

# Réflexions sur la gouvernance politique et géostratégique mondiale

Académie des Sciences Morales et Politiques, Institut de France

Discours de  
Ambassadeur Jean-David Levitte, Président du conseil de  
fondation du GCSP

16 octobre 2023



Monsieur le Président,

La semaine dernière, Pascal Lamy nous a brillamment présenté l'état actuel de la gouvernance mondiale ainsi que les réformes souhaitables à trois niveaux. Vous m'avez demandé de faire part à notre Académie, et je vous cite, de mes « réflexions sur la gouvernance politique et géostratégique mondiale optimale, vue, en particulier mais pas exclusivement, sous l'angle de l'ONU ».

Face aux tragédies en cours, de la guerre en Ukraine à l'invasion du Haut-Karabakh, des poussées djihadistes au Sahel aux massacres terroristes du Hamas, la première question est, bien sûr : mais que font les Nations-Unies ? Ou plutôt : pourquoi ne font-elles pas davantage ?

Je vais m'exprimer devant vous avec la liberté de ton d'un « retraité des postes », qui a eu la chance de servir trois fois aux Nations-Unies, mais aussi trois fois à l'Elysée.

Un bon point de départ de ces réflexions est une relecture de la Charte des Nations-Unies, adoptée à l'unanimité par les 850 délégués des 51 Etats réunis à San Francisco d'avril à juin 1945.

Soyons clairs : ce texte remarquable reflète une vision occidentale des relations internationales, fondées sur (je cite son préambule) : « l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites », visant à (je cite) « favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande ». Dans son article 2, il est écrit que (je cite) : « les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat ».

Cette domination occidentale se reflète également dans le choix fait alors des sièges des organisations onusiennes : New York, Genève, Vienne, La Haye, complétés par Washington pour le FMI et la Banque Mondiale. Il faudra attendre 1972 pour que soit créée hors de l'Occident, à Nairobi, une institution spécialisée, le PNUE, consacrée à l'environnement.

Il faut dire que parmi les 51 membres fondateurs, les pays occidentaux ou proches de l'Occident dominaient très nettement au point que Staline exigea (de façon peut-être prémonitoire ?) et obtint qu'en plus de l'URSS, l'Ukraine et la Biélorussie soient admises comme Etats membres de l'ONU. Quant à la Chine, en proie à la guerre civile, elle fut représentée jusqu'en 1971 par le régime du Kuomintang, réfugié à partir de 1949 à Taipei. Si les pouvoirs en place aujourd'hui à Moscou, Pékin, mais aussi à Delhi ou Ankara, avaient participé à la négociation de 1945, le texte aurait sans doute été différent...

Si cette vision occidentale de la souveraineté et de l'égalité des Etats, grands ou petits, perdure aujourd'hui, c'est parce qu'elle convient parfaitement à tous les pays devenus indépendants avec la décolonisation. De 51 en 1945, les Etats membres de l'ONU sont passés à 193 aujourd'hui. Les derniers à avoir rejoint l'organisation sont la Suisse, Timor, le Montenegro et le Soudan du Sud.

Les représentants des 193 Etats se retrouvent chaque automne à New York pour la session de l'Assemblée générale, le plus souvent au niveau des chefs d'Etat. C'est l'Assemblée générale qui nomme le Secrétaire Général de l'ONU sur recommandation du Conseil de Sécurité (et plus précisément : sur la base d'un



compromis entre ses cinq membres permanents). C'est aussi l'Assemblée générale qui élit les membres non permanents du Conseil de Sécurité, ceux de la Cour Internationale de Justice et ceux du Conseil des Droits de l'Homme.

Les débats qui s'y déroulent font de l'Assemblée générale une sorte de parlement mondial. Pour un Etat, être condamné par une majorité de l'Assemblée générale est une lourde humiliation. Mais c'est, selon l'article 24 de la Charte, le Conseil de Sécurité qui a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Dès l'origine, il comptait cinq membres permanents avec droit de veto : les Etats-Unis, l'URSS (remplacée par la Fédération de Russie en 1991), la Chine (représentée par Taipei jusqu'en 1971 puis par Pékin), la France et le Royaume Uni.

