

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

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

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

ANNÉE ZÉRO

PAR

EMMANUEL DECAUX (*)

Le président Donald Trump a inauguré son mandat le 20 janvier 2017 en ne se contentant pas de reprendre à son compte le slogan isolationniste de 1940, « *America First* », mais en soulignant que c'est le droit de tous les Etats de faire prévaloir leur propre intérêt, « *that is the right of all nations to put their own interest first* ». On pourrait concevoir que, face aux défis globaux, l'intérêt bien compris de chacun transcende l'intérêt égoïste des Etats. Cependant, le pire est lorsque l'Etat s'illusionne lui-même sur des intérêts, plongé dans un univers alternatif, peuplé de *fake news*, en ignorant le principe de réalité dans un monde complexe. Pour donner la priorité à l'intérêt national, encore faut-il être à même de l'identifier, de l'assumer dans la durée et de l'articuler avec l'intérêt national des autres Etats. C'est tout le sens de la diplomatie.

En 1918, le 14^e point du plan de paix du président Wilson visait la création d'une « assemblée générale des nations » afin de donner des garanties d'indépendance à tous les Etats, petits et grands. Si cette égalité juridique des Etats a pu paraître une utopie pour les réalistes, la nécessité d'un concert des nations s'était progressivement imposée tout au long du XIX^e siècle. Le multilatéralisme n'est pas seulement le fruit de l'idéalisme wilsonien, c'est aussi l'héritier du vieil équilibre européen qui avait sombré dans la guerre mondiale. L'idée de substituer « la force du droit au droit de la force », pour reprendre la formule trop éloquente de Léon Bourgeois, est également au cœur des efforts entrepris tout au long du XIX^e siècle, notamment par les puissances anglo-saxonnes, pour instituer l'arbitrage interétatique et la justice internationale, sans pour autant effacer les rapports de force. D'une certaine manière, il s'agissait déjà de « *parler doucement avec un gros bâton* », comme le disait Théodore Roosevelt, un autre prix Nobel de la Paix (1), autrement dit de combiner *soft power* et *hard power*.

Après l'échec du wilsonisme, qui a non seulement déséquilibré le Traité de Versailles mais également paralysé la SDN – ouvrant la voie

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

(1) Sophie-Hélène TRIGEAUD, « La reconnaissance sociale du prix Nobel de la Paix, un regard sociologique », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVII, 2016.

aux critiques de Carl Schmitt contre Versailles, Weimar et Genève –, l'isolationnisme et le protectionnisme n'ont fait qu'aggraver les effets de la grande crise de 1929, exportée par les Etats-Unis dans le reste du monde, en favorisant la montée des populismes et des dictatures. La grande force morale du président américain Franklin Roosevelt et du premier ministre britannique Winston Churchill a été de voir, que c'est « *pour des motifs aussi bien réalistes que spirituels* », selon les termes de la Charte atlantique signée le 14 août 1941, que s'impose l'abandon de l'usage de la force par toutes les nations et la reconstruction d'un ordre international.

Toutes les grandes institutions internationales de l'après-guerre sont issues de cette matrice, alliant réalisme et idéalisme, qu'il s'agisse des organisations universelles ou des alliances régionales, notamment en Europe. L'UNESCO figure au premier rang de ces institutions, dans le droit fil des initiatives de coopération intellectuelle de l'entre-deux-guerres. Rien n'exprime mieux cette ambition que le préambule de l'Acte constitutif de l'UNESCO : « *La guerre prend naissance dans l'esprit des hommes ; c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix* ». On sait moins que le début de la phrase provient du discours prononcé par le Premier ministre britannique, Clement Attlee, lors de la conférence constitutive de l'UNESCO à Londres, en novembre 1945, avant que le siège ne soit établi à Paris, tandis que la reprise de la formule est due à Archibald MacLeish, le poète américain qui avait accueilli Alexis Léger à la bibliothèque du Congrès. Pour autant, l'histoire des relations entre les Etats-Unis et l'UNESCO a toujours été complexe. On raconte que, lors de la 3^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies tenue à Paris en 1948, un membre de la délégation américaine, voyant défiler tous les ambassadeurs invités à une réception officielle, fut présenté au directeur de l'UNESCO : « *The senator pumped his hands warmly and said : 'We all know in America of your brave little's country' fine record during the war'* » (2).

