

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

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

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

LA REVUE DES DEUX MONDES

PAR

EMMANUEL DECAUX (*)

Le multilatéralisme est une méthode plus qu'un objectif en soi, à moins d'en faire un espace neutre, un lieu vide, à la manière des philosophes qui réduisent la démocratie à la délibération. Souligner que le multilatéralisme est en crise est devenu une banalité, mais il s'agit tout autant d'une conséquence des dérèglements du monde que d'une cause. Ce sont les valeurs collectives et les intérêts communs qui sont en jeu. Si les grandes idées naissent des hommes et perdurent par des institutions, l'inverse est également vrai : les institutions se sclérosent et les époques changent. Il manque une troisième étape dans la formule fameuse de Péguy : « tout commence par la mystique et finit par la politique ». Un troisième âge triomphe, celui des bureaucrates. On le voit aussi bien pour « l'idée européenne » que pour « l'organisation mondiale » qui ont été des idéaux collectifs, portés par de grands *leaders* politiques, soulevant les foules, avant de devenir une comitologie illisible pour le commun des mortels. Dans un sauve-qui-peut collectif, les technocrates en viennent à chercher désespérément un supplément d'âme. Le comble de l'impuissance apparaît lorsque, frappés par le « syndrome de Stockholm », les dirigeants de la planète réunis à New York ou à Davos écoutent contrits une collégienne en grève les invectiver, porte-parole d'une nouvelle « croisade des enfants ».

La cote des organisations internationales varie au jour le jour, au gré d'un virus, d'un drone ou d'un Tweet, traduisant sans doute une révolution générationnelle où le choc de l'instant a remplacé le poids de l'histoire. L'OMS, après Interpol et la FAO, conquises de haute main, semble aujourd'hui tétanisée par la Chine, alors que les États-Unis, après avoir quitté l'UNESCO, ont coupé les fonds de l'UNRAW, par solidarité avec l'État d'Israël. L'administration Trump en vient à bloquer le fonctionnement de l'ORD au sein l'OMC, qui était le fer de lance de la « mondialisation heureuse », un régime commercial où les États-Unis, qui avaient imposé leurs valeurs et leurs intérêts, étaient le plus souvent gagnants. À force

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

de vouloir gagner à tout coup, on finit par tout perdre, comme le montre l'exemple du Royaume-Uni, depuis le référendum calamiteux improvisé par David Cameron il y a quatre ans, entraînant une éclipse de la diplomatie britannique comme de la politique européenne. Si le Royaume-Uni a quitté l'Europe le 31 janvier 2020 – ce nouveau « vendredi noir » –, l'Union européenne n'est pas sortie du Brexit. Les puissances moyennes et les petits États ne sont pas les derniers à découvrir leur pouvoir de blocage et de nuisance, au nom d'un *liberum veto* qui a ruiné la Pologne. Entre l'impasse de l'unilatéralisme et la paralysie du multilatéralisme, les grandes organisations tentent de survivre.

C'est le cas de l'ONU, où les efforts de réforme du secrétaire général se sont concentrés sur le budget, avec comme premier résultat le passage d'un système biennal à un régime annuel : autrement dit, le psychodrame qui avait lieu tous les deux ans devient un chantage annuel, l'ONU n'arrivant plus à boucler ses « fins de mois » et à payer ses agents. Derrière le débat technique de la 5^e commission, l'enjeu était politique, avec la mise en cause du financement de « mécanismes d'enquête internationaux, impartiaux et indépendants (M3I) » visant à recenser les crimes internationaux commis lors de crises régionales, comme en Syrie ou au Myanmar, alors que la saisine de la Cour pénale internationale est bloquée par la Russie et la Chine. Chaque année, l'ONU risque de revivre cette « crise des ciseaux », prise entre les Occidentaux soucieux de discipline budgétaire et les *like-minded* désireux d'imposer leur agenda politique. L'adoption *in extremis* du budget de 2020 a déjà fait un dommage collatéral en privant de leur droit de vote pour la 74^e session annuelle, en application de l'article 19 de la Charte, 7 pays dont le Liban, la Gambie, la République centrafricaine, le Venezuela et le Yémen... Cette sanction symbolique peut apparaître comme une double peine pour des États déjà en crise. Dans le même temps, la Gambie qui n'est pas privée du droit d'ester en justice, a saisi la Cour internationale de La Haye, au nom de l'OCI, d'un différend avec le Myanmar, sur la base de la convention contre le génocide de 1948.

