice-and-permafrost-in-the-arctic-swipa-2017/1610.

(771) J. D. FORD, Gr. McDOWELL et Tr. PEARCE, « The Adaptation Challenge in the Arctic », *Nature Climate Change*, 2015, vol. 5, n° 12, <https://doi.org/10.1038/nclimate2723>.

(772) M. LANDRIault *e.a.* (éd.), *Governing Complexity in the Arctic Region*, Abingdon, Oxon, Routledge, 2020.

(773) O. R. YOUNG, « The Structure of Arctic Cooperation: Solving Problems/Seizing Opportunities », 4th Conference of Parliamentarians of the Arctic Region, Rovaniemi, Finlande, 27-29 août 2000.

(774) D. P. AUERSWALD, « Arctic Narratives and Geopolitical Competition », in J. WEBER (éd.), *Handbook on Geopolitics and Security in the Arctic*, Cham, Springer International Publishing, 2020.

(775) D. DEPLEDGE, « NATO and the Arctic », *The RUSI Journal*, 2021, vol. 165, n° 5-6, p. 1, <https://doi.org/10.1080/03071847.2020.1865831>.

Keohane définit le multilatéralisme comme une « pratique de coordination des politiques nationales en groupes de 3 États ou plus par le biais d'arrangements *ad hoc* ou au moyen d'institutions »(776). Sa définition, très reprise dans la littérature, apparaît essentiellement fonctionnaliste et quantitative. Robert Cox, qui s'appuie entre autres sur les travaux de Keohane, apporte à cette définition une dimension qualitative, en ajoutant que le multilatéralisme correspond à des « arrangements institutionnalisés [...] pour une coopération interétatique sur des problèmes communs »(777). Cette dimension qualitative est plus accentuée encore dans la définition de Ruggie : « [L]e multilatéralisme est une forme institutionnelle qui coordonne les relations entre trois ou plusieurs États sur la base de principes de conduite "généralisés" »(778). Cette idée d'un certain nombre de normes partagées entre les États ou entités coopérantes nous paraît intéressante à mettre en exergue dans le cadre d'un multilatéralisme arctique.

Deux éléments pourraient par ailleurs être ajoutés à cette définition, car ils sont essentiels à prendre en compte pour saisir les enjeux du multilatéralisme en Arctique. Ainsi, pour Guillaume Devin, « le multilatéralisme n'est plus seulement une technique diplomatique, il devient un projet politique visant à favoriser la coopération en encourageant les liens d'interdépendance entre les États »(779). Cette question des liens d'interdépendance est très présente dans les débats sur l'Arctique – Byers parle par exemple « d'interdépendance complexe » pour caractériser la région(780). La notion de projet politique se révèle également très éclairante pour caractériser le multilatéralisme dans la région. Enfin, nous considérerons une dernière dimension, notamment mise en avant par Hampson, qui définit le multilatéralisme comme « une forme de coopération internationale qui ne se limite pas aux acteurs étatiques, mais qui, aux yeux de certains, implique également une grande variété d'acteurs non étatiques »(781). Compte tenu, notam-

(776) R. O. KEOHANE, « Multilateralism: an Agenda for Research », *International Journal*, 1990, vol. 45, n° 4, p. 731, <https://doi.org/10.1177/002070209004500401>.

(777) R. W. COX, « Multilateralism and World Order », *Review of International Studies*, 1992, vol. 18, n° 2, p. 162, <https://doi.org/10.1017/S0260210500118832>.

(778) J. G. RUGGIE, « Multilateralism: the Anatomy of an Institution », *International Organization*, 1992, vol. 46, n° 3, p. 571, <https://doi.org/10.1017/S0020818300027831>.

(779) G. DEVIN, « Les États-Unis et l'avenir du multilatéralisme », *Cultures & Conflits*, 2003, vol. 51, n° 3, p. 1, <https://doi.org/https://doi.org/10.4000/conflits.969>.

(780) M. BYERS, « Crises and International Cooperation: an Arctic Case Study », *International Relations*, 2017, vol. 31, n° 4, <https://doi.org/10.1177/0047117817735680>.

(781) F. O. HAMPSON, « Deconstructing Multilateral Cooperation », in I. W. ZARTMAN et S. TOUVAL, *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism* (éd.), Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 61.

ment, de l'importance des populations autochtones dans le processus politique arctique, la prise en compte des acteurs non étatiques nous paraît effectivement incontournable pour saisir les enjeux du projet multilatéral régional. Ainsi, le multilatéralisme sera considéré comme une forme de coopération internationale impliquant trois États ou plus, coopérant autour d'un projet commun, sur la base de normes partagées. On considère par ailleurs le projet un peu plus abouti, encourageant les liens d'interdépendance d'une part, impliquant une grande variété d'acteurs non étatiques d'autre part.

Le multilatéralisme ainsi défini peut se rapprocher d'une certaine manière du régionalisme, qui « englobe tous les phénomènes de coopération donnant lieu à la création, *dans un cadre régional déterminé*, de forums, clubs et regroupements institutionnels de nature politique, économique ou idéologique »(782). Cette notion de cadrage géographique revêt une importance déterminante en Arctique, même si bien entendu, ni multilatéralisme ni régionalisme ne fonctionnent en vase clos.

II. – Quelles limites pour l'Arctique ?

La question de la définition de l'Arctique est loin d'être anecdotique. Au contraire, elle revêt un aspect politique très fort, notamment depuis que la région attire un nombre croissant d'acteurs. Définir la région est loin d'être évident et il existe de nombreuses manières de le faire. On peut utiliser par exemple des définitions basées sur des critères climatiques, comme la ligne de végétation, ligne au-delà de laquelle on ne retrouve plus d'arbres, ou encore la ligne de l'isotherme dix degrés Celsius, au-delà de laquelle la température moyenne en juillet ne dépasse pas les dix degrés Celsius(783). D'autres travaux définissent l'Arctique selon des critères plus culturels, à l'instar du rapport sur le développement humain en Arctique (A.H.D.R.(784)). Cette question de la définition de l'espace arctique n'est pas sans conséquence sur le projet multilatéral dans la région ; elle implique de réfléchir aux acteurs : qui peut être considéré comme un acteur arctique ? Et avec quelle légitimité ?

(782) V. NDIOR, « Le régionalisme, alternative au multilatéralisme », *Questions Internationales*, 2021, p. 83 (italique ajouté).

(783) CAFE, « The Limits of the Arctic According to Various Definitions », Arctic Council, 2001, <http://library.arcticportal.org/id/eprint/1378>.

(784) J. N. LARSEN et G. FONDHAL (éd.), *Arctic Human Development Report – Regional Processes and Global Linkages*, Copenhague, Nordisk Ministerråd, 2015.

Dans la politique arctique chinoise, le pays se positionne comme un État « presque arctique » (785) – ce qui suscite de très nombreux commentaires (786). Ce faisant, la Chine pose directement la question de la délimitation de l'Arctique. Mais ce n'est pas le seul acteur à le faire : dans sa politique arctique, le Royaume-Uni se définit ainsi comme « le plus proche voisin » de l'Arctique (787). L'Islande, traditionnellement considérée comme un État arctique, État membre du Conseil de l'Arctique, insiste aussi largement sur cette dimension (788). Tous les États, même ceux considérés habituellement comme « arctiques », insistent sur leur positionnement en tant qu'acteurs arctiques – notamment en réaction aux propos qui font de l'Arctique un « no man's land » juridique ou un espace qui n'appartiendrait à personne. En 2019, le ministère des Armées en France publiait, par exemple, une plaquette dans la préface de laquelle on pouvait encore lire que « l'Arctique n'appartient à personne » – ce qui n'avait pas manqué de faire réagir (789).

Alors que la région fait désormais l'objet d'un intérêt international de plus en plus marqué se pose définitivement la question de la gouvernance régionale et de la place des processus multilatéraux, ce que nous souhaitons interroger ici.

A. – UNE FORTE TRADITION DE COOPÉRATION RÉGIONALE

La coopération régionale est bien ancrée dans le fonctionnement politique de la région, et ce depuis avant la fin de la guerre froide. Dès 1973, un premier accord sur la protection des ours polaires est signé par les États-Unis, le Canada, le Danemark, la Norvège et

(785) THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *China's Arctic Policy*, Beijing, The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2018.

(786) Voy. notamment les travaux de Sanna Kopra, par exemple : T. KOIVUROVA et S. KOPRA, *Chinese Policy and Presence in the Arctic*, Leyde, Nederland, Brill, Nijhoff, 2020. <https://brill.com/view/title/55687> ; S. KOPRA, « China and its Arctic Trajectories: The Arctic Institute's China Series 2020 », *The Arctic Institute*, 2020.

(787) H.M. GOVERNMENT, *Beyond the Ice – UK Policy towards the Arctic*, Londres, 2018.

(788) GOVERNMENT OF ICELAND, *A Parliamentary Resolution on Iceland's Arctic Policy*, 2011 ; voy. aussi les travaux de V. Ingimundarson, notamment : K.I. DODDS et V. INGIMUNDARSON, « Territorial Nationalism and Arctic Geopolitics: Iceland as an Arctic Coastal State », *The Polar Journal*, 2012, vol. 2, n° 1, <https://doi.org/10.1080/2154896X.2012.679557> ; V. INGIMUNDARSON, « Iceland as an Arctic State », in K. COATES et C. HOLROYD (éd.), *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*, Cham, Springer International Publishing, 2020.

(789) MINISTÈRE DES ARMÉES, *La France et les nouveaux enjeux stratégiques en Arctique*, Paris, 2019, p. 2 ; voy. à ce propos : E. CANOVA *e.a.*, « L'Arctique, nouveau Moyen-Orient ? 5 points pour déconstruire un mythe », *Le Grand Continent*, 2019.

l'U.R.S.S.(790). Le discours de Mourmansk, prononcé par Mikhaïl Gorbatchev en 1987 et dans lequel il souhaite que l'Arctique demeure une « zone de paix et de sécurité »(791), est cependant souvent considéré comme le véritable point de départ de la coopération régionale(792). C'est dans le prolongement de ce discours que la Finlande lance, en 1989, le processus de Rovaniemi qui aboutira en 1991 à la mise en place de la stratégie de protection de l'environnement (A.E.P.S.(793)). En 1996, la signature de la déclaration d'Ottawa par le Canada, les États-Unis, la Russie, la Finlande, la Suède, la Norvège, le Danemark et l'Islande institue le Conseil de l'Arctique(794) et vient parachever le processus entamé en 1987. En 2013, le Conseil se dote d'un secrétariat permanent basé en Norvège, à Tromsø. La coopération régionale est désormais institutionnalisée.

Le Conseil de l'Arctique (C.A.) est le principal forum de coopération dans la région. Il est constitué des huit États membres signataires de la déclaration d'Ottawa, ainsi que de six participants permanents, qui sont des organisations de populations autochtones ayant un siège à la table des négociations. La forme politique du Conseil de l'Arctique est intéressante, car c'est aussi un forum ouvert à des acteurs non arctiques – en autant qu'ils acceptent d'adhérer aux principes de la déclaration d'Ottawa et de reconnaître « la souveraineté, les droits souverains et la juridiction des États de l'Arctique » dans la région(795). Ainsi, on compte à ce jour treize États observateurs, et l'Estonie a récemment affiché son ambition de devenir un État observateur – précisant au passage que le pays était le « pays non-arctique le plus au Nord »(796). Treize organismes intergouvernementaux et interparlementaires, tels que le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)

(790) Th. S. LARSEN et I. STIRLING, *The Agreement on the Conservation of Polar Bears – its History and Future*, Tromsø, Norsk Polarinstitut, 2009, p. 17, <https://brage.npolar.no/npolar-xmlui/bitstream/handle/11250/173342/Rapport127.pdf?sequence=1>.

(791) M. GORBACHOV, *Mikhail Gorbachev's Speech in Murmansk at the Ceremonial Meeting on the Occasion of the Presentation of the Order of Lenin and the Gold Star to the City Of Murmansk*, 1987.

(792) Kr. ÅTLAND, « Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic », *Cooperation and Conflict*, 2008, vol. 43, n° 3, <https://doi.org/10.1177/0010836708092838>.

(793) T. KOIVUROVA, « Limits and Possibilities of the Arctic Council in a Rapidly Changing Scene of Arctic Governance », *Polar Record*, 2010, vol. 46, n° 2, <https://doi.org/10.1017/S0032247409008365>.

(794) ARCTIC COUNCIL, *Declaration on the Establishment of the Arctic Council*, Ottawa, 1996.

(795) « Observers », 2019, consultée le 24 septembre 2019, <https://arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>.

(796) MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF ESTONIA, *Estonias as an Aspiring Arctic Council Observer State: the Arctic's Inventive Neighbour*, Ministry for Foreign Affairs of the Republic of Estonia, Tallin, 2020, p. 5, <https://vm.ee/en/estonia-aspiring-arctic-council-observer-state-arctics-inventive-neighbour>.

ou l'Organisation maritime internationale (O.M.I.), ont aussi ce statut d'observateur, ainsi que douze organisations non gouvernementales telles que l'International Arctic Science Committee ou le W.W.F.(797). Le multilatéralisme est ainsi au cœur du projet politique du Conseil de l'Arctique. Cela peut se traduire, pour citer un exemple récent, par le soutien apporté par le C.A. à la négociation sur le Code polaire instauré par l'OMI en 2017, précisant les critères de sécurité réglementant l'entrée dans les eaux polaires(798).

La coopération régionale ne se réduit cependant pas au Conseil de l'Arctique et certains auteurs parlent plutôt d'une « mosaïque de coopérations »(799). Plusieurs grands forums internationaux d'abord réunissent des acteurs intéressés par l'Arctique, provenant d'horizons géographiques très variés. La conférence de l'Arctic Circle, qui se tient chaque année à Reykjavik en Islande, et celle de l'Arctic Frontiers, organisée annuellement à Tromsø en Norvège, sont les deux principales. Elles attirent chacune plusieurs milliers de participants et sont des arènes de discussion très importantes dans le processus de gouvernance régional(800). Ces grandes réunions permettent notamment un échange d'informations et d'intérêts moins formels, ouvrant la voie à diverses formes de coopération *ad hoc*(801). Au-delà de ces grands forums annuels, on peut aussi penser par exemple à la récente négociation de *l'accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central*, signé par les cinq États côtiers de l'océan Arctique (Canada, États-Unis, Russie, Norvège, Danemark – au nom du Groenland et des îles Féroé), ainsi que l'Islande, le Japon, la République de Corée, la Chine et l'Union européenne(802). L'accord résulte d'une première initiative émanant des cinq États côtiers qui, en 2015, ont signé la déclaration d'Oslo concernant la prévention de la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique

(797) La liste complète des observateurs du C.A. est disponible ici : ARCTIC COUNCIL, « Observers ».

(798) I. BASARAN, « The Future of Arctic Navigation: Cooperation between the International Maritime Organization and Arctic Council », *J. Mar. L. & Com.*, 2017, vol. 48, n° 1.

(799) O. R. YOUNG, « Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation », *Global Governance*, 2005, vol. 11, n° 1.

(800) B. STEINVEG, « The Role of Conferences within Arctic Governance », *Polar Geography*, 2020, vol. 44, n° 1, <https://doi.org/10.1080/1088937X.2020.1798540>.

(801) D. DEPLEDGE et K. DODDS, « Bazaar Governance: Situating the Arctic Circle », in K. KEIL et S. KNECHT (éd.), *Governing Arctic Change – Global Perspectives*, Londres, Palgrave Macmillan, 2017.

(802) « Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the central Arctic Ocean », 2018, www.mofa.go.jp/mofaj/files/000449233.pdf.

central(803). À cette étape, la déclaration ne constituait pas un accord juridiquement contraignant et ses dispositions ne s'appliquaient qu'aux États côtiers de l'Arctique et à ceux qui opèrent sous leur juridiction. Cette déclaration a été vigoureusement débattue par plusieurs acteurs, au premier rang desquels on retrouvait notamment l'Islande, qui refuse un format de gouvernance de l'Arctique central par les seuls « A5 », ou les cinq États côtiers signataires de cette déclaration. Prenant note de cette réserve émise par plusieurs parties, outre l'Islande, les « A5 » ont ouvert la voie à une négociation ouverte à d'autres États, d'où le format « A5 » + 5 de l'accord final de 2017(804). On retrouve bien le multilatéralisme au cœur du projet politique régional – mais certains développements récents posent la question de ce modèle, face aux défis auxquels fait face la région.

B. – UNE RÉGION EN MUTATION

Au premier rang des mutations auxquelles la région est confrontée, on retrouve bien sûr les changements climatiques. Sur le plan environnemental en effet, il n'est plus nécessaire de prouver que le climat de l'Arctique change très rapidement(805). D'un point de vue maritime, la principale conséquence est le déclin de la glace de mer : l'océan Arctique devient de plus en plus une mer ouverte(806). Plusieurs modèles montrent que l'océan pourrait être complètement libre de glace en été dans un futur relativement proche(807). Cela n'est pas sans conséquence sur les activités humaines. Pour les populations locales, cela signifie des ajustements très importants en termes de mode de vie, de santé, ou encore de sécurité alimentaire(808). Au niveau international, cela veut dire que l'accès à la région devient plus facile, ouvrant la voie au développement de la navigation et à l'exploitation de ressources. Il faut cependant

(803) « Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean », Oslo, 16 juillet 2015.

(804) A. N. VYLEGZHANIN, O. R. YOUNG et P. A. BERKMAN, « The Central Arctic Ocean Fisheries Agreement as an Element in the Evolving Arctic Ocean Governance Complex », *Marine Policy*, 2020, vol. 118 (1^{er} août 2020), <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104001>.

(805) ACIA, *Arctic Climate Impact Assessment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

(806) J. C. COMISO *e.a.*, « Accelerated Decline in the Arctic Sea Ice Cover », *Geophysical Research Letters*, 2008, vol. 35, n° 1, <https://doi.org/10.1029/2007GL031972>.

(807) J. E. OVERLAND et M. WANG, « When Will the Summer Arctic Be Nearly Sea Ice Free? », *Geophysical Research Letters*, 2013, vol. 40, n° 10, <https://doi.org/10.1002/grl.50316>.

(808) S. T. GARCÍA-LOZANO et R. M. FERNÁNDEZ EGEA, « Environmental Challenges for Arctic Peoples », in E. CONDE et S. IGLESIAS SANCHEZ (éd.), *Global Challenges in the Arctic Region – Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, Londres, New York, Routledge, 2017.

nuancer la vision parfois véhiculée par certains médias d'un nouvel Eldorado(809). Rien n'indique non plus que les passages arctiques ne soient amenés à devenir des autoroutes polaires dans un futur proche(810). Cela étant, l'accessibilité accrue de l'océan et l'intérêt global pour la région qui en résulte ne sont pas sans conséquence sur les enjeux politiques régionaux.

La région attise en effet les appétits internationaux. Nous avons mentionné un nombre croissant d'observateurs au Conseil de l'Arctique, mais ce n'est pas le seul indice. Parce que plusieurs acteurs partent du principe que ce qui se passe en Arctique ne reste pas en Arctique et qu'à ce titre, les changements climatiques régionaux ont un impact direct sur le climat global, nombreux sont les acteurs à s'intéresser à la région. Outre un statut d'observateur, cela peut se traduire par la publication de stratégies arctiques et de très nombreux acteurs se sont dotés d'un tel document, de la Chine à l'U.E. en passant par l'Italie ou le Japon(811). Cela passe aussi par l'organisation de forums : les forums de l'Arctic Circle se déplacent ainsi dans de nombreux pays et sont une belle vitrine pour la politique arctique des États organisateurs. Plusieurs ont déjà eu lieu, par exemple, à Québec en 2016 pour la mise en valeur du Plan Nord, mais aussi à Singapour en 2015 ou en Écosse en 2017, et de nombreux autres sont prévus prochainement – même si la pandémie et les restrictions qui y sont associées ont obligé le report de certains, comme celui prévu à Berlin à l'été 2020. Plusieurs États utilisent aussi la recherche comme une porte d'entrée dans la gouvernance régionale : l'U.E., observateur *ad hoc* au C.A. suite au refus de son statut d'observateur en 2008 en raison d'un différend avec le Canada concernant le commerce de la fourrure de phoque, est par exemple l'un des principaux bailleurs de fonds de la recherche arctique. Ce n'est pas le seul acteur à ainsi chercher à se faire une place par l'intermédiaire de la recherche, qui devient alors aussi un vecteur de coopération(812).

(809) FR. LASSERRE et P. PIC, « Ressources naturelles : une évolution contrastée face aux fortes contraintes du marché mondial », *L'Année Arctique*, 2020.

(810) FR. LASSERRE *e.a.*, « Polar Seaways? Maritime Transport in the Arctic: an Analysis of Shipowners' Intentions II », *Journal of Transport Geography*, 2016, vol. 57 (1^{er} décembre 2016), <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2016.10.004> ; F. LASSERRE et S. PELLETIER, « Polar Super Seaways? Maritime Transport in the Arctic: an Analysis of Shipowners' Intentions », *Journal of Transport Geography*, 2011, vol. 19, n° 6 (1^{er} octobre 2011), <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2011.08.006>.

(811) L. HEININEN *e.a.*, *Arctic Policies and Strategies-Analysis, Synthesis, and Trends*, Laxenburg, IIASA, 2020, <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/16175/>.

(812) M. ŁUSZCZYK, B. PADRTOVA et W. SZCZERBOWICZ, « Political Dimension of Arctic Research », *Oceanologia*, 2020, vol. 62, n° 4 (7 mai 2020), <https://doi.org/10.1016/j.oceano.2020.03.008>.

Pour certains auteurs, ces changements se traduisent aussi par une montée des tensions, laquelle pourrait éventuellement être à même de mettre en péril – ou tout au moins d'ébranler – le projet multilatéral régional. Là encore, plusieurs signaux, récents, pourraient être mis en avant. Citons, par exemple, le discours de Mike Pompeo, à la veille de la réunion ministérielle du C.A., dans lequel le secrétaire d'État déclare qu'une nouvelle ère de compétition entre les grandes puissances s'était ouverte en Arctique, nommant notamment la Chine et la Russie(813). Plusieurs stratégies publiées par des départements d'État américains pendant l'administration Trump font aussi état d'un tel retour de la compétition politique entre les grandes puissances(814). Lawson Brigham, ancien officier de la garde-côte des États-Unis, apporte cependant une nuance, précisant que ces agences devaient s'aligner sur le discours de l'administration afin de pouvoir solliciter une augmentation de leur financement. Il précise qu'il reste donc à voir ce qu'il demeurera de ce discours sous la nouvelle administration Biden(815). Plusieurs signaux indiquent toutefois que les États-Unis ne sont pas les seuls à lire le nouvel environnement régional sous un angle sécuritaire : la nouvelle stratégie arctique suédoise compte ainsi un chapitre entier dédié à la sécurité, ce qui n'était pas le cas dans la précédente version(816). À l'occasion de la conférence de lancement de cette stratégie, la ministre des Affaires étrangères, Ann Linde, a précisé que cette nouvelle stratégie reflétait la dégradation de l'environnement sécuritaire régional(817). La Russie a de son côté entrepris un programme d'investissement militaire et de modernisation de ses infrastructures, souvent présenté avec beaucoup d'emphase par certains médias.

Même si le niveau d'activité, de dépenses, d'équipement et d'infrastructures militaires reste inférieur à ce qu'il a été pendant la guerre froide(818), l'activité russe inquiète. Ressurgissent alors certaines

(813) M. POMPEO, *Looking North: Sharpening America's Arctic Focus*, Rovaniemi, Finlande, 2019, www.state.gov/secretary/remarks/2019/05/291512.htm#.

(814) Dans la stratégie de l'U.S. Navy publiée en 2019, on peut par exemple lire « *there are recognized threats, opportunities, and risks in our return to an era of Great Power Competition* ». U.S. NAVY, *Strategic Outlook for the Arctic*, Washington, 2019.

(815) Dr Lawson W. Brigham, Wilson Center, Communication personnelle (Washington, 5 février 2021).

(816) GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN, *Sweden's Strategy for the Arctic Region*, Stockholm, 2020.

(817) H. E. A. LINDE, « Sweden's New Arctic Policy », 16 novembre 2020, www.arcticcircle.org/virtual/sweden.

(818) L. EDSON FLAKE, « Russia's Security Intentions in a Melting Arctic », *Military and Strategic Affairs*, 2014, vol. 6, n° 1.

tendances plus régionalistes : en automne 2020 par exemple, les ministres de la Défense de la Norvège, de la Suède et de la Finlande ont signé une déclaration d'intention pour une coopération opérationnelle renforcée, reconnaissant alors comme une menace l'augmentation des activités militaires russes(819). Les tensions semblent toutefois contenues, et la coopération demeure de mise dans la région où l'adage « *high-north, low politics* » reste une priorité. Elles viennent, toutefois, poser la question d'un multilatéralisme en crise.

C. – UN MULTILATÉRALISME EN CRISE ?

Les questions de sécurité n'ont jamais vraiment fait partie de l'équation politique régionale. Elles étaient en fait plutôt considérées comme un « non-problème » et d'ailleurs, elles sont notamment exclues des débats au Conseil de l'Arctique, dont l'accord de fondation évacue la question dans une note de bas de page lapidaire : « Le Conseil de l'Arctique n'est pas saisi des questions intéressant la sécurité militaire »(820). Peut-on vraiment lire, dès lors, dans cette très relative montée des tensions un danger pour le projet multilatéral régional ?

Deux choses doivent être distinguées : le lien est rapidement fait entre les changements climatiques qui affectent la région et la dégradation (relative) de l'environnement sécuritaire régional. De nombreux articles, de presse notamment, établissent ainsi ce lien, à l'instar du *Washington Post* qui, dans la section sécurité nationale, publie un article dans le sous-titre duquel on peut lire : « Alors que la glace fond, les États-Unis se préparent à d'éventuelles menaces de la Russie et de la Chine »(821). Dans le *National Geographic*, on peut lire qu'un « Arctique en dégel réchauffe une nouvelle guerre froide »(822). Pourtant ce lien doit être clairement nuancé et en termes de politique régionale, les deux processus doivent être distingués.

(819) A. STAALSEN, « It Is Time to Strengthen Nordic Security, Say Ministers as They Sign Landmark Defense Deal », 2020, *The Barents Observer*, <https://thebarentsobserver.com/en/security/2020/09/it-time-strengthen-nordic-security-say-ministers-they-sign-landmark-defense>.

(820) ARCTIC COUNCIL, *Declaration on the Establishment of the Arctic Council*, *op. cit.*

(821) D. LAMOTHE, « The New Arctic Frontier », 2018, *The Washington Post* (Washington), www.washingtonpost.com/graphics/2018/world/arctic-climate-change-military-russia-china/?utm_term=.6f476968c7bf.

(822) N. SHEA, « A Thawing Arctic Is Heating Up a New Cold War », 2019, *National Geographic*, www.nationalgeographic.com/adventure/2019/08/how-climate-change-is-setting-the-stage-for-the-new-arctic-cold-war-feature/.

D'abord, la coopération régionale s'est notamment structurée autour de la question environnementale, parce que la nature transfrontalière de cet enjeu demandait une coopération internationale(823). Les groupes de travail du C.A. s'intéressaient par exemple aux questions de la protection de la faune et de la flore, ou encore celles concernant les polluants organiques persistants(824). La coopération s'est établie sur des bases notamment scientifiques, avec pour objectif la protection de l'environnement. En Arctique, cela demeure une priorité, encore récemment réaffirmée avec vigueur à l'occasion de la dernière conférence de l'Arctic Frontiers, qui se tenait cette année virtuellement la première semaine de février 2021. Le dernier panel réunissait les Premières ministres norvégienne, finlandaise et islandaise, ainsi que le Premier ministre suédois. Tous ont réaffirmé l'importance de la coopération, notamment en matière environnementale. La Première ministre finlandaise a ainsi précisé que même si la région avait le potentiel pour devenir un « point de convergence » des conflits, les changements climatiques demeuraient la véritable menace à laquelle il faut faire face, notamment grâce à la coopération(825). Et, de fait, même en temps de crise, la coopération est demeurée une constante dans la région. Pendant la crise ukrainienne, par exemple, et alors que les sanctions de l'Occident envers la Russie envenimaient les relations entre plusieurs acteurs arctiques, les travaux se sont poursuivis au Conseil de l'Arctique(826).

Les agissements de l'administration Trump sont, parfois, aussi mis en avant pour évoquer une possible crise du multilatéralisme dans la région. La sénatrice Lisa Murkowski disait encore récemment que cette administration s'était montrée « plus disposée à agir unilatéralement dans l'Arctique, ce qui a mis la coopération en péril »(827). On peut citer par exemple l'issue de l'assemblée ministérielle du C.A. de Rovaniemi en 2019 où, pour la première fois depuis l'histoire du C.A.,

(823) D. SCRIVENER, « Arctic Environmental Cooperation in Transition », *Polar Record*, 1999, vol. 35, n° 192, <https://doi.org/10.1017/S0032247400026334> ; M. TENNBERG, *Arctic Environmental Cooperation – A Study in Governmentality*, Aldershot, Ashgate, 2000 ; H. EXNER-PIROT, « What is the Arctic a Case of? The Arctic as a Regional Environmental Security Complex and the Implications for Policy », *The Polar Journal*, 2013, vol. 3, n° 1 (1^{er} juin 2013), <https://doi.org/10.1080/2154896X.2013.766006>.

(824) AMAP, *AMAP Assessment 2015: Temporal Trends in Persistent Organic Pollutants in the Arctic*, Oslo, Norvège, AMAP, 2016, vi + 71pp, www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-2015-temporal-trends-in-persistent-organic-pollutants-in-the-arctic/1521.

(825) PRIME MINISTER OF NORWAY *e.a.*, « Session 3: Building Briges – Business Solutions », Tromsø, Arctic Frontiers, 4 février 2021.

(826) M. BYERS, « Crises and International Cooperation: an Arctic Case Study », *op. cit.*

(827) L. MURKOWSKI, « How Will the Arctic Be Impacted by the 2020 U.S. Presidential Election? », Arctic Circle Virtual, 6 octobre 2020.

les ministres n'ont pas signé de déclaration commune à l'issue de la rencontre – Mike Pompeo refusant d'apposer sa signature sur un document mentionnant les changements climatiques(828). La tendance unilatéraliste des États-Unis, exacerbée sous la présidence Trump, n'était cependant ni nouvelle ni limitée à l'Arctique(829). Il reste alors à voir comment l'administration Biden se positionnera dans la région et la marque que laissera l'administration Trump.

Plusieurs tendances semblent donc se dégager. D'abord, la région attire un intérêt international croissant. Plusieurs États cherchent à se faire une place dans le processus politique régional. C'est un défi pour le Conseil de l'Arctique, qui doit leur faire une place, au risque sinon de voir d'autres forums – où ces acteurs seraient mieux intégrés – prendre le pas sur lui. Le Conseil de l'Arctique reste, aujourd'hui, un acteur incontournable de la politique régionale. Mais il fait face à des défis renouvelés qui demandent de s'interroger sur la durabilité de son modèle. Pour l'instant, le forum a su montrer une certaine robustesse et de vraies capacités d'adaptation, malgré les crises successives extérieures : crise ukrainienne, crise du drapeau(830), conflit syrien, etc., qui n'ont pas affecté directement le maintien d'une certaine coopération en Arctique. Ces crises ont au contraire permis au C.A. de s'affirmer comme un organe incontournable(831). Les domaines de coopération couverts par le Conseil se sont élargis, allant au-delà du domaine environnemental pour couvrir aussi les opérations de recherche et sauvetage par exemple. Il demeure un organe de discussion majeur et le fait que des accords juridiquement contraignants y soient désormais négociés montre qu'il a su se positionner sur la scène régionale. Pour les populations autochtones, ce caractère incontournable est d'importance, car il

(828) M. BREUM, « For the First Time Ever, an Arctic Council Ministerial Meeting has Ended without a Joint Declaration », 2019, *Arctic Today*, www.arctictoday.com/for-the-first-time-ever-an-arctic-council-ministerial-meeting-has-ended-without-a-joint-declaration/.

(829) Voy. notamment la thèse de Joël Plouffe pour une analyse en profondeur de la politique Arctique des États-Unis : J. PLOUFFE, *U.S. Foreign Policy in the Arctic: Identity and National Interests in the Post-Cold War Era*, thèse de doctorat, École nationale d'administration publique, 2020.

(830) En 2007, une expédition scientifique russe atteint le pôle Nord géographique dans le cadre d'une campagne de recherche visant à analyser les sols, dans le cadre du processus prévu par l'UNCLOS pour une demande d'extension de plateau continental. Un drapeau russe a été déposé sur le plancher océanique mais si les médias ont beaucoup réagi à cette provocation, les réactions des États arctiques ont été beaucoup plus mesurées.

(831) T. KOVUROVA, « Arctic Council. An Intergovernmental Forum Facing Constraints and Utilizing Opportunities », in M. NUTTALL, T. R. CHRISTENSEN et M. SIEGERT (éd.), *The Routledge Handbook of the Polar Regions*, Londres, Routledge, 2018 ; M. SMIESZEK, « Do the Cures Match the Problem? Reforming the Arctic Council », *Polar Record*, 2019, vol. 55, n° 3, <https://doi.org/10.1017/S0032247419000263>.

leur assure un siège à la table des négociations. Une perte de vitesse du C.A. se traduirait par une perte de visibilité pour ces populations qui se verraient alors privées de l'un de leur principal levier politique régional.

De fait, la région est confrontée à des défis majeurs. Mais à ce jour, le C.A., institution au cœur du projet multilatéral, a su s'adapter. Et le fait que les questions de sécurité y soient absolument exclues a permis de maintenir le dialogue, même lorsque les relations étaient tendues, voire inexistantes, sur d'autres théâtres. Si les défis auxquels la région doit désormais faire face peuvent poser la question du futur de ce modèle multilatéral, il semble que pour l'instant, la coopération demeure non seulement la règle, mais même la priorité pour les États arctiques et ceux qui s'intéressent, de près ou de loin, à la région.

Conclusion

« En raison de tensions politiques croissantes entre les pays arctiques eux-mêmes et entre les pays arctiques et les pays non arctiques, l'efficacité globale du Conseil de l'Arctique pourrait décliner au cours de la prochaine décennie »(832).

L'Arctique est une région de plus en plus attractive, qui s'intègre progressivement dans les réseaux mondiaux. C'est une région confrontée à des changements majeurs, à la fois environnementaux et politiques. Il y a une véritable tradition de coopération dans la région, incarnée notamment par le Conseil de l'Arctique qui s'est imposé comme une institution centrale pour la gouvernance régionale. Comme le souligne le répondant cité en exergue, la question de son efficacité a pu être posée au vu des évolutions, autant rapides que majeures, auxquelles la région a été confrontée. Pourtant, il semble que le défi ait pour l'instant été relevé par l'institution qui a su se positionner comme un forum incontournable, à la fois ouvert aux acteurs internationaux, tout en laissant une place importante aux acteurs locaux et, notamment, aux populations autochtones. Les tergiversations de l'administration Trump ont pu représenter un sursaut minime dans ce qui reste un projet multilatéral ambitieux.

(832) Citation d'un répondant dans P. KANKAANPÄÄ et O. R. YOUNG, « The Effectiveness of the Arctic Council », *Polar Research*, 2012, vol. 31, n° 1, p. 6 (1^{er} janvier 2012), <https://doi.org/10.3402/polar.v31i0.17176>.

Remerciements

Je tiens à remercier ici M. Delas et la chaire Jean Monnet de l'Université Laval pour l'invitation à participer aux passionnantes discussions du colloque Schuman 2020, ainsi que pour cette possibilité de prolonger la réflexion dans un article. Je remercie aussi mon directeur Frédéric Lasserre pour la relecture de ce papier et pour ses commentaires avisés. Je remercie, enfin, Sentinelle Nord et le F.R.Q.S.C. qui financent mes travaux.

Section III : Quel multilatéralisme pour les défis sécuritaires ?

20 – CYBERCRISES, NOUVELLES MENACES INTERNATIONALES : QUELLES RÉPONSES MULTILATÉRALES ?

Bertrand Warusfel

Professeur à l'Université Paris 8.

Introduction

Comme nous le constatons aisément, les crises nationales ou transnationales sont devenues fréquentes et prennent des dimensions très variées. Si l'attention est actuellement centrée sur les phénomènes épidémiques (du fait de l'actuelle diffusion mondiale du virus de la COVID-19), on ne peut ignorer celles qui sont et qui seront liées aux accidents technologiques (dont ceux relatifs au nucléaire – comme à Tchernobyl ou à Fukushima – ou à d'autres sinistres industriels), ainsi qu'aux phénomènes climatiques extrêmes (tsunamis, glissements de terrain, violentes inondations). Tous ces risques physiques ou physiologiques sont bien identifiés, notamment du fait des images fortes et inquiétantes qu'ils donnent à voir et de la dimension généralement transnationale de leurs effets.

On peut donc affirmer que les crises sécuritaires sont une nouvelle récurrence du monde globalisé. Mais pour saisir les conséquences politiques et juridiques de cette « crisologie » contemporaine, ce sont certainement les cybercrises qui peuvent le mieux nous y aider. Car, derrière leur invisibilité apparente (puisque c'est principalement la couche logique de nos systèmes numériques qui est attaquée), elles sont certainement la forme la plus globalisée des menaces actuelles (car le cyberspace ne connaît aucune frontière ni distance) et peut-être la plus dangereuse à terme, puisque la numérisation généralisée de nos sociétés et de nos économies les rend intégralement vulnérables.

Après avoir identifié les caractéristiques des cybercrises qui permettent de les ranger parmi ce que j'appelle les « crises sécuritaires », nous nous attacherons à comprendre le paradoxe actuel qui veut que d'importantes réticences s'opposent encore à une prise en compte multilatérale de ces menaces numériques majeures, alors qu'il est

évident que les réponses nationales indispensables ne pourraient être efficaces que si elles pouvaient s'appuyer sur des normes et des initiatives transnationales, voire mondiales.

I. – Cybercrises, modalité typique des crises contemporaines

La notion de crise sécuritaire ne doit pas se limiter uniquement à un conflit violent et armé (qu'il s'agisse d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme), mais doit couvrir les conséquences de toute menace affectant la sécurité d'une collectivité et des personnes qui la composent. C'est la raison pour laquelle on peut parler de crise sécuritaire également pour des crises sanitaires comme celle que connaît le monde depuis 2020. La vieille loi française du 3 avril 1955, votée au début de la guerre d'Algérie, ne s'y était pas trompée en mettant sur le même plan le « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » et les « événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique » (833).

A. – CARACTÉRISTIQUES DES CRISES SÉCURITAIRES

Toutes ces crises ont en effet au moins deux points communs. Tout d'abord, leur traitement (tant en amont pour les détecter et les prévenir, qu'en aval pour en réduire l'impact) nécessite de recourir à des moyens techniques, politiques et juridiques exceptionnels dont seuls les États ou les grands opérateurs privés peuvent disposer. D'autre part, elles ont toutes plus ou moins une dimension transnationale, ce qui induit nécessairement un besoin de coordination internationale plus ou moins prononcé.

On peut en effet considérer que la grande majorité de ces crises sont des accidents de la mondialisation, laquelle fragilise les équilibres socio-économiques et politiques, ainsi que les dispositifs nationaux de régulation et de protection, tout en favorisant la diffusion et les effets globaux de chaque crise.

Par ailleurs, la conduite de la crise amène généralement les décideurs administratifs et politiques à réduire les temps et les lieux de délibération démocratique, du fait de l'urgence et de la complexité technique que semble requérir la situation. *A contrario* augmente le

(833) Loi n° 55-385, 3 avril 1955, relative à l'état d'urgence, *JO*, 7 avril 1955, art. 1^{er}.

rôle – juridiquement mal défini et politiquement délicat – des experts scientifiques (comme les deux conseils scientifiques qui ont entouré le Président français durant la crise de la COVID-19).

Il y a donc aussi une dimension politique particulière à la gestion des crises sécuritaires. Elles sont en effet un moment privilégié pour les États de tenter de renforcer leurs prérogatives et de relégitimer leurs missions. Mais leur déroulement constitue également une épreuve démocratique éprouvante dans la mesure où la forte incertitude qu'induit chaque crise peut faire perdre confiance aux citoyens. Comme le disait en pleine crise sanitaire à propos de l'État français le vice-président du Conseil d'État : « Que lui reste-t-il si chaque crise met à la fois en évidence son incapacité à y faire face dans un cadre usuel et son impuissance à anticiper sa survenance »(834). La question est dure, mais ne manque pas de clairvoyance.

C'est à ces crises sécuritaires de haute intensité que les attaques numériques massives pourraient conduire à un moment ou à un autre. On est en effet trompé par l'usage courant du terme « cybercriminalité » qui semble ramener ce type de menaces à l'existence d'une délinquance endémique et parasite qui survivrait aux marges de notre société. Cela nous conduit à sous-estimer largement l'ampleur des risques et menaces que les technologies numériques font peser sur la résilience de nos économies et de nos sociétés.

B. – ATTAQUES NUMÉRIQUES COMME CAUSE DE CRISES SÉCURITAIRES

Il ne faut pas limiter l'ampleur de ce que nous appelons ici les cybercrises aux seuls agissements de groupes de délinquants alors que les causes d'insécurité numérique sont beaucoup plus nombreuses.

On peut au moins distinguer trois facteurs susceptibles de contribuer au déclenchement d'une cybercrise. Il s'agit tout d'abord des risques de défaillance technique accidentelle, qui existe en matière numérique comme dans tous les autres domaines technologiques et industriels. Depuis les origines de l'informatique, tous les développeurs savent qu'aucun code informatique n'est exempt d'erreurs (humoristiquement dénommés « bugs ») et que, par des effets combinatoires peu prévisibles, une faille même mineure pourra être un jour à l'origine d'une défaillance de grande ampleur de l'ensemble du logiciel concerné, voire – par contamination au travers des réseaux – d'un système

(834) Br. LASSERRE, Intervention au Conseil d'État, Paris, 14 octobre 2020.

d'information tout entier. En août 2013, une panne de quatre minutes seulement de certains serveurs de Google avait entraîné une baisse du trafic des sites et services de cette société de 20 à 50 % sur le territoire américain et une baisse de 10 à 15 % de certains fournisseurs d'accès aux États-Unis(835) !

Se greffant sur cette imperfectibilité structurelle des machines et des logiciels, de multiples cyberdélinquants sont incités à identifier ces failles et à les utiliser pour mener des opérations malveillantes pouvant affecter l'une ou plusieurs des grandes fonctions de sécurité : disponibilité, intégrité, authenticité, imputabilité ou confidentialité(836). L'actuelle déferlante des « rançongiciels » (qui rendent inaccessibles tout ou partie d'un disque dur grâce au chiffrement de son contenu) n'est qu'une modalité particulièrement dangereuse d'une réalité occulte beaucoup plus diversifiée (attaques de déni de services, recueil de données personnelles permettant des fraudes financières...).

Enfin, il est établi que les États – à commencer par les plus avancés technologiquement – se sont également engagés dans le développement de leurs panoplies de « cyberarmes ». Pour les grandes puissances, ce nouvel activisme numérique clandestin n'est que la prolongation de leurs capacités anciennes de renseignement technique. L'exemple le plus caractéristique nous en est donné par l'alliance UKUSA qui unit depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale la National Security Agency (N.S.A.) américaine et ses services homologues dans les quatre autres États constituant les « Five Eyes » (Royaume-Uni, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande)(837). Mais d'autres États comme la France, mais aussi Israël, l'Allemagne – et surtout la Russie et la Chine (voire la Corée du Nord) – participent à ces nouvelles formes de guerre informatique.

Comme le dit un récent document ministériel français qui lui est consacré, cette lutte informatique offensive « est l'ensemble des actions entreprises dans le cyberspace produisant des effets à l'encontre d'un système adverse, pour en altérer la disponibilité ou la confidentialité

(835) L. CALIXTE, « Comment la panne de Google a vraiment impacté Internet », *Challenges*, août 2013, www.challenges.fr/high-tech/comment-la-panne-de-google-a-impacte-le-web_190833.

(836) Pour des définitions précises de ces critères, voy. par exemple AGENCE NATIONALE DE LA SÉCURITÉ ET DES SYSTÈMES INDUSTRIELS, *Méthode de classification et mesures principales*, pp. 50 et s., www.ssi.gouv.fr/uploads/IMG/pdf/securete_industrielle_GT_methode_classification-principales_mesures.pdf.

(837) Voy. sur ses origines notre article : B. WARUSFEL, « UKUSA : le développement du renseignement technique anglo-saxon à partir de la Seconde Guerre mondiale », in *Le renseignement – Guerre, technique et politique (XIX^e-XX^e siècles)*, Lavauzelle, 2007.

des données »(838). Les deux fonctions de sécurité ainsi visées permettent de distinguer deux dimensions de cette lutte numérique clandestine : l'espionnage (non plus uniquement par l'interception de communications, mais aussi par la pénétration dans les systèmes et les réseaux) et, par ailleurs, le sabotage logique des systèmes (soit à titre de représailles discrètes, soit pour paralyser les infrastructures adverses en cas de conflit larvé ou ouvert(839)).

Des exemples d'opérations récemment révélées donnent une très petite idée de cet activisme étatique dans le cyberspace. Côté espionnage numérique, la pénétration pendant plusieurs années des ordinateurs d'environ 18 000 entités publiques ou privées *via* une faille du logiciel de gestion de réseau très répandu aux États-Unis, SolarWinds, a conduit Microsoft à évaluer les moyens mis en œuvre pour sa réalisation au travail d'environ 1 000 ingénieurs. Cela cible clairement une origine étatique comme l'ont annoncé les experts ayant détecté la fuite : « [N]ous assistons à une attaque d'une nation dotée de capacités offensives de premier plan »(840).

Mais des actes de cybersabotage (qui peuvent constituer une cyberguerre non déclarée) sont eux aussi parfois identifiables. Ainsi, le programme nucléaire iranien a été, à plusieurs reprises, victime d'attaques numériques, dont au moins celle par le virus Stuxnet en 2010, et l'autre, plus récente, le 5 juillet 2020, qui aurait fortement endommagé les systèmes de centrifugation (nécessaires à l'enrichissement de l'uranium) de la centrale iranienne de Natanz. Mais l'on estime généralement que ce sont les services russes qui ont, directement ou par intermédiaire, mené un raid dévastateur contre l'Estonie en 2007.

S'agissant de la France, à côté des récentes et nombreuses attaques de rançongiciels déclenchées pendant la crise sanitaire de 2020-2021 (qui sont très vraisemblablement de pure origine criminelle), il faut sans doute considérer comme relevant de l'espionnage d'État la pénétration des ordinateurs de l'Élysée durant la campagne présidentielle

(838) MINISTÈRE DES ARMÉES, *Politique ministérielle de lutte informatique offensive (LIO)*, 2019.

(839) Voy. notamment N. ARPAGIAN, « La cyberguerre », *Annales des Mines*, novembre 2010, pp. 23-27 (qui établit le lien entre la cyberguerre et la « révolution dans les affaires militaires » américaine). Et plus récemment, J.-L. GERGORIN, « Les multiples impacts stratégiques et déstabilisateurs du phénomène cyber », *Questions internationales*, mai-août 2017, n° 85-86, pp. 85-92.

(840) Cité par Br. SMITH (président de Microsoft), « A Moment of Reckoning: The Need for a Strong and Global Cybersecurity Response », *blogs.microsoft.com*, 17 décembre 2020.

de 2012 et comme relevant d'une cyberattaque étatique la mise hors service temporaire du réseau de la télévision francophone TV5 Monde en 2015.

Ces réalités de plus en plus pressantes ont conduit l'Institut Montaigne, influent think tank français, à s'inquiéter de la vulnérabilité des infrastructures numériques françaises et à pronostiquer que la France était potentiellement susceptible d'être frappée par un « cyberouragan », c'est-à-dire par une attaque massive touchant l'ensemble du tissu économique national et « détruisant une large partie des ressources numériques du pays »(841). Du côté américain (alors même que les États-Unis demeurent la première puissance numérique mondiale), les risques d'une catastrophe numérique sont également pris très au sérieux si l'on en croit la récente déclaration du nouveau président de la réserve fédérale (FED) : « Il existe des scénarios dans lesquels [...] le système de paiements ne peut pas fonctionner. Les paiements ne peuvent pas être effectués. Il existe des scénarios dans lesquels une grande institution financière perdrait la capacité de suivre les paiements qu'elle effectue et des choses de ce genre »(842).

La très forte imbrication entre les différentes « infosphères » (personnelles, économiques, publiques(843)) et entre les différents réseaux d'infrastructure pourrait en effet, en cas de frappe sur certains points sensibles, aboutir à une paralysie temporaire d'une partie du pays ou tout au moins de certaines de ses fonctions essentielles (transport, énergie, services publics, hôpitaux, etc.).

Or une imbrication complexe de différents domaines et secteurs et les risques systémiques que cela fait courir à la collectivité ont bien été constatés pendant la crise sanitaire de la COVID-19. Alors que le risque pandémique relevait *a priori* du simple domaine de la santé publique, ses effets collatéraux ainsi que ceux qui ont découlé logiquement de l'application des mesures qu'il a fallu prendre en urgence pour maîtriser l'épidémie (restriction de libertés, télétravail, confinement, etc.) ont impacté durement l'économie, l'emploi, l'application des normes juridiques ou encore les modes de vie et de relations sociales.

(841) M. LAHOUD (dir.), *Cybermenace : avis de tempête*, Institut Montaigne, novembre 2018, p. 5.

(842) Propos tenus sur CBS, 11 avril 2021.

(843) Voy. M. RIGUIDEL, « Une approche systémique de la sécurité – La sécurité des infosphères », *Les Cahiers du numérique*, 2003, vol. 3, n° 4, pp. 13-49.

Cet effet « domino » fortement transversal est très caractéristique de toutes ces crises sécuritaires contemporaines, et particulièrement des cybercrises qui – dès lors qu’elles impacteront les infrastructures numériques d’acteurs d’importance vitale (pour reprendre la terminologie officielle française⁽⁸⁴⁴⁾) – pourront avoir également des effets préjudiciables démultipliés et déstabilisants pour la vie d’une grande partie de la collectivité nationale. De quoi s’interroger sur les apports que les coopérations transnationales et le multilatéralisme pourraient fournir aux initiatives nationales d’urgence que chaque État peut déployer pour prévenir ou gérer la crise numérique.

II. – Freins à l’émergence de principes multilatéraux de cyberconfiance

À menace globalisée, réponses transnationales : il n’est pas besoin de longs développements pour comprendre la logique qui devrait présider aux efforts de prévention des cybercrises. En effet, toutes les politiques nationales s’arrêtent nécessairement aux frontières de chaque État concerné alors que les sources de désordres numériques se situent le plus souvent à longue distance et que les effets de ces mêmes désordres affectent souvent par ricochet les réseaux interconnectés qui traversent, pour le moins, les pays avoisinants.

Dans l’Union européenne (qui déploie des efforts significatifs en matière de cybersécurité), la dimension transnationale est d’autant plus essentielle qu’il s’agit de permettre un accès sans frontières dans le marché intérieur à l’ensemble des services numériques de la société de l’information et d’assurer la circulation la plus libre possible de l’ensemble des données tant personnelles que non personnelles⁽⁸⁴⁵⁾.

A. – UNE INTERNATIONALISATION CONTRARIÉE

Pour autant, il faut bien reconnaître que les premiers efforts internationaux pour organiser une gouvernance de l’Internet et pour y insérer des dispositions en matière de cybersécurité ont été voués à l’échec. Plusieurs raisons peuvent l’expliquer. D’un côté, il est assez clair que les milieux « alternatifs » à l’origine de l’Internet préféreraient maintenir

(844) Voy. sur cette notion : B. WARUSFEL, « La protection des réseaux numériques en tant qu’infrastructures vitales », *Sécurité & Stratégie*, novembre 2010, n° 4, pp. 31-39.

(845) Voy. notamment le nouveau règlement (UE) n° 2018/1807 du Parlement européen et du Conseil, 14 novembre 2018, établissant un cadre applicable au libre flux des données à caractère non personnel dans l’Union européenne.

une gouvernance semi-informelle basée essentiellement sur une régulation technique (organisée au niveau de l'Internet Engineering Task Force [I.E.T.F.]) et dont la souplesse échapperait par nature au droit international conventionnel(846). On a pu aussi déceler, entre les pays occidentaux eux-mêmes :

[U]ne profonde division entre, d'un côté, les petits États qui disposent de peu de ressources propres dans le domaine de la lutte informatique et qui, logiquement, verraient d'un bon œil la gestion de leur cyberdéfense par l'OTAN ; et, de l'autre, les quelques États (États-Unis, Royaume-Uni, France, Allemagne) qui ont massivement investi dans le domaine ont produit un vaste corpus doctrinal en matière de lutte informatique et ont parfois même constitué des Cyber Commandements. À ce titre, ces derniers ne souhaitent pas voir leur souveraineté s'effriter en raison d'une mutualisation de leurs ressources avec les autres alliés(847).

À cela s'est ajoutée surtout une forte réticence de ces mêmes Occidentaux à s'engager dans un travail multilatéral au sein de l'O.N.U. ou de ses organisations spécialisées par crainte de devoir reconnaître en droit international des prérogatives souveraines aux États sur la sécurité et la régulation de l'Internet. Ils ont craint en effet que des puissances non démocratiques, comme notamment la Russie, la Chine, ou même l'Iran n'en profitent pour renforcer leur contrôle sur les infrastructures et les contenus de leurs Internet nationaux. En 2012, un ancien diplomate français en charge de ces questions pouvait écrire que :

[L]es débats récents sur la « gouvernance Internet » et le rôle que doivent y jouer les gouvernements font malheureusement craindre le retour à un affrontement bloc à bloc rappelant la guerre froide. Aux pays occidentaux, défenseurs du caractère global et ouvert d'un Internet géré selon un nouveau principe de « gouvernance multiacteurs » associant toutes les parties, s'opposeraient un ensemble de pays, au premier chef la Chine et la Russie, défendant la responsabilité exclusive des gouvernements et la primauté des souverainetés nationales(848).

Lors des successifs sommets mondiaux de la gouvernance de l'Internet (en 2003 et 2005(849)), les Occidentaux ont notamment refusé que l'Union internationale des télécommunications (U.I.T., organisatrice de ces sommets) soit reconnue comme l'organisation spécialisée en

(846) Sur cette gouvernance originelle de l'Internet, voy. notre article : B. WARUSFEL, « La gestion de l'Internet entre autorégulation et rivalités institutionnelles : un phénomène mondial à la recherche de son modèle de gouvernance », *Annuaire français de relations internationales*, 2000, n° 1, pp. 595-617.