Après les années cinquante marquées par le macarthysme et la réforme de 1954, la direction générale de René Maheu a pu sembler un « âge d'or » de l'UNESCO, avant les dérives du trop long règne d'Amadou-Mahtar M'Bow, de 1974 à 1987, et les soubresauts du NOMIC (3). Les Etats-Unis du président Reagan ont pris leur distance en 1984, suivis par le Royaume-Uni et Singapour. Paradoxalement le poids américain a été beaucoup plus important hors de l'organisation qu'en son sein, en imposant une crise administrative et financière. Federico Mayor a été le dernier directeur général à avoir des ambitions à la hauteur du mandat de l'UNESCO, quitte à une dispersion des efforts au nom des « générations futures ». En revanche, depuis 1999, l'UNESCO a vécu une période assez pâle, la priorité politique étant le retour des Etats-Unis acté en 2003, alors que le Royaume-Uni

(2) Hernane TAVARES DE SA, *The Play Within the Play, the Inside Story of the UN*, Knopf, 966.

(3) Serge SUR, « Vers un nouvel ordre mondial de l'information et de la communication », *Annuaire français de droit international*, 1981.

était revenu dès 1997. L'admission de la Palestine en 2011 a entraîné un nouveau gel de la contribution américaine, jusqu'à la décision abrupte de quitter l'organisation annoncée en plein milieu de l'élection d'un nouveau directeur général.

Après l'échec de la tentative d'Irina Bokova, qui avait tenté de rebondir comme secrétaire général de l'ONU, malgré un bilan particulièrement terne, on pouvait craindre le pire pour sa succession (4). En ce sens, l'élection d'Audrey Azoulay, entrée *in extremis* dans la course, alors qu'on annonçait le tour du « monde arabe », est un cas d'école de Science politique. Alors que le diplomate qatari, dont le pays s'est fortement investi dans cette campagne, était arrivé premier devant la candidate égyptienne et la candidate française, toutes deux avec le même nombre de voix, un vote supplémentaire a permis à Mme Azoulay d'éliminer Mme Khattah, puis de l'emporter par 30 voix contre 28 sur M. Al-Kawari, sur fond de brouille entre le Qatar et l'Arabie. La 39^e conférence générale a entériné ce choix serré, qui évite d'ajouter une crise de *leadership* à la crise financière de l'UNESCO. Même si le retrait des Etats-Unis et d'Israël ne prendra effet que le 31 décembre 2018, l'enjeu est de sauvegarder l'universalité de l'organisation sans abdiquer sur ses missions. Il est heureux qu'un des premiers gestes de Mme Azoulay ait été de lancer dès le 11 décembre 2017, en présence de Zeid ra'ad Al Hussein et de Robert Badinter, « l'année des commémorations du 70^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme », en prévoyant une contribution forte de l'UNESCO, alors que les droits de l'homme avaient disparu de ses programmes, après des travaux pionniers dans la lutte contre le racisme et la « culture de la paix », comme en matière de bioéthique ou d'éducation aux droits de l'homme.

Les rapports entre les Etats-Unis et les Nations Unies sont tout aussi épique, bien que les structures de l'organisation garantissent aux grandes puissances un droit de veto. Même si la menace d'un retrait américain ou d'une expulsion collective de New York a été souvent brandie par le Sénat républicain, il faut se demander qui aurait le plus à perdre d'un divorce entre l'ONU et les Etats-Unis. C'était déjà le défi de Boutros Boutros-Ghali qui, après avoir été installé dans les meilleures circonstances – avec l'appui sans précédent d'un Conseil de sécurité réuni en sommet le 31 janvier 1992 –, n'a pu faire qu'un seul mandat, malgré tous ses efforts pour se concilier Mme Albright. C'est aujourd'hui la responsabilité première d'António Guterres, fort lui aussi d'une brillante élection.

