



HAL
open science

Les premiers pas de l'administration Trump au Conseil de sécurité des Nations unies

Louis Balmond

► **To cite this version:**

Louis Balmond. Les premiers pas de l'administration Trump au Conseil de sécurité des Nations unies. Paix et sécurité européenne et internationale, 2017, 2017 (7). hal-01834305

HAL Id: hal-01834305

<https://hal.science/hal-01834305>

Submitted on 26 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les premiers pas de l'administration Trump au Conseil de sécurité des Nations Unies

Louis Balmond

Professeur à l'Université de Toulon CDPC Jean-Claude Escarras, CNRS, DICE, Toulon, France

Six mois après que le président Trump ait pris ses fonctions à la Maison Blanche, peut-on constater une évolution de la politique étrangère américaine à travers les votes et les débats au Conseil de sécurité ? Il est sans doute trop tôt pour se prononcer car la mise en place de l'administration et en particulier du secrétariat d'Etat se révèle difficile. En effet, le Secrétaire d'Etat ne donne pas une véritable impulsion à la politique étrangère et se borne plutôt à l'administration du secrétariat alors que le rôle direct de l'entourage du président est considérable. Avec la nomination de Mme N.Haley comme représentant permanent des Etats Unis au Conseil de sécurité, quelques tendances semblent néanmoins se dessiner mais elles ne sont pas très originales. Entre le 20 janvier et le 30 juin 2017, le Conseil de sécurité a adopté 28 résolutions à l'unanimité et parfois sans véritable débat. Seuls deux projets de résolution, présentés entre autres par les Etats-Unis, n'ont pas été adoptés du fait du vote contre de la Russie. Ils concernaient tous les deux la situation en Syrie sur laquelle les positions des occidentaux et de la Russie sont pour l'instant inconciliables. Par contre, l'unanimité a été obtenue sur la lutte contre le terrorisme, sur les opérations de paix que les Etats-Unis souhaitent beaucoup plus efficaces mais également sur la question nucléaire posée par la Corée du Nord, même si Washington souhaite un engagement beaucoup plus important de la Chine. Alors que le président Trump mais également Mme Haley ont envisagé à plusieurs reprises la possibilité pour les Etats-Unis d'agir unilatéralement avec des moyens militaires, il semble cependant que le choix entre unilatéralisme et multilatéralisme mais également diplomatie et emploi de la force ne soit pas tranché.

Six months after President Trump took office at the White House, can we see a change in US foreign policy through voting and debates in the UN Security Council? It is undoubtedly too early to decide, since the establishment of the administration, and in particular of the secretariat of State, is proving difficult. The Secretary of State does not give real impetus to foreign policy and is limited to the administration of the secretariat whereas the direct role of the entourage of the president is considerable. With the appointment of Ms. N. Haley as the Permanent Representative of the United States to the Security Council, some trends nevertheless appear but they are not very original. Between 20 January and 30 June 2017, the Security Council adopted 28 resolutions unanimously and sometimes without genuine debate. Only two draft resolutions submitted, inter alia, by the United States, were not adopted as a result of Russian's veto. Both concerned the situation in Syria on which the positions of the Westerners and Russia are for the moment irreconcilable. On the other hand, unanimity was obtained on the fight against terrorism, on the peace operations that the United States want much more effective but also on the nuclear issue posed by North Korea, even if Washington wants a commitment much more important of China. While President Trump and also Mrs. Haley have repeatedly considered the possibility for the United States to act unilaterally with military means, it seems that the choice between unilateralism and

multilateralism, but also between diplomacy and the use of force, is not sliced

Etats-Unis, président, secrétaire d'Etat, administration, diplomatie, Conseil de sécurité, résolution, vote, unanimité, Russie, Chine, Syrie, Corée du nord, veto, opérations de paix, unilatéralisme, multilatéralisme

United States, president, secretary of state, administration, diplomacy, Security Council, resolution, vote, unanimity, Russia, China, Syria, North Korea, veto, peace operations, unilateralism, multilateralism

I.Introduction

C'est le 20 janvier 2017 que le 45ème président des Etats-Unis, Donald Trump, a pris ses fonctions à la Maison Blanche dans un contexte et après une campagne électorale particulièrement mouvementés. Allait-il être le « grand perturbateur »¹ comme ses propos et ses attitudes avant son entrée en fonction pouvaient le laisser penser ou craindre ? Il est sans doute trop tôt pour se prononcer définitivement d'autant que l'on a pu noter des inflexions voire des volte-face. Néanmoins, certaines tendances ont pu déjà se manifester sur le plan de la politique intérieure comme sur celui de la politique internationale. Pour tenter de mesurer ces dernières, on s'appuiera ici sur les prises de position des Etats-Unis devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, considérant qu'il y a là un marqueur non décisif mais utile des orientations de la politique étrangère d'un Etat, surtout s'il s'agit d'un des cinq membres permanents.² Comme cela a été tenté précédemment avec la Fédération de Russie, il est possible de déceler à travers les votes et les débats au Conseil, certains des choix diplomatiques et juridiques opérés par un Etat en matière de sécurité internationale. Si pour le président Poutine, il s'agissait (et s'agit encore) de reconstruire un statut international afin de rétablir une forme de parité avec les Etats-Unis, pour le président Trump, il s'agirait plutôt de décliner en s'efforçant de les concilier, les slogans « America First » et « Make America Great Again » sur le plan international. Ces formules, qui veulent afficher une rupture avec les choix de l'administration précédente, autorisent toutefois plusieurs lectures entre lesquelles, l'administration Trump ne semble pas pour l'instant avoir clairement tranché, servie en cela par le pragmatisme revendiqué du nouveau président. Pour une nouvelle administration qui ne s'est mise que progressivement en place, notamment aux Nations Unies et qui nécessairement s'est inscrite, au moins partiellement, dans les pas de ses prédécesseurs, cela n'est pas surprenant et l'on en trouve naturellement les manifestations au Conseil de sécurité.