(847) V. JOUBERT et J.-L. SAMAAAN, « L'intergouvernementalité dans le cyberspace : étude comparée des initiatives de l'OTAN et de l'UE », *Hérodote*, 2014, n° 1-2, pp. 272-273.

(848) B. DE LA CHAPELLE, « Gouvernance Internet : tensions actuelles et futurs possibles », *Politique étrangère*, 2012, n° 2, p. 249.

(849) Sommet mondial sur la société de l'information (S.M.S.I.), *Genève (2003), Tunis (2005)*.

charge de prérogatives touchant le cyberspace, de peur de l'influence qu'auraient exercé en son sein les États du Sud et certaines puissances régionales ne respectant pas les standards de l'État de droit.

B. – UNE SÉCURISATION DEMANDÉE
AUX GRANDS OPÉRATEURS PRIVÉS

On peut comprendre ces réticences, mais outre le fait qu'elles n'ont pas empêché lesdits États de renforcer fortement leurs contrôles sur les usages de l'Internet sur leur territoire, comme la Chine avec son « grand *firewall* »(850), ces résistances à la négociation internationale ont contribué à ce que *de facto* la régulation de l'Internet (qu'il s'agisse de la sécurité ou de la détection des contenus illicites) dépende du bon vouloir des grands opérateurs du numérique, et en particulier des GAFAM(851) (ce qui est aussi le cas dans d'autres domaines comme la lutte contre la contrefaçon et les contenus illicites).

C'est en effet un paradoxe de voir les États rechercher l'appui des grandes plateformes pour renforcer la sécurité de l'Internet. Ainsi, l'Union européenne a dans sa directive *Network and Information Security* (NIS(852)) clairement souligné la contribution que doit apporter à la sécurité numérique générale celle des « fournisseurs de services numériques » (à savoir les grandes plateformes de place de marché et de moteur de recherche en ligne, ainsi que les services d'informatique en nuage(853)) :

De nombreuses entreprises dans l'Union s'appuient, pour délivrer leurs services, sur des fournisseurs de service numérique. [...] La sécurité, la continuité et la fiabilité du type de services numériques visés dans la présente directive sont essentielles pour le bon fonctionnement de nombreuses entreprises. La perturbation d'un tel service numérique pourrait empêcher la fourniture d'autres services qui s'appuient sur celui-ci et avoir dès lors une incidence sur des fonctions économiques et sociétales clés dans l'Union. De tels services numériques pourraient par conséquent revêtir une importance cruciale pour le bon fonctionnement des entreprises qui en dépendent et, par ailleurs, pour la participation de ces entreprises au marché intérieur et aux échanges transfrontaliers dans l'ensemble de l'Union. Les fournisseurs de service numérique relevant de la présente directive sont ceux qui sont considérés comme offrant des services numériques sur lesquels de nombreuses entreprises de l'Union s'appuient de plus en plus(854).

(850) Voy. notamment le rapport *Exposing and Circumventing China's Censorship of ESNI*, août 2020 (<https://gfw.report/>).

(851) Les géants du Web : Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft (GAFAM).

(852) Directive 2016/1148, 6 juillet 2016, concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union.

(853) Annexe III de la directive NIS précitée.

(854) Consid. 48 de la directive NIS précitée.

Mais cette sollicitation réglementaire cache mal la dépendance que subissent en réalité les États vis-à-vis des grands opérateurs transnationaux, à tel point que l'on a pu relever que « ce rôle majeur des acteurs privés dans l'espace numérique constitue un bouleversement radical du paysage du droit international et des relations entre acteurs publics et privés [...]. Les grandes entreprises du numérique semblent, en effet, de plusieurs points de vue, tout aussi puissantes que les États – voire parfois davantage –, pour prévenir les cyberattaques, attribuer les actes malveillants et répondre à ceux-ci »(855).

III. – Nécessité de dépasser ces blocages

Si l'on peut comprendre la difficulté à concilier des exigences contradictoires entre sécurité et souveraineté et si l'on a pu croire que l'autorégulation des réseaux par le secteur privé suffirait à construire une infrastructure numérique mondiale résiliente, force est de constater que les risques de crises majeures dans ce domaine augmentent chaque jour et que les effets systémiques de l'interconnexion mondiale doivent être contrebalancés par des mécanismes de coopération et de solidarité entre les États. Il y a donc une urgence à ce que – comme l'on fait durant la guerre froide les États-Unis et l'Union soviétique – les rivalités stratégiques n'empêchent pas de progresser par étapes vers une reconnaissance d'un bien commun mondial et des mécanismes de prévention et de gestion des crises numériques.

A. – PRÉCÉDENT DE LA CONVENTION SUR LA CYBERCRIMINALITÉ

Cette affirmation est d'autant moins utopique que nous avons déjà connu dans les premiers temps de l'Internet quelques réussites – partielles, mais importantes, comme le traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (O.M.P.I.) sur le droit d'auteur en ligne (en décembre 1996), mais surtout celle de la Convention sur la cybercriminalité, signée à Budapest le 23 novembre 2001.

Certes il ne s'agit pour cette dernière que d'une convention du Conseil de l'Europe, mais elle est issue de travaux préparatoires plus anciens de l'O.C.D.E. sur la criminalité informatique ; et son périmètre très large (qui regroupe 65 États) dépasse le continent européen puisqu'en

(855) K. BANNELIER et Th. CHRISTAKIS, « Cyberattaques – Prévention-réactions : rôle des États et des acteurs privés », *Les cahiers de la Revue Défense nationale*, 2017, pp. 9-10.

sont membres les États-Unis, le Japon, l'Australie, Israël, le Canada, l'Argentine ou encore le Chili. En Afrique également des efforts sont toujours en cours pour la ratifier.

Proposition
de supprimer

Son contenu témoigne d'ailleurs bien de ce qu'un instrument multilatéral peut produire : d'un côté, la définition de normes communes transposables dans les différents États signataires (en l'espèce, les différentes infractions « cybercriminelles ») et, de l'autre, la mise en place de processus de coopération transnationale (pour permettre l'entraide policière et judiciaire dans les enquêtes). Quels que soient ses limites et ses défauts, c'est bien un instrument conventionnel international qui, tout à la fois, facilite opérationnellement les actions des États au quotidien tout en consolidant au niveau international un corps de règles de référence ayant vocation à contribuer à la construction d'un droit mondial de l'Internet. On peut en effet appliquer à la question de la cybersécurité la remarque de Mireille Delmas-Marty selon laquelle :

[I] est donc nécessaire que le souverainisme soit « internationalisé », à mesure que les droits nationaux incorporent les dispositifs internationaux. Par exemple en matière d'environnement, l'interprétation du droit national se fait à la lumière des engagements internationaux de la France ou plus largement à la lumière des dispositifs internationaux qui se mettent en place. Parallèlement, l'internationalisation conduit les juges nationaux, français en l'occurrence, à devenir des juges européens, voire mondiaux, lorsqu'ils appliquent directement des normes internationales (européennes ou mondiales)(856).

B. – NÉCESSITÉ DE REPRENDRE L'INITIATIVE AU NIVEAU MULTILATÉRAL

À un niveau plus politique, on peut aussi constater que depuis quelques années les initiatives n'ont pas manqué pour tenter de relancer par des voies plus ou moins directes la négociation internationale sur les enjeux de sécurité dans l'univers numérique. L'appel de Paris du 12 novembre 2018 pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace paraît novateur par le fait qu'il s'adresse autant aux entreprises et aux entités de la société civile qu'aux États eux-mêmes. Par ailleurs, et malgré le caractère très générique de ses formules, il couvre assez largement différentes thématiques du numérique (prévention de la cybercriminalité, protection de la propriété intellectuelle, utilisation pacifique du cyberspace, prohibition de la manipulation d'informations...).

(856) M. DELMAS-MARTY, « Gouverner la mondialisation par le droit », *Le grand continent*, 18 mars 2020 (accessible en ligne).

C'est ce qu'a bien compris la Russie qui en 1998 a été la première à proposer à l'Assemblée générale des Nations unies de travailler au niveau multilatéral sur « les dangers réels et des risques dans le domaine de la sécurité de l'information » et aux États d'échanger sur « la définition des concepts fondamentaux en matière de sécurité de l'information » en vue « d'élaborer des principes internationaux susceptibles de renforcer la sécurité des systèmes télématiques mondiaux et d'aider à combattre le terrorisme et la criminalité dans le domaine de l'information » (857). Malgré toutes les arrière-pensées que l'on a pu lui prêter à juste titre, force est de constater que cette initiative pionnière a enclenché un processus qui se poursuit toujours à petite vitesse dans le cadre de l'O.N.U. Chaque année l'Assemblée générale adopte une résolution et mandate régulièrement des groupes d'experts gouvernementaux (G.C.G.) qui ont permis à plusieurs reprises de faire voter l'Assemblée générale sur des résolutions de principe qui ne sont pas toutes dénuées d'intérêt malgré leur caractère extrêmement général. C'est ainsi que le rapport de 2013 affirme notamment que « le droit international et, en particulier, la Charte des Nations unies sont applicables et essentiels au maintien de la paix et de la stabilité ainsi qu'à la promotion d'un environnement informatique ouvert, sûr, pacifique et accessible » (858). Parallèlement, les pays membres de l'Organisation de coopération de Shanghai (constituée autour du binôme russo-chinois) ont proposé un projet de code international de conduite sur la sécurité de l'information qui limiterait l'usage des armes numériques par les États, mais voudrait aussi interdire l'usage du numérique à des fins de déstabilisation et de subversion.

Même si dans les années plus récentes (entre 2017 et 2019) ce processus institué au sein de l'O.N.U. s'est fortement grippé, du fait des antagonismes entre les Occidentaux et l'axe russo-chinois sur le sujet, le dialogue n'est pas rompu et il y aurait avantage à ce que des propositions occidentales viennent relancer ce débat multilatéral de façon à ne pas laisser aux États non démocratiques la priorité dans les propositions de sécurisation du cyberspace.

(857) A.G. O.N.U., *Les progrès de la téléinformatique dans le contexte de la sécurité internationale*, n° 53/70, 4 décembre 1998.

(858) Sur les différents travaux de l'O.N.U. en la matière, voy. notamment Fr. DOUZET et A. GÉRY « *Le cyberspace, ça sert, d'abord, à faire la guerre. Prolifération, sécurité et stabilité du cyberspace* », *Hérodote*, 2020/2-3, n° 177-178, pp. 339 et s.

On a d'ailleurs bien identifié aujourd'hui différents sujets qui mériteraient d'être établis ou confirmés par des négociations internationales ou à défaut par des initiatives régionales (lesquelles pourraient passer par des organismes telles l'O.C.D.E. ou l'O.S.C.E.).

Plusieurs sujets paraissent plus particulièrement porteurs. Tout d'abord comme durant la guerre froide, il est possible – même entre puissances géopolitiques concurrentes – de prévoir des règles de modération. On peut penser à développer au sein de l'O.S.C.E. le travail déjà engagé pour établir des mesures de confiance et de sécurité (M.D.C.S.) afin de réduire les risques de conflit découlant de l'utilisation des technologies numériques. De même, les propositions de la Global Commission on the Stability of Cyberspace (G.C.S.C.) en faveur de la protection du cœur public d'Internet⁽⁸⁵⁹⁾ paraissent une base intéressante de discussions internationales.

On pourrait également proposer à toutes les grandes puissances numériques (y compris à la Russie et à la Chine) de contribuer à un nouveau forum de non-prolifération numérique qui aurait pour objectif d'interdire le commerce et l'exportation des cyberarmes. Actuellement, les logiciels d'intrusion n'ont pu être listés et prohibés à l'exportation que dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar qui est un forum dominé par les États-Unis et leurs alliés (et issue de l'ancien COCOM antisoviétique). Mais même au cœur de la guerre froide, les pays de l'Est avaient accepté de participer au forum de non-prolifération nucléaire (Nuclear Supplier Group [N.S.G.]) que la Chine a rejoint en 2004⁽⁸⁶⁰⁾. Par ailleurs, des sujets comme la lutte contre le terrorisme ou contre la corruption réunissent des niveaux de consensus internationaux qui vont au-delà des rivalités géopolitiques. Une même démarche de non-prolifération s'agissant des cyberarmes permettrait sans doute de privilégier la coordination sécuritaire internationale malgré les tensions entre les puissances mondiales ou régionales.

Sur le plan juridique, plusieurs chantiers pourraient avancer, comme celui de la mondialisation de la convention de Budapest, notamment à destination de pays d'Afrique et d'Asie. La question des noms de

Proposition :
CoCom

(859) « *The Commission defines the phrase “the public core of the Internet” to include such critical elements of the infrastructure of the Internet as packet routing and forwarding, naming and numbering systems, the cryptographic mechanisms of security and identity, transmission media, software, and data centers* », GLOBAL COMMISSION ON THE STABILITY OF CYBERSPACE, *The rules of the road – GSCS proposed norms of responsible behavior in cyberspace*, <https://cyberstability.org/norms/#toggle-id-1>.

(860) Sur les similarités et les limites de la comparaison avec le nucléaire, voy. F. DOUZET et A. GÉRY, *op. cit.*, p. 340.

domaine et de leur statut juridique (face ou à côté des droits de propriété intellectuelle nationaux et transnationaux) serait également un sujet qui pourrait faire progresser l'harmonisation internationale et contribuer à l'émergence de ce droit mondial de l'Internet que nous devons nécessairement bâtir pour être à la hauteur des enjeux de demain.

Le terrain de l'éthique paraît lui aussi propice à des avancées multilatérales. À l'UNESCO, l'adoption d'une recommandation sur l'éthique de l'intelligence artificielle est à l'étude après l'établissement d'un rapport à ce sujet(861). On peut évoquer également l'intérêt qu'il y aurait à établir en commun des normes mondiales de référence concernant la divulgation responsable et coordonnée des vulnérabilités, puisque toute révélation faite dans un point du monde peut impacter immédiatement la sécurité de nombreuses infrastructures sur le globe. Il pourrait également être envisagé d'aboutir à une prohibition internationale des pratiques de « *hackback* privé », dont on sait qu'elles pourraient être à l'origine de graves désordres, voire ultimement du déclenchement de cyberconflits non maîtrisés(862). À plus grande échelle, c'est enfin à une modernisation du droit international humanitaire que l'on pourrait s'attaquer tant il est vrai que les actions de cyberguerre seraient susceptibles d'avoir également des effets destructeurs collatéraux sur les civils et les sites indispensables à la sécurité humaine (comme, notamment les établissements de santé, déjà aujourd'hui fortement ciblés par des attaques cybercriminelles(863)).

Conclusion

Dans son article visionnaire de 1967(864), Zbigniew Brzezinski prévoyait que l'ère qu'il avait dénommée « technétronique » (et qui correspond complètement à ce que nous connaissons maintenant de la révolution numérique) se traduirait par de profonds changements

(861) UNESCO, *Rapport préliminaire sur l'avant-projet de recommandation sur l'éthique de l'intelligence artificielle*, doc. n° CL/4327, 2020.

(862) Voy. K. BANNELIER et Th. CHRISTAKIS, « Cyberdéfense active par des entreprises privées ? Le *hack-back* entre l'hostilité de la revue stratégique de cyberdéfense de la France et le projet de loi ACDC aux États-Unis », *Stratégie*, 2017, vol. 4, n° 117, pp. 99-118 (qui envisage néanmoins s'il pourrait exister des formes de *hack-back* sages).

(863) Sur les défis que le numérique fait peser sur le droit humanitaire, voy. S. CASSELLA, « Le droit humanitaire en péril – 2^e partie », Centre Thucydide, Université Paris 2, www.afri-ct.org/2021/thucyblog-n-121-le-droit-humanitaire-en-peril-2-2/.

(864) Z. BRZEZINSKI, « America in the Technetronic Age – New Questions of Our Time », Paper, School of International Affairs, Columbia University, 1967 (puis dans l'ouvrage quasi éponyme : *Between Two Ages – America's Role in the Technetronic Era*, New York, Viking Press, 1970).

sociopolitiques ainsi qu'internationaux. L'avenir lui a donné raison, même si l'impact déstabilisant de la compétition technologique et notamment du développement exponentiel de l'informatique est encore sous-estimé dans la compréhension que nous avons des causes de la chute de l'U.R.S.S. Il voyait en quoi la révolution technologique allait favoriser l'émergence d'une « conscience planétaire » permettant de prendre en compte pour la première fois la résolution de problèmes mondiaux(865). Mais il constatait également que cette même révolution allait creuser les divisions et provoquer des tensions entre les catégories sociales et entre les peuples. Nous pouvons prolonger sa réflexion et, avec la même lucidité et la même foi en l'avenir, appeler de nos vœux une prise en compte mondiale des risques et menaces que la numérisation trop rapide induit pour les sécurités nationales, mais aussi pour la sécurité humaine des populations et la paix mondiale(866). C'est un vaste défi au droit international et aux organisations multilatérales, mais dès lors que le cyberspace est un nouvel espace de vie et d'échange pour l'individu, il doit être habitable et sécurisé.

(865) Z. BRZEZINSKI, *op. cit.*, 1970, (rééd. Londres, Penguin, 1976), pp. 58-60.

(866) Sur l'articulation entre les différentes notions de sécurité, voy. notamment Fr. GROS, M. CASTILLO et A. GARAPON, « De la sécurité nationale à la sécurité humaine », *Raisons politiques*, 2008, vol. 4, n° 32, pp. 5-7.

21 – NÉCESSAIRE RÔLE GÉOSTRATÉGIQUE MULTILATÉRAL DE L'UNION EUROPÉENNE

Stefano Felician Beccari

Conseiller politique au Parlement européen et à Bruxelles, ancien chercheur pour la Défense italienne. Spécialiste en questions géopolitique, de défense et de sécurité.

Le présent article ne reflète que les vues personnelles de son auteur(867)

I. – Introduction

Il y a quelques années encore, il suffisait d'examiner n'importe quel manuel de droit de l'Union européenne pour se rendre compte de la dimension géopolitique limitée du Vieux Continent : normalement, les pages consacrées aux politiques extérieures de l'Union européenne étaient peu nombreuses, génériques et beaucoup plus vagues que les sections traitant d'autres pans de la normalisation, comme les quatre libertés. En outre, si nous examinons les politiques les plus réussies de l'Union européenne (comme le programme Erasmus) ou les politiques les plus consolidées dans le temps (comme la politique agricole commune) ou les innovations les plus récentes (l'abolition du *roaming*) ou autres (par exemple « l'espace Schengen »), nous ne voyons guère mentionnés d'initiatives ou de programmes liés au domaine de la défense ou de la sécurité, mais aussi à la politique étrangère. Pendant des années, ce secteur a été sous le contrôle strict des États membres, un « domaine réservé » encore perçu par les différents gouvernements comme un domaine dans lequel des pouvoirs très limités sont attribués à Bruxelles. Il y a eu plusieurs évolutions au fil des ans, et l'une des plus pertinentes a été la création du Service européen pour l'action extérieure à la suite du traité de Lisbonne, et aujourd'hui responsable du réseau diplomatique de l'Union européenne. Les importantes innovations de ce traité ont toutefois laissé à Bruxelles un rôle marginal

(867) L'auteur de cette publication en est le seul responsable ; le présent article ne reflète que les vues personnelles de son auteur. L'Union européenne ne saurait être tenue pour responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations qui y figurent.

dans la gestion de la politique étrangère, et surtout de la défense, thèmes auxquels le traité de Lisbonne consacre des références plutôt générales. En fait, dans la gestion de la politique étrangère, de sécurité et de défense, l'Union européenne a maintenu une approche « traditionnelle », la « méthode intergouvernementale », qui se caractérise par « le droit d'initiative de la Commission, soit partagé avec les pays de l'UE, soit limité à certains domaines spécifiques, le rôle souvent important du Conseil européen, explicitement mentionné dans le traité de Lisbonne, le recours général à l'unanimité au Conseil et le rôle purement consultatif du Parlement européen »(868). Cette structure, ces limites et la jalousie bien connue des États membres à l'égard de « l'ouverture » de leur politique étrangère ont fait que l'action de l'Union européenne dans ce domaine est toujours restée limitée et n'a pas pu exprimer tout son potentiel ; et il en serait probablement resté ainsi si une série d'événements mondiaux autour du Vieux Continent n'avaient pas obligé les États membres et l'Union européenne à repenser leur position dans le monde. Le contexte de certitudes dans lequel l'Union européenne s'est insérée, et qui voyait donc Bruxelles comme un champion du multilatéralisme et de la coopération par opposition à l'unilatéralisme et aux approches « plus fortes », est actuellement dans une phase de crise. Si pour *The Concise Oxford Dictionary of Politics* l'approche multilatérale était « déjà entrée en crise à l'ère Bush (post 2001) »(869), la dernière décennie, et en particulier la présidence de Donald Trump, semble avoir encore diminué les marges du multilatéralisme au niveau mondial, et donc aussi pour l'Union européenne. Dans le même temps, parallèlement à la croissance des crises externes et internes en Europe, l'idée qu'une approche multilatérale dans les relations internationales devrait également s'accompagner d'une Europe capable de « défendre » ses citoyens a gagné de plus en plus de terrain au sein des institutions européennes : « [U]ne Europe qui défend et protège », a déclaré le président de la Commission européenne Juncker dans un discours de 2016(870). Ce qui était autrefois un débat spéculatif, philosophique ou simplement académique, est en train de devenir une réalité ; pour tenter d'accroître ses ambitions géopolitiques, au point même de parler d'une « autonomie stratégique »,

(868) Glossaire des synthèses, EURLEX, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_intergovernmental_methods.html?locale=fr.

(869) I. McLEAN et A. McMILLAN, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 352.

(870) COMMISSION EUROPÉENNE, « Discours sur l'état de l'Union 2016 : Vers une Europe meilleure – Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend », 14 septembre 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_16_3043.

l'Union européenne a donné naissance à une série d'initiatives politiques et législatives qui restent insérées dans la tradition multilatérale de Bruxelles, mais qui marquent une nette césure avec le passé. En d'autres termes, aujourd'hui, il n'est pas perçu comme « négatif » ou « déplacé » d'aborder des questions telles que la sécurité et la défense, qui, il y a quelques années encore, étaient des sujets tabous aux tables de négociation de l'Union européenne. L'approche géopolitique de l'U.E. est donc à un tournant. Dans les années à venir, la politique de Bruxelles ne sera certainement pas orientée vers l'unilatéralisme ou la confrontation avec d'autres réalités géopolitiques, mais nous pouvons dire que l'ère du « multilatéralisme absolu » de Bruxelles est sur le déclin, tandis qu'un « multilatéralisme pragmatique »(871), précisément parce qu'il est plus attentif aux besoins de sécurité et de défense du continent et à l'évolution du scénario mondial, est maintenant à la hausse.

II. – Multilatéralisme, « pierre angulaire » de l'Union européenne : les derniers développements

Les définitions du multilatéralisme peuvent être nombreuses, aussi, avant de commencer à réfléchir à celle de l'Union européenne, il est utile de donner un cadre général. Selon *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, le multilatéralisme est « une approche au commerce international, au système monétaire, au désarmement et à la sécurité internationale, ou à l'environnement, fondée sur l'idée que pour être efficaces, les systèmes de coopération internationale pour la gestion des conflits d'intérêts doivent représenter un large consensus parmi les États membres du système international » ; le multilatéralisme dans son développement « doit être considéré comme opposé aux initiatives unilatérales ou bilatérales »(872). En d'autres termes, la coopération entre plusieurs États dans la poursuite d'objectifs communs fait en quelque sorte partie intégrante de l'Union européenne, Union qui a été créée précisément pour réagir aux positions unilatérales des différents États du Vieux Continent. Le multilatéralisme européen peut donc presque être défini comme un élément fondateur de l'Union européenne et, en tant que tel, il devrait occuper une place centrale dans

(871) Anthony Dworkin et Richard Gowan comparent l'approche précédente de l'Union européenne en matière de multilatéralisme à « un choix de foi », A. DWORKIN et R. GOWAN, « Three Crises and an Opportunity: Europe's Stake in Multilateralism », European Council on Foreign Relations, 2019, https://ecfr.eu/publication/three_crises_and_an_opportunity_europes_stake_in_multilateralism/.

(872) I. McLEAN et A. McMILLAN, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, op. cit., p. 352.

l'agenda politique de Bruxelles. Pourtant, comme le note Moratinos, pendant de nombreuses années, la dimension « externe » de l'Union européenne a été considérée comme un élément marginal dans le débat politique et institutionnel européen(873). Au fil du temps, les diplomates des États membres ont été les protagonistes de leurs choix, tandis que l'Union européenne concentrait son attention sur d'autres domaines (pensons, comme mentionné, à la politique agricole ou au renforcement du marché intérieur). Étant donné l'origine même de l'Union européenne, il est donc logique de trouver des positions sur le multilatéralisme comme « pierre angulaire » ou sur le multilatéralisme comme « ADN de l'Union européenne »(874), pour évoquer certaines des citations les plus célèbres ; et cela explique pourquoi l'U.E. est, de différentes manières, présente dans de nombreux forums internationaux, des moins structurés comme le G20 aux Nations unies, ou à l'Organisation mondiale du commerce.

Même dans ce moment historique difficile, Bruxelles n'a pas décidé d'abandonner sa position multilatérale ; au contraire, le 17 février 2021, la Commission européenne, dans sa communication « relative au renforcement de la contribution de l'UE à un multilatéralisme fondé sur des règles »(875), a réitéré l'importance d'une approche multilatérale, car « la paix et la prospérité pour l'Union européenne et ses citoyens dépendent de la paix et de la prospérité dans le reste du monde et de la bonne santé de la planète. Un système multilatéral performant, fiable et efficace est essentiel à la réalisation de ces objectifs »(876). De cette affirmation, on peut déduire qu'il existe un ensemble d'intérêts « classiques » pour l'action multilatérale de l'U.E. (paix, respect des règles, coopération), mais aussi d'autres secteurs innovants qui constituent une spécificité de l'action communautaire.

Dans son acception « classique », le multilatéralisme de l'Union européenne se donne pour ambition de soutenir les institutions multilatérales mondiales (à commencer par les Nations unies) fondées sur une

(873) M. MORATINOS, « L'Europe doit promouvoir un multilatéralisme nouveau », Institut Jacques-Delors, 2018, <https://institutdelors.eu/publications/leurope-doit-promouvoir-un-multilateralisme-nouveau/>.

(874) D. O'SULLIVAN, « The European Union and the Multilateral System », European Parliamentary Research Service, Bruxelles, 2021, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689365/EPRS_BRI\(2021\)689365_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689365/EPRS_BRI(2021)689365_EN.pdf).

(875) SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE, « Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil relative au renforcement de la contribution de l'UE à un multilatéralisme fondé sur des règles », Bruxelles, 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/93295/communication-conjointe-au-parlement-europ%C3%A9en-et-au-conseil-relative-au-renforcement-de-la_fr.

(876) *Ibid.*

approche inclusive des relations internationales, qui sert à améliorer la gouvernance mondiale en évitant le recours à la confrontation. Les valeurs qui sous-tendent ces positions sont elles-mêmes essentielles pour l'U.E., telles que le respect de l'État de droit, la démocratie, les droits de l'homme, le respect du droit international, la prévention et la résolution des conflits, le désarmement, la non-prolifération, la promotion de la paix et du dialogue ; et elles ne sont pas différentes de celles que d'autres grandes démocraties pourraient soutenir. D'autres objectifs, tels que le renforcement des institutions mondiales, le maintien d'un commerce ouvert ou la coopération avec d'autres organisations régionales, sont également des ambitions assez « classiques » du multilatéralisme, et pas seulement européen. Mais l'Union européenne entend également aborder son activité extérieure en agissant sur des plans plus novateurs, ou du moins en ne se limitant pas à la diplomatie et à la sécurité internationale ; et l'un des éléments les plus récents est précisément l'environnement, où Bruxelles se voit comme un « pionnier » mondial. En effet, la Commission précise que « parvenir à la neutralité climatique d'ici le milieu du siècle, prévenir la perte de biodiversité et préserver les écosystèmes et les ressources naturelles »(877) sont des objectifs tout aussi importants que les objectifs plus « classiques ». Le multilatéralisme communautaire s'étend également à la sphère sociale (lutte contre l'écart socio-économique, les inégalités entre les sexes, la protection du travail et des minorités) et à la sphère technologique, notamment en ce qui concerne les technologies innovantes et l'intelligence artificielle. Les dernières évolutions de ces secteurs ouvrent en effet des questions très complexes sur « la fiscalité numérique, la protection des données et de la vie privée, la lutte contre la désinformation, les contenus illicites en ligne, la 5G, la gouvernance de l'internet, la cybersécurité, la finance numérique, y compris les paiements et les cryptomonnaies »(878), autant de sujets sur lesquels l'Union européenne souhaite peser au-delà de ses frontières pour éviter la censure. Enfin, dans la récente communication, il est fait référence au problème de santé résultant de la pandémie. La gestion de la recherche, l'acquisition et la distribution des vaccins ont fait l'objet de vifs débats dans les États membres, et la présidente de la Commission elle-même a reconnu certaines difficultés à cet égard lors de la session plénière de

(877) COMMISSION EUROPÉENNE, « Un multilatéralisme renouvelé, adapté au 21^e siècle : le programme de l'UE », Bruxelles, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_622.

(878) *Ibid.*

février 2021(879). C'est pourquoi des éléments tels que « la réforme de l'OMS à Genève, le financement de la recherche, la production et la fourniture de vaccins sûrs dans le monde entier, l'accessibilité des vaccins dans tous les pays et le renforcement du système de santé mondial »(880) sont pleinement conformes à la vision multilatérale de l'U.E. Ces priorités représentent donc la réaction de la Communauté face à la croissance progressive de solutions unilatérales également entreprises par des États traditionnellement alliés de l'Europe, comme les États-Unis. Dans la récente communication, les commissaires Borrell (haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité) et Urpilainen (chargée des partenariats internationaux) ont également souligné l'importance d'élargir les partenariats de l'Union européenne avec de nouveaux acteurs (« une nouvelle génération de partenariats est nécessaire pour faire évoluer le paysage multilatéral ») pour « relever les défis communs et coopérer au niveau international »(881).

Le multilatéralisme communautaire veut se montrer d'une part comme la continuation de l'action de politique étrangère toujours suivie par l'Union européenne, et d'autre part comme une réaction aux multiples tendances unipolaires qui se renforcent de plus en plus dans le monde. Mais le choix de Bruxelles ne vit pas en marge des grandes tendances géopolitiques, notamment des bouleversements récents dans le voisinage européen ; en effet, l'évolution (ou, mieux, l'involution) et la plus grande précarité du contexte autour de l'Europe modifient en tout cas l'approche communautaire du multilatéralisme. L'idée d'une Union européenne « passive » en matière de politique étrangère semble subir de profondes révisions.

III. – Contexte actuel : facteurs de changement externes et internes

Le choix multilatéral décisif de l'Union européenne, pour l'instant non affecté par les événements internationaux, se heurte à un contexte de difficulté croissante dans lequel s'insère l'Union européenne. Cela explique comment, il y a quelques années encore, la

(879) « Vaccins contre le Covid-19 : Ursula von der Leyen admet des défaillances de l'UE », *Le Monde*, 2021, www.lemonde.fr/planete/article/2021/02/10/vaccins-contre-le-covid-19-ursula-von-der-leyen-admet-des-defaillances-de-l-ue_6069459_3244.html.

(880) COMMISSION EUROPÉENNE, « Un multilatéralisme renouvelé, adapté au 21^e siècle : le programme de l'UE », *op. cit.*

(881) *Ibid.*

relative tranquillité du contexte géopolitique européen a contribué à faire de l'Union européenne la championne d'une politique étrangère totalement multilatérale, et a laissé peu d'espace pour des domaines cruciaux de la politique étrangère tels que la dimension de sécurité et de défense. Ces deux domaines, qui étaient jusqu'à récemment très marginaux dans le débat européen, sont désormais d'actualité même à Bruxelles, et constituent l'une des tendances les plus présentes, mais moins visibles, du débat européen.

Le changement de paradigme géopolitique autour de l'Union européenne se lit dans les évolutions qui caractérisent le *near abroad* de l'Union européenne depuis une dizaine d'années, mais aussi dans certaines dynamiques internes du continent qui ont élevé le seuil d'attention des citoyens et des institutions européennes. Les facteurs qui influencent le contexte européen, et par conséquent la réponse de l'Union européenne, peuvent être divisés en deux grands domaines : les « facteurs externes » et les « facteurs internes ». Il existe également des « facteurs transversaux » qui n'ont pas de localisation géographique précise, mais qui sont toutefois capables d'influencer la perception de la sécurité du Vieux Continent.

Les facteurs « externes » peuvent être résumés comme suit :

– La question russe après l'annexion de la Crimée : les relations entre l'U.E. et la Russie ont toujours été compliquées, même si, de la fin de la guerre froide à 2014, il y a eu des moments de détente. La Russie a toujours été perçue de manière ambivalente dans l'Union européenne : à mesure que l'on se déplace vers l'ouest, on rencontre des États qui, pour des raisons commerciales (par exemple l'Italie) ou culturelles (la France), sont heureux de faire des affaires avec la Russie. En Europe de l'Est, en revanche, les doutes et le scepticisme persistent, de même que le ressentiment bien connu pour des décennies de « présence » soviétique. L'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 a toutefois précipité les relations avec Moscou, qui est de plus en plus accusé d'être un « envahisseur » ou du moins un « déstabilisateur » du voisinage oriental. D'autres affaires très sensibles, de l'empoisonnement des Skripal (Grande-Bretagne, 2018(882)) aux récentes manifestations de solidarité pour A. Navalny(883), indiquent

(882) M. SCHWITZ et E. BARRY, « A Spy Story: Sergei Skripal Was a Little Fish. He Had a Big Enemy », *The New York Times*, 9 septembre 2018, www.nytimes.com/2018/09/09/world/europe/sergei-skripal-russian-spy-poisoning.html.

(883) PARLEMENT EUROPÉEN, « Arrestation de Navalny : les députés appellent à de nouvelles sanctions contre la Russie », 19 janvier 2021, www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20210118IPR95810/arrestation-de-navalny-appel-a-de-nouvelles-sanctions-contre-la-russie.

à quel point les relations entre les deux blocs restent tendues. La Russie est également accusée de diffuser de la désinformation (*fake news*) et de pouvoir même influencer les élections dans certains pays européens.

– La Turquie, de pays candidat à presque *rogue state* : malgré les solides liens commerciaux et culturels entre l’U.E. et la Turquie, et malgré les importantes minorités turques vivant dans l’U.E., les relations entre Bruxelles et Ankara sont très compliquées depuis plusieurs années. Les épisodes récents, tels que les critiques d’Erdogan à l’égard du président français Macron ou l’intervention en faveur de l’Azerbaïdjan, n’ont pas contribué à la détente et n’ont pas favorisé l’amélioration des relations commerciales bilatérales (la fameuse mise à jour de « l’union douanière » faisant depuis de nombreuses années l’objet de négociations) ni les avancées dans l’adhésion de la Turquie à l’U.E. Ce qui était auparavant identifié comme un partenaire important est désormais considéré comme un sujet de plus en plus éloigné des valeurs promues par l’U.E.

– Le conflit en Syrie et en Irak a été un puissant catalyseur pour les *foreign fighters* européens qui ont rejoint divers groupes radicaux et l’ISIS lui-même. L’instabilité de la région a provoqué de forts flux migratoires vers la Turquie puis vers l’Europe, alimentant un débat interne dans de nombreux États sur la manière de gérer cette masse de réfugiés. La persistance de tensions et de conflits en Syrie et en Irak reste un élément déstabilisant pour la sécurité européenne.

– Le résultat des printemps arabes, dix ans plus tard, est loin des ambitions initiales. Les résultats dans les différents pays ont été différents, allant de formes d’instabilité à de véritables guerres civiles. Ce qui a manqué, cependant, c’est une consolidation complète de la démocratie et un renforcement de la sécurité sur la rive sud de la Méditerranée. La fragilité de certains pays a favorisé le développement de phénomènes migratoires qui, outre qu’ils alimentent d’odieus phénomènes criminels et un nombre considérable de naufrages et de morts dans les eaux de la Méditerranée, constituent un sujet de plus en plus sensible pour l’opinion publique européenne.

– Les États-Unis au cours de la présidence Trump ont provoqué un fort changement dans la politique étrangère américaine (résumée par le célèbre slogan « *America First* »), qui a également eu des répercussions à l’égard des pays européens. Ces dernières années, la distance diplomatique et même commerciale entre Washington et Bruxelles s’est

accrue(884), allant même jusqu'à imposer de nouveaux droits sur les importations. En outre, l'attitude de la présidence américaine a confirmé dans de nombreux États membres la nécessité de commencer à être « autonomes » en matière de politique étrangère, ou du moins de ne pas dépendre entièrement des États-Unis. La rhétorique officielle reste positive entre les deux capitales, mais le débat lancé par l'Union européenne sur « l'autonomie stratégique » et sur un renforcement des capacités (également militaires) déliées de Washington montre qu'il y a des signes de changement par rapport aux relations bilatérales traditionnelles.

– L'OTAN et sa présence traditionnelle dans la dynamique de la sécurité européenne ont récemment fait l'objet de vives critiques de la part du président français Macron, qui n'a pas hésité à parler de « mort cérébrale » de l'Alliance atlantique(885). L'OTAN souffre ensuite du problème de la Turquie, un sujet ouvert également pour les relations avec l'Union européenne.

– L'Arctique est un secteur qui intéresse quelques États membres de l'Union, mais, à long terme, le contrôle des différentes lignes de communication maritimes qui passeront par le pôle Nord pourrait avoir une grande valeur géopolitique et commerciale ; la preuve en est l'intérêt des nations éloignées de l'Arctique (comme la Chine) pour traiter le sujet. Il est immédiat de constater que la Russie domine naturellement près de la moitié de l'Arctique : cela représente environ 25 000 kilomètres de côtes, soit 53 % de l'océan Arctique, selon les données de The Arctic Institute(886). L'activisme accru de la Russie (et de la Chine) dans la région(887) préoccupe considérablement plusieurs États membres.

– Les relations avec le Royaume-Uni après 2020 et l'achèvement du « Brexit » sont désormais des relations « externes » de l'Union européenne, comme l'ont bien montré les récentes frictions entre les diplomates de Londres et de Bruxelles(888). Mais, malgré la séparation

(884) D. SHEPARDSON, « New Tariffs on EU Food Will Boost Prices, Cost U.S. Jobs: Industry », *Reuters*, 4 décembre 2019, www.reuters.com/article/us-wto-aircraft-drink-food-idUSKBN1W12JV.

(885) « Emmanuel Macron Warns Europe: NATO is Becoming Brain-dead », *The Economist*, 7 novembre 2019, www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead.

(886) THE ARCTIC INSTITUTE, « Russia », 19 juin 2020, www.thearcticinstitute.org/countries/russia/.

(887) C. DILLOW, « Russia and China vie to beat the US in the trillion-dollar race to control the Arctic », 6 février 2018, www.cnn.com/2018/02/06/russia-and-china-battle-us-in-race-to-control-arctic.html.

(888) C. DUCOURTIEUX et J. P. STROOBANTS, « Londres refuse le statut d'ambassadeur à l'émissaire de l'UE au Royaume-Uni », *Le Monde*, 22 janvier 2021, www.lemonde.fr/international/article/2021/01/22/londres-refuse-le-statut-d-ambassadeur-a-l-emissaire-de-l-ue-au-royaume-uni_6067216_3210.html.

de Londres et de Bruxelles, la Grande-Bretagne reste un acteur géopolitique mondial important, dispose d'un système militaire moderne et, bien sûr, d'une diplomatie de premier plan. De plus, les défenses britanniques et européennes sont liées par d'importants programmes de coopération en matière d'armement, qui devraient se poursuivre après le Brexit.

– La pandémie de coronavirus a accentué la vulnérabilité des chaînes de production européennes, qui font depuis des années l'objet de fortes délocalisations à l'étranger, notamment en Asie. Avec la paralysie rapide de la production dans cette partie du globe, la première touchée par la pandémie, l'Europe a découvert une nouvelle vulnérabilité jusqu'alors inconnue. Les retards dans la production de vaccins ont en outre accentué le débat sur « l'autonomie sanitaire » de l'Union européenne et favorisent l'entrée de vaccins étrangers sur le territoire européen, avec des répercussions géopolitiques(889).

Les facteurs internes sont plutôt :

– la question des migrations et ses répercussions sur les sociétés européennes, dans lesquelles apparaissent souvent des sentiments d'intolérance et des confrontations sociales. En outre, la question de la migration fait souvent l'objet d'un débat politique, avec des prises de position très radicales de la part des partis politiques ou des organisations non gouvernementales ;

– le terrorisme et son impact sur les médias : les attentats de Paris, Berlin ou Nice, pour ne citer que quelques exemples, relancent souvent le débat sur la relation entre le terrorisme et les libertés civiles en Europe, compliquant souvent la gestion d'un phénomène ramifié et difficile.

Des facteurs « transversaux » peuvent être identifiés à la fois dans les menaces dites « hybrides » et dans certains problèmes spécifiques affectant le secteur de la défense au niveau européen. Les « menaces hybrides », un terme vaste, mais dans lequel on peut inclure de nombreuses activités en ligne et même la diffusion de *fake news*/désinformation. Ces derniers phénomènes sont tellement « chauds » dans le débat européen que dans le mandat 2019-2024 que le Parlement européen a même créé une Commission spéciale traitant du sujet, la Commission I.N.G.E., c'est-à-dire « Commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union

(889) D. M. HERSZENHORN, « "I'm Vaccinated": Hungary's Orbán Promotes Chinese Coronavirus Jab », *Politico*, 28 février 2021, www.politico.eu/article/hungary-viktor-orban-inoculated-with-chinese-vaccine-coronavirus/.

européenne, y compris la désinformation »(890). Enfin, il existe des problèmes spécifiques de la défense, tels que la fragmentation du marché interne, l'utilisation de différents systèmes d'armes (par exemple, avions ou hélicoptères), l'absence d'une véritable intégration européenne du marché de la défense ou, selon certains, la dépendance excessive de certains États européens vis-à-vis de fournisseurs non européens.

IV. – Au-delà de la géopolitique : les programmes de sécurité et de défense

L'ensemble des changements externes et internes qui affectent l'Union européenne et ses États membres a été décisif pour convaincre les décideurs politiques dans les capitales nationales et à Bruxelles qu'il était temps pour l'Europe de se réveiller du « sommeil » dans lequel se trouvait la dimension de sécurité et de défense. Les références à la dimension de la défense n'ont pas manqué dans l'histoire européenne : il suffit de dire que la tentative de créer une Communauté européenne de défense (C.E.D.) précède même de quelques années la naissance de la Communauté économique européenne à Rome en 1957. En d'autres termes, la dimension de la sécurité et de la défense n'a pas été « oubliée » par l'Union européenne, mais seulement « mise de côté » pendant de nombreuses années, pour (re)démarrer essentiellement au début du XXI^e siècle. L'effondrement du mur de Berlin ou les conflits en Yougoslavie avaient déjà fait comprendre aux États européens que la fin de la guerre froide ne signifiait pas automatiquement le début d'une ère de paix inconditionnelle. Jusqu'en 2014, l'Union européenne a toutefois développé très lentement son débat sur la sécurité et la défense, notamment parce que la situation aux frontières était relativement stable. Si l'on devait identifier un moment précis pour la relance de ce débat dans l'Union européenne, on pourrait pointer les années vers la période biennale 2016-2017, en commençant par le discours du président de la Commission Juncker au titre très clair « Discours sur l'état de l'Union 2016 : Vers une Europe meilleure – Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend »(891). Il n'est pas la seule personnalité à avoir soutenu l'urgence de créer une

(890) PARLEMENT EUROPÉEN, « Commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation », www.europarl.europa.eu/committees/fr/inge/home/highlights.

(891) COMMISSION EUROPÉENNE, « Discours sur l'état de l'Union 2016 : Vers une Europe meilleure – Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend », *op. cit.*

approche européenne de la défense (le président Macron en avait déjà parlé⁽⁸⁹²⁾), mais il représente certainement un changement d'étape important dans le récit de l'U.E., traditionnellement réfractaire à aborder cette question. Dans ce discours, le président Juncker a introduit dans le débat quelques références claires à la dimension de la sécurité européenne, à savoir :

Une Europe qui protège est une Europe qui défend, tant sur son territoire qu'à l'extérieur de celui-ci. [...] L'Europe doit s'affirmer davantage. Cela est particulièrement vrai pour notre politique de défense. L'Europe ne peut plus se permettre de dépendre de la puissance militaire d'autres pays ou de laisser la France défendre seule son honneur au Mali. Nous devons prendre en charge la protection de nos intérêts et de notre mode de vie européen. [...] Nous devrions également nous orienter vers des ressources militaires communes qui, dans certains cas, appartiendraient à l'Union. Et, bien entendu, en pleine complémentarité avec l'OTAN. Sur le plan économique, cela se justifie clairement. Le manque de coopération en matière de défense coûte à l'Europe entre 25 et 100 milliards d'euros par an, en fonction des domaines concernés. Nous pourrions utiliser cet argent pour accomplir tellement plus de choses chaque année. [...] Pour garantir la solidité de la défense européenne, l'industrie européenne de la défense doit faire preuve d'innovation. C'est pourquoi nous proposerons, avant la fin de l'année, la création d'un Fonds européen de la défense, pour stimuler activement la recherche et l'innovation. Le traité de Lisbonne permet aux États membres qui le souhaitent de mettre en commun leurs capacités de défense sous la forme d'une coopération structurée permanente. Je pense que l'heure est venue de faire usage de cette possibilité. Et j'espère que notre réunion à 27 à Bratislava dans quelques jours constituera le premier pas politique dans cette direction. Car c'est seulement si nous travaillons tous ensemble que l'Europe pourra se défendre sur son territoire comme à l'extérieur. ⁽⁸⁹³⁾

Une série de déclarations très fortes qui mentionnent le Fonds européen de la défense (F.E.D.) et la coopération structurée permanente (PESCO) comme des outils concrets pour commencer à relever les défis de la sécurité européenne. Au cours des années suivantes, ces projets ont été développés et financés, ainsi que d'autres initiatives visant directement le secteur de la défense, et ils constituent aujourd'hui les principaux instruments sur lesquels l'U.E. veut commencer à structurer son efficacité et sa compétitivité dans ce domaine.

(892) « Ce qui manque le plus à l'Europe aujourd'hui, cette Europe de la Défense, c'est une culture stratégique commune. Notre incapacité à agir ensemble de façon convaincante met en cause notre crédibilité en tant qu'Européens », E. MACRON, « Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique », 26 septembre 2017, www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique.

(893) COMMISSION EUROPÉENNE, « Discours sur l'état de l'Union 2016 : Vers une Europe meilleure – Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend », *op. cit.*

V. – Pas seulement la transition verte : les défis ouverts

Dans le parcours complexe de la création d'une posture géopolitique européenne, de nombreux facteurs se sont développés ces dernières années, et dépassent le seul débat sur la sécurité et la défense. Certaines de ces questions sont désormais pleinement établies dans le débat communautaire, comme la question de l'autonomie stratégique⁽⁸⁹⁴⁾ ; d'autres sont plus lointaines, mais ne sont pas sans implications géopolitiques : pensez à des dossiers tels que l'énergie (hydrogène, batteries) ou les matières premières critiques (*Critical Raw Materials*, C.R.M.⁽⁸⁹⁵⁾), notamment les terres rares. Nombre d'entre elles sont directement liées au Green Deal, et démontrent donc les fortes ambitions « mondiales » de l'Union européenne. La question de l'avenir des relations entre l'U.E. et l'OTAN reste ouverte, également après la présidence Biden : en d'autres termes, les années à venir seront beaucoup plus riches en questions géopolitiques à résoudre que les années passées. Et dans tous ces cas, le multilatéralisme européen devra se fonder également sur un renforcement des capacités propres de l'Europe (« autonomie stratégique », précisément), ce qui est désormais de plus en plus mentionné dans de nombreux débats et documents politiques et législatifs des institutions.

L'autonomie stratégique est l'une des questions les plus importantes du débat politique européen, et elle le restera probablement après l'élection du président Biden. Par ce terme d'autonomie stratégique, nous entendons le désir ou l'ambition de l'Union européenne de pouvoir réaliser pleinement ses objectifs de politique étrangère, environnementale, commerciale, technologique et économique (et, à ce stade précis, de santé) de manière plus indépendante des autres acteurs mondiaux. Cela ne signifie pas, bien sûr, le rejet du multilatéralisme européen classique, mais plutôt la réponse européenne aux vulnérabilités (internes et externes) qui sont apparues au cours de la deuxième décennie de ce siècle en particulier. Bien que les ambitions de l'autonomie stratégique restent vagues, depuis quelque temps, elle est de plus en plus mentionnée tant dans les discours que dans les documents des institutions, et pas seulement dans le domaine de la

(894) SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE, « Why European Strategic Autonomy Matters », 3 décembre 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89865/why-european-strategic-autonomy-matters_en.

(895) COMMISSION EUROPÉENNE, « Critical Raw Materials », https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical_en.

politique étrangère, de sécurité et de défense. Le 8 septembre 2020, par exemple, le président du Conseil européen Charles Michel a lui-même évoqué l'autonomie stratégique comme un « élément central » du débat européen, à savoir « l'autonomie stratégique européenne, ce ne sont pas que des mots. L'indépendance stratégique de l'Europe est notre nouveau projet commun pour ce siècle. C'est notre intérêt à tous. Soixante-dix ans après les pères fondateurs, l'autonomie stratégique européenne est l'objectif numéro un de notre génération. Pour l'Europe, c'est le vrai début du *xxi*^e siècle »(896), indiquant ainsi sa priorité décisive dans les prochains choix communautaires. La question d'une Europe plus présente à l'échelle mondiale, et capable de s'affranchir des puissances tierces, est en fait assez datée ; sans remonter dans l'histoire, mais en se limitant aux dernières années, il est relativement facile de rencontrer des appels importants à l'autonomie européenne, voire à la « souveraineté », lancés par des personnalités politiques européennes.

Une figure politique qui a souvent fait remarquer la nécessité « d'augmenter » les capacités européennes est Emmanuel Macron, qui a souvent lié les thèmes de « l'autonomie » et de la « souveraineté »(897) comme l'une des réponses que l'U.E. doit donner en ce moment de crise. Et ce n'est d'ailleurs pas un hasard si, très souvent, c'est la France qui soutient ouvertement la « souveraineté européenne », une utilisation curieuse de ce terme, étant donné que ces dernières années, il a été plus étroitement associé aux positions des partis anti-européens, eurosceptiques ou nationalistes. Dans une vision idéale, l'autonomie stratégique de l'U.E. devrait permettre, un jour, de protéger au mieux les intérêts de l'U.E. même en cas de coopération limitée (ou de non-coopération) d'autres acteurs géopolitiques. La référence est évidemment à la Russie et à la Chine, mais aussi aux États-Unis ; les années de la présidence Trump, comme mentionné, ont approfondi certaines différences entre Washington et Bruxelles, confirmant dans la capitale européenne le désir de pouvoir « faire tout seul » en cas de coopération (aussi américaine) limitée. L'autonomie stratégique de l'U.E. apparaît comme un thème plutôt transversal, capable d'embrasser différents domaines, et pas seulement celui de la politique étrangère ou de la

(896) CONSEIL EUROPÉEN, Plan de relance : un plan pour l'autonomie stratégique de l'Europe Discours du président du Conseil européen Charles Michel à l'occasion du Forum économique de Bruxelles, 8 septembre 2020, www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/09/08/recovery-plan-powering-europe-s-strategic-autonomy-speech-by-president-charles-michel-at-the-brussels-economic-forum/.

(897) « Emmanuel Macron : renforcer notre autonomie stratégique », *Le Figaro*, <https://video.lefigaro.fr/figaro/video/emmanuel-macron-renforcer-notre-autonomie-strategique/6151652923001/>.

politique militaire : on pourrait dire que c'est le résultat conséquent du choix d'avoir une « Commission géopolitique », comme l'a dit la présidente von der Leyen au début de son mandat (898). Il serait donc faux de penser que les références à l'autonomie stratégique se limitent à la défense ou au rôle de l'Union européenne dans le contexte mondial ; l'autonomie stratégique est également mentionnée à de nombreuses reprises dans des documents et des textes législatifs de types très différents, y compris dans les domaines de l'environnement et surtout de l'énergie. Le Green Deal, pilier politique et véritable « manifeste » de l'Union européenne, présente de nombreux défis et questions qui ne concernent pas seulement la dimension « verte » ou écologique, mais qui impliquent des raisonnements et des positions ayant de fortes implications en matière de politique étrangère. On pense, par exemple, à la décarbonisation, c'est-à-dire à la réduction des émissions basées sur les combustibles fossiles ; réussir, à l'avenir, à libérer le continent de la dépendance au pétrole et au gaz naturel des pays voisins donnerait beaucoup plus de marges d'action au Vieux Continent, aujourd'hui plutôt dépendant des choix énergétiques des pays tiers. Mais même la « transition énergétique », c'est-à-dire le passage à une production et une consommation plus « vertes », a un coût géopolitique, comme dans le cas des batteries ou des « matériaux critiques » (ou C.R.M.). L'électrification de tous les véhicules européens, par exemple, nécessiterait de grandes quantités de batteries ; au-delà des problèmes d'élimination et de recyclage, le problème de la production demeure. Le marché mondial des batteries est dominé par des acteurs non européens, notamment en Asie, tandis que l'U.E. n'en détient actuellement qu'une part marginale ; par conséquent, choisir ce type de technologie sans savoir au préalable comment la gérer (à des coûts compétitifs) risquerait d'exposer le continent à une autre forme de dépendance économique et technologique, et donc géopolitique. Un autre sujet assez délicat dans le débat actuel est celui des C.R.M., ou plutôt d'un groupe de minéraux (la Commission en indique trente, dont les « terres rares » (899)) qui sont essentiels pour de nombreuses technologies que nous manipulons tous les jours, des smartphones aux véhicules, en passant par l'espace, la défense et les télécommunications. Là encore, bon nombre de ces gisements et la production de C.R.M.

(898) A. ROBERT et C. STAM, « La nouvelle Commission esquisse une volonté de puissance inédite pour l'Europe », 16 septembre 2019, *Euractive*, www.euractiv.fr/section/avenir-de-l-ue/news/la-nouvelle-commission-esquisse-une-volonte-de-puissance-inedite-pour-leurope/.