Les deux articles présentés cette année dans notre rubrique illustrent deux exemples opposés de gouvernance multilatérale, incarnant de manière presque caricaturale l'opposition du monde ancien et du nouveau monde. Le Conseil de l'Europe, qui a été créé par le traité de Londres du 5 mai 1949, sous une influence franco-britannique rappelant les beaux jours de la SdN, appartient à la « génération » des grandes institutions de l'après-guerre, au même titre que l'OTAN ou l'OECE, qui deviendra l'OCDE. Il s'agit de reconstruire l'Europe atlantique, dans le cadre du plan Marshall, sur la base de démocraties libérales et d'économies solidaires, face au rideau de fer dénoncé par Winston Churchill dans son discours de Zurich du 19 septembre 1946.

Le Conseil de l'Europe à sa naissance est caractérisé par un idéal commun fort, né de l'alliance victorieuse des grandes démocraties, qui sera renforcée par la réconciliation franco-allemande, dans l'esprit

du Congrès de La Haye de 1948. Le préambule du Statut invoque les « valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable ». Fort de ces valeurs et de ces principes, le Conseil de l'Europe a une vocation très large, hormis le domaine militaire réservé à l'OTAN, Mais ces compétences potentielles dans la coopération juridique, économique, culturelle et environnementale seront vite abandonnées face à la croissance des Communautés européennes, allant jusqu'à reprendre à leur compte les champs explorés avec succès par le Conseil de l'Europe. Sa structure institutionnelle est à la fois simple et ambitieuse dans son architecture moderniste, correspond à une vision très scellienne de l'organisation internationale : un Comité des ministres réunissant les ministres des Affaires étrangères et une Assemblée consultative où, pour la première fois, les délégués des parlements nationaux viennent siéger côte à côte selon leurs affinités politiques. Les Français, de Léon Blum et Édouard Herriot à Robert Schuman et Paul Reynaud, voulaient même y voir un embryon de « constituante » au service d'une « unité toujours plus grande »... Dix ans plus tard, une Cour européenne des droits de l'homme, où siègent Lord Mc Nair, Henri Rolin et René Cassin, incarnera peu à peu une fonction judiciaire comme gardien des libertés individuelles et de la primauté du droit sur le continent.

Soixante-dix-ans après, le Conseil de l'Europe s'est métamorphosé. Le tournant des années quatre-vingt-dix a incarné le rêve d'une « maison commune », d'une Europe réunifiée autour des valeurs fortes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, avec le doublement du nombre d'États-membres (de 23 à 47). Bien plus, tous les pays membres sont désormais États parties à la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit désormais les droits de « 820 millions de citoyens ». Toutefois, les « conflits gelés » liés à l'implosion de l'Union soviétique se sont peu à peu transformés en conflits internationaux, avec la guerre entre la Géorgie et la Russie en 2008 et la guerre en Ukraine en 2014. C'est assez dire que le rêve de « paix européenne » est loin d'être réalisé...

Dans ces conditions, l'idée même d'un 3^e sommet des chefs d'État et de gouvernement, lancée sans beaucoup de conviction par le président François Hollande pour célébrer le 70^e anniversaire du Conseil de l'Europe, avait peu de chance de succès. Le président Macron a choisi une tout autre méthode, en multipliant les visites à Strasbourg dès son élection – contrairement à la plupart de ses prédécesseurs –, avec des discours importants prononcés devant la Cour européenne des droits de l'homme le 15 mai 2018 et devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, puis à l'Opéra du Rhin, le 1^{er} octobre 2019. La France a surtout profité de la présidence semestrielle du Comité des ministres qui lui revenait, au terme d'une rotation alphabétique qui prend 25 ans, pour éviter les effets d'annonce dans son « programme » d'activités et pour favoriser un

rapprochement avec la Russie, alors qu'une très grave crise politique et budgétaire hypothéquait l'avenir même de l'organisation. Le représentant permanent de la France à Strasbourg, l'ambassadeur Jean-Baptiste Mattei, a présenté le bilan de la présidence française dans un excellent article (1). Pour autant, toutes les hypothèses sur la participation de la Russie aux travaux de l'Assemblée parlementaire sont loin d'être levées, sans parler des questions de fond qui restent entières (2).

Pour faire ce bilan critique, avec la connaissance intime de l'organisation mais aussi le recul nécessaire, il était difficile de trouver plus compétent que Peter Leuprecht, qui après avoir été secrétaire général adjoint auprès de Catherine Lalumière à une période charnière de l'ouverture du Conseil de l'Europe, a préféré démissionner de son poste pour reprendre une carrière académique au Canada tout en continuant à exercer des responsabilités internationales importantes dans le cadre de la Commission des droits de l'homme, notamment.

L'autre article est consacré au « pacte de Marrakech » qui illustre bien les nouvelles modes de la gouvernance multilatérale, où un travail de fond, consensuel et s'inscrivant dans la durée tourne au fiasco politique, une communication maladroite favorisant toutes les accusations de complotisme. Au départ, l'idée était bonne, faute pour les États européens d'avoir pu réagir à temps en commun à la crise migratoire de 2015, de faire un état des lieux, un « inventaire à 360 degrés », pour établir une feuille de route, dans le cadre onusien, en prenant en compte tous les acteurs concernés, selon la logique du « multi-multilatéralisme ».

