

# 3. LES OUTILS DU MULTILATÉRALISME ET DE LA GOUVERNANCE

Le terme de la Seconde Guerre mondiale a ravivé l'espoir d'une sécurité collective\* assurée par des institutions internationales. Le Conseil de sécurité, sorte de directoire des grandes puissances, devait donner à l'institution l'efficacité qui avait manqué à la SDN. L'ONU différait aussi de cette dernière par son ambition : elle avait l'objectif d'étoffer toutes les formes de coopération entre États et de favoriser le développement en s'adossant sur un multilatéralisme\* actif. Or depuis 1945, le nombre d'États a quadruplé, rendant plus complexe la recherche de consensus dans les traités internationaux. Même si la

guerre froide est terminée, les tensions et rapports de force internationaux altèrent le fonctionnement de l'ONU. L'incapacité de l'institution à se réformer, c'est-à-dire à faire une place plus grande au sein du Conseil de sécurité aux puissances émergentes du Sud et/ou à donner plus de poids à l'Assemblée générale, pourrait entraver sa légitimité et son efficacité. Le nouvel ordre géopolitique mondial doit se traduire par une gouvernance renouvelée, dès lors que, face au nombre croissant de défis globaux, la communauté internationale n'a d'autre choix que le multilatéralisme.

## 1. GOUVERNANCE MONDIALE : LA PLANÈTE ONUSIENNE

► **Organisation des Nations unies (ONU)** : créée en juin 1945 par la charte de San Francisco, préparée pendant la guerre (conférence de Dumbarton Oaks), et validée par les Grands réunis à Yalta, le projet est porté par les États-Unis qui accueillent le siège des Nations unies à New York. Forte de 50 pays membres à l'origine - 193 aujourd'hui -, l'ONU est l'organisation multilatérale par excellence. Elle a pour finalité la paix internationale, la coopération entre les États et la promotion des droits de l'homme (Déclaration universelle des droits de l'homme votée à Paris en 1948).

► **Assemblée générale de l'ONU** : lieu de discussion, tribune officielle, cette assemblée, qui réunit tous les États membres, vote des recommandations, qui comme leur nom l'indique ne

sont pas toujours suivies d'effet. Les pays du Sud y sont largement majoritaires.

► **Conseil de sécurité de l'ONU** : organe décisionnel le plus important, sorte de directoire des grandes puissances, il doit permettre à l'ONU d'être un organe de décision et non seulement de discussion. Composé de 5 membres permanents - on parle du **P5** - (États-Unis, URSS puis Russie, Chine - la République populaire de Chine succédant à Taïwan en 1971 -, France, Royaume-Uni) et de 10 membres élus pour deux ans par l'Assemblée générale. Le Conseil de sécurité vote des résolutions (mais chaque membre permanent dispose d'un droit de veto) : il exprime la volonté de la communauté internationale et peut déclencher des actions concrètes : envoi de casques bleus, sanctions économiques, voire mandat pour une intervention militaire.

## L'ONU, entre désengagement américain et entrisme chinois ?

Le désengagement américain de l'ONU fut marqué sous Donald Trump qui a toujours manifesté une claire défiance envers le multilatéralisme et un goût prononcé pour le bilatéralisme permettant aux États-Unis d'user d'un rapport de force en leur faveur. Concrètement, cela s'est traduit par une série de décisions parfois spectaculaires : retrait de l'UNESCO, du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, de l'OMS (en 2021), de l'accord de Paris\* (effectif en 2019), diminution de la contribution des États-Unis aux opérations de maintien de la paix, suspension de leur financement à l'Agence des Nations unies pour le Planning familial, etc. Dans le même temps, la Chine cherchait au contraire à placer ses hommes et à obtenir des responsabilités. Second contributeur au budget, elle participe de manière croissante aux opérations de maintien de la paix (dont elle finance 15 % du budget) et utilise sa capacité de financement pour augmenter son influence ; des Chinois sont à la tête de la FAO, de l'Union internationale des communications, ou encore de l'Agence onusienne de l'aviation civile (OACI)... Leur influence est forte à l'OMS dont le directeur, ancien ministre éthiopien, fut soupçonné par les Américains de collusion avec la Chine. « À l'ONU, la Chine a réussi là où les Soviétiques avaient toujours échoué : occuper une position dominante » affirme le sinologue Jean-Pierre Cabestan. Le multilatéralisme version chinoise reste, *in fine*, un engagement qui doit servir les intérêts vitaux\* de la Chine et ne pas entraver son influence. Il ne s'accompagne d'aucune concession à leur souveraineté.