(899) « Terres rares : des matériaux indispensables qui menacent la planète », *Le Monde*, 28 septembre 2019, www.lemonde.fr/planete/video/2019/09/28/terres-rares-des-materiaux-indispensables-qui-menacent-la-planete_6013426_3244.html.

ne se trouvent pas en Europe, soit pour des raisons géographiques et géologiques, soit pour des raisons environnementales (la production de ces matériaux est souvent très polluante) : sans ces matériaux, ou avec un approvisionnement réduit, la transition énergétique tant convoitée et de nombreuses autres activités industrielles essentielles à l'économie avancée de l'Europe seront très difficiles à réaliser, ce qui ralentira, au lieu de l'accélérer, la compétitivité européenne.

L'autonomie stratégique a également souvent été mentionnée en ce qui concerne la production de matériaux médicaux (y compris les masques) et de vaccins ; mais des réflexions similaires pourraient être faites en ce qui concerne les télécommunications (le débat sur la 5G européenne, et l'exclusion, pour des raisons de sécurité, de certaines entreprises non européennes), le commerce électronique et la gestion des données personnelles par les grands géants de l'Internet. Dans beaucoup de ces domaines, la recherche et l'innovation européennes sont à la pointe, mais les entreprises européennes ne possèdent pas les technologies. La nécessité de créer des sujets européens capables de gérer ce changement, encore accéléré par la pandémie, et donc la recherche d'une « souveraineté numérique » (900), constitue la mise en œuvre de l'autonomie stratégique dans le secteur cyber, qui est également au centre de l'attention de la Commission européenne.

VI. – Conclusion

Le multilatéralisme et les ambitions géopolitiques de l'Union européenne évoluent rapidement, et la Commission von der Leyen (2019-2024) a confirmé cette tendance ; en effet, on peut dire que ces cinq années seront cruciales non seulement pour le défi environnemental, mais aussi pour rendre plus robuste l'approche de l'U.E. en matière de politique étrangère et de sécurité et de défense. Si les premiers signes de changement sont apparus au cours du dernier mandat (2014-2019), l'imposition de l'impératif d'autonomie stratégique en tant qu'« objectif numéro un de notre génération » (selon les termes du président Michel) semble marquer une étape définitive dans la consolidation d'un agenda « géopolitique » plus ambitieux pour l'U.E., indépendamment de l'élection du président Biden. Le rapprochement avec les États-Unis ne marquera pas la fin de la recherche d'autonomie stratégique, ni la diminution des ambitions européennes en matière de

(900) CONSEIL EUROPÉEN, « Un avenir numérique pour l'Europe », 11 décembre 2020, www.consilium.europa.eu/fr/policies/a-digital-future-for-europe/.

sécurité et de défense ; mais si les bases sont posées, il est plus difficile de tracer une voie future. Nombre des difficultés qui ont ralenti la politique étrangère européenne pendant des années sont encore très présentes aujourd'hui : les priorités différentes des gouvernements nationaux, les difficultés à céder des pouvoirs à l'U.E., certaines formes de rivalité, les ambitions de certains États considérées avec suspicion par d'autres, la nécessité de l'unanimité dans certains choix de politique étrangère européenne (et les demandes conséquentes pour l'éliminer), les liens « privilégiés » avec certains États non membres de l'U.E. sont quelques-uns des problèmes « historiques » qui sont débattus à Bruxelles depuis des années. Quoi qu'il en soit, il est clair que l'attention se porte de plus en plus sur la dimension de la sécurité et de la défense, et que les budgets nationaux augmentent en conséquence. Le défi pour l'Europe dans les années à venir sera de maintenir un multilatéralisme « pragmatique » capable de défendre également les intérêts européens (bien que ceux-ci soient souvent difficiles à identifier), de renforcer divers secteurs technologiques essentiels (dont la défense) et de gérer la transition énergétique tant attendue sans sacrifier le savoir-faire européen, ni créer de nouvelles dépendances vis-à-vis de pays tiers (comme dans le cas des batteries ou des C.R.M.). Dans les années à venir, nous verrons si la somme du multilatéralisme et de l'autonomie stratégique – un concept qui reste difficile à accepter pour certains États membres – sera capable de consolider quelques capacités européennes au même titre que d'autres politiques communautaires réussies.

22 – L’OTAN PEUT-ELLE ENCORE AVOIR UN RÔLE MULTILATÉRAL ?

Anessa L. Kimball

Professeure agrégée, département de science politique et directrice,
Centre sur la sécurité internationale, Université Laval.

Forte de sept décennies d’expérience dans la défense collective des alliés, l’Organisation du traité de l’Atlantique nord (OTAN) est essentielle dans l’équilibre des forces en Europe(901). En adoptant des mandats hors zone après la guerre froide, elle a étendu sa zone d’opération aux zones menaçant la stabilité de ses alliés. Malgré les affirmations que les organisations internationales sont manipulées par les grandes puissances(902), l’OTAN est traitée comme un acteur indépendant(903). Les organisations internationales (O.I.) sont appelées à intervenir où et quand les grands États échouent. Les O.I. sont donc des acteurs dont l’agence est accordée et les pouvoirs délégués par les États pour mener à bien des mandats. Il est connu que les États membres ont un difficile compromis à faire entre la coopération dans une O.I. et leur autonomie politique(904). Cependant, ces États doivent aussi être conscients que les externalités négatives de l’échec de la défense collective en Europe ont des conséquences qui menacent la stabilité mondiale.

Il y a dix ans, Kimball et Lewis(905) ont répertorié les activités des O.I. lors d’interventions de crise ou de conflit, comme le maintien et le renforcement de la paix, la prévention et le maintien de l’État de

(901) A. L. KIMBALL, « Knocking NATO: Strategic and Institutional Challenges Risk the Future of Europe’s Seven-Decade Long Cold Peace », *University of Calgary, School of Public Policy Research Papers*, 2019, vol. 12, n° 36, pp. 1-25.

(902) R. VAUBEL, « Principal-Agent Problems in International organizations », *Review of International Organizations*, 2006, vol. 1, pp. 125-138.

(903) D. HAWKINS *e.a.*, *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

(904) B. A. LEEDS et T. C. MORGAN, « The Quest for Security: Alliances and Arms », in D. S. McLAUGHLIN MITCHELL, P. DIEHL et J. MORROW, *Guide to the Scientific Study of International Processes*, West Sussex, Wiley-Blackwell, 2012, pp. 135-150.

(905) A. L. KIMBALL et S. LEWIS, « La délégation à l’épreuve du terrain : les difficiles interventions militaires et civiles des organisations internationales dans les conflits et les crises », in G. HERVOUET et M. FORTMANN, *Les conflits dans le monde 2011*, Québec, Presses UL, 2011 ; *id.*, « Le rôle accru des organisations internationales dans les conflits contemporains », in G. HERVOUET et M. FORTMANN, *Les conflits dans le monde 2010* Québec, Presses UL, 2010.

droit, l'observation, le D.D.R. (désarmement, démobilisation, réintégration) et l'assistance à la sécurité, et bien d'autres. L'O.N.U. est un acteur central dans les crises, mais peu d'interventions se font sous un commandement conjoint de l'O.N.U. avec une autre O.I., et celles qui le sont se retrouvent principalement en Afrique. Plusieurs O.I. peuvent intervenir simultanément sur le terrain, mais peu de missions contiennent des mandats formels les combinant sur le plan opérationnel. Comme elles réduisent l'autonomie des États, les membres n'ont guère intérêt à se lier davantage à travers la collaboration formelle de différentes organisations dont les intérêts peuvent ne pas être totalement alignés dans une même intervention. Dans toute collaboration OTAN-Union européenne (U.E.), le commandement et les contributions compliquent les discussions en raison de la présence des États-Unis dans toute négociation et de leur poids dans l'OTAN.

I. – État des relations entre l'OTAN et l'U.E. : deux thèmes communs

Une série de raisons ont été identifiées pour lesquelles les O.I., en tant qu'acteurs, délèguent des pouvoirs⁽⁹⁰⁶⁾, notamment les limites de capacité de l'O.I. ou de ses membres, l'ambiguïté du mandat, la neutralité et l'objectivité de la délégation de rôles/pouvoirs par des tiers, les avantages de la spécialisation des tâches ; ainsi que des raisons stratégiques, à savoir le transfert du blâme, le transfert de responsabilités et l'équilibre des pouvoirs entre les partenaires. Toutes ces raisons sont susceptibles de créer un blocage. Malgré tout, il existe des preuves de la coordination multi-institutionnelle sur le terrain⁽⁹⁰⁷⁾.

L'intervention de l'OTAN dans les Balkans en dehors du territoire de ses alliés est due à l'échec de la réponse de l'U.E. Alors que l'U.E. élargissait son espace international, les chevauchements entre les institutions de défense et de sécurité ont soulevé des questions, mais sont restés lettre morte en raison des réticences du Royaume-Uni à promouvoir une entité européenne de défense indépendante. En outre, il existe des distinctions entre les mandats des deux institutions et il n'existe pas d'instrument juridique permanent les liant. Toute collaboration est donc *ad hoc*. Face au manque de cohésion européenne

(906) HAWKINS *e.a.*, *Delegation and Agency in International Organizations*, *op. cit.*

(907) A. L. KIMBALL et S. LEWIS, « La délégation à l'épreuve du terrain : les difficiles interventions militaires et civiles des organisations internationales dans les conflits et les crises », *op. cit.* ; *ib.*, « Le rôle accru des organisations internationales dans les conflits contemporains », *op. cit.*

sur son identité militaire/défense ainsi qu'aux obstacles posés par le Royaume-Uni dans l'Union(908), l'OTAN agit de plus en plus comme un acteur de défense « délégué » pour l'O.N.U. et pour l'U.E.

Le départ du Royaume-Uni peut ouvrir la voie à une plus grande collaboration militaire au sein de l'U.E., mais la formalisation d'un lien n'est pas à l'ordre du jour commun pour des raisons politiques et stratégiques, malgré la volonté de certains membres de l'U.E. (notamment la France). Un examen du multilatéralisme OTAN-U.E. commence par une comparaison des mandats et des critères d'adhésion(909), en tant qu'acteurs politiques partageant un même espace stratégique après la guerre froide, pour contextualiser les relations contemporaines.

*Thème 1 : des mandats différents mais complémentaires
(domaines, champ d'application)*

Les deux institutions se sont adaptées simultanément dans le même espace géopolitique, ont influencé des processus complexes tels que la démocratisation et les réformes économique et institutionnelle, et ont géré l'intégration de nouveaux membres communs. Les deux mandats évoquent le respect du droit international, la libéralisation économique et la démocratisation, mais l'article 5 sur la défense collective de l'OTAN différencie l'objectif central de l'OTAN de celui de l'U.E. L'U.E. considère que « s'engager dans la guerre » est du ressort de l'OTAN(910). Les partenaires de l'OTAN se sont engagés à moderniser leur défense, à assurer l'interopérabilité et la sécurité collective, ainsi qu'à planifier et à investir dans le domaine militaire à long terme. Malgré la complexité de ses mandats, le champ d'application du traité de l'OTAN est plus limité que celui de l'U.E. Dans l'après-guerre froide, R. Asmus affirmait que « l'OTAN a joué un rôle clé en retirant la question de la sécurité de la table des négociations et en ouvrant ses portes à l'Est, l'U.E. a assumé la plus grande partie du fardeau de la transformation des sociétés post-communistes en sociétés démocratiques libérales »(911). La portée précise de l'OTAN limite l'intervention dans

(908) B. MARTILL et M. SUS, « Post-Brexit EU/UK Security Cooperation: NATO, CDSP+, or "French Connection"? », *British Journal of Politics and International Relations*, 2018, vol. 20, n° 4, pp. 846-863.

(909) A. L. KIMBALL, « Managing Risks, Side Payments, and Multi-Institutional Enlargement: The Role of US Defence, Big Four Investment Agreements and Candidate Risks on NATO and EU Enlargement », *European Politics and Society*, 2020, 20 p.

(910) M. SMITH et G. TIMMINS, « The EU, NATO and the Extension of Institutional Order in Europe », *World Affairs*, 2000, vol. 163, pp. 80-89 et p. 85.

(911) R. ASMUS, « Europe's Eastern Promise: Rethinking NATO and EU Enlargement », *Foreign Affairs*, 2008, vol. 87, n° 1, pp. 95-106 et p. 97.

d'autres domaines, renforçant les aspects complémentaires des deux O.I.(912). L'adhésion aux deux organisations est un « sceau d'approbation » socio-psychologique, c'est-à-dire être « aussi bon que le reste » de l'Europe, politiquement, économiquement et militairement, pour « rejoindre le club des hommes riches »(913).

*Thème 2 : différents critères d'adhésion
(précision, ampleur des changements,
complexité des critères)*

L'étendue et la profondeur de l'intégration de l'U.E. incluent des aspects financiers, juridiques et réglementaires dans tous les domaines. L'acquis communautaire exige un travail politique de grande envergure nécessitant une volonté politique, du capital politique et du temps. Le droit communautaire exige également la mise en œuvre d'une législation de « deuxième génération », telle que la transparence et les réformes judiciaires et fiscales « nécessaires pour achever et consolider les transitions démocratiques »(914). Les critères d'adhésion à l'OTAN impliquent moins d'acteurs et moins d'activités législatives, y facilitant l'adhésion. En outre, les candidats à l'OTAN après la guerre froide ont négocié des plans d'action individuels pour le Partenariat, à travers le Partenariat pour la paix, ce qui a facilité et favorisé sur les plans opérationnel et social leur entrée dans l'OTAN(915). En plus des 1 600 activités communes, les plans individuels comportent des recommandations spécifiques, comme le respect des conventions internationales en matière de droits humains, afin d'encadrer et de favoriser la culture démocratique, tout en encourageant le respect mutuel des alliés. Les candidats ont accès à de la formation, peuvent participer aux opérations militaires de l'alliance et à ses exercices/missions de recherche et de sauvetage, ainsi qu'à de la planification en cas de catastrophes et pour leur défense/sécurité. Le Collège de défense de l'OTAN à Rome a fait progresser la socialisation, la collaboration et le développement d'un esprit d'équipe en créant un climat de confiance aux niveaux

(912) La défense et la sécurité ne sont pas dans les champs de compétences considérées comme exclusives à l'U.E. La sécurité et la justice sont des compétences partagées. COMMISSION EUROPÉENNE, « What the European Commission Does? », 2019, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_en (5 mars 2019).

(913) H. WIARDA, « The Politics of European Enlargement: NATO, the EU and the New US-European Relationship », *World Affairs*, 2002, vol. 164, n° 4, pp. 178-197 et p. 180.

(914) *Ibid.*

(915) OTAN, « Partnership for Peace », 2020, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50349.htm (15 janvier 2021).

opérationnel et éducatif. L'esprit communautaire de l'OTAN, en tant qu'acteur militaire indépendant, est promu par la campagne médiatique publique « Nous sommes l'OTAN/We are NATO ».

II. – Conception institutionnelle de l'OTAN

Si les forces de l'OTAN sont un atout permanent pour son déploiement en cas de crise, les institutionnalistes rationnels soulignent que divers aspects de la conception du traité(916) sont importants pour faciliter la réactivité de l'OTAN. La souplesse et la discrétion dans l'interprétation des dispositions du traité permettent de gérer l'incertitude quant à l'état futur du monde ou au comportement futur des acteurs(917). La flexibilité invoquée par les procédures de révision et la possibilité d'ajouter des alliés aident à gérer ces incertitudes, tandis que la renonciation prévue avec un délai de préavis permet de préserver le « club » si un allié le quitte(918). Outre les dispositions relatives à la flexibilité, l'imprécision du langage traitant des capacités nationales et collectives permet une certaine discrétion dans son interprétation. L'article 4 permet la consultation lorsque les États sont confrontés à une menace, avant qu'elle ne dégénère en un appel à l'article 5. L'article 4 ouvre ainsi la porte à des options autres que la défense collective. En 2006, l'OTAN a convenu d'un critère de référence pour les budgets militaires de 2 % du P.I.B. de chaque État, mais des dissensions existent quant à son utilisation comme critère objectif et informatif pour déterminer les capacités de défense des alliés. En 2020, le club des 2 % de l'OTAN comprend les États-Unis, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Estonie, la Pologne, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la France et la Norvège(919). De plus, la prise de décision par consensus rend la dissidence coûteuse, diminuant la motivation des alliés moins bien dotés ou nouveaux de signaler publiquement leur dissidence. Les règles internes de l'OTAN facilitent donc sa capacité de réaction en incitant les alliés à ne pas exprimer ouvertement leur désaccord.

(916) Cette section et la suivante s'inspirent de A. L. KIMBALL, « Knocking NATO: Strategic and Institutional Challenges Risk the Future of Europe's Seven-Decade Long Cold Peace », *op. cit.*

(917) B. KOREMENOS, « When, What and Why Do States Choose to Delegate? », *Law and Contemporary Problems*, 2008, vol. 71, n° 1, pp. 151-192 ; B. KOREMENOS et A. NAU, « Exit, no Exit », *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2010, vol. 21, n° 1, pp. 81-119 ; A. L. KIMBALL, « Understanding the Legalization of Canadian-US Defence and Security Arrangements, 1955-2005 », *International Journal*, 2017, vol. 72, n° 3, pp. 1-21.

(918) B. KOREMENOS et A. NAU, « Exit, no exit », *op. cit.*

(919) OTAN, « Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020) », 2020, *Communiqué de presse PR/CP (2020)104*, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf (17 janvier 2021).

III. – L'OTAN en tant que fournisseur d'un bien public

L'OTAN offre un bien stratégique essentiel pour l'Europe, mais relie aussi efficacement le Canada et les États-Unis à celle-ci. De plus, la stabilité européenne est un bien public mondial, tout comme les opérations hors Europe, notamment la mission maritime antipiraterie au large de la Corne de l'Afrique. Cependant, l'OTAN ressemble davantage à un bien de club par la structure pratique de ses traités(920), les partenaires payant un « droit d'entrée ». Les propriétés associées au caractère public des biens (c'est-à-dire la non-rivalité des avantages, la non-exclusivité des non-payeurs) déterminent la façon dont les États mettent leurs efforts en commun. Les défaillances du marché résultent de l'incapacité des acteurs à exclure les resquilleurs en l'absence d'une autre institution capable de fournir les mêmes avantages(921). Les « biens de club » de la sécurité et de la défense collectives ne peuvent être exclus des alliés, afin que les engagements soient crédibles. Par exemple, les défenses stratégiques basées en Europe nécessitent un niveau minimal d'investissements et d'équipement pour être efficaces ; elles correspondent donc à un « schéma de seuil », transformant leur fourniture en un jeu d'assurance. Les systèmes de partage des coûts incitent les partenaires à contribuer(922), augmentant la crédibilité des engagements. En tant qu'institution, l'OTAN a développé des mécanismes distincts pour gérer les externalités de sécurité régionale, sous la forme d'acteurs délégués ayant des mandats et des pouvoirs de transmission d'informations au sein de la structure de formation de défense centralisée existante.

L'OTAN déploie un programme de coopération pour les biens de défense qui ne sont pas fournis dans le cadre de la défense collective. Tous les partenaires reçoivent certains avantages, mais le ratio d'exclusion est important ; par exemple, réduire l'extrémisme violent offre de plus grands avantages aux membres directement touchés, même si tous les membres bénéficient d'une réduction de l'insécurité. La confiance mutuelle est aussi nécessaire pour surmonter les incitations à protéger les informations classifiées, car le partage des

(920) T. SANDLER, *Global Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

(921) Les institutions fournissent des biens publics complémentaires, mais non substituables. La stabilité en matière de défense et de sécurité est une condition préalable à la réduction des risques d'investissement et aux offres d'adhésion à l'U.E. Voy. A. L. KIMBALL, « Managing Risks, Side Payments, and Multi-Institutional Enlargement: The Role of US Defence, Big Four Investment Agreements and Candidate Risks on NATO and EU Enlargement », *op. cit.*

(922) T. SANDLER, *Global Collective Action*, *op. cit.*, p. 64.

renseignements présente des risques stratégiques. A. L. Kimball a expliqué l'émergence et la structure des acteurs de la cyberdéfense et de la collecte de renseignements de l'OTAN, confirmant ainsi les affirmations institutionnalistes(923). L'OTAN utilise une structure de « cadre des pays commanditaires » pour surmonter les différences de capacité et de volonté de contribuer à gérer les menaces transnationales dont les effets sur les alliés sont inégaux. La structure flexible de l'accord permet l'adaptation et l'évolution à différents contextes stratégiques et aux incertitudes futures. L'OTAN étant une institution offrant des biens publics solides avec une capacité d'adaptation selon le contexte stratégique, la plupart des dirigeants politiques la critiquent rarement. Ainsi, lorsque Trump a soulevé des doutes quant à l'engagement américain lors de son entrée en fonction, l'OTAN a été secouée sur le plan interne(924). Depuis 2016, les relations entre les alliés sont plus tendues, en partie à cause des forces nationales au sein de certains alliés, mais aussi avec les pressions exercées par la Turquie sur la cohésion de l'alliance.

IV. – L'OTAN souffre-t-elle de mort cérébrale ? L'épreuve de la Turquie

« Ce qu'on est en train de vivre, c'est la mort cérébrale de l'OTAN », « [...] aucune coordination de la décision stratégique des États-Unis avec les partenaires de l'OTAN et nous assistons à une agression menée par un autre partenaire de l'OTAN, la Turquie, dans une zone où nos intérêts sont en jeu, sans coordination ».

Emmanuel Macron,
sur l'intervention militaire turque en Syrie,
novembre 2019

Macron utilise une rhétorique dramatique pour mettre en lumière des problèmes fondamentaux longtemps marginalisés au sein de l'alliance, la question du maintien de la Turquie dans le giron de l'alliance datant déjà depuis des années. Cette dernière est confrontée à des pressions régionales stratégiques liées en partie aux activités américaines dans son voisinage. Rappelons que la Turquie est tacitement « marginalisée » par l'approche frustrante de l'U.E. dans la négociation de son adhésion à cette dernière. En outre, la Turquie, l'un des grands contributeurs financiers au sein de l'OTAN, a augmenté ses contributions de 214 % au cours des vingt dernières années, en faisant le septième

(923) A. L. KIMBALL, « Knocking NATO: Strategic and Institutional Challenges Risk the Future of Europe's Seven-Decade Long Cold Peace », *op. cit.*

(924) *Ibid.*

contributeur⁽⁹²⁵⁾. La situation stratégique régionale de la Turquie est plus incertaine que celle de nombreux alliés, dont certains échouent à comprendre que cela crée des différences de perception de l'insécurité extérieure, différences qui sapent la cohésion de l'OTAN en cas d'un événement « digne » de l'article 5. C'est l'idée que Macron évoquait en 2019. Ironiquement, en août 2020, la France a envoyé une frégate et des avions de chasse pour soutenir les revendications grecques contre des actions turques nuisant à la liberté de navigation en mer Méditerranée⁽⁹²⁶⁾. L'achat par la Turquie de systèmes antiaériens russes en 2019 a créé des frictions au sein de l'alliance, culminant avec l'imposition de sanctions américaines en décembre 2020⁽⁹²⁷⁾. De plus, les activités américaines dans la région ont causé des externalités négatives à la Turquie, mais peu pour les autres alliés. Cependant, ces externalités auront aussi permis à la Turquie d'avancer les pions de sa politique étrangère, avec un engagement accru envers la Russie. Alors que le président Biden entre en fonction en janvier 2021, des questions subsistent sur la manière dont les États-Unis entendent réengager la Turquie dans l'alliance et en tant que partenaire stratégique régional, étant donné la complexité des intérêts, des investissements et des acteurs en matière de sécurité en jeu.

V. – L'OTAN en tant que partenaire multilatéral en Europe

L'OTAN considère l'Europe comme sa mission stratégique de défense et son terrain d'action, même si cet espace est partagé avec d'autres acteurs et est un environnement international libéral. Les conditions politiques, économiques et de défense dans lesquelles l'U.E. ou les Nations unies interviendraient pour protéger l'Europe sans les partenaires nord-américains ou l'OTAN témoigneraient d'un changement majeur dans les relations mondiales. En tant qu'acteur stratégique repoussant les limites géographiques de son institution, l'OTAN s'est élargie selon sa perception de la menace russe, comme l'affirme A. L. Kimball. Entre l'OTAN et l'U.E., l'alliance a toujours été la première à faire des offres d'adhésion à de nouveaux partenaires après la guerre froide, éliminant

(925) *Ibid.*

(926) B.B.C., « France Send Jets and Ships to Tense East Mediterranean », 13 août 2020, www.bbc.com/news/world-europe-53767792 (13 janvier 2020).

(927) A. MACIAS, « US Sanctions Turkey over Purchase of Russian S-400 Missile System », 2020, *C.N.N.*, www.cnn.com/2019/07/13/europe/turkey-russia-missiles-nato-analysis-intl/index.html (12 janvier 2020).

ainsi des enjeux stratégiques de sécurité pour les États se rapprochant d'une adhésion à l'U.E.(928). Il faut garder à l'esprit que les principaux biens de l'OTAN en matière de défense et de sécurité sont affectés par le secret, la confiance et un engagement crédible. Le partenariat qui en résulte se développe à travers une socialisation basée sur la culture militaire commune « Nous sommes l'OTAN »(929). Être nommé à la direction d'une mission ou au siège de l'OTAN est une affectation prestigieuse au sein des communautés de défense des États alliés. Ceux-ci vont sélectionner leurs meilleurs candidats en raison des attentes élevées de la communauté pour la qualification de ces postes.

Aucun autre acteur international ne maintient des forces de la même taille et du même calibre que celle de l'OTAN, surtout face à une crise urgente. Il va sans dire qu'avec la dissuasion nucléaire, la participation américaine est l'épine dorsale de la crédibilité de l'alliance, puisqu'elle assume toujours 22 % des dépenses militaires de l'alliance de manière unilatérale ; mais elle est suivie par le trio de l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, qui assument 36 % de ces dépenses ; le milieu du peloton (Italie, Canada, Espagne) assume 20 % et le 22 % restant est réparti entre 23 partenaires(930). Les biens essentiels que l'OTAN offre aux membres du club sont la défense et la sécurité collectives, puis le soutien à la démocratie et au libéralisme économique de façon secondaire. Comme l'OTAN a adapté ses concepts stratégiques après la guerre froide et les attentats du 11 septembre 2001, ses membres ont jugé que les crises hors zone affectant la stabilité régionale pouvaient nécessiter une intervention de l'alliance, surtout après l'échec d'autres institutions internationales à résoudre ou à gérer ces problèmes.

Malgré le caractère unique de l'OTAN, son charisme et son rôle névralgique pour fournir de l'information de sécurité et de défense(931), deux considérations stratégiques façonnent la collaboration de l'OTAN dans une action multilatérale avec l'U.E.

– *Considération 1* : Plusieurs États peuvent utiliser la distraction mondiale que représentent les élections américaines et la pandémie pour faire valoir leurs revendications, comme en témoigne le conflit au

(928) A. L. KIMBALL, « Managing Risks, Side Payments, and Multi-Institutional Enlargement: The Role of US Defence, Big Four Investment Agreements and Candidate Risks on NATO and EU Enlargement », *op. cit.*

(929) T. FLOCKHART, « NATO and the (Re-)Constitution of Roles: “Self”, “We” and “Other”? », *Danish Institute for International Studies*, 2010, www.jstor.org/stable/resrep13413 (19 janvier 2021).

(930) Voy. tableaux 1 et 2 dans A. L. KIMBALL, « Knocking NATO: Strategic and Institutional Challenges Risk the Future of Europe's Seven-Decade Long Cold Peace », *op. cit.*

(931) Inspiré par R. CHARLES.

Haut-Karabakh entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Une Russie en déclin et insatisfaite du *statu quo* territorial pousse ce conflit à s'étendre à l'intérieur des frontières de deux États que ni l'OTAN, ni l'U.E. n'ont le mandat de protéger. Les conflits gelés russes en Ossétie du Sud, en Géorgie et en Ukraine entrent également en jeu. Les ressources de l'OTAN servent d'abord à protéger les membres du club et les partenaires sous la pression d'insécurité territoriale, à travers l'opération Enhanced Forward Presence. Cette mission de réassurance et de dissuasion permet aussi de renforcer l'engagement des États-Unis et du Canada envers l'Europe : des troupes américaines sont déployées à la frontière entre la Lituanie et la Pologne (le « *Suwalki Gap* »), donc en première ligne en cas d'une action russe susceptible de déclencher l'article 5 ; et le Canada offre une contribution militaire surdimensionnée par rapport aux autres alliés(932).

– *Considération 2* : L'OTAN, en tant qu'organisation, permettrait-elle que ses ressources soient contrôlées et allouées par un autre acteur ? Tout multilatéralisme poursuivi par l'institution préserverait sa structure de commandement et de contrôle existante (SACEUR) concernant les décisions de déploiement de forces ou de contre-réaction. Avec de multiples préoccupations stratégiques à l'ordre du jour de chacun des alliés, en fonction de leur situation géographique, la transition américaine vers un nouveau leadership aura des conséquences sur l'engagement de l'OTAN. Les investissements américains en matière de défense qui garantissent la crédibilité de leurs engagements dans le cadre de l'OTAN limitent à la fois la capacité et la volonté de certains alliés de s'écarter des positions américaines(933). Les appels au multilatéralisme et l'identité des acteurs qui interviennent dépendent donc de la configuration des intérêts des grandes puissances et des puissances régionales en jeu, quel que soit l'événement de crise en cause.

VI. – Futur des relations entre l'OTAN et l'U.E.

L'U.E. est un partenaire extérieur essentiel de l'OTAN. Les deux institutions ont un *membership* qui se chevauche largement et les forces de ces membres communs restent les mêmes en plus d'être financées par un même ensemble de contribuables nationaux. Bien que l'OTAN

(932) A. L. KIMBALL, « Knocking NATO: Strategic and Institutional Challenges Risk the Future of Europe's Seven-Decade Long Cold Peace », *op. cit.*

(933) A. L. KIMBALL, « Managing Risks, Side Payments, and Multi-Institutional Enlargement: The Role of US Defence, Big Four Investment Agreements and Candidate Risks on NATO and EU Enlargement », *op. cit.*

et l'U.E. aient des mécanismes de coopération détaillés, ceux-ci n'ont pas toujours fonctionné aussi bien qu'espéré. Néanmoins, l'expertise et les capacités de crise développées pour l'U.E. sont utilisées dans les missions de l'OTAN et *vice versa*, bien que la transmission d'information reste hiérarchisée. Vingt-quatre membres ont des intérêts communs et un sous-ensemble de partenaires travaillent côte à côte dans diverses opérations de l'OTAN.

Les deux institutions ont tiré des leçons similaires de leur passé et sont confrontées à un ensemble de problèmes communs pour l'avenir. Il sera essentiel de renforcer la complémentarité entre l'OTAN et l'U.E. si les alliés veulent adopter une approche globale et rentable de la sécurité lorsque les deux parties sont impliquées dans une mission de stabilisation. Une meilleure coopération sera utile pour faire face aux menaces non conventionnelles telles que le terrorisme, les cyberattaques ou les vulnérabilités énergétiques. L'U.E. dispose d'une expertise plus pertinente que l'OTAN pour contrer les aspects non militaires de ces dangers, même si la frontière entre les menaces militaires et non militaires est de plus en plus floue. Néanmoins, une complémentarité totale est possible, si les membres de l'OTAN non membres de l'U.E. et les membres de l'U.E. non membres de l'OTAN bénéficient du même degré de transparence et de participation lors de la conduite d'activités conjointes, degré qui reste limité pour le moment par des accords de partage d'informations avec les cercles de transmission internes et externes.

Comme le conclut A. L. Kimball, « malgré les différences entre l'OTAN et l'U.E. en matière de mandats institutionnels (à savoir la défense collective versus l'intégration économique) et de perception de leurs zones d'action respectives – c'est-à-dire que l'OTAN s'engage dans la guerre, tandis que l'U.E. gère les crises⁽⁹³⁴⁾ – il existe une coopération entre elles en matière de cybersécurité et de gestion des menaces hybrides »⁽⁹³⁵⁾. La dynamique intereuropéenne devrait rapprocher la France et l'Allemagne après la sortie du Royaume-Uni de l'U.E. Mais « il sera difficile à court et moyen terme d'empêcher que les querelles provoquées par le Brexit ne débordent sur l'OTAN, ce qui risque de diminuer encore la solidarité et la crédibilité de l'alliance »⁽⁹³⁶⁾.

(934) M. SMITH et G. TIMMINS, « The EU, NATO and the Extension of Institutional Order in Europe », *op. cit.*, p. 85.

(935) A. VON VOSS et T. SCHÜTZ, « The UK's Potential Role in Enabling EU-NATO Cooperation after Brexit », Berlin, International Institute for Strategic Studies, 2018.

(936) B. MARTILL et M. SUS, « Post-Brexit EU/UK Security Cooperation: NATO, CDSP+, or "French Connection"? », *op. cit.*, p. 857.

En 2020, un groupe d'experts dirigé par Madeleine Albright, ancienne secrétaire d'État américaine, a rédigé un rapport de recommandations⁽⁹³⁷⁾ pour le futur concept stratégique de l'OTAN, l'alliance utilisant toujours celui de 2010⁽⁹³⁸⁾. Tout d'abord, ils recommandent un concept 2021 reconnaissant que le traité de Lisbonne de l'U.E. est conçu, entre autres, pour renforcer les capacités militaires et les structures de commandement de l'Europe. Les alliés devraient se féliciter de cette évolution et l'intégrer au concept stratégique s'ils souhaitent que l'OTAN mette en place un partenariat véritablement global avec l'U.E., rentable et fondé sur le principe de réciprocité pour l'ensemble des activités mutuelles des deux institutions. Ils ont également recommandé que les dirigeants de l'OTAN évitent le piège de classer les menaces et les responsabilités comme étant distinctement « militaires » ou « non militaires ». Au contraire, ils doivent considérer ces questions comme évoluant dans un continuum. De nombreuses situations nécessiteront une réponse à la fois coercitive et non coercitive ; l'OTAN, l'U.E. et d'autres devraient mettre à contribution les capacités apportant la plus grande valeur ajoutée dans la recherche d'une solution. En conséquence, les dirigeants de l'OTAN et de l'U.E. devraient convenir d'un plan pour une participation conjointe régulière aux réunions, des communications plus complètes entre les états-majors militaires et une coordination plus étendue pour la gestion des crises, l'évaluation des menaces et le partage des ressources. Sur le plan institutionnel, ces activités ne correspondent à aucun mécanisme formel ou permanent soutenant le souhait de chaque institution de conserver son autonomie. Enfin, le rapport d'experts exhorte les dirigeants de l'OTAN et de l'U.E. à faire tout leur possible pour éviter que des désaccords n'empêchent une coopération efficace entre les deux organisations. Cependant, la frilosité des dirigeants européens à toute implication américaine dans les affaires « européennes » s'avère un obstacle à cet égard.

Les recommandations sont claires : continuer sur la voie de la collaboration, améliorer le partage d'information et renforcer la coordination. Cependant, la probabilité reste faible d'une collaboration formelle explicite entre les institutions à court ou moyen terme. Au mieux, l'OTAN et l'U.E. seront des acteurs complémentaires travaillant

(937) OTAN, *OTAN 2020 : Une sécurité assurée ; un engagement dynamique. Analyse et recommandations du groupe d'experts pour un nouveau concept stratégique de l'OTAN*, 2020, www.nato.int/strategic-concept/expertsreport_fr.pdf (12 janvier 2020).

(938) OTAN, « Le concept stratégique de l'OTAN », 2010, www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/pdf_publications/20120203_strategic-concept-2010-fr.pdf (14 janvier 2021).

côte à côte sur un pied d'égalité dans certaines crises, mais la réaction en cas de conflit (contrainte et dissuasion) sera déléguée à l'OTAN, tandis que l'U.E. se spécialisera dans la prévention ou la surveillance postconflit et les activités connexes, dynamique qu'on a pu constater dans les Balkans.

Conclusion

Le rôle de l'OTAN en tant que fournisseur central de défense et de sécurité collectives n'est pas menacé par le développement d'une capacité de défense indépendante de l'U.E., ses capacités et ses talents étant avérés. Mais des incertitudes surgissent au sein de l'OTAN pour la cohésion de l'alliance alors que les partenaires européens doivent s'adapter aux nouvelles exigences de défense entraînées par une Russie belliqueuse. En outre, l'entrée en fonction d'une nouvelle administration américaine, combinée au mécontentement européen persistant à propos du Brexit, pourrait compliquer le prochain cycle de négociations pour les accords de partage du fardeau de l'OTAN. L'Allemagne et la France pourraient faire pression avec d'autres partenaires de l'U.E. pour que le Royaume-Uni assume une plus grande part du fardeau de l'OTAN, surtout que le camp du « *Leave* » lors du référendum du Brexit a mis de l'avant l'implication britannique dans l'OTAN en opposition à l'implication dans l'U.E. Les prochaines années pourraient donc voir un déplacement des investissements britanniques. Les sources d'incertitudes stratégiques sont différentes selon les régions géographiques : les partenaires du Sud sont confrontés aux insécurités liées aux migrations et aux instabilités du Moyen-Orient, tandis que les partenaires du Nord sont confrontés aux menaces liées au comportement russe. Étant donné la variété des menaces auxquelles les deux organisations sont confrontées, les futures spécialisations des tâches de défense de l'U.E. devraient accroître les investissements dans les réponses non militaires aux scénarios de menace afin d'équilibrer la complémentarité des institutions, ainsi que de répartir différemment les futures contributions à la défense.

Néanmoins, l'OTAN et l'U.E. resteront des acteurs distincts et complémentaires à court et moyen termes. Les considérations de défense et de sécurité obligeront les institutions à collaborer dans la gestion de certaines menaces, mais toute collaboration entre les institutions dépendra des partenaires confrontés à une menace donnée et de la source de cette menace. Une crise liera

avec parcimonie les deux institutions pour un mandat fixe, à moins que les sources de menace ne soient considérées comme trop lointaines ou très asymétriques par rapport aux capacités respectives des deux institutions.

23 – QUEL AVENIR POUR LE MULTILATÉRALISME, L'UNION EUROPÉENNE ET LA DIPLOMATIE DES SOMMETS FACE AUX ENJEUX DE SÉCURITÉ ?

Chantal Lavallée

Professeure adjointe en études internationales et directrice adjointe
du Centre sur la gouvernance sécuritaire et de crise (CRITIC)
au Collège militaire royal de Saint-Jean.

Introduction

Un an après les premières éclosions, la pandémie de COVID-19 fait toujours rage. L'heure est donc à une réflexion prudente sur les leçons à tirer de sa gestion. Force est de constater que les réponses nationales désordonnées dans un premier temps ont mis le multilatéralisme à rude épreuve, soulevant plusieurs questions sur la relance de la diplomatie dans l'ère post-COVID. Il apparaît plus que jamais nécessaire de redéfinir la diplomatie vers plus d'ouverture, de transparence, d'inclusion et de flexibilité. Dans cette perspective, la multiplication des grandes conférences mondiales des Nations unies témoigne déjà, depuis la fin de la guerre froide, d'une volonté « d'adaptation aux mutations profondes de la scène internationale, proclamant la nécessité d'une démocratisation dans la gestion de la politique mondiale avec l'intégration d'une multiplicité d'acteurs, étatiques ou non »(939). Paradoxalement, la diplomatie des sommets entre chefs d'État ou de gouvernement perdure sous différentes formes « aux allures de directoire informel des puissances »(940).

Pour certains, cette diplomatie de « clubs fermés » ne correspond pas au multilatéralisme parce qu'elle est « excluante » et élitiste(941). Pour d'autres, tant la diplomatie des conférences mondiales que celle en groupes restreints sont des « acteurs majeurs du multilatéralisme » qui reflètent « la dimension globale du

(939) C. TENENBAUM, « Une diplomatie globale : conférences et sommets mondiaux », in B. BADIE et G. DEVIN (dir.), *Le multilatéralisme : nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007, p. 75.

(940) *Ibid.*

(941) « La diplomatie des sommets a démontré l'archaïsme du souverainisme », *Le Monde*, 23 avril 2009.

multilatéralisme » et témoignent « d'une volonté politique de se saisir d'une problématique spécifique aux dimensions globales »(942). La critique à l'endroit de la diplomatie des sommets, vestige du « système des concerts », reste d'actualité. Par contre, la pratique qu'en fait l'Union européenne (U.E.) constitue un cas de figure intéressant en faveur du multilatéralisme. Il est dès lors pertinent de se questionner sur ce que nous révèle l'expérience européenne de la diplomatie des sommets pour mieux cerner le potentiel d'une telle pratique et sa pertinence pour l'avenir du multilatéralisme.

Dans ce chapitre, nous démontrons comment l'U.E., grâce à la diplomatie des sommets, sert de catalyseur dans le renforcement de la réponse multilatérale face aux enjeux mondiaux, comme la pandémie de COVID-19, tant à l'échelle régionale qu'à l'échelle internationale. Cette diplomatie devient en effet un levier pour l'action multilatérale de l'U.E. D'abord, elle constitue un mode de fonctionnement, stimulant la dynamique fédératrice au sein de l'U.E. avec une coordination accrue entre les États membres. Ensuite, elle est un outil de coopération, permettant à l'U.E. de renforcer ses partenariats bilatéraux et interrégionaux jusqu'au plus haut niveau. Enfin, la diplomatie des sommets devient un moyen d'influence qui permet à l'U.E. d'exploiter sa position singulière sur la scène internationale.

I. – Diplomatie des sommets : un mode de fonctionnement

La diplomatie des sommets, héritage du « Concert de l'Europe » du XIX^e siècle, fut longtemps privilégiée par les grandes puissances « victorieuses » pour négocier des traités de paix, puis comme instrument clé dans la gestion de crises avant de devenir « une méthode de travail diplomatique »(943). Elle a l'avantage d'être une « diplomatie personnelle », permettant une rencontre face à face entre les chefs d'État ou de gouvernement, informelle et directe sans l'intermédiaire de leurs diplomates, au nom de leur légitimité démocratique et leur mandat

(942) C. TENENBAUM, « Une diplomatie globale : conférences et sommets mondiaux », *op. cit.*, pp. 76-77.

(943) C. LECHERY, « Diplomatie de clubs et de groupes », in T. BALZACQ *e.a.* (dir.), *Manuel de diplomatie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, p. 76.

électoral(944). La diplomatie des sommets, souvent *ad hoc*, a connu un renouveau avec le développement des organisations régionales depuis 1945, comme en témoigne l'expérience de l'U.E.(945).

Cette diplomatie est un aspect structurant du système politique de l'U.E. Elle prend forme au sein du Conseil européen, composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, de son président et du président de la Commission européenne. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après haut représentant) participe également aux réunions selon l'ordre du jour. L'inclusion du président de la Commission européenne et du haut représentant contribue à renforcer la coordination tant interne qu'externe de l'U.E. Dans ce système diplomatique, qualifié d'« hybride », le président du Conseil européen, le président de la Commission européenne et le haut représentant représentent et s'expriment au nom de l'U.E. sur la scène internationale, chacun dans leur domaine d'action respectif(946).

Sans être un organe décisionnel à proprement parler, car il n'adopte pas d'actes législatifs, le Conseil européen constitue le plus haut niveau d'action, d'influence et de coordination. Il donne l'impulsion politique avec la définition d'un programme d'action, précisant les orientations et les priorités de l'U.E. Il renforce la dimension démocratique de l'action de l'U.E. dans la mesure où les chefs d'État ou de gouvernement, élus directement par les citoyens, engagent leur responsabilité politique personnelle sur les positions prises, touchant souvent plusieurs domaines d'action. Par exemple, à l'issue du sommet de juillet 2020 sur l'adoption du plan de relance pour faire face à la pandémie de COVID-19, certains ont souligné que la chancelière allemande Merkel (en fin de mandat), qui présidait le sommet, et le président français Macron, « qui en avait fait son cheval de bataille, ne pouvaient se permettre de quitter le sommet sur un constat d'échec »(947). En outre, le sommet de l'U.E. de juillet 2020 a permis de trouver un compromis après des mois de désaccords entre les représentants étatiques sur les mesures à prendre face à la pandémie et ses effets.

(944) D. HASTINGS DUN et R. LOCK-PULLAN, « Diplomatic Summitry », in C. M. CONSTANTINOU *e.a.* (dir.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, Londres, SAGE, 2016, p. 236.

(945) *Ibid.*, p. 235.

(946) M. SMITH, « European Union Diplomacy », in C. M. CONSTANTINOU *e.a.* (dir.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, *op. cit.*, pp. 309 et 311.

(947) C. RIOUX, « Entente historique ou accord bancal ? », *Le Devoir*, 25 juillet 2020.

Attestant la centralité du Conseil européen(948), l'activité européenne est désormais rythmée par ses réunions régulières, appelées « sommets de l'U.E. » ou « sommets européens ». Pourtant, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres n'ont pas été inclus dans la structure politique initiale de la Communauté européenne. S'ils se rencontrent de manière informelle au moment de négocier les traités (CECA, C.E.E.), l'idée même d'un sommet européen inquiète, surtout les petits pays membres. Ils craignent la domination d'un concert des puissances, surtout à partir de 1961 alors qu'à l'initiative du président français Charles de Gaulle, face à l'essor des institutions supranationales, les chefs d'État ou de gouvernement commencent à se réunir de manière informelle. Lors du sommet de Paris en décembre 1974, le président français Valéry Giscard d'Estaing s'interroge sur la formule *ad hoc* très irrégulière, surtout dans un contexte de grands bouleversements géopolitiques qui requiert une plus grande concertation des États membres. Avec le soutien de ses homologues européens, il déclare lors de la conférence de presse à l'issue de la rencontre que ce fut le dernier sommet européen et le premier Conseil européen(949). Si le format reste le même, la création du Conseil européen confirme une volonté des chefs d'État ou de gouvernement de prendre une part active dans la construction européenne et de traiter de sujets ayant une dimension globale.

Dès lors, un lent processus s'amorce vers l'institutionnalisation du Conseil européen. Il se traduit d'abord par des rencontres régulières, passant de 2 à au moins 4 réunions par année ou plus si nécessaire, comme pendant la crise économique de 2008, des migrants en 2015 et la pandémie de COVID-19. Longtemps itinérantes dans différentes villes européennes, ces réunions s'installent à Bruxelles en 2003. Depuis 2017, elles ont lieu dans le bâtiment Europa qui fut construit à cette fin et abrite aussi le siège du Conseil de l'U.E., où les ministres des États membres se rencontrent selon différentes formations. Sans assise juridique jusqu'à l'Acte unique européen en 1987, le rôle du Conseil européen est par la suite formalisé d'un traité à l'autre jusqu'à devenir une institution à part entière avec le traité de Lisbonne en 2009. Il est alors doté d'une présidence permanente qui assure le suivi entre les sommets et leur préparation. Une institutionnalisation qui

(948) M. TELÓ, « Assessing Origins, Developments and International Relevance of the European Council », *European Review of International Studies*, 2015, vol. 2, n° 2, pp. 40-65.

(949) *Ibid.*, p. 52.

fait dire à certains que le Conseil européen, sans être un modèle, peut certainement servir de référence vers « l'approfondissement du multilatéralisme »(950).

Au sein ou plutôt à la marge du cadre institutionnel de l'U.E., certains parlent d'un nouveau gouvernement européen, celui du « gouvernement de la zone euro », avec comme « pivot central » l'Eurogroupe, dont le traité de Lisbonne a reconnu le caractère informel (condition à sa création en 1997(951)). Regroupant les ministres des Finances des États membres de la zone euro, il « aura constitué la cellule politique principale où se sont forgées les réponses à la crise [des dettes souveraines en 2010] – aidé dans les moments les plus graves par la création en 2008 d'une nouvelle strate du gouvernement de l'euro, celle des "Sommet de la zone euro" réunissant les chefs d'État et de gouvernement accompagnés des présidents de la Commission et de la [Banque centrale européenne] BCE »(952). L'Eurogroupe veille à la coordination des politiques économiques au sein de la zone euro. Il est assisté par le groupe de travail Eurogroupe, comprenant des hauts fonctionnaires des finances des États membres, de la Commission européenne et de la B.C.E., et est décrit, par certains, comme la « plaque tournante de ce nouveau directoire européen »(953). L'Eurogroupe contribue aussi avec le président du sommet de la zone euro, élu pour deux ans et demi, et le président de la Commission européenne à la préparation et au suivi des sommets qui donnent les orientations stratégiques à la zone euro(954).

Le premier sommet de la zone euro a eu lieu de façon *ad hoc* en 2008 pour faire face à la crise économique. En raison de l'urgence de concertation pour gérer les effets de la crise, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire a institutionnalisé en 2013 le gouvernement de la zone euro, « en consacrant l'existence d'un niveau politique, avec les "Sommet de la zone euro" à 19 chefs d'État et de gouvernement »(955). Au moins deux sommets se tiennent chaque année à Bruxelles, normalement à la suite des réunions du Conseil européen (sommets de l'U.E.)(956).

(950) *Ibid.*, p. 63.

(951) G. SACRISTE et A. VAUCHEZ, « L'euro-isation de l'Europe », *Revue de l'OFCE*, 2019, vol. 164, n° 4, pp. 5-46.

(952) *Ibid.*, p. 17.

(953) *Ibid.*

(954) CONSEIL DE L'U.E., *Modalités d'organisation des travaux des sommets de la zone euro*, Luxembourg, Office des publications de l'U.E., mars 2013, p. 7.

(955) G. SACRISTE et A. VAUCHEZ, « L'euro-isation de l'Europe », *op. cit.*, p. 21.

(956) CONSEIL DE L'U.E., *Modalités d'organisation des travaux des sommets de la zone euro*, *op. cit.*

Les questions liées à la zone euro, touchant tous les États membres de l'U.E., sont également abordées lors des sommets de l'U.E.(957). L'institutionnalisation des sommets de la zone euro et leur coordination avec les sommets de l'U.E. contribuent à l'approfondissement du multilatéralisme au sein de l'U.E.

Lorsque la COVID-19 a commencé à se propager en Europe, les premières réponses furent nationales et désorganisées, comme partout dans le monde. Toutefois, plusieurs observateurs, y voyant l'échec de l'U.E., ont vite rédigé la chronique d'une mort annoncée(958). La Commission européenne qui détient la capacité d'initiative dans de nombreux secteurs n'a dans celui de la santé, largement dans les mains des États membres, qu'une capacité d'action très limitée. Elle a encouragé la concertation et la coopération entre les États membres dans les mesures de restrictions prises et a proposé une série d'initiatives économiques touchant ses compétences, mais l'impulsion politique pour une réponse coordonnée à la crise de COVID-19 est venue du Conseil européen(959). À partir de la mi-mars 2020, d'un sommet à l'autre, il a mandaté la Commission européenne de proposer un plan de relance économique et l'Eurogroupe de faire des propositions complémentaires pour atténuer les effets économiques de la pandémie. Après des mois de désaccords politiques entre les États membres sur le plan de la Commission et les mesures à prendre pour faire face à la crise, le Conseil européen est parvenu à trouver un compromis. Lors du sommet de l'U.E. de juillet 2020, au terme de négociations longues et difficiles, le Conseil européen a accepté un accord ambitieux pour un plan de relance économique, qualifié d'« historique », car il permet des avancées institutionnelles importantes. Il accorde à la Commission européenne d'emprunter sur les marchés pour soutenir les États membres en difficulté, et ce, malgré des divergences de vues qui demeurent sur la finalité de l'intégration économique(960). Le Conseil européen a ainsi permis un déblocage sur l'accord, mobilisant des moyens au-delà de ceux existant au sein de l'U.E., qui fut formellement adopté par le Parlement européen et le Conseil de l'U.E.

(957) CONSEIL EUROPÉEN, « Sommet de la zone euro », www.consilium.europa.eu/fr/european-council/euro-summit/.

(958) C. RIOUX, « À quoi sert l'Union européenne par rapport à la crise ? », *Le Devoir*, 4 avril 2020, B8.

(959) C. LAVALLÉE, « The European Union's Two-Fold Multilateralism in Crisis Mode: Towards a Global Response to COVID-19 », 12 février 2021, *International Journal* (en ligne).

(960) M. KHAN *e.a.*, « Despite Historic EU Deal, Deep Rifts Remain », *Financial Times*, 22 juillet 2020.

en février 2021, mais que les États membres doivent à présent ratifier(961). Un moment fort dans la vie politique européenne qui rappelle le rôle essentiel de la diplomatie des sommets dans le bon fonctionnement de l'U.E., surtout en temps de crise.

II. – Diplomatie des sommets : un outil de coopération

La diplomatie des sommets au sein de l'U.E. est aussi un outil de coopération avec les partenaires de l'U.E. pour assurer le dialogue politique, renouveler et faire le suivi des engagements pris, construire la confiance et coordonner les positions. L'activité internationale de l'U.E. est ainsi rythmée par des sommets sous différentes formes. Cette diplomatie est un outil important dans le cadre des discussions sur la candidature à l'adhésion et de l'ouverture des négociations avec de nouveaux pays comme ceux des Balkans occidentaux. Malgré la pandémie de COVID-19, un sommet entre l'U.E. et les Balkans occidentaux s'est tenu en vidéoconférence le 6 mai 2020, présidé par le président du Conseil européen Charles Michel et réunissant les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'U.E. ainsi que la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, la présidence croate du Conseil de l'U.E., le haut représentant Josep Borrell, le président du Parlement européen David Sassoli, et les dirigeants des pays des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro, République de Macédoine du Nord et le Kosovo(962)).

L'U.E. privilégie aussi la diplomatie des sommets pour consolider ses partenariats stratégiques avec des sommets réguliers bilatéraux prévus dans les accords afin d'assurer le dialogue politique entre les représentants de l'U.E. (présidents du Conseil européen et de la Commission européenne) et les chefs d'État ou de gouvernement des partenaires comme les États-Unis, le Canada, la Chine, l'Inde et la Russie. Par contre, le Conseil de l'U.E. a suspendu les sommets avec la Russie depuis l'annexion illégale de la Crimée en 2014 en guise de sanction diplomatique. La tenue ou non de sommets devient alors pour l'U.E. un outil de sanction qui marque une rupture de dialogue.

(961) A.F.P., « Plan de relance : l'U.E. demande aux États d'accélérer leur ratification », 12 février 2021, *L'Express*, en ligne : www.lexpress.fr/actualites/1/monde/plan-de-relance-l-ue-demande-aux-etats-d-accelerer-leur-ratification_2144761.html.

(962) CONSEIL EUROPÉEN, « Sommet U.E.-Balkans occidentaux de Zagreb, 6 mai 2020 », Sommet international, 6 mai 2020, www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2020/05/06/.