II.L'administration Trump au Conseil de sécurité : une mise en place progressive

Il est sans doute difficile de percevoir des évolutions radicales dans les positions défendues par l'administration Trump au Conseil de sécurité dans la mesure où la réorganisation du Département d'Etat à la suite de l'élection s'avère problématique voire même chaotique. Il

¹ J-F.Guilhaudis et J.Fontanel, Donald Trump président des Etats-Unis et la sécurité internationale : le grand perturbateur, paru dans PSEI, Numéro 6 Paix et sécurité Européenne et Internationale, Etudes de paix et de sécurité européenne et internationale, Donald Trump, président des Etats-Unis et la sécurité internationale : le grand perturbateur., mis en ligne le 18 avril 2017, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1518>

² L.Balmond, La politique étrangère de la Fédération de Russie à travers les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, paru dans PSEI, Numéro 5 Paix et Sécurité Européenne et Internationale, Etudes de paix et de sécurité européenne et internationale, La politique étrangère de la Fédération de Russie à travers les résolutions récentes du Conseil de sécurité des Nations unies, mis en ligne le 30 novembre 2016, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1278>.

faudra attendre la nomination de Mme Haley comme ambassadeur, représentant permanent des Etats-Unis à l'ONU, pour assister à un début d'évolution.

Le sort du Département d'Etat au sein de la nouvelle administration suscite beaucoup d'interrogation notamment à l'étranger³ et de nombreuses inquiétudes en interne⁴

Outre de la manière suivant laquelle le nouveau président traite les questions internationales, cela résulte avant tout de la faiblesse de la position du Secrétaire d'Etat et de son peu de poids actuel dans la détermination et la mise en œuvre des grands axes de la politique étrangère des Etats-Unis. M.Tillerson nouveau Secrétaire d'Etat, ancien PDG d'Exxon Mobil est novice dans le domaine de la politique étrangère. Il a perdu d'emblée au sein de l'administration deux batailles majeures et il apparaît pour l'instant marginalisé dans l'élaboration et l'expression de la politique étrangère au profit du président et de son entourage. Les annonces simultanées d'une augmentation de 54 milliards \$ du budget de la Défense et d'une coupe de 11 milliards \$ dans celui du secrétariat d'Etat, montre d'abord qu'il n'est pas parvenu à défendre son budget, provoquant une vive protestation même du côté des militaires. Ensuite, il a vu rejeté son choix d'Elliott Abrams comme Secrétaire d'Etat adjoint, une absence particulièrement pénalisante dans les réunions internationales. Enfin, il apparaît peu présent aux côtés du président sur la scène internationale, au contraire des proches conseillers de Donald Trump, S.Bannon, son gendre J.Kushner et le général Mc Master.

Quel est donc le rôle réel du Secrétaire d'Etat, alors que son absence dans la définition des principales questions regardant la politique étrangère américaine apparaît évidente? Sa principale mission semble être de réformer le Département d'Etat, quintessence de l'administration fédérale pourfendue par le candidat Trump durant la campagne électorale, en remplaçant les plus hauts fonctionnaires souvent nommés par les administrations précédentes par le cercle restreint des conseillers du président. Une telle démarche n'est cependant pas sans soulever des difficultés. Elle prive en effet l'administration américaine de cadres expérimentés qui ne sont pas remplacés. Suscitant des incertitudes professionnelles, elle provoque attentisme et fonctionnement au ralenti quand ce n'est pas contestation ouverte comme ce fut le cas avec la signature par environ un millier de diplomates d'un mémorandum interne dénonçant les décrets anti-immigration de l'administration. Au-delà, l'absence de ligne diplomatique claire émanant du Secrétaire d'Etat laisse ses subordonnés dans l'expectative, et notamment les 70000 agents diplomatiques ou consulaires en poste à l'étranger. Symptomatique à cet égard est la suspension du fameux point de presse quotidien du Département d'Etat qui permettait depuis des décennies à la diplomatie américaine de donner son avis sur les crises et conflits de la planète. Désormais, les diplomates ont trop souvent le choix entre immobilisme...ou continuité de l'action engagée par l'administration Obama. On assiste ainsi à une véritable « déconstruction du Département d'Etat ».

