

Pourquoi le multilatéralisme doit remodeler le monde après la Covid-19

Table des matières

- **Avant-propos – Mary Robinson, présidente de The Elders**
- **Synthèse et appels à l'action**
- **Gains historiques, défis contemporains**
- **La menace qui pèse sur le multilatéralisme**
- **Le déclin de la foi dans la mondialisation**
- **Pourquoi le multilatéralisme importe :**
 - **Éviter les conflits**
 - **Réagir aux menaces communes**
 - **Préserver une planète durable**
 - **Renforcer la société civile et les droits humains**
- **L'avenir du multilatéralisme**

Avant-Propos

La pandémie de Covid-19 ne connaît aucune frontière et n'a que faire de la souveraineté nationale. Elle a balayé toutes les régions du monde depuis le début de l'année 2020, laissant derrière elle un coût dévastateur ; avant tout en vies humaines, mais également en termes de croissance économique, d'élan politique et d'inégalités sociales.

Une crise mondiale exige une réponse mondiale. Pourtant, le virus a frappé à un moment où le système multilatéral faisait déjà l'objet d'une attaque soutenue et ciblée. Il a par conséquent été plus difficile pour les dirigeants et les institutions de réagir efficacement et de sauver des vies.

Ce nationalisme étroit trahit les intérêts des personnes qu'il prétend représenter. La Covid-19 a mis à jour la fragilité et l'interconnectivité de notre monde globalisé, et notre vulnérabilité commune aux chocs extérieurs.

Le virus ne sera pas vaincu si les États ne travaillent pas ensemble, en mutualisant leurs ressources et leur expertise afin de renforcer les systèmes de santé, de soutenir le travail vital de l'Organisation mondiale de la santé et d'encourager un esprit de solidarité.

La Covid-19 a exacerbé les inégalités et a révélé l'intersectionnalité entre la pauvreté, le genre, la race, la marginalisation et le handicap. Dans le même temps, il a été constaté que de nombreux pays dont les gouvernements sont dirigés par des femmes gèrent mieux le virus, et que les emplois qui se sont révélés essentiels pendant la pandémie, des services de santé et sociaux aux services mal rémunérés, sont principalement occupés par des femmes.

Il sera essentiel, au moment de sortir de la crise et de « reconstruire en mieux », que la relance soit alignée sur l'Agenda 2030 et l'Accord de Paris sur le climat, et que l'engagement en faveur de l'égalité des sexes et de la parité dans la prise de décision soit au cœur de la démarche.

Un système multilatéral efficace, fondé sur des règles, est la police d'assurance mondiale contre les menaces existentielles, des pandémies au changement climatique en passant par les armes nucléaires, et nous connaissons à présent le terrible coût de l'absence d'une couverture complète.

En cette année qui marque le 75^e anniversaire de la fondation de l'Organisation des Nations Unies, les dirigeants et les citoyens du monde entier doivent faire preuve d'unité, affirmer les valeurs de sa Charte et s'engager à assumer leurs responsabilités communes.

Le réseau des conventions et institutions internationales, convenu et établi depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, au cœur duquel se trouvent les Nations Unies, est loin d'être parfait. Depuis plus de 70 ans, l'organisation soutient résolument la recherche de la paix, de la sécurité et de la protection des droits humains, ainsi que les améliorations économiques et sociales dans le monde entier.

Pourtant, ces dernières années, les États-Unis - première superpuissance mondiale et pays jusqu'ici considéré comme un garant essentiel de ce système mondial fondé sur des règles - l'ont

délibérément affaiblie sur plusieurs fronts : du changement climatique et de la non-prolifération nucléaire au respect des droits humains, en passant par le libre-échange et la sécurité sanitaire.

Mais un multilatéralisme efficace est dans l'intérêt national de tous les pays, quelle que soit leur taille ou leur puissance. Une coopération s'appuyant sur des mécanismes convenus au niveau international est moins coûteuse et plus fiable que le recours à la force unilatérale.

Les actions qui affaiblissent le multilatéralisme sont préjudiciables en elles-mêmes, en plus de galvaniser d'autres dirigeants aux penchants isolationnistes ou nationalistes. Nous avons déjà vu certains dirigeants utiliser la crise de la Covid-19 pour affaiblir les garde-fous démocratiques et les droits humains, dans des pays aussi divers que la Hongrie, Israël et les Philippines.

En plus de constituer un obstacle pour répondre efficacement à la Covid-19, ces comportements rendent la tâche plus difficile pour le monde de s'attaquer collectivement aux menaces existentielles qui subsisteront, même après la fin de cette pandémie : le changement climatique et la prolifération nucléaire.

Les mois et les années difficiles qui se profilent nécessiteront un leadership déterminé et fondé sur des principes. Le multilatéralisme n'est pas une option : il s'agit de la seule voie susceptible de mener à une reprise verte, durable et équitable.

La crise actuelle révèle des vérités fondamentales concernant ce que signifie être humain, vivre et mourir, et partager nos vies avec les autres. Le grand poète irlandais Seamus Heaney a repris ces vérités dans sa version des mythes grecs de Sophocle, et je crois que cet esprit peut nous guider à travers nos problèmes contemporains et nous conduire vers un avenir plus lumineux et plus juste :

*« Espérez un océan de changements
Au-delà de la vengeance.
Croyez qu'un autre rivage
Est désormais atteignable. »*

Mary Robinson, mai 2020

Synthèse

Le multilatéralisme et le respect d'un système mondial fondé sur des règles ont soutenu la paix, la sécurité, la santé et la prospérité dans de vastes parties du monde depuis soixante-quinze ans. Les Nations Unies incarnent ces principes et restent un acteur indispensable pour faire face aux menaces existentielles contemporaines, qu'il s'agisse des pandémies, du changement climatique ou de la prolifération nucléaire.