En revanche, le nombre des membres non-permanents élus pour deux ans par l'Assemblée générale et sans droit de veto, a varié : il est passé de six en 1945 à dix en 1965. Depuis cette date, le monde a profondément changé et il serait logique que la composition du Conseil de Sécurité reflète ces changements. Pour viser, selon vos mots, Monsieur le Président, une gouvernance mondiale « optimale », de nombreux pays, dont la France et le Royaume-Uni, estiment que le Conseil pourrait compter jusqu'à 25 membres. Ils plaident notamment pour l'addition de six nouveaux membres permanents (avec ou sans droit de veto) : l'Inde, le Japon, le Brésil, l'Allemagne et deux pays africains non désignés (aux Africains de les choisir !).

Malheureusement, cette proposition raisonnable que la France continue de soutenir avec conviction, se heurte à la mobilisation hostile des pays qui s'estimeraient les perdants de ce changement : l'Italie, le Mexique et l'Argentine, le Pakistan et même la Chine, hostile au Japon. C'est l'impasse et elle risque de se prolonger !

Mais au-delà de sa composition, les travaux du Conseil de Sécurité, comme ceux de l'Assemblée générale, sont le reflet de l'état des relations entre les pays membres. Depuis 1945, trois périodes principales doivent être distinguées :

- celle de la guerre froide, de 1945 à 1991, qui paralysa bien souvent le Conseil de Sécurité, de veto en veto, et renvoya le traitement des crises, celle des missiles soviétiques déployés à Cuba par exemple, à des discussions directes entre Washington et Moscou.
- Puis vint, à partir de 1991, une ère nouvelle qui dura une dizaine d'années pendant lesquelles les Nations-Unies, et en particulier le Conseil de Sécurité, purent remplir pleinement leur mission au service de la paix.
- Enfin, depuis quelques années, une nouvelle guerre froide s'installe, cette fois-ci entre les Etats-Unis et la Chine, tandis que la guerre a fait son retour sur le sol européen avec l'agression de la Russie contre l'Ukraine. Ces deux développements majeurs concernent trois des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité, dotés du droit de veto. La question qui se pose aujourd'hui est donc celle de savoir si ce contexte nouveau met un terme aux initiatives heureuses qui ont marqué les Nations-Unies pendant la décennie 1991-2001.

Avant d'aborder ce contexte nouveau, il convient de mesurer tout ce que le Conseil de Sécurité a pu accomplir pendant cette décennie faste, « optimale » pour reprendre votre expression. Je vous propose de vous donner trois exemples concrets de ce que le Conseil de Sécurité a pu accomplir pendant cette décennie



heureuse et auxquels j'ai eu le privilège d'être personnellement associé : la paix au Cambodge, la paix dans la région des Grands Lacs africains et les suites de l'attaque terroriste du 11 septembre 2001. En m'écoutant, comparez avec ce qu'est aujourd'hui la gestion internationale des conflits, au Sahel par exemple.

Premier dossier, donc : le Cambodge. Ce royaume, placé sous protectorat français de 1863 à 1949, avait subi deux tragédies successives : le terrifiant génocide Khmer rouge à partir de 1975 qui fit au moins deux millions de morts, et l'occupation militaire vietnamienne à partir de 1979. Cette double peine s'était figée en une impasse sans fin, le territoire cambodgien étant pour l'essentiel sous contrôle de l'armée vietnamienne, à l'exception des montagnes de l'extrême ouest, proches de la Thaïlande, qui demeuraient sous l'emprise des Khmers rouges. Les troupes vietnamiennes étaient soutenues par l'URSS, tandis que les Khmers rouges bénéficiaient de l'appui de la Chine et des pays de l'ASEAN. Comment sortir le Cambodge de cette impasse infernale ?