Ce phénomène a produit des conséquences dans la représentation des Etats-Unis au Conseil de sécurité, au moins jusqu'à la désignation de madame Nikky Haley comme Représentant permanent, à partir du 24 janvier 2017⁵. Elle a ainsi succédé à Mme Sison qui assurait l'intérim de Mme Samantha Powers, nommée par le président Obama. Ancienne gouverneur de la Caroline du sud et membre du Parti républicain, Mme Haley a bousculé quelque peu les habitudes en exprimant des opinions particulièrement tranchées, parfois peu en phase avec les déclarations de son président, que ce soit sur les relations avec la Russie, sur le rôle et le sort à réserver à Bachar el Assad et surtout sur les relations avec Israël. L'administration Trump a en effet trouvé en héritage au Conseil de sécurité la résolution 2234

³ Voir par exemple G.Vandal, L'effacement du secrétariat d'Etat sous Trump, www.lapresse.ca/la-tribune/opinions, 7 avril 2017

⁴ J.Ioffe, The State of Trump's State Department : Anxiety and listless days as a foreign-policy bureaucracy confronts the possibility of radical change, www.theatlantic.com, 1er mars 2017.

⁵ Choisie le 23 novembre 2016 par le président Trump, sa nomination a été officiellement proposée au Sénat le 20 janvier et confirmée le 24 janvier 2017.

dénonçant la colonisation israélienne dans les territoires palestiniens occupés, adoptée, pour la première fois depuis 1979, grâce à l'abstention des Etats-Unis. Durant la campagne électorale, Donald Trump avait fermement condamné cette décision de l'administration précédente et Mme Haley a repris cette prise de position affirmant que le « dénigrement de l'Etat hébreu aux Nations Unies était terminé »⁶. Les signaux qui en résultent sont néanmoins contradictoires : le président, recevant le Premier ministre israélien, a défendu la thèse de deux Etats et encouragé à la modération en matière de colonisation⁷ mais nommé un ambassadeur à Tel Aviv favorable à la colonisation et au transfert de l'ambassade américaine de Tel-Aviv à Jérusalem. Par ailleurs, les Etats-Unis ont bloqué, le 9 février, la désignation par le Secrétaire général des Nations-Unies de l'ancien Premier ministre de l'Autorité palestinienne comme émissaire de l'ONU en Libye⁸. Au-delà de ces incertitudes, il reste cependant que Mme Haley, plus que le Secrétaire d'Etat voire parfois que le président lui-même apparaît comme la seule à exprimer des options claires de politique étrangère.

Cela se confirmera lorsqu'elle présentera, le 3 avril 2017, le programme de travail mensuel du Conseil de sécurité et qu'elle définira à cette occasion les grandes lignes d'action des Etats-Unis⁹. Le programme de travail sera dominé par deux thématiques : la réforme du maintien de la paix et la protection des droits de l'homme, la lutte contre le terrorisme restant une priorité. Pour le maintien de la paix, 11 séances d'information publique ont été prévues notamment sur des situations en Afrique et sur la prolifération dans la péninsule coréenne, les membres du Conseil pouvant alors prendre position sur les différentes questions à son ordre du jour « en toute transparence ». Selon Mme Haley, il existe « un consensus » parmi les membres du Conseil quant à la nécessité de rendre les opérations de l'ONU plus efficaces et davantage centrées sur les besoins des populations civiles et la recherche de solutions politiques aux conflits, et de s'assurer de la viabilité des mandats et du degré de coopération démontré par les pays hôtes. Sur le point particulier des violences sexuelles dont se sont rendus coupables les Casques bleus dans leurs zones de déploiement, elle propose de s'appuyer sur une « procédure de rapport », qui permettrait également d'« exclure » les pays contributeurs de troupes qui ne sont pas « bénéfiques » au maintien de la paix. Contestant l'affirmation selon laquelle l'administration Trump négligerait les droits de l'homme, elle a eu l'occasion de revenir sur cette question devant le Conseil des droits de l'homme à Genève, le 6 juin 2017. Si l'on a parfois pu craindre le retrait des Etats-Unis de cette instance, Mme Haley s'est bornée à insister sur la nécessité de « mener des réformes de fond pour rendre l'organe onusien « plus efficace, plus réactif et plus transparent » et à exhorter le Conseil à bannir tout « relativisme culturel » et à adopter des résolutions condamnant fermement les violations des droits de l'homme en Syrie, en République démocratique du Congo, en Erythrée, en Biélorussie et en Ukraine. Enfin, le terrorisme est envisagé comme un problème plus particulièrement moyen-oriental et c'est dans ce cadre que doit être examiné le conflit israélo-palestinien, en même temps que des questions jugées insuffisamment prises en considération jusqu'à présent, comme le « soutien au terrorisme par la République islamique d'Iran, le Gouvernement syrien, le Hezbollah et le Liban ».

