

PTIMUM

Questions internationales

en fiches



*5^e édition revue
et augmentée*

- Instituts d'études politiques
- Universités
- Classes préparatoires

Guillaume Lagane



Première partie

Droit et organisations internationales

*« Je vais voir, du moins en idée, les hommes s'unir et s'aimer ;
je vais penser à une douce et paisible société de frères, vivants
dans une concorde éternelle. »*

Abbé Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre,
Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe, 1713

Fiche 1

Les relations internationales au XX^e siècle

En 2025, la crise du coronavirus (*Coronavirus disease 2019* – Covid-19 selon l'appellation de l'Organisation mondiale de la santé – OMS, « virus chinois » selon le président américain Trump) semble presque oubliée. Quatre ans plus tôt, elle a pourtant frappé le monde de sidération par sa brutalité. Face à l'irruption de cette pandémie, la seule référence historique disponible pour des sociétés désorientées par le retour du risque infectieux était la grippe espagnole, elle aussi née en Asie à la fin du premier conflit mondial, sous le nom de « pneumonie des Annamites », et qui tua peut-être cinquante millions de personnes entre 1919 et 1920. Cet épisode souligne, s'il en était besoin, le poids des héritages historiques dans la géopolitique du XXI^e siècle. De l'héritage de la Grande Guerre à celui de la décolonisation, en passant par les débats sur l'attitude à adopter face à un régime agressif, l'histoire du siècle qui s'est achevé s'invite régulièrement dans l'actualité de nombreux États du globe. C'est pourquoi il semble utile de dresser un rapide résumé des principaux événements politiques d'un XX^e siècle encore très présent dans les relations internationales contemporaines¹.

Le XX^e siècle est marqué par la fin de la domination européenne (1900-1945)

La fin du XIX^e siècle (1900-1918)

La fin du XIX^e siècle est marquée par le « concert des puissances », à savoir la domination de la vie internationale par les États européens. Angleterre, la puissance hégémonique du temps, qui, grâce à une révolution industrielle précoce, réalise 50 % de la production industrielle mondiale en 1850, France ensuite, Allemagne depuis son unification de 1870. Cette domination est fondée sur l'appareil industriel des États européens, berceau du capitalisme libéral, et sur un régime international de libre-échange et de stabilité monétaire (étalon or). Le rayonnement de leur modèle social et culturel, celui de la démocratie bourgeoise, est assuré par

1. Serge BERNSTEIN, *Histoire du XX^e siècle*, Paris : Hatier, 1994 (1^{re} édition).

l'expansionnisme colonial : le Royaume-Uni, première puissance mondiale avec ses 30 millions de km², gouverne le quart des terres émergées, suivi par la France, dont l'empire essentiellement africain s'étend sur 10 millions de km².

Mais la stabilité de ce « monde d'hier » (Stefan Zweig) est fragilisée par les tensions entre États européens : ainsi, la France veut reprendre l'Alsace-Lorraine, annexée par le nouvel empire allemand en 1871, les États balkaniques convoitent les possessions européennes de l'empire ottoman, « l'homme malade de l'Europe ». Les rivalités coloniales sont une autre source d'affrontement, comme à Fachoda en 1898, dans l'actuel Soudan du Nord, entre la France et l'Angleterre. Les faiblesses des empires multiethniques, secoués par le mouvement des nationalités, portent en germe leur démembrement futur : les Slaves contestent le pourtant débonnaire empire austro-hongrois, la Russie tsariste, qui persécute les Polonais ou les juifs, est considérée comme une « prison des peuples ». Enfin l'émergence de nouvelles puissances ébranle cette domination européenne. Les États-Unis, devenus la première économie mondiale en 1872, défont l'Espagne en 1898 et l'obligent à évacuer Cuba, Porto Rico et les Philippines¹. Le Japon, modernisé par l'ère Meiji, est vainqueur d'une Chine en plein déclin en 1894 et de la Russie, nation « blanche », en 1905.

La Première Guerre mondiale, déclenchée le 28 juin 1914 après l'assassinat de l'héritier austro-hongrois par un nationaliste serbe à Sarajevo, est le produit de ces tensions et du mécanisme pervers des alliances opposées : Triplice (Allemagne, Autriche Hongrie, Italie) contre Triple Entente (Entente Cordiale entre la France et l'Angleterre, Russie). C'est surtout un conflit catastrophique, de par l'usage d'armes (gaz) et de tactiques (tranchées) nouvelles, qui va se solder par un lourd bilan humain (dix millions de morts) et initier le déclin de l'Europe dans les affaires internationales. Le tournant du conflit est l'année 1917 qui voit l'entrée en guerre des États-Unis, pour défendre la liberté des mers (les Allemands ont coulé des navires américains, tel le Lusitania), et le déclenchement de la révolution bolchevique (Lénine négocie une paix séparée, à Brest-Litovsk, avec l'Allemagne, signée début 1918). L'arrivée des Américains signe la défaite des puissances centrales. Le traité de Versailles du 28 juin 1919 remodèle l'Europe en suivant les ambitieux principes fixés par le président américain Wilson dans ses Quatorze Points². Mais il ne peut éviter l'humiliation de l'Allemagne, déclarée « coupable », désarmée par le Français Clemenceau et contrainte de payer des « réparations » financières aux Alliés.

L'échec de la paix (1918-1945)

L'Entre-deux-guerres est une période d'échec du pacifisme puis de « montée des périls » jusqu'au second conflit mondial. La création de la Société des Nations (SDN) fait espérer une ère de diplomatie ouverte et de règlement pacifique de

1. Ce qui fit dire à Bismarck que Dieu prenait « un soin particulier des fous, des ivrognes et des États-Unis ».

2. Clemenceau ironisait : « le bon Dieu n'en avait que dix ! ».

conflits. Après une première période de tensions (1923 : occupation de la Ruhr par la France pour obtenir le versement des réparations, isolement de l'URSS par la politique du « cordon sanitaire »), la négociation internationale débouche sur quelques succès : réconciliation franco-allemande (conférence de Locarno, 1925), volonté de pacifisme (1928 : pacte Briand-Kellog « interdisant » la guerre). Mais, affaiblie par l'absence des États-Unis (1920 : le Sénat « isolationniste » refuse de ratifier le traité de Versailles) et des moyens limités (sanctions économiques), la SDN ne peut garantir la « sécurité collective » après le déclenchement de la crise mondiale en 1929. On assiste alors à la « montée des périls » : arrivée de Hitler au pouvoir en 1933, réarmement de l'Allemagne, remilitarisation de la Rhénanie (1936), union (Anschluss) avec l'Autriche puis annexion des Sudètes, le pour-tour germanophone de l'actuelle République tchèque en 1938, sans réaction des démocraties, l'Angleterre et la France choisissant à la conférence de Munich une politique d'apaisement.

L'axe Rome (l'Italie est fasciste depuis 1924), Berlin et Tokyo complété par le pacte Ribbentrop-Molotov en 1939, l'Allemagne déclenche la Seconde Guerre mondiale en attaquant la Pologne la même année. Ce conflit majeur est, à la différence de la Grande Guerre, qui s'est déroulée pour l'essentiel en Europe, vraiment mondial. Les combats se déroulent aussi bien sur le Vieux Continent, avec l'attaque de la Russie par Hitler en 1941, qu'en Afrique du nord, en Asie et dans le Pacifique (1941 : attaque des États-Unis par le Japon à Pearl Harbor). Plus qu'une lutte entre États, il oppose des idéologies (démocratie contre fascisme), divisant les peuples (France : résistants contre collaborateurs). C'est enfin une guerre totale, dont les 50 millions de victimes sont en majorité des civils, et où se multiplient les crimes contre l'humanité (en premier lieu le génocide juif) et les bombardements meurtriers (6 août 1945 : première bombe atomique sur Hiroshima). De la défaite de l'Axe, un monde nouveau émerge que des conférences ont préparé pendant la guerre (Téhéran, Yalta, Potsdam). Fondé sur un nouveau système international (l'Organisation des Nations unies – ONU), il sanctionne le déclin irrémédiable de l'Europe et l'émergence des deux Grands : les États-Unis, libérateurs de l'Europe occidentale, réalisant 40 % du PIB mondial, et l'URSS, dominant l'Europe de l'est et auréolée du prestige de sa victoire sur les nazis.



L'Europe en 1914

La guerre froide terminée, un nouvel ordre mondial a paru émerger (1945-2020)

La guerre froide (1945-1990)

En 1946, dans son discours de Fulton, Churchill voit tomber sur l'Europe orientale un « rideau de fer » : les deux blocs se constituent. Le « monde libre », sous le leadership des États-Unis, défend la démocratie libérale et le capitalisme. Regroupant l'Europe de l'ouest mais aussi le Japon, l'ensemble occidental se reconstruit avec l'aide américaine (plan Marshall puis, en 1961, création de l'organisation de coopération économique et de développement économique – OCDE) et se défend (1949 : Organisation du traité de l'Atlantique Nord – OTAN, présence américaine dans l'archipel japonais) face au bloc communiste (dont la Chine après la victoire de Mao sur les nationalistes en 1949), dirigé depuis Moscou, lui aussi doté de structures économiques (Comecon) et militaires (Pacte de Varsovie en 1955).

Face à l'expansionnisme soviétique, les États-Unis, après avoir écarté l'option du « roll back », choisissent de « contenir » l'URSS (politique de « *containment* » ou d'endiguement) mais tentent d'éviter la confrontation directe à Berlin (1948) ou en Corée (1950-1953). La mort de Staline (1953) permet une « coexistence pacifique » non exempte de tensions (1956 : révolte des Hongrois à Budapest, 1961 : construction du mur de Berlin, 1962 : crise de Cuba qui met le monde au bord de la confrontation nucléaire).

