



Une planète sans pilote

PROSPECTIVE

SÉRIE 16/16 Même si l'ONU parvient à se réformer, aucun forum ne paraît en mesure d'assurer la gouvernance mondiale dans un univers de plus en plus incertain.

PAR ALAIN BARLUET
CORRESPONDANT DIPLOMATIQUE

Le début de l'automne à New York est ma saison préférée. Mais cette année, l'été indien me semble d'une douceur particulière, historique. Peut-être parce que l'Assemblée générale des Nations unies vient de vivre une révolution qui me comble. Il aura ainsi fallu attendre 2031 et bientôt mon départ à la retraite du Quai d'Orsay, après cinq ans passés comme ambassadeur à la tête de la mission française, pour que le « machin », comme ironisait de Gaulle, choisisse enfin entre la réforme et le déclin programmé. Il était temps. Les représentants de deux cents pays réunis dans le nouveau bâtiment de l'ONU, au bord de l'Hudson, ont approuvé l'élargissement du Conseil de sécurité, resté dans les cartons depuis trente ans. Le nombre de membres permanents passe à onze avec l'entrée du Japon, de l'Inde, de l'Allemagne, du Brésil, de l'Afrique du Sud et de l'Égypte. Une réforme intérieure crée une nouvelle catégorie de membres non-permanents : dix pays, parmi lesquels le Mexique, le Pakistan, l'Italie et le Nigeria, siègeront pendant dix ans au lieu de deux. Au terme de cette décennie probatoire, ils auront de bonnes chances d'obtenir un fauteuil permanent... Les discussions les plus après ont porté sur le sacro-saint droit de veto. Un privilège auquel s'accrochaient les vainqueurs de 1945. Désormais, ce droit sera encadré et limité dans le temps : deux veto successifs seront nécessaires pour avaliser un refus du Conseil de sécurité et le veto ne pourra s'opposer qu'un an.

Que de débats et de tractations diplomatiques, croyez-moi, avant d'aboutir à ce résultat inespéré. Depuis longtemps, nombreux étaient ceux qui parlaient sur l'affaiblissement de l'ONU, voire même qui s'apprêtaient à fleurir sa tombe. Mais il a bien fallu se rendre à l'évidence : seul un vaste forum de nations tel que le « G 200 » est capable de produire la légitimité internationale incontestable. C'est d'autant plus vrai dans un monde où la compétition et les menaces de confrontation n'ont cessé d'augmenter, les vingt dernières années en témoignent. À l'époque, déjà, Nicolas Tenzer, mon condisciple à l'ENA, estimait que « l'ONU n'aura certes qu'un rôle limité dans la résolution des crises mais que si elle venait à disparaître, on sentirait le vide (I) ». Il avait raison. Et me revient à l'esprit ce vieux proverbe sahélien : « Mieux vaut un arbre à palabre que pas d'arbre du tout. »

La deuxième mort de Khomeyni

N'allez pas croire, pourtant, que je quitte New York et le Département le cœur léger et l'esprit en paix. Les réformes des institutions internationales n'en sont qu'aux balbutiements. Hubert Védrine, qui fut l'un de nos ministres les plus clairvoyants, avait vu juste. Au début du siècle, l'histoire ne s'est pas achevée avec la chute du mur de Berlin par la victoire universelle de la démocratie. Alors que nous approchons de la moitié du XXI^e siècle, force est de constater que la « communauté internationale » n'existe pas. Bien au contraire, la compétition s'est accrue entre les nations. Les émergents ont soif de revanche.

