

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

PUISSANCE ET IMPUISSANCE

PAR

EMMANUEL DECAUX (*)

Les organisations internationales restent le cadre naturel de la diplomatie multilatérale, même si 70 ans après la création du système de l'après-guerre, les défauts de l'âge s'accusent. Le déclin de l'UNESCO est d'autant plus éclatant qu'elle est l'héritière directe de l'Institut international de coopération intellectuelle, mis en place en 1925 dans le cadre de la Société des Nations, où voisinaient Henri Bergson et Paul Valéry, Marie Curie et Albert Einstein... (1) Gonzague de Reynold, qui fut le témoin de ces « Coopérateurs » a conservé les volutes esquissées par Paul Valéry :

« L'ennui fume ou sourit. L'Europe songe ou bâille.

Quant à l'Esprit, il fait un feu de paille

Idéal de l'amas de ces rapports tapés.

L'Ame s'offre des bains de champagnes frappés

Et le Corps fait à l'Ame écho... O paire

D'amis, cependant que le total COOPÈRE » (2).

Les débuts de l'UNESCO ont eux aussi été illustrés par de grands noms, comme Jacques Maritain ou Claude Lévi-Strauss, mais très vite l'organisation a cessé d'être une internationale des savants pour devenir une succursale de bureaucrates. Henri Laugier, devenu membre du Conseil exécutif en 1952 – après sa démission des Nations Unies en plein maccarthysme – a décrit avec colère la trahison intellectuelle qu'a constituée l'exclusion des personnalités culturelles des enceintes politiques de l'UNESCO (3). L'âge d'or de René Maheu, pendant trois mandats (1961-1974), avec le sauvetage d'Abou Simbel et de Venise, ou encore de Jeanne Hersch, en charge des droits de l'homme, ne rend que plus cruelle l'éclipse actuelle. Les crises s'emboîtent comme autant de poupées russes. Une crise de *leadership* d'abord, que traduit l'élection des derniers directeurs généraux (4). Une crise financière récurrente, au fil des aller et retour des

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (France).

(1) Jean-Jacques MAYOUX (dir.), *L'Institut international de coopération intellectuelle, 1925-1946*, IICE, Paris, 1946.

(2) Gonzague DE REYNOLD, *Mes mémoires*, t. III, Editions générales de Genève, 1963, p. 406.

(3) Chantal MORELLE, *Henri Laugier, un esprit sans frontières*, LGDJ/Bruylant, 1998.

(4) Cf. Christine ALLAN / Yvonne DONNERS, « Quel directeur général pour l'UNESCO ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XI, 2010.

Etats-Unis, le dernier départ étant suscité par l'admission de la Palestine comme Etat membre... Et, surtout, une crise intellectuelle, faute de projet collectif. Il y avait certes une part de facilité dans la manière dont Federico Mayor disait que l'UNESCO étant « *l'organisation de l'intelligence* », mais tout ce qui était nouveau la concernait : l'UNESCO avait su jouer un rôle de pionnier en matière de bio-éthique, au carrefour des sciences et des droits de l'homme. Malheureusement, le discrédit né de l'échec du NOMIC (5) semble avoir définitivement écarté l'UNESCO des dossiers relatifs aux nouveaux médias et à la gouvernance d'Internet.

Cette crise trouve son écho en miroir au niveau franco-français, avec la remise en cause de la Commission française pour l'UNESCO, dont Bernard Kouchner avait coupé les ailes, avant que Laurent Fabius lui torde le cou, comme le montre un article fort informé d'Hélène De Pooter. Les commissions nationales étaient nées dès 1922, sur une suggestion de Marie Curie de « *s'adresser aux organismes non gouvernementaux attachés directement à la vie scientifique et universitaire des pays en question* » (6). L'Acte constitutif de 1945 avait consacré ce principe à l'article VIII en visant à « *associer aux travaux de l'Organisation les principaux groupes nationaux qui s'intéressent aux problèmes d'éducation, de recherche scientifique et de culture, de préférence en constituant une commission nationale où seront représentés le gouvernement et ces différents groupes* ».

Ce faisant, le modèle de l'UNESCO avait des émules avec la structuration des institutions nationales des droits de l'homme, sur la base des « Principes directeurs de Paris », qui, adoptés en 1991 au Centre Kléber et entérinés par l'Assemblée générale des Nations Unies, garantissaient l'indépendance et le pluralisme des « institutions nationales » de type consultatif. Dans le même temps, la loi française sur la transparence de la vie publique, impose des règles très strictes aux membres des autorités administratives indépendantes pour prévenir tout conflit d'intérêt. Il peut dès lors sembler doublement paradoxal de voir ainsi la Commission nationale pour l'UNESCO devenir une simple association de la loi de 1901, un faux-nez de l'administration, elle qui avait été un petit parlement intellectuel. Une thèse récente sur le concept de puissance voyait dans le siège des organisations internationales une marque de puissance pour l'Etat hôte, c'est parfois aussi un signe d'impuissance.