L'affaiblissement des blocs (1948 : « schisme » yougoslave, Tito refusant d'obéir à Staline) s'accroît dans les années soixante (la Chine de Mao dénonce la déstalinisation lancée par Khrouchtchev lors du XX^e congrès du parti communiste). Dépourvue d'un système économique efficace, l'URSS est affaiblie moralement (1968 : printemps de Prague) puis militairement (1979 : invasion de l'Afghanistan). Alors que les États-Unis traversent eux aussi une période de doute (1966 : la France sort de l'OTAN, 1973 : défaite au Viet Nam, dictature des Khmers rouges au Cambodge, 1979 : révolution islamique en Iran), les deux Grands recherchent la « détente », voire un condominium (idée du secrétaire d'État américain Kissinger), par des accords de désarmement (1972 : traité ABM, 1973 : accords SALT) ou un dialogue nouveau (1975 : conférence d'Helsinki).

Au même moment, la rivalité Est-Ouest voit en parallèle apparaître une logique nord sud. La décolonisation, encouragée par le déclin des puissances européennes (1954 : indépendance de l'Indochine, 1956 : crise de Suez, 1962 : indépendance algérienne) et la montée des nationalismes, fait émerger un monde nouveau : indépendance de l'Inde (1947), des États africains (1960 pour la plupart des colonies françaises). Le nombre d'États de l'ONU triple (de 50 à 150) et le « Tiers-monde »¹

1. L'expression vient du démographe Alfred SAUVY, *Le Tiers du monde, sous-développement et développement*, Paris : PUF, 1956.

(« *Third World* »), qui veut se situer entre Est et Ouest, mais en pratique surtout critique de l'Occident, impose des thèmes nouveaux (développement). Après le formidable essor économique de l'après-guerre (trente glorieuses), l'affrontement entre Israël et ses voisins arabes provoque un choc pétrolier en 1973 puis une période de profonde transformation (mondialisation, émergence de la Chine).

Un « nouvel ordre mondial » (depuis 1990) ?

La période contemporaine est, pour les relations internationales, un mélange de désordre et de progrès. L'effondrement du bloc soviétique (1989 : ouverture du Mur de Berlin, 1991 : dislocation de l'URSS) a été interprété par certains comme une « fin de l'Histoire » (thèse de l'Américain Francis Fukuyama¹). Il est vrai que la défaite de l'URSS, incapable de se réformer (*glasnost* « transparence » puis *perestroïka* « réforme » de Gorbatchev dans les années 1980) et de rivaliser avec la puissance américaine (« guerre des étoiles » de Reagan), ouvre la voie à un « nouvel ordre mondial » fondée sur la démocratie (fin des dictatures en Amérique latine, de l'apartheid en Afrique du Sud) et le capitalisme.

Les progrès sont réels : sous l'égide de l'ONU, puissance de droit, et surtout des États-Unis, « hyperpuissance » de fait dans son rôle de « gendarme du monde », les agressions sont punies (1991 : Koweït), les guerres civiles pacifiées (1995 : les accords de Dayton mettent fin au conflit en Bosnie) ou prévenues (1999 : intervention de l'OTAN au Kosovo) tandis que la mondialisation économique fait peu à peu sortir de la pauvreté d'immenses pans de population (l'Asie, en particulier la Chine depuis les réformes de Deng Xiaoping en 1979, qui réintroduisent le capitalisme). À partir de la fin des années 1990, la révolution internet, en démocratisant l'accès à l'information, bouleverse les relations internationales. En 2011, le « printemps arabe » semble prolonger le vaste mouvement d'expansion de la démocratie relancée par la fin de l'URSS. En 2024, le régime Assad finit par tomber.

Pourtant, ce nouvel ordre international demeure imparfait. D'abord, parce qu'en histoire, tout progrès est vite oublié lorsque nous rattrape la réalité quotidienne². En second lieu, à cause de la persistance du fossé Nord/Sud en matière de développement, qui nourrit les crises internationales : effondrement d'États déjà très fragiles en Afrique (1992 : Somalie, crise du Sahel aujourd'hui), génocide (1994 : Rwanda), massacres de civils (République démocratique du Congo – RDC, Soudan), extrémisme religieux, sur fond de différend israélo-palestinien, au Moyen-Orient. Ensuite, du fait des résultats ambivalents de la politique américaine née des attentats du 11 septembre : guerre en Afghanistan en 2001, invasion de l'Irak en 2003, lutte contre le radicalisme islamique (2014 : création de l'État islamique entre Irak et Syrie). De ce point de vue, l'impact du « printemps arabe » est limité : retour aux régimes autoritaires (Égypte), instabilité (Libye), guerre civile (Yémen).

1. Francis FUKUYAMA, « La fin de l'histoire ? », *Commentaire*, n° 47, 1989.

2. À propos des habitants de l'ex-RDA en 1989, le président allemand Joachim Glauck disait : « nous nous sommes endormis en rêvant du paradis et nous nous sommes réveillés en Rhénanie du Nord – Westphalie ».

Enfin en raison de l'émergence de puissances nouvelles, souvent fort éloignées des valeurs occidentales, qui ouvre une ère de compétition stratégique. La Chine, qui reste un État communiste (1989 : répression des manifestants de Tien An Men), impose sa puissance (seconde puissance économique mondiale, projet de routes de la soie), la Russie (1999 : Poutine impose sa « verticale du pouvoir », 2014 annexion de la Crimée, 2022 invasion de l'Ukraine), conteste la domination occidentale. Ces États s'allient aux acteurs en rupture avec l'ordre mondial (États « voyous », proliférants ou déstabilisateurs : Corée du Nord, Iran). Face à ces défis, les réactions des Occidentaux et États-Unis apparaissent timorées (présidence Obama) ou désordonnées (présidence Trump). Pour certains, le « moment unipolaire » serait terminé et nous entrerions dans un monde multipolaire, proche du « concert des nations » de la Belle Époque.

Conclusion

Si, sur le plan calendaire, le XX^e siècle est évidemment terminé, son influence dans les relations internationales reste profonde. Il est marqué par la domination des États du nord de la planète mais également par l'émergence des États du sud. Il est aussi un réservoir de références souvent contradictoires pour les acteurs actuels, depuis le refus de l'interventionnisme colonial chez bon nombre de dirigeants du « Sud Global » jusqu'aux risques de la faiblesse et de l'inaction face à des États agressifs que méditent les Occidentaux en se souvenant des accords de Munich.

Pour beaucoup d'observateurs, le XX^e siècle fut très court : véritablement commencé en 1914, avec le bouleversement du premier conflit mondial et de ses conséquences, il se termine en 1991, avec la fin de la guerre froide, qui laisse le champ libre au monde actuel. À quoi ressemblera le XXI^e siècle ? Il aurait pu être, sous la plume d'un Fukuyama, un paysage verdoyant, une mondialisation libérale dominée par les États-Unis.

Mais, sur fond d'instabilité des anciens États colonisés (crises africaines, Moyen-Orient notamment), de menaces transversales (prolifération nucléaire, enjeux environnementaux) et de fragilités des démocraties occidentales elles-mêmes, il semble d'orienter vers une nouvelle confrontation géopolitique entre une Amérique inquiète, rejointe par une Europe hésitante, et une Chine ambitieuse, appuyée par une Russie conquérante, avec des États du Sud essayant de supputer l'identité du vainqueur de cette « guerre froide » d'un type nouveau.

Les traités

En 2025, le Conseil de l'Europe a ouvert à la ratification le premier traité international sur l'intelligence artificielle. Cet accord a été signé par les 46 États membres de l'organisation paneuropéenne mais également par une organisation internationale (l'Union européenne) et onze États hors d'Europe, dont les États-Unis ou le Japon.

Accords conclus entre les sujets du droit international public (États mais aussi organisations internationales), les traités sont une des quatre grandes sources de ce droit. Leur importance est telle que le droit des traités, le droit conventionnel, a fait l'objet d'une codification en 1969 dans la convention de Vienne, qui est donc, par une sorte de mise en abyme, un traité sur les traités. Enregistrés par le secrétariat général de l'ONU (selon l'article 102 de la Charte de San Francisco), les traités sont très nombreux : il y en aurait près de 150 000 (dont 5 000 sont multilatéraux).

Mais sont-ils aussi respectés qu'ils devraient l'être ? À l'été 1914, le chancelier allemand Bethmann Hollweg, à qui on rappelait que le traité sur la neutralité de la Belgique de 1831 empêchait l'invasion du pays, avait ironisé sur ce « chiffon de papier ».

Négociés puis entrés en vigueur, les traités sont au cœur du droit international public

La vie d'un traité commence par sa négociation. L'État (ou l'organisation internationale) confie cette négociation à un plénipotentiaire (qui détient une lettre de pleins pouvoirs). En France, l'article 52 de la Constitution stipule que « le président de la république négocie et délivre les pleins pouvoirs » (le Premier ministre ou le ministre des Affaires étrangères contresignant le document¹). La rédaction du texte respecte toujours les formes canoniques, ce qu'on appelle la *contexture* (la forme du texte). Un préambule commence par énumérer les parties contractantes et les motifs du traité. Puis vient le corps du texte, appelé le dispositif : ainsi le texte constitutif des Nations unies, la Charte de San Francisco, contient 111 articles. À la fin du dispositif, les clauses finales sont importantes car

1. Un exemple de pouvoirs partagés entre l'Élysée et Matignon.

elles réglementent la vie du traité : entrée en vigueur, conditions de modification, durée. Des annexes peuvent parfois donner des détails techniques sur le traité. Au début de la négociation, un « non-papier », sans valeur juridique, recense tous les points de vue. Au fur et à mesure, les passages entre crochets, encore à discuter, sont remplacés par un texte consensuel, jusqu'à parvenir à un document final.