Le représentant permanent des Etats-Unis au Conseil de sécurité s'affirme donc favorable à un changement de culture à l'ONU afin de rompre les habitudes et de rendre l'Organisation enfin efficace. C'est ainsi que sous l'impulsion des Etats-Unis et contre la volonté du Secrétaire général, la commission des budgets de l'organisation a, le 28 juin, réduit de plus

⁶ Propos tenus devant l'Aipac, la plus grande organisation américaine pro-israélienne ; Voir Nikky Haley, Le porte-voix de Trump à l'ONU, www.tdg.ch/monde, 4 avril 2017

⁷ Ce dont comme à leur habitude les autorités israéliennes n'ont pas tenu compte, annonçant de nouvelles extensions de colonies portant sur plus de 6000 logements en Cisjordanie et à Jérusalem-Est occupées

⁸ .Mme Haley regrettant la partialité de l'ONU en faveur des palestiniens mais prête à accepter au cas où Mme Tzipi Livni ancien ministre israélien des Affaires étrangères serait nommée secrétaire générale adjointe

⁹ CONF 170403-CS, 3 avril 2017

d'un demi-milliard de dollars, le budget annuel du maintien de la paix, ce qui est sensé conduire l'ONU à travailler d'une manière plus intelligente et plus efficace dans l'exécution de ses mandats¹⁰. D'autres prises de position sont plus idéologiques comme celle consistant à cesser de financer le Fonds des Nations unies pour la population, la politique de planning familial étant considérée comme « le soutien ou la participation à la gestion d'un programme d'avortement coercitif et de stérilisation involontaire ». C'est dire que la relation entre les Etats-Unis et l'ONU est rien moins que stabilisée d'autant qu'une proposition Rogers demandant au Président de mettre un terme à la participation des Etats-Unis à l'ONU a été présentée devant la Chambre des représentants le 3 mars 2017¹¹.

III. Les prises de position de l'administration Trump au Conseil de sécurité

Lorsqu'un Etat, surtout un membre permanent et encore plus la première puissance mondiale, prend position au Conseil de sécurité, il exprime (ou est sensé exprimer) des choix de politiques étrangères. Dans l'enceinte du Conseil toutefois, ces choix sont déclinés en fonction des dossiers abordés mais également, des rapports avec les autres Etats, notamment membres permanents. Les Etats-Unis ne peuvent se désintéresser de l'attitude de la France et du Royaume Uni, encore moins de celle de la Russie et de la Chine, sans que cela bien sûr ne soit une condition à leur action, bien au contraire.

Depuis le 20 janvier 2017 et jusqu'au 30 juin 2017, le Conseil de sécurité a adopté 28 résolutions à l'unanimité de ses membres, deux projets de résolution n'ont pas été adoptés du fait du vote contre opposé par la Russie, accompagnée dans un cas par la Chine. Parmi les résolutions adoptées à l'unanimité, les Etats-Unis ont présenté seuls les projets de résolution sur le Soudan, la non-prolifération dans la péninsule coréenne, la situation en Haïti et la situation au Sahara occidental. Avec les occidentaux et notamment la France et le Royaume Uni, ils ont présenté les projets de résolution portant sur la République démocratique du Congo, la protection des infrastructures contre les actions terroristes, la paix et la sécurité en Afrique. On notera enfin qu'ils sont à l'origine, avec les membres permanents et d'autres Etats du projet de résolution concernant les menaces à la paix et à la sécurité internationale résultant d'actes de terrorisme et avec la Russie seule du projet concernant la force d'observation du désengagement (FNUOD) au Moyen Orient. Un grand nombre de ces résolutions ont été enfin adoptées sans débat (12) ou sans véritable débat (7) et donc sans intervention significative des Etats-Unis, notamment durant la période de « transition » avant la nomination de Mme Haley.

Comme cela avait été observé précédemment¹² le plus souvent le Conseil de sécurité décide donc à l'unanimité, notamment lorsqu'il s'agit de proroger une opération de paix, ce sur quoi la nouvelle administration américaine souhaitera agir au nom du renforcement de l'efficacité des Nations-Unies. Cette unanimité et l'absence de débat qui l'accompagne semble toutefois confiner parfois au désintérêt, et cela alors même que, durant la période certes brève considérée, de nombreuses situations constituant une menace pour la paix et la sécurité internationale auraient mérité l'attention soutenu du Conseil.

Dans le nombre finalement limité des débats sur des résolutions où ont pu apparaître quelques éléments des choix de politique étrangère américaine, il faut naturellement distinguer les hypothèses dans lesquelles ces choix ont participé d'un consensus général de ceux qui ne sont pas parvenus à emporter l'unanimité des membres du Conseil. Sans surprise,

¹⁰ D'après un projet de budget de l'administration Trump, Washington réduira de plus d'un quart sa contribution aux budgets de fonctionnement (actuellement de 22%) et de maintien de la paix (actuellement de 28%)

¹¹ American Sovereignty Restoration Act 2017, H.R.193, 115th Congress (2017-2018) du 3 mars 2017

¹² L.Balmond, op. cit.

l'unanimité est obtenue assez facilement sur les opérations de paix et leur prorogation ainsi que sur les différents aspects de la lutte contre le terrorisme. Sur le dossier nord-coréen, l'unanimité s'accompagne de positions plus nuancées.