L'U.E. s'appuie aussi sur la diplomatie des sommets pour renforcer ses partenariats régionaux comme avec les pays de la Politique européenne de voisinage qui comprend deux dimensions : l'Union pour la Méditerranée dotée d'une structure politique propre fonctionnant en coprésidence, où se réunissent les hauts fonctionnaires ; et le Partenariat oriental qui, lui, repose sur des sommets tous les deux ans, où les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'U.E. et des pays partenaires, accompagnés de représentants du Parlement européen, de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure, définissent les orientations politiques(963). Dans le cadre du partenariat avec l'Afrique, des sommets auxquels participent les chefs d'État ou de gouvernement de l'U.E. et de l'Union africaine (U.A.) ont lieu environ tous les trois ans afin de définir les orientations politiques de leur coopération et faire le suivi(964), ce qui n'empêche pas la tenue de sommets *ad hoc* sur des thèmes spécifiques, comme lors du sommet de La Valette sur la migration en 2015 dans le but de faire face aux crises(965), ou des sommets avec d'autres cadres de coopération régionale tels qu'avec les pays du G5 Sahel (Mali, Niger, Tchad, Mauritanie, Burkina Faso). D'ailleurs, la tendance à la tenue de sommets réguliers dans l'approche interrégionale de l'U.E. se confirme, comme en témoigne l'approfondissement de la coopération avec la Ligue des États arabes (LEA) qui est marqué par la tenue du premier sommet en 2019 en Égypte (le prochain devant avoir lieu à Bruxelles en 2022) entre les dirigeants des États des deux organisations en plus du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et de la haute représentante(966). De même, l'U.E. entend développer un partenariat stratégique avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE, mieux connu par l'acronyme anglais ASEAN) grâce à l'organisation de sommets réguliers entre chefs d'État ou de gouvernement(967). L'Union européenne ambitionne éga-

(963) K. JONGBERG *e.a.*, *La politique européenne de voisinage*, Fiche thématique sur l'Union européenne, janvier 2021, www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/170/la-politique-europeenne-de-voisinage.

(964) Union africaine et Union européenne, *Le partenariat et la stratégie commune Afrique-U.E.*, <https://africa-eu-partnership.org/fr/propos/le-partenariat-et-la-strategie-commune-afrique-ue>.

(965) CONSEIL EUROPÉEN, « Sommet de La Valette sur la migration, 11-12 novembre 2015 », Sommet international, www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2015/11/11-12/.

(966) CONSEIL EUROPÉEN, « Sommet U.E.-Ligue des États arabes, Charm el-Cheikh, Égypte, 24-25 février 2019 », Sommet international, www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2019/02/24-25/.

(967) SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE, *EU and ASEAN Elevate Relations to a Strategic Partnership*, 1^{er} décembre 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89672/eu-and-asean-elevate-relations-strategic-partnership_fr.

lement de renforcer le multilatéralisme à l'échelle internationale avec l'instauration de rencontres régulières des dirigeants dans le cadre de « sommets U.E.-O.N.U. » susceptibles de faciliter le développement de stratégies et de politiques en faveur du multilatéralisme(968).

Dans ces cadres de coopération à géométrie variable, la diplomatie des sommets a permis à l'U.E. de coordonner, d'une part, de façon ciblée la réponse régionale à la COVID-19 avec les pays des Balkans et l'Ukraine(969), et, d'autre part, la réponse internationale. Lors du sommet virtuel U.E.-Canada, en octobre 2020, le président du Conseil européen Charles Michel et la présidente de la Commission Ursula von der Leyen avec le premier ministre canadien Justin Trudeau ont réitéré leur engagement dans le multilatéralisme en soutenant les enceintes internationales comme l'O.N.U., mais aussi une action coordonnée au sein du Groupe des 7 (G7) et du Groupe des 20 (G20) auxquels le Canada et l'U.E. participent(970). D'ailleurs, lors du sommet virtuel U.E.-G5 Sahel, en novembre 2020, coprésidé par le président du Conseil européen et le président du G5 Sahel avec la participation du secrétaire général des Nations unies et le président de la Commission de l'U.A., la réponse internationale à la pandémie de COVID-19 – notamment l'initiative en faveur de l'allègement de la dette des pays africains, soutenue par l'U.E. particulièrement au sein du G7 et du G20 – fut largement discutée, en espérant que l'U.E. pourra y jouer de son influence(971).

III. – Diplomatie des sommets : un moyen d'influence

La diplomatie des sommets sert en effet de moyen d'influence pour l'U.E., agissant comme une « coalition constructive » de 27 États membres lorsqu'elle s'exprime d'une seule voix dans les enceintes

(968) COMMISSION EUROPÉENNE ET HAUT REPRÉSENTANT, « Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil relative au renforcement de la contribution de l'U.E. à un multilatéralisme fondé sur des règles », JOIN(2021) 3 final, Bruxelles, 17 février 2021, p. 18.

(969) CONSEIL EUROPÉEN, « Sommet U.E.-Ukraine, 6 octobre 2020 », Sommet international, 6 octobre 2020, www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2020/10/06/.

(970) CONSEIL EUROPÉEN, « Communiqué conjoint : réunion virtuelle entre les dirigeants de l'Union européenne et du Canada », Communiqué de presse, 29 octobre 2020, www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/10/29/joint-press-release-eu-canada-leaders-virtual-meeting/.

(971) CONSEIL EUROPÉEN, « Communiqué de presse du président Charles Michel sur la vidéo-conférence à haut niveau avec le G5 Sahel », Communiqué de presse, 30 novembre 2020, www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/11/30/press-release-by-president-charles-michel-on-the-high-level-video-conference-with-the-g5-sahel/.

internationales(972). C'est notamment ce que la présidente de la Commission européenne et le haut représentant réitèrent dans leur communication conjointe de février 2021, portant sur le renforcement de la contribution de l'U.E. au multilatéralisme. Ils encouragent à mieux « exploiter la puissance collective de l'U.E. » et à consolider « son rôle et son influence dans les enceintes multilatérales informelles telles que le G20 et le G7 »(973). Ils rappellent ainsi l'importance de la participation de l'U.E. au sommet du G7 et du G20 en faveur du multilatéralisme, notamment pour assurer une réponse globale à la pandémie de COVID-19(974).

L'U.E., représentée par les présidents de la Commission européenne et du Conseil européen, participe aux côtés de chefs d'État ou de gouvernement au sommet du G7 depuis 1977 et du G20 depuis 1999. Elle est devenue l'exception à la règle de ces clubs d'États et fait office de précurseur dans une diplomatie postmoderne en quête d'ouverture et d'inclusion. Si le G7 réunit exclusivement les grandes puissances économiques, le G20 confirme une volonté de représentation, en associant des économies émergentes à la coordination politique économique mondiale, mais les deux groupes n'en demeurent pas moins représentatifs de cette « diplomatie de club »(975). Seule particularité, l'U.E. en fait partie, en raison de sa puissance économique incontournable, à part entière au G20, mais comme « membre non énuméré »(976) du G7. Le G7, qui ne repose pourtant sur aucun texte juridique contraignant, ne dispose d'aucun budget ni de structure administrative, semble néanmoins avoir pour règle implicite de ne compter que les États ayant un droit de vote(977). La participation grandissante de l'U.E. aux discussions politiques et aux réunions de travail, voire la reconnaissance accrue de la contribution de la Commission européenne au sein du G7 au fil du temps, est notoire. Selon certains, elle est attribuable à son expertise dans des domaines clés (commerce, environnement

(972) F. PETITEVILLE et D. PLACIDI-FROT, « La diplomatie multilatérale », in T. BALZACQ *e.a.* (dir.), *Manuel de diplomatie, op. cit.*, p. 55.

(973) COMMISSION EUROPÉENNE ET HAUT REPRÉSENTANT, « Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil relative au renforcement de la contribution de l'U.E. à un multilatéralisme fondé sur des règles », *op. cit.*, p. 17.

(974) COMMISSION EUROPÉENNE ET HAUT REPRÉSENTANT, « Communication conjointe au Parlement européenne, au Conseil et au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la réaction de l'UE au niveau mondial face à la pandémie de COVID-19 », JOIN(2020) 11 final, Bruxelles, 8 avril 2020.

(975) C. LECHERVY, « Diplomatie de clubs et de groupes », in T. BALZACQ *e.a.* (dir.), *Manuel de diplomatie, op. cit.*, pp. 75-92.

(976) COMMISSION EUROPÉENNE, G7, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/international-organisations/g7_fr.

(977) C. LECHERVY, « Diplomatie de clubs et de groupes », *op. cit.*, p. 84.

et développement), sa capacité de construire un consensus, son réseau politique, notamment parmi les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.), en plus de son engagement dans la mise en œuvre des décisions et sa contribution financière aux initiatives du G7(978). L'U.E. n'en demeure pas moins dépourvue de droit de vote et techniquement de la capacité d'assurer la présidence tournante, et donc de fixer l'agenda du sommet.

Dans un concours de circonstances aussi imprévu qu'inimaginable, l'U.E. a présidé le sommet du G7 à Bruxelles, en juin 2014. Alors que le sommet du G8, prévu à Sotchi, à l'époque sous la présidence russe, fut boycotté par les sept autres membres à la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie, l'U.E. a semblé « une solution *ad hoc* à un problème pratique »(979). Encore aujourd'hui plusieurs mentionnent le sommet de 2014 comme celui de l'exclusion de la Russie et du retour au G7 et non pas comme le premier présidé par l'U.E.(980). Pourtant, certains ont souligné que le sommet du G7 à Bruxelles, certes étroitement encadré par le Royaume-Uni et l'Allemagne, n'a pas suscité de résistance particulière sur le rôle joué par l'U.E. et ses implications. Au contraire, dans les circonstances, la capacité logistique exceptionnelle de l'U.E., son statut jugé plus neutre que les membres surtout face à la Russie et les relations personnelles déjà bien établies et reposant sur un haut niveau de confiance entre les membres du G7 et les présidents du Conseil européen et de la Commission européenne, à l'époque respectivement Herman Van Rompuy et José Manuel Barroso, furent soulignés(981). Quoi qu'il en soit, aucune présidence de l'U.E. du G7 n'est prévue ni discutée, pas même pour la présidence en 2022, qui aurait pu revenir à la Russie dans la formule G8, qui sera assumée par l'Allemagne.

Dans la même optique, l'U.E. ne peut pas assumer la présidence du G20. Toutefois, depuis le début de la pandémie, elle a réitéré dans tous ses sommets bilatéraux et interrégionaux l'importance de promouvoir le multilatéralisme pour assurer une réponse globale coordonnée à la pandémie de COVID-19 tant au sein de l'O.N.U. que du G7 et du G20. Dans cette perspective, la présidente de la Commission européenne von der Leyen entend utiliser la participation de l'U.E. au G20 et surtout la présidence italienne comme moyen d'influence, en parrainant

(978) P. DEBAERE, « The Brussels Summit: Implications for the EU's Role in the G7 », *Studia Diplomatica*, 2017, vol. 68, n° 3, p. 111.

(979) *Ibid.*, p. 113.

(980) *Ibid.*, p. 112 ; C. LECHERY, « Diplomatie de clubs et de groupes », *op. cit.*

(981) P. DEBAERE, « The Brussels Summit: Implications for the EU's Role in the G7 », *op. cit.*, p. 114.

avec le gouvernement italien un sommet mondial de la santé afin de coordonner la crise et les leçons à en tirer pour mieux se préparer aux pandémies(982).

Par ailleurs, le président du Conseil européen, le président de la Commission européenne et le haut représentant sont aussi invités à participer au sommet d'autres organisations régionales, dont l'U.E. n'est pas membre, comme au sommet du G5 Sahel, de la Ligue des États arabes(983) ou encore de l'OTAN. Dans le cas de l'OTAN, on assiste depuis plusieurs années à des « invitations croisées » du secrétaire général de l'OTAN et du haut représentant de l'U.E. dans les réunions des ministres des Affaires étrangères (souvent en préparation des sommets) et les sommets des deux organisations, dans le cadre d'une coopération informelle U.E.-OTAN(984). Le secrétaire général de l'OTAN fut invité à participer au sommet de l'U.E. chaque fois que le Conseil européen a discuté de la relance de la défense européenne et du partenariat avec l'OTAN comme le confirme encore le sommet européen en février 2021(985). Pour sa part, le haut représentant mais aussi le président du Conseil européen et le président de la Commission européenne furent souvent invités au sommet annuel de l'OTAN. Une occasion de passer des messages et de contribuer aux discussions lors des dîners de travail, réunions, rencontres bilatérales avec les chefs d'État ou de gouvernement. La participation des représentants de l'U.E. a surtout permis, en marge du sommet de l'OTAN, de faire le suivi et de renforcer la coopération U.E.-OTAN avec des déclarations conjointes, identifiant des domaines d'action et des mesures concrètes, comme au sommet de l'OTAN en 2016 et en 2018(986).

(982) COMMISSION EUROPÉENNE, « Discours sur l'état de l'Union de la présidente von der Leyen en session plénière du Parlement européen », Bruxelles, 16 septembre 2020 ; COMMISSION EUROPÉENNE ET HAUT REPRÉSENTANT, « Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil relative au renforcement de la contribution de l'U.E. à un multilatéralisme fondé sur des règles », *op. cit.*, p. 17.

(983) COMMISSION EUROPÉENNE, « La haute représentante/vice-présidente Mogherini à Tunis pour le Sommet de la Ligue des États arabes », 29 mars 2019, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/la-haute-repr%C3%A9sentantevice-pr%C3%A9sidente-mogherini-%C3%A0-tunis-pour-le-sommet-de-la-ligue_en.

(984) N. GRÆGER, « European Security as Practice: EU–NATO Communities of Practice in the Making? », *European Security*, 2016, vol. 25, n° 4, p. 483.

(985) CONSEIL EUROPÉEN, « Vidéoconférence des membres du Conseil européen, 25 au 26 février 2021 », www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2021/02/25-26/.

(986) CONSEIL EUROPÉEN, « Sommet de l'OTAN, Bruxelles, 11-12 juillet 2018 », Sommet international, www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2018/07/11-12/.

Conclusion

À la lumière de l'expérience européenne de la diplomatie des sommets, nous notons plusieurs fonctions clés qui renforcent le multilatéralisme. D'abord, la diplomatie des sommets sert de mode de fonctionnement de l'U.E. avec un rôle central du Conseil européen, où tous les États peuvent se faire entendre, même les plus petits qui manquent de ressources et de capacités, dans la définition des orientations stratégiques. On note également la participation du président de la Commission européenne dans tous les sommets à l'interne (sommet de l'U.E. et de la zone euro) et à l'externe (avec les partenaires et au G7, au G20 et à l'OTAN), ce qui confirme l'étendue de ses pouvoirs et assure la cohérence et la coordination de l'action de l'U.E. Puis, la diplomatie des sommets est devenue un puissant outil de coopération pour l'U.E. afin d'assurer la confiance des partenaires avec un dialogue politique au plus haut niveau, de consolider les partenariats d'une déclaration à l'autre et de réaffirmer les principes communs (multilatéralisme, démocratie, État de droit). Enfin, la participation reconnue de l'U.E. au sommet de différents groupes comme au G7 et au G20 tout autant que sa participation sur invitation au sommet d'autres organisations comme l'OTAN devient un moyen d'influence en faveur de l'action multilatérale. Dans la gestion de la pandémie de COVID-19, l'U.E. s'est fait le défenseur d'un double multilatéralisme dans ses réponses européenne et mondiale(987). Les mesures prises au sein de l'U.E. ont été déployées en parallèle de la réponse globale, en mobilisant les enceintes internationales comme l'O.N.U., mais aussi les groupes restreints pour une action concertée.

Par ailleurs, la pratique de la diplomatie des sommets de l'U.E. contribue au dynamisme de l'action multilatérale par l'intense activité diplomatique qu'elle génère en amont des nombreux sommets. En effet, il ne faut pas sous-estimer le travail des diplomates (ambassadeurs, représentants permanents, chargés de mission), les rencontres des ministres des Affaires étrangères qui assurent le suivi entre les sommets, des ministres chargés de la préparation des sommets et des textes qui seront adoptés (déclarations, conclusions, feuilles de route) ou des paramètres des discussions avec le travail des sherpas(988). Au-delà des rencontres entre dirigeants, plusieurs acteurs dans différentes

(987) C. LAVALLÉE, « The European Union's Two-Fold Multilateralism in Crisis Mode: Towards a Global Response to COVID-19 », *op. cit.*

(988) C. TENENBAUM, « Une diplomatie globale : conférences et sommets mondiaux », *op. cit.*, p. 87.

positions maintiennent un dialogue continu à plusieurs niveaux sur les enjeux et sujets d'intérêt commun avec des rencontres régulières pour assurer la convergence des positions et aplanir les désaccords, contribuant à renforcer durablement le multilatéralisme. La tenue des sommets donne le rythme, fixe le cadre de travail et précise l'agenda, surtout ajoute l'impératif de trouver un terrain d'entente. Cela est vrai pour les sommets de l'U.E., mais aussi pour les sommets à géométrie variable entre l'U.E. et ses multiples partenaires.

Toutefois, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, le nouveau défi auquel fait face la diplomatie des sommets de l'U.E., c'est la « virtualisation du multilatéralisme européen »(989) qui soulève des questions tant sur son mode de fonctionnement, sa coopération avec ses partenaires que sur ses capacités d'influence dans les différents forums. Pratiquement tous ou du moins la grande majorité des sommets de l'U.E. et des sommets bilatéraux comme interrégionaux ont eu lieu en vidéoconférence depuis mars 2020 avec un impact réel ou symbolique sur les pratiques : les relations informelles, la diplomatie de couloir, les rencontres en petits groupes en marge des négociations, la fameuse photo de famille et les poignées de main ou les accolades, les conférences de presse conjointes, dont la portée reste à mesurer(990).

Quoi qu'il en soit, l'affirmation et la consolidation de l'U.E. comme acteur international s'appuient sur la diplomatie des sommets qui sert par la même occasion de levier d'action en faveur du multilatéralisme. L'U.E., grâce à un double multilatéralisme (interne et externe), devient ainsi un catalyseur dans le renforcement de la réponse multilatérale face aux enjeux mondiaux, comme la pandémie de COVID-19, tant à l'échelle régionale qu'à l'échelle internationale. En somme, loin d'être désuets, les sommets peuvent devenir un moteur formidable pour l'avenir du multilatéralisme.

(989) D. DESCHAUX-DUTARD, « Le multilatéralisme européen est-il soluble dans la pandémie de Covid-19 ? », 17 juin 2020, *Politique européenne*, <http://politique-europeenne.eu/le-multilateralisme-europeen-est-il-soluble-dans-la-pandemie-de-covid-19/>.

(990) *Ibid.*

PARTIE III

**Quelles perspectives
pour l'avenir du multilatéralisme
au XXI^e siècle ?**

Section I : Vers une redistribution des rôles multilatéraux ?

24 – RETOUR DE LA RUSSIE DANS LE MULTILATÉRALISME ?

Yann Breault

Professeur adjoint au Collège militaire royal de Saint-Jean.

Depuis la fin des années 1990, la quête d'un système international polycentrique est au cœur de la politique étrangère russe(991). Les efforts de Washington pour « créer le moment unipolaire »(992) font l'objet de critiques de plus en plus acerbes, notamment à Munich en 2007, où le président Poutine s'attaque durement au mirage de la paix hégémonique(993). Le fond du problème, explique-t-il dans les pages du *New York Times* au début de la guerre en Syrie(994), réside dans l'exceptionnalisme américain, et plus précisément la négation du principe de l'égalité souveraine des États qui l'accompagne.

Pour Moscou, les institutions multilatérales apparaissent aujourd'hui comme des instruments de rééquilibrage, voire de résistance à la *Pax Americana*. Que ce soit au niveau global, considérant l'importance qu'elle accorde à la diplomatie onusienne(995), ou au niveau régional, avec les efforts déployés au sein de l'Union économique eurasiatique (U.E.E.) ou de l'Organisation de coopération de Shanghai (O.C.S.), on pourrait croire à l'essor d'un tel multilatéralisme défensif. Seulement, les tensions récurrentes qui règnent au sein de ces organisations pointent aussi en direction contraire. Même au sein de l'Organisation du traité de sécurité collective (O.T.S.C.), entre la Russie et ses plus proches alliés, le niveau de méfiance demeure élevé(996). Comment comprendre les revers de cette approche multilatérale à laquelle la Russie affirme souscrire ?

(991) United Nations, *Russian-Chinese Joint Declaration on a Multipolar World and the Establishment of a New International Order*, 23 avril 1997, digitallibrary.un.org/record/234074.

(992) H. BRANDS, *Making the Unipolar Moment – U.S. Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, Ithaca, Cornell University Press, 2016, 480 p.

(993) VI. PUTIN, « Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy », Munich, 10 février 2007, en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034.

(994) VI. PUTIN, « A Plea for Caution from Russia », 11 septembre 2013, *New York Times*, nytimes.com/2013/09/12/opinion/putin-plea-for-caution-from-russia-on-syria.html.

(995) Ph. REMLER, *Russia at the United Nations: Law, Sovereignty, and Legitimacy*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2020, p. 20.

(996) P. BAEV, « The CSTO's Role in the Russian Reintegration Effort », in Fr. STARR et Sv. CORNELL (dir.), *Putin's Grand Strategy: The Eurasian Union and Its Discontents*, Washington, Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, 2014, pp. 40-48.

En regardant son parcours postsoviétique, il est possible de dégager quelques pistes interprétatives qui permettent de mieux saisir les difficultés auxquelles fait face la Russie dans la définition de son rôle et de sa capacité de le jouer efficacement. Les deux premières se dessinent dès les années 1990, à savoir 1) la fermeture des organisations euro-atlantiques et 2) la marginalisation de sa position au Conseil de sécurité. La dernière s'impose plus tardivement avec la montée en puissance de la Chine et prend racine dans 3) l'asymétrie des rapports de force au sein des pôles d'influence non occidentaux.

I. – Portes closes de l'U.E. et de l'OTAN

Ces difficultés doivent être analysées à l'aune des espoirs initiaux portés par la nouvelle élite qui prend le contrôle du Kremlin en 1991. D'une manière on ne peut plus radicale, sous le drapeau de la démocratisation et du libéralisme, Moscou tente alors de marquer une rupture avec le passé soviétique pour renouer avec son « berceau européen » (997). Le 8 décembre 1991, la signature de l'acte de décès de l'U.R.S.S. prévoyait la création d'une nouvelle organisation tripartite, la Communauté des États indépendants (C.E.I.), formée conjointement avec les républiques soviétiques de Biélorussie et d'Ukraine (998). Il est révélateur que les leaders du Caucase et de l'Asie centrale n'aient pas été invités à la rencontre, mais plutôt mis devant le fait accompli, comme le fut lui-même Mikhaïl Gorbatchev (999). Dans l'esprit du nouveau maître du Kremlin, rien ne devait freiner le retour de Russie vers ce qu'il nommait « le monde civilisé » (1000).

Avec le recul, cette ambition apparaît bien naïve. On avait détrôné Lénine, mais le volontarisme caractéristique de l'expérience soviétique s'était transmis à cette nouvelle génération, qui a cru illusoirement qu'en échange d'un abandon délibéré du communisme, l'ex-adversaire

(997) J. CHECKEL, *Ideas and International Political Change – Soviet/Russian Behavior and the End of the Cold War*, New Haven, Yale University Press, 1997, 191 p.

(998) « *Soglasheniye o sozdanii Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv* (Accord sur la création de la Communauté d'États indépendants) », Minsk, 8 décembre 1991.

(999) Ce n'est qu'au sommet d'Alma-Ata du 21 décembre 1991 que les neuf autres Républiques soviétiques rejoignent finalement la C.E.I., qui ne sera jamais vraiment plus qu'un « instrument de divorce civilisé », comme le nommait alors le Président ukrainien Leonid Kravtchouk.

(1000) B. YELTSIN, « Boris Yeltsin on Russian Television », 14 février 1992, cité par S. Crow, « Russian Federation Faces Foreign Policy Dilemmas », *RFE/RL Research Report*, 1992, vol. 1, n° 10 ; H. TIMMERMAN, « Russian Foreign Policy under Yeltsin: Priority for Integration into the "Community of Civilized States" », *Journal of Communist Studies*, 1992, vol. 8, n° 4, pp. 163-185.

idéologique l'accueillerait à bras ouverts et la soutiendrait par une aide financière d'une envergure comparable au plan Marshall(1001). Le choc de la déception fut brutal.

Ce qui fut le plus dur à encaisser ne réside pas tant dans l'impossibilité d'aller plus loin qu'un accord vague et non contraignant de partenariat et de coopération(1002). Les Russes sont humiliés par l'incapacité de l'Europe de considérer la possibilité, même lointaine, d'une intégration pleine et entière, alors qu'elle le fera pour d'autres États postsoviétiques. Aux rares appels en ce sens d'un Silvio Berlusconi se sont opposés les anciens satellites soviétiques, qui avaient justement vu dans leur rêve d'intégration européenne une façon de repousser durablement la Russie vers l'Asie et d'en formaliser l'altérité(1003). On a fait valoir que la libéralisation de l'économie et la construction d'institutions démocratiques constituaient un prérequis à toute intégration européenne, et à partir de là fait porter sur Moscou la pleine responsabilité de son échec. En réalité, même si la période transitoire avait accouché d'un modèle de gouvernance compatible, le poids démographique du pays l'en aurait sans doute empêché, apparaissant trop lourd pour ne pas compromettre les nouveaux équilibres au sein de l'U.E.(1004).

L'échec de ce projet occidentaliste prend tout son sens avec l'élargissement de l'Alliance transatlantique, que l'on annonce officiellement dès 1994. Là encore, la dénonciation de la politique du Kremlin à l'égard des ex-Républiques soviétiques, dont plusieurs sont victimes d'ingérences dans leurs affaires intérieures, constitue un prétexte commode pour rejeter tout partenariat avec la Russie(1005). Celle-ci en est jugée indigne, ne serait-ce que par le désastre humanitaire de la guerre qu'elle mène en Tchétchénie. Moquant l'idée d'une admission dans l'Alliance lancée à quelques reprises par Boris Eltsine, on lui fait largement porter la responsabilité de la dégradation des rapports, résultat de son soutien à la Serbie de Slobodan Milošević. Or

(1001) R. MEDVEDEV (traduction G. SHRIVER), *Post-Soviet Russia – A Journey through the Yeltsin Era*, New York, Columbia University Press, 2000, p. 73.

(1002) « Accord de partenariat et de coopération entre la Russie et l'Union européenne », Corfou, 24 juin (entré en vigueur : 1^{er} décembre 1997). Prévu pour une période de dix ans, cet accord devait être revu et amélioré, mais les négociations ont achoppé sur les questions énergétiques et ont été interrompues en 2012.

(1003) I. NEUMANN, « Making Europe: The Russian Other », *Uses of the Other: « The East » in European Identity Formation*, University of Minnesota Press, 1999, pp. 65-112.

(1004) W. HILL, *No Place for Russia – European Security Institutions since 1989*, New York, Columbia University Press, 2018, 536 p.

(1005) Zb. BRZEZINSKI, « The Premature Partnership », *Foreign Affairs*, 1994, vol. 73, n° 2, pp. 67-82.

d'un point de vue russe, la cause première est plutôt reliée à l'élargissement de l'Alliance, qui témoigne de velléités hégémoniques. Moscou réalise que l'on profite de ses difficultés internes pour effectuer des avancées géopolitiques. La nomination aux affaires étrangères de l'académicien Evgueni Primakov en janvier 1996 consacre, à cet égard, la fin de l'idéalisme et la réhabilitation de la *Realpolitik* enseignée à l'ère soviétique. Entendue sous cet angle, l'opération *Force alliée* de 1999 exacerbe les pires craintes.

Ce sont ces craintes qui stimulent la construction d'un multilatéralisme régional défensif, qui se formalise en 2002 avec la création de l'O.T.S.C. Celles-ci donnent aussi une impulsion aux resserrements des liens économiques au sein de la Communauté économique eurasiatique, fondée en 2000(1006). La mise en veille du rêve européen amène Moscou à vouloir répliquer la formule d'une organisation supranationale régionale dotée de ses propres institutions(1007). Celles-ci doivent contribuer à l'harmonisation législative et au resserrement des liens commerciaux, mais il s'agit d'abord d'améliorer le rapport de force dans la négociation des règles du jeu avec l'U.E., en d'autres termes, de circonscrire la capacité de Bruxelles d'étendre l'acquis communautaire à ses plus proches partenaires économiques(1008).

Malgré le renforcement des institutions de cette « communauté », qui devient une « union » en mai 2014, en pleine crise ukrainienne, les résultats obtenus ne sont pas exactement à la hauteur des attentes. Bien entendu, le projet est compliqué par la taille de la Russie, car même si plusieurs trouvent leur compte dans une intensification des échanges, la négociation des termes souffre de la tentation russe d'imposer ses conditions. Le système de gouvernance par consensus donne à tous un poids égal, alors que l'économie de la Russie compte pour près de 90 % au sein l'U.E.E. Il s'agit d'une concession importante destinée à rassurer les membres, qui gardent chacun un droit de veto sur les développements futurs(1009). Mais elle entraîne forcément des lenteurs dans la mise en œuvre des projets. Seuls y participent la Biélorussie et le Kazakhstan, auxquels s'ajoutent l'année suivante l'Arménie et le Kirghizstan.

(1006) B. NYGREN, *The Rebuilding of Greater Russia – Putin's Foreign Policy Toward the CIS Countries*, Abingdon, Routledge, 2007, 352 p.

(1007) S. ROBERTS et A. MOSHES, « The Eurasian Economic Union: A Case of Reproductive Integration? », *Post-Soviet Affairs*, 2016, vol. 32, n° 6, pp. 542-565.

(1008) R. SAKWA, « How the Eurasian Elites Envisage the Role of the EEU in Global Perspective », *European Politics and Society*, 2016, vol. 17, n° 1, pp. 4-22 ; G.I. DIESEN, « The Geoeconomics of Russia's Greater Eurasia Initiative », *Asian Politics and Policy*, 2019, vol. 11, n° 4, pp. 566-585.

(1009) R. DRAGNEVA, *The Eurasian Economic Union: Balancing Sovereignty and Integration*, Working Paper, University of Birmingham, 2016, p. 22, epapers.bham.ac.uk/2220/.

Le problème le plus important auquel fait face l'intégration eurasiatique réside dans la volonté de s'en servir pour opposer à l'U.E. une sorte de contrepoids. Car si tous les États sont d'accord pour parler d'une seule voix vis-à-vis de partenaires plus distants comme le Viêt-nam, Singapour, l'Iran ou la Serbie(1010), ils désirent individuellement conserver leurs options géopolitiques ouvertes, et pour cela évitent de souscrire à une logique de rivalité avec l'Europe. C'est précisément ce qui explique les tergiversations de l'Ukraine, qui après avoir accepté à deux reprises de rejoindre une zone de libre-échange avec la Russie (à l'époque du président Leonid Koutchma en 2002(1011), et plus tard sous la gouverne du président Viktor Ianoukovitch en 2011(1012)) reconsidère son orientation géopolitique, espérant de l'U.E. un soutien plus généreux.

Or, sans l'Ukraine, force est de constater que l'U.E.E. ne pèse pas lourd dans la balance. On le voit clairement dans l'important secteur gazier, notamment depuis l'adoption du « troisième paquet énergétique » en 2009. L'U.E. dicte plus sévèrement les conditions d'accès à un marché unique, anéantissant des accords bilatéraux conclus entre Gazprom et les entreprises nationales, ce qui sape la position de force de son actionnaire majoritaire, l'État russe(1013). La reprise en main par le Kremlin des secteurs dits « stratégiques » de l'économie attise à Bruxelles les craintes d'une dépendance envers les ressources russes. Le régime de sanctions économiques adoptées dans la foulée de l'annexion de la Crimée de 2014 empire dramatiquement les choses, mais il ne fait que confirmer la conflictualité grandissante qui se profilait déjà depuis plusieurs années entre des espaces économiques distincts, où le rapport entre le politique et l'économique n'est à nouveau plus le même(1014).

(1010) Ces États ont conclu entre 2016 et 2019 des traités de libre-échange avec l'U.E.E. Des négociations sont présentement en cours avec une dizaine d'autres pays, incluant la Chine et l'Inde.

(1011) T. BUKKVOLL, « Private Interests, Public Policy: Ukraine and the Common Economic Space Agreement », *Problems of Post-Communism*, 2004, vol. 51, n° 5, pp. 11-22.

(1012) R. DRAGNEVA et K. WOLCZUK, « Between Dependence and Integration: Ukraine's Relations with Russia », *Europe-Asia Studies*, 2016, vol. 68, n° 4, pp. 678-698.

(1013) A. BROS, *Gazprom in Europe: a Business Doomed to Fail?*, Paris, Institut français des relations internationales, Russie Nei Reports, n° 18, juillet 2014, 34 p. ; M. SIDDI, « The Role of Power in EU-Russia Energy Relations: The Interplay between Markets and Geopolitics », *Europe-Asia Studies*, 2018, vol. 70, n° 10, p. 1552-1571.

(1014) H. HAUKKALA, « From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU-Russia Relations », *Journal of Contemporary European Studies*, 2015, vol. 23, n° 1, pp. 25-40.

II. – Marginalisation de son rôle au Conseil de sécurité

Le multilatéralisme présuppose la construction d'institutions dont les règles du jeu sont équitables et acceptées par tous. Ce projet kantien tel qu'incarné au xx^e siècle par la Société des Nations et l'O.N.U. a bien sûr été longtemps subordonné à la lutte des classes, et en l'absence de révolution socialiste planétaire, les sphères de coopération ont été limitées à un nombre restreint d'enjeux spécifiques, comme la non-prolifération nucléaire. La fin de la guerre froide a brusquement ouvert de nouveaux horizons. Au tournant des années 1990, du Koweït au Cambodge en passant par la Somalie ou l'El Salvador, le nombre de missions de paix explose, confirmant que la joute à somme nulle entre blocs rivaux est enfin terminée(1015).

La Russie a maintenu un arsenal diplomatique impressionnant à New York et à Genève, assurant la succession de tous les traités internationaux de l'U.R.S.S., et reprenant son siège au Conseil de sécurité. La grande majorité des représentants soviétiques a conservé son poste, convaincue que la Russie était naturellement destinée à conserver un rôle décisif. Si l'absence de différends idéologiques facilite la collaboration, la situation financière catastrophique du pays limite toutefois considérablement la possibilité d'un engagement réel. Entre 1992 et 2000, la part de sa contribution au budget régulier de l'O.N.U. tombe de 9,4 à 1,1 %(1016). Rapidement, une faille se creuse entre la place que la Russie estime devoir occuper compte tenu de la taille de son arsenal nucléaire et celle qu'on lui reconnaît en proportion de ses moyens économiques(1017). Son admission au sein du F.M.I. et de la Banque mondiale en 1992 ne se traduit aucunement par un gain d'influence. Ancien acteur engagé dans le développement du tiers-monde, le pays n'est plus qu'un récipiendaire de l'aide étrangère pour ses réformes intérieures. Celles-ci vont d'ailleurs tourner au désastre et lui faire perdre toute confiance dans les vertus du consensus de Washington(1018).

(1015) D. MALONE, « The UN Security Council in the Post-Cold War World: 1987-97 », *Security Dialogue*, 1997, vol. 28, n° 4, pp. 393-408.

(1016) Congressional Research Service (Marjorie Ann Browne et Luisa Blanchfield), *United Nations Regular Budget Contributions: Members Compared, 1990-2010*, 15 janvier 2013, fas.org/sgp/crs/row/RL30605.pdf.

(1017) K. HANCOCK, « Russia: Great Power Image versus Economic Reality », *Asian Perspective*, 2007, vol. 31, n° 4, pp. 71-98.

(1018) J. SAPIR, « The Washington Consensus and Transition in Russia: History of a Failure », *International Social Science Journal*, décembre 2000, vol. 52, n° 66, pp. 479-491.

Ce n'est pas la question de l'inclusion qui pose ici un problème, mais celle de pouvoir faire valoir une voix indépendante sur les enjeux de paix et de sécurité. Le drame consécutif au démantèlement de la Yougoslavie révèle l'existence d'une opposition n'ayant rien à voir avec les luttes idéologiques. En Croatie et en Bosnie-Herzégovine, dans ces guerres qui opposent les minorités serbes aux nations titulaires, les Russes sont de plus en plus inconfortables avec le parti pris des chancelleries occidentales, qui condamnent sans réserve le soutien offert par Belgrade aux sécessionnistes. Le premier veto russe en décembre 1994 portait sur le ravitaillement en hydrocarbures des Serbes de la Krajina. Moscou s'indigne de l'opération de nettoyage ethnique menée par Zagreb contre ses coreligionnaires orthodoxes, et encore plus de la réaction silencieuse de la communauté internationale(1019).

La dénonciation d'une politique de deux poids, deux mesures prend tout son sens quelques années plus tard, lorsque les chancelleries occidentales dénoncent l'intensification des efforts menés par Belgrade pour assurer l'intégrité de son territoire au Kosovo. L'enjeu en est sensible dans la mesure où le démantèlement de la Yougoslavie est une sorte de miroir de ce qui se déroule sur le territoire de l'ex-U.R.S.S.(1020), le long de frontières artificiellement créées selon un principe comparable destiné à maintenir une sorte d'équilibre entre groupes nationaux(1021). Le Kremlin perçoit comme un véritable affront la décision de lancer une agression armée contre les restes de la Yougoslavie au nom d'une « responsabilité de protéger » autoproclamée(1022). La violation du droit international par l'OTAN illustre bien plus que la faiblesse de l'O.N.U. : elle révélait la fragilité de la Russie, qui offrait en Tchétchénie un prétexte identique pour des « frappes humanitaires ».

(1019) M. BOWKER, « The Wars in Yugoslavia: Russia and the International Community », *Europe-Asia Studies*, 1998, vol. 50, n° 7, pp. 1245-1261 ; O. ANTONENKO, « Russia, NATO and European Security after Kosovo », *Survival*, 1999, vol. 41, n° 4, pp. 124-144 ; A. TSYGANKOV, « The Final Triumph of the Pax Americana? Western Intervention in Yugoslavia and Russia's Debate on the Post-Cold War », *Communist and Post-Communist Studies*, 2001, vol. 34, n° 2, pp. 133-156.

(1020) A. MINATCHEV et J. LÉVESQUE, « L'identité et la sécurité de la Russie – Les crises internationales comme miroir de la guerre de Tchétchénie », *Études internationales*, mars 2004, vol. 35, n° 1, pp. 49-72.

(1021) V. VUJACIC, « Perceptions of the State in Russia and Serbia: The Role of Ideas in the Soviet and Yugoslav Collapse », *Post-Soviet Affairs*, 2004, vol. 20, n° 2, pp. 164-194.

(1022) J. NORRIS, *Collision Course – NATO, Russia and Kosovo*, Westport, Praeger Publishers, 2005, 333 p.

L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine marque initialement une ère nouvelle de collaboration russo-américaine dans la lutte contre le terrorisme(1023). La seconde guerre de Tchétchénie est menée sous ce drapeau, et Moscou tente de solidariser les États-Unis face à cette menace qui les a frappés en septembre 2001. La Russie offre alors son appui à la guerre de l'OTAN en Afghanistan, facilitant même la présence américaine en Asie centrale. Le nouveau chef tente de minimiser l'impact de l'entrée prochaine de nouveaux membres dans l'Alliance et ne dramatise pas publiquement le retrait américain du traité A.B.S. en 2002. L'amitié qui se développe avec Georges Bush est toutefois mise à dure épreuve avec l'attaque américano-britannique contre l'Irak, qui illustre encore une fois avec quelle facilité Washington peut impunément contourner le Conseil de sécurité. Le soutien apporté en Ukraine au candidat atlantiste Viktor Iouchtchenko lors de la « révolution orange » de 2004-2005 montre tout aussi efficacement la futilité de cet éphémère partenariat stratégique russo-américain(1024). L'admission de l'Ukraine dans l'OTAN est désormais dans le viseur, et cela, absolument personne à Moscou n'est disposé à l'accepter.

L'attaque russe d'août 2008 contre la Géorgie marque un tournant qui annonce le *modus operandi* que l'on retrouve plus tard dans le conflit ukrainien de 2014, et qui consiste à se permettre des transgressions unilatérales comparables à celles de Washington. La reconnaissance de l'indépendance du Kosovo de 2007 sert ainsi d'alibi à celles de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, où il y aurait là aussi une responsabilité de protéger des populations exposées à une menace de génocide(1025). L'aide militaire offerte en catimini aux rebelles du Donbass n'est pas sans parallèle avec celle que la C.I.A. apporte secrètement aux opposants syriens(1026).

(1023) Y. BREAUULT, P. JOLICCEUR et J. LÉVESQUE, *La Russie et son ex-Empire – Reconfiguration géopolitique de l'ancien espace soviétique*, Paris, Presses de Science Po, 2003, 347 p.

(1024) A. KUCHINS, « That brief U.S.-Russia strategic partnership 15 years ago? New interviews reveal why it derailed », 23 septembre 2016, *The Washington Post*, www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/09/23/that-brief-u-s-russia-strategic-partnership-15-years-ago-new-interviews-reveal-why-it-derailed.

(1025) J. HUGHES, « Russia and the Secession of Kosovo: Power, Norms and the Failure of Multilateralism », *Europe-Asia Studies*, 2013, vol. 65, n° 5, pp. 992-1016 ; X. KUROWSKA, « Multipolarity as Resistance to Liberal Norms: Russia's Position on Responsibility to Protect », *Conflict, Security and Development*, 2014, vol. 14, n° 4, pp. 489-508 ; Ch. ZIEGLER, « Russia on the Rebound: Using and Misusing the Responsibility to Protect », *International Relations*, 2016, vol. 30, n° 3, pp. 346-361.

(1026) E. SCHMITT, « C.I.A. Said to Aid in Steering Arms to Syrian Opposition », *The New York Times*, 21 juin 2012.

Tout comme à l'époque de la guerre froide, la négociation parfois orageuse des règles du jeu n'exclut pas qu'il puisse y avoir des convergences d'intérêts qui rendent possible la coopération. On l'a vu dans les dossiers des programmes nucléaires iranien et nord-coréen. Or, là où les intérêts divergent, comme en Syrie, en Libye ou au Venezuela, pour ne pas mentionner l'Ukraine, les espoirs d'une gouvernance sécuritaire onusienne s'estompent au profit d'une renégociation militarisée des rapports de force. Moscou teste une marge de manœuvre dont les contours ne sont pas encore définis.

III. – Défi d'un multilatéralisme non occidental

Les stigmates du schisme sino-soviétique et des affrontements armés de 1969 ont été profonds et douloureux, illustrant combien la question de l'asymétrie des rapports de force pouvait être sensible entre Pékin et Moscou. Ayant abandonné la volonté de diriger l'opposition au bloc de l'Ouest, le Kremlin souhaite passer l'éponge et initier un rapprochement. Dans une position internationale fragilisée, il est même prêt à des concessions mineures pour montrer sa bonne foi dans la résolution du litige territorial qui l'oppose à la Chine depuis des siècles. Sous l'impulsion donnée par le ministre Primakov, la Russie entraîne dans son sillage les trois Républiques limitrophes d'Asie centrale pour former en 1996 le groupe de Shanghai, qui réalise dans un temps éclair la délimitation des nouvelles bornes interétatiques. C'est la première étape d'un réengagement vers l'Asie continentale, qui doit à terme permettre de rééquilibrer les rapports de force à l'échelle internationale.

La guerre contre la Yougoslavie donne une impulsion à cette quête, car la Chine partage l'appréhension de la Russie à l'égard des libertés prises par les États-Unis(1027). L'inquiétude commune tisse la toile d'une complicité qui s'exprime par la mise sur pied à l'été 2001 de l'Organisation de coopération de Shanghai (O.C.S.), que rejoint l'Ouzbékistan. Le groupe informel devient une institution en bonne et due forme chargée de coordonner la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme. La bonne entente s'exprime par l'organisation d'exercices militaires conjoints, dont l'envergure prendra de l'ampleur dans les années 2000 et 2010(1028). Les partenariats économiques sont plus nombreux et plus ambitieux – on pense à la production de gaz

(1027) M. MANDELBAUM, « A Perfect Failure: NATO's War against Yugoslavia », *Foreign Affairs*, 1999, vol. 78, n° 5, pp. 2-8.

(1028) A. LUKIN, « The Russia-China Entente and Its Future », *International Politics*, 13 juin 2020, link.springer.com/content/pdf/10.1057/s41311-020-00251-7.pdf.

naturel liquéfié dans la péninsule du Yamal, par exemple(1029). Grâce au secteur énergétique, le volume des échanges entre la Russie et la Chine explose.

Si plusieurs y ont vu une sorte de nouveau contrepois à l'OTAN, on demeure cependant bien loin d'une véritable alliance(1030). En témoigne l'initiative prise par le président Poutine au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, qui, sans même prévenir son homologue chinois, invitait dans la région les forces de l'OTAN. Dans les années subséquentes, l'O.C.S. va demander le départ des troupes occidentales, mais l'absence de concertation initiale sur un enjeu aussi sensible montre combien le chemin vers la construction d'un mécanisme régional de gouvernance sécuritaire n'est pas simple.

L'une des embûches se trouve sur le plan des ressources naturelles de l'Asie centrale, convoitées par une puissance dont les moyens financiers sont de plus en plus importants. Même si la croissance économique dans la région renforce les capacités locales de lutte contre les islamistes radicaux, les investissements chinois dans les nouvelles voies de transport destinées à acheminer la production de gisements concurrents ne peuvent s'inscrire facilement dans une logique de joute à somme positive(1031). En Russie même, la mise en œuvre des projets financés par l'initiative « Une route – une ceinture » annoncée en 2013 demeure difficile, comme en témoignent les retards sur plusieurs chantiers. Les termes de cette collaboration font l'objet de négociations serrées qui en déçoivent plus d'un(1032).

Le rôle de l'O.C.S. continue néanmoins de croître au fil des ans, dépassant largement les objectifs sécuritaires en Asie centrale. L'intensification des relations sino-russes au sein de l'O.C.S. est reliée à la volonté commune de créer un « ordre politique, économique et international nouveau, plus juste et démocratique ». L'idéal démocratique dont il est question renvoie à la « création d'un ordre mondial polycentrique plus équitable », au sein duquel est observée « une adhérence stricte aux principes de l'égalité souveraine des États, de la non-ingérence dans

(1029) S. CHARAP, J. DRENNAN et P. NOËL, « Russia and China: A New Model of Great-Power Relations », *Survival*, 2017, vol. 59, n° 1, pp. 25-42.

(1030) B. LO, *Axis of Convenience – Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*, Washington, Brookings Institution Press, 2008, 300 p.

(1031) Ch. ZIEGLER, « Energy in the Caspian Basin and Central Asia », in R. KANET (dir.), *The New Security Environment: The Impact on Russia, Central and Eastern Europe*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2005, pp. 210-218.

(1032) A. GABUEV et I. ZUENKO, « The “Belt and Road” in Russia: Evolution of Expert Discourse: From Caution to Euphoria to Disappointment », *Russia in Global Affairs*, octobre-décembre 2018, vol. 16, n° 4, pp. 142-163, eng.globalaffairs.ru/wp-content/uploads/2020/02/19915.pdf.

les affaires internes et du respect mutuel de l'intégrité territoriale ». Il s'agit ni plus ni moins des conditions nécessaires à la bonne vieille coexistence pacifique.

La compréhension partagée se heurte tout de même sur la question de l'inviolabilité des frontières. Une bien mauvaise surprise attend Pékin à cet égard lorsqu'en août 2008, elle assiste à l'attaque russe contre la Géorgie et à la décision subséquente de Moscou de reconnaître les indépendances sud-ossète et abkhaze. La situation se répète à nouveau avec l'annexion de la Crimée, où la Russie se désolidarise une autre fois de la lutte au séparatisme, prenant encore une fois le parti du « droit à l'autodétermination »(1033). Même si la Chine soigne sa relation privilégiée en choisissant de s'abstenir sur la résolution de l'Assemblée générale sur l'intégrité territoriale de l'Ukraine(1034), il n'est pas question de reconnaître la légalité de l'annexion, un point de vue que partagent tous les autres États membres de l'O.C.S.(1035).

L'inclusion de douze observateurs et partenaires de dialogue entre 2004 et 2015, dont deux (l'Inde et le Pakistan) rejoignent formellement le groupe en 2017, révèle le soutien dont jouit le projet d'un forum continental qui exclut les États-Unis. On peut sans doute y voir l'expression du rééquilibrage multipolaire tant souhaité, auquel collabore même un membre de l'OTAN, la Turquie, qui, depuis 2012, est officiellement partenaire de dialogue. Cela dit, compte tenu des tensions existantes entre l'Inde et ses voisins pakistanais et chinois, on peut déjà anticiper des limitations majeures des domaines de collaboration(1036).

Le principal problème structurel découle de l'asymétrie grandissante qui s'opère au niveau des relations économiques sino-russes. L'analyste russe Dmitry Suslov compare la situation à celle qui prévaut au sein de l'U.E., où il a fallu faire contrepoids à l'Allemagne. Selon lui, l'inclusion de l'Inde permet d'atteindre un objectif semblable au sein de l'O.C.S.(1037). Cette analyse optimiste convient certes à la

(1033) V. ROTARU et M. TRONCOTĂ, « Continuity and Change in Instrumentalizing "The Precedent". How Russia Uses Kosovo to Legitimize the Annexation of Crimea », *Southeast European and Black Sea Studies*, 2017, vol. 17, n° 3, pp. 325-345.

(1034) Résolution n° A/RES/68/262, « Intégrité territoriale de l'Ukraine », 27 mars 2014.

(1035) M. LANTEIGNE, « Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization: Diverging Security Interests and the "Crimea Effect" », in H. BLAKKISRUUD et E. WILSON ROWE (dir.), *Russia's Turn to the East, Global Reordering*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 119-138.

(1036) A. GABUEV, « Bigger, Not Better: Russia Makes the SCO a Useless Club », 23 juin 2017, Carnegie Moscow Center, Carnegie Endowment for International Peace, carnegie.ru/commentary/71350.

(1037) Dm. SUSLOV, « Non-Western Multilateralism: BRICS and the SCO in the Post-COVID World », 29 septembre 2020, *Valdai Club*, valdaiclub.com/a/highlights/non-western-multilateralism-brics-and-the-sco.

Russie, mais, en l'absence d'intégration économique digne de ce nom, il est pour le moins ambitieux de penser que Pékin puisse se laisser contenir de quelque manière par une institution fonctionnant sur une base consensuelle.

L'écart entre ce qui semble souhaitable et ce qui est concrètement réalisable apparaît tout aussi important à l'intérieur de ce regroupement improvisé qui émerge consécutivement à la crise financière de 2008, les BRICS. Pointant du doigt les déficiences du secteur bancaire américain, le triangle Chine-Russie-Inde trouve au Brésil un allié favorable au rééquilibrage des forces dans la gouvernance économique. L'acronyme utilisé pour désigner les quatre grandes économies émergentes s'allonge en 2010 avec l'admission de l'Afrique du Sud. Les BRICS se donnent alors l'image d'un regroupement planétaire qui remet haut et fort en question le fonctionnement des institutions de Bretton Woods, presque exclusivement contrôlées par les chancelleries occidentales. Force est d'admettre que l'architecture de la diplomatie financière se transforme. Alors que la Russie était isolée et impuissante au sein du G8, elle porte désormais sa voix à travers des sommets annuels qui trouvent un bien meilleur écho dans les économies émergentes. Le G8 semble d'ailleurs perdre en importance relative au profit d'un autre format, le G20, dont les chefs d'État se réunissent annuellement à compter de 2008. En coordonnant leurs positions, les BRICS forment en leur sein un groupe capable de rallier d'autres États à leur critique de la gouvernance financière mondiale.

Avec une capitalisation de 50 milliards de dollars U.S., le projet concrétisé en 2015 de la Nouvelle Banque de développement (N.D.B.) promet selon des économistes comme Joseph Stiglitz de jouer un rôle significatif dans le rééquilibrage de l'économie mondiale(1038). Au terme de ses cinq premières années d'existence, la banque a un carnet de prêts approuvé de 18,3 milliards de dollars dans 56 projets mis en œuvre dans les pays membres(1039). Sa cote de crédit supérieure à celle de la moyenne des États membres lui permet d'offrir un financement plus compétitif.

Des projets comme l'installation d'un câble sous-marin reliant les pays membres à l'abri des regards indiscrets de la N.S.A. font grand bruit, renforçant dans les premières années l'image d'une cohésion

(1038) M. ROMANI, N. STERN et J. STIGLITZ, « *BRICS Bank Is a Fine Idea Whose Time Has Come* », *Financial Times*, 5 avril 2012.

(1039) L. MAASDORP, « BRICS New Development Bank turns five: The benefits of KV Kamath's legacy », 19 juillet 2019, *Forbes India*, forbesindia.com/blog/business-strategy/brics-new-development-bank-turns-five-the-benefits-of-kv-kamaths-legacy/.

antihégémonique au sein du groupe. Toutefois, la réalisation se bute rapidement à des problèmes techniques et surtout des divergences d'opinions sur la gouvernance d'un Internet alternatif, avec d'un côté la Chine et la Russie qui plaident pour conserver un contrôle étatique serré, et de l'autre des États qui auraient souhaité une gestion supra-nationale multipartite(1040). L'aventure illustre à elle seule les limites de la convergence politique des membres, une tendance qui prend de l'ampleur avec la chute de la gauche au Brésil et le réalignement qui s'y opère en direction des États-Unis.

Parallèlement, les succès de la N.D.B. semblent être éclipsés par les deux autres grands projets de la Chine. L'initiative « Une route – une ceinture » et la Banque asiatique d'investissement infrastructures (AIIB) constituent des véhicules d'investissement contrôlés beaucoup plus étroitement par Pékin, pour lesquels Moscou n'est qu'un partenaire marginal. Comme dans le cas de l'O.C.S., l'importance des BRICS est donc tributaire de la capacité de Pékin d'en faire bon usage(1041). Sans négliger les résultats obtenus, qui pointent clairement en direction d'un monde de plus en plus polycentrique, la quête d'un multilatéralisme non occidental ne semble pas garante d'une harmonisation des règles du jeu entre ses principaux artisans.