Dès lors que ce document est accepté par les plénipotentiaires, il peut être adopté. Le texte, arrêté (on ne le change plus), est authentifié par la signature des négociateurs. Parfois, un simple paraphe suffit, parfois aussi cette signature est *ad referendum* : elle doit être confirmée par les autorités compétentes de l'État. L'adoption du traité est une étape importante : le traité est signé. Mais elle n'engage pas l'État sur le plan juridique. Celui-ci doit néanmoins appliquer les clauses finales du traité (en particulier les modalités de ratification) et éviter les actes qui priveraient le traité de son but. Dans le cas des traités multilatéraux, l'élaboration du traité passe par la convocation d'une conférence internationale (à Londres en 1831 pour les cinq puissances, Autriche, France, Grande-Bretagne, Prusse, Russie, garantes de la neutralité belge). L'adhésion ultérieure au traité est possible. Mais, bilatéral ou multilatéral, le traité doit franchir une étape de plus pour avoir force de loi en droit international.

La ratification conditionne l'entrée en vigueur des traités. Si le traité est conclu en forme solennelle, il doit pour entrer en vigueur être ratifié. Cette pratique est née au XIX^e siècle, sous l'influence de la démocratie américaine : aux États-Unis, la constitution de 1787 impose en effet qu'un traité signé par le président reçoive l'accord du sénat, l'une des deux chambres du congrès. On sait qu'en l'absence d'un tel accord, le traité n'entre pas en vigueur (cas du traité de Versailles en 1919, voir plus haut). Au fur et à mesure de l'expansion du contrôle parlementaire sur les exécutifs, cette exigence de ratification s'est étendue. En France, elle existait sous la III^e et la IV^e République (en 1954, le Parlement français a ainsi rejeté le traité créant la communauté européenne de défense). Dans la constitution de 1958, l'article 53 fixe une liste de domaines dans lesquels la ratification du traité par la loi est nécessaire. Après examen, les parties contractantes échangent les lettres de ratification. Ces lettres donnent, en droit international, effet aux traités. En leur absence, le traité n'est pas contraignant (ainsi, la CIJ, en 1994, a jugé que le traité franco-italien de 1938 par lequel Paris cédait un territoire du Tchad, la bande d'Aozou, à Rome, alors maîtresse de la Libye, n'ayant pas été ratifié, n'avait produit aucun effet). Toutefois, en cas d'urgence, on peut utiliser des accords en forme simplifiée, qui n'appellent pas de ratification. Cette pratique est née, là aussi, des accords exécutifs (*executive agreements*) passés par le gouvernement américain. Il s'agit, en général, d'accords techniques sans dimension politique (en France, la majorité des traités rentre dans cette catégorie). Mais, parfois, certains accords exécutifs revêtent une grande importance : citons les accords de Yalta en 1945, les accords de Paris mettant fin au conflit vietnamien en 1973, les accords de Camp David en 1978, la reconnaissance de la Chine populaire à la même époque ou les accords de Paris sur le climat en 2015. Le gouvernement américain choisit cette

voie pour éviter l'obstacle du sénat (qui ne peut repousser un tel accord qu'à une majorité des deux tiers).

Une fois ratifié, le traité doit être valide pour produire ses effets en droit international. L'examen de cette validité peut être fait par le juge ou l'arbitre international à l'occasion d'un contentieux. Afin d'éviter la dénonciation unilatérale d'un traité, la convention de Vienne (dans son article 66) prévoit le recours à l'arbitrage. S'il est invalide, le traité sera nul, une nullité *ab initio* c'est-à-dire depuis le jour de sa conclusion, avec un effet rétroactif, et qui portera sur l'ensemble du texte, sauf accord contraire des parties (principe de l'indivisibilité des traités). Le juge va d'abord examiner la capacité des parties à signer le traité. Il faut, pour cela, être un sujet du droit international, donc ni un mouvement de libération national (même si les accords d'Évian ont été signés en 1962 par le front de libération national – FLN, groupe indépendantiste algérien), ni un État non reconnu (en 1995, les accords de Dayton ont cependant la « république serbe » de Bosnie parmi leurs signataires). Il va ensuite contrôler la régularité du consentement. Les parties ne doivent pas signer sous la contrainte, comme le fit la Chine au XIX^e siècle, en acceptant les traités inégaux sous la menace des canonnières européennes, ou comme l'Allemagne avec le traité de Versailles (disqualifié par Berlin comme étant un « Diktat »). Elles ne doivent pas signer non plus au terme de manœuvres dolosives, consistant à provoquer un dol (erreur provoquée), comme ce fut le cas du gouvernement tchécoslovaque, induit en erreur par les pressions franco-britanniques et poussé à signer les accords de Munich en 1938. Enfin, nulle erreur « essentielle » ne doit entacher le traité. En 1961, la CIJ a fixé les bornes de ce type d'erreur dans un arrêt sur le temple de Préah Vihéar, que Thaïlande et Cambodge se disputaient sur le fondement d'une carte frontalière imprécise (bien que française). Pour finir, le juge va vérifier la licéité de l'objet du traité : il ne doit pas porter sur des mesures interdites par le droit international (prévoir une guerre d'agression ou un génocide par exemple).

Si les traités doivent être respectés, il est toutefois possible de les faire évoluer

Le droit international exige le respect des traités. Cette obligation d'exécuter les traités est un principe issu de la coutume internationale, avec la fameuse formule : *pacta sunt servanda*. Elle est reprise par l'article 26 de la convention de Vienne : « tout traité en vigueur doit être exécuté de bonne foi » sauf existence de réserves. La notion de réserve a été reconnue et bornée car elle affaiblit la portée de l'obligation d'exécution, à la fin du XIX^e siècle, à l'occasion de la ratification par la France, en 1890, de la convention de Bruxelles interdisant l'esclavage (la France souhaitait, non autoriser la pratique esclavagiste, mais inspecter elle-même ses colonies). Si l'exécution des traités n'est pas rétroactive, elle porte sur l'ensemble du territoire de l'État partie (de ce point de vue, la « clause coloniale », qui excluait

certaines territoires de l'application de traités créant des droits individuels, est aujourd'hui jugée contraire au droit international). Le respect dû au traité n'exclut pas la possibilité de prendre des garanties d'exécution, qu'il s'agisse de gages territoriaux (le traité de Versailles prévoyait ainsi l'occupation de la rive gauche du Rhin en échange du versement des réparations par l'Allemagne), ou de l'appui de certaines puissances (les États-Unis ont garanti la paix israélo-égyptienne de Camp David). La non-exécution d'un traité ouvre, en théorie, la possibilité d'engager la responsabilité de l'État partie.

Mais le respect des traités est aussi une obligation en droit interne. Deux cas de figure existent. Dans la position moniste (telle que définie par Hans Kelsen, le père de la pyramide des normes), le droit international et le droit interne constituent un même ensemble, le premier étant au sommet de la hiérarchie des textes de droit. C'est la conception qui prévaut dans l'Union européenne : l'arrêt *Costa contre Enel* de 1964 a ainsi confirmé la supériorité du droit communautaire sur les législations nationales. En Allemagne, l'article 25 de la loi fondamentale de 1949 a opté pour cette solution moniste, garantissant que les traités internationaux créateurs de droits empêcheraient tout retour à un système autoritaire. En France, dans la constitution de 1958, c'est également ce système moniste qui est repris à l'article 55, lequel indique que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». La condition de réciprocité, qui affaiblit le principe du respect dû aux traités, est une concession au nationalisme juridique du général de Gaulle. L'autre système juridique possible, le dualisme, suppose que droit interne et droit international appartiennent à deux ordres différents. Défini par le juriste allemand Heinrich Triepel à la fin du XIX^e siècle, le dualisme est aujourd'hui appliqué en Italie ou au Royaume-Uni, où l'accord sur le Brexit a par exemple fait l'objet d'une loi spécifique votée par les Communes.

Les traités peuvent aussi évoluer. La modification des traités est possible par la voie de l'amendement du texte initial. Cette modification peut résulter d'un accord exprès entre les parties. Par exemple, dans le cas du traité de non-prolifération (TNP), elle est prévue tous les cinq ans, lors de conférence de révision (comme celle de 2025). Mais elle peut aussi intervenir par d'autres voies, comme celle de la coutume : ainsi, en 1961, la CIJ a estimé que, la Thaïlande n'ayant pas réagi assez tôt à l'erreur cartographique contenue dans le traité bilatéral avec le Cambodge (alors partie de l'Indochine française), son inaction valait acceptation tacite. Dans le cas des traités multilatéraux, l'accord sur un texte modifié (qui peut être contenu dans un protocole additionnel) est ouvert à toutes les parties qui souhaiteraient y adhérer. L'entrée en vigueur du nouveau texte est alors conditionnée à l'obtention d'une majorité (par exemple, dans le cas de la convention de 1982 sur le droit de la mer, dite de Montego Bay, à la Jamaïque, le nouveau texte est adopté par consensus ou à la majorité des deux tiers).