La pandémie de Covid-19 a mis au grand jour les vulnérabilités et les failles de notre monde interconnecté. Seule une réponse multilatérale efficace peut faire face au virus et protéger les vies et les moyens de subsistance, mais cela dépend de la volonté politique des dirigeants nationaux et de leur honnêteté envers leurs citoyens quant à l'ampleur du défi.

Tous les États doivent prendre des mesures urgentes pour renforcer leurs systèmes de santé, protéger les soignants et fournir les soins nécessaires à tous ceux qui en ont besoin dans la société, notamment les groupes vulnérables tels que les réfugiés, les migrants, les personnes âgées et les personnes porteuses d'un handicap. Pour les pays développés, cette responsabilité s'étend au soutien des États les plus pauvres en matière d'aide humanitaire, d'allègement de la dette et de conseil politique par le biais des mécanismes de l'ONU, du G20, de la Banque mondiale et d'autres forums internationaux.

Une relance réussie doit s'attaquer aux inégalités économiques et sociales systémiques, profondément enracinées et mises en exergue par la pandémie, en particulier la discrimination et les préjugés dont les femmes font encore l'objet. Toutes les tranches de la société doivent être incluses dans les plans d'intervention nationaux, conformément au principe mondial des objectifs de développement durable de « ne laisser personne de côté ». Il convient de tirer les leçons de ce que les dirigeantes démocratiques ont réussi pendant la crise, et elles doivent être entendues par leurs pairs, hommes ou femmes.

Alors que le nationalisme, le populisme et l'isolationnisme ne cessent de croître, il est trop aisé pour les dirigeants et les citoyens de recourir à des solutions apparemment simples et de désigner des boucs émissaires. Il est par conséquent d'autant plus essentiel de défendre et de soutenir le système multilatéral. Les nations doivent reconnaître qu'un multilatéralisme efficace est dans l'intérêt de tous, peu importe la taille ou la puissance. Il offre de la visibilité aux plus faibles tout en les protégeant, et il constitue un moyen moins coûteux mais plus fiable pour les puissants d'influencer les tendances mondiales. Tous les États devraient veiller à ce que le système multilatéral soit suffisamment financé, doté de ressources et respecté pour fonctionner efficacement, à l'échelle des droits humains universels et en harmonie avec ces derniers.

Les États qui ont introduit des mesures restrictives extraordinaires pour faire face à la propagation de la Covid-19, notamment la fermeture des frontières, la restriction de la liberté de mouvement et de réunion et les fermetures économiques, doivent veiller à ce que leurs politiques n'obscurcissent pas ou n'éclipsent pas les garde-fous et les responsabilités démocratiques en vertu du droit international. La Déclaration universelle des droits de l'Homme doit rester le pilier fondamental de l'ordre international et guider les réponses nationales à cette crise.

2020 marque le 75e anniversaire de la fondation des Nations Unies et de la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ce doit être l'occasion de réfléchir aux accomplissements du système multilatéral, de réaffirmer un engagement envers les valeurs de la Charte des Nations Unies et de prendre des mesures pour renforcer les institutions actuelles afin de relever les défis mondiaux du XXIe siècle.

Cela exige un leadership efficace et responsable. Les États membres actuels de l'ONU devraient se remémorer les paroles de Winston Churchill, le dirigeant britannique au moment de la guerre, qui est devenu un fervent défenseur du multilatéralisme dans l'après-guerre. Lors d'un discours prononcé en 1946, alors que l'organisation n'en était qu'à ses balbutiements, Churchill a déclaré :

« Nous devons faire en sorte que son travail porte des fruits, qu'elle soit une réalité et non une fiction, qu'elle soit une force tournée vers l'action et non seulement un amas de paroles creuses, qu'elle soit un vrai temple de la paix où pourront un jour être suspendus les boucliers de beaucoup de nations, et non seulement un poste de contrôle dans une tour de Babel ».

Cette déclaration de Churchill date du début de la guerre froide, alors que le rideau de fer divisait l'Europe et que la rivalité des superpuissances entre les États-Unis et l'Union soviétique déclenchait des courses aux armements coûteuses et des guerres par procuration dévastatrices dans le monde en développement, ce qui entravait le développement économique et augmentait les risques dans le monde entier. L'effondrement de l'Union soviétique au début des années 1990 a conduit à la fin de la guerre froide et aux orgueilleuses prédictions de la « fin de l'histoire » et d'un nouveau « monde unipolaire », au sein duquel la démocratie libérale et le libre-échange deviendraient le consensus mondial.

Ces trente dernières années, des progrès significatifs ont sans nul doute été réalisés dans la consolidation des normes et des institutions démocratiques dans de nombreuses régions du monde, notamment en Afrique, en Europe de l'Est et en Amérique latine. Des institutions à l'instar de l'Union européenne, l'Union africaine, le Mercosur et l'ANASE ont renforcé leur efficacité, contribué à la réduction des barrières commerciales et établi des normes de réglementation communes efficaces qui protègent les consommateurs et les citoyens.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'organisme qui l'a précédée, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, sont également des exemples d'institutions multilatérales efficaces. L'accroissement du commerce international au cours des dernières décennies s'est appuyé sur l'approche fondée sur les règles établies et régies par ces institutions.