Un diplomate français, Claude Martin, qui était à l'époque directeur d'Asie au Quai d'Orsay et auquel je veux rendre un hommage particulier, réussit à convaincre son ministre, Roland Dumas et le Président Mitterrand, que la France était la mieux placée pour prendre une initiative décisive, en liaison avec le prince Sihanouk. Il conçut une négociation à trois niveaux : le dialogue entre responsables cambodgiens, présidés par Sihanouk ; le dialogue entre puissances régionales sous la direction de l'Indonésie ; enfin, au sommet, les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité. La France devait être présente aux trois niveaux afin de veiller à la cohérence des solutions esquissées.

L'élément le plus ambitieux de son plan consistait à **placer le Cambodge sous tutelle des Nations-Unies pour le démilitariser**, organiser le retour des réfugiés, préparer et conduire des élections libres et démocratiques **sous contrôle de l'ONU**, enfin mettre en place le gouvernement issu des élections.

Après des mois de négociations aux trois niveaux, une Conférence sur la Paix au Cambodge s'ouvrit à Paris le 31 juillet 1989, sous la co-présidence du ministre Roland Dumas et de son homologue indonésien Ali Alatas. Elle ne put aboutir du fait des désaccords entre responsables cambodgiens. La conférence fut donc suspendue et **il revint aux cinq membres permanents du Conseil de Sécurité d'élaborer ensemble les aspects essentiels du règlement de paix** : retrait des troupes vietnamiennes, désarmement des Khmers rouges, installation à Phnom Penh d'une administration neutre sous l'égide des Nations-Unies, chargée d'organiser des élections démocratiques, de les contrôler et d'en faire respecter les résultats. Le plan était prêt en juillet 1990. Il fut approuvé début août par le Conseil de Sécurité puis, à l'unanimité, par l'Assemblée générale.

C'est à ce moment-là que Claude Martin fut nommé ambassadeur à Pékin et que l'on me demanda de quitter mes fonctions d'ambassadeur auprès des Nations-Unies à Genève pour prendre sa succession comme directeur d'Asie. La priorité était, bien sûr, d'assurer la mise en oeuvre de ce qui demeure aujourd'hui l'opération la plus ambitieuse et la plus réussie de l'histoire des Nations-Unies.

Il fallut encore **des mois de négociations conduites, j'y insiste, par les cinq membres permanents** pour convaincre les factions khmères d'accepter le plan du Conseil de Sécurité. Ce fut fait solennellement lors de la seconde conférence de Paris sur le Cambodge, avenue Kléber, le 23 octobre 1991. Puis vint le temps de la mise en oeuvre, extraordinairement complexe, du déminage du territoire cambodgien au retour des réfugiés, du désarmement des forces khmères rouges



à l'organisation d'élections véritablement libres et démocratiques, sous la protection de 15 000 casques bleus.

Pendant toute cette période, où la France demeura totalement engagée aux côtés du Prince Sihanouk, une donnée essentielle facilita le succès remarquable du plan. Et c'est sur ce point que je veux insister : **l'entente entre les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité** permit d'exercer, chaque fois que nécessaire, les pressions utiles sur l'une ou l'autre des parties cambodgiennes. Cette entente a, bien sûr, été grandement facilitée par les bouleversements que connaissaient au même moment, l'URSS en voie d'implosion, comme la Chine confrontée aux suites du massacre de la place Tian'anmen. Pour moi, le Cambodge a représenté l'exemple parfait de ce que les cinq membres permanents peuvent accomplir lorsqu'ils s'entendent.

Mon second exemple porte sur la région des Grands Lacs, au coeur du continent africain.

A la suite du terrible génocide commis en 1994 au Rwanda par les militaires Hutus contre la minorité Tutsi, et après la victoire des Tutsis de Kagamé contre les génocidaires, plus d'un million de Hutus rwandais s'enfuirent dans l'Est du Zaïre, déstabilisant la cohabitation ethnique au sein des deux provinces du Kivu. En 1997, une insurrection dans cette région se solda par la défaite de l'armée de Mobutu et la victoire de Laurent-Désiré Kabila, soutenu par le Rwanda. Kabila s'empara de Kinshasa. Le Zaïre devint la République démocratique du Congo. Mais cette victoire éclair ne mit pas fin aux combats dans l'Est du pays, déstabilisant toute la région des Grands Lacs, notamment le Burundi. L'Angola, la Namibie, le Tchad et le Zimbabwe proposèrent un soutien militaire au président Kabila, mais les rebelles, soutenus par le Rwanda et l'Ouganda maintenaient leur contrôle des provinces orientales de la RDC. Les affrontements provoquèrent l'effondrement des structures étatiques de la région et il en résulta au moins trois millions de morts. En 1999, Kabila demanda l'aide du Conseil de Sécurité. Kofi Annan nomma un représentant spécial et le Conseil de Sécurité fut saisi du dossier.