Dans cette course sans merci, les États-Unis conservent encore un peu d'avance sur la Chine, minée par



ses maux domestiques, et l'Europe garde ses atouts technologiques. Mais le vieux monde multipolaire a vécu depuis longtemps. Il a laissé la place à une planète sans pôle dominant, un univers « apolaire » comme me le disait déjà vers 2011, un jeune expert associé à la Fondation Jean-Jaurès, Adrien Abécassis. Je me souviens bien de ses paroles. Nous marchons, disait-il, vers l'ère des puissances relatives : personne ne pourra contrôler le « système » parce que ses variables (économiques, démographiques, sociales, environnementales...) seront devenues bien trop nombreuses et complexes. Nous y sommes désormais. Le défi de la gouvernance mondiale ne consiste pas seulement à tenter de préserver un équilibre précaire mais à éviter qu'une concurrence acharnée ne dégénère en confrontation. L'objectif a été atteint, tant bien que mal. Mais les nouvelles menaces sont partout : songez, par exemple, à ce phénomène inconnu il y a quelques années encore, l'« immigration écologique » : des dizaines de milliers d'hommes et de femmes, venus d'Afrique subsaharienne, poussés vers le nord, par la désertification, le réchauffement climatique, le « stress hydrique » et les dégradations de l'environnement. L'eau et l'espace sont devenus les plus grandes richesses de ce monde.

Si je regarde en arrière, il me semble que le début de réponse auquel nous sommes parvenus résulte d'une longue suite d'événements, certains dramatiques, d'autres plus heureux, qui ont ponctué ces deux dernières décennies.

D'abord, il y a eu l'Iran. En juin 2013, des manifestations populaires ont éclaté à la suite d'une élection présidentielle encore entachée de fraudes. Mais, cette fois, l'opposition structurée politiquement a réussi à prendre le dessus sur les conservateurs fragilisés. Un nou-

veau scrutin a été organisé, remporté par le chef de file des modérés sur la promesse d'une réforme de la Constitution. La République islamique a tourné une page de son histoire. Ce fut la deuxième mort de Khomeyni. L'année suivante, un accord est intervenu entre Téhéran et l'ONU par lequel le nouveau régime iranien acceptait de souscrire à toutes les obligations du traité de non-prolifération et de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

Cette remarquable percée a été rendue possible grâce au rôle de facilitateurs joué par quelques pays qualifiés alors d'émergents au sein du G20, en particulier la Turquie, l'Égypte et l'Afrique du Sud. Le G20 a fait la preuve de sa capacité à se mobiliser et à travailler avec l'ONU en cas de crise grave, comme il l'a fait lors de la tourmente financière de 2008 et comme il le fera encore par la suite. Mais ne nous nous y trompons pas : aujourd'hui s'écrit comme hier. Rien n'avance sans la volonté des États. Allons même plus loin : la capacité d'une institution, quelle qu'elle soit, d'imposer sa solution demeure nulle. Chacun joue sa partition conformément à ses intérêts... J'entends encore cet ami, alors directeur au Quai d'Orsay, qui me disait, il y a près d'un quart de siècle : « Notre grande affaire, pour les années à venir,

c'est d'amener les pays émergents à assumer leurs responsabilités ! »

Tout a failli capoter en mai 2017. Explosive depuis plusieurs décennies, la situation en mer de Chine du Sud a été au bord de dégénérer en guerre ouverte entre la Chine et le Vietnam. Un accrochage naval au large des îles Spratleys a mis le feu aux poudres. L'archipel, dont le sous-sol est riche en pétrole, est revendiqué par Pékin et Hanoï. Si le secrétaire général de l'ONU n'avait pas sauté dans un avion pour se rendre dans les deux capitales, on allait au désastre. La tension est encore montée d'un cran lorsque le Japon et l'Inde ont pris parti pour le Vietnam. Mais les États-Unis et dans une moindre mesure l'Europe ont pesé de tout leur poids pour éteindre en extrême-orient l'incendie en Extrême-Orient.

Un baril de pétrole à 300 dollars en 2018

Cette crise a montré que, masqué derrière la forêt du multilatéralisme, l'arbre des relations bilatérales restait bien vivant. On a même pu parler à l'époque de « minilatéralisme », c'est-à-dire des alliances localisées et à géométrie variable pour réagir à un conflit ponctuel : l'Asie du Sud-Est, avec ses puissantes diasporas chinoises, s'est ainsi mobilisée à plein pour enrayer l'engrenage sino-vietnamien. Mais cette crise aura aussi servi de détonateur en administrant une leçon à tous ceux qui jugeaient improbable une guerre pour le pétrole... Quelle ingénuité ! Dans les mois qui ont suivi, je me souviens très bien de la plongée des indicateurs économiques et de la profonde inquiétude suscitée par les prévisions en matière énergétique. Selon les géologues de l'Association for the Study of Peak Oil and Gas, le tournant fatal venait d'être atteint. Le peak oil ! Le moment où la production de pétrole devenait inférieure à la demande en raison de l'insuffisance des investissements consacrés à la prospection. Nous y étions ! Sur Internet, les médias ne parlaient plus que