Plus largement, la mondialisation économique a contribué à extraire des millions de personnes de la pauvreté, car des pays comme la Chine et l'Inde se sont davantage intégrés dans le système économique mondial, offrant de nouveaux marchés de consommation et d'exportation ainsi qu'un élargissement des échanges d'idées et d'expertise à l'échelle internationale, grâce à la coopération universitaire et intergouvernementale. Quel que soit l'impact à long terme de la Covid-19, il est peu probable que la croissance de l'innovation et du développement économiques dans le monde de l'Est et du Sud recule.

Dans le même temps, certains représentants politiques nationaux ont échoué à gérer et à expliquer l'impact de la mondialisation économique sur les affaires intérieures, en particulier l'externalisation des emplois industriels traditionnels du Nord vers le monde en développement, ce qui a conduit à d'importantes poches de chômage, de marginalisation et d'aliénation politique.

Aujourd'hui, les nationalistes, les isolationnistes et les populistes exploitent ces peurs et ces ressentiments pour asseoir leur pouvoir et défaire l'ordre international existant. Leur perception de la géopolitique comme étant un jeu à somme nulle favorisant les puissants est en totale contradiction avec les idéaux de l'ONU et exclut toute réponse efficace aux défis mondiaux tels que le changement climatique. La pandémie a révélé des approches irresponsables et cavalières vis-à-vis des vérités scientifiques, avec des conséquences fatales et durables. C'est la raison pour laquelle les arguments en faveur du multilatéralisme doivent être puissamment, fièrement et vigoureusement réaffirmés.

Appels à l'action adressés aux dirigeants mondiaux

- (a) *Un réengagement clair, sans ambiguïté et résolument déterminé envers les valeurs et les responsabilités inscrites dans la **Charte des Nations Unies** afin de « préserver le monde du fléau de la guerre » ;*
- (b) *Un regain d'efforts pour que les Nations Unies puissent remplir leur mission en tant que « **centre d'harmonisation des actions des nations** » afin de résoudre collectivement les problèmes mondiaux les plus urgents ;*
- (c) *Une action décisive et soutenue et un soutien financier pour renforcer les **systèmes de santé mondiaux**, en intégrant la résilience et la planification à long terme au niveau mondial, conformément aux recommandations du Conseil mondial de suivi de la préparation.*
- (d) *Une ambition multilatérale accrue en matière d'**action climatique**, de réduction des émissions et de financement pour une transition durable et juste vers une économie à zéro émission nette de carbone d'ici 2050 ;*
- (e) *Un effort mondial soutenu afin de mobiliser les citoyens, la société civile, les entreprises et les autres parties prenantes en vue d'atteindre les **Objectifs de Développement Durable** et de garantir un avenir plus juste pour l'humanité.*

Gains historiques, défis contemporains

Le monde d'aujourd'hui est confronté à une myriade de menaces mondiales critiques, notamment les pandémies, le changement climatique, les conflits et la prolifération nucléaires. Parmi les autres questions urgentes figurent les mouvements massifs de migrants et de réfugiés causés par l'instabilité et les conflits, ainsi que la menace posée par le terrorisme. Aucune ne peut être résolue par des nations agissant seules, aussi puissantes soient-elles. Tout cela exige une coopération multilatérale.

L'inégalité entre les sexes reste une cicatrice persistante sur le visage de l'humanité, qui empêche de répondre efficacement à toutes ces menaces. Elle constitue une menace en soi envers la dignité humaine, la bonne gouvernance et la croissance économique. Le fait d'occulter la moitié de la population mondiale mène inévitablement au désastre et ignore délibérément les contributions profondes et précieuses que les femmes ont apportées à la liberté et au développement humain à travers les siècles. Si l'on souhaite que les échecs et les omissions du passé ne se répètent pas, la voix des femmes doit être au cœur du débat sur l'avenir du multilatéralisme.

La pandémie de COVID-19 a mis à nu la nature indissociable des risques mondiaux et la mesure dans laquelle même les systèmes de santé bien dotés en ressources peuvent être rapidement débordés en cas de crise. Une coopération multilatérale efficace en matière de réduction des risques est toujours préférable à une tentative d'amélioration de l'impact des crises catastrophiques après leur apparition. Un bon exemple est fourni par le Traité de non-prolifération nucléaire (TNP), qui a largement réussi à limiter la propagation des armes nucléaires au cours des 50 dernières années.

Les gains générés par le TNP en matière de réduction des menaces nucléaires, ou par l'Organisation mondiale de la santé en matière de protection contre les pandémies, ne doivent jamais être considérés comme acquis, même si ces avantages peuvent ne pas être réellement visibles dans des circonstances ordinaires. Pourtant, bien trop souvent ces dernières années, certains des pays les plus puissants ont affaibli nombre de ces protections mondiales en cherchant à mettre en œuvre des programmes nationaux court-termistes ou égoïstes. Cela comprend les actions des États dotés de l'arme nucléaire qui contreviennent à l'esprit de leurs obligations à poursuivre le désarmement nucléaire au titre du TNP. De telles actions sont dangereuses et risquent, en fin de compte, d'avoir des conséquences dévastatrices pour l'avenir de l'humanité.

