

Insécurité collective

La crise du multilatéralisme

N° 105 Janvier-février 2021

DOSSIER...

Insécurité collective : la crise du multilatéralisme



© Wojtek Radwanski / AFP / Militants pour le climat à Varsovie en 2020

04 Ouverture – Insécurité collective : ascension et déclin du multilatéralisme

Serge Sur

12 L'affaiblissement des organisations internationales à vocation universelle

Emmanuel Decaux

24 L'ONU : une utopie égalitariste ?

Philippe Moreau Defarges

36 Non-prolifération, commerce, justice pénale internationale, climat... : les grands traités malades

Nicolas Haupais

48 Universalisme des droits de l'homme : une remise en cause croissante

Laurence Burgorgue-Larsen

56 Un multilatéralisme aristocratique : le Conseil de sécurité

Jean-Marc de La Sablière

68 Un multilatéralisme nécessaire dans un monde de compétition exacerbée

*Entretien avec
Manuel Lafont Rapnouil*

74 Les grandes puissances face au multilatéralisme : discours et réalité

Lucie Delabie

82 Le régionalisme, alternative au multilatéralisme

Valère Ndior

92 Biodiversité et climat : la recherche du consensus par la diplomatie scientifique multilatérale

Kari De Pryck

101 La mondialisation privatisée : une impasse du multilatéralisme

Jacques Fontanel

Et les contributions de

*Catherine Bertho-Lavenir (p. 88)
Sarah Cassella (p. 43)
Aude Géry (p. 108)
Maryline Grange (p. 31)
Xavier Lacroix (p. 20)
Aleksandar Rankovic (p. 98)
et Marie Roy (p. 64)*

Regards sur le MONDE

115 Le financement du développement en zones de fragilité, de conflits et de violence

Amine Bennis

Les questions internationales à L'ÉCRAN

120 *Nada*, ou les invariants du terrorisme : un film oublié de Claude Chabrol

André La Meuffe

Liste des CARTES et ENCADRÉS

ABSTRACTS

125 et 126

L'affaiblissement des organisations internationales à vocation universelle

Emmanuel Decaux *

*** Emmanuel Decaux**

est professeur émérite de l'université Panthéon-Assas (Paris II). Ancien membre de la Sous-Commission des droits de l'homme des Nations Unies et ancien président du Comité des disparitions forcées, il est aujourd'hui président de la Cour d'arbitrage et de conciliation au sein de l'OSCE¹.

Les organisations universelles de « la famille des Nations Unies », qui avaient été conçues comme des agences servies par une fonction publique internationale indépendante, sont devenues le champ clos des rivalités nationales, avec un contrôle des grands États membres de plus en plus marqué qui affaiblit le service des idéaux communs affirmés par la Charte constitutive de San Francisco adoptée en 1945.

Parler d'affaiblissement des organisations internationales universelles laisserait entendre qu'il y a eu un « âge d'or » du système des Nations Unies. Mais, à l'exception de quelques brefs moments d'optimisme créateur – le temps des fondateurs au milieu des années 1940, l'illusion d'une « fin de l'histoire » au tournant des années 1990 –, les crises mondiales n'ont cessé de se multiplier. À la coupure entre les deux blocs idéologiques de la guerre froide s'est ajoutée la rupture de la décolonisation, avec la montée du tiers-monde, jusqu'au nouvel arc de crises du ^{xxi}e siècle. Les conflits armés internationaux

et non internationaux se sont alors enchevêtrés, depuis la date symbolique du 11 septembre 2001, marquant la prégnance de l'hyperterrorisme.

Pourtant, malgré tous ces défis, jusqu'aux années récentes, l'idée d'un système international ancré dans le multilatéralisme et régulé par le droit avait prévalu, pour opposer l'idée de construction de la sécurité collective à celle de recours à la force, à la violence aveugle et au fait accompli. Le paradoxe est que les États-Unis, la puissance hégémonique du « siècle américain » qui a mis en place les grandes institutions internationales de l'après-guerre, au service de ses valeurs, de ses alliances et de ses intérêts, se trouvent désormais à l'origine de cette déconstruction de « l'organisation mondiale » diluée en « gouvernance mondiale », au bénéfice des puissances contestataires de l'ordre établi.

¹ Emmanuel Decaux vient de publier (avec Olivier de Frouville) un manuel de *Droit international public* (12^e éd.), Dalloz, Paris, 2020. Il est également l'auteur des *Grands Textes internationaux des droits de l'homme*, La Documentation française, Paris, à paraître en 2021.



Si affaiblissement il y a, il relève de cette tentation de la table rase, qui remet en cause les fondements et les structures du système institutionnel de l'après-guerre. On parle souvent de « la famille des Nations Unies », la formule est commode pour évoquer la nébuleuse d'une trentaine d'organisations spécialisées et de fonds, agissant sous l'égide de l'ONU dans le cadre d'une coordination administrative assez souple². Face à cette nébuleuse, dont la complexité est en elle-même un facteur évident d'affaiblissement, un rapide retour en arrière s'impose.