Mais les traités disparaissent aussi. Certains accords prévoient ainsi leur extinction du fait de la volonté des parties. Cette volonté peut être expresse (le traité sur le charbon et l'acier créant la CECA, entré en vigueur en 1951, avait une durée de vie de cinquante ans). L'extinction du traité peut aussi résulter d'une clause résolutoire : conclu en 1955, le Pacte de Varsovie prévoyait sa propre disparition en cas de signature d'un « traité de sécurité européen » (il a été dissous avant l'apparition de celui-ci). L'accord de Vienne sur le nucléaire iranien, conclu en 2015, prévoyait une *sunset clause* (« clause crépuscule ») : si Téhéran violait ses obligations, l'une des parties signataires pouvait demander le retour des sanctions. Le traité peut en effet disparaître en fonction du comportement des parties : une violation « substantielle » du traité est, selon l'article 60 de la convention de Vienne, un motif d'échapper à ses obligations. Un traité dépend donc aussi des circonstances qui ont présidé à sa conclusion.

La clause *rebus sic stantibus* (« les choses restant en l'état ») permet, en cas de changement fondamental des circonstances, de mettre fin à un accord. Le droit international distinguait ainsi entre les « traités contrats », éteints après l'application de leurs clauses, et les « traités lois », qui leur survivaient. Mais il se méfie beaucoup de tout ce qui pourrait affaiblir l'obéissance aux traités : s'en retirer est donc difficile, voire impossible dès lors que les traités concernent les droits fondamentaux (le retrait de la Corée du Nord, en 1997, du Pacte sur les droits civils et politiques de 1966 est contestable de ce point de vue). De même, le retrait des traités de désarmement ou de non-prolifération n'est envisagé qu'avec une réticence extrême (l'article X du TNP le conditionne à « des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du présent Traité, [qui] ont compromis les intérêts suprêmes de son pays »). Le retrait de Pyongyang du TNP a été, sur le fondement de cet article X, contesté par les autres parties.

Conclusion

Le dynamisme du droit conventionnel est une réalité du système multilatéral et de la place qu'y tiennent les États. Dans la période récente, la négociation internationale a permis l'adoption de multiples accords, qu'il s'agisse du domaine commercial (nombreux accords de libre-échange), environnemental (l'accord de Paris) ou du désarmement (traité sur le commerce des armes, traité d'interdiction de l'arme nucléaire – TIAN, voir plus bas les fiches sur ces sujets).

Pour autant, le respect dû aux traités ne doit pas être exagéré dans un monde où les rivalités de puissance semblent rompre avec le consensus qu'on avait cru voir émerger à la fin du XX^e siècle. Cette vision réaliste des relations internationales invite donc à la prudence et l'on pourra déplorer, en suivant les mots, un peu datés tout de même, du général de Gaulle, que « les traités durent ce que durent les fleurs des jeunes filles ».

La réforme de l'ONU

La guerre en 2025 entre Israël et la milice du Hezbollah a provoqué de nombreux incidents entre Tsahal et la Force intérimaire des Nations unies (FINUL) déployée dans le pays du Cèdre. Beaucoup d'observateurs ont déploré l'incapacité des Nations unies à imposer un cessez-le-feu aux belligérants, reflet de la lourdeur du fonctionnement de l'ONU. L'incapacité de l'ONU à intervenir dans la guerre en Syrie qui, de 2011 à la fuite de Bachar el-Assad, a provoqué de nombreuses victimes (500 000 morts) ou sa passivité devant la guerre en Ukraine commencée en 2022, souligne de même les faiblesses actuelles d'une organisation internationale précisément conçue pour éviter ces conflits.

Si le projet de création d'une organisation internationale universelle est ancien (il est mentionné par le philosophe Emmanuel Kant, dès 1795, dans son *Projet de paix perpétuelle*), il ne s'est concrétisé qu'au XX^e siècle, d'abord avec la mise en place de la Société des Nations (la SDN, *League of Nations*, née en 1919, sur une idée du président américain Wilson) puis, après son échec, avec la création de l'organisation onusienne (adoption, sur l'initiative du président Roosevelt, du texte constitutif, la Charte de San Francisco, en 1945).

Basée à New York, l'ONU doit participer à la création d'un nouvel ordre mondial, fondé sur le droit international et la protection des droits de l'homme. Elle est ainsi devenue l'organisation internationale de référence et ses succès ne sont pas négligeables. Pourtant cette institution, qui suscite des critiques nombreuses, doit impérativement se réformer.

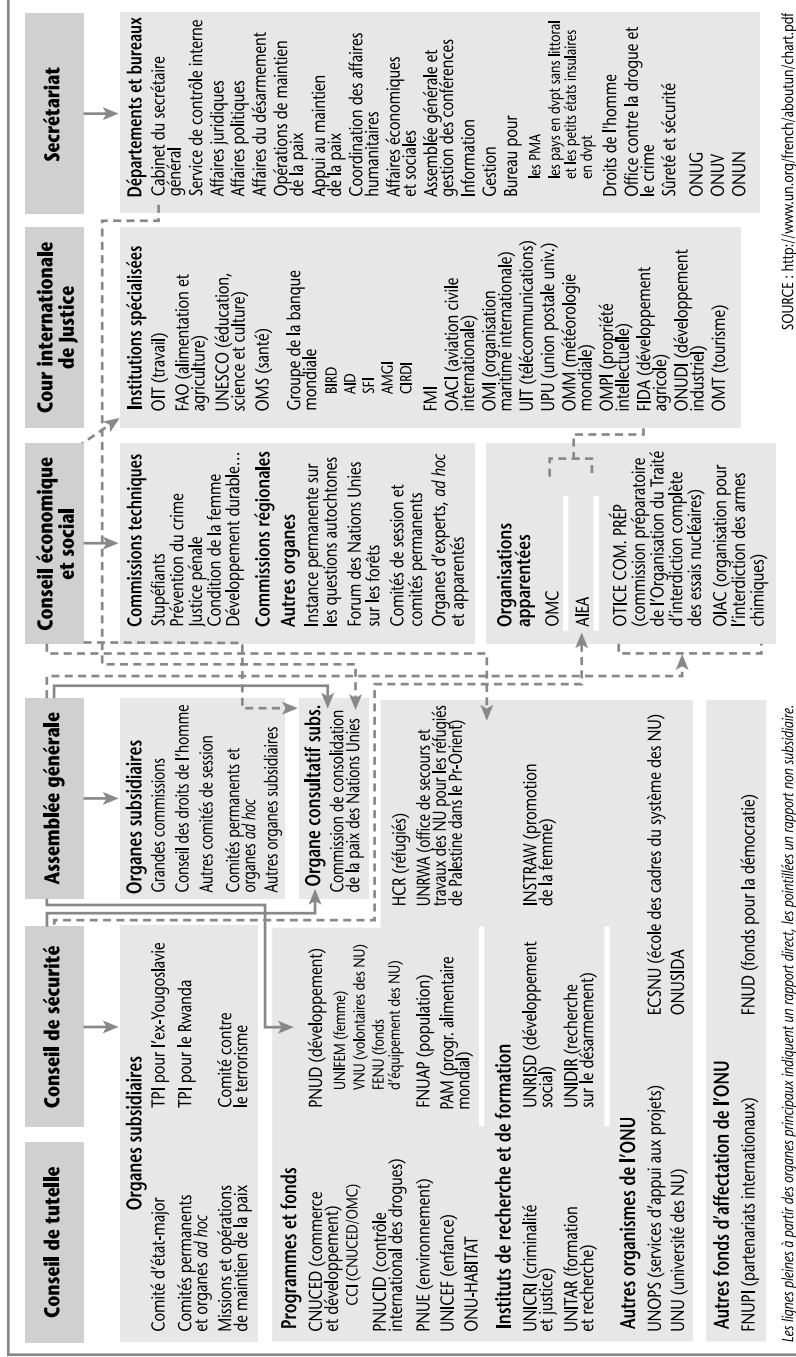
Malgré d'indéniables succès, l'ONU est une organisation aujourd'hui critiquée

L'ONU a su devenir la clé de voûte du système international actuel. D'abord par le succès même de l'appartenance au système onusien : réunissant les 51 vainqueurs de la guerre en 1945, l'ONU s'est ouverte aux nouveaux États apparus lors de la vague de décolonisation puis de la fin du bloc soviétique. Rejointe par la Suisse et Timor (2002), le Monténégro en 2006, le Sud-Soudan en 2011, elle compte aujourd'hui 193 États membres et apparaît très représentative de la « communauté internationale » (même si 205 États appartiennent au Comité international olympique et que, pour des raisons diverses, le Vatican, la Palestine ou Taïwan ne sont

pas membres à part entière de l'organisation onusienne). Ensuite par l'importance de son administration : sous l'égide de son secrétaire général (le Portugais Antonio Guterres depuis 2017, ancien dirigeant du Haut-Commissariat pour les réfugiés – HCR), elle emploie plus de 50 000 personnes, sans même tenir compte des effectifs engagés en opérations de maintien de la paix (OMP), pour un budget d'environ 3 milliards de dollars (budget annuel depuis 2020). Ce budget est alimenté par les contributions obligatoires des États, au premier chef des États-Unis, plafonnées à 22 % ou de la France (4,5 %) auquel il faut ajouter les dépenses des OMP en cours (environ 6,5 Mds\$, dont 28 % pour les États-Unis, 5,5 % pour la France) et un financement extraordinaire, pour des projets spécifiques (presque 20 Mds€).