► **Galaxie onusienne** : l'un des grands mérites de l'ONU est d'avoir permis le développement de coopérations internationales dans de multiples domaines. On peut distinguer les structures, fonds et programmes, directement rattachés à l'ONU comme le PAM (Programme alimentaire mondial, prix Nobel de la paix 2020), l'UNICEF pour l'enfance ou le HCR pour les réfugiés... d'institutions spécialisées qui sont autonomes mais liées au Conseil économique et social de l'ONU comme la FAO (Organisation pour l'agriculture et l'alimentation), l'OMS (Organisation mondiale de la santé), l'UNESCO (organisation des Nations unies pour l'éducation et la culture), le FML... C'est par le biais de ces structures que l'ONU œuvre pour le développement économique et

social et pour la protection des biens publics mondiaux\*. Peu à peu, ces institutions constituent une toile dense permettant de multiples coopérations. L'un des grands mérites de cette galaxie onusienne, facilement décriée, est de superviser des négociations multilatérales aboutissant, avec le temps, à des traités. Elle s'appuie sur des groupes d'experts (comme le GIEC bien connu pour le climat) et propose une démarche normative qui a fait ses preuves même si elle n'est pas toujours suivie par l'ensemble de la communauté internationale.

► La **gouvernance** correspond à la régulation efficace et collective des problèmes universels et à la gestion des biens publics mondiaux. La gouvernance désigne donc la régulation



de la mondialisation dans ses enjeux économiques et environnementaux. Par opposition à un ordre spontané libéral, elle induit une coordination entre les acteurs de la mondialisation.

Le terme était surtout utilisé dans le monde de l'entreprise et s'est étendu à la sphère publique et aux relations internationales depuis une trentaine d'années.

## 2. MINILATÉRALISME\* : UNE DIPLOMATIE DE CONCERT

► **G7 et G8** : au départ, il s'agissait d'une coopération économique entre les grands pays industrialisés : le président Valéry Giscard d'Estaing prit l'initiative de réunir les chefs d'États de 6 pays (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, France, Italie, Japon) pour la première fois en 1975. Ce groupe rejoint par le Canada en 1976 devient le G7 dans un contexte de difficulté économique et d'instabilité du SMI. En 1998, le G7 devient G8 avec l'entrée de la Russie. Les sommets annuels ne se limitent pas à l'économie mais abordent peu à peu les questions géopolitiques. Le G8 prête le flanc à la critique : il apparaît comme un club de pays riches, incarnant le Nord dominant, d'où les fréquentes protestations altermondialistes (Gênes 2001). Peu à peu le G7/G8 apparaît comme une structure du passé tandis que l'exclusion de la Russie en 2014 après l'agression contre l'Ukraine et les positions unilatérales de Donald Trump en limitent l'impact. Alors que les États-Unis présidaient le G7 en 2020, le mépris de leur président pour le multilatéralisme a réduit ce cercle au silence en ces temps de pandémie et de crise mondiale.

► **G20** : groupe économique de 19 pays plus l'Union européenne qui tend à remplacer le G7/G8 comme instance de coordination essentiellement économique. Dès 1999, se mit en place une coopération financière entre les ministres de l'Économie du G7 et les autres grandes puissances : Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Chine, Corée du Sud, Inde, Indonésie, Mexique, Russie, Turquie ainsi que l'Union européenne. Le G20 devient incontournable lors de la récession de 2008 et se transforme, depuis le sommet de Washington la même année, en instance de coordination réunissant annuellement les chefs d'État ou de gouvernement.

Cette instance s'élargit très souvent à d'autres pays invités, tant sa composition initiale est arbitraire et délaisse le continent africain. Son influence reste de toute manière limitée par le rôle que ses membres acceptent de lui conférer.

► **G77** : groupe de 77 pays en voie de développement né en 1964, parallèlement à la création de la CNUCED\*, et qui représente les intérêts du Sud à l'ONU. Le groupe compte aujourd'hui 130 pays environ, mais a conservé son nom d'origine.