La recherche de l'efficacité des opérations de paix est une question qui, au moins dans son principe, soulève peu de discussions et elle est très présente dans les prises de position des Etats-Unis. En Somalie par exemple¹³, la communauté internationale est confrontée à des « défis humanitaires et de sécurité formidables compliquant les tâches déjà redoutables du renforcement des institutions de l'État et de l'extension des services aux communautés de toute la Somalie »¹⁴. La priorité doit donc être, pour l'AMISOM, d'assurer la sécurité de la population en luttant contre les Chabab et en créant des conditions propices à l'acheminement des fournitures humanitaires essentielles. Cela passe par le développement de la planification conjointe entre les Nations-Unies et l'Union africaine afin de renforcer les capacités de l'AMISOM. Celle-ci doit, pour l'instant se consacrer à sa mission principale : faire reculer la menace des Chabab tout en créant les conditions d'une transition sécuritaire. Ce n'est qu'après que pourra être envisagée la mise en place d'une mission de maintien de la paix des Nations Unies. L'accent mis sur l'efficacité des opérations de paix se retrouvera plus explicitement encore lors de l'examen de la situation concernant la RD du Congo¹⁵. Selon la représentante des Etats-Unis, Mme Haley¹⁶ « le plus important n'est pas le nombre des effectifs que nous avons sur place, mais la qualité du travail qui est accompli sur le terrain ». Le plafond des effectifs a donc été réduit tout en s'assurant que les contingents déployés seront plus efficaces, ce qui suppose également que, parmi tous les aspects du mandat de la MONUSCO, l'accent soit mis sur les populations et leur protection. L'efficacité sera vérifiée par un examen stratégique reposant sur des indicateurs précis et des critères mesurables permettant de réaliser les changements nécessaires. L'efficacité commande également de mettre un terme aux missions dont le mandat a été accompli ce qui est le cas de la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti mise en place en 2004 à laquelle la résolution 2350 du 13 avril 2017¹⁷ a substitué la Mission des Nations Unies pour la Justice en Haïti.¹⁸ Enfin, la résolution 2351 du 28 avril 2017¹⁹ par laquelle le Conseil de Sécurité proroge la Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Référendum au Sahara Occidental (MINURSO), si elle vise, elle aussi, l'efficacité des missions, puisque le texte établit une « nouvelle norme » pour les réalisations de la mission qui devront être évaluées selon des critères « clairs et mesurables », offre également l'occasion aux Etats-Unis, face à un processus politique chaotique, de réaffirmer leur soutien au plan d'autonomie proposé par le Maroc, plan « sérieux, crédible et réaliste, et comme représentant un moyen potentiel de répondre à l'aspiration du peuple du Sahara occidental à gérer ses propres affaires dans la paix et la dignité »²⁰.

Les résolutions portant sur la lutte contre le terrorisme font l'objet de la même unanimité. Avec la résolution 2341 du 13 février 2017²¹ par exemple, est abordée la question de la protection des infrastructures essentielles contre les actes terroristes. A cette occasion, le

¹³ RES. 2346 (2017) du 23 mars 2017, La situation en Somalie

¹⁴ Mme Sison au nom des Etats-Unis, S/PV.4790

¹⁵ RES. 2348 (2017) du 31 mars 2017, La situation concernant la République Démocratique du Congo

¹⁶ S/PV.7910

¹⁷ RES.2350 (2017) du 13 avril 2017, La situation concernant Haïti

¹⁸ On notera cependant que la Russie, S/PV.7924, qui a voté en faveur du projet de résolution a tenu à attirer l'attention des membres sur les incohérences entre le document et les récents débats du Conseil sur la nécessité de recentrer les mandats des opérations de paix et plus généralement sur l'utilisation de la référence au chapitre VII de la Charte comme fondement du texte.

¹⁹ RES.2351(2017) du 28 avril 2017, La situation concernant le Sahara occidental

²⁰ S/PV.7933

²¹ RES.2341(2017) du 13 février 2017, Maintien de la paix et de la sécurité internationale

représentant des Etats-Unis présente²² une analyse très classique, considérant que la protection des infrastructures essentielle vise en réalité à protéger les fondements de la vie quotidienne. Elle doit s'appuyer sur la vigilance des populations et nécessite un renforcement de la coopération internationale notamment si des menaces transnationales comme les menaces cybernétiques sont en cause. De même, la question de la protection du patrimoine culturel en situation de conflit armé, qui a fait l'objet de la résolution 2347 du 24 mars 2017²³ visant avant tout les groupes terroristes, est toute aussi consensuelle. La destruction des biens composant le patrimoine mondial commun par Daech, Al Qaïda ou auparavant les Talibans a pour effet de « lacérer le tissu même de nos sociétés »²⁴ Les responsables de ces actes délibérés doivent en répondre, tout comme ceux qui se livrent au commerce illégal de biens culturels. Pour les Etats-Unis, la solution la plus pertinente consiste à préserver le patrimoine culturel sur place dès lors que c'est possible, comme le font certains Etats, afin d'éviter que ces éléments du patrimoine quittent leur pays d'origine. Cette remarque judicieuse doit donc s'accompagner de la plus grande vigilance des autorités publiques à l'égard du marché des œuvres d'art ce qui renvoie à la nécessité de la coopération évoquée par la représentante des Etats-Unis.