Le multilatéralisme est fondé sur la nécessité, pour les pays ayant des points de vue divergents, de négocier et de transiger pour trouver un terrain d'entente. Si les spécificités des règles, institutions et accords internationaux sont importantes, elles sont en fin de compte subsidiaires par rapport à la nécessité fondamentale de disposer de forums de dialogue et de règles et réglementations internationales convenues, dans lesquels les pays les plus puissants ont un intérêt et qu'ils acceptent de respecter. De tels accords rendent le monde plus stable, plus prévisible et plus prospère.

Ils servent clairement les intérêts des nations plus petites, qui ont tout à gagner à se doter de règles internationales et d'institutions internationales où leur voix peut être entendue. Ils servent également les intérêts des pays puissants, en leur permettant d'influencer l'ordre

international sans avoir recours à de multiples manifestations unilatérales de leur puissance économique et militaire. De telles actions unilatérales tendent à être aussi coûteuses que limitées et temporaires en termes d'efficacité.

Le système multilatéral post-1945 a fourni d'importants avantages communs pour l'humanité. Qu'il s'agisse de faciliter la médiation des différends entre les nations, de favoriser le commerce entre les pays et le développement économique ou d'établir des règles pour la gestion commune des océans, les accords internationaux ont énormément contribué à rendre le monde plus prévisible et plus stable.

La valeur du système multilatéral actuel est trop souvent tenue pour acquise. En matière de santé publique, les gains impressionnants que représentent l'éradication de la variole et la quasi-éradication de la polio au cours des dernières décennies, sans oublier les progrès dans la lutte contre le VIH/Sida, sont souvent considérés comme des éléments inévitables du développement humain. Pourtant, ils auraient été extrêmement difficiles à réaliser sans une coordination internationale, par le biais d'institutions telles que l'Organisation mondiale de la santé. Les efforts de coordination dans la lutte contre la COVID-19 en 2020 montrent une fois encore combien la coopération multilatérale, la confiance mutuelle et la transparence sont essentielles pour protéger la santé publique mondiale. L'indépendance de l'OMS et sa capacité à agir sans crainte ni faveur vis-à-vis de ses États membres doivent être vigoureusement défendues, dans l'intérêt de la santé publique mondiale et de la bonne gouvernance.

Malgré tous les succès obtenus par le système multilatéral, il convient également de se demander s'il pourrait être beaucoup plus efficace sans les manquements des gouvernements à soutenir et à respecter les mandats des organisations internationales auxquels ils ont souscrit. Trop souvent, les États membres, en particulier les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, n'ont pas agi de manière à favoriser l'efficacité des Nations Unies. L'échec du Conseil de sécurité à s'accorder sur une réponse collective à la COVID-19, en contraste flagrant avec le leadership dont le Conseil a fait preuve lors de la crise du virus Ebola en Afrique de l'Ouest, souligne la gravité des divisions actuelles.

Le tragique conflit syrien en est l'exemple type : plusieurs grandes puissances ont choisi d'intervenir au nom des différentes parties au conflit, plutôt que d'agir par l'intermédiaire du Conseil de sécurité des Nations unies pour encourager une résolution pacifique. Les conséquences de cet échec ont eu des répercussions dans le monde entier. Ce sont les civils syriens qui en ont payé le plus lourd tribut, avec des centaines de milliers de morts et la moitié de la population déplacée. La brutalité de la situation a généré des flux de réfugiés, renforcé les réseaux terroristes et affaibli la crédibilité de la communauté internationale en matière de maintien de la paix et de la sécurité.

C'est souvent lorsque cette coopération multilatérale se brise que son importance devient la plus visible et la plus spectaculaire ; l'absence relative d'organismes multilatéraux régionaux crédibles et efficaces au Moyen-Orient ces dernières années est l'une des causes des tensions, des conflits et de l'instabilité qui persistent dans cette région.

Le multilatéralisme a joué un rôle essentiel dans l'ancrage de l'égalité des sexes au sein des normes internationales. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination

à l'égard des femmes (CEDAW), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1979 et ratifiée par 189 États membres, est un moyen précieux de demander des comptes aux gouvernements et d'affirmer l'universalité des droits des femmes, même si les progrès demeurent malheureusement insuffisants dans de nombreux pays. La Déclaration de Pékin sur les droits des femmes et la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité sont également des réalisations multilatérales importantes qui doivent être défendues contre la résurgence des attitudes et des politiques discriminatoires.

La menace qui pèse sur le multilatéralisme

Le principe du multilatéralisme est aujourd'hui gravement menacé. En plus de risquer de mettre à rude épreuve les limites de la solidarité internationale, la réponse à la COVID-19 et la récupération de ses effets sur le long terme nous amènent à nous interroger sur les systèmes commerciaux mondiaux interconnectés et les mouvements de personnes qu'ils engendrent, qui ont souvent été considérés comme allant de soi dans l'ère de l'après-guerre froide. Plus généralement, il a été constaté au cours la dernière décennie une forte baisse de la confiance dans l'efficacité des institutions internationales (due en partie à l'impact de la crise financière mondiale de 2007-2008) et dans la capacité de la coopération multilatérale à résoudre les problèmes contemporains, associée à une volonté croissante de certains gouvernements de discréditer activement les institutions internationales. Paradoxalement, cela intervient précisément au moment où le besoin de coopération internationale est plus fort que jamais face à un nombre toujours plus important de « *problèmes sans passeports* », comme les a décrits Kofi Annan, le dernier président de The Elders.