Alors Représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies à New York, il me revint de co-présider avec mon homologue américain, l'ambassadeur Richard Holbrooke, une mission de dix jours, en mai 2001, de tout le Conseil de Sécurité dans les capitales de la région des Grands Lacs, en commençant par l'Afrique du Sud où nous fûmes longuement reçus par Nelson Mandela. L'objectif de cette mission était simple : les gouvernements africains concernés avaient négocié entre eux un accord de paix, l'accord de Lusaka. Ils avaient besoin des Nations-Unies pour en assurer et contrôler la mise en oeuvre. Ce qui fut fait, avec la création de la force des Nations-Unies, la Monuc, dotée d'un effectif de 18 000 membres et d'un budget de plus d'un milliard de dollars.

Ce qui me reste en mémoire, et que je veux souligner aujourd'hui, c'est à nouveau l'entente parfaite qui régnait entre les quinze ambassadeurs, y compris ceux de la Chine et de la Russie : nous partagions le même objectif, aider les pays de la région à mettre un terme à une tragédie dévastatrice.

L'autre remarque que je dois formuler et qui est moins positive : si les Etats de l'immense région des Grands Lacs africains réussirent à échapper, avec l'aide de l'ONU, à l'engrenage de la guerre, l'Est de la RDC reste malheureusement, aujourd'hui encore, la proie de violences et de pillages malgré la présence sur place de la Monuc devenue la Monusco. Ce triste constat pose une question qui



hante les diplomates : une force de paix, accueillie avec reconnaissance par les gouvernements et les populations concernés, peut, avec le temps, devenir une partie du problème et non plus de la solution. C'est l'une des questions les plus difficiles qui soit et la France en fait aujourd'hui l'expérience au Sahel.

Mon troisième et dernier exemple de l'entente entre les quinze membres du Conseil de Sécurité, je l'ai vécu lors de la pire attaque terroriste de l'histoire, celle qui détruisit, le 11 septembre 2001, les Tours Jumelles de New York comme une partie du Pentagone à Washington.

J'ai déjà eu l'occasion, en 2016 à l'invitation de notre confrère Gilbert Guillaume, d'évoquer le rôle de la France qui présidait le Conseil de Sécurité en ce mois de septembre. Je n'y reviens pas, sauf pour souligner, là encore, **l'entente parfaite qui rassembla les quinze ambassadeurs du Conseil de Sécurité** autour du projet de résolution préparé par la présidence française : le lendemain même de l'attaque, à l'unanimité, le Conseil montrait la détermination de toute la communauté internationale à faire face dans l'unité au fléau du terrorisme international. Et c'est dans l'unité que s'engagea la guerre en Afghanistan, en raison du refus des Talibans d'extrader Ben Laden.

Hélas, cette décennie heureuse de coopération entre les principaux acteurs de la communauté internationale, de 1991 à 2001, prit fin avec un développement majeur au printemps 2003 lorsque les Etats-Unis décidèrent de lancer leur guerre en Irak sans l'accord du Conseil de Sécurité où, malgré leurs démarches, ils n'avaient pas la majorité nécessaire pour approuver cette initiative catastrophique.

L'enlèvement de la guerre en Afghanistan, les conséquences de la guerre en Irak dans tout le Moyen Orient, puis les conséquences dans le monde entier de la crise financière de 2007-2008, enfin le ressentiment croissant de nombreux pays du Sud sur la gestion de la dette ou des vaccins lors de l'épidémie du Covid, ont profondément modifié le regard que les pays émergents, de l'Inde au Brésil ou à l'Afrique du Sud, portent sur cet ordre international dominé par l'Occident pendant cinq décennies, voire même cinq siècles.