La fragilité des structures

Comme « sujets secondaires » du droit international, les organisations internationales illustrent parfaitement la théorie du

² Pour plus d'informations, voir le site Internet du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination – Chief Executives Board for Coordination (CEB) –, mis en place en 2001 pour renforcer le Comité administratif de coordination (ACC) établi par le Conseil économique et social (ECOSOC) en 1946 (www.unsceb.org).

Les États-Unis ont suspendu en 2018 leur contribution financière à l'UNRWA, accusant de mauvaise gestion cette agence de l'ONU qui vient en aide aux réfugiés palestiniens. L'épidémie de la Covid-19 a aggravé la situation économique dans les Territoires palestiniens (ici distribution de nourriture à Gaza en septembre 2020) conduisant l'UNRWA à lancer, au printemps 2020, un appel à contribution de plus de 93 millions de dollars pour faire face à la crise sanitaire actuelle.

«dédoublément fonctionnel» chère au juriste Georges Scelle (1878-1961) : elles sont, en droit, des entités autonomes, mais elles demeurent des émanations indirectes des États.

Une composition à géométrie variable : ouvert ou fermé ?

Depuis plus d'un siècle, l'idéal d'une organisation mondiale s'est traduit par un double objectif passablement contradictoire : la vocation universelle de l'organisation politique ouverte à tous les États et l'adhésion sélective d'« États pacifiques » partageant les mêmes valeurs.

Cette contradiction a miné la Société des Nations (SDN), affaiblie dès le départ par le refus du Sénat américain d'obtenir la ratification du traité de Versailles de 1919, et dont la

composition n'a jamais été stable, l'Allemagne adhérant en 1926 pour claquer la porte en 1933, comme l'avait déjà fait le Japon au début de la même année et comme le fera l'Italie en 1937 ; l'URSS adhérant en 1934 pour être chassée en 1939, sans parler de moindres sires. Par contraste, l'ONU a toujours connu un accroissement du nombre de pays la composant, même si c'est au prix d'ambiguïtés, dans l'interprétation de l'article 4 de la Charte qui vise la participation d'États pacifiques, désireux et capables de remplir leurs obligations.

De fait, l'adhésion des nouveaux États est devenue automatique et l'idée de sanctionner les États défaillants – comme l'Afrique du Sud durant l'apartheid – n'a jamais été au-delà de la suspension des pouvoirs lors de la réunion annuelle de l'Assemblée générale. C'est par un vote de procédure de l'Assemblée générale en 1971 que la Chine communiste a occupé le siège de « membre fondateur », en écartant les représentants officiels de Formose (Taïwan). Et c'est par une simple notification que la Fédération de Russie a succédé à l'URSS, comme membre permanent du Conseil de sécurité en 1992.

Les grandes puissances n'ont jamais voulu perdre leur droit de veto – et l'expérience de la « chaise vide » menée par l'URSS en 1950 à la veille de la guerre de Corée³ a été retenue –, préférant utiliser le chantage budgétaire en toute impunité, comme cela a été le cas de manière récurrente de la part des États-Unis pour renforcer leur mainmise sur l'organisation.

Mais à la différence de l'ONU, les institutions spécialisées ont connu une évolution de leur composition beaucoup plus heurtée. D'abord, au moment de la guerre froide, les

puissances communistes sont restées, bon gré mal gré, à l'écart des organisations financières et des accords commerciaux du monde libéral, contribuant à renforcer leur nature occidentale (« *west-minded* »).

Il faudra attendre le 1^{er} juin 1992 pour que la Russie adhère au Fonds monétaire international (FMI), et la Chine n'y « remplacera » Taïwan qu'en 1980. S'agissant de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), créée à la suite de l'accord de Marrakech de 1994, la Chine en deviendra membre en 2001 et la Russie

en 2012. Parallèlement, lors de la guerre froide, plusieurs démocraties populaires ont quitté des organisations internationales, comme lorsque l'URSS, suivie par huit autres membres, s'est retirée de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 1949 ou que la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie ont quitté l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) en 1952-1953⁴.