La résolution 2356 du 2 juin 2017²⁵ sur la non-prolifération et la République populaire démocratique de Corée a été également adoptée à l'unanimité mais elle doit être appréciée à la lumière des déclarations de la représentante des Etats-Unis, en dehors du cadre du Conseil et de manière plus générale, des signaux envoyés par la Maison Blanche à Pyongyang. Le texte proposé par les Etats-Unis fait suite à de nouveaux lancements de missiles balistiques par la RPDC, menaçant la Corée du sud et le Japon, en violation des résolutions du Conseil de sécurité et y répond par de nouvelles sanctions, approuvées notamment par la Russie et la Chine. Pour les Etats-Unis, cette escalade de la part de la RPDC est destinée à lui « permettre d'acquérir la capacité d'envoyer ses armes de destruction massive sur de longues distances pour frapper des villes américaines, sud-coréennes ou japonaises »²⁶ Pour y faire face, les Etats-Unis souhaitent et ont sollicité un engagement plus important de la Chine, considérée comme la seule susceptible de pouvoir infléchir la politique nord-coréenne.²⁷ Mais, se situant aussi sur le terrain de leur légitime défense et de celle de leurs alliés, ils se déclarent prêts à utiliser « toutes les options sur la table » « pour réagir à toute provocation à l'avenir. C'est naturellement évoquer la possibilité de frappes décidées unilatéralement contre les installations susceptibles de permettre à la RPDC de se doter d'une capacité de frappe nucléaire. La Chine, tout en ayant voté la résolution, en fait une lecture différente. Celle-ci comporte en effet un renforcement des sanctions (donc acceptées par la Chine) mais elle réaffirme aussi l'importance de maintenir la paix et la stabilité dans la péninsule coréenne et dans l'ensemble de l'Asie du Nord-Est. Elle soutient donc un règlement pacifique, diplomatique et politique de la situation ce qui suppose une réduction des tensions dans la péninsule par les parties concernées. Pékin propose notamment une suspension réciproque des activités de missiles nucléaires par la RPDC et des « grandes manœuvres militaires menées par les États-Unis et la République de Corée »²⁸. La Chine craint en effet le chaos dans la péninsule coréenne qui suivrait nécessairement l'effondrement brutal du régime de Pyongyang mais aussi le renforcement de la présence et de l'activité militaire des Etats-Unis dans la zone alors que les tensions entre les deux Etats sont fortes sur le statut de la Mer de Chine du sud. Pékin rejoint par Moscou, est donc hostile à tout ce qui peut renforcer la présence et le

²² S/PV. 7882

²³ RES.2347(2017) du 24 mars 2017, Maintien de la paix et de la sécurité internationale

²⁴ Mme Sison, représentant des Etats-Unis, S/PV.7907

²⁵ RES 2356 (2017) du 2 juin 2017, Non-prolifération : République Populaire et démocratique de Corée

²⁶ S/PV.7958

²⁷ Voir Nikky Haley, Le porte-voix de Trump à l'ONU, précité

²⁸ M.Liu Jieyi (Chine) Représentant la République Populaire de Chine, S/PV.7958

contrôle éventuel de Washington sur la zone, notamment l'installation du système antimissile balistique américain THAAD sur le territoire de la République de Corée qui « porte atteinte à l'équilibre militaire dans la région et remet en cause la sécurité des pays voisins. »²⁹

Si l'unanimité au Conseil de sécurité se manifeste donc sur le dossier nord-coréen, il est perceptible qu'elle ne s'étend pas tant s'en faut aux arrières pensées. Sur la question de la Syrie par contre, l'opposition entre les occidentaux d'un côté et la Russie et, de manière plus nuancée, la Chine de l'autre, reste frontale.

La période considérée va voir à nouveau, à deux reprises, des projets de résolution présentés par les occidentaux, être repoussés, le premier (S/2017/172)³⁰ par le vote contre de la Russie de la Chine et de la Bolivie le 28 février 2017, le second (S/2017/315)³¹ par le vote contre de la Russie et de la Bolivie le 12 avril 2017. L'arrière-plan demeure le même, focalisé autour du président Assad et de son régime : d'un côté, selon les Etats-Unis, « la Russie ne veut tout simplement pas critiquer le régime d'Assad pour son utilisation d'armes chimiques. Voilà la vérité. » ; de l'autre, pour la Russie, « le projet de résolution est basé sur la doctrine antirégime des capitales occidentales ». A partir de ces prémices, les Etats développent leurs argumentations en fonction du contenu des projets de résolution. Ces argumentations sont plus ou moins convaincantes, comme peuvent le laisser supposer les votes des membres non permanents. Le projet S/2017/172, adopté au titre du chapitre VII de la Charte, condamne l'emploi d'armes chimiques en Syrie, réaffirme la conviction du Conseil que les responsables de l'emploi d'armes chimiques doivent être poursuivis en justice, réitère la nécessité pour le régime syrien de se conformer à toutes ses obligations internationales, réaffirme toutes les mesures prises à l'encontre de Daech et des groupes terroristes visés par le Conseil et crée un comité de sanctions établissant les critères appropriés pour lister des entités et individus à l'origine de l'emploi d'armes chimiques. En annexe de la résolution figure toutefois une liste d'entités et d'individus. L'argumentation des Etats-Unis est très marquée par les considérations humanitaires mais elle s'applique également à réclamer un traitement identique pour les faits commis par le régime syrien et ceux imputables à daech. En 2013, le Conseil de sécurité a interdit à Damas de détenir des armes chimiques. Face à la persistance des attaques chimiques, le Conseil de sécurité a créé, par la résolution 2235 du 7 août 2015, le Mécanisme d'enquête conjoint pour connaître les responsables. Selon Washington, la conclusion des travaux du Mécanisme est claire: « le régime d'Assad a utilisé des armes chimiques à trois reprises entre 2014 et 2015, et l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL) a utilisé des armes chimiques une fois ». Le débat devient alors une discussion classique en droit international sur l'existence matérielle des faits. La Russie conteste donc les conclusions du Mécanisme : elles ne sont pas fondées sur des faits convaincants qui pourraient constituer la base d'une quelconque accusation. C'est également la position de la Chine pour laquelle les conclusions du mécanisme « doivent se baser sur des éléments de preuve précis, détaillés et fiables, à l'épreuve de l'histoire ». (allusion reprise également par la Bolivie, aux débats du Conseil de sécurité en 2003 lorsque « l'existence supposée d'armes de destruction massive a été invoquée [...] pour lancer une guerre qui a causé des souffrances indicibles aux populations au Moyen Orient ») De même, la Bolivie et l'Ethiopie justifieront leur vote par le caractère insuffisant des preuves apportées jusque là par le Mécanisme. La Bolivie, l'Egypte et l'Ethiopie rejoignant la Russie et la Chine ont également condamné le texte en ce qu'il ne respecte pas la procédure classique permettant de prendre des sanctions contre des individus ou des entités. Comme l'a souligné très précisément l'Egypte, « la pratique habituelle consiste à créer par une résolution du Conseil de sécurité un comité des sanctions chargé d'examiner les preuves réunies contre les individus ou les entités accusés d'utiliser des armes chimiques,