De multiples interventions ont aussi assuré le succès de l'organisation. Chargée du maintien de la paix et de la sécurité internationale, cette « sécurité collective » que la SDN n'avait pas su défendre, l'ONU a multiplié les résolutions du Conseil de sécurité et les opérations de maintien de la paix (OMP), dont douze sont aujourd'hui en cours (2024), mobilisant près de 70 000 Casques bleus (20 000 seulement en l'an 2000). Plus structurellement, l'ONU chapeaute un vaste réseau d'organisations internationales intervenant dans les domaines les plus variés de la vie : santé (OMS), aide au secteur agricole (FAO : *Food and Agriculture Organization*), aide aux réfugiés (HCR), aide alimentaire (PAM : *Programme alimentaire mondial*), travail (OIT : *Organisation internationale du Travail*), enfance (Unicef : *United Nations Children's Emergency Fund*) ou culture (Unesco : *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*).

Malgré ses mérites, l'ONU attire de nombreuses critiques. Ces critiques portent d'abord sur l'efficacité de l'organisation. À bien des égards, le secrétariat général de l'ONU apparaît comme une bureaucratie pléthorique où les États ont à cœur de placer leurs ressortissants sans se soucier de leurs compétences. Depuis les années 1990, l'ONU a ainsi accumulé une dette de 2 milliards de dollars, du fait notamment des réticences de certains contributeurs (États-Unis, en retard de paiement) à financer ses dépenses. Sur le fond, l'action de l'ONU apparaît largement inefficace : peu représentatif, le Conseil de sécurité ne parvient pas à régler les crises les plus graves (Rwanda en 1995, Irak en 2003, Syrie après 2011, Ukraine après 2022, cf. fiche suivante). L'Assemblée générale (AG) a d'abord été pro-occidentale. Ainsi, en 1950, alors que la politique de la « chaise vide » de l'URSS bloque le Conseil de sécurité (mécontent que la Chine communiste n'intègre pas le Conseil, Moscou refuse de siéger), Washington obtient le vote à l'AG de la résolution 377, dite *Dean Acheson* (secrétaire d'État), qui autorise le déploiement des forces internationales en soutien au gouvernement de Corée du Sud agressé par le Nord. Mais cette jurisprudence *Dean Acheson* n'a guère eu de postérité. L'AG est devenue, dans les années soixante, avec l'arrivée des nouveaux États décolonisés, un forum « tiers-mondiste » très porté sur l'anticolonialisme. Privée de pouvoirs effectifs, l'AG consacre nombre de ses réunions à l'adoption de résolutions déclaratoires (telles que celle de 1974, « pour un nouvel ordre économique mondial », dite *NOEM*, accusant les pays du Nord de « néocolonialisme ») et univoques (contre Israël).



Les lignes pleines à partir des organes principaux indiquent un rapport direct, les pointillées un rapport non subsidiaire.

SOURCE : <http://www.un.org/french/aboutun/chart.pdf>

L'ONU

Les autres critiques, plus graves encore, portent sur les finalités morales de l'action onusienne. Le secrétariat général, notamment le fils du secrétaire général de l'époque, le Ghanéen Kofi Annan, a été impliqué dans le scandale lié aux détournements du système « Pétrole contre nourriture » (l'ONU contrôlait, de 1996 à 2003, les exportations de pétrole irakien, ce qui a donné lieu à une intense corruption). L'action de l'ONU sur terrain est, au mieux, inefficace (en Bosnie, en 1992, les Casques bleus ne parviennent pas à protéger les populations civiles ou, plus récemment, en République démocratique du Congo, RDC), quand elle ne contribue pas à dégrader une situation déjà difficile (abus sexuels des Casques bleus en RDC, introduction du choléra en Haïti, inaction face à la violence au Soudan du Sud). D'autre part, alors qu'elle se fait le parangon des droits de l'homme, l'ONU tolère en son sein de choquants abus : en 2003, c'est ainsi la Libye du colonel Kadhafi, dont le bilan en la matière est peu reluisant, qui préside la Commission des droits de l'homme. Les Nations unies se montrent incapables de résoudre de graves questions, telles que la « responsabilité de protéger » des populations civiles en cas de violations massives des droits de l'homme par les États, en limitant la souveraineté, ou la lutte contre le terrorisme (pas d'accord, à l'AG, sur une convention globale contre le terrorisme, un texte porté par l'Inde mais critiqué par de nombreux États arabo-musulmans ou non alignés).

Si des pistes de réforme de l'ONU existent, elles paraissent difficiles à mettre en œuvre

Les pistes de réformes de l'ONU sont nombreuses. Sur la question de l'efficacité, le soixantième anniversaire de l'ONU en 2005 s'est accompagné de débats et d'engagements sur la nécessité de l'améliorer, notamment en accroissant les pouvoirs du secrétaire général (en faire un « général » plus qu'un « secrétaire »). Le rapport Annan (« *Delivering as one* »), en 2006, souhaitait appliquer une nouvelle gouvernance en délocalisant certains services, en renforçant le système de passation des marchés ou en révisant les politiques de l'ONU de plus de cinq ans (soit tout de même 7 000 politiques). Un exemple, plutôt réussi, de ces réformes est celle du département des OMP en 2008, qui a gagné en efficacité relative (voir le chapitre consacré aux OMP). En 2018, Antonio Guterres a relancé ce processus de réformes en lançant un plan « *big splash* », bien vite rebaptisé « *Action for peace* ». De la même manière, le budget de l'ONU s'est réduit, en particulier celui des OMP (qui était de 8 milliards en 2015, certaines opérations disparaissant comme l'importante mission au Darfour en 2021) et les États du sud ont augmenté leur contribution (la Chine en particulier est passée, entre 2005 et 2020, de 2 à 12 % du budget général, dépassant désormais le Japon, 8 %).

Pour la question, plus épineuse, de la « moralité » de l'organisation, certaines réformes ont été menées à bien. On peut citer la création, sur les décombres de la très controversée Commission des droits de l'homme, d'un Conseil du même

nom, au statut plus élevé, qui siège en permanence à Genève et procède, tous les quatre ans, à l'examen périodique universel (EPU) des manquements aux droits de l'homme d'un des États membres. Les États-Unis, suivant l'orientation nouvelle de l'administration Obama, ont décidé de siéger pour trois ans parmi les 47 membres de ce Conseil en 2009, après une longue période d'abstention, aux côtés de la Russie, de la Chine ou de Cuba. Ils ont fait l'objet d'une sévère critique de leur bilan en matière de droits de l'homme en 2010, critique formulée par le représentant de la Corée du Nord. L'administration Trump a décidé de se retirer de ce conseil nouvelle formule en 2018. Les États-Unis sont revenus, comme observateurs, en 2021, sous l'administration Biden.

Mais ces réformes sont difficiles à mettre en œuvre. Les réformes les plus profondes de la Charte de San Francisco, par exemple l'application, proposée par les États-Unis, d'un « seuil démocratique » pour les pays souhaitant être élus dans une des instances de l'ONU s'occupant des droits de l'homme, sont conditionnées par la mise en œuvre d'une procédure longue et compliquée, décrite à l'article 109 du traité constitutif de l'ONU. Il faut passer par un vote de l'Assemblée générale avec une majorité qualifiée de deux tiers et obtenir l'accord du Conseil de sécurité. C'est dire que de telles réformes supposent, outre l'approbation des membres permanents du Conseil, un large consensus de la communauté internationale. Or, force est de constater que ce consensus n'existe pas. Les réformes de structure apparaissent très largement portées par le groupe des États démocratiques et développés du Nord. Principaux contributeurs à l'ONU (l'Union européenne, les États-Unis et le Japon représentent encore 70 % du budget), ils sont soucieux de l'usage de leurs deniers quand les petits États du Sud sont plus enclins à maintenir un niveau élevé de dépenses, dont ils bénéficient. Ces mêmes États soutiennent le principe des quotas officiels de nationalités dans le recrutement de la bureaucratie onusienne car ils constituent autant de débouchés professionnels pour leurs diplomates.

Plus fondamentalement, sur la question des valeurs, les pays du Sud, réunis dans le « *like minded group* », résistent aux conceptions des États du Nord, soit par refus de l'universalisme démocratique (la Chine ou Cuba, États communistes, insistent sur le respect de la souveraineté nationale et dévient aux États-Unis, qui n'ont pas signé nombre de traités de l'ONU sur les droits de l'homme, un quelconque magistère), soit par crainte d'un hypothétique néocolonialisme (Brésil, Inde). La situation reste donc compliquée. En 2009, le Conseil des droits de l'homme avait ainsi procédé à l'EPU de la Chine : lors du « dialogue interactif » qui l'a clos, la majorité des États ont félicité Pékin pour son bilan et ses succès économiques, seuls les Occidentaux évoquant les manquements au respect de droits « formels » (liberté de la presse, etc.). En 2010, l'Iran s'est porté candidate pour siéger dans ce Conseil. Battue, elle a néanmoins obtenu un lot de consolation dans la commission de l'Assemblée générale qui traite du statut des femmes. En même temps, conséquence de sa politique en Syrie, la Russie n'est pas parvenue à se faire élire au Conseil des droits de l'homme en 2016. En revanche, en 2020, le Brésil a siégé au conseil (malgré un président, Jair Bolsonaro, au discours très controversé), tout

comme le Venezuela, un pays répressif dont la population, chassée par le blocage de l'économie, fuit en masse.

Conclusion

Au-delà des réussites de l'ONU, l'ampleur des critiques qui lui sont adressées rappelle la nécessité de réformes profondes. Si les États-Unis s'étaient, sous l'administration Bush, beaucoup défiés de l'organisation (nomination de l'ambassadeur John Bolton, qui jugeait qu'un étage en moins dans l'immeuble new-yorkais de l'ONU ne changerait pas la face du monde), l'administration Obama a souhaité renouer avec elle (remboursement des arriérés des États-Unis) sans abandonner les objectifs de réforme à long terme.