IV. – Un avenir indéterminé

À coup sûr, la question du retour de la Russie dans le multilatéralisme ne relève d'aucun déterminisme. Tant au niveau global que régional, l'examen de son parcours laisse surtout apparaître une grande flexibilité des options diplomatiques privilégiées, selon la nature de l'enjeu et la configuration changeante des circonstances externes(1042). L'usage parfois simultané des concepts de « maison européenne »(1043) et d'« espace eurasiatique », de « civilisation orthodoxe » et de « puissance multiconfessionnelle » illustre tout le potentiel d'une identité

(1040) A. ZYW MELO, « Un câble pour les BRICS : un défi stratégique insurmontable », *Hermès, La Revue*, 2017, vol. 79, n° 3, pp. 145-149.

(1041) D. WELCH LARSON, « Status Competition among Russia, India, and China in Clubs: A Source of Stalemate or Innovation in Global Governance », *Contemporary Politics*, 2019, vol. 25, n° 5, pp. 549-566 ; H. YU, « Motivation behind China's "One Belt, One Road" Initiatives and Establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank », *Journal of Contemporary China*, 2017, vol. 26, n° 105, pp. 353-368.

(1042) A. TSYGANKOV, *Russia's Foreign Policy – Change and Continuity in National Identity*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2006, 218 p.

(1043) Le concept généralement associé à Mikhaïl Gorbatchev a été initialement récupéré par Poutine au début de sa présidence. « Speech in the Bundestag of the Federal Republic of Germany », 25 septembre 2001, en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21340.

multiscale. Jouant sur l'enracinement historique de ses communautés musulmanes, le pays a même rejoint l'Organisation de la coopération islamique à titre de pays observateur en 2005.

Il fallait sans doute une dose d'idéalisme démesurée pour croire qu'une puissance nucléaire d'une telle taille pourrait simultanément accepter d'être mise à l'écart de la gouvernance euro-atlantique et onusienne. L'incapacité de trouver une formule inclusive de collaboration a donné une forte impulsion à ces institutions alternatives régionale (U.E.E.), continentale (O.C.S.) et globale (BRICS), qui chacune à leur manière conteste l'ordre libéral, américano-centré. Le potentiel de développement institutionnel de ce multilatéralisme défensif non occidental demeure cependant limité. Trop lourde pour être admise dans le vaisseau européen, la Russie ne l'est pas assez pour monter durablement à bord de la locomotive chinoise du XXI^e siècle sans risquer d'y perdre au passage sa pleine autonomie géopolitique.

La tendance qui se dessine ne réside donc pas dans la construction d'un « bloc contre-hégémonique », mais bien dans la multiplication d'initiatives contingentes, à géométrie variable. La tentation d'agir unilatéralement demeure forte lorsqu'il s'agit d'interagir avec des voisins de moindre envergure, comme ce fut le cas récemment dans la guerre du Haut-Karabakh, lors de laquelle fut écarté le groupe de Minsk de l'O.S.C.E.(1044). Lorsque la gravité de l'enjeu requiert l'action commune des puissances régionales, la Russie accepte de prendre part à des forums multilatéraux, mais à condition de pouvoir y exercer une véritable influence, comme à l'intérieur du « format de Normandie », pour négocier la paix dans le Donbass avec le couple franco-allemand(1045), ou encore au sein du « groupe d'Astana », avec les voisins iranien et turc, pour tenter de stabiliser le conflit meurtrier en Syrie(1046). Dans tous les cas de figure, il s'agit d'un multilatéralisme fragile, bricolé à la pièce pour des besoins précis, et encore bien éloigné de l'idéal kantien d'une société démocratique d'États souverains.

(1044) VL. SOCOR, « The Minsk Group: Karabakh War's Diplomatic Casualty (Part 1, 2, 3 and 4) », *Eurasia Daily Monitor*, 25 novembre-7 décembre 2020, vol. 17, n° 168 (170,172 et 173).

(1045) L. DAVIES, « Russia's "Governance" Approach: Intervention and the Conflict in the Donbas », *Europe-Asia Studies*, 2016, vol. 68, n° 4, pp. 726-749.

(1046) K. NAMLI et F. FARASIN, « Astana: The Rise of a New Alliance and its Implications for International Relations », in D. H. KHATIB (dir.), *The Syrian Crisis – Effects on the Regional and International Relations*, Singapour, Springer, 2020, pp. 123-144.

25 – L'INDE ET SON VOISIN CHINOIS : DES ENJEUX SÉCURITAIRES STRUCTURANTS

Serge Granger

Professeur titulaire, École de politique appliquée, Université de Sherbrooke.

Administrer l'immensité indienne requiert de la prudence mais aussi une forme d'urgence car les décisions prises aujourd'hui auront des conséquences énormes. Il va de soi que tout peut être priorisé par Delhi mais des choix et des trajectoires adoptés vont nécessairement affecter cette future superpuissance. Si les dernières trente années ont été fortement façonnées par l'émergence de la Chine, les trente prochaines seront marquées par l'émergence de l'Inde, si tout va bien. Leur émergence différée a jusqu'à maintenant limité les affrontements mais leur rivalité demeure vive et semble s'intensifier.

Par la force du nombre, la population indienne surpassera celle de la Chine dans quelques années. En plus d'être jeune, la population indienne se retrouve aux quatre coins de la planète, offrant ainsi un potentiel de puissance comparable au voisin chinois. Néanmoins, son territoire relativement limité en ressources (hydrocarbures et minerais) force l'Inde à s'engager davantage dans le monde, tissant ainsi un réseau de nouveaux partenaires.

Depuis son ouverture économique en 1991, l'Inde n'a toujours pas réglé ses problèmes frontaliers avec ses plus grands voisins. Les conflits récents avec la Chine et perpétuels avec le Pakistan n'offrent pas la possibilité de construction d'infrastructures transfrontalières, limitant ainsi l'interdépendance économique nécessaire pour acheter la paix. Cette insécurité frontalière affecte ses relations extérieures qui déterminent les décisions prises par Delhi. De plus, la dépendance énergétique de l'Inde la rend vulnérable, d'où l'importance de sécuriser l'importation d'hydrocarbures dans un voisinage immédiat et défendable. C'est pourquoi la réaffirmation de la *Look West Policy* (L.W.P.) répond à ces prérogatives tout en permettant un décollage industriel essentiel pour absorber un nombre croissant de jeunes travailleurs et travailleuses. Tout comme la Chine a réussi à se trouver au centre des échanges mondiaux depuis son ouverture, l'Inde doit s'industrialiser à

la chinoise pour réussir sa transition démographique qui s'avère plus compliquée et titanesque. Afin d'assurer sa sécurité industrielle et commerciale, l'Inde jongle avec le libre-échange et le protectionnisme, dépendamment de ses partenaires économiques, et vise à forger ses propres flux économiques indépendants des routes de la soie.

I. – Sécurité frontalière et militaire

La guerre sino-indienne de 1962 n'a jamais dissipé cette méfiance mutuelle qui se traduit et s'entretient par des conflits de basse intensité. Au mois de juin 2017, les armées chinoise et indienne s'affrontaient à mains nues le long de la frontière disputée à Doklam dans l'ouest du Bhoutan. Cet épisode réanimait la crainte indienne d'une offensive chinoise lui donnant un point de vue stratégique sur le corridor de Siliguri, le « cou de l'Inde », séparant l'Assam et le Nord-Est au reste du pays. Les soldats sur place avaient reçu l'ordre de tenir la frontière sans tirer de coups de feu qui pourraient déclencher un conflit d'une ampleur inconnue. Trois ans plus tard, en juin 2020, le même scénario se reproduit à Galwan (Ladakh) mais les combats furent mortels, laissant des dizaines de morts, la première fois depuis quarante-cinq ans. Cette recrudescence des hostilités n'est pas fortuite car elle reflète une rivalité asiatique de plus en plus intense. Beijing et Delhi savent très bien qu'actuellement un conflit n'est pas nécessaire mais le maintien de cette tension pousse les voisins à faire un choix et forge les alliances régionales et internationales.

D'un point de vue géostratégique, contrôler les crêtes himalayennes offre éminemment des points de vue sur les installations adversaires mais favorise aussi la captation des eaux nécessaires à la production hydroélectrique et la consommation humaine. Sachant que l'Inde et la Chine ont des réserves hydriques nettement en dessous de la moyenne mondiale, la fonte des glaces himalayennes n'est pas seulement un désastre écologique, mais aussi un enjeu vital. L'incertitude engendrée par les changements climatiques sur les glaces himalayennes pousse les deux pays à sécuriser leur réservoir d'eau accentuant ainsi la compétitivité sur l'or bleu. Un accord datant de 2013 sur l'amélioration des communications et la transmission d'informations hydriques sur les fleuves transfrontaliers durant la période de mousson a été signé mais demeure attaché aux conditions des relations bilatérales. En 2018, après Doklam, la Chine a refusé de transmettre les données hydriques initialement prévu, laissant planer l'utilisation de l'eau comme outil

géostratégique, pourtant proscrit par la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Helsinki, 1992) que la Chine et l'Inde ignorent.

Depuis plusieurs années, les réseaux d'information indiens alarmistes clament que la Chine vole l'eau du Brahmapoutre, de l'Indus et du Gange (à 80 % dépendant des fontes himalayennes), tout comme certains pays du Sud-Est asiatique accusent la Chine de réduire le débit du Mékong. Pour l'instant, la Chine affirme que les barrages n'affectent pas le débit des fleuves et que le South-North Water Diversion Project visant à renflouer le fleuve Jaune par les fleuves himalayens n'est pas envisagé et contesté sur sa faisabilité environnementale. Néanmoins, l'annonce en novembre 2020 d'un mégabarrage dans le coude du fleuve tibétain Yarlung Tsangpo, avant qu'il devienne le Brahmapoutre en Arunachal Pradesh, laisse craindre les Indiens et les Bengalais sur les intentions de la Chine.

D'un point de vue géopolitique, la Chine et l'Inde ont multiplié les organisations internationales et régionales pour s'assurer d'un maximum d'appuis dans leur trajectoire internationale. Cette rivalité sino-indienne se répercute dans les ententes sécuritaires, comme le dialogue quadrilatéral, incluant l'Inde, les États-Unis, l'Australie et le Japon, tous des pays qui craignent la montée de la Chine, ainsi que dans les ententes libre-échangistes, comme l'initiative de la baie du Bengale par l'Inde qui exclut le Pakistan ou le Regional Comprehensive Economic Partnership (R.C.E.P.) par la Chine que l'Inde n'a pas signé. Cette rivalité sino-indienne devient de plus en plus structurante en Asie mais aussi dans le monde. Les tensions sino-indiennes affectent directement la formulation de la politique extérieure du voisinage himalayan et du reste de l'Asie, qu'elle soit sinophile ou indophile. Cette nouvelle guerre froide n'est pas seulement sino-américaine mais davantage sino-indienne, en Asie du moins.

Une des plus grandes réussites de la L.W.P. réside dans la capacité de l'Inde à isoler le Pakistan du monde musulman en ce qui concerne leur conflit frontalier, notamment au Cachemire. Les récentes modifications du statut du Cachemire n'ont pas soulevé l'ire ou la condamnation des pays musulmans. L'Inde est sensible aux critiques envers ses politiques au Cachemire et désire empêcher les grands pays musulmans de soutenir le Pakistan dans ce contentieux. L'Inde tente donc, par une diplomatie d'équilibre des pouvoirs, de contrer l'influence pakistanaise dans le Golfe et de tenir le Cachemire à l'écart de toutes discussions. À la dernière rencontre de l'Organisation de la coopération islamique

en novembre 2020, l'organisme a refusé à nouveau de condamner les actions du gouvernement Modi consistant à modifier le statut de l'État cachemiri octroyant à Delhi un plus grand contrôle sur le seul État fédéré à majorité musulmane en Inde. Les tentatives répétées du Pakistan d'amener à l'agenda les problèmes du Cachemire sont rejetées systématiquement depuis l'arrivée de Modi au pouvoir. Qui plus est, les pays du Golfe sont restés impassibles devant les conflits frontaliers récurrents, réfutant un appui au Pakistan.

Déjà victime de nombreux attentats terroristes dans les années 1990-2000, l'Inde est parvenue à rapatrier les terroristes se terrant au Moyen-Orient. Des accords avec l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis (E.A.U.) ont permis d'extrader les auteurs des attentats de Mumbai en 2008 et de Bangalore en 2010(1047). La déclaration de Riyad de 2010 et la déclaration d'Abu Dhabi de 2015 ont stratégiquement élevé le partenariat en termes de sécurité pour une coopération accrue dans les opérations anti-terroristes. Ce changement d'attitude a été mis en avant lorsque, en 2012, l'Arabie saoudite a expulsé un certain nombre de terroristes suspects à l'attentat de Mumbai ainsi que Fasih Mohamood, présumé lié à l'explosion de Bangalore. Depuis 2010, les pays du Golfe, eux-mêmes animés par des craintes terroristes, collaborent davantage avec l'Inde, comme le confirment les accords récents de 2018 sur la sécurité.

Cette réussite sécuritaire de l'Inde ne se limite pas au terrorisme mais façonne également la normalisation d'Israël comme partenaire militaire légitime de l'engagement indien au Moyen-Orient. De 1992, année de la normalisation diplomatique, à 2019, les exportations israéliennes vers l'Inde ont décuplé de 200 millions à 2,14 milliards de dollars U.S. Plus précisément, une haute technologie dans le domaine militaire a accru la dépendance indienne envers Israël pour des composantes militaires, notamment les radars et les systèmes de communication. Deuxième importateur mondial d'armement après l'Arabie saoudite, l'Inde est devenue la principale destination des achats d'équipements antibalistiques, de drones et de missiles israéliens(1048). De 2015 à 2019, les ventes d'armes ont crû de 175 %, faisant passer Israël comme le deuxième fournisseur militaire de l'Inde(1049). La vi-

(1047) R. GUPTA, « India's Relation with West Asia: A New Era Dawns », mars 2017, Middle East Institute, Washington, www.mei.edu/publications/indias-relations-west-asia-new-era-dawns.

(1048) H. V. PANT et A. SAHU, « Israel's Arms Sales to India: Bedrock of a Strategic Partnership », *ORF Issue Brief*, septembre 2019, n° 311, p. 7, www.orfonline.org/wp-content/uploads/2019/09/ORF_Issue_Brief_311_India-Israel.pdf.

(1049) A. NINGTHOUJAM, « The Future of India-Israel Arms Trade », The Jerusalem Institute for Strategy and Security, Policy Papers, 21 juillet 2020, <https://jiss.org.il/en/ningthoujam-the-future-of-india-israel-arms-trade/>.

site de Modi en 2017 en Israël, une première pour un Premier ministre indien, signalait que la L.W.P. s'appuyait sur des intérêts pragmatiques et un réalignement des préoccupations sur les questions sécuritaires nonobstant l'affiliation religieuse. Plus récemment, la reconnaissance diplomatique d'Israël par les E.A.U. et Bahreïn démontre que les relations multilatérales doivent s'établir sur des bases pragmatiques et non idéologiques.

L'annonce du projet *Belt and Road Initiative* (B.R.I.) par la Chine en 2013 confirme le rôle prédominant qu'elle veut jouer dans l'échiquier mondial. Ces nouvelles routes de la soie amplifient l'influence chinoise en Asie du Sud tout en multipliant les accès aux ports de l'océan Indien. La Chine se positionne comme le nouveau centre du monde non seulement d'un point de vue commercial, mais aussi politique. Cette affirmation de la puissance chinoise inquiète particulièrement son voisin indien, seuls pays au monde pouvant rivaliser en termes de population.

Peu importe les différents forums, cartes et plans de la B.R.I., la connectivité infrastructurelle avec l'Inde est pratiquement ignorée. L'Inde s'absente des deux premiers Belt and Road Initiative Forums (2017 et 2019) et les projets de connectivité avec la Chine sont ignorés et les projets de connectivité sino-indiens apparaissent comme les projets les plus infaisables au sein de la B.R.I. Le Trans-Asian Railway reliant Shanghai à Istanbul *via* Delhi est loin d'être entamé et le projet de connectivité Bangladesh-China-Myanmar-India (B.C.I.M.) est constamment reporté. Seuls les budgets aux études de la section Chine-Myanmar ont été alloués. Cela favorise le China-Myanmar Economic Corridor (C.M.E.C.) qui permet au Yunnan d'atteindre la baie du Bengale par le port Kyaukpyu au Myanmar. Ce manque de connectivité entre l'Inde et la Chine n'est pas dramatique puisque plus de 90 % du commerce international se fait par les mers mais confine l'Inde au sous-continent sans accès terrestre direct au corridor eurasiatique ou vers l'Asie du Sud-Est, déjà entamé par Beijing avec le projet Kunming-Singapore de la B.R.I. Cette incapacité des autorités sino-indiennes à bâtir une confiance et interdépendance par la construction d'infrastructures transfrontalières est frappante, comme l'attestent les confrontations frontalières récentes. Les efforts sino-indiens, pour l'instant, s'affairent à consolider la frontière plutôt que de l'ouvrir. C'est pourquoi le Pakistan demeure la *première destination des investissements massifs chinois dans la B.R.I. (30 % des investissements au total sur les 90 milliards engagés)*. Le projet

China-Pakistan Economic Corridor (C.P.E.C.) reliant la ville de Kashgar (Xinjiang) au port de Gwadar évite l'Inde et donne directement accès sur l'océan Indien.

Les différents ports des pays en Asie du Sud permettent à la Chine d'étaler son collier de perles gênant ainsi la capacité indienne à contrôler l'océan Indien. Beijing assure que la multiplication des ports financés et contrôlés pas des intérêts chinois se limite au commerce remettant en question cette stratégie dite « collier de perles » imaginée par l'Occident et l'Inde. Elle souligne qu'une meilleure connectivité favorisera le développement de l'Asie en général et non seulement le sien.

Au Sri Lanka, le port d'Hambantota a fait couler beaucoup d'encre comme un exemple de la diplomatie du « piège de la dette ». Entamé en 2011, l'incapacité du gouvernement sri-lankais à payer sa dette le poussa à céder la gestion du port à la Chine qui pourra toujours y accoster ses sous-marins. Tout comme au Pakistan, les ports sous contrôle de Beijing ont certes favorisé les exportations chinoises, mais aucun pays de l'Asie du Sud n'a vu sa balance commerciale avec la Chine s'améliorer. Cette situation se reproduit aussi au Bangladesh puisque son déficit commercial avec la Chine a doublé entre 2012 et 2017 ainsi que les Maldives qui ont vu leur dette extérieure gonfler de façon exponentielle suite à des grands travaux financés et exécutés par la Chine.

Un des aspects les plus inquiétants pour Delhi demeure la présence chinoise dans l'océan Indien. En tout moment, la Chine pourra intervenir advenant un blocus décrété par l'Inde. Ces installations portuaires et militaires permettront à la Chine d'implanter un système de radar qui pourra avertir tout mouvement de la marine indienne. Le « collier de perles » se veut une garantie contre toute tentative indienne de couper le ravitaillement d'hydrocarbures ou de minerais vers la Chine. Pareillement, la présence chinoise dans l'océan Indien fragilise la défense maritime de l'Inde.

Pour contrecarrer la B.R.I. chinoise, l'Inde riposte avec plusieurs projets de transport. L'Asia-Africa Growth Corridor (A.A.G.C.) vise à relier le Japon, l'Océanie, l'Asie du Sud-Est, l'Inde et l'Afrique, et d'autres partenaires, comme l'Iran et la Russie, participent à la route intermodale avec le projet International North-South Transport Corridor (I.N.S.T.C.) reliant Mumbai à Saint-Petersbourg *via* Téhéran et Bakou. Conçu initialement en 2000, ce projet a augmenté le commerce entre l'Inde, l'Iran, le Caucase et la Russie. En 2019, sous insistance indienne et iranienne, les pays concernés par l'I.N.S.T.C. ont annoncé

le dédoubleage des rails pour accroître le trafic. L'ouverture en octobre 2017 du port iranien de Chabahar, financé en partie par l'Inde, permet de contourner le corridor sino-pakistanaï de la B.R.I. pour désenclaver l'Afghanistan vers le sud. La concurrence sino-indienne par procuration de ports (Gwadar et Chabahar) ne se limite pas au domaine commercial, mais aussi sécuritaire car lors de la pandémie de la COVID-19, l'Afghanistan, insatisfait des blocages et des prix exorbitants exigés par le Pakistan, a pu se fier à cette nouvelle route.

L'*Ashgabat Agreement* sert aussi à doter l'Inde d'un meilleur accès au Caucase et à l'Europe *via* le Moyen-Orient. Initié en 2011 par le Turkménistan, l'Ouzbékistan, l'Iran, l'Oman et le Qatar (qui s'est retiré en 2013), l'Inde y fut admise en 2018 et vise à le connecter avec l'I.N.S.T.C. L'*Ashgabat Agreement* permettra à l'Inde d'expédier des marchandises par rail vers l'Europe en plus de lui offrir la possibilité d'importer des minéraux stratégiques, comme l'uranium et le charbon. L'Inde peut donc offrir à l'Asie centrale *via* le Moyen-Orient des routes alternatives qui limitent la satellisation des pays envers la Chine.

Les États-Unis ont déjà avisé Delhi que ce projet sert leurs intérêts et qu'une augmentation des exportations indiennes *via* le Moyen-Orient, y compris l'Iran, sera encouragée par Washington. Par contre, les sanctions américaines limitent la participation de l'Inde dans l'exploration et l'exploitation du gaz iranien, comme le suggère la disqualification de O.N.G.C. Videsh des champs gaziers off-shore de Farzad-B au large du golfe Persique. L'incertitude de la pérennité des sanctions américaines envers l'Iran mine directement l'engagement indien dans l'importation de ses hydrocarbures, un projet à long terme au détriment des humeurs électorales des Présidents américains.

II. – Sécurité énergétique

Troisième importateur mondial de pétrole après la Chine et les États-Unis, quatrième importateur mondial en gaz naturel liquéfié (G.N.L.) après le Japon, la Chine et la Corée du Sud, et deuxième importateur de charbon, bientôt le premier, l'Inde est complètement dépendante de ses importations en hydrocarbures. Au moment de son ouverture économique en 1991, l'Inde n'importait pas de gaz naturel, peu de charbon et seulement 37 % de son pétrole. Trente ans plus tard, l'Inde est complètement dépendante de ces importations essentielles pour maintenir la croissance économique et réussir sa transition démographique.

Plus des trois quarts des importations mondiales en G.N.L. se font en Asie, et depuis sa première importation en 2004, l'Inde en importe maintenant plus de 3,2 mégatonnes par année dont la presque totalité provient des pays du Golfe. C'est 17 milliards de dollars U.S. que l'Inde doit déboursier pour ses achats de G.N.L. Ce montant ne pourra qu'augmenter car les réserves indiennes off-shore, où se trouve la plus grande partie du gaz indien, sont en décroissance. Combinée avec une urbanisation et une industrialisation qui s'avèrent gigantesques, la demande en G.N.L. sera gargantuesque. La moitié de sa consommation en gaz provient des importations et tout indique qu'elle sera de plus en plus dépendante du Moyen-Orient. D'ici trente ans, l'Inde deviendra la plus grande importatrice de gaz au monde, devançant la Chine qui ralentira ses importations à partir de 2030(1050). Cette dépendance gazière envers le Moyen-Orient accentue la mise en place de dispositifs sécuritaires afin d'assurer la fluidité transocéanique.

En ce qui concerne le pétrole, le scénario n'est guère plus rose pour l'Inde. Similairement, les trois quarts des barils importés chaque jour de l'OPEP comblent 85 % du pétrole consommé, et cette dépendance envers le Moyen-Orient va s'accroître tout comme celle du gaz. Depuis 2018, l'Inde doit déboursier plus de 100 milliards de dollars U.S. chaque année pour du pétrole brut. En fait, la croissance de la demande indienne demeurera la plus élevée pour les trente prochaines années, surpassant celle de la Chine à partir de maintenant. Afin de diminuer cette dépendance envers les pays du Golfe, l'Inde accentue les importations irakiennes, dépassant pour la première fois l'Arabie saoudite en 2019, en plus d'initier des importations américaines depuis 2017 et en accélérant celles du Nigeria et du Brésil.

Cette réalité énergétique pousse l'Inde à conclure des ententes à long terme sur l'achat de pétrole et de gaz, multipliant ainsi les investissements mutuels dans le domaine énergétique et du transport. En 2018, les E.A.U., l'Inde et l'Arabie saoudite ont travaillé à la création d'une coopération pétrolière trilatérale pour assurer la stabilité des prix mondiaux du pétrole. Un accord de 44 milliards de dollars entre le saoudien Aramco et la compagnie pétrolière nationale d'Abu Dhabi (ADNOC) permettrait de construire une raffinerie au Maharashtra(1051). Avec des importations records de 5 millions de barils par jour, les capacités de raffinage en Inde atteignent leur limite et d'autres

(1050) *BP Energy Outlook 2020*, p. 59, www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2020.pdf.

(1051) S. K. GUPTA, « The Trajectory of India and GCC Trade and Investment Relations », *Diplomatist*, 9 avril 2020.

raffineries seront nécessaires. D'ici 2030, il est estimé que l'Inde devra accroître de 40 % ses capacités de raffinage⁽¹⁰⁵²⁾. En ce qui concerne l'Iran, l'Inde a pu bénéficier d'une dérogation des États-Unis jusqu'en juillet 2019, mais son renouvellement fut refusé par l'administration Trump. Ses importations massives de pétrole en provenance de l'Iran ont dû cesser pour éviter les représailles américaines, mais l'élection de Joe Biden à la présidence permet de rêver à la levée des sanctions contre l'Iran qui apaisera la dépendance pétrolière de l'Inde envers les pays du Golfe. Jusqu'à maintenant, c'est l'Irak qui a pris la relève et constitue la première source de pétrole pour l'Inde pour 23 milliards de dollars U.S. en 2019. C'est d'ailleurs dans cette reconfiguration des rapports géopolitiques que Washington accueille avec enthousiasme le renforcement indien au Moyen-Orient.

Premier investisseur en Inde, les E.A.U. sont aussi la première destination des investissements indiens dans la région. Bien que l'Inde s'avère un investisseur mineur comparé à la Chine, elle demeure un joueur important car sa diaspora amplifie l'interdépendance symbiotique dans les relations bilatérales. L'industrie pétrolière du Moyen-Orient (et celui de la construction) est fortement dépendante de la main-d'œuvre indienne, ce qui n'est pas le cas de la Chine, et Delhi peut toujours évoquer cette réalité comme poids diplomatique. Peu importe les pays du Golfe, entre 20 et 30 % de leur population est constituée de ressortissants indiens et cette présence accélère l'alignement sur l'Inde qui possède cet outil de la politique extérieure limitant l'influence de la Chine. En premier lieu, la diaspora indienne est beaucoup plus imposante en Asie du Sud et au Moyen-Orient. Plus de 8 millions de travailleurs génèrent près de la moitié des transferts de fonds envoyés vers l'Inde. Plus de 40 milliards de dollars U.S. sont ainsi envoyés chaque année, représentant 1,8 % du P.I.B. indien.

III. – Sécurité industrielle et commerciale

Entamés en 2012 pour répondre au lancement des discussions du Partenariat transpacifique (P.T.P.), les pourparlers du R.C.E.P. se sont conclus après 30 cycles de négociations, sans la signature de l'Inde. Celle-ci était le pays le plus réfractaire à la conclusion de l'accord car elle craignait une libéralisation tarifaire trop rapide, facilitant l'entrée de produits chinois bon marché minant sa propre industrialisation, et

(1052) S. WATKINS, « How India's Hunger for Oil Could Transform the Middle East », *Oilprice.com*, 15 février 2021.

s'inquiétait des normes plus sévères en matière de brevets pharmaceutiques, limitant ainsi son secteur générique de trouver de nouveaux débouchés.

Comparé aux autres pays du R.C.E.P.(1053), le retard concurrentiel de l'Inde ne fait pas de doute. Selon l'organisme Heritage Foundation, l'indice global de la liberté économique était de 54,5 % (130^e au monde), plaçant l'Inde loin derrière des pays du R.C.E.P. avec une moyenne de 65,6 % (57^e au monde). L'indice de la liberté pour faire des affaires est de 56,4 % tandis que la moyenne du R.C.E.P. se situe à 72,9 %. *Idem* pour la liberté d'investissement, qui atteint 40 % en Inde et 52,9 % pour le R.C.E.P. Seule la Chine fait pire que l'Inde en ce qui concerne la liberté financière (20 % vs 40 %) malgré tout en dessous de la moyenne de 49,2 % pour le R.C.E.P. Finalement, le plus grand écart entre l'Inde et le R.C.E.P. se situe au niveau de la liberté du travail puisqu'elle ne recueille qu'un taux de 41,8 % comparé à 67,6 % pour le groupe. Il va de soi que Delhi doit entreprendre un vaste chantier juridique sur les lois du travail afin d'attirer les investissements directs étrangers (I.D.E.) et éviter que les futurs biens produits se fassent imposer des tarifs pour non-respect de normes établies.

De l'agriculture aux produits usinés ou de consommation, l'Inde impose une moyenne tarifaire de 6,3 %, le double des pays du R.C.E.P. qui se situent à 3,6 %. Des barrières tarifaires dans certains secteurs, comme l'agriculture, atteignent 30 à 60 % et servent à protéger, avec un bon nombre de barrières non tarifaires, des paysans incapables de concurrencer les multinationales. L'abandon du R.C.E.P. s'explique donc par un désir de soutenir l'agriculture et les industries indiennes puisque le secteur des services est capable d'être compétitif à l'échelle mondiale. Malgré le fait que l'Inde ne réussit pas à imposer l'exportation des travailleurs dans le secteur des services dans les ententes commerciales, elle préfère adopter des mesures protectionnistes qui reportent à plus tard une plus grande ouverture économique.

Une baisse trop rapide de tarifs favoriserait aussi les usines chinoises qui inonderaient le marché indien avec leurs produits de consommation. L'Inde a de la difficulté à concurrencer son voisin chinois, mais les avantages comparatifs, qui ont fait le succès de la Chine, notamment une main-d'œuvre abondante et des salaires très compétitifs, s'ameublissent tout comme sa population active qui vieillit rapidement. C'est ainsi qu'un déplacement des industries chinoises vers l'Asie du Sud

(1053) ASEAN + Chine, Japon, Corée du Sud, Australie et Nouvelle-Zélande.

et du Sud-Est est possible, souhaitable même, car une concurrence industrielle sino-indienne, exacerbée par des ressources naturelles limitées, serait potentiellement génératrice de conflits alors que la coopération économique a souvent les effets inverses. Malheureusement, les conflits frontaliers des dernières années ainsi que le durcissement de ton depuis la pandémie ralentissent un tel phénomène.

Fort de sa victoire électorale au printemps 2019, le gouvernement Modi entreprit un deuxième mandat majoritaire et devrait pousser pour la conclusion d'un accord sur le R.C.E.P., mais au sein même du B.J.P. et du Rashtriya Swayamsevak Sangh (R.S.S.), son allié politique, plusieurs s'opposaient au projet. Fortement nationalistes, ils s'inquiétaient de la souveraineté indienne et craignaient que des multinationales viennent diminuer les capacités gouvernementales à mener à terme ses choix économiques. C'est donc une multiplication de facteurs qui explique le rejet du R.C.E.P. par l'Inde qui désire limiter les ententes commerciales avec la Chine ou du moins éviter une plus grande dépendance économique.

Conclusion

L'indice de favorabilité mutuelle entre la Chine et l'Inde s'est effondré depuis les dix dernières années. De 34 % d'opinion favorable en 2010, en 2019, avant le conflit de Galwan et le COVID-19, à peine le cinquième des Indiens voyait la Chine de façon favorable et les trois quarts craignaient l'émergence de la puissance militaire chinoise(1054). La multiplication des mesures contre la Chine en Inde (exclusion de Huawei dans le 5G, bannissement d'une centaine d'applications numériques chinoises, complications de visas, etc.) laisse présager qu'avec des taux de méfiance si élevés, il est difficile d'entreprendre des relations bilatérales confiantes et cordiales.

Les relations sino-indiennes confirment la théorie des rivalités proposée par Gary Goertz et Paul F. Diehl voulant que trois composantes (compétitivité, temps et consistance spatiale) perpétuent la rivalité sino-indienne(1055). Cette compétitivité n'est pas que frontalière ou territoriale mais déborde sur un enjeu plus grand, notamment les ressources hydriques transfrontalières qui sont essentielles aux deux plus grandes nations. En deuxième composante, les frictions épisodiques

(1054) www.pewresearch.org/global/2019/12/05/attitudes-toward-china-2019/.

(1055) G. GOERTZ et P. F. DIEHL, « Enduring Rivalries: Theoretical Constructs and Empirical Patterns », *International Studies Quarterly*, 1993, vol. 37, n° 2, pp. 154-155.

dans le temps confirment aussi cette rivalité sino-indienne. Depuis la guerre de 1962, des conflits armés de basse intensité ont maintenu cette rivalité. En 1967, 1975, 1987, 2013, 2017 et 2020, les affrontements ont perpétué une mobilisation autant dans les forces armées que dans l'opinion publique. Le succès électoral de Modi, deux gouvernements majoritaires, une rareté en politique indienne moderne, confirme que tenir tête à la Chine et maintenir la rivalité s'avèrent payants électoralement. Finalement, la rivalité sino-indienne est demeurée spatialement circonscrite. Outre le Pakistan qui peut servir de deuxième front, la rivalité sino-indienne n'a pas entraîné plusieurs pays dans la confrontation mais pousse davantage ceux-ci à choisir entre Delhi et Beijing. Dans le domaine géopolitique, cette rivalité résonne en Asie car l'Inde et la Chine multiplient les organisations régionales visant à exclure l'autre.

26 – MULTILATÉRALISME INCERTAIN DE L'ASEAN DANS LA SÉCURITÉ EN ASIE DU SUD-EST (1056)

Gérard Hervouet

Professeur émérite, Département de science politique,
Université Laval.

Pour des raisons militaires, la dénomination régionale de l'Asie du Sud-Est fut attribuée, au sortir de la guerre, à une zone dont les contours ne s'ajustaient pas à des cohérences politiques ou économiques. Les décolonisations violentes en Indochine et en Indonésie, puis celles plus pacifiques de la Malaisie et des Philippines, aboutirent à une mosaïque complexe d'idéologies inspirées de la guerre froide.

La turbulence du croisement des intérêts divergents des États décolonisés ne laissait, en aucune façon, présager un ordre institutionnel quelconque. Quelques modestes tentatives avaient rapidement échoué, confirmant les limites impossibles des ententes mais soulignant toutefois que les menaces extérieures demeuraient les seuls facteurs rassembleurs. Dans ce bref texte, il conviendra de montrer que la *raison d'être* d'une institution improbable ne pouvait qu'être économique alors que sa *raison d'exister* fut et demeure politique et sécuritaire.

À Bangkok, le 8 août 1967, cinq États (la Thaïlande, la Malaisie, Singapour, l'Indonésie et les Philippines) établirent une association intitulée : Association of South-East Asian Nations, ou ASEAN. Ses objectifs devaient « accélérer la croissance économique, le progrès social et le développement culturel dans la région » mais également « promouvoir une paix et une sécurité régionales ». Pour éviter de devenir le champ clos de l'affrontement entre les États-Unis, l'Union soviétique et la Chine, la dimension sécuritaire fut atténuée afin de s'entendre sur une « défense politique collective ».

(1056) Dans cette étude, l'acronyme officiel ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) sera utilisé et non sa traduction en français.

Il n'en reste pas moins que pour de nombreux observateurs de l'Association, celle-ci fut créée par les États non communistes de la région comme une initiative en réponse à l'abandon occidental de son rôle de bouclier contre le communisme. Le ministre singapourien de l'époque S. Rajaratnam avait alors confirmé ce point(1057).

Dès le début, les dirigeants de l'ASEAN prirent soin de préciser qu'il ne pouvait s'agir d'un calque de la C.E.E. ou, comme plus tard, de l'Union européenne. La centralité de l'État devait primer et demeurerait le fondement de l'institution. Paradoxalement, cette centralité de l'État aurait pu faciliter un multilatéralisme plus affirmé de l'ASEAN en matière de sécurité. Très régulièrement, depuis 1967, l'absence d'actions multilatérales de l'ASEAN est déplorée et on soulignera ici comment il est complexe pour l'Association de renforcer sa *raison d'exister* sans fragiliser sa *raison d'être*. Toute forme d'ingérence et toute menace devenaient inacceptables et il fallut définir certaines balises et certaines normes indispensables qui entravent très souvent encore aujourd'hui la formation d'une inatteignable « communauté de sécurité »(1058).

I. – Règles du jeu

Afin de parvenir à des consensus permanents au prix de multiples négociations, il convenait de s'entendre sur des normes de base dans une association élargie, entre 1984 et 1998, à dix États. La diversité de l'ensemble n'est plus à démontrer mais elle étonne toujours comme le rappelait Surakiart Sathirathai en 2020 : « *It is nothing short of remarkable that ten states of such vast differences could have achieved all they have, can cooperate as much as they have, and have been growing economically as much as they have* »(1059).

Le graphique ci-dessous(1060) illustre fort bien cette étonnante diversité régionale.

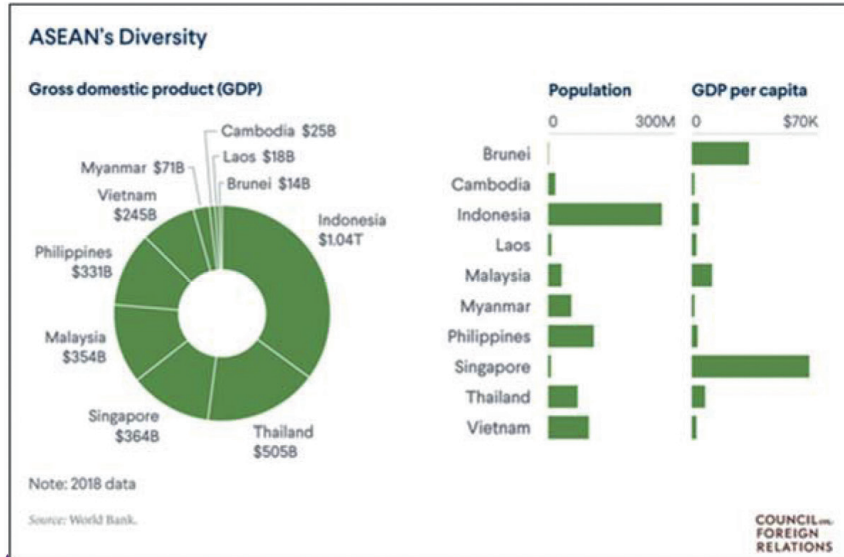
(1057) A. ACHARYA, *The Quest for Identity – International Relations of Southeast Asia*, Singapore, Oxford University Press, 2000, p. 74.

(1058) Concept classique qui exprime le stade de non-recours à la force par des membres d'une même institution pour régler leurs différends. K. DEUTSCH *e.a.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, New Jersey, Princeton University Press, 1957.

(1059) S. SATHIRATHAI, « Eight Challenges ASEAN Must Overcome », *Today*, 24 octobre 2020, p. 3.

(1060) Figure 1.

Figure SEQ Figure * ARABIC 1. Diversité de l'ASEAN – *Council of Foreign Relations, World Bank*



Puisant au plus loin dans les traités de Westphalie – 1648 – et surtout réactivé par un des plus grands principes de la conférence de Bandung – 1955 –, il importait pour chaque État d'adhérer au principe le plus strict de la souveraineté et donc de la non-ingérence. Le principe s'adressait à l'évidence aux puissances extérieures à l'Association confortant ainsi la *raison d'exister* de cette dernière. En 1971, par la Déclaration de Kuala Lumpur, l'ASEAN établissait une *Zone of Peace, Freedom and Neutrality* dont la portée et le sens étaient faciles à décoder pour les puissances étrangères. Au sommet de Bali en 1976, le *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) s'ajoutait aussi lourdement au principe de non-ingérence dans les affaires internes des autres États(1061). Le TAC devint dès lors pour les États étrangers la contrainte à accepter pour entretenir avec l'ASEAN de bons rapports politiques. En d'autres termes, la communauté internationale devait indirectement cautionner, par exemple, des violations flagrantes des droits de l'homme dans un État sans qu'il soit permis d'intervenir.

Ces principes de non-ingérence si importants pour la compréhension des comportements des membres de l'ASEAN doivent également être appréhendés en les enchâssant dans un concept bien singulier,

(1061) A. ACHARYA, *The Quest for Identity*, op. cit., p. 128.

celui d'*ASEAN Way*. Inspirée de deux pratiques indonésiennes *musyawarah*, ou consultations, et *mufakat*, consensus. Cette *ASEAN Way* est spécifique à l'ASEAN et définit autant des attitudes que des pratiques de rapports interétatiques(1062). L'esprit du concept est de maintenir les partenaires dans un environnement d'emblée plus amical et de parvenir à des consensus non provoqués par des obligations légales. L'idée fondamentale est de maintenir la bureaucratie à un niveau minimal et si possible de résoudre aux plus hauts échelons des conflits difficiles en sortant parfois de la table de négociations pour se transférer sur un terrain de golf, ou tout autre lieu, afin de modifier l'état d'esprit des partenaires. Il va sans dire qu'au fil du temps le principe s'est émoussé mais, on le verra plus loin, demeure responsable d'un échec si une brèche s'ouvre dans le consensus de l'ASEAN.

II. – ASEAN en quête d'une architecture de sécurité

L'Asie orientale n'a pas échappé, après la Seconde Guerre mondiale, au maillage des traités bilatéraux mis en place par les États-Unis pour contenir l'Union soviétique. Certaines alliances demeurent et constituent des axes puissants de la stratégie américaine dans l'Asie-Pacifique. C'est le cas des alliances avec la Corée du Sud et le Japon. L'Asie du Sud-Est, dans sa volonté d'échapper aux contraintes militaires, a plutôt cherché à définir des formules plus souples proches d'un multilatéralisme évolutif. La création de l'*ASEAN Regional Forum* (A.R.F.) en juillet 1994 fut une innovation dans la recherche d'une structure molle satisfaisant à toutes les normes de l'ASEAN où pouvaient siéger toutes les grandes puissances – incluant surtout la Chine(1063). Le Forum devint bientôt le lien incontournable de tous les débats relatifs à la sécurité régionale sans qu'aucun ne puisse se traduire en une obligation. Il fut entendu que l'A.R.F. ne pouvait viser à se transformer en un pacte militaire, ni favoriser la constitution d'alliances entre ses membres. D'emblée, il fut admis que la Chine ne pouvait aussi constituer la cible privilégiée des ressentiments collectifs. Pour satisfaire un grand nombre d'États, il fut aussi accepté que le Forum n'aborde pas les questions de droits de l'homme ou débattenne des formules occidentales

(1062) A. ACHARYA, *Regionalism and Multiculturalism – Essays on Cooperative Security in the Asia-Pacific*, Singapore, Times Academic Press, 2002. Voy. le chapitre 7. Consulter aussi G. SEGAL et B. BUZAN, « Rethinking East Asia Security », *Survival*, 1994.

(1063) A. ACHARYA, *Regionalism and Multiculturalism*, *op. cit.*

de gouvernance politique. L'ASEAN enregistrait un gain important en se maintenant dans le *driver seat* de l'institution et surtout en définissant l'agenda des rencontres annuelles.

Jusqu'à ce jour, l'A.R.F. a maintenu sa pertinence mais la fin de la guerre froide a ajouté aux seuls affrontements étatiques de multiples menaces transnationales. Les attaques sur New York en septembre 2001 puis l'attentat de Bali en octobre 2002 s'imposèrent comme les plus grandes menaces pour l'ASEAN mais aussi pour tous les États. Par l'A.R.F. ou par d'autres canaux, le terrorisme mobilisa de nombreuses ressources multilatérales mais, tout en évitant la création d'une structure rigide. L'ASEAN établit l'année suivante le concept d'*ASEAN Security Community* défini depuis comme *ASEAN Political Security Community* (A.P.S.C.). Cette initiative permit d'aborder de multiples menaces transnationales comme les trafics de drogues, de personnes et autres. La nature de ces menaces obligea nécessairement la coordination d'activités collaboratives forçant les États de l'Association à échanger de l'information confidentielle et des échanges d'experts mais aussi des militaires. À ce propos, les ministres de la Défense de l'ASEAN ont convenu de se réunir annuellement sur une base formelle et multilatérale pour coopérer dans le domaine du terrorisme, de la sécurité maritime ou encore des maladies infectieuses. L'acronyme A.D.M.M -Plus, ou *ASEAN Defence Ministers Meetings-Plus*, signifie aussi que d'autres homologues de pays partenaires ou des experts peuvent être conviés à ces rencontres.

L'ouverture des domaines traditionnellement régaliens et des brèches ouvertes dans des domaines très sensibles en Asie expliqua aussi la création dès 1993 du Council for Security Cooperation (C.S.C.A.P.(1064)) dont chaque représentation nationale était composée de fonctionnaires gouvernementaux, d'universitaires et parfois de quelques journalistes. En liaison avec l'A.R.F., les rapports du C.S.C.A.P. apportèrent de nouvelles approches et surtout une certaine transparence dans des domaines qui n'avaient aucune raison d'être dissimulés au public. Le C.S.C.A.P. demeure un incubateur de diplomatie informelle (*track II diplomacy*) ; il est en mesure de trouver des pistes originales en dialoguant en privé avec des dirigeants qui ne peuvent s'exprimer ouvertement(1065). Le recours à cette diplomatie informelle, très fortement inscrite dans l'*ASEAN Way*, est moindre aujourd'hui, car les coordinations interétatiques sont, dans

(1064) Voy. le site CSCAP.org.

(1065) Témoignage direct du présent auteur.

ces domaines, mieux articulées. Largement utilisés pour trouver des consensus à propos des différends maritimes en mer de Chine méridionale, les efforts de C.S.C.A.P. ont échoué en raison de l'acharnement de la Chine à considérer ces différends comme internes.

Malgré les grands accomplissements dans le domaine économique et sa capacité à atteindre des objectifs ambitieux, l'ASEAN a-t-elle échoué à établir une architecture de sécurité pérenne ? On ne saurait qualifier la nature de l'échec et vérifier s'il est avéré ou non. Les transformations économiques régionales surtout sont considérables et l'environnement géopolitique un peu plus apaisé qu'au sortir des années 1990. Toutefois, aujourd'hui comme il y a trente ans par exemple, les mêmes conflits reviennent au cœur des préoccupations de l'ASEAN à savoir la Corée du Nord et son impact régional, la question de la mer de Chine méridionale, la Birmanie en 2021 comme en 1988, et la turbulence du Cambodge narguant le consensus de l'Association par un alignement sur plusieurs positions chinoises.

Dans plusieurs exemples que nous aborderons ici, un seul cas fit figure de pionnier tout en donnant à l'ASEAN une crédibilité qui imposa l'Association comme le partenaire obligé des grandes puissances.

III. – Test du conflit cambodgien

Le Viêtnam envahit le Cambodge à la fin de décembre 1978 afin de renverser le régime des Khmers rouges dirigé par le sinistre Pol Pot. À première vue, le Viêtnam accomplissait une œuvre humanitaire qui aurait dû être saluée par la communauté internationale. Hanoi s'empara de cet argument pour justifier son intervention qui, toutefois, dans le contexte régional conflictuel, ne pouvait occulter le viol de la souveraineté du Cambodge. Il fallut presque dix ans pour que le Viêtnam retire ses troupes en 1988. Aucune synthèse ne pourrait rendre compte de la complexité des efforts diplomatiques accomplis durant cette période.

Appuyé fortement par l'Union soviétique, le Viêtnam avait même rejoint le Pacte de Varsovie un an avant son intervention et, par le fait même, aggravait le conflit sino-soviétique. La Chine qui soutenait le régime des Khmers rouges renforça dès lors encore plus son soutien à la coalition de résistance au Viêtnam(1066). La Coalition Government of Democratic Kampuchea (C.G.D.K.) regroupait trois factions : celle des

(1066) Sur ce long épisode du conflit cambodgien et la diplomatie conduite pour mener le Viêtnam à la table de négociations, voy. G. HERVOUET, *La réinsertion du Viêtnam dans le système international*, Ottawa, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, décembre 1988.

Khmers rouges, celle du Prince Sihanouk et celle plus à droite de Son Sann. Cette coalition contre nature fut particulièrement efficace comme mouvement de résistance politique et militaire puisqu'elle fut en mesure d'être reconnue par les Nations unies. Profitant du siège toujours occupé par les Khmers rouges, la coalition put soumettre plusieurs résolutions condamnant l'occupation illégitime du Cambodge par le Vietnam. À l'exception bien sûr de l'Union soviétique, les États-Unis se retrouvèrent curieusement dans le camp de la Chine, accompagnés d'autres pays européens, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, pour soutenir une coalition où figuraient des Khmers rouges.

Malgré des divergences entre ses membres, l'ASEAN fit front commun avec la Chine et les États-Unis pour accorder son appui aux initiatives de la C.G.D.K. aux Nations unies. Sur le terrain, l'Association apporta son soutien surtout aux deux factions, celles de Sihanouk et de Son Sann. L'aide militaire fut discrète plus particulièrement dans l'acheminement des armements occidentaux. Le soutien à la Thaïlande fut plus visible puisque cette dernière était placée sur la ligne de front de la fuite des réfugiés et des incursions vietnamiennes sur son territoire.

L'histoire de ce conflit est encore trop récente pour affirmer que l'ASEAN fut à plusieurs reprises responsable d'avoir dénoué les multiples impasses de cet affrontement à la fois régional et international. Il reste que l'ASEAN manifesta une conduite assez exemplaire pour donner de la cohérence à ses principes fondateurs. À l'initiative de l'Association, de multiples rencontres informelles eurent lieu à Bangkok ou Singapour avec les principaux dirigeants de la Coalition. Certes, il faut aussi rappeler le rôle de médiateurs joué par l'Australie et la France. Le crédit des rencontres tenues à Paris doit être partagé mais l'ASEAN, pour maintenir son unité et apaiser la forte opposition de la Malaysia et de l'Indonésie à la présence de la Chine(1067), fut l'instigatrice des deux rencontres intitulées *Jakarta Informal Meeting* (JIM I et II) de février 1989 qui pavèrent la voie à la tenue de la conférence de Paris et au traité prévoyant des élections au Cambodge ainsi que le retour d'un gouvernement démocratique(1068). Ce 23 octobre 1991 fut une date importante pour le Cambodge mais également pour l'ASEAN qui était parvenue à endiguer les prétentions du Vietnam à dominer, épaulé par son mentor soviétique, une grande partie de l'Asie du Sud-Est.

(1067) J. M. VAN DER KROEF, « ASEAN, Hanoi and the Kampuchea Conflict. Between Kuantan and a Third Alternative », *Asian Survey*, mai 1981, vol. 21, n° 5, pp. 516-521.

(1068) A. ACHARYA, *The Quest for Identity*, op. cit., p. 120.

Économiquement, l'Association récoltait par un développement sans précédent des aides substantielles du Japon – plus d'un milliard de dollars – mais surtout des investissements qui placèrent plusieurs pays de l'organisation dans les nouveaux pays industrialisés. L'ASEAN sortait de ce conflit avec plus de crédibilité. Cette première épreuve sérieuse montrait également qu'elle était parvenue à ne pas trop distendre ses principes fondamentaux et que ces derniers étaient particulièrement applicables aux autres pays de la région. Il importait désormais pour l'ASEAN de maintenir cette solidarité dont elle avait su faire preuve et surtout d'appliquer à ses propres membres des formules similaires. En dehors du domaine économique où l'Association a su remarquablement maintenir un multilatéralisme efficace, elle n'a pas su et pu intervenir pour circonscrire de nombreuses autres crises.

IV. – Héritages difficiles

Il faut toujours se rappeler que cette région a ajouté à ses propres différends très anciens ceux issus de la décolonisation. La colonisation a en effet laissé derrière elle divers régimes et des territoires parfois inachevés encore sources de tensions. Ce fut le cas, par exemple, de la République démocratique du Timor Leste, moitié est de l'île de Timor, dont l'indépendance était proclamée le 20 mai 2002. Reliquat de l'empire portugais et situé dans une île dont la moitié occidentale appartient à l'Indonésie, le Timor oriental a connu aussi l'occupation japonaise. Après un changement de régime au Portugal, le Timor fut autorisé à choisir trois options : l'association au Portugal, l'intégration à l'Indonésie ou l'indépendance(1069). Très vite, avec l'apparition d'un grand nombre de partis politiques aux idéologies différentes, des élections furent organisées en mars 1975 par les autorités portugaises en vue de la décolonisation. Les résultats penchaient vers la victoire du Fretilin d'obédience marxiste mais la situation se dégrada très vite et les troupes indonésiennes envahirent le Timor oriental. L'Union démocratique timoraise (U.D.T.) pro-occidentale organisa un coup d'État et rompit alors son alliance avec le Fretilin. Ce dernier appela à la résistance armée et, après une lourde insurrection qui fit 2 000 à 3 000 morts, parvint à une déclaration d'indépendance le 28 novembre 1975, déclaration qui ne fit qu'accroître la répression indonésienne(1070).

(1069) Voy. le très bon article d'O. REDON : « D'un nationalisme à l'autre : la naissance de la République démocratique de Timor Leste face à l'émergence de l'Indonésie », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2007/4, n° 88, pp. 60-68.

(1070) *Ibid.*

Après vingt-cinq années de tumultes, de résistances et d'affrontements très durs, l'Indonésie accepta, grâce aux efforts des Nations unies, que le Conseil de sécurité crée en 1999 la Mission des Nations unies au Timor oriental (MINUTO) chargée de superviser la tenue d'un référendum le 30 août. Le 3 septembre, l'ONU annonce que 78,5 % des votants ont refusé l'intégration à l'Indonésie et se sont prononcés pour l'indépendance. Les milices refusèrent les résultats et provoquèrent un climat de violence qui se transforma en une vaste crise humanitaire (1071). Les Nations unies instituèrent alors une Force internationale d'interposition, l'INTERFET, *International Force for East Timor*, sous commandement australien.

Pendant tout ce conflit l'ASEAN fut particulièrement passive puisqu'un de ses membres importants, l'Indonésie, était directement impliqué et les principes de non-ingérence de l'Association la privaient de toute action. Dans la force d'interposition, l'ASEAN se privait elle-même d'une intervention multilatérale qui était attendue par la communauté internationale. Seule la Thaïlande rompit le consensus en précisant qu'elle dépêchait un contingent de militaires sous son propre drapeau.