UN DIRECTOIRE À RÉFORMER

Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis, Russie, Chine, Grande-Bretagne, France) constituent, depuis les lendemains de la Seconde Guerre mondiale, le noyau dur de la gouvernance mondiale à l'ONU. Ce G5 qui agit comme un directoire planétaire, n'est pas représentatif des nouveaux rapports de forces internationaux.

La France soutient les propositions du G4 (Inde, Brésil, Japon, Allemagne) en vue d'élargir la composition du Conseil de sécurité, aujourd'hui limité à quinze membres, dont les cinq permanents.

Il s'agirait de créer six nouveaux sièges permanents (pour le G4 et pour deux pays africains) et quatre sièges supplémentaires non permanents.

de cette date clé. Les chiffres devenaient fous : en 2018, le baril de pétrole a atteint 300 dollars. Du jamais-vu ! L'économie mondiale était alors sous la menace d'un gigantesque coup de frein. En urgence, le président américain a rencontré à Bruxelles ses homologues chinois et russe ainsi que ses alliés européens. Ils se sont entendus pour débloquer massivement leurs réserves stratégiques et lancer un vaste programme d'investissements énergétiques.

Mais la gravité de la situation nécessitait davantage. Chacun a fini par le comprendre. D'ici ce sursaut : la création, il y a six ans, en 2025, après bien des pourparlers, de l'Organisation internationale de l'énergie (IOE). Pour la première fois, un organisme était chargé, au plan mondial, de superviser les marchés énergétiques de même que le transport, la prospection et les investissements. L'énergie et le climat étant comme les deux faces d'une même pièce, cette initiative inédite n'aurait pas été possible sans l'accord de Washington sur le gaz à effet de serre : en 2020, les principaux pays industriels se sont entendus pour diviser par deux leurs émissions d'ici 2045.

J'en suis maintenant persuadé, aucun de ces forums n'est capable, à lui seul, de piloter la gouvernance mondiale. Ni le G20, ni l'ONU, ni l'Otan (d'où les Américains se sont beaucoup désengagés au fil des ans), ni l'OMC - même si celle-ci a joué un rôle puissant de libéralisation et de démocratisation, on l'a vu en Russie. Le « gouvernement idéal du monde », rêvé jadis par Jacques Attali (2), restera une utopie. Et que dire de la gouvernance économique et financière ? Certes, nous avons bien essayé de limiter les excès, d'encadrer les mauvaises pratiques. Mais, au final, les marchés ont toujours conservé une longueur d'avance sur la régulation.

Parer au plus urgent : nous n'avons fait que cela. Mes homologues et moi-même avons tendu des filets, pour désamorcer les crises, contrôler les embardeurs, éteindre les feux allumés par les dictateurs, les terroristes, les pirates... Tendre des filets, voilà la gouvernance mondiale !

Lorsque je tournerai définitivement la page de ma vie diplomatique, j'aurai, enfin, du temps pour lire. Sur ma pile de livres, il y aura certainement l'ignorance de Milan Kundera : « Comment celui qui ne connaît pas l'avenir pourrait-il comprendre le sens du présent ? Si nous ne savons pas vers quel avenir le présent nous mène, comment pourrions-nous dire que ce présent est bon ou mauvais, qu'il mérite notre adhésion, notre méfiance ou notre haine ? » ■

(1) « Le Monde à l'horizon 2030 », par Nicolas Tenzer, Éditions Perrin.
(2) « Demain, qui gouvernera le monde ? », par Jacques Attali, Fayard



« La « communauté internationale » n'existe pas. Bien au contraire, la compétition s'est accrue entre les nations »