La position de l'administration Trump a été beaucoup plus critique : à la suite de la reconnaissance de la Palestine par cette organisation de la galaxie onusienne, les États-Unis et Israël se sont ainsi officiellement retirés de l'UNESCO en 2019 (ce qu'ils avaient déjà fait entre 1984 et 2003) et de l'OMS en 2020. L'administration Biden est revenue à de meilleurs sentiments (la sortie de l'OMS a été bloquée en 2021) mais la seconde administration Trump (2024-2028) a toutes les chances d'être plus critique : le nouveau président annonce en 2025 le retrait de l'OMS et du Conseil des droits de l'homme.

La réforme est de toute façon difficile à mener car les imperfections de l'ONU reflètent, tout simplement, celles de la communauté internationale. Peut-être faut-il sagement rappeler, comme le faisait un de ses premiers secrétaires généraux, le Suédois Dag Hammarskjöld (1953-1961), que « le but de l'ONU n'est pas de nous ouvrir les portes du paradis mais de, modestement, fermer celles de l'enfer ».

Fiche 4

Le monde est-il multipolaire ?

En 2024 a eu lieu à Kazan le 16^e sommet annuel des pays composant le BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud depuis 2011). Avec un quart du PIB mondial, contre seulement 8 % en 2000, et sur fond d'ascension de la Chine, cette organisation montre ainsi sa volonté de s'émanciper de la tutelle des pays occidentaux et de remettre en question un équilibre mondial fondé, depuis la fin de l'URSS, sur la domination de l'Ouest. Le sommet était aussi un moyen pour la Russie de montrer qu'elle n'était pas isolée, malgré les sanctions de l'Ouest, et que la « majorité mondiale », selon les termes du Kremlin, se tenait à ses côtés. À cette occasion, l'Arabie saoudite, l'Égypte, les Émirats arabes unis et l'Iran ont intégré les BRICS.

En même temps, ce constat d'un monde multipolaire doit être nuancé : les profondes différences de poids économiques existant au sein du BRICS, les oppositions de systèmes politiques entre démocraties du Sud et régimes autoritaires, dont le poids s'est accru avec les quatre nouveaux États adhérents, tout comme les rivalités entre ses membres montrent les difficultés d'une remise en question de la domination de l'Ouest et les atouts conservés par les puissances occidentales, en particulier les États-Unis. Alors que la communauté internationale a connu, pendant près d'un demi-siècle, la prépondérance d'un duopole américain et soviétique puis, après 1990, la solitude de l'hyperpuissance américaine, l'affirmation de ces puissances émergentes est-elle susceptible de créer aujourd'hui un monde multipolaire ?

Au moment où la domination américaine semble s'estomper, le système international apparaît de plus en plus multipolaire

Le XX^e siècle a vu succéder à la guerre froide l'uni-polarité américaine. Si le XIX^e siècle avait été caractérisé par un « concert des nations » où chaque État était soucieux de défendre ses intérêts, il avait connu une première hégémonie, celle du Royaume-Uni, dépourvu d'alliances car capable de se maintenir par sa puissance dans un « splendide isolement » et dont un des objectifs était précisément d'éviter l'ascension d'un rival (la France puis, à la fin du siècle, la *Weltpolitik* de l'Allemagne). Au contraire, une fois le déclin de l'Europe enregistré, la guerre

froide, qui commence en 1945, organise le monde sur un modèle bipolaire où les deux superpuissances, États-Unis et Union Soviétique, constituent autour d'elles des blocs fréquemment assis sur des pactes militaires (voir la « pactomanie » des années cinquante avec la création de l'ANZUS, de l'OTAN, du Pacte de Rio ou de Bagdad). Malgré de nombreuses remises en cause dans le camp occidental (miracle économique japonais, émergence de l'Union européenne après 1957, affirmation de la France gaulliste dans les années 1960) ou soviétique (Yougoslavie de Tito en 1948, Chine de Mao après 1953, Roumanie de Ceaucescu dans les années soixante-dix), cette bipolarité structure le monde jusqu'en 1990.

La fin du bloc soviétique signifie *de facto* la création d'un monde « unipolaire » dominé par la seule superpuissance restante que sont les États-Unis. Ces derniers défendant le modèle de société sur lequel une sorte de consensus universel paraît s'être opéré (la démocratie libérale et capitaliste), on semble alors s'approcher d'une « fin de l'histoire » au sens hégélien (selon le penseur américain Francis Fukuyama), c'est-à-dire non plus l'absence d'événements, qui par nature se produisent toujours, mais celle d'un débat idéologique portant sur le meilleur modèle de société, entre « démocraties » socialistes et démocraties libérales. Appuyés sur la force de leurs convictions et investis d'un rôle de « gendarme du monde », les États-Unis de Georges Bush père (1988-1992) garantissent seuls le « nouvel ordre mondial » (*new world order*) et punissent les contrevenants (1991 : libération du Koweït, 1995 : intervention pour mettre fin à la guerre en Bosnie-Herzégovine).

L'émergence des BRICS est un fait nouveau et, pour certains acteurs, appréciable. Au cours des années 1990, le leadership américain semble toutefois s'éroder avec la montée en puissance des « États émergents », réunis sous le vocable de BRICS (l'économiste de Goldman Sachs, Jim O'Neill, invente le concept en 2003) ou encore, dans la négociation en matière d'environnement, de BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine). Puissances territoriales (35 % de l'espace mondial), démographiques (50 % de la population grâce à la Chine, qui a dépassé 1,4 milliard d'habitants, mais est dépassée par l'Inde), ces dix États connaissent également un fort dynamisme économique : le PIB de la Chine a dépassé celui du Japon en 2010 et devrait rattraper celui des États-Unis en 2027 (il serait déjà supérieur en incluant le PIB de Hong Kong ou en parité de pouvoir d'achat). Au total, à terme, le PIB cumulé des BRICS (26 % du PIB mondial en valeur nominale) pourrait dépasser celui des pays du G7 (44 %), renversant la situation née de la première révolution industrielle. L'arrivée de ces États sur la scène mondiale relativise le poids de l'Amérique et contribue à créer un monde multipolaire ou tout simplement « a-polaire » (selon le théoricien américain Richard Haas).

Cette multipolarité émergente est appréciée par beaucoup tant la puissance des États-Unis pouvait agacer (voir les positions de l'ancien ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine évoquant « l'hyperpuissance »), voire susciter de franches oppositions dans le « Sud Global », notamment les États du Tiers-Monde, en Chine et, sous la présidence de Poutine, de la Russie. Ces États contestent la politique de ce que feu le président du Venezuela, Hugo Chavez, appelait, par référence à Rome

ou, plus récemment, à la Guerre des Étoiles, « l'Empire ». Il est vrai qu'éléphant dans un magasin de porcelaine, Washington n'a pas hésité à justifier de sa puissance et, pour certains, de son destin particulier (*Manifest Destiny*), pour s'émanciper des contraintes du droit international (intervention au Kosovo en 1999 ou en Irak en 2003 sans autorisation explicite du Conseil de sécurité, refus de ratifier le statut de Rome de 1998 créant la Cour pénale internationale, refus du protocole de Kyoto et aller-retour sur l'accord de Paris sur le changement climatique), préférant aux lenteurs du multilatéralisme les vertus de l'unilatéralisme (création de coalition au cas par cas, dite *coalition of the willing*, comme en Irak en 2003), surtout après le choc du 11 septembre 2001 en matière politique, la politique industrielle de Joe Biden (*Inflation Reduction Act* favorisant, dans une logique environnementale mais aussi protectionniste, les entreprises américaines) et, de manière plus brutale encore, avec la présidence de Donald Trump, placée sous le signe de l'*America First* et où les menaces (OTAN) ou les retraits de traités multilatéraux (*Trans-Pacific Partnership* : accord de commerce dans l'Asie-Pacifique) se sont multipliés comme les pressions sur les alliés de Washington, même les plus anciens (Canada, à qui Trump a proposé de devenir le 51^e État américain !).

La multipolarité, aux conséquences variées, est toutefois à relativiser

Il faut d'abord souligner les effets contrastés de la multipolarité. La multipolarité peut sans doute avoir des effets positifs, ce qui a amené certaines diplomaties (France) à faire de sa promotion un de leurs objectifs. Elle encourage en effet un certain conservatisme dans les relations internationales, un équilibre des puissances dans lequel aucun État n'impose aux autres ses vues, à la manière de « l'équilibre européen » recherché par l'Autrichien Metternich au XIX^e siècle ou du « condominium » voulu par le secrétaire d'État américain Kissinger pendant la Détente, qui permettait d'éviter les crises et de geler les positions de chacun. Elle fait aussi émerger un monde plus divers, moins occidental, intégrant les puissances du Sud aux débats mondiaux et peut-être à terme aux institutions multilatérales (élargissement du Conseil de sécurité, passage du G8 au G20). Les États-Unis même, « nation ordinaire » (selon l'ambassadrice Jeane Kirkpatrick) qui, après 1990, a toujours été un « shérif réticent » (selon le théoricien Robert Kagan), peuvent voir un avantage à l'arrivée de nouveaux partenaires avec lesquels pratiquer le « partage du fardeau » (*burden sharing*). Cette option a très largement caractérisé la présidence Obama (2008-2016) et son concept phare de « direction depuis l'arrière » (*leading from behind*). La tentation du retrait américain est aussi caractéristique des présidences Trump (2016-2020 et 2024-2028), où les pays alliés ont été accusés de ne pas en faire assez pour leur propre sécurité.