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) représente une tout autre forme de gouvernance. D'abord parce que l'OSCE n'a d'organisation que le nom, constituant une forme originale de « *soft organisation* », comme l'avait défini Luigi Condorelli (7). A défaut de statut et de structure, l'OSCE a des principes et des missions, des institutions décentralisées et un *leadership* qui se traduit par le rôle central de la

(5) Serge SUR, « Vers un Nouvel Ordre Mondial de l'Information et de la Communication », *Annuaire français de droit international*, 1981.

(6) Jean-Jacques MAYOUX (dir.), *op. cit.*, p. 538.

(7) Emmanuel DECAUX / Serge SUR (dir.), *L'OSCE, Trente ans après l'Acte final d'Helksinki*, Pedone, 2008.

présidence en exercice. Un ministre français envoyant un secrétaire d'Etat à une réunion annuelle lui avait dit que « l'OSCE ne ser[va]it à rien ». La présidence en exercice ukrainienne s'était achevée sans éclat par un conseil ministériel organisé à Kiev en décembre 2013, permettant à certains ministres présents de s'aventurer place Maïdan. La présidence en exercice suisse s'est inscrite dans un paroxysme de crise, Didier Burkhalter utilisant tous les moyens de bons offices sans arriver à obtenir une percée diplomatique, lors du conseil ministériel de Bâle en décembre 2014, comme le montre bien Arnaud de Nanteuil avec son expérience directe du fonctionnement de l'OSCE.

Même si les premiers pas de la présidence en exercice serbe de 2015 ont été salués comme un « sans faute », avec un début de désescalade, le scepticisme demeure sur les prochaines échéances, notamment l'anniversaire « Helsinki+40 » prévu à l'été 2015. Un groupe indépendant de « Sages » – dans lequel figure Jean-Marie Guéhenno – a été mis en place pour fixer des perspectives d'avenir à une organisation née comme un pont entre l'Est et l'Ouest, désormais paralysée par la multiplication des « conflits gelés ». Tout au cours de l'année 2014, les efforts de médiation de la diplomatie suisse ont été supplantés par des initiatives *ad hoc*, de l'intervention à géométrie variable des ministres du « Triangle de Weimar », jusqu'au « format Normandie », après les rencontres en marge du 70^e anniversaire du Débarquement, le 6 juin 2014. De manière non moins paradoxale, le Belarus a offert ses bons offices, sortant Minsk de l'ostracisme où il était plongé. Les pays de « l'étranger proche » ont-il est vrai un intérêt évident à voir stabiliser la région sur la base des principes de l'Acte final d'Helsinki (8) ?

Face au pouvoir brut des Etats, que peuvent les organisations internationales, sinon tisser des toiles d'araignée juridique, tandis que « l'Europe songe ou bâille » ? On ne le sait que trop, cet ennui est trompeur. L'Europe du droit en gestation aurait-elle plus de force ? Une diplomatie judiciaire s'esquisse, au-delà des savants congrès, avec une mise en réseau de plus en plus étroite des juridictions européennes. C'est Jean-Paul Costa qui, en tant que Président de la Cour européenne des droits de l'homme, a inauguré la formule, sinon la fonction, en multipliant les contacts avec les Etats membres, notamment leurs juridictions suprêmes, pour sortir la Convention de l'impasse née du refus de la Douma de ratifier le Protocole n° 14. Le Conseil d'Etat, tournant le dos au nationalisme juridique d'antan, a trouvé toute sa stature européenne avec son Vice-Président, Jean-Marc Sauvé, prolongeant le « dialogue des juges » cher au président Bruno Genevois, en mettant l'accent sur le principe de subsidiarité, désormais consacré par le préambule du Protocole n° 15. On peut se demander si ce principe de « confiance mutuelle » n'a pas été brutalement remis en cause

(8) Nicolas BADALASSI, *En finir avec la Guerre froide. La France, l'Europe et le Processus d'Helsinki, 1965-1975*, Presses universitaires de Rennes, 2014.

par l'avis négatif rendu en décembre 2014 par la Cour de justice de l'Union européenne au sujet du projet d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Le blocage n'est pas venu de Moscou, sous le coup des sanctions européennes, mais de Luxembourg, au nom de l'autonomie du droit européen.

Il faut être deux pour passer du dialogue à la coexistence et à la coopération ; selon le triptyque gaullien, cela vaut pour les Cours comme pour les États, sans parler des organisations internationales, molles ou dures. On est encore loin de l'art diplomatique de Paul Valéry:

*« Et le Corps fait à l'Ame écho... O paire
D'amis, cependant que le total COOPÈRE ».*