A cet égard, les deux articles de cette rubrique sont les deux faces d'une même monnaie. L'article de Morgan Larhant, fort de son expérience du comité budgétaire (5), fait le point des enjeux budgétaires qui ont été au cœur de la négociation du nouveau *biennium* 2018-2019. Si le budget ordinaire

(4) Cf. aussi Yvonne DONDEES / Christine ALLAN, « Quel directeur général pour l'UNESCO ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XI, 2010 ; Helene DE POOTER, « 'Le 'Rapport Janicot' sur la France et l'UNESCO », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVI, 2015.

(5) MORGAN LARHANT, *Les Finances de l'ONU ou la crise permanente*, Presses de Sciences Po, Paris, 2016.

s'élève à 5,39 milliards de dollars, avec pour la première fois une baisse de 265 millions par rapport au *biennium* 2016-2017, soit une réduction de 5%, on doit noter que le projet du Secrétaire général comportait déjà une baisse de 4%. Autrement dit, malgré les pressions croisées des Etats-Unis ou de la Russie, aucune remise en cause drastique n'apparaît. Plus inquiétant est peut-être le passage à un budget annuel annoncé pour 2020, sans parler des coupes unilatérales pratiquées dans le budget américain qui visent le Département d'Etat lui-même, c'est-à-dire le cœur de la diplomatie et de la coopération internationale, notamment l'aide au développement, la priorité étant donnée au budget de la Défense.

On peut penser que le Secrétaire général attendait ce premier succès pour déblayer la route des années à venir et annoncer ses priorités. Il l'a fait à la manière modeste et pragmatique qui est la sienne. Intervenant devant l'Assemblée générale le 16 janvier 2018, il a présenté « douze priorités », allant de la lutte contre la pauvreté avec un « New deal pour une mondialisation équitable », jusqu'à la volonté de surmonter « la fausse contradiction entre les droits de l'homme et la souveraineté nationale ». Les défis globaux, avec le changement climatique, le « Pacte mondial pour les migrations », la non-prolifération nucléaire et la lutte contre le terrorisme, figurent en bonne place, tout comme les crises régionales. La responsabilité du Secrétaire général est d'avoir cette vision globale pour construire une paix durable en mobilisant les Etats membres. Arthur Boutellis et Alexandra Novosseloff présentent un bilan nuancé de la réforme administrative entamée avec prudence et patience par le nouveau Secrétaire général, comme un joueur de judo qui utilise la force de l'adversaire. Avec une logique d'ingénieur, António Guterres explique que, lorsque deux personnes se rencontrent dans une salle, la perception de ces personnes se démultiplie, entre ce que chacun est, entre l'image que chacun a de soi et celle que l'autre a de lui. Cette grille de lecture s'applique aussi aux Etats : il faut que la perception s'aligne avec la réalité (6). Encore faut-il que l'image que l'interlocuteur peut avoir de lui-même comme d'autrui soit relativement fixe, car sinon il n'y a plus seulement 6 personnes dans la salle, mais un *pandemonium*.

Dans ce contexte quelque peu schizophrénique, il n'est pas étonnant de voir se multiplier les appels au multilatéralisme venant de tous les horizons. Toutefois, il s'agit d'un multilatéralisme à géométrie variable. Si Sergueï Lavrov, le ministre des Affaires étrangères russe, évoque la nécessité de « reconnaître la réalité d'un monde multipolaire », c'est en dénonçant les Etats-Unis et leurs alliés « qui ne veulent pas écouter les points de vue des autres centres de la politique mondiale » (7). De même, lors de sa première visite en Chine, le président français Emmanuel Macron a mis en avant la place de la réciprocité dans le multilatéralisme, son ministre des Affaires

(6) Portrait paru dans le *Financial Times*, 18 nov. 2017.