Un autre cas dont la gravité fut infiniment moindre que celle du conflit du Timor oriental fut celui en 2010-2011 de la confrontation entre le Cambodge et la Thaïlande à propos d'un ajustement mineur des surfaces du temple de Preah Vihear (ci-après le Temple). Le Temple situé sur la frontière entre les deux États avait fait l'objet d'une décision de la Cour internationale de justice du 15 juin 1962 qui confirmait, à l'époque, qu'il se situait bien en territoire cambodgien. La décision n'avait plus été remise en question jusqu'à ce que la Thaïlande, en raison de ses turbulences internes, détourne l'attention vers le Temple pour en faire le symbole de l'unité nationale retrouvée. La Thaïlande remettait en cause le jugement de 1962 en contestant la carte française du début du XX^e siècle utilisée par la Cour tout en soulignant que le territoire adjacent au Temple (4,6 km²) n'avait pas fait l'objet du jugement (1072). Le Président indonésien qui assumait en 2011 la présidence de l'organisation a dépêché à plusieurs reprises son ministre des Affaires étrangères, Marty Natalegawa, à Bangkok et à Phnom

(1071) M. TESSIER et T. GONGORA, « Le Timor oriental. Une transition difficile vers l'indépendance », *Le maintien de la paix*, Québec, Université Laval, n° 43, novembre 1999.

(1072) G. HERVOUET et H. BOURASSA, « La sécurité en Asie. Coopération incertaine et sourdes tensions », in G. HERVOUET et M. FORTMANN (dir.), *Les conflits dans le monde 2011*, Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 141-183.

Penh(1073). Quelques observateurs indonésiens ont été acceptés pour observer le cessez-le-feu sur la frontière mais n'ont jamais atteint les lieux d'affrontement, car Bangkok réclamait l'évacuation des troupes et des civils cambodgiens dans le périmètre contesté autour de Preah Vihear.

La Thaïlande souhaitait régler ce différend d'une façon bilatérale et avait entendu de façon polie les déclarations du Conseil de sécurité appelant à une résolution pacifique du conflit. Dans un contexte où les deux membres contournaient déjà les principes de l'ASEAN et de sa toute nouvelle Charte, il devenait inquiétant que deux membres de l'Association puissent ainsi la fragiliser. À la fin du mois de mai 2011, le Cambodge demandait à la Cour internationale de justice de donner une interprétation du jugement intervenu en 1962. La Thaïlande dont l'argumentaire était plus fragile intervint, mais en vain, à plusieurs reprises pour que le Cambodge retire sa requête auprès de la Cour internationale de justice. Le 11 juillet, cette dernière rejetait la requête de la Thaïlande de ne pas entendre la cause et demandait aux deux parties de retirer « immédiatement » leur personnel à ce moment présent dans la zone démilitarisée provisoire. La Cour soulignait par ailleurs : « [...] que le Cambodge et la Thaïlande devaient poursuivre leur coopération dans le cadre de l'ANASE et permettre notamment aux observateurs mandatés par cette organisation d'accéder à la zone démilitarisée provisoire »(1074).

Les élections en Thaïlande ce même mois changèrent l'attitude de Bangkok qui estima que la décision de la Cour était satisfaisante. Dans une région où l'importance des ressentiments légués par l'histoire tient une très grande place, la manipulation des nationalismes ramenait ainsi à la surface les craintes toujours présentes de voir s'effondrer en peu de temps tous les progrès accomplis par l'ASEAN depuis 1967. Et la décision de la Cour de renvoyer les protagonistes aux instances de l'ASEAN fut certainement comprise comme le message que l'organisation ne pouvait avouer ainsi son impuissance à trouver une solution avec deux de ses membres.

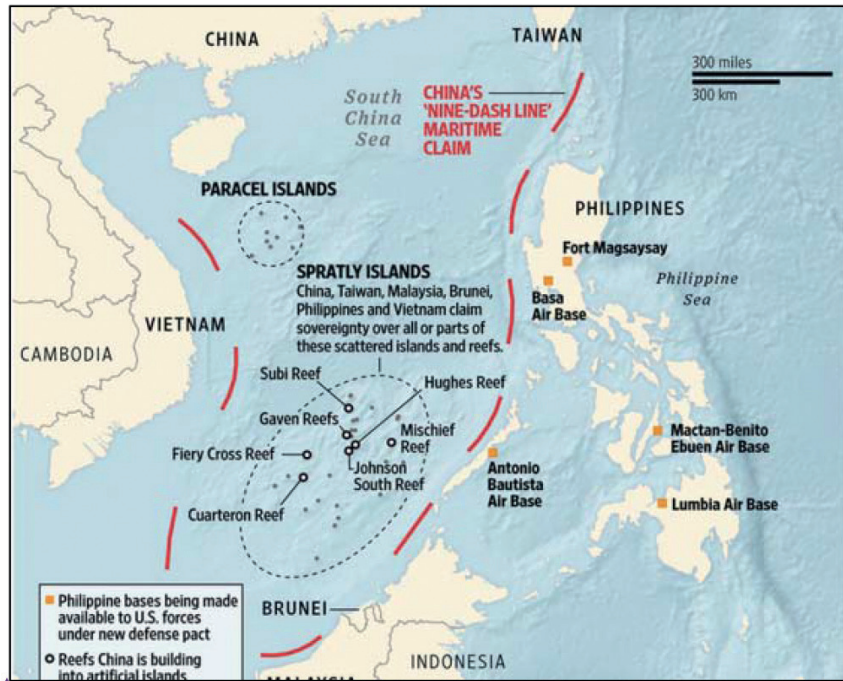
(1073) *Ibid.*, p. 157.

(1074) Cour internationale de justice, Communiqué de presse (non officiel) n° 2011/22, 18 juillet 2011.

V. – Revendications en mer de Chine méridionale

Le dernier cas abordé ici brièvement est celui, très actuel, des revendications multiples des territoires maritimes et insulaires de la mer de Chine méridionale.

Figure 1. Situation en mer de Chine méridionale, *Wall Street Journal*



Déjà bien documentée dans de nombreuses études, la meilleure façon de comprendre l'entrecroisement des litiges est bien de lire une carte soulignant les diverses revendications. Cet immense espace maritime est le passage obligé d'un peu plus de 50 % du trafic maritime entrant depuis l'océan Indien. Riche en diverses ressources – notamment halieutiques, gazifères et pétrolières – la mer de Chine méridionale constitue un lieu de convoitises de six pays de l'ASEAN, à l'exception de la Birmanie, de la Thaïlande, du Cambodge et Singapour. La Chine a délimité arbitrairement son espace revendiqué en y projetant une frontière maritime en neuf traits (voir carte ci-dessus) qui empiètent largement sur la zone de 200 milles nautiques des autres prétendants. Deux États sont particulièrement visés, le Viêtnam et les Philippines. Les Paracels sont revendiqués par le premier et les Scarborough Shoal

étendus à d'autres îles par le second. Quant à l'ensemble des Spratleys, tous les États riverains formulent en désordre leurs prétentions qui se chevauchent et bien entendu se situent dans toute la zone où la Chine entend exercer une souveraineté.

Les affrontements entre la Chine et le Viêtnam sont anciens et violents puisque des gisements de pétrole sont bien présents et déjà exploités dans la zone des Paracels alors que les incidents avec les Philippines ont véritablement été enregistrés dans les années 1990. Depuis, le nombre de heurts comme des arraisonnements, la détention de pêcheurs et la prise arbitraire d'îlots par la Chine continue de se multiplier. Le 26 mai 2011, par exemple, un navire d'exploration pétrolière vietnamien a été sérieusement pris à partie par trois bateaux des garde-côtes chinois(1075).

Comme signataires de la Convention sur le droit de la mer, tous les États se sont empressés de rassembler des archives prouvant leurs droits historiques. Ces batailles de cartes anciennes, et les successions de présences coloniales, ne satisfont généralement pas aux termes de la convention de Montego qui définit la reconnaissance des droits historiques et précise aussi les critères pertinents auxquels doivent répondre les îles, îlots, récifs et autres rochers.

Dans ce litige important qui perdure, l'ASEAN n'a jamais montré une solidarité et une unité qui seraient en mesure de contrer les ambitions chinoises. La *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea* de 2002 signée par tous les États fut accueillie comme une réussite par l'ASEAN alors qu'elle n'exprimait qu'en termes vagues leur engagement à régler pacifiquement leurs différends et : « [...] *exercise self-restraint in the conduct of activities that would complicate or escalate dispute and affect peace and stability* »(1076).

La Chine profita de cette « pause » pour consolider sa présence en construisant de nombreux îlots artificiels dotés de facilités portuaires et aériennes abritant souvent de puissants armements. En 2016, les Philippines demandèrent à la Cour permanente d'arbitrage des Nations unies d'intervenir dans ce litige. Dans la décision de la même année en faveur des Philippines, la Cour ne reconnaissait ni les droits historiques, ni la ligne en neuf traits fixée par la Chine(1077). Elle précisait

(1075) C. THAYER, « Aggressive Assertiveness », *Defence News*, 12 juin 2011.

(1076) F. K. CHANG, « Uncertain Prospects: South China Sea Code of Conduct Negotiations », 6 octobre 2020, Asia Program, Foreign Policy Research Institute.

(1077) Voy. l'excellent article de D. C. O'NEILL, « Dividing ASEAN and the Limits to China's Influence Abroad », mai 2019, Hong Kong Scholarship Online.

que les îlots artificiels n'étaient pas reconnus par le droit de la mer et ne pouvaient en aucune façon générer une zone exclusive d'exploitation (Z.E.E.). Elle concluait que la Chine occupait illégalement des formations insulaires submergées par la marée qui se situaient dans la Z.E.E. des Philippines.

La Chine n'a pas reconnu cette décision et a littéralement « acheté » l'appui du Cambodge et du Laos – en leur promettant une aide importante et la construction d'infrastructures – et opérant ainsi une division attendue de l'ASEAN(1078). Profitant d'un désintéressement de l'administration américaine et de son faible appui à ses alliés, la Chine a renforcé plus encore sa présence maritime. Toutes les marines des pays revendicateurs ont accru leurs capacités militaires ; le Japon, puis dans une moindre mesure l'Inde, manifestent aussi aujourd'hui leur présence afin de prévenir une souveraineté *de facto* de la Chine.

En 2018, après bien des tergiversations, la Chine et les pays de l'ASEAN se sont entendus sur un texte destiné à parvenir à un véritable code de conduite en Chine méridionale. Un document est attendu pour 2021(1079). Le changement d'administration à Washington a modifié brutalement l'attitude des États-Unis et, dès février 2021, deux porte-avions américains ont commencé à patrouiller en mer de Chine méridionale envoyant le signal que les États-Unis assureraient la liberté de navigation(1080).

Il est difficile d'envisager un règlement proche de ce litige. L'ASEAN avance en ordre dispersé et retombe peut-être dans le piège d'une nouvelle guerre froide où elle risque d'être marginalisée par les grands États.

Malgré le succès d'un multilatéralisme soft et les progrès immenses accomplis, l'Association se doit de maintenir sa *raison d'exister* pour préserver sa crédibilité face à ses adversaires ou ses amis. Comme dans de nombreux autres rassemblements régionaux, la coopération multilatérale en matière de sécurité demeure difficile. L'ASEAN a bien réussi ces dix dernières années à établir entre ses membres des ententes inattendues dans le domaine des menaces transnationales ; elle est, par l'*ASEAN Way*, parvenue à atténuer de très anciennes perceptions

(1078) *Ibid.*, p. 220.

(1079) F. K. CHANG, « Uncertain Prospects: South China Sea Code of Conduct Negotiations », *op. cit.*, p. 6.

(1080) S. Y. LEE, « Two U.S. Carrier Groups Conduct Exercises in South China Sea », 9 février 2021, *Reuters*, www.reuters.com/article/us-southchinasea-usa-carriers-idUSKBN2A90I5.

d'hostilité. On notera ici comme exemple le différend entre la Malaysia et les Philippines à propos de la province de Sabah qui ne figure plus dans les préoccupations de l'ASEAN(1081).

Après plus d'un demi-siècle d'existence, l'Association doit peut-être réviser certains de ses principes, en particulier celui de non-ingérence. C'est au prix de cet effort qu'elle devrait maintenir et accentuer sa « centralité » dans la région Asie-Pacifique. Il serait particulièrement difficile d'envisager que l'ASEAN puisse maintenir sa position de partenaire ou de pilote incontournable si elle n'est pas en mesure d'assurer un rôle pluriel et uni pour conforter son autorité. Il y va donc aussi de sa *raison d'être* que nous avons opposée à sa *raison d'exister*, puisque sa réussite dans le domaine économique et commercial dépendra de plus en plus de son succès en matière de sécurité.

(1081) La province de Sabah, malaysienne, est située sur l'île indonésienne de Kalimantan.

Section II : Vers une reconfiguration du multilatéralisme ?

27 – RÉGIONALISME ÉCONOMIQUE : UNE SOLUTION INSUFFISANTE À LA PANNE DU MULTILATÉRALISME

Richard Ouellet

Professeur titulaire en droit international économique à la faculté de droit
et à l'École supérieure d'études internationales (ESEI)
de l'Université Laval à Québec, avocat.

« Longtemps, on n'a pas voulu comprendre que, sans une gouvernance globale, aucune solution face aux enjeux globaux n'était possible. Cette crise nous a ouvert les yeux. Parler trop simplement de "démondialisation", c'est aller vers un non-sens ou de fausses illusions. Derrière la mondialisation, des principes nouveaux ont fait jour, qui ne quitteront plus jamais la scène mondiale ».

Bertrand Badie(1082)

La crise engendrée par la COVID-19 aura suscité des tentations et posé des pièges. Devant l'urgence de fournir à leur population et à leur personnel soignant des masques, des gants, des blouses, des respirateurs mécaniques et des vaccins, le premier réflexe de plusieurs gouvernements fut de suspendre certains de leurs engagements commerciaux internationaux et de décréter l'interdiction d'exporter des produits essentiels dont des produits agricoles(1083). Si ces mesures étaient peut-être compatibles avec le GATT(1084), elles allaient assurément à l'encontre de l'esprit du libre-échange et de l'intégration économique qui veut que le commerce soit un facteur d'apaisement et un instrument de partage des pénuries comme des bénéfices de l'ouverture des frontières commerciales. C'est d'ailleurs ce qu'ont souligné

(1082) Entrevue accordée au journal *L'OBS*, 15 mai 2020

(1083) Dès le début de la pandémie, l'O.M.C. a créé, sur son site web, un portail d'information sur les impacts de la crise sur le commerce mondial. On y trouve notamment une page où sont recensées toutes les mesures liées à la COVID-19, affectant le commerce, appliquées par les membres de l'O.M.C. et notifiées au secrétariat de l'organisation. Plusieurs restrictions à l'exportation de produits essentiels et plusieurs baisses unilatérales de droits de douane à l'importation de ces produits figurent dans les tableaux que l'on peut consulter sur www.wto.org/french/tratop_f/covid19_f/trade_related_goods_measure_f.htm (1^{er} mai 2021).

(1084) Essentiellement en vertu de l'article XI:2 et des exceptions de l'article XX du GATT, voy. à ce sujet J. PAUWELYN, « Export Restrictions in Times of Pandemic: Options and Limits under International Trade Agreements », *Journal of World Trade*, 2020, 54 (5), p. 727 ; I. CARREÑO *e.a.*, « The Implications of the COVID-19 Pandemic on Trade », *European Journal of Risk Regulation*, 2020, 11 (Special Issue 2), p. 402.

à grands traits les directeurs généraux de l'O.M.S., de la F.A.O. et de l'O.M.C. quand, le 31 mars 2020, ils ont conjointement prié leurs États membres de ne pas adopter de mesures qui puissent perturber les chaînes d'approvisionnement alimentaire(1085).

Plusieurs ont vu dans ce repli sur soi opéré par de nombreux gouvernements de l'unilatéralisme ou une nouvelle expression du protectionnisme. Pascal Lamy, ancien directeur général de l'O.M.C., préfère parler de « précautionnisme », signifiant par là que les gouvernements auraient désormais pour priorité de s'assurer que leurs populations respectives ne manquent pas de l'essentiel(1086). D'autres prédisent que la crise actuelle provoquera surtout un raccourcissement des chaînes de valeur globales, les grandes firmes multinationales voulant éviter que les produits intermédiaires n'aient à traverser de trop nombreuses frontières(1087).

Il est probablement un peu tôt pour qualifier ou évaluer les transformations qu'apportera la crise sanitaire sur le commerce mondial. Mais force est de constater que le système commercial multilatéral a révélé certaines de ses faiblesses face à la crise. Est-il souhaitable que les membres de l'O.M.C. puissent invoquer des exemptions ou des exceptions du GATT et restreindre leurs exportations de produits essentiels alors que la libre circulation des masques et des vaccins est plus nécessaire que jamais ? Les termes des accords sont-ils ceux dont nous avons besoin aujourd'hui ? On peut déjà recenser, dans la littérature savante récente, plusieurs propositions d'une nouvelle conception ou d'une nouvelle interprétation des exceptions du GATT, plus en phase avec les défis sanitaires et environnementaux qui sont devant nous(1088).

(1085) Déclaration conjointe de Q. DONGYU, T. A. GHEBREYESUS et R. AZEVÉDO, Directeurs généraux de la F.A.O., de l'O.M.S. et de l'O.M.C., 31 mars 2020, www.wto.org/french/news_f/news20_f/igo_26mar20_f.htm (1^{er} mai 2021).

(1086) Entrevue accordée par P. LAMY, « Le COVID-19 va accélérer le passage du protectionnisme au précautionnisme », *Le Monde*, 9 avril 2020.

(1087) Les travaux de l'O.C.D.E. sont parmi les plus complets et les plus intéressants sur la question. Ils sont disponibles en ligne sur www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-global-value-chains-policy-options-to-build-more-resilient-production-networks-04934ef4/ (1^{er} mai 2021).

(1088) J. ARATO, K. CLAUSSEN et J. BENTON HEATH, « The Perils of Pandemic Exceptionalism », *A.J.I.L.*, 2020, 114, p. 627 ; M. PINCHIS PAULSEN, « COVID-19 Symposium: Thinking Creatively and Learning from COVID-19 – How the WTO Can Maintain Open Trade on Critical Supplies », 2 avril 2020, *Opinio Juris*, <http://opiniojuris.org/2020/04/02/covid-19-symposium-thinking-creatively-and-learning-from-covid-19-how-the-wto-can-maintain-open-trade-on-critical-supplies> (1^{er} mai 2021) ; J. ZHOU, « Guest Post: Facilitating WTO-Compliant Responses to International Public Health Emergencies », *International Economic Law and Policy Blog*, 3 mars 2020, <https://ielp.worldtradelaw.net/2020/03/guest-post-trade-policies-under-pandemic.html> (1^{er} mai 2021) ; L. PETETIN, « The COVID-19 Crisis: An Opportunity to Integrate Food Democracy into Post-Pandemic Food Systems », *European Journal of Risk Regulation*, 2020, 11, p. 326 ; V. LAPA, « GATT Article XXI as a Way to Justify Food Prohibitions Adopted as a Response to COVID-19? », *Global Trade and Customs Journal*, 2020, 15 (7), p. 340

Évidemment, la stagnation des négociations du cycle de Doha et le blocage du fonctionnement de l'Organe d'appel de l'Organe de règlement des différends n'autorisent pas de grands espoirs d'une modernisation à court terme des accords commerciaux à vocation universelle. D'où la tentation du régionalisme. R.C.E.P., P.T.P.G.P., ACEUM, A.E.C.G., KORUS, A.P.E. U.E.-Japon... les exemples de méga-partenariats récemment conclus, ratifiés ou entrés en vigueur ne manquent pas. Si elle ne se manifeste pas par la voie multilatérale, la mondialisation économique emprunte d'autres vecteurs. Le président chinois Xi Jinping a sans doute eu raison d'affirmer, dans son discours tenu le 22 septembre 2020, lors du débat général de la 75^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, que la pandémie a mis en lumière le fait que la mondialisation économique est une réalité objective et une tendance historique désormais irréversible(1089).

La mondialisation se fera de toute façon. Mais sa régie par la voie multilatérale est en panne. Le régionalisme offre-t-il une solution valable à la panne du multilatéralisme ? Nous tenterons de proposer ici quelques éléments de réponse. Nous pointerons d'abord les causes de la panne du multilatéralisme économique. Nous nous risquerons ensuite à une rapide modélisation des « régionalismes » qui se dessinent aujourd'hui. Nous comparerons enfin, avant de conclure, les forces et les faiblesses du régionalisme et du multilatéralisme économique.

I. – Le multilatéralisme économique en panne

Deux pratiques guident les prises de décisions à l'O.M.C. et sont maintenant profondément ancrées dans la vie et l'évolution de l'organisation et de ses accords.

La première de ces pratiques est inscrite à l'article IX de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce et remonte au GATT de 1947. Elle consiste en la prise de décisions par consensus. Ainsi, dès lors qu'un membre s'oppose formellement à la décision proposée, celle-ci ne peut être adoptée. La pratique du consensus est appliquée à tous les niveaux de l'O.M.C., de la Conférence ministérielle qui adopte les nouveaux accords et admet les nouveaux membres jusqu'au plus modeste comité de travail qui adopte des guides d'interprétation de dispositions plus techniques.

(1089) Les discours des chefs d'État et de gouvernements tenus lors de cette session sont disponibles sur [https://journal.un.org/fr/meeting/officials/e6d6ab5e-c0de-ea11-9114-0050569e8b67/2020-09-22/statements_\(1^{er} mai 2021\)](https://journal.un.org/fr/meeting/officials/e6d6ab5e-c0de-ea11-9114-0050569e8b67/2020-09-22/statements_(1^{er} mai 2021)).

La deuxième pratique, celle de l'engagement unique, s'applique lors des négociations commerciales multilatérales. Elle est apparue lors du cycle d'Uruguay et a été reconduite au paragraphe 47 de la Déclaration ministérielle de Doha de 2001. Cette pratique veut que « rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu » ; exprimée plus formellement, elle prévoit « qu'aucune partie de l'ensemble final n'est définitivement réglée tant que les négociations sur tous les autres éléments ne sont pas achevées » (1090).

L'effet conjugué de ces deux pratiques a été un atout lors du cycle d'Uruguay. Il a favorisé la négociation d'accords aux effets larges et profonds. Il a été source d'équité en « réduisant la possibilité de profiter des avantages sans contrepartie » (1091) et en favorisant les concessions. Il a promu la transparence des négociations. On constate aujourd'hui que, par leur adoption par consensus et par engagement unique, les accords issus du cycle d'Uruguay jouissent d'une légitimité, d'un niveau d'adhésion, d'un respect et d'une volonté de mise en œuvre auxquels peu d'accords internationaux peuvent prétendre.

S'il a été le ciment de l'O.M.C. à ses débuts, l'effet combiné du consensus et de l'engagement unique est peut-être devenu la boue dans laquelle s'enlisent les négociations du cycle de Doha. Vingt ans après le lancement du cycle, les résultats des négociations restent maigres. Les objectifs des négociations ont fait l'objet d'un accord et font partie de ce qu'il est convenu d'appeler « l'acquis » du cycle. Les présidents des comités de négociation ont déposé des textes qui, sans avoir fait consensus, représentent le fruit des négociations et contiennent, pour l'immense majorité de leurs dispositions, des textes qui ont fait l'objet d'un accord et que l'on qualifie à l'O.M.C. de « stables » (1092). Mais les discussions achoppent toujours sur certains enjeux agricoles et sur l'accès aux marchés de marchandises non agricoles. Dans une O.M.C. comptant aujourd'hui 164 membres, dont plusieurs sont des pays en développement qui n'ont pas trouvé leur compte dans les accords du cycle d'Uruguay, il s'avère impossible jusqu'ici de trouver un consensus sur l'ensemble des enjeux. Plusieurs membres, dont les intérêts divergent de façon importante de ceux des grandes puissances commerciales qui ont toujours occupé le haut du pavé en matière de commerce international, ont pris la mesure de leur capacité de blocage.

(1090) Cf. VANGRASSTEK, *Histoire et avenir de l'Organisation mondiale du commerce*, Genève, Organisation mondiale du commerce, 2013, p. 322.

(1091) *Ibid.*

(1092) Tous les documents relatifs aux négociations du cycle de Doha sont publiés par l'O.M.C. sur www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/dda_f.htm (1^{er} mai 2021).

C'est sans doute lors de la Conférence ministérielle de 2003, tenue à Cancún au Mexique, que la difficile recherche du consensus par un engagement unique a connu les effets les plus dramatiques. En amont de la conférence, des avancées importantes touchant l'accès aux médicaments et l'accès aux marchés pour les produits non agricoles autorisaient un certain optimisme. Mais les positions défendues par certaines délégations dans les derniers jours de la conférence ont exaspéré le représentant des États-Unis pour le commerce international (U.S.T.R.), Robert Zoellick. Pour ce dernier, les positions brésiliennes et indiennes en matière agricole et les positions de certains pays africains et caribéens sur les questions douanières illustraient un manque de volonté politique d'en arriver à un accord(1093).

Après l'échec de la conférence de Cancún, les États-Unis ont mis le plus gros de leurs efforts sur la construction d'accords commerciaux régionaux plutôt que sur les négociations multilatérales. Les négociations du cycle de Doha ont dès lors considérablement ralenti et sont aujourd'hui au point mort. Parmi les rares résultats de négociations des quinze dernières années à l'O.M.C., il faut noter le « Paquet de Nairobi » adopté en 2015 lors de la 15^e Conférence ministérielle. Ce paquet prévoit notamment la fin des subventions à l'exportation dans le secteur agricole et un accord de paix commerciale sur la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire(1094). Notons aussi l'Accord sur la facilitation des échanges, négocié à la Conférence ministérielle de Bali en 2013 et entré en vigueur le 22 février 2017 à la suite de sa ratification par les deux tiers des membres(1095). Notons enfin, en parallèle du cycle de Doha, la révision de l'accord plurilatéral sur les marchés publics(1096). Au-delà de ces succès somme toute mineurs, la rénovation du droit de l'O.M.C. par la voie conventionnelle est dans une impasse.

(1093) Lettre publiée dans le *Financial Times*, 22 septembre 2003, Londres [Office of the United States Trade Representative, Archive, site de l'U.S.T.R., https://ustr.gov/archive/Document_Library/Op-eds/2003/America_will_not_wait_for_the_won't-do_countries.html] (25 avril 2021).

(1094) O.M.C., Conférence ministérielle, Dixième Session, Déclaration ministérielle de Nairobi, WT/MIN(15)/DEC, 21 décembre 2015, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/WT/MIN15/DEC.pdf&Open=True> (1^{er} mai 2021).

(1095) O.M.C., Conseil général, Annexe au Protocole portant amendement de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, Accord sur la facilitation des échanges, WT/L/940, 28 novembre 2014, p. 3, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/WT/L/940.pdf&Open=True> (1^{er} mai 2021).

(1096) O.M.C., Accord révisé sur les marchés publics, Texte de l'A.M.P. modifié le 30 mars 2012, www.wto.org/french/docs_f/legal_f/rev-gpr-94_01_f.pdf (1^{er} mai 2021).

Durant les deux dernières décennies, le principal vecteur d'évolution du droit international économique multilatéral fut ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler la jurisprudence de l'O.M.C. Les rapports de l'Organe d'appel, et dans certains cas ceux des groupes spéciaux, ont beaucoup contribué à préciser, comprendre, interpréter et parfois moderniser les accords commerciaux adoptés sous l'égide du GATT puis de l'O.M.C. Si les négociations commerciales multilatérales ont rapidement fait du surplace, le système de règlement des différends de l'O.M.C. a pu se démarquer par son extraordinaire efficacité et par la confiance que lui témoignaient les membres de l'organisation. Plusieurs considèrent la mise en place de ce système comme la principale réussite du cycle d'Uruguay. D'autres n'hésitent pas à qualifier ce système de joyau du système commercial multilatéral⁽¹⁰⁹⁷⁾. Et pourtant, ce système s'est enrayé. Toute sa phase d'appel est aujourd'hui à l'arrêt et c'est toute l'efficacité du règlement des différends à l'O.M.C. qui est mise à mal.

L'Organe d'appel (O.A.) compte normalement sept membres, nommés par consensus par tous les membres de l'O.M.C. Leur mandat est de quatre ans, renouvelable une fois. Au moment d'écrire ces lignes, l'Organe d'appel ne compte aucun membre. Les États-Unis bloquent toute nomination et tout renouvellement de mandat de membre de l'O.A. Petit à petit, depuis le 30 juin 2017, à mesure que se terminaient les mandats, l'O.A. a vu ses rangs décliner. Il ne peut plus entendre de nouvelles affaires depuis la fin des mandats de l'Américain Thomas Graham et de l'Indien Ujal Singh Bhatia, le 10 décembre 2019. L'O.A. ne comptait plus alors qu'un seul membre, la Chinoise Hong Zhao dont le mandat s'est terminé le 30 novembre 2020. Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'O.M.C. exigeant, au paragraphe premier de son article 17, que trois membres de l'O.A. siègent pour entendre une affaire, l'Organe d'appel ne siège plus depuis bientôt deux ans. Il ne rend que des rapports pour des affaires entendues alors qu'il pouvait siéger.

Il est permis d'affirmer que ce sont les États-Unis qui sont les premiers responsables de la crise à l'Organe d'appel. C'est le pays de l'*Uncle Sam* qui bloque systématiquement les nominations et le renouvellement des mandats de ses membres, ceci pour exprimer leur mécontentement à l'égard du fonctionnement de l'institution. Ils estiment

(1097) T. PAYOSOVA, G. CLYDE HUFBAUER et J. J. SCHOTT, « The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures », Policy Brief, Peterson Institute for International Economics, mars 2018, p. 1.

que la lettre et l'esprit du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends sont bafoués par plusieurs pratiques de l'Organe d'appel. Sans trop entrer dans les détails techniques, on peut résumer ici les cinq principaux griefs des États-Unis à l'égard de l'Organe d'appel. Les États-Unis estiment d'abord que les membres de l'O.A. abusent de la règle 15 des Procédures de travail pour l'examen en appel(1098). Cette règle prévoit que :

« Une personne qui cesse d'être membre de l'Organe d'appel pourra, avec l'autorisation de l'Organe d'appel et après notification à l'ORD, achever l'examen de tout appel auquel elle aura été affectée alors qu'elle était membre, et cette personne sera réputée, à cette fin uniquement, être encore membre de l'Organe d'appel ».

Les États-Unis reprochent aussi à l'O.A. de ne pas respecter le délai de quatre-vingt-dix jours prévu pour rendre un rapport. Les trois autres griefs des États-Unis reposent sur une certaine conception du système de règlement des différends de l'O.M.C. qui devrait se limiter strictement à trancher les différends qui lui sont amenés. Les États-Unis accusent l'Organe d'appel d'excéder son mandat, d'aller trop loin dans ses rapports et de chercher à créer ou abolir des droits et obligations pour les membres. Les États-Unis sont d'avis que l'Organe d'appel ne doit pas aller au-delà des questions soulevées par les parties au différend et ne devrait pas pouvoir émettre d'*obiter dicta*. Ils reprochent à l'O.A. de revoir des questions de fait en appel. Ils estiment enfin que la tradition du « précédent » ou du *stare decisis* n'a pas sa place en droit de l'O.M.C.(1099).

À ces arguments formels et procéduraux s'ajoutent des griefs quant à la place que doit faire le droit de l'O.M.C. aux pratiques commerciales de certains membres. Les États-Unis ne présentent guère la teneur de certains rapports de l'Organe d'appel qui ont ménagé certains membres qu'ils auraient aimé voir rappelés à l'ordre.

L'accession de la Chine à l'O.M.C., en 2001 lors de la Conférence ministérielle de Doha, fut à la fois une excellente nouvelle et une terrible mise à l'épreuve pour le système commercial multilatéral. En 1947,

(1098) C'est l'Organe d'appel qui élabore ces procédures de travail, en collaboration avec le directeur général de l'O.M.C. et le président de l'Organe de règlement des différends de l'O.M.C. Ces procédures ont été modifiées à de nombreuses reprises depuis la mise en place de l'Organe d'appel. On peut prendre connaissance des procédures, des modifications apportées et d'une explication de leur fonctionnement sur www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/ab_procedures_f.htm#fnt1 (1^{er} mai 2021).

(1099) Pour des analyses approfondies et fouillées des arguments des États-Unis, voy. J. LEHNE, *Crisis at the WTO: Is the Blocking of Appointments to the WTO Appellate Body by the United States Legally Justified*, Berlin/Bern, Carl Grossman Verlag, 2019, 172 p.

géant aux plans démographique et géographique, la Chine était une partie contractante originelle du GATT. Elle en dénonça les termes en 1949, à l'arrivée au pouvoir de Mao. En 2001, c'est un géant démographique, géographique mais aussi économique et politique qui devient membre de l'O.M.C. Surtout, la Chine entre à l'O.M.C. avec de nombreuses pratiques commerciales qui heurtent non seulement les intérêts de plusieurs membres mais aussi une certaine conception de l'économie de marché. Le Protocole d'accession de la Chine, qui établit la feuille de route que doit suivre un nouveau membre de l'O.M.C., est extraordinairement long et complexe(1100). Et le respect du contenu de ce Protocole sera une source constante de désaccord et de tensions avec d'autres membres, au premier chef les États-Unis.

Les administrations présidentielles américaines, autant celles de George W. Bush et de Barack Obama que celle de Donald Trump, ont contesté et dénoncé le manque de protection de la propriété intellectuelle en Chine, les transferts forcés de technologie, le traitement réservé aux entreprises d'État, les programmes de subventions et d'autres pratiques. C'est toute la politique de capitalisme d'État appliquée par la Chine que rejettent les États-Unis. Sous Donald Trump, ce rejet a pris une nouvelle ampleur. Il a surtout été énoncé sur un autre ton et fut assorti d'une guerre tarifaire qui a mené aux tensions que l'on connaît aujourd'hui.

Avec cet affrontement direct entre les deux super-économies mondiales, avec des négociations multilatérales au ralenti, avec un système de règlement des différends amputé et miné, les yeux et les espoirs se tournent vers Mme Ngozi Okonjo-Iweala, nommée en mars dernier directrice générale de l'O.M.C. Première femme et première personne originaire d'Afrique à occuper ce poste, elle se présente comme la candidate de la réforme. Il faut souhaiter qu'elle puisse relancer une organisation et un système qui ont besoin d'un nouvel élan.

II. – Les régionalismes en essor

Les membres de l'O.M.C montrent peu d'entrain à relancer le multilatéralisme économique et réparer l'O.M.C. qui en est le vaisseau amiral. Pourtant, rien ne laisse voir une décélération de l'intégration des marchés. Les accords régionaux d'intégration économique continuent

(1100) O.M.C., Conférence ministérielle, Accession de la République populaire de Chine, Protocole d'accession de la République de Chine, Décision du 10 novembre 2001, WT/L/432, 23 novembre 2001.

d'essaimer. Les relevés les plus récents publiés par l'O.M.C. recensent 346 accords commerciaux régionaux (A.C.R.) en vigueur, un nombre qui connaît une croissance fulgurante depuis plus de vingt-cinq ans(1101).

Si les accords gagnent en quantité, ils gagnent aussi en ampleur. On parle désormais de « méga »-accords et de partenariats ou accords dits « globaux ». Les A.C.R. récents couvrent à peu près systématiquement tous les enjeux et secteurs d'activité économique, ce qui n'était pas vrai il y a vingt-cinq ans. Aujourd'hui, il est rare qu'un A.C.R. ne comporte pas un chapitre sur l'investissement, sur le commerce électronique, sur les marchés publics, sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, sur la propriété intellectuelle, sur les recours commerciaux, sur la facilitation des échanges et sur la reconnaissance mutuelle de la conformité des produits. Au surplus, la prise en compte des préférences collectives a changé la face des A.C.R. Que ce soit par des chapitres entiers, par des dispositions de *soft law* ou par des dispositions d'exception, presque tous les A.C.R. abordent maintenant les questions de protection de l'environnement, de protection des renseignements personnels, de diversité des expressions culturelles et de lutte à la corruption. Et rares sont ceux qui ne font pas de place aux enjeux dits progressistes comme la lutte aux changements climatiques, l'égalité des genres, les droits des travailleurs ou les droits des peuples autochtones(1102).

Des partenariats économiques aussi approfondis ne peuvent lier que des États ayant en partage une même vision de l'intégration économique. On parle aujourd'hui d'A.C.R. entre *like-minded countries*(1103). Pour plusieurs nations commerçantes, la contiguïté géographique n'est plus un facteur déterminant dans le choix des partenaires commerciaux(1104). De même, les niveaux de développement économique des parties ou l'ancienneté de rapports commerciaux ou de liens coloniaux ne constituent plus des indices de l'établissement de relations économiques privilégiées. Aujourd'hui, l'adhésion à une

(1101) La base de données sur les accords commerciaux régionaux de l'O.M.C. est disponible en ligne sur <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (1^{er} mai 2021).

(1102) Le *Regional Comprehensive Economic Partnership*, signé le 15 novembre 2020 par les dix pays de l'ASEAN, la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et le Nouvelle-Zélande, est l'un de ces très rares accords qui ne disent rien de ces enjeux progressistes.

(1103) R. OUELLET, « La nouvelle génération de partenariats et accords économiques entre "like-minded countries" : une résurrection du concept de traité-Contrat », in Chr. DEBLOCK et J. LEBULLENGER (dir.), *Génération TAFTA-Les nouveaux partenariats de la mondialisation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018, pp. 153-164.

(1104) V. NDIOR, « Le régionalisme, alternative au multilatéralisme », *Questions Internationales*, janvier-février 2021, La Documentation française, n° 105, pp. 82 à 88, spéc. p. 84.

certaine régie de l'intégration des marchés et la perspective de gains de parts de marché et d'une hausse du P.I.B. sont les principaux déterminants du *membership* d'un partenariat économique et commercial ou de la signature d'un accord bilatéral(1105).

L'exemple le plus éloquent de cette nouvelle forme de régionalisme qui réunit des partenaires partageant une même vision de l'intégration et offrant de forts débouchés commerciaux est sans doute le P.T.P.G.P. Certains des onze signataires de ce partenariat sont séparés par des milliers de kilomètres. Le P.I.B par habitant du Pérou n'a rien à voir avec ceux du Brunéi ou de Singapour. Et les liens historiques entre des pays comme le Canada, le Japon, le Chili ou la Malaisie sont pour le moins ténus. C'est une vision libérale des échanges commerciaux, en opposition à l'interventionnisme économique chinois, qui a d'abord réuni les signataires du P.T.P.G.P. La présence des États-Unis à la table de négociation jusqu'en janvier 2017 a assurément été un élément d'attraction pour les signataires asiatiques. Pour les pays de l'hémisphère américain, la possibilité de profiter de la croissance observée et espérée en Asie fut une importante motivation. Au moment d'écrire ces lignes, ce sont précisément cette vision et cette expectative de gains qui amènent le Royaume-Uni, qui est pourtant le parfait antipode géographique de cinq des signataires du P.T.P.G.P., à demander son accession à ce partenariat.

Depuis la signature du R.C.E.P. le 15 novembre 2020 à l'occasion d'un Sommet de l'ASEAN, la concurrence entre modèles d'accords de libéralisation des échanges est désormais féroce en Asie-Pacifique. Vite devenue le leader de la négociation de ce partenariat, la Chine a imprimé sa marque sur cet accord : une quasi-absence de régulation sur les subventions, de rares et molles dispositions sur la conciliation entre la liberté de commerce et les valeurs non marchandes et une évidente préoccupation pour la solidité des chaînes de valeur à l'échelle régionale qui font de la Chine le centre de gravité des économies parties à cet accord(1106).

Le R.C.E.P. et le P.T.P.G.P. ont tout de même beaucoup en commun(1107). Déjà, par leurs participants, l'Australie, le Brunéi, le Japon, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, Singapour et le Viêtnam étant signa-

(1105) R. OUELLET, « La nouvelle génération de partenariats et accords économiques entre "like-minded countries" : une résurrection du concept de traité-Contrat », *op. cit.*

(1106) *Short Overview of the Regional Comprehensive Economic Agreement (RCEP)*, Briefing, Directorate General for External Policies of the Union, European Parliament, février 2021, 26 p.

(1107) Le texte du R.C.E.P. n'existe pas en langue française. On en trouve la version anglaise sur <https://rcepsec.org/> (1^{er} mai 2021). Le texte du P.T.P.G.P. fait foi en langue française. On le trouve sur www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptppg/text-texte/index.aspx?lang=fra (1^{er} mai 2021).

taires des résultats des négociations des deux accords. Ensuite et surtout par une approche qui ouvre et libéralise les marchés sans mettre en place de fortes institutions communes ni chercher à échafauder des politiques communes, ni à prévoir une construction normative commune, ni à harmoniser ou uniformiser les réglementations nationales ou les pratiques commerciales. Le R.C.E.P. et le P.T.P.G.P. sont tous deux des accords qui découlent d'une vision libérale du libre-échange qui promeut l'intégration économique sans l'intégration politique.

À l'opposé de cette vision se trouve l'approche de l'Union européenne (U.E.) pour qui libre-échange et construction d'une communauté d'États devraient, à chaque fois que cela est possible, aller de pair. Selon les contextes économiques et géopolitiques, l'U.E. cherche à conclure des accords de partenariat économique qui instaurent un dialogue constant avec la contrepartie. Fidèle à la vision de Monnet et de Schuman, l'U.E. œuvre à une mondialisation qui ne s'opère pas que par l'abolition des normes qui restreignent le commerce mais aussi par une construction normative qui permette la prise en compte des préférences collectives et l'atténuation de certains effets moins souhaitables de la libéralisation des marchés. On trouve une illustration de cette approche européenne dans l'A.E.C.G.

L'A.E.C.G. met en place un comité mixte, coprésidé par le ministre canadien du Commerce international et le commissaire européen chargé du commerce(1108). Ce comité se réunit une fois l'an et veille à la mise en œuvre et à l'application de l'accord. Il supervise aussi les travaux des neuf comités spécialisés qui assurent la bonne marche de l'accord pour ce qui est du commerce des marchandises, des services et de l'investissement, de la coopération douanière, des mesures sanitaires et phytosanitaires, des marchés publics, des services financiers, du développement durable, de la coopération en matière de réglementation et des indications géographiques. Des groupes de travail, des « dialogues bilatéraux » et au moins un forum de société civile sont aussi instaurés(1109). Ce n'est pas tant l'existence de ces différents vecteurs de coopération qui distingue l'A.E.C.G. mais l'assiduité, l'efficacité et la profondeur de leurs travaux. Les institutions de l'A.E.C.G.

(1108) On trouve le texte de l'A.E.C.G. à www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra (1^{er} mai 2021). Les comités sont créés aux articles 26.1 et 26.2 de l'accord.

(1109) Pour une recension précise de la gouvernance de l'A.E.C.G. et des réunions des comités, voy. www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/ceta_governance_committees-gouvernance_aecg_comites.aspx?lang=fra (1^{er} mai 2021).

permettent une véritable construction commune de la relation économique entre les parties. Dans le même esprit, il importe de souligner qu'en parallèle de l'A.E.C.G., le Canada et l'U.E. sont liés par un accord de partenariat stratégique (A.P.S.(1110)) qui leur permet

« d'approfondir leur coopération bilatérale et en élargir la portée dans un vaste éventail d'enjeux, qu'il s'agisse de la paix et de la sécurité internationales, de la lutte contre le terrorisme, des droits de la personne et de la non-prolifération nucléaire, de l'énergie propre et des changements climatiques, de la migration et du pluralisme pacifique, de développement durable, et de l'innovation »(1111).

Signé le 30 octobre 2016, le même jour que l'A.E.C.G., l'A.P.S. est une preuve de l'intention du Canada et de l'U.E. d'amener leurs relations « à un niveau d'engagement plus structuré et intense » qui déborde largement les questions de commerce. Le partenariat entre le Canada et l'U.E. n'est pas basé que sur l'intérêt économique des parties mais aussi sur une vision et des valeurs largement partagées.

L'ACÉUM(1112) est l'archétype du troisième type d'accords commerciaux régionaux en vogue : les accords de commerce géré (*managed trade*(1113)). Ce type d'accords vise à faciliter les échanges entre les parties, à atteindre des objectifs économiques précis et à contrôler les flux de commerce générés. Tout en demeurant des accords de libre-échange, les accords de commerce géré sont inspirés du mercantilisme. En clair, l'idée centrale est de faire un maximum de gains sur les marchés des partenaires tout en exerçant le contrôle le plus serré possible sur les impacts du commerce mené par les concurrents étrangers sur son propre territoire, voire vers des pays tiers. Alors qu'un accord d'intégration économique plus classique vise à laisser le libre marché dicter ce que seront les flux de commerce, les parties à un accord de commerce géré cherchent à générer ou à endiguer ces flux par divers mécanismes. Les exemples de telles mesures ne manquent pas dans l'ACÉUM.

(1110) Accord de partenariat entre le Canada d'une part et l'Union européenne et ses États membres d'autre part, 30 octobre 2016, www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/can-eu_spa-aps_can-ue.aspx?lang=fra (1^{er} mai 2021).

(1111) Gouvernement du Canada, Accord de partenariat stratégique (A.P.S.), www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/spa-aps.aspx?lang=fra (1^{er} mai 2021).

(1112) Le texte de l'ACÉUM en langue française est disponible sur www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra (1^{er} mai 2021).

(1113) Voy. « Le libre-échange nord-américain à l'heure de l'ACÉUM », in O. DELAS (dir.), *Relations commerciales internationales – L'Union européenne et l'Amérique du Nord à l'heure de la Nouvelle Route de la soie*, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 145-161.

Agacés par les systèmes de gestion de l'offre appliqués par le Canada dans son secteur laitier, les États-Unis ont obtenu de celui-ci qu'il modifie des pans importants de sa politique laitière. L'ACÉUM requiert donc du Canada qu'il abolisse deux des classes de lait de son système de mise en marché, qu'il informe les États-Unis de ses volumes d'exportations pour trois sous-produits laitiers et, engagement plus courant, qu'il hausse de 3,59 % les contingents de lait admissibles en territoire canadien hors droits de douane. Dans le secteur automobile, les négociateurs du U.S.T.R. ont pu imposer de nouveaux engagements susceptibles d'amener les grands constructeurs automobiles à installer ou à rapatrier leurs usines sur le territoire des États-Unis. Pour certaines catégories de véhicules, les règles d'origine ont été resserrées. Les exigences de teneur en valeur régionale sont désormais à hauteur de 75 %. Plus encore, les véhicules passagers et les camions doivent être construits par un producteur dont 40 à 45 % des activités sont réalisées par des travailleurs gagnant au moins 16 dollars U.S. l'heure. Dans les secteurs de l'acier et de l'aluminium, des mécanismes de surveillance des volumes d'importations et d'exportations ont été mis en place entre le Canada et les États-Unis. Quant au commerce en ligne, l'objectif d'augmenter les volumes d'échanges a amené les parties à convenir qu'elles n'appliqueront de taxes et de droits de douane que sur les envois express provenant d'une autre partie à l'ACÉUM qui atteignent une valeur minimale(1114). À ces exemples qui s'appliquent de façon pointue, s'ajoute la fameuse clause 32.10 qui impose aux parties d'importantes conditions d'information et de notification en cas de négociations commerciales avec « un pays n'ayant pas une économie de marché ». Cette clause qui a fait l'objet de nombreux commentaires(1115) est une autre façon de « gérer » les flux de commerce favorisés par le libre-échange.

On le constate, les grands accords de partenariat économique récemment conclus répondent à des dynamiques et des visées plurielles. Le phénomène est polymorphe. Il est permis de parler de régionalismes. Cette diversité des grands A.C.R. est source d'innovations pour le droit international économique et pour les relations économiques internationales en général. Mais aussi englobant et souple soit-il, le régionalisme économique n'apporte pas de solutions à toutes les problématiques soulevées par la mondialisation économique.

(1114) Art. 7.8 ACÉUM.

(1115) Voy. notamment D. GANTZ, *An Introduction to the United States-Mexico-Canada Agreement – Understanding the New NAFTA*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2020, 255 p., pp. 220-223.

III. – Apports et angles morts du régionalisme

Multilatéralisme et régionalisme économiques ne s'opposent pas. Ils sont à maints égards complémentaires. Le GATT puis les accords du cycle d'Uruguay n'ont jamais entravé la mise en place d'accords régionaux. L'O.M.C., par son comité sur les A.C.R., s'assure essentiellement que les accords commerciaux qui lient certains de ses membres ne vont pas à l'encontre des droits et intérêts de ses autres membres qui ne sont pas parties à ces A.C.R.

Le régionalisme économique est un moteur de la mondialisation. Il permet d'ailleurs aux nations commerçantes d'atteindre certains objectifs que les accords multilatéraux permettent difficilement de rechercher.

Selon les parties à l'accord et selon les contextes, il sera souvent plus facile sur la base d'A.C.R. de convenir de règles de concurrence et des recours commerciaux dont disposeront les opérateurs privés pour contester des décisions administratives en matière de droits antidumping, de droits compensateurs ou de sauvegardes. L'ACÉUM, qui a reconduit à la section D de son chapitre 10 le chapitre 19 de l'ALÉNA, est une illustration de cette souplesse que permettent les accords régionaux entre pays de niveaux de développement économique comparables. La procédure qui y est prévue est propre à l'intégration économique nord-américaine et unique au monde. Un opérateur privé qui estime que l'enquête antidumping ou l'enquête en droits compensateurs dont il a fait l'objet n'a pas été menée conformément à la loi peut exiger la révision des décisions prises à son endroit par un groupe spécial binational. Il évite ainsi le dédale des tribunaux de commerce nationaux avec les délais et les coûts que les procédures devant ces instances supposent.

Quelques partenaires commerciaux pourront aussi plus aisément convenir entre eux de l'harmonisation ou de la reconnaissance mutuelle de normes sur les produits industriels ou de qualifications professionnelles. La prise en compte de valeurs non marchandes ou de préférences collectives sera généralement moins tendue entre des gouvernements dont les visions économiques et sociales sont similaires. Le recours aux exceptions ou aux exemptions au champ d'application de l'accord sera alors facilité et moins susceptible de mener à des différends. Les questions douanières, liées aux tarifs, à la facilitation des échanges ou à la circulation des personnes sont aussi plus simples à régler par un A.C.R. entre des États voisins qu'à l'O.M.C. Le design des

institutions chargées de veiller à la bonne application de l'accord et à son évolution peut aussi être adapté à l'état des relations entre les gouvernements et au niveau d'intégration que les parties veulent mettre en place. Dans certaines zones d'intégration comme l'Amérique du Nord, on s'autorise même une importante asymétrie quant aux obligations des parties. Dans l'ACÉUM par exemple, le Canada n'est pas lié par les dispositions relatives au règlement des différends investisseurs-État, ni par le chapitre sur les marchés publics.

Le régionalisme a toutefois ses angles morts. Une multiplicité d'A.C.R., aussi exhaustifs et englobants soient-ils, n'entraîne pas la création d'un socle juridique uniforme à vocation universelle comme le permet l'O.M.C. par ses accords. Pire, la récente effervescence régionaliste nous replonge dans le célèbre bol de spaghetti dont Jagdish Bhagwati(1116) nous prédisait déjà les inconvénients il y a vingt-cinq ans. Une mondialisation qui n'est pas conçue par un processus large et intégré et qui n'évolue pas d'après un mécanisme de règlement des différends efficace ne saurait mener à un système commercial basé sur la règle de droit, prévisible, stable et capable de prendre en compte les particularités et le niveau de développement de ses membres. Pire, compter sur le régionalisme pour réguler les grands flux de commerce, c'est négliger la pression politique et économique qui peut s'exercer sur les géants comme la Chine et les États-Unis dans la recherche de solutions aux guerres commerciales. Enfin, permettre que l'engouement pour les méga-partenariats économiques ne perdure fera assurément des laissés pour compte. Quand les grands chantiers d'intégration économique régionale pilotés par la Chine, par les États-Unis ou par l'U.E. auront livré leurs fruits, qui négociera la mise en place d'un méga-A.C.R. avec les pays d'Afrique ou d'Asie centrale ?

Conclusion

Le régionalisme économique, ou les régionalismes, sont appliqués aujourd'hui par les grandes nations commerçantes comme l'ersatz d'un multilatéralisme que, pour l'heure, l'O.M.C. n'arrive plus à animer. Des méga-accords d'intégration économique, qui unissent des gouvernements ayant en commun une certaine vision de ce que peuvent devenir les échanges entre eux, tendent à se multiplier dans toutes les régions du monde. Ces accords entre une poignée de partenaires permettent

(1116) J. N. BHAGWATI, « US Trade Policy: The Infatuation with FTAs », in J. BHAGWATI et A. KRUEGER, *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, Washington, AEI Press, 1995.

une régie, une certaine harmonisation d'enjeux commerciaux pour lesquels il est souvent lourd de convenir d'un socle juridique commun sur une base multilatérale à 164 États et territoires douaniers. Par groupes de 3, 12 ou 28, les parties à ces A.C.R. parviennent à des intégrations de marché approfondies, étendues à des secteurs ou à des questions laissés en plan dans les négociations commerciales multilatérales. La mondialisation économique peut ainsi se poursuivre alors même que le Programme de développement de Doha n'autorise pas beaucoup d'espoir à court terme et que le système de règlement des différends de l'O.M.C. est provisoirement amputé. Il y a donc une tentation régionaliste, l'envie d'une gouvernance du commerce mondial par le biais de multiples accords bilatéraux et régionaux qui créent, régissent et contrôlent les grands flux commerciaux et économiques. Mais, on l'a vu, cette voie mène à de larges écueils.

Se contenter de réguler la mondialisation à partir d'accords de commerce régionaux, de contingents convenus, de traitements préférentiels, de partages de parts de marchés ou de chaînes de valeur entre partenaires privilégiés serait une grave erreur. La coordination entre États est plus nécessaire que jamais.

Aux arguments intrinsèquement liés à l'étude des relations économiques internationales que nous avons abordés plus haut s'ajoute une idée toute simple pour achever de convaincre de la nécessité de revenir à un multilatéralisme économique fort. La lutte aux changements climatiques, les pandémies, les crises migratoires, la menace terroriste, la cybercriminalité, la régulation de l'activité sur les réseaux sociaux, le commerce électronique et la diversité des expressions culturelles, pour ne nommer que ces enjeux, sont autant de défis globaux. Aucun de ces défis ne peut être adéquatement relevé sans une véritable gouvernance multilatérale.

L'Histoire nous l'a enseigné. Et Robert Schuman, Jean Monnet et Cordell Hull, l'idéateur du GATT, ne s'y sont pas trompés. La coordination économique entre États est le liant qui assure la coordination entre États dans les autres secteurs.