En matière de paix et de sécurité, l'enthousiasme de certains gouvernements occidentaux à poursuivre le changement de régime par des interventions militaires en dehors des auspices des Nations Unies, notamment en Irak en 2003 et dans une moindre mesure en Libye en 2011, a renforcé la méfiance entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (P5). Cela a contribué à la réticence de certains membres du P5 à fournir à la communauté internationale les outils dont elle a besoin pour réduire et résoudre les conflits. Au lieu de cela, ils ont bloqué les résolutions sur les conflits de la Syrie jusqu'au Sud-Soudan, même lorsqu'il était désespérément nécessaire de mettre fin aux atrocités de masse. Le problème a été aggravé par la volonté croissante de certains membres du P5 à adopter des positions en violation flagrante du droit international, par exemple en participant à l'acquisition territoriale par la conquête militaire ou en la reconnaissant, comme en Crimée ou sur le plateau du Golan. Les propositions américaines de janvier 2020 pour le conflit israélo-palestinien semblent approuver et encourager une annexion bien plus large des territoires occupés par Israël, en violation du droit international bien établi.

Le déclin de l'engagement en faveur de la coopération internationale face à la menace d'un conflit nucléaire est tout aussi préoccupant. De plus en plus, les membres du P5 s'engagent pour la forme à poursuivre le désarmement de bonne foi en vertu de l'Article VI du traité de non-prolifération (TNP), tout en initiant de coûteux programmes de modernisation nucléaire qui impliquent le maintien des arsenaux nucléaires pour les décennies à venir. L'expiration du traité sur les FNI en 2019 n'est qu'un exemple alarmant de la politique de la corde raide appliquée au nucléaire. Le désengagement doctrinal progressif de certains membres du P5 vis-à-vis de la déclaration de Reagan et Gorbatchev en 1987 affirmant qu'« *une guerre*

nucléaire ne peut être gagnée et ne doit jamais être menée » est une indication particulièrement inquiétante de l'érosion de l'objectif commun des puissances nucléaires visant à éliminer cette menace existentielle pour l'humanité.

Cette insuffisance du sens de l'objectif commun se manifeste également dans le domaine du changement climatique, malgré l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris sur le changement climatique. En dépit de la regrettable décision des États-Unis de se retirer de l'Accord de Paris, les engagements pris par les gouvernements à travers leurs Contributions déterminées au niveau national (CDN) restent insuffisants pour faire face à l'urgence de la menace climatique et pour maintenir l'augmentation moyenne de la température mondiale en dessous de 1,5 degré Celsius. De nombreux gouvernements échouent à tenir les engagements, même les plus modestes, qu'ils ont volontairement pris dans le cadre de l'Accord de Paris pour réduire les émissions nettes de carbone. La pandémie de COVID-19 risque d'aggraver cette situation si les pays, au lieu de s'engager sur la voie d'une relance résiliente et soucieuse du climat, s'obstinent à réaliser des gains économiques à court terme par la déréglementation environnementale et la poursuite des investissements dans la production d'énergies fossiles.

Le système commercial multilatéral a également été sérieusement mis à mal ces dernières années, à mesure que les idéologies protectionnistes gagnaient en popularité et que certains gouvernements remettaient de plus en plus en question l'opportunité de disposer d'un système international de gestion du commerce mondial fondé sur des règles. Le conflit entre les États-Unis et la Chine en a été la manifestation la plus visible et la plus dommageable sur le plan économique, mais il est également vrai que le refus des gouvernements à transiger sur des intérêts nationaux étroits a entravé la coopération commerciale mondiale sur une période beaucoup plus longue, ainsi que l'a démontré l'échec du cycle de négociations commerciales de Doha pour le développement au cours des deux dernières décennies. La décision des États-Unis de bloquer la nomination de nouveaux juges au sein de l'Organe d'appel de l'OMC, ainsi empêché de fonctionner depuis décembre 2019, a d'importantes répercussions sur la coopération commerciale mondiale. La pandémie de COVID-19 a également précipité les mesures protectionnistes de nombreux pays, dont certains ont, par exemple, interdit l'exportation de matériel médical, sapant ainsi la réponse mondiale à la pandémie.

Il a néanmoins été possible de protéger certains accords commerciaux multilatéraux malgré la pression protectionniste. L'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) entre les États-Unis, le Mexique et le Canada de 1994 a profité à l'industrie, aux travailleurs et aux consommateurs des États-Unis ainsi qu'à ceux de leurs voisins du nord et du sud. Malgré la décision des États-Unis de se retirer de l'ALENA, l'USMCA (accord États-Unis-Mexique-Canada) de 2018, renégocié, préserve largement les éléments clés de ses prédécesseurs. Cela prouve qu'une diplomatie habile peut défendre les acquis et les principes du multilatéralisme, qui sera encore plus nécessaire pour que le monde se relève de la COVID-19 et puisse s'attaquer simultanément à certains des principaux problèmes mondiaux auxquels l'humanité sera confrontée dans les années à venir.