(7) *Le Figaro*, 16 janv. 2018.

étrangères étant encore plus explicite en soulignant que les Chinois parlent beaucoup de « gagnant-gagnant », mais qu'il ne faut pas que ce soit le même qui gagne deux fois !

Si 2017 marque aussi une année zéro, avec l'arrivée de deux nouveaux responsables à la tête des Etats-Unis et à celle de l'organisation mondiale, il ne faut pas oublier les évolutions dans la durée. Alors que la montée en puissance des BRICS (8) semblait avoir connu un coup d'arrêt, avec l'instabilité politique du Brésil et de l'Afrique du Sud, deux événements sont venus illustrer la remise en cause l'ordre de l'après-guerre (9). L'Inde est en voie de devenir la cinquième puissance économique mondiale, doublant le Royaume-Uni et la France, douchant ainsi les illusions du Brexit, tandis que la Chine doit doubler les Etats-Unis d'ici 2030 comme première économie mondiale.

Dans un tout autre domaine, à l'occasion de l'élection des juges de la Cour internationale de Justice, le Royaume-Uni a dû retirer la candidature du juge britannique sortant, Sir Christopher Greenwood, devant la candidature du juge indien, face à un blocage entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale lors de la double élection prévue par l'article 10 du Statut. La solidarité de principe des P5 pour préserver leurs privilèges donnait 9 voix au juge Greenwood contre 5 au juge Bahndari, lors des derniers tours devant le Conseil de sécurité, après avoir obtenu respectivement 14 et 11 au premier tour, alors qu'à l'Assemblée générale, le candidat indien, qui avait au premier tour 149 voix tandis que le Britannique en obtenait 147, l'emportait au 10^e tour par 121 voix contre 68. Il ne s'agit pas seulement d'un échec pour le Royaume-Uni, qui a toujours été un pilier de la Cour de La Haye, contrairement aux Etats-Unis ou à la France, mais aussi un signe de plus de l'anarchie découlant de l'absence de réforme du Conseil de sécurité.

En effet, au-delà de la déconvenue imposée à un juge fort expérimenté, qui aurait pu présider la Cour (comme lord McNair, Sir Humphrey Waldock ou Dame Rosalyn Higgins), l'élection a fait perdre aux Occidentaux un siège, au bénéfice du groupe asiatique, avec l'élection rapide d'un diplomate libanais. Certes, la France peut se féliciter de la facile réélection de Ronny Abraham, qui était le président de la Cour au moment de l'élection – à la suite de Jules Basdevant et de Gilbert Guillaume – et a obtenu d'emblée les 15 voix du Conseil de sécurité et 165 devant l'Assemblée générale. Néanmoins, si on se rappelle que, l'an dernier, pour la première fois, la France a perdu son siège à la Commission du droit international – le siège de Georges Scelle, de Paul Reuter, d'Alain Pellet –, malgré un excellent candidat sortant, ce ne sont pas seulement les positions acquises pour représenter les « principaux systèmes juridiques du monde » qui sont remises en cause, c'est la matrice même du droit international de demain

(8) Groupe d'Etats formé du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud.

(9) Vincent POULIOT, *L'Ordre hiérarchique international*, Presses de Sciences Po, 2017.

qui se trouve altérée. Comme au milieu des années soixante, après la remise en cause de la jurisprudence conservatrice de la Cour sur le Sud-Ouest africain, il s'agit sans doute d'un tournant dans la composition de la Cour, sinon d'un nouvel équilibre, qui sera sensible sur des sujets comme le désarmement nucléaire ou la question palestinienne, si l'Assemblée générale veut de nouveau tenter de contourner le Conseil de sécurité.

Plus que jamais, il s'agit de savoir de quel multilatéralisme on entend parler.