Aujourd'hui, les pays émergents disent oui bien sûr, à la modernisation de leurs économies. Ils continuent de dire oui, avec certaines réserves, à la globalisation. Mais ils disent non à l'occidentalisation de l'ordre international et de leurs sociétés. C'est vrai pour la Russie de Poutine qui se veut l'héritier de l'impératrice Catherine II et de Staline ; c'est vrai de la Turquie d'Erdogan, qui se veut le successeur de Soleiman le Magnifique, quitte à effacer l'héritage de Mustafa Kemal Atatürk ; c'est vrai de l'Iran des Ayatollah ; c'est sans doute vrai aussi, au moins en partie, de l'Inde de Modi et, sûrement, de la Chine de Xi Jinping qui veut redonner à son pays sa place d' « Empire du Milieu » avec des initiatives telles que celle des « Nouvelles Routes de la Soie ».

L'agression russe contre l'Ukraine, en violation flagrante de la Charte des Nations-Unies, offre un exemple frappant de cette évolution des mentalités. Quelques jours après le début de l'agression, le 2 mars 2022, l'Assemblée générale de l'ONU a voté une résolution exigeant le retrait russe et appelant à une « paix globale, juste et durable en Ukraine », sur la base de la Charte des Nations-Unies. Certes, le vote donna une majorité de 141 pays en faveur de ce texte. Mais comment ne pas relever que, parmi les 45 pays qui s'abstinrent ou ne participèrent pas au vote, figurent : la Chine, l'Inde, le Vietnam, l'Algérie, le Burkina Faso, le Mali, le Cameroun, le Congo, le Gabon, le Togo, la Guinée, le



Sénégal, l’Ethiopie, le Soudan, le Rwanda, l’Angola, le Mozambique, l’Afrique du Sud...

Ce vote souligne l’importance intacte de l’Assemblée générale des Nations-Unies pour exprimer le rapport des forces politiques au niveau mondial. Il marque la naissance de ce qu’on appelle aujourd’hui le « Sud Global ». Il illustre en fait la renaissance de ce que l’on appelait naguère le Mouvement Non-Aligné. Mais dans un contexte radicalement différent : la première guerre froide opposa les Etats-Unis à l’URSS, avec à ses côtés jusqu’en 1971, une Chine sous-développée. Aujourd’hui, la nouvelle guerre froide oppose les Etats-Unis à une Chine qui est clairement devenue l’autre super-puissance et qui rêve d’imposer sa domination en Asie et au-delà. Pour les Américains, pour tous les Américains, cette ambition est totalement inacceptable en raison de la nature du régime aujourd’hui en place à Pékin, et ils multiplient les initiatives pour contrer l’ascension de l’Empire du Milieu. Or pour la plupart des pays du « Sud Global », la Chine est désormais leur principal partenaire économique et un pourvoyeur majeur de financements. Pas question pour eux, de se laisser entraîner dans la croisade anti-chinoise des Etats-Unis !

Quant à la Russie, bien sûr, elle est l’agresseur en Ukraine. Mais nombreux sont les dirigeants du « Sud Global » qui nous font comprendre que cette guerre ne les concerne pas. Ils veulent – littéralement – demeurer « non-alignés ».

Dans ce nouveau contexte géopolitique, et pour répondre à votre question, cher Président, quelle peut être la gouvernance mondiale optimale ?

Les Nations-Unies, et notamment son Conseil de Sécurité, peuvent continuer à affirmer leur rôle et à assumer leurs responsabilités dans tous les conflits qui échappent à cette nouvelle confrontation entre les pays occidentaux et la Chine ou la Russie. Mais pour les autres conflits, qu’il s’agisse du Sahel, de la guerre en Ukraine, de l’affrontement entre Palestiniens et Israéliens ou de la confrontation croissante entre les Etats-Unis et la Chine, quels chemins peut-on envisager pour aboutir à des solutions de paix conformes aux idéaux inscrits dans la Charte des Nations-Unies ?