La multipolarité a aussi ses côtés négatifs : l'émergence de pôles multiples rend la prise de décision plus longue et plus difficile en l'absence de leadership global

(idée d'un « G 0 »), comme le montre la pratique du G20. Dans cette atmosphère de « système westphalien 2.0 », elle porte aussi le risque d'une fragmentation du monde en blocs rivaux (par exemple sur le plan commercial comme le souligne l'échec du cycle de l'Organisation mondiale du commerce de Doha, commencé en 2001 et jamais vraiment conclu), voire en zones d'influences (voir par exemple le concept de « l'étranger proche » développé par la diplomatie russe pour justifier son droit de regard sur l'évolution des pays de l'ex-URSS). Plus fondamentalement, la multipolarité fait courir le risque d'un relativisme culturel et politique qui remettrait en question l'universalité de certaines valeurs (cf. les positions de la Chine en matière de droits de l'homme : elle considère qu'il s'agit d'un concept occidental qui n'est pas supérieur aux « valeurs asiatiques » fondées sur le respect de la hiérarchie et la soumission de l'individu à la collectivité). La guerre en Syrie a illustré ces vices de la multipolarité : sans « leader bienveillant » (*benign leader*) capable d'orienter la communauté internationale vers une solution au conflit, celui-ci s'est éternisé jusqu'à la chute du régime en 2024. En 1973, l'économiste Charles Kindleberger théorisait cette « stabilité hégémonique » : si la crise de 1929 avait duré aussi longtemps, c'est que les États-Unis n'avaient, en privilégiant protectionnisme et dévaluation de leur monnaie, pas exercé leur leadership¹.

Du reste, l'émergence d'un monde nouveau et multipolaire doit être relativisée. La multipolarité repose sur une vision partielle des relations internationales. Celles-ci sont en effet encore largement fondées sur la souveraineté des États, petits et grands. Or, les premiers se méfient de la constitution de « pôles » centrés sur un grand État : les voisins de la Chine (Taïwan, États du pourtour de la mer de Chine du sud) ou de la Russie (pays baltes, Ukraine, Moldavie), ou même du Brésil (Argentine, Pérou), sont très hostiles à tout ce qui pourrait ressembler à la création d'une zone d'influence. Ils ont donc tendance à rechercher un appui extérieur d'autant plus capable de contrebalancer le poids du grand voisin qu'il peut se montrer hostile (2008 : guerre Russie Géorgie, 2014 : annexion de la Crimée, 2022 : invasion de l'Ukraine) ou très ambitieux (expansion de Pékin en mer de Chine). Cet appui peut être l'outil multilatéral : les petits États sont de farouches partisans du multilatéralisme et de l'égalité souveraine des États (voir le fonctionnement de l'Assemblée générale ou la méfiance des petits États européens face à la constitution d'un « directoire » des grands États membres). Il peut aussi, plus simplement, être l'alliance américaine (Corée du Sud, Taïwan, pays européens).

La multipolarité est loin d'être complète. Malgré les progrès du Sud, l'ensemble occidental demeure dominant (les pays développés produisent encore l'essentiel du PIB mondial). En son sein, bien que secouée par les divisions internes, la puissance des États-Unis est loin d'être négligeable. Avec 335 millions d'habitants, la première économie mondiale (25 % du PIB en valeur nominale) et une culture très dynamique (cf. Hollywood, internet), sans parler de leur « *hard power* » militaire, les Américains conservent un « *soft power* » et un pouvoir d'attraction que la Russie ou la Chine, avec leurs cultures sous surveillance de l'État, sont bien en

1. Charles KINDLEBERGER, *The World in Depression 1929-1939*, University of California Press, 1973.

peine d'égaler, même si, comme le montrent les succès de certains mouvements populistes en Europe, l'attraction du « modèle russe » est une réalité dans une partie des opinions occidentales. Du reste, si l'Amérique a des faiblesses (infrastructures vieillissantes, divisions sociales et politiques, fort endettement), les BRICS en regorgent, depuis des économies dépendantes du cours des matières premières (Russie, dont le PIB n'équivaut qu'à celui de l'Italie) jusqu'à la persistance d'un faible PIB par habitant (Chine, Brésil) ou de rivalités internes (voir les craintes de la Russie à l'égard de la Chine et celles des membres des BRICS, notamment l'Inde, face à la puissance chinoise).

Conclusion

Il est aujourd'hui difficile de savoir si un monde multipolaire est véritablement sur le point d'émerger. Certes, la puissance des pays occidentaux n'est plus ce qu'elle était au sortir de la guerre froide et le « moment unipolaire » (Charles Krauthammer¹) semble terminé. La présidence Obama (2008-2016) a vu les États-Unis vouloir se retirer des affaires du monde, laissant la place à une Russie ou une Chine très entreprenantes, tandis que la première présidence Trump (2016-2020) a ébranlé l'image de l'Amérique sur la scène internationale. Joe Biden (2020-2024) a hésité entre affrontement des compétiteurs et coopération avec eux. Donald Trump (2024-2028) semble tenté par le retrait face à la Russie mais l'offensive contre la Chine.

Toutefois, les émergents sont eux-mêmes confrontés à de redoutables défis s'ils veulent maintenir leur croissance économique et, dans le cas des régimes autoritaires, la stabilité du pouvoir. De plus, les petits États résistent à la venue d'un monde où leurs intérêts seraient foulés du pied : selon le mot de Chou En-Lai, un des premiers dirigeants de la Chine rouge, « qu'ils s'affrontent ou fassent l'amour, les éléphants écrasent toujours l'herbe ». C'est pourquoi les États-Unis, malgré leurs défis internes, devraient rester le pôle de référence dans les années à venir, avant peut-être l'apparition d'un duopole sino-américain (baptisé G2 ou Chimerica par l'historien britannique Niall Ferguson).

1. Charles KRAUTHAMMER, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs*, 1990-1991, vol. 70, p. 22-33.

Faut-il supprimer le Conseil de sécurité ?

En 2025, le cessez-le-feu entre le Hezbollah et Israël a de nouveau fait référence à une résolution du Conseil de sécurité : la 1701, adoptée en 2006, prévoyait en effet le retrait de la milice chiite du sud du Liban et le déploiement de l'armée nationale, mais elle n'a jamais été appliquée. Le Conseil de sécurité revenait soudain, avec la question libanaise, aux grandes heures des années 1990, quand son action servait à résoudre de graves problèmes internationaux. Depuis les années 2000, et les crises syrienne ou ukrainienne, c'est bien plutôt l'impuissance du Conseil qui semble dominer. Le renversement de Saddam Hussein en 2003 avait déjà été interprété comme un affaiblissement de l'institution onusienne, le Conseil de sécurité n'ayant pas formellement autorisé le déclenchement de l'intervention américaine. Mais depuis les crises se succèdent sans que soient levés les blocages de cet organe dont certains, selon le mot de Clémenceau sur la prostate et la présidence de la république, fustige l'inutilité.

Le Conseil de sécurité est en effet un des trois organes majeurs de l'ONU avec l'Assemblée générale (organe démocratique là où le Conseil de sécurité a un « statut » aristocratique, ce qui a fait parler de « bicéphalisme singulier »¹) et le Secrétariat Général. Doté d'un rôle croissant depuis 1990, il suscite de nombreuses critiques, notamment au moment des crises internationales. Mais, reflet des réalités internationales, sa suppression n'est évidemment pas à l'ordre du jour, pas davantage peut-être que sa réforme.

Malgré un activisme intense, le rôle actuel du Conseil de sécurité est jugé insatisfaisant

Le Conseil joue un rôle croissant depuis la fin de la guerre froide. Il est composé de cinq membres permanents possédant un droit de veto (le P5) et dix membres non permanents (six avant l'élargissement de 1963), élus pour deux ans au sein de l'Assemblée générale par cinq groupes géographiques (depuis 1961, il s'agit de l'Afrique : trois membres, l'Amérique latine : deux membres, l'Asie : deux

1. Michel VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Paris : Armand Colin, 1972.

membres, l'Europe de l'Ouest et autres [i.e. : Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis, Canada et... Israël refusé par les autres groupes !] : deux membres, enfin l'Europe orientale – les anciens pays communistes : un membre). Notons qu'un État arabe est toujours élu au Conseil, alternativement au sein du groupe Asie et Afrique. Lors des votes, la majorité s'établit à neuf voix sur quinze membres. L'article 27 de la Charte précise qu'il doit s'agir d'un vote affirmatif des membres permanents, mais en pratique, depuis les années 1970 et sous l'influence de la Chine, l'abstention de l'un de ceux-ci n'empêche pas l'adoption d'une résolution : c'est la méthode de « l'abstention constructive ».

Le rôle du Conseil de sécurité est considérable car il est chargé du maintien de la paix et de la sécurité internationale (article 24 de la Charte). Il siège en permanence (alors que le Conseil de la SDN ne siégeait que quatre fois par an, avec toutefois déjà des membres permanents – France, Royaume-Uni, États-Unis, Italie et Japon – et quatre puis huit membres temporaires élus pour quatre ans). Ses résolutions ayant une portée obligatoire pour l'ensemble des membres de l'ONU, le Conseil a joué un rôle croissant depuis la fin de guerre froide, qui a levé l'obstacle du veto : il avait adopté 700 résolutions de 1945 jusqu'en 1990, il en a voté plus de 1 800 depuis ! Ces textes ne se contentent plus de réagir à des crises internationales mais fixent de véritables obligations à portée générale : la 1373 adoptée en 2001 [prononcer : « treize-soixante-treize »] sur la lutte contre le terrorisme, la 1540 de 2004 contre la prolifération des armes de destruction massive, la 2254 (2015) contre le financement du terrorisme, la 2347 (2017) sur la protection du patrimoine en cas de conflit sont quelques exemples de résolutions « législatives » qui s'imposent à tous les États, au grand dam de ceux qui n'appartiennent pas au Conseil de sécurité.