²⁹ S/PV.7958

³⁰ S/2017/172 présenté au Conseil de sécurité le 28 février 2017, La situation au Moyen-Orient, S/PV. 7893

³¹ S/2017/315, présenté au Conseil de sécurité le 12 avril 2017, la situation au Moyen-Orient, S/PV. 7922

puis d'inscrire leurs noms sur une liste de sanctions, l'objectif étant d'appliquer la justice en toute transparence » Or, le projet de résolution présenté contient en annexe une liste préétablie d'individus et d'entités visés par les sanctions, que les auteurs du projet désignent comme étant les principaux responsables de l'utilisation d'armes chimiques en Syrie. « Il s'agit dès lors d'une mesure préventive qui préjuge de la teneur des rapports du Mécanisme d'enquête conjoint, lequel ne porte pas d'accusation contre les personnes et les entités dont les noms sont inscrits sur la liste figurant en annexe ». L'analyse présentée par l'Égypte se trouvait d'ailleurs corroborée par le fait que les États-Unis avaient déclenché unilatéralement des sanctions contre les personnes visées dans l'annexe et encouragé les autres États à faire de même.

Le projet de résolution S/2017/515³² repoussé le 12 avril 2017 s'inscrit dans un contexte différent puisqu'il fait suite à l'utilisation d'armes chimiques survenue à Khan Cheikoun le 4 avril 2017 mais également aux frappes des États-Unis lancées en riposte sur la base aérienne d'Al Chaayrate le 6 avril 2017. Le texte présenté par les États-Unis, la France et le Royaume-Uni condamne l'emploi qui aurait été fait d'armes chimiques en République arabe syrienne, en particulier l'attaque contre Khan Cheikhoun et dit sa détermination à faire en sorte que les responsables répondent de leurs actes. La Mission d'établissement des faits de l'OIAC et le Mécanisme conjoint d'enquête OIAC-ONU, doivent pouvoir accéder sans délai et en toute sécurité à tout site jugé pertinent et enquêter rapidement pour identifier les personnes impliquées dans l'utilisation des armes chimiques. Le projet enfin, dans son point 5, détaille les obligations qui pèsent spécifiquement sur le gouvernement syrien. Selon le représentant de l'Éthiopie, ce sont les termes employés dans ce paragraphe qui sont à l'origine de l'absence de consensus, consensus dont les membres du Conseil étaient donc très proches. En réalité, les jeux étaient déjà faits bien avant le vote, du fait des frappes américaines, jugées « légitimes » par le représentant de la France, intervenues le 6 avril. Les débats seront relativement brefs parce que sans véritable enjeu. La Chine se contentera de s'abstenir et la Russie de dénoncer de manière très académique les frappes américaines³³ alors qu'il est acquis que la Russie en avait été prévenue préalablement par les États-Unis et que des discussions étaient en cours le même jour à Moscou entre le Ministre des Affaires étrangères de Russie et le Secrétaire d'État des États-Unis, dans le but d'envoyer une mission internationale indépendante à Khan Cheikhoun. Dès lors, pour la Russie, « la mise aux voix du projet de résolution était sans intérêt »³⁴.