Le déclin de la foi dans la mondialisation

Les raisons du déclin de l'engagement de nombreux gouvernements vis-à-vis de la coopération multilatérale sont multiples et complexes. Sans nul doute, la crise financière mondiale de 2008 et ses effets négatifs ont contribué à saper la confiance du public dans la

mondialisation économique, en particulier dans les pays industriellement développés du Nord où les classes moyennes, qui constituent un électorat important, se sont senties « prises à la gorge ». Dans certains cas, le public a fait un amalgame avec le multilatéralisme en général, car certains dirigeants ont avancé des solutions et des scénarios simplistes pour restaurer la supériorité nationale, plutôt que de s'attaquer aux causes complexes et interdépendantes des problèmes sociaux et économiques contemporains.

Dans le même temps, de nombreuses régions du monde, l'Asie en particulier, ont connu une croissance économique spectaculaire ces dernières années, tirant profit des opportunités offertes par la coopération commerciale multilatérale et par la mondialisation. Cela a donné lieu à une augmentation exponentielle des classes moyennes mondiales, à une amélioration sans précédent des niveaux de vie et à une baisse significative de l'extrême pauvreté dans de nombreux pays. Bien que les conséquences à long terme de la COVID-19 soient très incertaines, il est au fond très peu probable qu'elles inversent ces gains économiques.

Le changement technologique s'est avéré un puissant facteur dans cette amélioration des niveaux de vie à l'échelle mondiale. Mais la cadence et la nature des changements futurs ont de graves conséquences pour les travailleurs, les consommateurs et les citoyens du monde entier, qui, si elles ne sont pas gérées de manière responsable, pourraient affaiblir encore davantage la confiance dans un système mondial fondé sur des règles, ainsi que son efficacité. Dans de nombreuses régions du monde, l'impact de l'Intelligence Artificielle (IA) et l'automatisation du travail constitue sur le long terme un défi bien plus sérieux pour l'avenir de l'emploi que le déplacement de la production dans des usines à l'étranger ou qu'une concurrence commerciale accrue. Cela souligne la nécessité d'une coopération mondiale afin de veiller à ce que les développements technologiques servent les intérêts de l'humanité. Il est toutefois plus facile pour les dirigeants politiques d'encourager les gens à penser que leur emploi a été injustement volé par d'autres – que ce soit par des immigrants, des pays étrangers ou de sombres élites mondiales – que de reconnaître que l'évolution technologique modifie considérablement la nature de la main-d'œuvre et rend moins utiles, voire obsolètes, de nombreuses compétences autrefois précieuses.

D'importants efforts ont été déployés pour réduire le blanchiment d'argent par le biais de mécanismes multilatéraux, tels que le Groupe d'action financière. Mais des efforts multilatéraux encore plus importants sont également nécessaires pour s'attaquer à l'évasion fiscale des entreprises technologiques ultra rentables, qui sont de plus en plus nombreuses et qui peuvent facilement déplacer leurs profits pour échapper à l'impôt. Ces pratiques affaiblissent le tissu social et ont un effet délétère sur les normes fiscales. Elles ne peuvent être empêchées que par une coopération accrue entre les États, à l'image du cadre inclusif OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), pour lutter contre l'évasion fiscale et améliorer la cohérence des règles fiscales internationales.

Dans le contexte de la COVID-19 en particulier, et à la lumière de la crise financière mondiale de 2008, grandement favorisée et amplifiée par une insuffisance de coopération macroéconomique entre les plus grandes économies, une coopération multilatérale sera essentielle au maintien de la stabilité économique mondiale à long terme. Sans une coopération économique soutenue, coordonnée par un ensemble d'institutions multilatérales, notamment le G20 et les organisations multilatérales régionales, la relance

mondiale à long terme après la pandémie sera très probablement confrontée à bon nombre des mêmes problèmes que ceux qui ont suivi la crise financière.

La conclusion évidente est que la stabilité économique mondiale passera par une plus grande coopération multilatérale, et non le contraire. Dès lors que certaines entreprises multinationales, en particulier dans le secteur des hautes technologies, ont davantage de pouvoir économique et ostensiblement plus d'influence politique que certains États-nations, il n'est peut-être pas surprenant qu'elles fassent pression pour obtenir un cadre réglementaire minimal. En revanche, une économie mondiale mal gouvernée risque d'avoir de moins bons résultats à long terme, quels que soient les bénéfices à court terme, et d'être beaucoup plus vulnérable aux futures crises économiques et à l'instabilité politique.

Pourquoi le multilatéralisme importe

Éviter les conflits

Les Nations Unies et d'autres institutions multilatérales ont été créées après 1945, précisément en réaction aux ravages causés par la Seconde Guerre mondiale et grâce à la détermination des dirigeants mondiaux à empêcher que de telles destructions ne se reproduisent. Comme l'a exprimé le regretté secrétaire général des Nations Unies Dag Hammarskjöld, « *Le but de l'ONU n'est pas d'emmener l'humanité au paradis, mais de lui éviter l'enfer* ». Cette détermination à réduire la menace de conflits a également été l'une des principales motivations de l'intégration européenne progressive depuis les années 1950, et de la création de forums multilatéraux tels que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

On pourrait aujourd'hui facilement sous-estimer l'incidence des institutions multilatérales sur l'évitement de conflits mondiaux ces 75 dernières années. Par exemple, bien que le Conseil de sécurité des Nations Unies fasse l'objet de lourdes critiques (souvent justifiées) pour son inaction apparente, il a également servi de forum important pour le dialogue entre les pays les plus puissants sur les questions de paix et de sécurité mondiales les plus urgentes, par exemple lors de la crise des missiles de Cuba en 1962, alors que le monde était véritablement au bord de la guerre nucléaire. Lorsque le Conseil de sécurité parvient à un consensus, ses décisions ont un poids moral et un impact qui vont bien au-delà de ceux de tout pays agissant unilatéralement.