Mais le Conseil suscite de nombreuses critiques. La première critique porte sur son insuffisante représentativité : le Conseil est encore aujourd'hui composé, au titre des membres permanents, des vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale (la Chine « rouge » ayant remplacé Taïwan en 1971). Même avec l'apport des membres non permanents, il n'est formé que de quinze États (soit environ 30 % de la population mondiale compte tenu du poids considérable de la Chine) contre 193 États au sein de l'Assemblée générale. Le rapport n'était que de 11 pour 55 États en 1945, mais la décolonisation des années 1960 puis la fin du bloc soviétique après 1991 ont multiplié le nombre de membres de l'ONU, réduisant les chances de chaque État de participer à cette instance élue. Le continent africain, qui représente un quart des États de l'Assemblée générale et constitue, du fait de son instabilité, le principal « client » du Conseil (70 % des résolutions le concernent), n'est représenté que par trois États. Au fond, se pose pour le Conseil le même débat qui agite les autres instances de gouvernance mondiale, comme le G8/G20, la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international (FMI). Dans ces dernières instances aussi, les émergents veulent gagner en puissance, comme le montre l'augmentation de la part de la Chine dans le capital, et les droits de vote, du FMI.

D'autre part, l'efficacité de l'action du Conseil est contestable : certaines résolutions ne sont jamais appliquées (par exemple la résolution 242 demandant le retrait d'Israël des territoires occupés en 1967 lors de la guerre des Six Jours) par manque d'entente de ses membres. Par ailleurs, le droit de veto protège les membres permanents (les « *big five* ») contre les pressions internationales : souvent invoqué par la France au moment de la guerre d'Algérie (18 fois au total, le Conseil ne comprenant qu'il s'agissait pour Paris d'une affaire de police intérieure et non d'un conflit international), il a surtout été utilisé par l'URSS (puis la Russie) depuis 1945 (près de cent cinquante fois) et les États-Unis (environ quatre-vingt vétos), souvent pour ces derniers quand il s'agissait de résolutions concernant Israël (avec l'exception de la résolution 2334 de 2016, condamnant la colonisation, à laquelle la Maison Blanche, alors occupée par Obama ; ne s'est pas opposée, mais les administrations Trump puis Biden après l'attaque du 7 octobre 2023 ont renoué avec un soutien inconditionnel à l'État hébreu). Dans la période récente, ce sont surtout la Chine (14 fois) et la Russie qui sont de grands utilisateurs du droit de veto, notamment dans le cas de Moscou pour bloquer des résolutions sur l'Ukraine ou la crise syrienne. Ces deux effets combinés pourraient déboucher sur une marginalisation du Conseil, qui le rendrait incapable de réagir aux crises internationales : après l'intervention au Kosovo de l'OTAN sans autorisation du Conseil en 1999, le débat sur l'Irak ou l'absence de solution en Syrie ont régulièrement ravivé cette menace.

Si la suppression du Conseil est impossible, sa réforme semble difficile

L'élargissement du Conseil ne fait pas l'objet d'un vrai consensus. Pour contourner l'obstacle de sa représentativité insuffisante, il est envisageable d'augmenter le nombre de membres permanents du Conseil, sur la base par exemple du G20 (formule élargie du G8, lancée en 1999). La réflexion a commencé dès 1993 au sein de l'ONU. En 1997, la proposition Razali, du nom d'un diplomate malaisien qui présidait alors l'Assemblée générale, a fixé le cadre de cet élargissement : un Conseil de 24 membres dont cinq nouveaux permanents et quatre non permanents. Reprise par un groupe officiel d'experts, le comité des sages, en 2004, cette idée est soutenue par la France. L'Italie propose quant à elle 25 États membres sans nouveaux membres permanents, choisis par rotation parmi les puissances moyennes (comme l'Italie !). Se pose enfin la question d'un siège commun à l'Union européenne (en lieu et place des sièges français et britannique), une option que le Brexit de 2016, effectif en 2020, rend inenvisageable à court terme. L'Allemagne a également proposé que le siège français soit transformé en siège européen, mais qu'il soit toujours attribué à un Français (Paris s'est montré peu enthousiaste).

Cependant, aux termes de la Charte (article 109 sur la réécriture du traité), toute réforme nécessite, outre l'accord du Conseil, et donc de tous les membres

permanents, une majorité des deux tiers à l'Assemblée générale, soit 120 États. Or, il n'existe pas à l'heure actuelle de consensus international sur un Conseil de sécurité élargi. Au contraire, deux groupes rivaux s'affrontent : d'un côté le « G4 » (Allemagne, Brésil, Inde, Japon), auxquels se joignent deux États africains (Afrique du Sud, Égypte), de l'autre leurs rivaux régionaux (Italie, Pakistan, Mexique), membres du groupe « Unis pour le consensus » (surnommé le Coffee Club). La France, pour sa part, soutient le G4, constitué d'États alliés. À ces deux groupes, il faut rajouter la position des États africains qui, aux termes du consensus d'Ezulwini (2005), revendiquent deux sièges de membres permanents avec droit de veto ainsi que cinq sièges non permanents, mais qui sont incapables de s'entendre sur l'identité des candidats.

Les autres voies de réforme divisent la communauté internationale. Il a été proposé de revoir l'utilisation du droit de veto. On pourrait ainsi le réserver au chapitre VII, c'est-à-dire au maintien de la paix et de la sécurité internationale, et non aux simples questions de procédure, qui empêchent qu'un sujet soit discuté. Il serait possible de l'interdire pour toute crise impliquant la violation des droits fondamentaux ou d'obliger les États qui l'utilisent à s'expliquer ensuite devant l'Assemblée générale, voire de créer un « vote indicatif » suivi d'un vrai vote (idée des Sages en 2004), toujours dans l'idée de responsabiliser ses utilisateurs. La France et le Mexique, en 2014, soutenus par 99 États, ont ainsi proposé que les États membres permanents renoncent volontairement au droit de veto lorsque des crimes de masse étaient constatés par le secrétaire général (saisi par 50 États) ou encore par le haut-commissaire aux droits de l'homme. Depuis 2015, Paris a d'ailleurs déclaré qu'il se soumettait unilatéralement à cette restriction. De manière plus limitée, on peut imaginer d'améliorer la transparence des débats, par exemple en ouvrant la participation aux travaux du Conseil aux États non-membres, aux autres acteurs (ONG).

Mais il n'existe pas davantage de consensus sur ce type de réforme : les membres permanents souhaitent conserver leurs prérogatives, nées de la défense de leurs intérêts (Russie) ou de la reconnaissance de leur rôle particulier sur la scène internationale (États-Unis). Par ailleurs, alors que c'est la justification même d'un organe de décision restreint face au modèle « démocratique » de l'Assemblée générale, il est important de garantir l'efficacité des débats au sein du Conseil, ce qui suppose un faible nombre de participants et une certaine confidentialité des débats. Cette exigence explique une certaine prudence face aux projets d'élargissement ou de réforme du fonctionnement du Conseil (les États-Unis ne veulent pas plus de vingt membres dont deux nouveaux permanents, le Japon et l'Inde). Le Conseil n'est d'ailleurs pas si illégitime que cela. Il continue de réunir, dans ses membres permanents, les grandes puissances militaires du temps, les seules à détenir l'arme nucléaire au sens du traité de non-prolifération (TNP). Et l'Assemblée générale, où un micro-État comme Monaco a le même droit de vote qu'un géant démographique comme l'Inde, n'est pas non plus un modèle d'institution légitime...

Conclusion

Vu l'absence de consensus au sein de la communauté internationale, l'immobilisme de la composition et du fonctionnement du Conseil de sécurité est probable. Il n'est pas non plus impossible, face au blocage de certaines situations, que l'Assemblée générale cherche à ressusciter la jurisprudence Dean Acheson. En 1950, alors que le Conseil était bloqué par la politique de la chaise vide de l'URSS (qui voulait imposer l'attribution du siège de la Chine à Pékin, tout juste occupé par les communistes), l'Assemblée générale avait voté des résolutions exécutoires, permettant le déploiement en Corée de troupes de l'ONU. Réalisant son erreur, Moscou était vite retourné au Conseil.

En même temps, une surprise est toujours possible, notamment dans un contexte de réflexion sur la gouvernance mondiale. Rappelons, pour conclure, que le Conseil a su faire preuve dans le passé d'une certaine dynamique institutionnelle (élargissement de 1963, entrée de la Chine en 1971) et fonctionnelle (il s'adapte aux situations : ainsi, bien que divisé, il a organisé l'occupation de l'Irak après 2003). Face au blocage, certaines initiatives sont en tout cas originales : entre 2017 et 2019, les Pays-Bas et l'Italie, au départ rivaux, ont décidé de concourir ensemble et de se partager un an chacun le siège non permanent du Conseil. De même, en 2019, la France et l'Allemagne ont exercé en commun, pendant deux mois, la présidence du Conseil. Ce type de candidature duale, où chaque État siège un an, a tendance à se généraliser.