► **BRICS** : le sigle BRIC désigne, sous la plume en 2001 d'un économiste de la banque Goldman Sachs, Jim O'Neill, les pays émergents prometteurs porteurs d'un fort potentiel de croissance. Brésil, Russie, Inde, Chine pèsent par leur poids démographique, par leur forte croissance au début de ce siècle et par leurs prétentions à jouer un rôle mondial. L'acronyme qui s'impose rapidement rassemble en réalité trois PVD et une ancienne puissance industrielle en renaissance, la Russie. Sans doute est-ce pour faciliter le retour de la Russie sur la scène géopolitique mondiale que cette dernière propose de transformer ce qui n'était qu'un regroupement théorique en un sommet annuel, contrepoids au G7/G8 très occidental. Le premier sommet se tient à Ekaterinbourg en 2009. Ce groupe s'est élargi à l'Afrique du Sud en 2011 (South Africa, d'où l'acronyme BRICS) incarnant ainsi un peu plus l'union des Suds. Le déséquilibre entre ses membres et l'omnipotence de la Chine reste un frein à son efficacité.

► **Trilatérale** : système d'organisation à trois entités, que ce soit dans les domaines politique, militaire, économique. On parle de quadrilatérale pour quatre parties (cf. le Quad\*)

### 3. QUELQUES ASSOCIATIONS POLITIQUES ET FORUMS RÉGIONAUX

► La **Ligue arabe** est née en 1945, créée par les 7 États arabes alors indépendants (dont Égypte et Arabie Saoudite). Elle s'étend au fur et à mesure des indépendances de pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (les Comores également depuis 1993) et intègre à part entière la Palestine représentée par l'OLP. La Ligue arabe exprime l'identité culturelle commune de ces 22 pays, elle permet entre eux un dialogue et des formes de coopération économique. D'un point de vue politique, si elle a symbolisé l'aspiration au panarabisme\*, elle ne l'a guère concrétisé. Elle a été traversée par des crises (notamment lorsque l'Égypte fut exclue 10 ans pour avoir signé la paix avec Israël) et les divisions au sein du monde arabe se sont renforcées (guerre du Golfe, islamisme, guerre civile syrienne).

► **Organisation de coopération de Shanghai (OCS)** : organisation régionale créée en 2001 entre la Russie, la Chine, et quatre Républiques d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan et Tadjikistan). Dotée d'un secrétariat permanent à Beijing (Pékin), l'OCS développe des coopérations politiques (contre le terrorisme), économiques (énergie, commerce) et même militaires (exercices militaires rassemblant plusieurs États). L'organisation poursuit des fins d'abord sécuritaires, pour assurer la paix et la stabilité de l'Asie centrale, tout en la soustrayant à l'influence américaine. À ces 6 membres initiaux se sont ajoutés l'Inde et le Pakistan en 2017, ce qui oriente l'OCS vers des coopérations économiques plus que politiques.

► **Communauté des États indépendants (CEI)** : l'éclatement de l'URSS en 1991 donna lieu à la création de la CEI la même année. La Russie ambitionna très vite de garder des liens étroits avec son « étranger proche », soit les autres ex-Républiques de l'URSS. Même

si les pays Baltes n'ont jamais adhéré à la CEI, la Russie espérait ainsi garder des liens étroits avec les autres anciennes républiques. La structure n'a cependant jamais véritablement fonctionné, du fait des désaccords entre membres et des volontés d'indépendance des jeunes États. Il existe cependant une zone de libre-échange au sein de la CEI depuis 2012. La Russie a mis en place en 2002 un traité militaire, l'OTSC\*, et a proposé la création d'une **Union économique eurasiatique (UEE)** (2015) qui rassemble désormais Russie, Biélorussie, Kazakhstan, Arménie et Kirghizistan. Cette union forme un marché commun de 185 millions d'habitants et, après des débuts laborieux, connaît de récentes avancées comme l'adoption d'un code douanier commun ou la libre circulation des travailleurs. L'approfondissement de l'intégration se poursuit grâce à la Commission économique eurasiatique, organe supranational permanent qui siège à Moscou, enfin l'UEE négocie et signe des accords de libre-échange avec des partenaires étrangers (Iran, Vietnam) et surtout multiplie les coopérations économiques avec la Chine dans le cadre des routes de la soie\*.

