

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

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

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

CHANGEMENT DE CLIMAT

PAR

EMMANUEL DECAUX (*)

L'année 2016 aura sans doute été l'année zéro de la gouvernance internationale, toutes les institutions multilatérales étant ébranlées, y compris les plus solides, comme l'Alliance atlantique et l'Union européenne, non plus seulement par des puissances émergentes et des pouvoirs autoritaires, très actifs sur tous les points chauds de la planète, de la Méditerranée à la mer de Chine, mais également par les vieilles démocraties, garants traditionnels de l'ordre international de l'après-guerre, comme le Royaume-Uni et les Etats-Unis. La remise en cause des alliances militaires, à commencer par la garantie collective de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), ou des accords bilatéraux conclus par les Etats-Unis en Asie, ne peut être qu'un signal inquiétant, rappelant les prémices de la guerre de Corée, en 1950.

L'Union européenne, après avoir tenté de présenter comme un « modèle d'une nouvelle génération », l'Accord économique et commercial global (CETA) conclu avec le Canada mais aussitôt révisé pour des raisons aussi bien techniques que politiques, s'est trouvée dans une impasse lors des difficiles négociations pour un Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TAFTA) avec les Etats-Unis, désormais contestées des deux côtés de l'Atlantique. Le candidat républicain avait également annoncé qu'il remettrait en cause l'ALENA, l'Accord de libre-échange nord-américain, entré en vigueur il y a plus de vingt ans, entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique. Dans le même temps, on doit se demander au nom de qui l'Union européenne peut aujourd'hui s'engager et quelle place le Royaume-Uni retrouvera au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en attendant de négocier lui-même de nouveaux accords commerciaux avec le Grand Large et l'Europe. Au moment même où les anciennes puissances libérales détricotent le cadre commercial qui devait permettre de résister au *dumping* social des pays émergents, d'autres sphères de prospérité s'esquissent en Asie, consacrant – sans les Etats-Unis – le « basculement » préconisé par le président Obama.

(*) Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

Dans le sillage de l'élection du président Donald Trump réapparaît la vieille Némésis des Nations Unies, l'ambassadeur John Bolton, qui avait pris en otage, avec une avalanche d'amendements à prendre ou à laisser, la Déclaration des Nations Unies de 2005 et saboté dès le départ la notion de « Responsabilité de protéger », malgré tous les efforts entrepris depuis lors, notamment face à la tragédie syrienne, mais également devant la crise ouverte au Burundi. Il y a sans doute eu une erreur d'appréciation dans la campagne militaire menée par David Cameron et Nicolas Sarkozy en Libye, à la limite du mandat donné en 2011 par le Conseil de sécurité, mais cela n'excuse en rien le cynisme du blocage du Conseil, par le double veto de la Russie et de la Chine, face à la crise syrienne – alors qu'une action rapide aurait pu éviter un cycle sans fin de violence –, déstabilisant la région tout entière.

Dans ce contexte d'impuissance et d'acrimonie, où un point de non-retour risquait d'être atteint pour l'Organisation mondiale, des signes timides de déblocage politique sont apparus trop tardivement, à défaut d'une solution diplomatique à la guerre en Syrie, même si le veto russe n'est plus assuré du soutien systématique de la Chine ou d'une perspective de paix sur la base de « deux Etats » dans le conflit israélo-palestinien, à la suite de la levée du veto américain renonçant à son alignement inconditionnel sur Israël, après huit années de patience de la part du secrétaire d'Etat John Kerry, avec la résolution 2334 du 2 décembre 2016. La « rationalisation » de l'usage du droit de veto, préconisée par la diplomatie française avec le soutien du Mexique, ne commence-t-elle pas à se traduire dans les faits avant d'être inscrite dans des règles de bonne conduite ?

Cependant, le signe le plus paradoxal de ce déblocage est sans doute l'élection du nouveau Secrétaire général des Nations Unies, Antonio Guterres, là où on aurait pu imaginer une succession sans fin de vetos et d'oukases. Le choix de l'ancien Premier ministre portugais, qui plus est issu d'un pays membre de l'OTAN, alors qu'on attendait une femme venue du groupe composite de l'Europe orientale, a déjoué bien des pronostics, comme le montre très bien Thérèse Gastaut dans une étude nuancée et nourrie de sa connaissance intime du système.

On se gardera d'épiloguer sur la priorité donnée à l'élection d'une femme à la tête des Nations Unies, avec une campagne internationale particulièrement active pour en faire le seul critère de choix. A défaut d'évoquer des « *qualités féminines* » au moment où l'identité de genre est mise en avant par les Nations Unies, c'est sans doute la revendication d'une égalité réelle encore longue à conquérir qui était en cause. Néanmoins, cette consécration est dans le droit fil de l'article 7 du Pacte de la Société des Nations, qui affirmait déjà que « *toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes* ».

S'il y a un plafond de verre, confirmé par les dernières nominations faites par Ban Ki-moon aux plus hauts postes, ce n'est pas par des mesures

de d'« *affirmative action* » que les préjugés seront remis en cause, comme l'a bien montré Christine Lagarde, évoquant elle-même un « *casting* » lors de son procès devant la Cour de justice de la République. On peut noter que la nomination de Mme Ogata comme Haut Commissaire aux réfugiés, avait constitué une première en 1990, avant l'arrivée de Mary Robinson au Haut-Commissariat des droits de l'homme en 1997 et de Gro Bruntland à la tête de l'Organisation mondiale de la santé en 1998. Le profil de ces postes rappelle de manière subliminale la notion de « *care* », conformément à une répartition des fonctions qui prolongerait de manière symbolique la domination masculine. Toutefois, la carrière de M. Guterres est, elle aussi, marquée par un passage de 10 ans à la tête du Haut Commissariat aux réfugiés (HCR). Cette qualité rare d'humanité, alliée à l'habileté politique, au grand professionnalisme et au sens de communication, est sans doute la marque du nouveau Secrétaire général qui, dès son premier message public pour incarner sa fonction, a tenu s'exprimer « *du fond du cœur* », en anglais, en espagnol et en français.

