

Septième séminaire de la 35^{ème} session méditerranéenne des hautes études stratégiques/ Cadres-Dirigeants :

Les organisations internationales et les organisations non-gouvernementales

« *Se réunir est un début, rester ensemble est un progrès, travailler ensemble est la réussite* » Henry Ford

Après les brumes de Mars et du Nord à Bruxelles, c'est sur les rives du lac Léman et sous un soleil printanier que les auditrices et les auditeurs de la 35^{ème} SMHES/Cadres-dirigeants se sont retrouvés afin d'aller, cette fois, à la rencontre d'organisations internationales et non-gouvernementales. À une époque où le **multilatéralisme** semble être une notion bien malmenée voire caduque, il s'est agi pour les auditrices et les auditeurs de la session de **bien mesurer l'impact et la pertinence de cette notion sur la géopolitique et la géostratégie du bassin méditerranéen**. Pour ce faire, Genève est le lieu idéal, car les principales organisations internationales et non-gouvernementales y ont leur siège ; y venir pour les rencontrer *in situ* avait donc beaucoup de sens. À l'instar de la Suisse, réputée pour sa maturité et sa stabilité politique, pour son esprit de tolérance, pour sa prospérité économique et pour son ouverture sur le monde, la ville de Jean Calvin cumule les nombreux avantages du pays aux siens propres. Située au centre géographique de l'Europe continentale, c'est une métropole dynamique, bien desservie et très agréable où la tradition d'accueil est profondément enracinée. Ce sont autant d'éléments importants lorsqu'il s'agit, pour une organisation internationale ou non-gouvernementale, de décider du lieu d'implantation de son siège. Ce n'est donc pas un hasard si cette ville accueille **le plus grand nombre d'organisations internationales au monde**. On y recense précisément 431 organisations non-gouvernementales et 39 organisations internationales. Le siège européen des Nations unies, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation internationale du travail (OIT) sont les plus connues d'entre elles.

Devançant New York, l'autre grande métropole de coopération internationale, Genève arrive en tête s'agissant du nombre d'institutions qui y ont leur siège mais aussi par le nombre de réunions et de congrès qui s'y déroulent. Ainsi l'Office des Nations unies à Genève (ONUG) est le centre de diplomatie multilatérale le plus actif au monde et il a été le théâtre de nombreuses négociations historiques. Enfin, Genève partage avec Strasbourg, Bâle et New York la particularité d'être le siège de plusieurs institutions internationales sans être la capitale politique du pays.



Photos : CANVA

À tout seigneur tout honneur, c'est par la diplomatie française que le séminaire a débuté le 03 avril matin. La session a eu en effet l'honneur d'être accueillie dans le cadre prestigieux de la « Villa des Ormeaux » qui est le siège de la Représentation permanente de la France auprès de l'Office des Nations unies à Genève et des organisations internationales en Suisse. L'ambassadrice

ou l'ambassadeur qui exerce cette haute fonction y réside et la villa abrite donc les différents services afférents à cette mission diplomatique. Dans les mêmes murs se trouve également la Représentation permanente française auprès de la Conférence du désarmement ; mission qui est également dirigée par un ou une diplomate ayant rang d'ambassadeur. Construite en 1835 dans le style gothique anglais par Georges Haldimand, la « Villa des Ormeaux » a été acquise par l'État de Genève en 1951 et confiée à la France pour y accueillir ses deux missions diplomatiques à vocation multilatérale alors que l'ambassade de France en Suisse, qui gère la relation bilatérale entre les deux pays, se trouve à Berne.