Pour lancer notre débat, je vais vous proposer, à titre purement personnel, je le souligne, des scénarios fondés sur les possibles développements des crises ou des tensions actuelles et les options les plus souhaitables pour y mettre un terme de façon juste et conforme au droit international. Nous pourrions ensuite débattre car le champ des possibles est vaste et l’expérience nous enseigne que l’imprévu s’invite parfois dans les chancelleries et s’impose à l’ordre du jour des diplomates.

Je commencerai par l’Afrique, un continent d’une importance majeure pour l’Europe et en particulier pour la France. Un continent confronté à une série de crises graves, notamment dans le Sahel. Compte tenu de sa longue présence coloniale et des liens tissés par l’histoire, notre pays a souvent été sollicité. Il a toujours veillé à ce que ses interventions soient strictement conformes au droit international et soient, notamment, approuvées par le Conseil de Sécurité. Ce fut le cas en Côte d’Ivoire lors de l’élection présidentielle de novembre 2010 qui demeure aujourd’hui un exemple de réussite difficile mais parfaite : à la demande de l’Union africaine et avec le concours des forces de l’ONU présentes sur place, la France contribua à l’organisation incontestable du scrutin et, lorsque son résultat fut contesté par le perdant, Laurent Gbagbo, elle aida les forces ivoiriennes et celles des Nations-Unies à faire respecter le résultat. Ce fut encore



le cas au Mali avec l'intervention militaire française, en janvier 2013, à la demande de son gouvernement et sous mandat du Conseil de Sécurité, pour bloquer la marche vers Bamako d'une colonne de djihadistes liés à Al Qaeda.

La question la plus difficile mais aussi la plus importante est celle de la durée. Quand doit-on partir ? Quand doit-on mettre un terme à une opération incontestablement réussie au départ, mais qui, avec le temps, finit par faire partie du problème, voire même être perçue comme « le » problème, nourrissant un ressentiment injuste mais largement répandu. C'est ce que la France et les Nations-Unies vivent aujourd'hui au Sahel.

La question de la durée de toute mission est donc essentielle. Il n'est bien sûr pas possible de tout prévoir à l'avance. Mais au moins devrions-nous à l'avenir inscrire dans les accords et dans les résolutions du Conseil de Sécurité de **véritables clauses de rendez-vous, tous les six mois par exemple**. Elles seraient l'occasion de faire le point et, pour les pays contributeurs, de présenter leurs demandes : sans accord du pays hôte sur leurs demandes, le Conseil de Sécurité et les pays contributeurs seraient en bonne position pour en tirer toutes les conséquences souhaitables et, éventuellement, pour mettre un terme à leur intervention.

J'en viens maintenant au deuxième sujet majeur : l'invasion de l'Ukraine par les armées russes le 24 février 2022.

Des signes prémonitoires s'étaient certes manifestés dès 2014 lorsque, en réaction à la proposition d'accord d'association entre l'Ukraine et l'Union européenne, acceptée par le président Ianoukovitch, le président Poutine avait réagi en annexant la Crimée et en lançant la guerre dans le Donbass. Mais, soyons honnêtes, personne n'avait anticipé l'offensive actuelle.

Les résultats de cette guerre d'agression sont catastrophiques pour la Russie : en détruisant un pays, Poutine est en train de renforcer l'unité d'une nation face à l'envahisseur. De surcroît, alors que le président Macron notait, dans une interview fameuse de 2019, que l'OTAN était « en état de mort de cérébrale », aujourd'hui l'Alliance n'a jamais été aussi forte, unie et déterminée. Elle s'est même élargie à la Suède et à la Finlande.

Alors, première question, cette guerre catastrophique pour la Russie, pour l'Ukraine et pour l'Europe, va-t-elle durer ?

Ma réponse : sauf improbable coup d'Etat à Moscou, oui, elle va durer au moins jusqu'aux élections américaines de novembre 2024. Pourquoi ? Parce que Poutine espère qu'une victoire des Républicains à la Maison Blanche et au Congrès se traduirait par un arrêt des livraisons d'armes américaines à l'Ukraine. Or seuls les Etats-Unis ont les stocks nécessaires pour permettre aux forces ukrainiennes de poursuivre leur combat.