On pointe souvent les échecs les plus tragiques du Conseil de sécurité des Nations Unies à empêcher les atrocités de masse, le Rwanda, Srebrenica et la Syrie étant parmi les exemples les plus douloureux. Pourtant, dans de nombreux autres cas, comme en Sierra Leone et au Timor oriental, les missions de maintien de la paix des Nations Unies ont joué un rôle crucial dans la résolution des conflits ou dans la prévention de la rupture de fragiles cessez-le-feu. L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a joué un rôle essentiel et vital dans la gestion des conséquences des conflits, en protégeant des millions de réfugiés dans le monde et en pourvoyant à leurs besoins essentiels.

Dans le cas de la menace d'une conflagration nucléaire, les efforts multilatéraux tels que le traité de non-prolifération (TNP) ont été efficaces pour réduire et gérer la menace et empêcher la prolifération des armes nucléaires. Seul un accord multilatéral est à même de

contrôler efficacement les matériaux et les technologies nucléaires, soulignant l'urgence nécessaire d'une action multilatérale face à l'évolution et à la montée des menaces de dévastation nucléaire, que ce soit par une action délibérée ou autre.

Réagir aux menaces communes

La coopération multilatérale joue également un rôle essentiel pour faire face aux menaces communes lorsque l'action nationale s'avère insuffisante. Les efforts de lutte contre les maladies en sont un exemple instructif. Dans les cas de l'épidémie de SRAS en 2003 et des épidémies d'Ebola en Afrique de l'Ouest ces dernières années, les organisations internationales ont apporté une contribution essentielle pour finalement contenir les épidémies et prévenir des conséquences mondiales potentiellement dévastatrices. L'importance de la coopération internationale est également évidente dans la réussite des efforts de vaccination contre la variole et la polio.

Le rôle crucial de l'OMS et d'autres organisations dans la prévention des pandémies est apparu clairement dans la réponse à la COVID-19. Il est essentiel que les pays soutiennent le travail de l'OMS et lui fournissent le financement nécessaire pour mener à bien ses activités, notamment en appliquant les recommandations du Conseil mondial de suivi de la préparation (GPMB) pour lutter contre la COVID-19. Il est également fondamental que les pays ne discréditent pas ou ne limitent pas le travail de l'OMS en poursuivant d'étroits intérêts nationaux. L'OMS devrait plutôt être à même de travailler au nom du monde entier, en agissant uniquement sur la base des meilleures preuves scientifiques et médicales disponibles.

L'impact de l'épidémie de grippe de 1918 illustre les conséquences possibles en cas d'absence ou de rupture de la coopération internationale. Exacerbée par la malnutrition, l'insalubrité et les vastes mouvements de population provoqués par la Première Guerre mondiale (elle-même résultant d'une rupture catastrophique des relations internationales), la propagation de l'épidémie a probablement aussi été facilitée par l'absence d'institutions internationales efficaces. L'incapacité à contenir la pandémie a finalement entraîné en l'espace d'une année bien plus de décès dans le monde qu'il n'y en a eu sur le champ de bataille durant toute la Première Guerre mondiale. Cela témoigne des conséquences imprévisibles et souvent extrêmes qui peuvent résulter de l'échec de la coopération, ce qui s'est encore manifesté dans les défis auxquels la communauté internationale a été confrontée dans sa réponse à la COVID-19.

Préserver une planète durable

La crise climatique est une menace existentielle pour l'humanité. Le rapport du GIEC de 2018 expose les conséquences dévastatrices d'une augmentation de la température moyenne de plus de 1,5 degré. Pour rester en dessous de ce niveau, une coordination intensive et sans précédent entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile sera indispensable.

Cette menace globale ne peut être résolue qu'au travers d'une coopération internationale, car même les pays qui émettent le plus de carbone seront incapables de stopper leurs émissions globales en agissant unilatéralement. De plus, même s'il est probable que les impacts les plus graves concernent les pays les plus pauvres et ayant historiquement le

moins contribué au changement climatique, les effets seront ressentis par tous. Outre les effets climatiques en eux-mêmes, il faudra compter avec la probabilité que le changement climatique contribue à amplifier l'instabilité, les conflits et les flux de réfugiés et de migrants au cours du siècle à venir.

L'Accord de Paris sur le changement climatique a constitué une avancée importante au niveau des États-nations. Les processus multilatéraux distincts sur la biodiversité et les océans sont également des aspects cruciaux de la réponse mondiale aux menaces environnementales. Les processus multilatéraux peuvent en outre être utiles pour coordonner la réglementation mondiale des développements technologiques conçus pour contribuer à prévenir le changement climatique et à limiter ses impacts, et pour faciliter l'introduction de nouvelles technologies au niveau mondial.