La matinée du 03 avril a permis aux auditrices et aux auditeurs d'entendre successivement les chefs des deux missions qui, lors d'exposés denses et enrichis des réponses aux nombreuses questions posées par l'auditoire, ont décrit leur rôle mais aussi et surtout les enjeux et les perspectives des instances au sein desquelles ces deux diplomates portent la voix de la France. S'agissant de la Représentation permanente de la France auprès de l'Office des Nations unies à Genève et des organisations internationales en Suisse, il faut mentionner l'attachement de notre pays, clairement affirmé par le Chef de l'État, au multilatéralisme. Désignant le cadre de la politique et de la diplomatie internationales au sein duquel de nombreux pays ayant des points de vue et objectifs différents travaillent de concert et coopèrent, cette notion s'incarne avant tout dans l'Organisation des Nations Unies. Principal forum multilatéral où les pays se réunissent pour résoudre les problèmes mondiaux, le système des Nations Unies entend permettre que les pays travaillent ensemble et concluent des accords ou des compromis organisant leurs efforts pour résoudre des problèmes **qu'un pays seul ne serait pas à même de gérer**. Alors que le multilatéralisme donne des signes de faiblesse et est attaqué par de grands pays qui ont jadis œuvré à sa mise en place et à son bon fonctionnement, la représentante permanente adjointe a décrit en détail comment, au jour le jour à Genève, notre pays en défend les valeurs et les principes.

En écho avec ce que rapporte la marraine de la session, elle-même ancienne ambassadrice, la représentante permanente adjointe a ainsi bien montré que **malgré ses défauts rien ne pourrait vraiment remplacer l'ONU aujourd'hui** en tant que forum des nations dans leur ensemble. Avec le principe d'égalité entre tous les pays (principe d'un pays = une voix), l'ONU reste un espace de discussion ouvert sans équivalent ; même les palabres et les discours sans portée apparente permettent à tous les États de s'exprimer. Des pays qui n'ont plus de relations diplomatiques ou que des conflits opposent peuvent encore se parler à l'ONU. Il faut donc se garder des conclusions hâtives : **le multilatéralisme existe bien encore, certes avec ses limites**, sous la forme des principales organisations internationales tandis que d'autres forums internationaux existent, se développent et travaillent sur des zones ou des sujets globaux. Cette forme de multilatéralisme dont ne parle pas assez inclut aussi des acteurs non étatiques qui comptent et peuvent agir par eux-mêmes ; le CICR et le DCAF, que la session a visités pendant ce séminaire genevois et dont il sera fait mention plus loin, en sont des exemples probants.



La seconde partie de la matinée a été consacrée à la Représentation permanente de la France auprès de la Conférence du Désarmement. Malgré un agenda structurellement très chargé, l'ambassadrice qui dirige cette représentation a tenu à s'exprimer elle-même face aux auditrices et aux auditeurs de la session. Accompagnée par son conseiller militaire, l'ambassadrice a décrit la mission de la Représentation permanente au sein de enceintes de négociation présentes à Genève, ses activités et ses priorités ; la structure de la Représentation permanente, son fonctionnement, son adaptation au contexte sécuritaire et son renforcement depuis 2023 et enfin les grands enjeux des négociations en cours et les stratégies mises en œuvre pour y répondre. Ce très riche exposé a ensuite été suivi d'une séquence de questions-réponses qui a permis aux auditeurs d'approfondir des aspects majeurs et notamment l'articulation que, dans cette enceinte, nos diplomates doivent faire entre deux responsabilités distinctes. D'une part, la responsabilité nationale qui consiste à veiller à la **défense des intérêts français et soutenir la position française au sein de la Conférence du Désarmement** et d'autre part la **responsabilité collective** qui, avec les autres États membres, vise à définir les grandes orientations de la Conférence pour ensuite suivre la mise en œuvre des engagements pris collectivement.