C'était aussi l'occasion de rappeler le cadre juridique ou plutôt les cadres juridiques très différents qui existent en matière de droit des réfugiés, autour de la convention de Genève de 1951 et en matière de flux migratoires et de statut juridique des migrants, en évoquant aussi bien les pays d'origine, les pays de transit, les pays de destination ou les pays de retour. En ce sens, parler de « migrations sûres, régulières et ordonnées », visait implicitement à lutter contre les « migrations irrégulières », dangereuses pour les victimes des trafiquants et déstabilisatrices pour les sociétés concernées. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'un texte « pour » les migrations mais « sur » les migrations. Le document visait également à mobiliser et à coordonner toutes les organisations internationales, onusiennes et régionales, qui travaillent jusque-là en ordre dispersé. C'est sans doute le plus grand succès de la négociation collective, avec une mobilisation générale de toutes les grandes agences internationales – OIT, PNUD, HCR, UNICEF, etc. – dans le cadre d'un nouveau réseau sur les migrations (*United Nations Network on Migration*), sous la responsabilité du secrétaire

(1) Jean-Baptiste Mattei, Les priorités de la présidence française du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (17 mai 2019-27 novembre 2019), *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2019, vol. 4, p. 767 et sq.

(2) Pour une mise à jour, cf. « *The (Non-)participation of Russian parliamentarians in the parliamentary Assembly of the Council of Europe: An Overview of Recent Developments* », par Andrew Drzemczewski, in *Europe des droits et libertés*, 2020.

général des Nations Unies, avec un rôle nouveau de coordination donné à l'Organisation internationale des migrations (OMI), qui fait maintenant pleinement partie de la « famille des Nations Unies », depuis un accord signé le 19 septembre 2016. Le renouveau de l'OIM, agence technique dotée désormais d'une vision politique, avec un *leadership* fort, grâce à son nouveau directeur général élu en juin 2018, Antonio Vittorino – sortant ainsi de la mouvance américaine qui restait son péché originel depuis 1951 –, est sans doute l'événement le plus marquant de tout ce processus. De même, les organisations régionales sont pleinement impliquées, comme le montre le sommet de Charm el-Cheikh du 24 février 2019 réunissant les États de l'Union européenne et de la Ligue arabe. À une autre échelle, la feuille de route est également très utile en matière bilatérale pour encadrer les accords de réadmission, l'assistance technique et l'aide au développement ou la coopération policière et judiciaire.

Alors que ce travail de fond dans le cadre onusien s'inscrivait dans la durée, le détour par une conférence diplomatique organisée au Maroc, avant l'adoption finale du « *Global Compact* » par l'Assemblée générale à l'automne 2018, ne s'imposait pas. Le changement radical de la position des États-Unis, la montée du populisme dans plusieurs pays membres de l'Union européenne qui ne parlait plus d'une seule voix, la désertion de nombreux dirigeants accusés de brader la « souveraineté nationale », ont contribué à faire de la conférence de Marrakech un échec médiatique. Ce qui était un document ambitieux et complexe, mélangeant le rappel d'obligations juridiques, le recensement de « bonnes pratiques » et la formulation d'engagements politiques, assorti de beaucoup de vœux pieux et de formules creuses, a été présenté comme un « pacte » faustien avec le diable, négocié en violation du droit international et de la souveraineté populaire ! Loin de renouveler le succès diplomatique de la COP21, qui avait réussi à mélanger tous les sujets, quitte à reporter à des échéances lointaines les sujets qui fâchent, la conférence intergouvernementale de Marrakech a favorisé les crispations. Néanmoins, si le consensus a été corné au moment des votes successifs, ce nouveau « *Global Compact* » reste ce qu'il est, un document de travail collectif qui ne vaut que par les moyens mis en œuvre et les suivis effectués avec des rendez-vous à échéances régulières. Au lieu d'une discussion discontinue, partielle et sectorielle, avec une gouvernance collective défaillante, la communauté internationale a désormais tous les outils de pilotage pour une coopération efficace, loin des débats théoriques, avec l'impulsion de l'OIM de plus en plus impliquée sur le terrain, si la volonté politique est au rendez-vous.

Le parallèle entre les deux expériences montre assez que la résilience des organisations internationales – qui en 1919 comme en 1949 incarnaient le monde de la « nouvelle diplomatie » – reste un ancrage, un atout, si on ne veut pas se contenter de jeux de mots et de feux d'artifice. Quitte à crier, comme le capitaine Haddock, « Pacte à quatre »...