Toutefois, l'une des évolutions les plus notables en matière de lutte contre le changement climatique a été la prolifération croissante des coalitions multilatérales non gouvernementales, notamment au sein des collectivités locales, du secteur privé et de la société civile. Dans un monde de plus en plus interconnecté, où les gouvernements échouent à se mettre d'accord sur une action internationale collective, il est de plus en plus évident que de nombreux citoyens ont la volonté d'agir par eux-mêmes. Non seulement le monde doit progresser plus rapidement vers des émissions nettes à zéro carbone d'ici 2050, mais les pays doivent également prévoir une économie circulaire et la réduction des déchets. Avec ses 17 Objectifs de Développement Durable, l'Agenda 2030 montre la voie, mais il doit être mis en œuvre beaucoup plus sérieusement, et les gouvernements doivent à présent considérer leurs engagements volontaires dans le cadre de l'Accord de Paris comme un minimum essentiel face aux dernières preuves scientifiques.

Renforcer la société civile et les droits humains

Plus largement, la croissance du multilatéralisme non gouvernemental s'est traduite par une augmentation remarquable de l'ampleur et de l'influence des alliances transfrontalières de la société civile au cours des dernières décennies. La promotion des droits humains illustre l'importance de l'impact de ces alliances transfrontalières, conduisant au développement d'un mouvement de défense des droits humains intégrant des organisations de terrain dans toutes les régions du monde. L'essor d'internet a été un facteur important, créant un monde beaucoup plus interconnecté, qui a facilité le développement et la mobilisation des réseaux mondiaux de militants et de citoyens engagés. Cela souligne également l'importance de l'internet en tant que bien commun mondial essentiel, qui doit être protégé par une coordination multilatérale. Le rapport de 2019 du Groupe de haut niveau du Secrétaire général des Nations Unies sur la coopération numérique a formulé des recommandations importantes à cet égard, tout comme le rapport de 2019 sur l'intégrité électorale à l'ère numérique de la Fondation Kofi Annan.

Il ne fait aucun doute que l'architecture multilatérale existante des droits humains a eu un impact normatif important, en contribuant à l'élaboration de principes communs et en demandant des comptes à certains des États qui violent le plus gravement les droits de leurs citoyens. Il convient de souligner que, plus de 70 ans après la Déclaration universelle des droits de l'Homme, ce document conserve un incroyable pouvoir d'inspiration et de mobilisation pour de nombreux citoyens. L'essor des mouvements de la société civile

mondiale reste une piste prometteuse pour renforcer la coopération mondiale à l'avenir. Aujourd'hui, les écoliers, les jeunes, les femmes et 'autres groupes se mobilisent pour exiger des mesures contre le changement climatique. Étant donné le court délai restant pour réduire drastiquement les émissions globales, il est probable que cette mobilisation ira en s'intensifiant.

L'avenir du multilatéralisme

Sur certaines questions importantes, telles que la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable, il est à prévoir que des formes plus décentralisées de coopération internationale s'avèrent efficaces pour mobiliser les citoyens et les sociétés du monde entier à agir. Il est également urgent de renforcer la présence et l'efficacité des organisations multilatérales régionales afin d'atténuer les tensions sécuritaires et sectaires dans des régions telles que le Moyen-Orient. Toutefois, sur de nombreuses questions multilatérales, il demeurera que rien ne pourra se substituer à une collaboration mondiale entre les États-nations, la COVID-19 constituant l'exemple le plus immédiat et le plus convaincant.

Dans ce processus, il n'est pas nécessaire d'édicter trop de règles quant aux formes que devrait prendre le multilatéralisme. Tout mécanisme et toute institution qui ne reflètent pas, dans une certaine mesure, les intérêts des pays les plus puissants comme des plus petits présentent peu de chances de réussir sur le long terme. Pour le système international au sens large, il faudra faire preuve de flexibilité et ne pas considérer que les mécanismes mis au point 75 ans plus tôt, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, devront être conservés intacts, dans leur forme actuelle, à perpétuité. Cela sera particulièrement vrai lorsque les pays s'adapteront au monde post-COVID-19, qui sera probablement confronté à de nouveaux défis nécessitant des réponses multilatérales innovantes, alors même que l'urgence à répondre aux menaces aiguës préexistantes du changement climatique et des conflits nucléaires n'aura pas diminué.

Traiter ces questions efficacement et développer un nouveau consensus sur la coopération multilatérale sera probablement un processus lent, ardu et parfois démoralisant pour les défenseurs du multilatéralisme. Mais l'importance est trop grande et les enjeux sont trop considérables pour que cela puisse attendre. Le multilatéralisme ne peut être efficace qu'avec le consentement des citoyens ordinaires du monde entier et de leurs gouvernements, et ce n'est qu'au travers du multilatéralisme que le monde sera capable de relever les immenses défis auxquels nous serons confrontés au cours du XXI^e siècle.

À propos de The Elders

The Elders est un groupe de dirigeants indépendants qui utilisent leur expérience commune afin d'influencer la paix, la justice et les droits de l'Homme dans le monde. Le groupe a été fondé par Nelson Mandela en 2007.

The Elders est constitué de [Ban Ki-moon \(Vice-président\)](#), [Lakhdar Brahimi](#), [Gro Harlem Brundtland](#), [Hina Jilani](#), [Ricardo Lagos](#), [Graça Machel \(Vice-présidente\)](#), [Mary Robinson \(Présidente\)](#) et [Ernesto Zedillo](#).

[Martti Ahtisaari](#), [Ela Bhatt](#), [Fernando Henrique Cardoso](#), [Jimmy Carter](#) et [Desmond Tutu](#) sont des membres honoraires du groupe The Elders.

[Kofi Annan](#) (1938-2018) était un membre fondateur du groupe The Elders, ainsi que son Président entre 2013 et 2018.