► **L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)** réunit 57 États d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Asie centrale, ce qui en fait le plus grand forum de sécurité au monde. L'OSCE est issue de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe qui a abouti à l'acte d'Helsinki en 1975 posant le principe de coopération et de règlement pacifique des différends. La charte de Paris de 1990 dans un contexte post-guerre froide précise ses objectifs : État de droit, démocratie, protection des minorités, respect des droits de l'homme, missions de prévention de crise et de gestion des conflits (actuellement en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, en Moldavie, en Ukraine...). Son secrétariat est à Vienne.

► **Union**  
la déco  
post-col  
**tion de**

premier  
frontière  
conflits  
facultés  
titution  
fondir l'  
africain  
siège es  
elle est  
l'image  
ropéenn  
les acti  
gérance  
en cas de  
(opérati  
tend agit  
stabilité  
coup d'É  
présidée  
l'un des  
le Maroc  
- s'ajout  
mocrati  
s'est dot  
qui vise  
ment du  
une puis  
responde  
l'OUA, p

► **L'Assoc**  
**Est (AS**  
contexte  
des États  
Malaisie,  
La fin des  
de l'Assoc  
nomiques  
d'autres i  
devenue  
dialogue  
et la Cor



► **Union africaine (UA)** : dans le contexte de la décolonisation encore en cours, les États post-coloniaux créèrent en 1963 l'**Organisation des États africains (OUA)** dont l'un des premiers engagements fut l'acceptation des frontières nées de la décolonisation. Mais les conflits, l'impact de la guerre froide, les difficultés des années 1990, paralysèrent l'institution. En 2001, les pays décident d'approfondir l'intégration avec la création de l'Union africaine. Cette nouvelle organisation, dont le siège est à Addis-Abeba, est plus ambitieuse ; elle est dotée d'une Commission africaine (à l'image de l'institution de la Commission européenne) qui initie les projets et coordonne les actions. L'Union africaine a le droit d'ingérence dans les affaires des États membres en cas de conflit et peut mobiliser des troupes (opération AMIS au Darfour en 2007) ; elle entend agir pour la paix, mais également pour la stabilité politique (exclusion possible en cas de coup d'État) et pour le développement. Elle est présidée à tour de rôle par un chef d'État de l'un des 55 membres (aux 54 États africains - le Maroc a réintégré l'Union africaine en 2017 - s'ajoute la République arabe sahraouie démocratique reconnue par l'UA). En 2013, l'UA s'est dotée d'un plan directeur, l'Agenda 2063 qui vise à atteindre un objectif de développement durable, inclusif et à faire de l'Afrique une puissance mondiale pour cette date correspondant au centenaire de la création de l'OUA, précurseur de l'UA.

► **L'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN\*)** a été créée en 1967 dans le contexte de la guerre froide. Elle rassemblait des États proches des États-Unis (Singapour, Malaisie, Indonésie, Philippines, Thaïlande). La fin des années 1990 vit une transformation de l'Association qui se fixa des objectifs économiques (voir partie 4). Enfin, en l'absence d'autres instances de dialogue, l'ASEAN est devenue un forum politique permettant un dialogue régional avec la Chine, le Japon et la Corée du Sud à partir de 1997 (ce que

l'on appelle l'**ASEAN +3**). Enfin l'ASEAN a, de manière bilatérale, signé des accords de libre-échange avec chacun de ces trois pays. Seul Taïwan est hors-jeu, la Chine refusant qu'elle soit considérée comme un État. L'ASEAN est devenu également l'interlocuteur d'une coopération avec des acteurs extérieurs à la zone, soit par le biais des **sommets de l'Asie de l'Est** (vaste forum ouvert à des pays comme l'Inde, l'Australie, la Russie, voire les États-Unis), soit via l'**Asie Europe Meeting (ASEM)** qui réunit les pays de l'ASEAN et de l'Union européenne dans des sommets bi-annuels. Ainsi en l'absence d'organisation à vocation continentale, l'ASEAN qui ne réunit que des émergents et certains PMA a réussi à être incontournable en Asie-Pacifique pour les questions de sécurité.