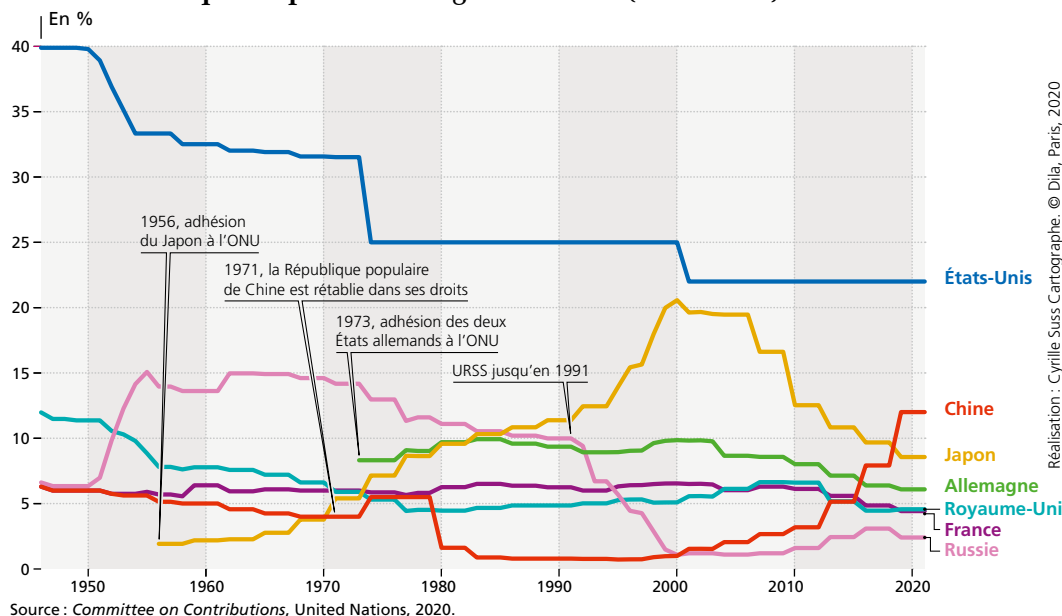
Plus récemment, ce sont les États-Unis qui ont multiplié les décisions de retrait, à l'égard de l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1977, comme à deux reprises dans le cas de l'UNESCO. La première fois, à compter du 31 décembre 1984 (jusqu'à leur retour en 2003), le retrait américain, qui entendait dénoncer le « nouvel ordre mondial de l'information et de la communication » (NOMIC) et la mauvaise gestion du directeur général de l'époque, Amadou-Mahtar M'Bow, a été suivi un an après par le Royaume-Uni et Singapour. La seconde fois, à compter du 31 décembre 2018, le retrait – intervenu en même temps que celui d'Israël – marquait une réaction à la protection de sites archéologiques dans les territoires palestiniens occupés et, plus largement, à l'admission

“ Si la Chine représente près de 20 % de la population du globe, pourquoi ne revendiquerait-elle pas un cinquième des postes du système de gouvernance universel ? ”

³ Pour protester contre le refus d'accepter que le nouveau gouvernement chinois, celui de Mao Zedong, remplace aux Nations Unies le gouvernement de Chiang Kai-shek, réfugié à Formose.

⁴ Voir Marie-Claude Dock, « Le retrait des États membres des organisations internationales de la famille des Nations Unies », *Annuaire français de droit international*, vol. 40, 1994, p. 106-155.

Évolution des quotas-parts au budget de l'ONU (1946-2021)



Réalisation : Cyril Suss Cartographie. © Dila, Paris, 2020

de la Palestine comme État membre. En restant membre observateur, les États-Unis mettent sous tutelle l'organisation en l'obligeant à des coupes budgétaires drastiques dans ses programmes de base. Le retrait brutal des États-Unis de l'OMS en pleine crise sanitaire en juillet 2020, dénonçant l'influence chinoise, a illustré une nouvelle fois cette tentation permanente de l'administration Trump⁵ de faire cavalier seul.

Une participation inégaleitaire : le partage du pouvoir ?

Même si le système international est fondé sur l'égalité juridique des États, la démocratisation de la vie internationale reste une utopie. Qu'il s'agisse de la participation aux organes restreints ou de leurs contributions, le « statut » des États obéit à des rapports de force souvent cruels.

Lors de la dernière élection des membres de la Cour internationale de justice (CIJ), organe judiciaire principal de l'ONU, à l'automne 2017, lorsque le juge britannique sortant, Sir Christopher Greenwood, a dû retirer sa candidature face au candidat indien soutenu par l'Assem-

blée générale, alors que lui-même détenait une majorité au Conseil de sécurité⁶. Ainsi, pour la première fois depuis la création de la Cour permanente de justice internationale (CPJI), en 1922⁷, un juriste britannique ne siège plus à la Cour de La Haye... À une moindre échelle, le membre français sortant de la Commission du droit international avait été battu lors des élections de 2016. À l'évidence, l'influence des anciennes puissances européennes dotées du statut privilégié de « membre permanent », qui étaient les « piliers » du droit international moderne, s'efface peu à peu.

Il en va de même pour les postes de direction des organisations internationales, le « privilège » des Occidentaux n'allant plus de soi, comme l'a montré l'échec cuisant de Catherine Geslain-Lanéelle, la candidate française présentée par l'Union européenne, battue par le candidat chinois en 2019 lors de l'élection du directeur général de l'Organisation mondiale

⁵ Voir le dossier « États-Unis : cavalier seul », *Questions internationales*, n° 98, juillet-août 2019.

⁶ En vertu de l'article 8 du Statut de la CIJ, les membres de la Cour font l'objet d'une double élection parallèle par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité « indépendamment l'une de l'autre ». Devant l'impasse ainsi créée, c'est le Conseil de sécurité qui a fini par s'incliner devant l'Assemblée générale.

⁷ La CIJ a succédé à la CPJI créée par l'article 14 du pacte de la SDN.