Dans le même temps, les Nations Unies ont déroulé leur rituel immuable à l'égard du Secrétaire général sortant, sans beaucoup doser les compliments. La pratique du Conseil de sécurité privilégie la sobriété, avec une formulation standardisée de la résolution 1091 adoptée pour la première fois en 1996, à la suite de l'éviction de Boutros Boutros-Ghali. Curieusement, les mêmes termes sont repris en 2006, avec la résolution 1733 en hommage à Kofi Annan et en 2016, avec la résolution 2324 en hommage à Ban Ki-moon, comme si le Conseil de sécurité ne faisait aucune différence entre ces trois bilans. Les seules nuances intervenues en vingt ans sont l'ajout de l'adjectif « *environnemental* » lorsque la résolution évoque « *les efforts exceptionnels qu'il a déployés pour régler les problèmes internationaux dans les domaines économique, social, environnemental et culturel* » et l'insertion de l'adjectif « *universel* » dans la référence « *à l'action menée pour répondre aux besoins humanitaires ainsi que pour promouvoir et encourager le respect universel des droits de l'homme et des libertés fondamentales* », selon les termes de la Charte.

L'hommage rendu par l'Assemblée générale est beaucoup plus long, avec la résolution A/71/131, adoptée sans vote le 1^{er} décembre 2016 et une enthousiaste *standing ovation*, qui contrastait cruellement avec un bilan en demi-teinte. Le service d'information des Nations Unies s'est surpassé, en écrivant dans le même souffle : « *c'est un Secrétaire général visiblement très ému par une très longue ovation debout pour sa 'contribution exceptionnelle' aux travaux de l'ONU qui a passé le relais à son successeur. M. Antonio Guterres a sonné l'heure pour l'ONU 'de reconnaître ses lacunes et de changer ses méthodes de travail', appelant à une Organisation 'agile, efficace et privilégiant le résultat plutôt que la procédure, l'être humain plutôt que la bureaucratie'* ».

Le Secrétaire sortant a prolongé sa tournée des adieux autour du monde, venant à deux occasions à Paris, l'une pour être fait docteur *honoris causa* de la Sorbonne, l'autre pour recevoir la dignité de grand officier de la

Légion d'honneur à l'Élysée, où le président Hollande a fait l'éloge du multilatéralisme, évoquant leur succès commun lors de la COP21. C'est sans doute le succès le plus marquant des Nations Unies, avec l'adoption des Objectifs du développement durable qui vont couvrir les années 2015-2030. Les rares avancées diplomatiques récentes ne doivent rien aux Nations Unies, qu'il s'agisse de l'accord négocié à Six sur le nucléaire iranien ou du rapprochement spectaculaire entre les États-Unis et Cuba, avec le discret concours du Saint-Siège. Les efforts pour répondre aux défis globaux s'inscrivent dans le temps et mobilisent de nombreux acteurs, comme le montre bien l'étude d'Hugues Hellio sur les Accords de Paris. Cette négociation multi-acteurs, impliquant aussi bien les multinationales que les grandes métropoles, limite les dangers d'une remise en cause brutale par la nouvelle administration républicaine, même si la dynamique collective ne peut qu'être freinée par une nouvelle vague de climato-scepticisme.

Une dernière étude, sous la plume d'un universitaire camerounais, vient analyser la stratégie des États lorsqu'ils font partie de plusieurs organisations régionales et transrégionales. L'auteur choisi de présenter le cas de son pays, qui en raison de singularités historiques et culturelles, appartient à la fois à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), au Commonwealth et à l'Organisation de la conférence islamique (OCI), sans parler du « groupe africain », qui a sa logique propre, comme on le voit aussi bien à l'ONU que dans l'Assemblée des États parties de la Cour pénale internationale. Comment concilier ou réconcilier ces différentes allégeances ? Il serait intéressant de transposer cette grille de lecture à d'autres exemples, notamment dans la perspective du rapprochement entre le Maroc et l'Union africaine ou, inversement, dans les conséquences diplomatiques du Brexit sur le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

Lorsque Boutros Boutros-Ghali consacrait sa thèse, soutenue à Paris en 1948, à l'« *étude des ententes régionales* », c'était dans le contexte du panaméricanisme et du panarabisme, à travers la logique simple du Chapitre VIII de la Charte. Dans la remise en cause actuelle des disciplines collectives et des solidarités internationales, une question juridique centrale reste celle posée par Michel Virally : qu'est-ce qui, dans la volonté collective d'une organisation, dépasse la somme des volontés individuelles de ses composantes ? Le seul tort de Boutros-Ghali est sans doute d'avoir cru que l'ONU n'était pas seulement le porte-parole de ses membres, à commencer par les plus puissants. Toutefois, on ne saurait oublier qu'en lançant l'Agenda pour la paix, l'Agenda pour le développement et l'Agenda pour la démocratie, il a eu, le premier, la vision des trois piliers politiques qui sont les bases universelles de l'ONU. Même si les États ont désormais la mémoire courte, c'est un bilan sans doute plus durable que ceux célébrés dans un unanimité de façade. Non sans modestie, Ban Ki-moon a d'ailleurs noté lors de son dernier entretien paru dans la revue *Time* que le plus difficile aux Nations Unies était de distinguer le consensus et l'unanimité.