L'important est donc ici hors du Conseil de sécurité, dans la décision du président Trump, semble-t-il choqué par ce qu'il avait vu, de déclencher unilatéralement des frappes de missiles Tomahawk contre des installations militaires syriennes. Là où le président Obama avait refusé d'agir unilatéralement malgré le franchissement de la « ligne rouge » constituée par l'emploi d'armes chimiques, là où le président Hollande, avait finalement fait de même, le président Trump a agi contre une Syrie « ignorant les décisions du Conseil de sécurité ». Il est difficile de déterminer dès à présent si cette décision relevait d'une réaction émotionnelle ou si elle annonçait une nouvelle approche des relations entre les États-Unis et le Conseil. Elle confirme toutefois, si besoin était que deux conceptions du fonctionnement du Conseil de sécurité sont toujours en présence. D'un côté, la Russie, le plus souvent suivie par la Chine, mais éventuellement par d'autres États, considère que c'est l'unité du Conseil qui doit commander le processus de décision. Par la négociation, les membres, au premier chef les membres

³² S/2017/515 présenté au Conseil de sécurité le 12 avril 2017 ; S/PV.7922

³³ Pour le représentant de la Russie, S/PV.7922 « La frappe qui a visé la base aérienne syrienne, effectuée avant même que soit menée une enquête internationale, constitue une violation du droit international et n'a pas reçu l'aval du Conseil de sécurité. Voter pour le projet de résolution de la troïka occidentale reviendrait à reconnaître la légitimité de ces actes illégaux, ce qui est absolument inacceptable du point de vue du droit international et du sens commun »

³⁴ Intervention de M.Savronkov, représentant permanent de la Russie, S/PV.7922

permanents, doivent parvenir à un accord sur le projet de texte soumis au vote. C'est de l'unité du Conseil permettant l'adoption à l'unanimité que la résolution tirera sa force. Si les négociations sur le projet de résolution ne sont pas suffisantes ou ne sont pas conduites de bonne foi, ses auteurs donnent alors l'impression de vouloir « passer en force » et d'instrumentaliser ainsi le vote au Conseil de sécurité. Sachant que le projet se verra automatiquement opposé le veto d'un membre permanent, il s'agit non pas pour les promoteurs du texte d'aboutir à une décision mais d'afficher une position devant l'opinion publique internationale. C'est bien la perception qu'exprimeront des Etats aussi différents que la Bolivie, l'Egypte et le Kazakhstan lors des débats sur les résolutions syriennes du Conseil³⁵ d'autant plus volontiers que les hypothèses dans lesquelles les oppositions conduisent au veto sont, on l'a vu, très rares. A contrario, ces Etats mettront en évidence le succès constitué par l'adoption à l'unanimité de la résolution 2118 du 27 septembre 2013³⁶ « considérée comme une grande réussite du Conseil de sécurité puisqu'elle a permis d'éliminer les armes chimiques de la Syrie »³⁷ Il faut bien mesurer cependant les limites et les risques d'une telle position. L'exemple de la résolution 2338 démontre bien, par l'absurde, que le succès de la diplomatie peut être incomplet voire illusoire. Par ailleurs, le temps de la négociation internationale qui peut être très long est-il compatible avec la fonction de policier international assignée par la Charte au Conseil ? Et d'ailleurs, quelle est la capacité et la volonté réelle des membres permanents d'imposer des solutions diplomatiques ? Que valent du point de vue de leur efficacité des résolutions qui, sur le fond, ne proviennent pas d'un vote mais d'un consensus représentant le plus petit dénominateur commun alors même qu'elles sont destinées à être obligatoires pour les Etats membres ? Sur un autre plan, peut-on admettre que des questions soient en quelque sorte sanctuarisées dans l'intérêt des membres permanents, qu'il s'agisse du sort du régime syrien ou des colonies israéliennes dans les territoires palestiniens occupés ? On aura retrouvé ici brièvement exposées certaines des questions qui animent le débat sur la réforme du Conseil de sécurité dont chacun sait qu'il est, en l'état, sans issue.

IV. Conclusion

Comme on pouvait s'y attendre, les premiers mois de l'Administration Trump n'ont pas apporté de bouleversements décisifs dans les positions adoptées par les Etats-Unis au Conseil de sécurité. Si les velléités d'un retour à l'isolationnisme semblent dépassées, une tendance claire ne se dégage pas en faveur de l'unilatéralisme ou du multilatéralisme. Tout au plus peut-on évoquer pour l'instant un unilatéralisme de réaction et d'impulsion et un multilatéralisme de pure convenance. Faut-il donc s'accoutumer à un Conseil dans lequel le principe fondamental de l'accord des « Grands » permettra de traiter, tant bien que mal, les situations dans lesquelles les membres permanents ne décident pas de s'impliquer, les autres étant laissées aux aléas du veto, à des solutions ad hoc, multilatérales voire unilatérales, éventuellement militaires ? La période nous enseigne d'ailleurs que si l'essentiel est bien l'accord des Grands, il peut également se manifester, même tacitement, en dehors du Conseil de sécurité, permettant alors de conférer une assise politique forte à un emploi unilatéral de la force. Ce fut le cas des actions militaires conduites en Syrie à la fois par la Russie et par les Etats-Unis

³⁵ Voir notamment les déclarations du représentant de l'Ethiopie, S/PV.7893

³⁶ RES 2118 (2013) du 27 septembre 2013, La situation au Moyen-Orient

³⁷ M.Savronkov, représentant permanent de la Russie, S/PV.7893.