Seuls le multilatéralisme et les forums à vocation universelle permettront de s'attaquer efficacement aux défis globaux auxquels nous devons faire face aujourd'hui. Nous avons besoin de l'O.M.C. et du multilatéralisme économique parce que nous avons besoin d'un multilatéralisme efficace.

28 – PROFITER DE LA CRISE DU SYSTÈME MULTILATÉRAL DE LIBRE-ÉCHANGE POUR CONCEVOIR UN MODÈLE DE LIBRE-ÉCHANGE SOUTENABLE

Nicolas Levrat

Professeur à l'Université de Genève et directeur du Global Studies Institute.

Yuliya Kaspiarovich

Docteure en droit et Emile Noël Fellow à N.Y.U.

Le 15 mai 2020, le Brésilien Roberto Azevêdo, directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.), annonce sa démission pour fin août de la même année, un an avant le terme de son second mandat à la tête de l'Organisation. Sa successeur ne sera nommée que le 15 février 2021, après plus de six mois de vacance à la tête de l'Organisation(1117).

Depuis le 11 décembre 2019, l'Organe d'appel du mécanisme de règlement des différends de l'O.M.C. n'est plus en état de fonctionner, les mandats (de quatre ans) des sept membres de cet organe (qui siègent en chambres de trois juges) n'ayant pas été renouvelés.

Dix-neuf ans après son lancement (novembre 2001), le cycle de Doha(1118) n'a encore produit aucun résultat substantiel...

En d'autres mots, l'infrastructure institutionnelle du commerce international traverse une crise profonde. Est-ce grave ? C'est ce que nous allons discuter dans ce chapitre.

(1117) * Nicolas LEVRAT est professeur de droit à l'Université de Genève et directeur du Global Studies Institute. Yuliya KASPIAROVICH est postdoctorante au Global Studies Institute et Emile Noël FELLOW à N.Y.U. School of Law.

Le jour où nous terminons ce chapitre est nommée la Nigériane Ngozi Okonjo-Iweala comme directrice générale de l'O.M.C. C'est certes positif, mais il est trop tôt pour dire quelles seront les conséquences de cette nomination (voy. L. ELLIOTT, « Ngozi Okonjo-Iweala Will Find the WTO a Challenge – but the Only Way Is Up », *The Guardian*, 16 février 2021).

(1118) Depuis l'entrée en vigueur du General Agreement on Trade and Tariffs (GATT, 1947), des cycles de négociations sont organisés entre les États membres, afin d'adopter de nouvelles règles de libéralisation du commerce international. Les cinq premiers cycles (entre 1947 et 1960) se compartaient en mois de négociations (de cinq à huit mois). Puis cela s'est allongé. Le cycle de l'Uruguay, initié en 1986, aboutira en 1994, notamment par la création de l'O.M.C. Lancé en 2001, le cycle de Doha est donc beaucoup plus long que ces précédents, et aucun résultat tangible ne se profile à l'horizon.

I. – Forces et faiblesses du libre-échange

Le libre-échange est initialement une théorie économique, laquelle soutient que le développement du commerce international permet une meilleure allocation des ressources et des gains de productivité. N'étant pas économistes, nous ne nous prononcerons pas sur les vertus ou défauts de ce fondement théorique, qui n'est cependant pas incontesté, tant par des économistes que par de nombreuses forces politiques nationales. Nous essayerons de voir pourquoi ce débat entre protectionnisme et libre-échange dépasse le seul enjeu économique (A). Dans un premier temps, nous porterons un rapide éclairage sur les enjeux juridiques et institutionnels de la mécanique actuelle du libre-échange multilatéral (B).

A. – MÉCANIQUE GRIPPÉE DU LIBRE-ÉCHANGE MULTILATÉRAL

Lorsque l'une des principales puissances commerciales se lance dans une politique de commerce international nationaliste, agressive et protectionniste, comme l'a fait pour les États-Unis l'administration Trump entre 2017 et 2021(1119), une telle politique – outre les risques de déstabilisation géopolitique qu'elle induit – doit, pour pouvoir se déployer pleinement, s'affranchir des contraintes institutionnelles du libre-échange institutionnalisé que matérialise l'O.M.C. D'où la tentative de paralyser (et probablement de détruire) l'O.M.C. La non-réélection du président Trump et l'arrivée d'une administration Biden, qui se dit favorable au multilatéralisme(1120), devraient permettre de rétablir les fonctions que ses États membres avaient dévolues à l'O.M.C. Ce qui n'épargnera pas les défenseurs du libre-échange d'une réflexion et d'une réforme de l'actuelle mécanique du libre-échange global (voy. notre partie 2 ci-dessous).

Ce qui a fait l'efficacité de l'O.M.C., la décision par consensus, en a aussi révélé la fragilité face à une volonté politique ouvertement nationaliste de l'un de ses membres. En effet, ce qu'ont fait les États-Unis, chaque État(1121) membre de l'O.M.C. peut théoriquement le faire. À la différence que dans le grand jeu des relations internationales,

(1119) « *America First* » était le slogan de cette administration, au détriment d'un système multilatéral élaboré.

(1120) L'administration Biden n'ayant pris ses fonctions que depuis trois semaines au moment où nous écrivons ce chapitre, il est évidemment trop tôt pour juger de son action, d'où l'emploi du conditionnel. L'élection le 15 février d'une nouvelle directrice générale de l'O.M.C. est cependant déjà une conséquence directe de la prise de fonction du président Biden.

(1121) Il n'est pas formellement nécessaire d'être reconnu comme État pour être membre de l'O.M.C. Ainsi l'U.E. – parallèlement à ses États membres – est membre de l'O.M.C., puisque l'U.E. est une union douanière. Mais Hong Kong, qui est un territoire douanier distinct de celui de la R.P. de Chine est également un membre.

si l'article 1^{er} de la Charte des Nations unies garantit l'égalité souveraine de ses États membres, certains sont plus égaux que d'autres(1122). Ainsi dans l'O.M.C. – au sein du Conseil qui réunit les représentants permanents de tous les membres(1123) –, les décisions sont prises par consensus. Ce qui veut dire qu'un seul État peut s'opposer au consensus. Soulignons cependant que le consensus n'est pas un vote à l'unanimité. C'est même l'inverse. Aucun État membre n'est obligé de donner son accord à une décision. Il doit juste s'abstenir d'exprimer formellement et publiquement son désaccord. Un État peut même s'abstenir de participer à une réunion, ce qui n'empêchera pas l'adoption d'une décision par consensus. Ce mode de décision, comme le reconnaît expressément l'article IX de l'accord instituant l'O.M.C., découle de la pratique qui s'est développée avec succès dès 1947 dans le cadre des premiers cycles de négociations sous le régime du GATT(1124).

Les négociations commerciales sont toujours un exercice difficile et âpre. Si l'on peut convenir que des États qui s'engagent dans de telles négociations ont un intérêt commun à aboutir (sinon ils ne négocieraient pas), les éléments concrets et les effets prévisibles de concessions commerciales agréées lors de telles négociations touchent des intérêts très concrets pour les milieux économiques de chacun des États négociateurs. D'où la difficulté, pour des responsables politiques nationaux, de consentir expressément à certaines concessions commerciales qui ont des effets bien identifiés sur certains secteurs économiques, certains territoires, certaines populations. Les spécificités de chaque économie nationale étant différentes, c'est d'ailleurs au fondement même de la théorie économique du libre-échange, les effets économiques des concessions sont asymétriques. Ainsi, pour faciliter l'aboutissement de négociations commerciales, le mécanisme multilatéral du GATT(1125) s'appuie sur deux principes.

(1122) Voy. G. ORWELL, *Animal Farm – A Fairy Story*, Londres, Secker & Warburg, 1945. Ce qu'ont pu se permettre les États-Unis d'Amérique, il est probable qu'aucun autre État ne puisse se le permettre.

(1123) Le Conseil est l'organe permanent et plénier de l'OMC. Il se réunit régulièrement à Genève. Au-dessus de lui se trouve l'organe premier de l'O.M.C., la Conférence ministérielle, laquelle réunit les États membres au niveau ministériel tous les deux ans. Mais l'essentiel du travail se fait au sein du Conseil, qui peut d'ailleurs siéger avec différentes fonctions, mais toujours la même composition (plénière) et les mêmes modalités de décision (consensus).

(1124) Dès 1947 se tient un « cycle de Genève », suivi en 1949 d'un « cycle d'Annecy » (préfecture française à 50 km de Genève), puis en 1950 d'un « cycle de Torquay » (station balnéaire britannique). Voy. art. IX, § 1, de l'accord instituant l'O.M.C.

(1125) Le GATT reste le principal accord commercial au fondement du commerce international. Adopté en 1947, l'accord sera révisé en 1994 à Marrakech, par le même accord qui crée l'O.M.C. Suite à la conclusion du GATT, une organisation mondiale du commerce aurait dû être instituée (charte de La Havane), mais la Charte ne fut jamais adoptée. Ainsi de 1947 à 1994, le commerce international avait un régime juridique (le GATT), mais pas d'institution pour gérer ce régime juridique, sa mise en œuvre et son évolution. Seul un « Secrétariat du GATT » a été établi à Genève.

Tout d'abord, le mécanisme dit de la clause de la nation la plus favorisée. C'est l'article premier du GATT (de 1947) qui le pose en ces termes : « Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes ». En vertu de ce principe, les États parties au GATT (donc aujourd'hui membres de l'O.M.C.) n'ont pas intérêt à favoriser les accords commerciaux bilatéraux (même avec un État non partie au GATT) par rapport au régime multilatéral, puisque les concessions accordées bilatéralement devront l'être automatiquement à tous les États membres du GATT(1126). Il est donc préférable de négocier dans un cadre multilatéral, certes plus complexe, mais qui permet de voir tous les intérêts en jeu dans le commerce avec tous les autres pays, et non de se focaliser sur des enjeux bilatéraux, qui devront ensuite être étendus à tous les États membres du GATT.

Le second mécanisme, c'est précisément l'idée de cycles de négociations, au sein desquels les États membres se fixent des objectifs de négociations divers (plusieurs accords parallèles), ce qui permet – du moins en théorie – de parvenir à un équilibre global (entre les concessions et avantages pour chaque partie résultant de l'adoption simultanée de tous les accords du cycle de négociations). Et donc au terme de la négociation d'un cycle, il n'y a pas besoin d'un accord formel, simplement l'absence d'opposition (le consensus), pour que l'ensemble du *package deal* soit adopté. Bien sûr, les accords ainsi conclus relèvent du droit international public. À ce titre, ils doivent être ratifiés par chaque État pour que celui-ci soit juridiquement lié.

Soulignons que ce n'est pas l'attitude de l'administration Trump qui a grippé ce mécanisme des cycles de négociations. Le cycle en cours (cycle de Doha) piétine depuis 2001. Paradoxalement, la création de

(1126) L'article XXIV, paragraphes 4 et s., du GATT autorisent cependant la création de zones de libre-échange ou d'unions douanières. « Les parties contractantes reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords. Elles reconnaissent également que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires.

En conséquence, les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle, entre les territoires des parties contractantes, à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, [...] », GATT 1947, art. XXIV, §§ 4 et 5. Il s'agit cependant d'une exception, et des conditions restrictives sont posées à l'article XXIV, paragraphes 5, 6, 7 et 8. Le GATT 1994 complète cet article par une longue déclaration interprétative.

l'O.M.C. en 1994, dont le but premier était de faciliter l'aboutissement de ces négociations commerciales en leur donnant un cadre institutionnel, n'a pas été un succès, puisque aucun cycle de négociations n'a abouti depuis 1994.

Ce qui au contraire s'est révélé une réussite de l'O.M.C., et que l'administration Trump a réussi à bloquer, c'est le mécanisme de règlement des différends mis en place dans le cadre de l'Organisation(1127). Faute de place dans ce chapitre, nous ne présenterons pas les détails de son fonctionnement(1128). Ce qu'il est par contre important de comprendre, c'est qu'en l'absence d'avancées sur le cadre juridique du commerce international par la voie de négociations intergouvernementales (blocage du cycle de Doha), les seules avancées du droit du commerce international qui vont se réaliser dans le cadre de l'O.M.C. le seront *via* les décisions rendues par l'Organe de règlement des différends de l'O.M.C. Celui-ci va ainsi interpréter et développer le droit du commerce international de manière prétorienne. Lorsque l'on sait que les panels(1129) se sont montrés très ouverts aux interventions de tierces parties(1130), ainsi même qu'à la réception d'*amicus curiae*(1131), ces panels constitués pour connaître de différends entre États membres sur des dispositions spécifiques du droit du commerce international sont devenus, au fil des années, de véritables forums au sein desquels les parties intéressées (et pas seulement les parties au différend) plaidaient pour leur vision du développement du droit du commerce international. Ensuite, les rapports (des panels, ou de l'Organe d'appel le cas échéant) étaient adoptés par l'Organe de règlement des différends (en pratique le Conseil(1132)), par consensus inversé(1133).

(1127) Voy. l'annexe 2 à l'accord de Marrakech, le Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

(1128) Voy. par exemple J. BURDA, « L'efficacité du mécanisme de règlement des différends de l'OMC : vers une meilleure prévisibilité du système commercial multilatéral », *R.Q.D.I.*, 2005, vol. 18, n° 2, pp. 1-37. Aussi G. MARCEAU et P. VAN DEN BOSSCHE, « Le système de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce – Analyse d'un système particulier et distinctif », *R.M.C.*, 1998, n° 3, pp. 29 et s.

(1129) Voy. le Mémoire cité *supra*, note 13, art. 6-16.

(1130) Voy. art. 10 du Mémoire d'accord cité *supra*, note 13.

(1131) L. BOISSON DE CHAZOURNES et M. MBENGUE. « L'*Amicus curiae*' devant l'organe de règlement des différends de l'OMC », in S. MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Droit de l'Organisation mondiale du commerce et protection de l'environnement*, Paris, Economica, 2003, pp. 400-443. Voy. également R. HOWSE et K. NICOLAIDIS, « Enhancing WTO Legitimacy: Constitutionalization or Global Subsidiarity? » *Governance*, 2003, vol. 16, n° 1, pp. 73-94.

(1132) Voy. art. IV, § 3, de l'Accord instituant l'O.M.C.

(1133) Le rapport est adopté sauf s'il y a un consensus pour le rejeter (l'État qui a « gagné » le cas s'oppose évidemment au consensus). Voy. art. 16, § 4, du Mémoire cité *supra*, note 13.

Ainsi, le cadre juridique du commerce international s'est précisé et développé depuis 1994 par voie prétorienne. Mais même cela est incompatible avec une politique ouvertement protectionniste d'un État membre qui est la principale puissance commerciale et surtout militaire de la planète. Est-ce grave ? Assez, comme nous allons le voir ; notamment parce que les enjeux vont au-delà du commerce international.

B. – AU-DELÀ DES MODÈLES ÉCONOMIQUES,
LE LIBRE-ÉCHANGE COMME FACTEUR DE PAIX

Soulignons qu'au-delà des enjeux strictement économiques, de nombreux auteurs d'une tradition kantienne considèrent que le développement du libre-échange est également un important facteur de pacification des relations internationales. Dans une telle perspective, des pays qui commercent intensément auront des intérêts économiques croisés, à l'inverse de pays qui mènent des politiques économiques protectionnistes ; le modèle du libre-échange aurait ainsi des vertus pacificatrices(1134).

Le meilleur exemple pratique de mise en œuvre de cette approche nous vient de l'intégration européenne, qui, dès 1957, avec l'adoption du traité instituant la Communauté économique européenne, vise à lutter contre les excès du nationalisme en Europe par la promotion de la paix *via* le développement des échanges entre les acteurs économiques des États membres de cette Communauté économique dans le but de bâtir une paix durable entre États européens(1135).

Un libre-échange étendu à la planète, comme l'a permis l'O.M.C.(1136) en établissant des règles communes et un mécanisme garantissant leur application effective (mécanisme de règlement des différends), crée ainsi des liens et intérêts économiques croisés entre entreprises sises

(1134) Voy. par exemple dans cette approche, E.-U. PETERSMANN, « From the Hobbesian International Law of Coexistence to Modern Integration Law: the WTO Dispute Settlement System », *J. Int'l Econ. L.*, 1998, vol. 1, n° 2, pp. 175-198.

(1135) « En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre. L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. [...] La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterait que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. [...] Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensable à l'établissement d'une communauté économique qui introduit le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes. Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix » (extraits de la Déclaration Schuman du 9 mai 1950, au fondement du projet d'intégration européenne aujourd'hui matérialisé par l'U.E.).

(1136) Depuis 2016, 164 États (dont tous les plus importants) sont membres de l'O.M.C.

dans différents États. C'est ce que l'on appelle le phénomène de globalisation (économique), lequel rend plus difficile pour les gouvernants d'États membres de l'O.M.C. de mener des politiques nationalistes, facteur de tensions géopolitiques. Évidemment, ce « monde idéal » ne se fait pas sans frictions et réactions. De forts mouvements politiques « nationalistes » promeuvent un agenda politique qui s'oppose frontalement au libre-échange. De telles politiques économiques protectionnistes alignent les intérêts économiques avec les préférences politiques nationales, avec pour conséquence des risques de guerres commerciales, lesquelles accroissent les tensions, tensions qui à leur tour risquent d'alimenter des formes de nationalismes agressifs. Au contraire, au sein des États en faveur du libre-échange, les forces économiques devraient s'opposer à des choix politiques protectionnistes, donc nationalistes, qui desserviraient leurs intérêts.

On le voit, ce sont des dynamiques opposées, dont chacune se nourrit de ses propres développements. Au-delà d'une défense acharnée de l'une ou l'autre dynamique – toutes deux aussi insoutenables l'une que l'autre dans leur forme « pure » (1137) –, il conviendrait d'imaginer un modèle qui créerait entre ces deux pôles une zone au sein de laquelle des variations entre les préférences légitimes pour l'un ou l'autre modèle pourraient s'exprimer, sans pour autant déclencher la mécanique qui conduirait soit à des affrontements belliqueux (nationalisme), soit à l'effacement des pouvoirs et instances publiques d'arbitrage entre l'intérêt commun et les intérêts privés (libre-échange débridé).

II. – Crises globales, libre-échange et multilatéralisme

Les crises globales ou les chocs externes que tout système complexe, et surtout le système multilatéral de libre-échange subissent ont un effet systémique produisant aussi bien des externalités positives que négatives. En adoptant l'approche développée par les sciences de la complexité, il conviendra de voir dans cette partie dans quelle mesure de tels chocs peuvent être porteurs de transformations (soutenables ou pas) du système multilatéral de libre-échange. Nous examinerons d'abord les « chocs externes » (A) auxquels le libre-échange est confronté indépendamment de volontés institutionnelles ou étatiques

(1137) Voy. par exemple C. L. McNAMARA *e.a.*, « Glossary on Free Trade Agreements and Health part 2: New Trade Rules and New Urgencies in the Context of COVID-19 », *J Epidemiol Community Health*, Publié en ligne : 6 janvier 2021.

et leurs effets sur le système multilatéral. Dans un deuxième temps, nous analyserons les effets des crises politiques – souvent nationales et pour partie émergentes en réponse à des chocs externes – sur les échanges internationaux (B).

A. – CHOCS EXTERNES

Le système multilatéral international de libre-échange est connu pour sa relative stabilité(1138) et une certaine résilience institutionnelle(1139). Les institutions multilatérales se sont surtout développées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Pour ce qui est du commerce international, l'échec de la charte de La Havane en 1948 a empêché l'émergence de l'Organisation internationale du commerce. Aussi est-ce avec le seul régime juridique du GATT (1947) et des développements institutionnels dans le cadre onusien (UNCTAD, UNCTRAL) que s'est forgé un cadre multilatéral ? La création de l'O.M.C., en 1995, complète depuis un système institutionnel complexe encadrant le libre-échange au niveau multilatéral. La stabilité de ce système est pour partie le résultat du discours normatif quant aux bienfaits du libéralisme dont le libre-échange et l'ouverture des frontières sont des composantes clés, par opposition aux discours protectionnistes et nationalistes qui avaient mené à la Seconde Guerre mondiale. Or, si le système multilatéral de libre-échange semble résister d'une manière relativement efficace aux crises économiques, sans qu'il y ait d'importants changements relatifs à l'augmentation des droits de douane ou autres mesures protectionnistes(1140), cela ne garantit pas que ce système demeure résilient face aux crises systémiques complexes du XXI^e siècle.

Ainsi les conséquences du changement climatique sont un choc de nature complexe et systémique qui frappe nos sociétés. Le développement progressif du libre-échange, de biens en particulier, constitue une des causes majeures de l'aggravation de la situation environnementale

(1138) G. SILES-BRÜGGE « Explaining the Resilience of Free Trade: The Smoot–Hawley myth and the crisis », *Review of International Political Economy*, 2014, vol 21, n° 3, pp. 535-574.

(1139) Voy. notamment : L. MARTIN et B. SIMMONS, « Theories and Empirical Studies of International Institutions », *International Organization*, 1998, vol. 52, n° 4, pp. 729-757. Pour relativiser l'argument quant à la résilience des institutions multilatérales de commerce, voy. notre première partie.

(1140) Voy. : A. CAPLING et R. HIGGOTT, « Introduction: The Future of the Multilateral Trade System—What Role for the World Trade Organization? », *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 2009, vol. 15, n° 3, pp. 313-325 ; F. ERIXON et R. SALLY « Trade, Globalisation and Emerging Protectionism since the Crisis », *ECIPE Working Paper*, 2010, n° 02/2010.

de la planète. S'il est vrai que la société prend progressivement conscience du danger du changement climatique, le système multilatéral de libre-échange est à la traîne pour ce qui est notamment des pratiques respectueuses de l'environnement dans le cadre du commerce international(1141).

En l'absence de développements normatifs dans le cadre de l'O.M.C., un exemple récent et illustratif d'un accord de libre-échange avec des mesures portant notamment sur la protection de l'environnement peut être trouvé dans le CETA. En français, il s'agit de l'Accord économique et commercial global (A.E.C.G.) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part(1142). Le CETA est ce que l'on appelle un accord commercial de nouvelle génération, faisant partie de la politique commerciale commune de l'U.E. Cet accord comprend donc non seulement des dispositions classiques liées au commerce international, mais également des chapitres englobant des domaines beaucoup plus larges, comme les droits sociaux ou l'environnement. C'est ainsi que le chapitre 22 de l'accord porte sur « Commerce et développement durable » et le chapitre 24 sur « Commerce et environnement ». Ce dernier chapitre comporte, à notre avis, quelques contradictions révélatrices d'un certain malaise dans les rapports entre le commerce international et la nécessaire protection de l'environnement. L'article 24.2 du CETA dresse le contexte et l'objectif du chapitre consacré au commerce et à l'environnement dans les termes suivants : « [...] Les Parties soulignent qu'une coopération accrue aux fins de la protection et de la conservation de l'environnement a les effets bénéfiques suivants : a) favoriser le développement durable ; b) renforcer la gouvernance environnementale des Parties ; c) consolider les accords internationaux en matière d'environnement auxquels elles sont parties ; d) compléter les objectifs du présent accord »(1143). Les deux articles suivants de ce chapitre, les articles 24.3 et 24.4, portent respectivement sur le « Droit de réglementer et niveaux de protection » et

(1141) Voy. surtout l'excellente réflexion de O. YOUNG, *Governing Complex Systems: Social Capital for the Anthropocene*, Cambridge, Massachusetts, The M.I.T. Press, 2017 ; en particulier le chapitre sur « Environmental Governance as a Point of Departure », pp. 25-43. Voy. cependant, plus optimistes, G. MARCEAU et C. MARQUET, « La jurisprudence de l'OMC et la recherche d'un équilibre entre développement économique et considérations non-commerciales : le cas de l'environnement », *R.Q.D.I.*, 2017, vol. 30, n° 2, pp.119-149.

(1142) A.E.C.G., *J.O. L 11/23*, 14 janvier 2017. Il convient de noter que du point de vue du droit de l'U.E., il s'agit d'un accord dit « mixte » qui comprend la participation de l'U.E. et de tous ses États membres (27 après le Brexit). Du point de vue du droit international public, il s'agit d'un accord plurilatéral avec 29 parties contractantes, ce qui constitue une approximation satisfaisante dans le cadre de notre réflexion sur les systèmes multilatéraux de libre-échange.

(1143) Art. 24.2 CETA, préc.

les « Accords multilatéraux sur l'environnement ». Bien qu'en vertu de ces deux dispositions les parties au CETA reconnaissent la nécessité et le droit des parties d'assurer et réglementer la protection de l'environnement au niveau national(1144) et multilatéral(1145), ceci doit se faire dans le respect des règles commerciales établies par le CETA et d'autres accords multilatéraux. Cependant, en vertu de l'article 24.4, paragraphe 3 : « Les Parties s'engagent à se consulter et à coopérer, s'il y a lieu, au sujet de questions environnementales d'intérêt commun liées à des accords multilatéraux sur l'environnement, en particulier celles qui touchent au commerce »(1146).

Ainsi, malgré cette reconnaissance du « droit de l'environnement » dans le CETA et l'effort de ne pas le mettre en opposition au commerce international, il semble que les parties craignent que certaines tensions puissent surgir entre les engagements multilatéraux relevant du commerce et ceux portant sur la protection de l'environnement. C'est notamment pour cette raison que les accords de libre-échange modernes qui contiennent des clauses relatives à la protection de l'environnement sont peu nombreux(1147). Une certaine gouvernance multilatérale alternative est donc nécessaire pour repenser les enchevêtrements complexes du commerce et de l'environnement(1148).

Un autre choc externe, récent, immédiat et d'une ampleur inédite, a nécessité une réponse effective et une prise de décisions rapides (pas toujours de manière démocratique) : la pandémie de COVID-19. La crise de la COVID-19 a eu un immense impact sur le libre-échange et notamment sur les chaînes d'approvisionnement(1149). Lorsque la pandémie a éclaté, il est apparu évident que la dépendance de notre société globalisée à des sources d'approvisionnement peu nombreuses

(1144) Art. 24.3 CETA, préc.

(1145) Art. 24.4 CETA, préc.

(1146) Art. 24.4, § 3, précise également que : « [...] Cet engagement inclut l'échange d'informations sur : a) la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement auxquels une Partie est partie ; b) la négociation en cours de nouveaux accords multilatéraux sur l'environnement ; c) le point de vue de chaque Partie concernant l'adhésion à d'autres accords multilatéraux sur l'environnement ».

(1147) R. LABONTÉ, D. GLEESON et C. L. McNAMARA, « USMCA 2.0: A Few Improvements but Far from a "Healthy" Trade Treaty », *Globalization and Health*, 2020, vol. 16, n° 43.

(1148) Voy. pour quelques pistes de réflexions quant à la gouvernance des systèmes complexes les propositions de O. YOUNG, « Governing Complex Systems: Social Capital for the Anthropocene », 2017, pp.119-181.

(1149) B. JAVORCIK, « Global Supply Chains Will not be the Same in the Post-COVID-19 World », in R. BALDWIN et S. J. EVENETT (dir.), *COVID-19 and Trade Policy – Why Turning Inward Won't Work*, 2020, Londres, C.E.P.R. Press, pp. 111-117 (www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/iz8xue_covid-19-and-trade-policy-28-aprilpdf_1005375.html/Covid-19+and+trade+policy+28+april.pdf#page=122).

et géographiquement concentrées, notamment en Chine, ainsi que la chaîne d'approvisionnement multiple qui caractérise le libre-échange globalisé constituent un système fragile, voire dangereux. Non seulement des éléments clés pour différentes industries ne pouvaient plus être livrés à leurs destinataires du jour au lendemain, mais des composantes essentielles pour les industries pharmaceutiques ou des appareils médicaux se sont vus bloqués aux frontières(1150). La perturbation des chaînes d'approvisionnement a exacerbé des tensions déjà présentes dans nos sociétés. Les crises en découlant se sont traduites par des replis nationalistes dans certains États et ont accentué des guerres commerciales au niveau international(1151).

Sans exercer de talents divinatoires quant au futur du commerce international, il nous paraît que par rapport à ces enjeux, une dématérialisation de la plus grande part de ce qui constitue le commerce international (services, droits et/ou licences) représente une des portes de sortie les plus prometteuses et soutenables de la crise systémique actuelle.

B. – CRISES POLITIQUES

Lorsqu'une crise systémique se produit ou, pire encore, plusieurs crises successives de nature systémique se succèdent, des réactions immédiates se font sentir. D'abord, au niveau des États, la réaction au choc externe se traduit souvent par une crise politique et des replis nationalistes internes. Dans l'U.E., par exemple, suite à une succession de crises (crise financière de 2008 entraînant la crise des dettes souveraines, suivie d'une crise migratoire, du Brexit et maintenant la pandémie de COVID-19), plusieurs États membres ont dû faire face à des replis nationalistes inquiétants. Ainsi, la Pologne et la Hongrie ont vu arriver au pouvoir des forces politiques populistes aux penchants politiques contraires aux valeurs d'un État de droit. De même, aux États-Unis, l'arrivée au pouvoir de Donald Trump s'est traduite par un repli nationaliste majeur, entraînant des perturbations dans la mécanique globale du libre-échange.

Ces replis nationalistes ont démontré deux vulnérabilités majeures au cœur même du système multilatéral de libre-échange. Premièrement, il s'agit de la fragilité des États en tant que référents de base pour

(1150) T. MEYER, « Trade Law and Supply Chain Regulation in a Post-COVID-19 World », *Am. J. Int. L.*, 2020, vol. 114, n° 4, pp. 637-646.

(1151) M. A. RUIZ ESTRADA et A. KHAN, « Globalization and Pandemics: The Case of COVID-19 », 25 mars 2020, *SSRN*, <https://ssrn.com/abstract=3560681>.

la mise en place des accords de libre-échange. S'il est vrai que les États sont les principaux sujets du droit international ayant la capacité de conclure des traités, et donc d'instituer entre eux un régime multilatéral, ils sont également des structures qui ne sont plus vraiment adaptées aux enjeux globaux. Fortement liés pas des agendas politiques internes et souvent défenseurs d'un narratif du bienfait des échanges commerciaux dans le seul objectif de la croissance économique, les États sont devenus structurellement vulnérables aux chocs globaux de nature systémique. S'ils peuvent effectivement y faire face à court terme, des dangers surgissent inévitablement à moyen et long terme.

Deuxièmement, ces replis nationalistes peuvent provoquer des guerres commerciales à l'échelle internationale. Un tel conflit s'est récemment produit entre la Chine et les États-Unis, suite à l'introduction de barrières tarifaires ou non tarifaires par les deux puissances(1152), ensuite exacerbées par la mise en place des restrictions quant à l'exportation du matériel médical(1153).

La complexité des chocs externes a démontré les limites du modèle de libre-échange multilatéral dans un monde globalisé. Cette situation invite à repenser les modes de gouvernance de manière systémique et intersectorielle, prenant en compte non seulement les intérêts privés d'entreprises multinationales aux capacités débridées, mais également les intérêts du plus grand nombre dans la perspective du bien-être de l'humanité. Si la réponse immédiate à une crise systémique, telle que la pandémie de COVID-19, se traduit par la prise de décisions au niveau politique ne visant que la recherche de solutions efficaces à court terme, une réponse à long terme nécessite un effort de recadrage d'un système multilatéral de libre-échange s'inscrivant dans une logique de développement durable à travers une nouvelle gouvernance plus inclusive et démocratique(1154).

Pour faire avancer la gouvernance d'un libre-échange multilatéral, il convient de faire demi-tour(1155) !

(1152) Voy. notamment : C. SCHMIEG et D. BHALL, « The US-China Trade War, the Huawei Battle, and its Effects on the World », *Intergovernmental Research and Policy Journal*, 2019, (<https://irpj.euclid.int/articles/the-us-china-trade-war-the-huawei-battle-and-its-effects-on-the-world/#>).

(1153) B. JAVORCIK, « Global Supply Chains Will not be the Same in the Post-COVID-19 World », *op. cit.*

(1154) R. HOWSE et K. NICOLAIDIS, « Enhancing WTO Legitimacy: Constitutionalization or Global Subsidiarity? », *op. cit.*

(1155) B. K. MANOJ, « The World After COVID-19: an Opportunity for a New Beginning », *International Journal of Scientific and Research Publications (IJSRP)*, 2020, vol. 10, n° 05 (ISSN : 2250-3153), DOI: <http://dx.doi.org/10.29322/IJSRP.10.05.2020.p10185>.

Cela paraît contre-intuitif, pour ne pas dire être un contresens (au sens premier du terme). Expliquons cette conclusion provocatrice en quelques lignes.

Peu après la création de l'O.M.C., la dynamique perdure chez les spécialistes de cette organisation, l'idée dominante était de capitaliser sur le succès de l'O.M.C. – principalement son mécanisme de règlement des différends – pour en faire le pôle de la gouvernance globale. Nous pensons au contraire que la priorité est aujourd'hui de réintégrer les mécanismes institutionnels du libre-échange dans un système international multisectoriel et pluri-institutionnel complexe. Au tournant du millénaire, les disciples des théories fonctionnalistes appliquées aux relations internationales considéraient qu'une intégration économique planétaire (la globalisation) devait conduire au développement d'un système politique mondial. C'est aussi le modèle que certains imaginaient à l'œuvre au sein de l'U.E., et qu'ils ont prétendu appliquer au niveau global. Cette hypothèse paraît aujourd'hui peu réaliste. D'une part parce que les résultats de la « gouvernance européenne » ne sont pas spectaculaires ; l'exercice de constitutionnalisation mené au début des années 2000 a échoué ; l'autorité de la Commission européenne est remise en cause par de nombreux États ; donc le « modèle européen » paraît peu convaincant. De plus, cette théorie échafaudée à la fin du xx^e siècle ne pourrait plus être activée dans le rapport de force géopolitique contemporain (l'Europe et « l'Ouest » ne pèsent plus suffisamment aujourd'hui).

Une seconde piste consistait à intégrer dans le champ de compétences du commerce international des exigences relevant d'autres champs du droit : le respect des droits fondamentaux(1156), des droits sociaux(1157), de l'environnement(1158), etc. Ces pistes explorées au début des années 2000 faisaient le constat que le mécanisme de règlement des différends de l'O.M.C. parvenait à intégrer des préoccupations issues de la plupart des domaines du droit international public dans les arbitrages commerciaux. En conséquence, l'O.M.C. devenait, *via* son mécanisme de règlement des différends, le lieu d'arbitrage des enjeux et équilibres de la gouvernance mondiale.

(1156) E.-U. PETERSMANN, « From "Negative" to "Positive" Integration in the WTO: Time for Mainstreaming Human Rights' into WTO Law? », *Common Market Law Review*, 2000, vol. 37, n° 6.

(1157) G. MARCEAU, « Trade and Labour », *The Oxford Handbook of International Trade Law*, 2009, pp. 539-570.

(1158) L. BOISSON DE CHAZOURNES et M. MBENGUE, « À propos du principe du soutien mutuel, les relations entre le Protocole de Cartagena et les Accords de l'OMC », *RGDI publ.*, 2007, n° 4, pp. 829-862.

Il s'est agi d'un rêve de juristes, qui, on le voit aujourd'hui, n'est pas au goût des puissances économiques que sont les États-Unis et la Chine. Donc impraticable.

Aussi, un mouvement pour « sauver le libre-échange » devrait, selon nous, être plutôt inverse. Il convient aujourd'hui d'inventer des processus de gouvernance globale qui englobent le régime du commerce international au sein de processus variés et concurrents (enjeux sociaux à l'O.I.T., sanitaires à l'O.M.S., climatiques à l'O.M.M., de respect des droits fondamentaux au sein du système onusien, des migrations dans les cadres de l'ONU et de l'O.I.M., etc.) dans un modèle de gouvernance multiniveau, multisectoriel, mais coordonné par des processus de gouvernance tant horizontaux que verticaux. C'est ce que la science politique contemporaine désigne comme la « théorie des régimes complexes »(1159) et qui nous paraît, en 2021, à l'exact inverse de ce qui a été imaginé il y a quelque vingt années pour garantir la pérennité d'un libre-échange multilatéral. Il convient aujourd'hui de plaider pour l'intégration du régime du commerce international dans un système de gouvernance globale, et non d'essayer d'attirer au sein du régime juridique du commerce mondial (O.M.C.) la gouvernance des enjeux globaux. C'est ainsi, pensons-nous, malgré les tensions, les replis nationalistes et les divergences idéologiques qui se creusent, que pourra, au mieux, continuer à prospérer un régime multilatéral de libre-échange.

(1159) Voy. par exemple en français les travaux de A. ORSINI ou J.-F. MORIN.

29 – TRANSITION HÉGÉMONIQUE ET CRISE DU MULTILATÉRALISME

Stéphane Paquin

Professeur titulaire, École nationale d'administration publique.

Selon Dani Rodrik, la période entre 1990 et la crise financière de 2008 peut être qualifiée d'« hyperglobalisation » alors que la période de 2008 à nos jours est marquée par un recul de l'indice de l'ouverture commerciale. Un auteur néerlandais, Adjiedj Bakas, a même inventé l'expression *slowbalization* pour décrire le phénomène. L'indice de l'ouverture commerciale (*trade openness index*) est défini par *Our World in Data* comme la somme des exportations et des importations mondiales divisée par le P.I.B. mondial. Cet indice représente une estimation du degré d'intégration économique mondiale(1160).

L'hypermondialisation d'après 1990 fait grimper l'indice à 61 % en 2008, une hausse de 54 % depuis 1980. Juste avant la récession de 2008, jamais l'indice d'ouverture commerciale n'avait été aussi élevé. Cette accélération de la mondialisation économique dans les années 1990 s'explique par différents facteurs, dont divers processus de libéralisation dans le secteur de la finance, la fin de la guerre froide symbolisée par la chute du mur de Berlin en 1989, la progression des nouvelles technologies de l'information et notamment l'introduction d'Internet dans les années 1990, les processus de libéralisation des échanges au niveau mondial et la création de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.) en 1995, mais également par la concrétisation du marché unique européen en 1993, l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1994 et, finalement, l'ouverture des économies émergentes à l'économie mondiale symbolisée par l'entrée de la Chine à l'O.M.C. en 2001.

La récession de 2008 a eu pour effet notable de renverser la tendance. En effet, l'indice de l'ouverture commerciale descend à 53,5 % en 2017, un recul d'environ 12 % depuis 2008. Il s'agit du premier recul

(1160) Cet article propose une synthèse de travaux que nous avons présentés ailleurs : S. PAQUIN, *Introduction à l'économie politique internationale*, Paris, Armand Colin, 2021.

mesuré de cet indice depuis la Seconde Guerre mondiale. Les investissements directs étrangers suivent la tendance et passent de 3,5 % du P.I.B. mondial en 2007 à 1,3 % en 2018, une chute de 63 % (1161).

La crise de 2008 et ses suites expliquent largement la situation. En constatant sa trop grande exposition au commerce international, la Chine adopte des politiques pour favoriser un développement à la chinoise avec un dirigisme d'État dans la construction de grands projets, comme les chemins de fer, les ports, les barrages, et par la suite économique avec des politiques industrielles visant à stimuler son développement intérieur, notamment avec sa politique « *Made in China 2025* » lancée en 2015. Ce programme stratégique a pour finalité d'accélérer la fabrication et l'industrialisation du pays, d'augmenter la qualité de ce qui est produit au pays pour le faire passer d'une production *low tech* à une à forte valeur ajoutée. Pour ce faire, le gouvernement chinois cherche à accroître la recherche et développement, mais également à devenir un chef de file mondial dans les domaines des énergies vertes, de l'aérospatial, des semi-conducteurs, des biotechnologies et des nouvelles technologies de l'information, dont la 5G.

Cette politique vise à affranchir la Chine de sa trop grande dépendance envers les fournisseurs étrangers. L'objectif est d'augmenter à 70 % d'ici 2025 la production de pièces chinoises dans les chaînes de valeur de produits assemblés au pays. Du point de vue chinois, cette réforme était rendue nécessaire en raison de la compétition de plus en plus forte d'autres pays émergents de la région, comme le Vietnam, qui cherchent à attirer la production à bas coût. Afin de maintenir son taux de croissance et son niveau de vie et de procurer des emplois à la génération montante de Chinois plus éduquée, la Chine devait modifier ses stratégies de développement économique. En conséquence de cette stratégie, les exportations de la Chine sont passées de 31 % de son P.I.B. en 2008 à 17 % en 2019, un recul significatif de 45 %. À cette stratégie s'ajoute celle du « consensus de Beijing » qui est basée sur le principe de non-ingérence dans les affaires internes d'un pays ainsi que sur le respect mutuel. La Chine fait du commerce et des prêts sans condition politique et sans égard aux droits de la personne du pays, contrairement à la politique de la Banque mondiale. La Chine prône également un respect mutuel, ce qui signifie qu'elle ne commente pas les choix internes des pays, mais n'hésite pas à répondre aux pays qui ont des reproches à lui formuler.

(1161) S. PAQUIN, *Économie politique internationale – Mondialisation et gouvernance globale*, Paris, L.G.D.J., 2021.

Cette politique du « *Made in China 2025* » a provoqué plusieurs réactions autour du globe. La Commission européenne a, par exemple, publié un rapport où la Chine devient un « compétiteur économique » mais aussi « un rival systémique ». La Commission presse même l'Union européenne d'augmenter ses financements en recherche et développement, notamment dans le domaine industriel, et de définir des stratégies commerciales afin d'égaliser les conditions de compétition entre les entreprises européennes et chinoises(1162). Cette politique a également favorisé un durcissement des relations avec les États-Unis. Depuis l'élection de Donald Trump en 2016, les actions de l'administration américaine visant à promouvoir le « commerce libre, juste et réciproque » ont été particulièrement agressives et ciblaient largement la Chine. C'est dans ce contexte que Donald Trump, lors de son discours d'investiture en tant que 45^e président des États-Unis le 20 janvier 2017, a claironné sa stratégie du « *America First* ». Même si avec l'administration Biden on note un changement de ton, il existe un fort consensus bipartisan sur les relations entre la Chine et les États-Unis.

Ce nouveau conflit entre les États-Unis, la puissance hégémonique dans le système depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et la Chine, la puissance montante, fait écho au débat fondateur de la discipline de l'économie politique internationale (E.P.I.), c'est-à-dire la théorie de la stabilité hégémonique. Dans ce texte nous exposerons les grandes lignes du débat afin de comprendre les implications de cette rivalité impériale sur la crise du multilatéralisme.

I. – Théorie de la stabilité hégémonique : quoi de neuf ?

La théorie de la transition hégémonique a été développée dans sa version moderne au début des années 1970. Depuis, cette thèse a beaucoup été discutée. La décision du président Nixon de mettre fin unilatéralement à la convertibilité du dollar en or le 15 août 1971 a été interprétée par plusieurs comme un signe du déclin de l'hégémonie américaine. Dans les années 1980, c'est la croissance du Japon qui a semé l'inquiétude aux États-Unis alors qu'au début des années 1990 on parlait plutôt de moment « unipolaire » où les

(1162) J. HEERING, « Europe First – The European Response to Made in China 2025 and America First », 1^{er} octobre 2019, *Center for Strategic & International Studies*, www.csis.org/europe-first%E2%80%944-european-response-made-china-2025-and-america-first (18 avril 2021).

États-Unis n'avaient plus de rivaux et où sa puissance était incontestée. De nos jours, la montée de la Chine a relancé le débat sur la transition hégémonique.

La théorie de la stabilité hégémonique affirme qu'un système d'échanges ouverts, avec des règles relativement précises et suivies, ne peut exister que lorsque la puissance ou l'autorité politique est répartie de manière hégémonique, c'est-à-dire lorsqu'un État concentre beaucoup plus de puissance que les autres États. Les hypothèses de base de la théorie de la stabilité hégémonique sont les suivantes : 1) un ordre économique et commercial ouvert est plus susceptible d'être établi lorsqu'une puissance hégémonique est en ascension ; 2) pour que l'ordre ouvert fonctionne correctement, la puissance hégémonique doit assumer la responsabilité de certains biens communs sur la scène internationale (sécurité, liberté de circulation sur les océans, prêteur de dernier ressort, etc.) ; 3) alors que tous les acteurs bénéficient des biens communs, l'augmentation du nombre de resquilleurs et des coûts de maintien du système finit par surcharger la puissance hégémonique, qui déclinera tôt ou tard ; 4) le déclin de la puissance hégémonique entraîne avec elle celui de l'ordre international ouvert dont le déclin des organisations et régimes internationaux mis en place par la puissance hégémonique(1163).

C'est l'historien de l'économie Charles Kindleberger qui a inspiré ce débat avec le livre traduit en français sous le titre *La grande crise mondiale – 1929-1939*(1164). Dans ce livre, il attribue la dépression qui a suivi le krach boursier de 1929 aux États-Unis aux hésitations du gouvernement américain à assumer le leadership du monde après la Première Guerre mondiale, alors qu'il semblait évident que l'Empire britannique était en déclin et ne pouvait plus remplir ce rôle. Kindleberger pensait que pour fonctionner correctement, l'économie mondiale avait besoin d'un stabilisateur, et d'un seul. Dans le contexte de l'entre-deux-guerres, ce ne pouvait être que les États-Unis.

Selon la théorie de Kindleberger, le leader bienveillant ou la puissance hégémonique est un État puissant qui assume la responsabilité des biens communs sur la scène internationale. Selon lui, pour éviter de prolonger la crise de 1929, les États-Unis auraient dû faire preuve de leadership pour garder les marchés mondiaux ouverts au commerce, mettre sur pied un système de taux de change plus stable, coordonner les politiques macroéconomiques de divers pays, s'ériger en prêteur

(1163) R. KEOHANE, *Après l'hégémonie – Coopération et désaccord dans l'économie politique internationale*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2015.

(1164) C. KINDLEBERGER, *La grande crise mondiale – 1929-1939*, Paris, Économica, 1988.

de capitaux à long terme et servir de prêteur de dernier ressort afin de fournir au système financier international les liquidités nécessaires à son expansion. Kindleberger a soutenu que le problème des biens publics mondiaux est que la responsabilité de ces biens est essentiellement entre les mains du pays qui joue le rôle de leader mondial. Puisque tous les pays profitent des biens publics mondiaux sans en assumer les coûts, tôt ou tard, la multiplication des resquilleurs accable le leader bienveillant, qui n'est plus en mesure de maintenir cette responsabilité. Ainsi, pour Kindleberger, le problème des États-Unis depuis les années 1970-1980 n'est pas un excès de domination, mais pas assez, et trop de passagers clandestins.

Cette théorie de la stabilité hégémonique avancée par Kindleberger sera reprise par plusieurs théoriciens réalistes de renom, comme Robert Gilpin et Stephen Krasner, ce qui contribuera à sa notoriété. Ces théoriciens ajusteront les postulats de la théorie pour les rendre compatibles avec la perspective réaliste en E.P.I. Ainsi, selon ces derniers, il est dans « l'intérêt national » de la puissance hégémonique de forcer l'ouverture du système commercial mondial afin de procurer de nouveaux marchés à ses producteurs nationaux. Les États hégémoniques, tels que la Grande-Bretagne à la fin du XIX^e siècle et les États-Unis après 1945, ont historiquement soutenu des régimes internationaux ouverts en matière d'investissements et de commerce. Étant donné que ces pays étaient les plus avancés sur le plan économique et technologique et qu'ils possédaient beaucoup de capitaux à investir, cette politique d'ouverture des marchés internationaux était une question d'intérêt national. Les pays aux ressources plus limitées, comme la France, préféraient des régimes plus restrictifs, ce qui leur permettait de favoriser les entreprises nationales et d'obtenir un avantage concurrentiel(1165). Pour les réalistes, lorsque le pouvoir est réparti de manière hégémonique au sein du système international, un régime commercial ouvert est plus probable. La puissance hégémonique préfère ce système parce qu'il lui apporte la croissance économique, la richesse et du pouvoir politique, ce qui lui permet de convaincre ou même de forcer d'autres États à participer à ce régime ouvert. En retour, le pouvoir hégémonique fournit les biens publics essentiels dont le système a besoin pour fonctionner correctement(1166).

(1165) R. GILPIN, *Global Political Economy – Understanding the International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

(1166) S. KRASNER, « The Accomplishments of International Political Economy », in S. SMITH *e.a.* (dir.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Cela dit, le système hégémonique est un ordre transitoire. En effet, les réalistes soutiennent qu'un système international est construit parce que les États entrent en relation et créent des structures tout en défendant leurs propres intérêts. La structure du système reflète la répartition du pouvoir au sein du système international. Comme le pouvoir et les intérêts ne sont pas des facteurs statiques, **le système** se transforme et oblige les acteurs à revoir leurs stratégies. **Le système** est en équilibre lorsque aucun acteur ne peut espérer tirer profit d'un changement. Lorsqu'un État pense qu'il peut y gagner, c'est-à-dire quand les avantages du changement l'emportent sur les coûts, le système peut changer. Le point central de la théorie est que lorsque l'équilibre est atteint, cet ordre ne durera pas, car les coûts de maintien du système dépasseront éventuellement les bénéfices. Si la ou les puissances dominantes ne parviennent pas à rétablir l'équilibre, le nouveau système reflétera la nouvelle répartition du pouvoir(1167).

Lorsque la puissance hégémonique décline, les options sont limitées. Elle peut tenter d'affronter les obstacles et attaquer les puissances montantes avant qu'elles ne soient menaçantes. Elle peut également tenter de partager le coût de fonctionnement du système en développant des alliances stratégiques avec d'autres États. La politique internationale des États-Unis depuis les années 1970 oscille entre ces deux positions. En effet, dès 1971, ils passent d'une situation de surplus commerciaux à celle de déficit. Ils sont également de plus en plus récipiendaires d'investissements directs étrangers. Des puissances rivales gagnent en importance, que ce soit le Japon ou l'Europe de l'Ouest. Dans ce contexte, les Américains sont de plus en plus hésitants à assumer le coût du bien public international, car les resquilleurs en profitent pour les concurrencer sur le terrain économique. Puisque la puissance hégémonique est guidée par son intérêt national, il se transforme progressivement en hégémon prédateur et une ère de « nouveau mercantilisme » s'ouvre. Les conséquences de cette transformation sont fondamentales pour le système international. En premier lieu, elle marque le retour du protectionnisme et de politiques mercantilistes par la puissance hégémonique en déclin. Puisque ce type de comportement ne manquera pas d'être sanctionné par les autres pays membres de GATT ou de l'O.M.C. aujourd'hui, la situation risque de se détériorer. Ces transformations posent une sérieuse menace pour le système international des échanges et la

(1167) R. GILPIN, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

survie de l'ordre libéral(1168). Même si cette théorie avait d'abord été créée pour expliquer la politique américaine dans les années 1970 et 1980, notamment dans sa rivalité avec le Japon, elle explique également la rivalité avec la Chine depuis une vingtaine d'années(1169).

Récemment, Graham Allison a remis la thèse de la transition hégémonique à l'avant-scène avec son livre traduit en français en 2019 sous le titre de *Vers la guerre – L'Amérique et la Chine dans le piège de Thucydide ?* Selon Allison, lorsqu'une puissance montante comme la Chine menace de prendre la place d'une puissance hégémonique sur le déclin comme les États-Unis, cela peut conduire à une situation très dangereuse similaire à celle décrite par l'historien grec Thucydide dans son histoire de la guerre du Péloponnèse(1170). La montée d'Athènes et la peur qu'elle a fait naître à Sparte ont créé une situation où une guerre était considérée comme inévitable. Cette situation est connue comme étant le « piège de Thucydide ». Selon Allison, au cours des cinq cents dernières années, il existe 16 précédents où une puissance montante a menacé une puissance hégémonique. Dans 75 % de ces cas, l'issue finale a été la guerre. Le but du livre d'Allison n'est pas de prédire l'avenir, mais d'empêcher une guerre entre deux superpuissances. Comme les guerres n'ont pas eu lieu dans 25 % des cas, il est possible d'éviter une guerre entre la Chine et les États-Unis, mais cela nécessitera beaucoup d'habileté politique à Washington.

II. – Transition hégémonique et crise du multilatéralisme

De nos jours, il existe une parenté de vue entre les républicains et les démocrates aux États-Unis sur trois éléments fondamentaux du système international en relation avec la montée de la Chine. Il y a un consensus sur la nécessité de rééquilibrer le système international, de favoriser la réindustrialisation des États-Unis et de traiter la Chine comme une menace. La différence fondamentale entre Donald Trump

(1168) R. GILPIN, *Global Political Economy*, op. cit.

(1169) P. NAVARRO et G. AUTRY, *Death by China – Confronting the Dragon – A Global Call to Action*, Upper Saddle River, Pearson Education, 2011 ; S. STEINSSON, « John Mearsheimer's Theory of Offensive Realism and the Rise of China », *E-International Relations*, mars 2014 ; J. MEARSHEIMER, « China's Unpeaceful Rise », *Current History*, vol. 105, n° 690, 2006.

(1170) G. ALLISON, *Vers la guerre – L'Amérique et la Chine dans le piège de Thucydides ?*, Paris, Odile Jacob, 2019.

et son successeur Joe Biden et ses prédécesseurs, que ce soit Barak Obama ou George W. Bush, est que ce premier était beaucoup plus agressif dans ses actions internationales.

Alors que plusieurs spécialistes se sont étonnés que le président Trump ait ciblé dans ses politiques internationales les accords commerciaux et les institutions issues du compromis d'après-guerre, la transition est à l'œuvre depuis déjà un certain temps. Du point de vue américain, la remise en cause de l'ordre international n'est pas complètement injustifiée. Le compromis de l'après-guerre a été mis en place dans un contexte de guerre froide où il était fondamental, pour les puissances alliées, de contenir la menace soviétique. Puisque les pays alliés dépendaient de l'aide américaine pour leur reconstruction, la supériorité des États-Unis ne faisait aucun doute. C'est dans ce contexte que Washington a accepté d'assumer une part disproportionnée des coûts, mais aussi des contraintes du système. Ce compromis libéral a bien servi les intérêts des États-Unis, car ce système basé sur des échanges commerciaux ouverts a permis aux entreprises américaines et aux détenteurs de capitaux de se déployer dans le monde. Depuis l'après-guerre, le système international a bien changé, mais les institutions créées à cette époque – et leur mode de financement – beaucoup moins. Les États-Unis assument toujours une part disproportionnée des coûts de fonctionnement du système international malgré la montée en puissance de l'Allemagne, du Japon, puis de la Chine.