Au lendemain des scrutins américains, et si les Démocrates l'emportent à la Maison Blanche comme au Congrès, le temps de la négociation sera sans doute venu. Poutine l'abordera en position de faiblesse. Beaucoup dépendra, bien sûr, de la situation sur le front. Mais on n'imagine pas le Président Zelensky accepter la moindre concession territoriale à l'exception, peut-être, de la péninsule de Crimée qui ne fut rattachée à l'Ukraine qu'en 1954, par un simple décret de Khrouchtchev. Mais soyons clairs : ce sera aux Ukrainiens, et à eux seuls, d'en décider.





Beaucoup dépendra aussi des garanties que l'Alliance atlantique et l'Union européenne seront disposées à offrir à l'Ukraine. C'est dire combien ce moment, qui va définir l'ordre européen pour des décennies, sera crucial, au moins autant que le Congrès de Vienne en 1815.

L'Ukraine a vocation à devenir membre de l'Union européenne, mais il en va de même pour les six pays des Balkans occidentaux et la Moldavie, ce qui conduit à envisager des modifications majeures des traités de l'UE, et donc un processus long. Quant à l'OTAN, beaucoup dépendra, je l'ai dit, du président que les Américains éliront en 2024.

Enfin les dirigeants européens devront garder en tête l'avenir de leur relation avec la Russie. Si Poutine mérite certainement le sort que notre confrère Bruno Cotte et Robert Badinter lui assignent dans leur ouvrage intitulé « Vladimir Poutine, l'accusation », nous devons nous rappeler que ses deux prédécesseurs, les Présidents Gorbatchev et Eltsine, s'étaient résolument tournés vers l'Occident, et notamment vers l'Europe à laquelle tant de liens rattachent le peuple russe, comme le rappelait régulièrement, avec son inoubliable talent, Hélène Carrère d'Encausse. Nombreux sont les Russes aujourd'hui qui n'imaginent pas l'avenir de leur pays en simple subordonné de l'empire chinois.

Il faut donc envisager une série de négociations qui s'emboîteront comme des poupées russes. Au coeur de ces « Matriochkas », peut-être faudra-t-il, à un certain moment, replacer ce que l'on appela le « Format Normandie » : à l'initiative du président Hollande, il réunit les chefs d'Etat et de gouvernement de la France, de l'Allemagne, de la Russie et de l'Ukraine. La difficulté sera la gestion du temps : la paix en Ukraine, restaurée dans ses frontières, doit venir avant son intégration dans l'UE, mais les deux sont liées et impactent l'une sur l'autre. Même chose pour l'Alliance atlantique.

Et les Nations-Unies dans tout cela ? Elles seront essentiellement une chambre d'écho, pour l'Assemblée générale, et d'enregistrement des traités pour le Conseil de Sécurité. Mais ce n'est pas une mauvaise chose : quand la paix et la coopération avancent ici ou là, le Conseil de Sécurité des Nations Unies n'a pas nécessairement à intervenir au stade de la négociation.

Ceci vaut également au Proche-Orient, pour l'affrontement Israélo-Palestinien. Soyons clairs : le terrorisme du Hamas est impardonnable. Il doit être condamné avec la plus grande fermeté. Il n'offre aucun avenir au peuple palestinien. Mais où est passée l'Autorité palestinienne ? Rappelons-nous qu'il fut un temps, celui de Rabin, Arafat et Clinton, où la paix paraissait à portée de main. Alors espérons que les deux peuples parviendront à se doter à nouveau de dirigeants visionnaires. Je suis membre d'une association où se retrouvent des jeunes Israéliens, Palestiniens, Emiratis qui bâtissent ensemble des projets concrets. Ils y croient. Pour eux, c'est possible ! Mais à une condition : l'émergence du côté palestinien comme du côté israélien de dirigeants visionnaires et déterminés.