► **L'APEC - Coopération économique pour l'Asie-Pacifique** (APEC pour Asia-Pacific Economic Cooperation) est un forum économique intergouvernemental visant à faciliter la croissance économique, la coopération, les échanges et l'investissement dans la région Asie-Pacifique. Créé en 1989, il permet aux États-Unis de rester très présent dans une zone en pleine croissance ; il fixe des objectifs économiques mais devient surtout un forum à défaut de voir les projets de ZLE\* se concrétiser. La guerre commerciale sino-américaine a paralysé le sommet de 2018, celui de 2019 a été annulé par le Chili, celui de 2020 du fait de la pandémie. C'est dire que le soutien de ses membres lui fait défaut.

► **Organisation des États américains (OEA)** : créée en 1948, cette association dont le siège est à Washington est la plupart du temps dominée par les États-Unis. Elle se fixe, à l'époque de la guerre froide, l'objectif de lutter contre la pénétration du communisme à l'intérieur du continent. Cuba a été exclue de l'organisation en 1962, cette exclusion a été levée en 2009 mais Cuba a préféré rester en dehors.

## 4. UN BASCULEMENT DU MONDE : MONDE MULTIPOLAIRE OU APOLAIRE ?

► L'expression **basculement du monde** a été employé par Michel Beaud, *Le basculement du monde*, dès 1991. Elle désigne le moment de l'histoire du monde où s'achève la domination de l'Occident au profit globalement de la montée en puissance de l'Asie. Le géographe Christian Grataloup a bien décrit le phénomène dans *Géohistoire de la mondialisation* (2007). Ce basculement consiste en la fermeture d'une parenthèse ouverte avec les Grandes découvertes au XVI<sup>e</sup> siècle et pendant laquelle l'Europe, qui comptait jusqu'à ¼ de la population mondiale au début du XX<sup>e</sup> siècle, domina le monde. La montée en puissance de la Chine signifie la fin du monopole occidental de la puissance qui avait prévalu pendant trois siècles.

► Ce basculement du monde ouvre la voie à une **désoccidentalisation du monde**, expression qui signifie également la contestation des valeurs portées par l'Occident et pensées comme universelles. Hubert Testard (*Pandémie, le basculement du monde*, 2021) estime que la pandémie accélère les recompositions du monde : inégalités accentuées, fuite en avant du financement par la dette, digitalisation accentuée de l'économie, commerce mondial et DIPP\* perturbés, choc climatique plus prégnant, rattrapage asiatique accéléré. Aujourd'hui, la Chine et la Russie sont les deux acteurs majeurs de cette désoccidentalisation du monde. Elles contestent l'universalité des valeurs occidentales (démocratie, droits de l'homme), la place jugée trop importante des Occidentaux dans les grandes institutions internationales et leur prétention à dominer l'ordre géopolitique mondial. Les deux puissances cherchent à affaiblir leur rôle dans leurs zones d'influence traditionnelles (cf. leurs menées en Afrique) et critiquent régulièrement

l'action de l'OTAN\*. Si le soutien chinois à la Russie dans sa guerre en Ukraine est mesuré, la Chine n'en fait pas moins porter la responsabilité aux Occidentaux.

► **Monde unipolaire** : système international dominé par un centre trop fort pour être contrebalancé par un autre. L'expression s'applique au temps de l'hyperpuissance\* américaine, du déclin bientôt irrémédiable de l'URSS en 1989-1991 à l'échec consommé de l'intervention américaine en Irak au milieu des années 2000 et qui scelle l'impuissance de la puissance\*.

► **Monde multipolaire** : système international où les rapports de puissance sont régis par plusieurs centres non hiérarchisés et qui s'équilibrent plus ou moins. Les États les plus puissants se constituent ainsi des zones d'influence régionales. À distinguer d'un **monde polycentrique**, expression de Michel Foucher, qui désigne un système organisé autour de centres d'influence très inégale et qui n'est donc pas équilibré. Le monde a-t-il jamais été vraiment multipolaire ? La question mérite d'être posée tant l'affaiblissement du leadership\* américain à partir du milieu des années 2000 n'a pas effacé pour autant leur prééminence dans de multiples domaines.

► **Monde apolaire** : expression désignant un système international marqué par l'absence d'organisation, de centre dominant. Bertrand Badie dans *La diplomatie de la connivence. Les dérives oligarchiques du système mondial* (2011) défend l'existence d'un système apolaire qui semble s'installer précocement au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle sous l'effet d'une fragmentation du monde et d'une dissémination de la puissance.

Source : Ann BATTISTONI  
Tout comprendre à la géopolitique, 2022