De nos jours, les Américains contribuent à hauteur de 25 % du budget des Nations unies et de celui de l'OTAN. En pourcentage de leur produit intérieur brut (P.I.B.), les dépenses militaires américaines (649 milliards de dollars en 2018) représentent environ le double de celles de la France, de la Grande-Bretagne ou de l'Allemagne, même qu'elles sont plus importantes que les neuf pays suivants réunis (Chine, Inde, Arabie saoudite, France, Allemagne, Royaume-Uni, Japon, Corée du Sud, Brésil). Dans le cas de l'O.M.C., la contribution américaine est pratiquement 40 % plus élevée que le deuxième pays contributeur. Ainsi, de nombreux experts américains, et notamment ceux qui conseillent le président Trump, pensent maintenant que le compromis libéral de l'après-guerre leur est défavorable. Les coûts pour maintenir le système international en place semblent même être inversement proportionnels à l'influence américaine dans le monde, selon plusieurs critiques.

Le deuxième consensus bipartisan consiste à réindustrialiser l'économie américaine, notamment en raison de considérations liées à la sécurité nationale. L'objectif fondamental est de moins dépendre

d'approvisionnements extérieurs pour la défense américaine et, depuis la pandémie, pour des raisons sanitaires. Le corollaire de cette idée est qu'une base manufacturière forte est fondamentale en matière de prospérité économique, mais également en matière de défense nationale et de santé publique. L'armée américaine dépend largement de fournisseurs étrangers dans de nombreux secteurs incluant celui des ogives nucléaires. Les États-Unis sont dépendants d'aluminium importé, des produits chimiques sensibles et pour divers métaux rares nécessaires pour fins militaires. De plus, les chaînes d'approvisionnement sont de plus en plus complexes et mondialisées et il est ainsi difficile de s'assurer que le processus est sécuritaire en temps de guerre. Le gouvernement américain est prêt à mettre en péril la croissance économique du pays à court terme pour atteindre cet objectif de long terme jugé fondamental. Même l'administration Biden appuie cette idée de réindustrialisation, comme en témoigne l'élargissement des mesures « *Buy America* » pour les marchés publics.

Le troisième consensus bipartisan consiste à contrer la montée en puissance de la Chine, perçue – avec le Mexique – comme la grande responsable de la désindustrialisation des États-Unis. À en croire l'administration américaine, la Chine mène en effet depuis près de vingt ans des politiques industrielles et commerciales injustes, qu'il s'agisse de dumping, de barrières tarifaires discriminatoires, de l'imposition de transferts technologiques, de la surproduction d'acier et d'aluminium, en plus de subventions industrielles notamment d'entreprises contrôlées par le gouvernement. Dans ce contexte, l'administration Biden, comme celle de Trump avant elle, soutient que les États-Unis n'ont pas la possibilité de la concurrencer à armes égales, car la Chine ne respecte pas les règles du commerce international : elle est reconnue pour le vol de propriété intellectuelle, le dumping et la manipulation monétaire. De plus, la Chine peut rivaliser avec la puissance économique américaine dans plusieurs secteurs, notamment celui de la communication 5G.

La différence entre Trump et Biden porte sur le rôle des organisations internationales et la place du multilatéralisme. Selon la doctrine Trump, les États-Unis n'avaient pas d'amis ni d'ennemis en politique mondiale. Les relations cordiales qu'a entretenues Trump avec les despotes et les relations difficiles avec les alliés traditionnels des Américains indiquaient un changement de cap dans la politique internationale des États-Unis. Les actions unilatérales agressives de l'administration Trump, comme le retrait de l'accord de Paris sur

les changements climatiques, de l'UNESCO, du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, des pactes mondiaux sur les migrants et réfugiés, les coupures au financement à l'Organisation mondiale de la santé en pleine crise de la COVID-19 ou encore la reconnaissance de Jérusalem comme capitale d'Israël, sont des signes de cette attitude hostile aux organisations internationales et au multilatéralisme. Dans le cas de l'administration Biden, l'objectif est de recréer des coalitions multilatérales, notamment avec les alliés traditionnels des États-Unis, pour favoriser une transformation de l'ordre international plus compatible avec la tradition libérale(1171).

Conclusion

Pour plusieurs chercheurs, la théorie de la stabilité hégémonique est trop pessimiste. Selon G. John Ikenberry, par exemple, l'ordre libéral international est très résilient. Selon lui, depuis plus de soixante-dix ans, l'ordre international a été dominé par un système basé sur les valeurs libérales occidentales mises sur pied par les États-Unis et ses partenaires autour des principes de l'ouverture économique, des institutions multilatérales, de la solidarité démocratique et de la coopération en matière de sécurité. Avec le temps, les États-Unis ont procuré un leadership hégémonique afin de stabiliser le système, de le façonner par des jeux d'alliances en plus de promouvoir les valeurs du monde libre. Après la fin de la guerre froide, cet ordre international libéral s'est mondialisé. Les États-Unis ont émergé alors comme la seule superpuissance et pour une des rares fois dans l'histoire, ils pouvaient opérer partout sur la planète sans la peur d'être inquiétés par un acteur qui voudrait rivaliser avec sa puissance. Ainsi, les États-Unis ne représentaient pas seulement un État puissant qui opérait dans un environnement anarchique au début des années 1990, ils étaient aussi un producteur de l'ordre international libéral(1172).

Malgré que l'ordre international libéral traverse une période de crise, Ikenberry est optimiste sur sa résilience. En effet, depuis deux cents ans, le grand projet de l'internationalisme libéral a été de construire un ordre mondial ouvert, largement fondé sur la règle de droit et orienté vers des idées progressistes. Aujourd'hui, ce projet est en crise, menacé de l'extérieur par des challengers illibéraux et de l'intérieur par des

(1171) S. PAQUIN, « Négocier avec Trump : l'ALENA 2.0 », in B. BADIE et D. VIDAL (dir.), *L'état du monde – La fin du leadership américain*, Paris, La Découverte, 2019.

(1172) G. J. IKENBERRY, *A World Safe for Democracy – Liberal Internationalism and the Crisis of the Global Order*, New Haven, Yale University Press, 2020.

mouvements populistes. G. John Ikenberry soutient qu'en ce ^{XXI}^e siècle marqué par une interdépendance croissante en matière d'économie et de sécurité, un internationalisme libéral renouvelé reste le projet le plus viable pour protéger la démocratie libérale et l'ordre international. L'avenir nous dira si Ikenberry a raison.

30 – MULTILATÉRALISME À L'OMBRE DE LA PUISSANCE

Bertrand Badie

Politiste français spécialiste des relations internationales,
professeur émérite des universités à l'Institut d'études politiques de Paris
et enseignant-chercheur associé au Centre d'études et de recherches internationales.

Multilatéralisme et puissance sont deux concepts ayant des allures de frères ennemis. Le premier est censé discipliner la seconde, et celle-ci n'existe pour sa part qu'en s'émancipant de toute tutelle normative. En même temps, les institutions multilatérales n'auraient jamais vu le jour sans la volonté et la bénédiction des gladiateurs les plus puissants ; elles ne pourraient, semble-t-il, que difficilement survivre sans leur soutien matériel et symbolique. On peut même compliquer le schéma d'origine : la puissance a semblé très vite trouver son compte dans un ordre institutionnel qu'elle se croyait sûre de pouvoir contrôler. En fait, le multilatéralisme paraît compléter le tableau de la stabilité hégémonique dépeint par Robert Gilpin(1173) ou celui du leader bienveillant cher à Charles Kindleberger(1174), arguant l'un et l'autre qu'il n'y a pas d'ordre international stable sans un effort autoritaire du plus puissant : les organisations multilatérales ne feraient alors qu'offrir un cadre institutionnel capable d'assurer une paix relative en consacrant l'hégémonie du plus fort...

L'hypothèse présente l'avantage de construire une synthèse entre les réalistes qui ne veulent connaître que le jeu de puissance, et les institutionnalistes qui refusent de concevoir un ordre international indépendamment de normes minimalement partagées par tous. C'est aussi une combinaison habile de l'idéalisme et de la *realpolitik*, et une façon de comprendre pourquoi le multilatéralisme n'a pas connu le court destin du mort-né et n'a pas souffert de défections. Mais l'histoire n'est jamais simple et se déroule rarement comme prévu : la puissance et l'ordre pacifié ne font que rarement bon ménage sur le long terme, tandis que

(1173) R. GILPIN, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

(1174) C. KINDLEBERGER, *The World in Depression – 1929–1939*, Berkeley, University of California Press, 1973.

le coût de cette étrange union de la carpe et du lapin s'est vite révélé plus élevé qu'attendu. D'où, probablement, l'ambiguïté de principe qui présida notamment à l'histoire mouvementée des relations entre les États-Unis et les multilatéralismes successifs, à propos desquelles les meilleurs spécialistes étatsuniens du sujet parlent pudiquement de « messages mixtes »(1175) ou d'« ambivalence »(1176). En fait, en laissant sa marque sur le multilatéralisme, la puissance a durablement dénaturé, parfois paralysé, celui-ci ; de fortes tensions n'ont cessé d'en dériver qui ont hypothéqué des décennies d'expérience onusienne ; ce mariage de déraison a fait naître des angles nouveaux de réforme, encore incertains aujourd'hui, nécessaires mais difficiles à mettre en œuvre, parfois carrément utopiques.

I. – Parrainage de puissance

On n'a peut-être pas prêté une attention suffisante à la préhistoire tourmentée du multilatéralisme, révélatrice de bien des ambiguïtés présentes. Ses limbes s'inscrivaient timidement dans une volonté, empirique et mal pensée, contrainte et forcée, de dépasser la souveraineté et d'apprivoiser la puissance. Le XIX^e siècle fut incontestablement celui des révélations : le monde westphalien ne pouvait plus faire face au progrès technologique s'il restait le pur décalque des visions hobbesiennes. Naviguer sur les fleuves européens, utiliser la poste ou le télégraphe nouvellement apparu, se protéger de la peste que la marine au long cours risquait de propager à mesure qu'elle se développait impliquaient la négociation de conventions internationales et la mise en place d'un embryon d'institutions internationales. Commençaient alors un jeu étrange qui allait vite devenir l'ordinaire des relations internationales : seuls les plus puissants pouvaient prendre des initiatives créatrices d'organisations nouvelles, mais tous leurs efforts se concentraient sur un abandon de souveraineté qu'il s'agissait d'abord de limiter au maximum. Les premières conventions en matière sanitaire, pusillanimes et contenues, sont là pour en témoigner(1177).

(1175) E. LUCK, *Mixed Messages – American Politics and International Organization, 1919-1999*, Washington, Brookings, 1999.

(1176) S. PATRICK et S. FORMAN (éd.), *Multilateralism and U.S. Foreign Policy – Ambivalent Engagement*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.

(1177) B. HILLEMANT et A. SÉGAL, « Les six Conférences sanitaires internationales de 1851 à 1885 prémices de l'Organisation mondiale de la santé », *Histoire des sciences médicales*, 2013, t. XLVII, n° 1, www.biusante.parisdescartes.fr/sfhum/hsm/HSMx2013x047x001/HSMx2013x047x001x0037.pdf (6 janvier 2021).

Ce dilemme devint vite permanent, et reste encore intact aujourd'hui. Il fut géré de deux manières différentes. Soit la priorité était donnée à la survie de la souveraineté et au rôle de tutelle auquel aspirait la puissance, et on choisissait alors une démarche institutionnelle qui avait le mérite de jauger au plus près le degré d'abandon des souverainetés. Soit la préférence était accordée à la satisfaction maximale des besoins sociaux nouveaux, et on optait alors pour un multilatéralisme *a priori* émancipé de toute contrainte souverainiste. La première de ces visions a été portée par le président américain Woodrow Wilson, père de l'institutionnalisme libéral, qui professait, en bon constitutionnaliste, que la paix dépendait de normes universelles sur lesquelles les États pourraient s'entendre. Le ver était dans le fruit, car ces normes étaient produites par les États, tandis que leur interprétation dépendait *de facto* en grande partie de ceux-ci, nonobstant les juridictions internationales dont Washington, de la Cour permanente d'arbitrage à l'actuelle C.P.I., s'est d'ailleurs toujours méfié(1178)... Souverainistes dans l'âme, les États-Unis étaient paradoxalement rassurés par la force protectrice de leur propre messianisme : l'ancien président William Taft, fondateur de la League to Enforce Peace, créée en 1915 pour promouvoir le multilatéralisme, était évidemment sincère lorsqu'il affirmait ne voir aucun risque de contradiction entre le juste credo de son pays et une organisation internationale promouvant la paix et la justice(1179). Traduisons tout de suite : il était acquis que la puissance américaine jouerait un rôle exceptionnel d'arbitre et d'orientation dans les choix multilatéraux, ce qui annonçait et légitimait par avance son futur droit de veto.

La seconde de ces visions est d'extraction française, professée dès l'aube du xx^e siècle par Léon Bourgeois, ancien président du Conseil et futur premier président de la S.D.N.(1180) : d'inspiration durkheimienne, particulièrement sensible aux bouleversements nés de la révolution technologique et de l'émergence d'une opinion publique internationale, il pariait au contraire sur la régression des capacités de la puissance classique et sur la nécessité de gérer la solidarité mondiale au-delà même du contrôle des États : il parrainait ainsi, entre autres et à l'avance, l'essor de l'O.I.T., première organisation internationale à ne pas être strictement interétatique, créée dès les lendemains de la

(1178) J. G. RALPH, *Defending the Society of States – Why America Opposes the International Criminal Court and its Vision of World Society*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

(1179) E. LUCK, *Mixed Messages – American Politics and International Organization, 1919-1999*, *op. cit.*, p. 164.

(1180) L. BOURGEOIS, *Pour la Société des Nations*, Paris, G. Crès, 1909.

Première Guerre. Wilson, pas plus d'ailleurs que Clemenceau, n'aimait ce « rêveur » de Bourgeois qui opposait audacieusement puissance et stabilité internationale, souveraineté et paix...

En fait, la victoire finale, à Versailles, de l'américain sur le français répondait surtout à un effet de contexte : le multilatéralisme n'a progressé de façon décisive que sous la pression de la peur, donc du souvenir laissé par les deux guerres mondiales ; il s'imposait du même coup sous les auspices vigilants et sans partage de la puissance. En 1919, comme en 1945, les institutions créées étaient d'abord celles du vainqueur qui, de la manière la plus classique, s'attribuait le rôle prééminent dans l'organisation nouvelle, au point d'en fermer la porte aux vaincus. La cause était entendue dès le départ : la puissance était instituée en tuteur officiel d'institutions en principe destinées à la réfréner ! Le droit de veto s'inscrivait ainsi, de la façon la plus naturelle qui soit, dans la Charte de 1945(1181) : il était le fait des cinq vainqueurs, autoproclamés ou choisis précisément par le plus puissant d'entre eux. Mieux encore, la S.D.N. comme l'ONU naissaient de la guerre classique et n'entendaient s'occuper à titre d'urgence que de celle-ci : la Charte onusienne ignorait bien sûr les questions environnementales, ne faisait qu'effleurer celles liées au développement et rejetait, de toute façon, dans le domaine d'un Conseil économique et social faiblement doté, tout ce qui relevait de la sécurité non politique. Le Conseil de sécurité ne s'occupait, pour sa part, que de noblesse martiale et n'entendait pas en déroger. La puissance se réfugiait, et pour bien longtemps, dans le versant classique de la guerre et de la paix, telles que définies par Hobbes : il n'était pas question d'y déroger, surtout dans l'ambiance naissante de la guerre froide. Le sens de cette confirmation ne tarda pas à se révéler : le multilatéralisme campait dans une lecture politico-militaire de la paix, marginalisait le reste, et reconnaissait explicitement, en ce domaine, le statut de juge-arbitre, pleinement concédé à la vieille puissance par le biais du droit de veto. Apparemment sortie par la porte, la puissance était aussitôt rentrée par la fenêtre... Plus que les autres, les États-Unis avaient besoin de ce verrou : n'importe quelle autre forme de multilatéralisme aurait blessé trois de leurs traits essentiels, l'exceptionnalisme de leur histoire et de leur mission, réticent à toute norme commune, une séparation rigide des pouvoirs exigeant un double alignement sur la loi internationale, ceux du Président et du Congrès, des velléités croissantes d'hégémonie.

(1181) *Charte des Nations unies*, 26 juin 1945, n° 7.

De loi des vainqueurs, le multilatéralisme onusien a peu à peu muté en simple concert de puissance. Les années les plus dures de la guerre froide ont même transformé ce concert en une dissonance ritualisée, où les leaders des deux blocs exposaient ostensiblement leurs désaccords, cherchaient à exalter leur puissance ou contrecarraient presque ludiquement celle de l'autre. Ainsi l'U.R.S.S. a-t-elle utilisé 37 fois son droit de veto dans le but explicite de bloquer l'admission de nouveaux États jugés trop proches de son rival(1182), manière aussi de marquer sa personnalité et son désaccord avec le mode de fonctionnement de l'organisation. Les États-Unis ont, de leur côté, cherché à jouer de leur puissance pour neutraliser celle que la Charte avait concédé à leur meilleur ennemi, en s'appuyant notamment, lors de la crise coréenne, sur l'Assemblée générale où ils restaient un temps majoritaires, contre le Conseil de sécurité. À ce stade, la contre-puissance l'emportait sur la puissance et la connivence entre oligarques internationaux s'établissait au plus bas de ses facultés : s'entendre pour que le multilatéralisme ne soit pas un filtre à leurs prétentions hégémoniques et que la Charte n'ait de pertinence qu'à travers l'interprétation apportée par les plus puissants(1183). Mais la connivence avait une visée encore plus ambitieuse, celle de figer le système multilatéral dans une représentation du monde strictement interétatique, politique et martiale : l'ambition multilatérale, face à la guerre froide, était d'entretenir une paix froide. Ce qui certes n'était pas négligeable !

La décolonisation a créé une lézarde dans cet édifice, en faisant basculer les majorités automatiques dont les États-Unis bénéficiaient au sein de l'Assemblée générale. Celle-ci comptait 51 membres en 1945, déjà 99 en 1960, alors que les États non alignés faisaient leur entrée massive, et 138 en 1974. Cette année-là, Washington eut à subir sa première vraie défaite onusienne lorsque l'A.G. adopta la résolution 3379(1184), assimilant le sionisme au racisme. C'est dans cette ambiance que la superpuissance se replia sur le Conseil de sécurité, où elle commença à imiter l'Union soviétique dans un usage massif du droit de veto. Battue en un lieu, la puissance en réinvestissait immédiatement un autre.

(1182) BIBLIOTHÈQUE DES NATIONS UNIES, « Documentation des Nations unies ; Guide de Recherche ; Conseil de sécurité ; raccourcis ; Liste des vétos », <https://research.un.org/fr/docs/sc/quick/veto> (19 janvier 2021).

(1183) B. BADIE, *La diplomatie de connivence*, Paris, La Découverte, 2011.

(1184) Résolution, Rés. n° AG 3379, Doc. Off. AGNU, 13^e sess., Doc. NU A/RES/3379, 1975, <https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/761C1063530766A7052566A2005B74D1> (19 janvier 2021).

II. – Otage durable de la puissance

Le Conseil de sécurité a ainsi repris la main sur l'essentiel du jeu multilatéral, tout en restant, au-delà même de la chute du mur de Berlin, l'otage permanent d'une puissance qu'il a été contraint d'institutionnaliser. Face aux enjeux classiques qui entraînent dès l'origine dans son cahier des charges, il a subi l'effet de blocage associé à l'exercice banal de l'équilibre des forces : au lieu d'en permettre le dépassement, il en a consacré la pleine capacité. Le conflit israélo-palestinien – qui fut le seul à couvrir la totalité de la période onusienne – en est une parfaite illustration, puisque la plupart des résolutions qui s'y rapportaient ont essuyé, à partir de 1972 et à 43 reprises, un veto étatsunien, paralysant ainsi toute possibilité de parvenir à un consensus international sur le sujet. Le partenaire soviétique, puis russe, ne fut pas en reste, ayant toujours eu le même réflexe dès qu'il se sentait en situation de minorité, notamment par 6 fois sur la Grèce en 1947, 2 fois sur la Corée en 1950, 2 fois sur le Congo en 1960, 6 fois sur le conflit indo-pakistanaï, de 1957 à 1971, une fois sur la Tchécoslovaquie en 1971... La fédération de Russie ne rompit pas vraiment la tradition, notamment sur les dossiers bosniaques et géorgiens, voire sur Chypre, conçus comme relevant de son pré carré, puis sur la Syrie, en union cette fois avec la Chine (février 2012 et mars 2014). La France agit de la même manière à propos des Comores, le Royaume-Uni, quand il fut question de la Rhodésie du Sud (1970-1973), avec le renfort des États-Unis, tandis que les trois Occidentaux se retrouvaient dans le même geste sur l'Afrique du Sud et la Namibie (1974-1988), ce qui eut notamment pour effet de donner une configuration « campiste » aux conflits qui affectèrent l'Afrique australe entre 1974 et 1988, le Conseil intervenant comme marqueur de la vieille « géopolitique », davantage que comme médiateur.

Mais il y a plus. Le fonctionnement du Conseil a peu à peu officialisé une grammaire de la sécurité internationale qui était exclusivement calquée sur la conception classique de la guerre et de la paix, elle-même associée au vieux paradigme de l'équilibre de puissances. Un décalage problématique vint ainsi se profiler entre le contexte immédiatement contemporain qui se reconstruisait autour de l'idée de sécurité globale, celle, alimentaire, sanitaire ou environnementale, qui concernait l'humanité tout entière, et l'agenda du Conseil de sécurité qui se limitait toujours et encore aux seuls vieux schémas de la guerre et de la

paix(1185). Ce refus, quelque peu surréaliste, d'actualiser et d'élargir la conception même de la sécurité créa une autre tension, opposant, peu à peu, le Conseil au reste du système onusien : à ses agences, ses institutions spécialisées, ses programmes, à l'instar du PNUD, du PAM ou du PNUE, mais surtout à l'essentiel des efforts fournis par plusieurs de ses secrétaires généraux passés, tel Boutros-Ghali désignant l'injustice sociale comme première cause des guerres postbipolaires(1186), ou Kofi Annan amorçant, dans sa fameuse déclaration du millénaire, les O.M.D. qui faisaient du développement humain la source prioritaire de la paix, jusqu'à Ban Ki-moon qui favorisa, dès 2015, la promotion des objectifs du développement durable (O.D.D.).

Au lieu d'aller dans ce sens et de participer de la sorte à l'aggiornamento des relations internationales, le Conseil a freiné le mouvement, opposant résolument l'image de la puissance classique à tout élargissement de la notion de sécurité. En témoigne son refus obstiné de s'ouvrir aux grandes questions de sécurité humaine que le PNUD avait mises à l'honneur dans son rapport de 1994. Les questions sanitaires n'ont ainsi été abordées qu'en 2000, à l'occasion d'une timide délibération sur le fléau du sida dont il dénonçait alors le risque que cette maladie faisait peser sur les O.M.P. (résolution 1308(1187), complétée en juin 2011 par la 1983(1188)). En septembre 2014, il ouvre le dossier d'Ebola, mais essentiellement pour réclamer le maintien des vols internationaux vers l'Afrique (U.N.S.C.R. 2177(1189), complétée en octobre 2018 par la 2439(1190)). En mars 2020, il échoue spectaculairement à produire une résolution robuste sur la COVID-19. La sécurité alimentaire n'est pas mieux traitée : alors que la famine fait 9 millions de morts par an, il fallut attendre 73 ans pour que la vénérable institution s'en emparât, juste pour dénoncer l'usage de la faim comme arme de guerre (U.N.S.C.R. 2417(1191), 24 mai 2018). Parallèlement, bien des pressions commencèrent à se manifester pour que le

(1185) M. KAMAU, P. CHASEK et D. O'CONNOR, *Transforming Multilateral Diplomacy – The Inside Story of the Sustainable Development Goals*, New York, Routledge, 2018.

(1186) B. BOUTROS-GHALI, *Agenda pour la paix*, New York, Nations unies, 1992.

(1187) Résolution, Rés. n° CS 1308, Doc. Off. CSNU, Doc. NU S/RES/1308, 2000, [https://undocs.org/fr/S/RES/1308\(2000\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1308(2000)) (19 janvier 2021).

(1188) Résolution, Rés. n° AG 1983, Doc. Off. AGNU, Doc. NU S/RES/1983, 2011, [https://undocs.org/fr/S/RES/1983\(2011\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1983(2011)) (19 janvier 2021).

(1189) Résolution, Rés. n° CS 2177, Doc. Off. CSNU, Doc. NU S/RES/2177, 2018, [https://undocs.org/fr/S/RES/2177\(2018\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2177(2018)) (19 janvier 2021).

(1190) Résolution, Rés. n° CS 2439, Doc. Off. CSNU, Doc. NU S/RES/2439, 2018, [https://undocs.org/fr/S/RES/2439\(2018\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2439(2018)) (19 janvier 2021).

(1191) Résolution, Rés. n° CS 2417, Doc. Off. CSNU, Doc. NU S/RES/2417, 2018, [https://undocs.org/fr/S/RES/2417\(2018\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2417(2018)) (19 janvier 2021).

Conseil se saisisse des questions environnementales, objets réguliers de grandes conférences mondiales depuis celle de Stockholm en 1972, mais la résistance se révéla forte. Des premiers débats s'amorcent, mais sans résultats, en 2007, puis 2011, et, en janvier 2019, le délégué russe n'hésite pas à déclarer depuis son siège qu'un examen par cette instance des questions de changement climatique serait « excessif et contre-productif »(1192). Phrase historique, s'il en est, qui révèle que la puissance classique sait utiliser tous les moyens dont elle dispose pour bloquer la sécurité dans son acception la plus conservatrice, tant il est vrai que la sécurité humaine, contrairement à celle de nature politico-militaire, est à l'abri de toute entreprise de puissance et que sa mise sur agenda risque de stigmatiser et de rendre sans défense les plus puissants. L'O.M.S. chiffre à 8 millions le nombre de morts causées par les défaillances environnementales, plus que toutes les guerres réunies, mais le thème reste hors sujet, renvoyé à un ECOSOC sans pouvoir ni visibilité et à une assemblée générale qui ne peut que se payer de mots.

III. – Multilatéralisme et métapouissance

Et si le monde d'aujourd'hui ne s'alimentait plus du seul jeu mécanique et sans surprise de la puissance ? Le constat n'a plus rien d'utopique, surtout depuis la chute du mur, alors que l'essentiel de l'agenda international est nourri d'enjeux plus sociaux que politico-militaires, que l'événement qui touche l'arène internationale provient de plus en plus des mobilisations sociales, et que les guerres elles-mêmes mutent d'une claire confrontation de puissance en un pur produit de faiblesses, de crises, de décompositions et de souffrances sociales(1193). Nous avons vu que le multilatéralisme onusien en a pris conscience, dès la décolonisation, avec la création de la CNUCED et du PNUD, puis en multipliant les conférences sur les thèmes sociaux relayées par le rôle actif de plusieurs de ses secrétaires généraux attachés à promouvoir les questions sociales sur l'agenda multilatéral. On peut même avancer l'hypothèse que Kofi Annan misait délibérément sur cette « socialisation » du système onusien afin d'arracher celui-ci à la tutelle paralysante des plus

(1192) « Le Conseil de sécurité de l'ONU échoue (encore) à établir un consensus sur le lien entre climat et conflits armés », 7 février 2019, www.novethic.fr/actualite/environnement/climat/isr-rse/le-conseil-de-securite-de-l-onu-echoue-encore-a-trouver-un-consensus-sur-le-lien-entre-climat-et-paix-146879.html.

(1193) B. BADIE, *Inter-socialités – Le monde n'est plus géopolitique*, Paris, C.N.R.S. Éditions, 2020.

puissants(1194). Le jeu était évident : s'emparer des questions sociales conduit à associer de plus en plus étroitement des acteurs non étatiques, comme il le fit avec les O.N.G. présentes dans nombre de délibérations (5 725 sont accréditées en 2020 auprès de l'ECOSOC contre seulement 41 en 1945) ou les grandes entreprises (programme Global Compact) ; mais c'est aussi une façon de minorer le poids des attributs de puissance au profit du jeu social transnational. C'est une façon de progresser dans le traitement des affaires mondiales en s'appuyant non plus sur des États, inévitablement conservateurs, mais sur des ressources nouvelles et d'ouvrir ainsi le chapitre de la « métapuissance ».

On peut définir celle-ci comme toute propriété du jeu international permettant de substituer à la concurrence interétatique la satisfaction prioritaire des besoins propres à la survie de l'humanité. En acceptant cette définition, on admet que plusieurs impératifs de la survie humaine ne peuvent pas être satisfaits par la seule mécanique des rapports de force, fût-elle modulée par l'effet du *soft power* qui relève toujours de la traditionnelle rivalité interétatique. Même si toute action, quelle qu'elle soit, suppose pour réussir un minimum de capacité, voire de contrainte, l'une et l'autre n'atteindront leur pleine efficacité que si elles ne sont plus souverainement arbitrées par l'intérêt national propre à chacun. On comprend que cette perspective devienne l'aubaine du système onusien qui y trouve sa pleine raison d'être et les éléments de sa régénérescence ; on saisit aussi que ce regard nouveau dépossède les États les plus puissants et remet tous les compteurs à zéro. Il conduit également à un inévitable transfert de compétence du politique vers l'expert, comme l'a préfiguré la montée en force de commissions et de rapports spécialisés qu'on a pu constater au sein de la Maison de verre depuis le début des années 1980(1195). On en perçoit déjà les premiers fruits, non négligeables en soi : la prise de conscience et la reconnaissance relativement rapides des enjeux nouveaux, dans bien des domaines, comme le développement durable, l'environnement, les grands équilibres démographiques, l'urbanisation, la parité en termes de genre... On ne doit pas non plus sous-estimer les premiers résultats pratiques : ceux de la F.A.O. et du PAM qui ont pu stabiliser le nombre de mal-nourris alors que la population mondiale doublait, ou ceux de l'O.M.S. qui réussit entre autres à éradiquer la variole ou plus récemment la poliomyélite du continent africain.

(1194) K. ANNAN, *Interventions – Une vie dans la guerre et dans la paix*, Paris, Odile Jacob, 2012, pp. 232 et s.

(1195) A. F. COOPER et J. ENGLISH (éd.), *International Commissions and the Power of Ideas*, Tokyo/New York/Paris, United Nations University Press, 2000.

Pourtant, un « acte 3 » devient nécessaire, même urgent, pour que cette nouvelle piste ait un sens. Cette fonctionnalisation sociale de l'O.N.U. suppose de desserrer encore autrement l'étau de la puissance. Les nouveaux conflits ne tiennent plus, comme nous l'avons vu, à la rivalité interétatique. Ils sont nourris par des phénomènes graves de décomposition sociale et institutionnelle sur lesquels le jeu de puissance n'a plus prise, comme le suggère l'échec rémanent de toutes les expéditions militaires montées par les vieilles puissances en direction des nouveaux champs de bataille. La résolution des nouveaux conflits ne peut donc que se rapprocher des terreaux sociaux affectés, s'associer les acteurs locaux subétatiques ou transnationaux, à l'identité multiple, imprécise et parfois changeante (1196). La fonction et le mode d'intervention des O.M.P. s'en trouvent potentiellement mis en cause, compte tenu de la complexité de la chaîne de commandement, son éloignement du terrain, le partage complexe de rôles entre le Conseil de sécurité et le secrétaire général, la nature hétéroclite des contingents de casques bleus et leur distance fréquente d'avec le terrain. Une implication plus forte et davantage pensée des organisations régionales pourrait aller dans le sens de cet « acte 3 ».

Mais la métapuissance implique d'aller plus loin encore. L'effet de la puissance classique porte également sur l'identité même de l'O.N.U., pensée, comme son nom l'indique, sur un mode associatif qui présidait déjà à la naissance de la S.D.N. Le lien étroit entre l'union et la force est bien connu, donnant naissance à des aphorismes que nul n'ignore. Dans une perspective durkheimienne, on est tenté de considérer que la complexité même de la mondialisation et de ses substrats sociaux suppose un passage à la solidarité qui scellerait peut-être un « acte 4 » de l'histoire de l'institution. La puissance était au centre du monde de 1945, martial, souverainiste et très politique. La mondialisation livre une arène internationale plus diversifiée, interdépendante et plus socio-économique, où la solidarité n'est plus tant caritative ni même éthique que fonctionnelle, indispensable pour surmonter inégalités et frustrations, sources premières de déstabilisation et de violence. Ce conflit latent entre puissance et solidarité est au centre des enjeux de demain, et d'une renaissance dont pourraient bénéficier l'ECOSOC et les principales agences onusiennes : l'O.N.S. remplacera-t-elle l'O.N.U. ?

(1196) R. MALEJACQ, *Warlord Survival – The Delusion of State Building in Afghanistan*, Ithaca, Cornell University Press, 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	V
AVANT-PROPOS : <i>Olivier Delas, Olivier Bichsel et Baptiste Jouzier</i>	IX
Section liminaire. Multilatéralisme : conceptions et fondements	
1 – RELATIONS INTERNATIONALES CONTEMPORAINES ET MULTILATÉRALISME – <i>Marie Bernard-Meunier</i>	15
I. – <i>BILATÉRALISME</i>	15
II. – <i>MULTILATÉRALISME</i>	17
2 – PERSPECTIVE HISTORIQUE DE LA DIPLOMATIE MULTILATÉRALE – <i>Pierre Colautti</i>	23
I. – <i>ESSOR DU MULTILATÉRALISME</i>	24
II. – <i>DIPLOMATIE MULTILATÉRALE ET ORDONNANCEMENT RÉGIONAL</i>	27
III. – <i>APRÈS L'EFFRITEMENT DU CONCERT EUROPÉEN, OUVERTURE ET INSTITUTIONNALISATION DU MULTILATÉRALISME</i>	30
IV. – <i>CONCLUSION : UNE DIPLOMATIE TOTALE</i>	32
3 – MULTILATÉRALISME, INTERDÉPENDANCE, MONDIALISATION : CONVERGENCES ET DIVERGENCES – <i>Michèle Rioux</i>	35
I. – <i>MULTILATÉRALISME 1.0 : L'ÈRE DES NATIONALISMES ET L'IMPÉRATIF DE SÉCURITÉ ET D'INDÉPENDANCE DES NATIONS</i>	36
II. – <i>MULTILATÉRALISME 2.0 : GESTION DES INTERDÉPENDANCES INTERNATIONALES ET LA RÈGLE DE DROIT DANS LES AFFAIRES POLITIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES...</i> ..	37
III. – <i>MULTILATÉRALISME 3.0 : LES DÉFIS DE LA GOUVERNANCE GLOBALE DES INTERCONNEXIONS DANS UN CONTEXTE DE MONDIALISATION</i>	40
IV. – <i>CONCLUSION</i>	42

PARTIE I
**Multilatéralisme menacé :
 vers la confrontation des multilatéralismes ?**

Section I : Confrontation des multilatéralismes

4 – EUROPE, RELATIONS SINO-AMÉRICAINES : LE FUTUR DU MULTILATÉRALISME EN ÉTAU ? – <i>Jean Zwahlen et Olivier Bichsel</i>	49
I. – ÉTAT DES LIEUX DU MULTILATÉRALISME EN 2020 : « LES TROIS MULTILATÉRALISMES » DE NOTRE MONDE	52
A. – <i>Multilatéralisme américain</i>	52
B. – <i>Multilatéralisme chinois</i>	56
C. – <i>Multilatéralisme européen</i>	60
II. – RELATIONS SINO-AMÉRICAINES : L'AFFRONTMENT DES MULTILATÉRALISMES ?	63
A. – <i>Rivalité sino-américaine</i>	63
B. – <i>Multilatéralisme de la décennie 2020-2030</i>	69
III. – CONCLUSION	72
5 – VISION CHINOISE DU MULTILATÉRALISME – <i>Zhan Su</i>	75
I. – ÉVOLUTION DE L'ATTITUDE DE L'AUTORITÉ COMMUNISTE CHINOISE ENVERS LE SYSTÈME INTERNATIONAL	77
A. – <i>1949-1971 : isolationnisme : méfiance de la Chine envers le système international</i>	77
B. – <i>1971-1992 : bilatéralisme : retour de la Chine sur la scène internationale</i>	77
C. – <i>1992-2012 : multilatéralisme économique et multilatéralisme régional : implication active de la Chine sous diverses formes et par divers moyens</i>	78
D. – <i>Depuis 2012 : multilatéralisme international : volonté de la Chine de participer à la gouvernance mondiale</i>	80
II. – ÉLÉMENTS CLÉS DE LA VISION CHINOISE DU MULTILATÉRALISME	80
A. – <i>La Chine porte son attention essentiellement sur le développement économique et elle revendique le droit de rattrapage sur les pays développés</i>	81
B. – <i>La Chine résiste le modèle occidental comme une référence universellement valable et elle défend le droit de différence.</i>	83
III. – MULTILATÉRALISME À LA CHINOISE À L'ÉPREUVE DE LA NOUVELLE DONNE INTERNATIONALE	85
6 – UNION EUROPÉENNE ET MULTILATÉRALISME : ENTRE VALEURS ET INTÉRÊTS – <i>Hugo Flavier</i>	89
I. – UNE COMBINAISON IDÉALISTE BIEN ORDONNÉE	92
A. – <i>Une primauté des valeurs effective</i>	93
B. – <i>Un multilatéralisme prioritaire</i>	97
II. – UN TROPISME RÉALISTE ASSUMÉ	100
A. – <i>Formalisation d'une politique des intérêts</i>	101
B. – <i>Moyens juridiques au soutien d'une politique des intérêts</i>	105

7 – DE LA COEXISTENCE À L'INDIFFÉRENCE LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL ET LES ACCORDS RÉGIONAUX – <i>Christian Deblock</i>	109
I. – TEMPS DE LA COEXISTENCE	110
A. – Débats	111
B. – Constats	112
II. – TEMPS DE LA CONCURRENCE	113
A. – Débats	114
B. – Constats	116
III. – TEMPS DE L'INDIFFÉRENCE	118
A. – Débats	119
B. – Constats	121
IV. – CONCLUSION	121
Section II : Une pandémie révélatrice d'une crise du multilatéralisme	
8 – UNE RÉPONSE MULTILATÉRALE DÉCEVANTE FACE À LA CRISE DE LA COVID-19 ? – <i>Raoul Delcorde</i>	125
I. – RÉINVENTER LA GOUVERNANCE MONDIALE	129
II. – VERTUS DU MULTILATÉRALISME	131
9 – RÉACTION DE L'UNION EUROPÉENNE À LA PANDÉMIE DE COVID-19 : ENTRE DÉSORGANISATION ET INTÉGRATION – <i>Roberto Angrisani</i> <i>et Sébastien Platon</i>	133
INTRODUCTION	133
I. – RÉGULATION DE LA CIRCULATION DES PERSONNES, DES BIENS ET DES SERVICES	134
A. – Une volonté d'optimiser la circulation des biens et services	135
1. – À l'intérieur de l'U.E.	135
2. – Aux frontières extérieures	136
B. – Une tentative de coordonner la circulation des personnes	137
1. – Rétablissement des contrôles aux frontières	137
2. – Mesures d'interdiction d'entrée	139
a. – Interdiction d'entrée aux frontières extérieures de l'espace Schengen	139
b. – Interdiction d'entrée aux frontières intérieures de l'Union européenne	140
3. – Une volonté renouvelée de coordination en octobre 2020	141
II. – SOUTIEN LOGISTIQUE ET FINANCIER À LA GESTION DE LA CRISE	142
A. – Financement de la lutte contre l'épidémie	142
B. – Soutien logistique de l'Union européenne	142
1. – Système d'alerte précoce et de réaction	142
2. – Mécanisme de protection civile de l'Union européenne	143
III. – MESURES MONÉTAIRES POUR LA RELANCE	143
A. – Instruments déjà au service de l'U.E.	144

1. – Rôle incontournable de la Banque centrale européenne	144
2. – Méfiance envers le Mécanisme européen de stabilité	146
<i>B. – Options proposées lors des négociations</i>	147
1. – Fonds de garantie paneuropéen proposé par la B.E.I.	148
2. – SURE : l'une des externalités positives de la pandémie	149
3. – Obstacles internes au Recovery Fund	150
4. – Investissements dans les pays tiers pour réaffirmer le leadership de l'U.E.	151
10 – IMPACT DE LA COVID-19 SUR LE MULTILATÉRALISME MILITAIRE –	
<i>Brigadier général (retraité) Richard Giguère</i>	155
I. – PERSPECTIVE	156
II. – SÉCURITISATION DE LA CRISE ET HIÉRARCHIE DES BESOINS	157
III. – L'AVENIR NE DOIT PAS NOUS ÉCHAPPER	162
11 – FACE À LA CRISE DE LA COVID-19, UN MULTILATÉRALISME ABSENT ? –	
<i>Yves Tiberghien</i>	167
INTRODUCTION	167
I. – COVID-19 ET CRISE DU MULTILATÉRALISME GLOBAL	169
<i>Réponse multilatérale au choc économique global</i>	172
II. – EFFORTS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET ESSOR DU MINILATÉRALISME	175
III. – RÉGIONALISME RÉSILIENT EN EUROPE, ASIE ET AFRIQUE	177
CONCLUSION	180

PARTIE II

Indispensable multilatéralisme**Section I : Au-delà du commerce, des enjeux globaux
en mal de multilatéralisme**

12 – ENJEUX MIGRATOIRES : L'INÉLUCTABLE RENFORCEMENT	
DE L'APPROCHE MULTILATÉRALE – <i>Baptiste Jouzier</i>	185
I. – UNILATÉRALISME OU MULTILATÉRALISME : LE DILEMME PREMIER DE L'APPROCHE INTERNATIONALE DU PHÉNOMÈNE MIGRATOIRE	187
II. – UN DÉVELOPPEMENT TRADITIONNELLEMENT LIMITÉ DU MULTILATÉRALISME EN MATIÈRE MIGRATOIRE	190
A. – <i>Un multilatéralisme hésitant sur la question de la protection des droits des migrants</i>	191
B. – <i>Un multilatéralisme presque inexistant sur la question de l'admission des migrants</i>	194

III. – UNE NÉCESSAIRE ÉVOLUTION : L'ÉBAUCHE DE LA « NOUVELLE GOUVERNANCE »	198
A. – Amorce d'une véritable approche multilatérale face à des enjeux grandissants	199
B. – Nombreux défis de la concrétisation de l'approche multilatérale	202
13 – QUEL MULTILATÉRALISME POUR L'ACTION HUMANITAIRE INTERNATIONALE AU TEMPS DE LA COVID-19 : REPENSER LA SOLIDARITÉ DANS LA COHÉRENCE – <i>Mulry Mondélice</i>	209
I. – ÉVOLUTION DU SENS DE L'ACTION HUMANITAIRE DANS UN CONTEXTE DE CRISES MULTIDIMENSIONNELLES	211
A. – Une action permettant la fourniture de biens et services dans des situations variées	212
B. – Un accent sur la protection des droits dans l'action humanitaire multilatérale	213
II. – RISQUE D'ÉROSION DE L'ACTION HUMANITAIRE MULTILATÉRALE AVEC LA PANDÉMIE	215
A. – Au plan universel	216
B. – Au niveau régional	218
III. – VERS UNE SOLIDARITÉ POST-COVID-19 DANS LA COHÉRENCE ?	220
14 – UNE DÉPENDANCE À RELATIVISER : VERS DE NOUVELLES CHAÎNES DE VALEUR MONDIALES ? – <i>Corinne Vadcar</i>	223
I. – CHAÎNES DE VALEUR MONDIALES : UN ENJEU DE CRÉATION DE VALEUR	223
A. – Qu'est-ce qu'une chaîne de valeur ?	224
B. – Facteurs de mondialisation des chaînes de valeur	225
II. – SITUATION D'ENTRE-DEUX-CRISES (2008-2020)	227
A. – Crise financière de 2008-2009 comme période charnière	227
B. – Des chaînes de valeur qui restent majoritairement régionales	228
C. – Une guerre commerciale visant à faire bouger les lignes	229
III. – QUELLES ÉVOLUTIONS À VENIR ?	230
A. – Trois nouveaux schémas de chaînes de valeur	230
B. – Des chaînes plus immatérielles	231
15 – VERS UNE GESTION MULTILATÉRALE DES FONDS MARINS ? – <i>Frédéric Schneider</i>	235
I. – GESTION MULTILATÉRALE DES RESSOURCES DE LA ZONE	239
A. – Une gestion fondée sur la reconnaissance d'un patrimoine commun de l'humanité	239
B. – Une gestion confiée à l'Autorité internationale des fonds marins	241
II. – VERS UNE GESTION MULTILATÉRALE DE LA BIODIVERSITÉ DE LA ZONE	243
A. – Travail accompli par l'Autorité pour une gestion durable des activités liées aux ressources de la Zone	243
B. – Contribution de l'Autorité à la gestion de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale	246

**Section II : Renforcement de la réponse multilatérale
face aux enjeux environnementaux**

16 – ET SI LE PACTE MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT PRENAIT LA FORME D'UNE SIMPLE DÉCLARATION : UN CHEVAL DE TROIE POUR UNE MEILLEURE MISE EN ŒUVRE DES NORMES ENVIRONNEMENTALES ? – <i>Geneviève Dufour</i>	249
I. – DE PARIS À NAIROBI : GENÈSE D'UN TEXTE « À MARTYRISER »	251
II. – NÉGOCIATION MULTILATÉRALE D'UNE DÉCLARATION COMME PRÉTEXTE À L'ÉMERGENCE D'UNE CONSCIENCE JURIDIQUE COLLECTIVE	256
A. – <i>Déclaration de l'O.I.T. de 1998 : un outil promotionnel et de mise en œuvre des droits et principes fondamentaux du travail</i>	257
1. – Déclarations politiques : une main de fer dans un gant de velours ?	262
17 – CHANGEMENTS CLIMATIQUES : UN MULTILATÉRALISME EN MUTATION ? – <i>Géraud de Lassus Saint-Geniès</i>	267
INTRODUCTION	267
I. – CENTRALITÉ DE LA FONCTION NORMATIVE	269
II. – VERS UN DÉCLIN DE LA FONCTION NORMATIVE ?	271
III. – ENTRE ESPOIR ET RÉALISME, QUELLE RECONFIGURATION POUR LE MULTILATÉRALISME ?	273
CONCLUSION	276
18 – HYDRE SANS TÊTE : LE PARADOXE DE L'ACTION CLIMATIQUE MONDIALE – <i>Hugo Séguin</i>	277
INTRODUCTION	277
I. – NAISSANCE ET EXPLOSION DU MULTILATÉRALISME CLIMATIQUE	278
<i>L'échec de Copenhague, précurseur d'un régime climatique d'un genre nouveau</i>	281
II. – ACCORD DE PARIS ET AVÈNEMENT D'UN MULTILATÉRALISME D'UN TYPE NOUVEAU	283
III. – APPRÉHENDER AUJOURD'HUI L'ACTION CLIMATIQUE	285
OBSERVATIONS FINALES	289
19 – PERSPECTIVES ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE MULTILATÉRALE EN ARCTIQUE – <i>Pauline Pic</i>	291
INTRODUCTION	291
I. – MULTILATÉRALISME ET RÉGIONALISME EN ARCTIQUE : CADRAGE THÉORIQUE	292
II. – QUELLES LIMITES POUR L'ARCTIQUE ?	294

A. – <i>Une forte tradition de coopération régionale</i>	295
B. – <i>Une région en mutation</i>	298
C. – <i>Un multilatéralisme en crise ?</i>	301
CONCLUSION	304
REMERCIEMENTS	305

**Section III : Quel multilatéralisme
pour les défis sécuritaires ?**

20 – CYBERCRISES, NOUVELLES MENACES INTERNATIONALES :	
QUELLES RÉPONSES MULTILATÉRALES ? – <i>Bertrand Warusfel</i>	309
INTRODUCTION	309
I. – <i>CYBERCRISES, MODALITÉ TYPIQUE DES CRISES CONTEMPORAINES</i>	310
A. – <i>Caractéristiques des crises sécuritaires</i>	310
B. – <i>Attaques numériques comme cause de crises sécuritaires</i>	311
II. – <i>FREINS À L'ÉMERGENCE DE PRINCIPES MULTILATÉRAUX DE CYBERCONFIANCE</i>	315
A. – <i>Une internationalisation contrariée</i>	315
B. – <i>Une sécurisation demandée aux grands opérateurs privés</i>	317
III. – <i>NÉCESSITÉ DE DÉPASSER CES BLOCAGES</i>	318
A. – <i>Précédent de la Convention sur la cybercriminalité</i>	318
B. – <i>Nécessité de reprendre l'initiative au niveau multilatéral</i>	319
CONCLUSION	322
21 – NÉCESSAIRE RÔLE GÉOSTRATÉGIQUE MULTILATÉRAL	
DE L'UNION EUROPÉENNE – <i>Stefano Felician Beccari</i>	325
I. – INTRODUCTION	325
II. – <i>MULTILATÉRALISME, « PIERRE ANGULAIRE » DE L'UNION EUROPÉENNE :</i> <i>LES DERNIERS DÉVELOPPEMENTS</i>	327
III. – <i>CONTEXTE ACTUEL : FACTEURS DE CHANGEMENT EXTERNES ET INTERNES</i>	330
IV. – <i>AU-DELÀ DE LA GÉOPOLITIQUE : LES PROGRAMMES DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE</i>	335
V. – <i>PAS SEULEMENT LA TRANSITION VERTE : LES DÉFIS OUVERTS</i>	337
VI. – CONCLUSION	340
22 – L'OTAN PEUT-ELLE ENCORE AVOIR UN RÔLE MULTILATÉRAL ? –	
<i>Anessa L. Kimball</i>	343
I. – <i>ÉTAT DES RELATIONS ENTRE L'OTAN ET L'U.E. : DEUX THÈMES COMMUNS</i>	344
<i>Thème 1 : des mandats différents mais complémentaires</i> <i>(domaines, champ d'application)</i>	345
<i>Thème 2 : différents critères d'adhésion (précision,</i> <i>ampleur des changements, complexité des critères)</i>	346
II. – <i>CONCEPTION INSTITUTIONNELLE DE L'OTAN</i>	347

III. – L'OTAN EN TANT QUE FOURNISSEUR D'UN BIEN PUBLIC	348
IV. – L'OTAN SOUFFRE-T-ELLE DE MORT CÉRÉBRALE ? L'ÉPREUVE DE LA TURQUIE . . .	349
V. – L'OTAN EN TANT QUE PARTENAIRE MULTILATÉRAL EN EUROPE	350
VI. – FUTUR DES RELATIONS ENTRE L'OTAN ET L'U.E.	352
CONCLUSION	355
23 – QUEL AVENIR POUR LE MULTILATÉRALISME, L'UNION EUROPÉENNE ET LA DIPLOMATIE DES SOMMETS FACE AUX ENJEUX DE SÉCURITÉ ? – <i>Chantal Lavallée</i>	357
INTRODUCTION	357
I. – DIPLOMATIE DES SOMMETS : UN MODE DE FONCTIONNEMENT	358
II. – DIPLOMATIE DES SOMMETS : UN OUTIL DE COOPÉRATION	363
III. – DIPLOMATIE DES SOMMETS : UN MOYEN D'INFLUENCE	365
CONCLUSION	369
 PARTIE III Quelles perspectives pour l'avenir du multilatéralisme au XXI^e siècle ? 	
Section I : Vers une redistribution des rôles multilatéraux ?	
24 – RETOUR DE LA RUSSIE DANS LE MULTILATÉRALISME ? – <i>Yann Breault</i>	375
I. – PORTES CLOSES DE L'U.E. ET DE L'OTAN	376
II. – MARGINALISATION DE SON RÔLE AU CONSEIL DE SÉCURITÉ	380
III. – DÉFI D'UN MULTILATÉRALISME NON OCCIDENTAL	383
IV. – UN AVENIR INDÉTERMINÉ	387
25 – L'INDE ET SON VOISIN CHINOIS : DES ENJEUX SÉCURITAIRES STRUCTURANTS – <i>Serge Granger</i>	389
I. – SÉCURITÉ FRONTALIÈRE ET MILITAIRE	390
II. – SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE	395
III. – SÉCURITÉ INDUSTRIELLE ET COMMERCIALE	397
CONCLUSION	399
26 – MULTILATÉRALISME INCERTAIN DE L'ASEAN DANS LA SÉCURITÉ EN ASIE DU SUD-EST – <i>Gérard Hervouet</i>	401
I. – RÈGLES DU JEU	402
II. – ASEAN EN QUÊTE D'UNE ARCHITECTURE DE SÉCURITÉ	404

UNION EUROPÉENNE ET MULTILATÉRALISME	477
III. – TEST DU CONFLIT CAMBODGIEN	406
IV. – HÉRITAGES DIFFICILES	408
V. – REVENDICATIONS EN MER DE CHINE MÉRIDIONALE	411
Section II : Vers une reconfiguration du multilatéralisme ?	
27 – RÉGIONALISME ÉCONOMIQUE : UNE SOLUTION INSUFFISANTE	
À LA PANNE DU MULTILATÉRALISME – <i>Richard Ouellet</i>	417
I. – LE MULTILATÉRALISME ÉCONOMIQUE EN PANNE	419
II. – LES RÉGIONALISMES EN ESSOR	424
III. – APPORTS ET ANGLES MORTS DU RÉGIONALISME	430
CONCLUSION	431
28 – PROFITER DE LA CRISE DU SYSTÈME MULTILATÉRAL DE LIBRE-ÉCHANGE POUR CONCEVOIR UN MODÈLE DE LIBRE-ÉCHANGE SOUTENABLE – <i>Nicolas Levrat et Yuliya Kaspiarovich</i>	433
I. – FORCES ET FAIBLESSES DU LIBRE-ÉCHANGE	434
A. – Mécanique grippée du libre-échange multilatéral	434
B. – Au-delà des modèles économiques, le libre-échange comme facteur de paix	438
II. – CRISES GLOBALES, LIBRE-ÉCHANGE ET MULTILATÉRALISME	439
A. – Chocs externes	440
B. – Crises politiques	443
29 – TRANSITION HÉGÉMONIQUE ET CRISE DU MULTILATÉRALISME – <i>Stéphane Paquin</i>	447
I. – THÉORIE DE LA STABILITÉ HÉGÉMONIQUE : QUOI DE NEUF ?	449
II. – TRANSITION HÉGÉMONIQUE ET CRISE DU MULTILATÉRALISME	453
CONCLUSION	456
30 – MULTILATÉRALISME À L'OMBRE DE LA PUISSANCE – <i>Bertrand Badie</i>	459
I. – PARRAINAGE DE PUISSANCE	460
II. – OTAGE DURABLE DE LA PUISSANCE	464
III. – MULTILATÉRALISME ET MÉTAPUISSANCE	466