Je terminerai ce tour d'horizon des crises majeures de notre temps avec la tension croissante et qui va durer, entre les deux principaux membres permanents du Conseil de Sécurité : les Etats-Unis et la Chine. Cette nouvelle guerre froide structure désormais l'ensemble des relations internationales. Elle se déploie en particulier dans le vaste espace que l'on appelle « l'Indo-Pacifique ». Washington y développe des alliances au-delà de celles nées de la seconde guerre mondiale avec le Japon, la Corée et les Philippines. L'Australie, en particulier, s'y affirme comme un pilier majeur. Pour échapper à la tenaille entre



Washington d'un côté et Pékin de l'autre, l'Inde et les pays de l'Asie du Sud-Est (à l'exception du Cambodge) ont choisi le « multi-alignement » : ils cherchent à maintenir des relations positives aussi bien avec Washington qu'avec Pékin. Il en va de même, du reste, pour la plupart des pays d'Amérique latine et d'Afrique.

Cette nouvelle guerre froide entre Washington et Pékin se déploie dans les organisations internationales où la Chine a engagé, il y a une dizaine d'années, une stratégie de renforcement progressif de sa présence, à l'opposé des Etats-Unis qui, pendant le mandat du Président Trump, ont pris leurs distances. L'affrontement entre Washington et Pékin a également un impact sur l'ordre du jour des enceintes à vocation essentiellement économique comme le G7 dont le dernier sommet, tenu à Hiroshima, en mai, accueille le Président Zelensky, mais aussi les chefs d'Etat ou de gouvernement du Brésil, de l'Inde, de l'Indonésie, du Vietnam, de la Corée et de l'Australie.

Quant au G20, l'ordre de ses présidences annuelles successives de 2022 à 2025 (Indonésie, Inde, Brésil et Afrique du Sud) en fait le cadre idéal de ce « multi-alignement » cher au Premier Ministre indien. Et c'est sans doute pour cette raison que le Président Xi Jinping a boudé le sommet de Delhi les 8 et 9 septembre, lui préférant (à tort, à mon avis) le cadre informel des « BRICS » qui ont accueilli six nouveaux membres lors du sommet de Johannesburg en août.

Vous l'aurez compris, Monsieur le Président, les espoirs de la décennie heureuse, de 1991 à 2001, ont bel et bien disparu. Les dirigeants d'aujourd'hui, pourtant confrontés à des défis colossaux qui ne peuvent être relevés que par une coopération de tous les Etats, qu'il s'agisse du climat ou de la lutte contre la pauvreté, s'éloignent d'une « gouvernance politique et géostratégique mondiale optimale », pour reprendre le titre que vous avez choisi.

Doit-on pour autant être pessimiste ? Je ne le crois pas pour les raisons suivantes.

Cette rivalité durable entre les deux super-puissances du XXIème siècle n'exclut pas des terrains d'entente et de coopération, tout simplement parce que cela est dans l'intérêt bien compris des Etats-Unis comme de la Chine. Le dialogue entre Washington et Pékin a été relancé. Et je suis convaincu qu'un ensemble comme l'Union Européenne, tout en restant fidèle à son alliance avec les Etats-Unis fondée sur des valeurs partagées, a un rôle majeur à jouer pour proposer un chemin de coopération et y rallier les pays du « Sud-Global ». Elle en a les outils. C'est évident pour l'aide au développement dont l'Union et ses Etats membres fournissent plus de 40% du total mondial. Mais qui le sait ? C'est vrai pour la lutte contre le changement climatique où l'Union et ses Etats membres sont, de loin, l'acteur international le plus ambitieux dans ses objectifs de réduction, en visant la neutralité carbone dès 2050. C'est vrai enfin avec l'adoption de règles pour gérer au mieux l'économie : l'Union est incontestablement, au niveau mondial, « l'empire des normes ».

Cela pourrait être vrai aussi face aux crises régionales, en Afrique comme au Proche et au Moyen-Orient. Si l'Union Européenne est capable de s'unir autour d'initiatives importantes, d'y mettre les moyens nécessaires et de bâtir des coalitions ad hoc, elle peut devenir une force majeure d'entraînement du système multilatéral, qu'il s'agisse des institutions de Bretton Woods ou des Nations-Unies. Mais cela suppose qu'elle ne se laisse pas absorber par la gestion de ses difficultés internes, comme cela a été le cas jusqu'à présent !

Je vous remercie, Monsieur le Président.