La journée s'est ensuite poursuivie au siège du CICR, où la session a pu prendre un excellent déjeuner avant de découvrir l'ensemble des aspects et le rôle de cette institution réputée. Reçus par le coordonnateur opérationnel du CICR pour l'Europe et l'Asie centrale et par le conseiller en soutien aux opérations, les auditrices et les auditeurs ont entendu une première conférence très vivante où l'histoire, l'organisation et l'action du CICR ont été détaillés et notamment son impact sans égal dans les zones de crises et de conflits. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est une institution d'aide humanitaire, la plus ancienne existante après l'ordre de Malte, créée en 1863 par un groupe de citoyens genevois, dont le plus célèbre est Henry Dunant (prix Nobel de la paix en 1901). Le CICR est par ailleurs à l'origine des **Conventions de Genève** et du **Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence. La vocation du CICR est exclusivement **humanitaire** et il possède un statut neutre et indépendant. Il intervient dans les situations de conflit armé ou de troubles internes, avec pour mission principale **d'atténuer les souffrances des victimes de ces violences, sans distinction d'appartenance politique, ethnique, religieuse ou sociale**. Pour ce faire, il doit être reconnu par toutes les parties au conflit dans les zones où il intervient. Il y est aidé par son mandat qui est reconnu en droit et lui a été confié par la communauté internationale : les Conventions de Genève citent en effet nommément le CICR pour l'accomplissement de diverses tâches humanitaires

indispensables en cas de conflit armé. À cela s'ajoutent des statuts robustes sur la base desquels le CICR peut développer ses activités y compris dans les situations de violence interne dans un pays bien que celles-ci ne soient pas couvertes par les Conventions. Les activités du CICR sont cadrées par les sept principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : **humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unicité et universalité**. Pour accomplir sa mission, le CICR a articulé ses activités autour de quatre pôles ou programmes :

- La protection des personnes affectées par un conflit, qu'il s'agisse de prisonniers de guerre, de détenus de sécurité ou de civils subissant les effets des combats.
- L'assistance aux personnes affectées par un conflit.
- La prévention des crimes de guerre et autres violations du droit international humanitaire.
- La coopération avec les autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.



Être reçus au siège du CICR était donc pour les auditrices et les auditeurs de la 35ème SMHES/Cadres-dirigeants entrer en contact direct avec un acteur majeur de la gestion des crises, des conflits et des guerres en même temps que l'exemple d'un multilatéralisme efficace et incarné. Le fait que ce soit le CICR qui opère lors des restitutions d'otages israéliens par le Hamas à Gaza montre bien le crédit sans égal dont jouit **cette institution qui peut agir là où personne d'autre ne peut plus le faire**. Plus généralement, les valeurs fortes que porte le CICR et son action concrète dans les zones de conflit ont par ailleurs très certainement contribué à encadrer l'usage de la violence et le phénomène guerrier depuis cent cinquante ans. L'apparition et la mise en œuvre du Droit des conflits armés (DCA) et du Droit international humanitaire (DIH) ont en effet le CICR pour origine. Dans le cas des conflits les plus actuels : guerre en Ukraine, à Gaza, au Liban et au Soudan, ce droit est très souvent au centre des enjeux et des débats. S'ils ne peuvent pas arrêter les conflits, dans bien des cas DCA et DIH contribuent directement à en façonner l'issue et c'est d'eux que découlent les lourdes conséquences qui frappent ensuite ceux des acteurs qui s'essaient à les fouler aux pieds ; les lourdes peines infligées par la Cour Pénale Internationale le rappellent clairement !

Le lendemain matin, vendredi 04 avril, le choix a été fait de permettre à la session de visiter un acteur du multilatéralisme moins connu que le CICR mais très représentatif de ces multiples

entités qui évoluent souvent dans l'ombre des grandes agences et institutions mais qui néanmoins agissent très concrètement sur le terrain, y font bouger les lignes et avancer les choses. L'entité qui a reçu la session est le DCAF (*Democratic control of armed forces*). Il s'agit du sigle et du nom historique de cette fondation vieille de 25 ans qui a souhaité les conserver pour des raisons symboliques et de notoriété. Aujourd'hui le DCAF se définit comme le « centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité ». Très concrètement, c'est une fondation de droit suisse, supervisée par un Conseil de fondation composé de représentants d'une cinquantaine de pays et du canton de Genève qui a pour mission **d'aider la communauté internationale à appliquer les principes de bonne gouvernance et à mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité**. Son engagement pour rendre les États et les personnes plus sûrs grâce à une sécurité et une justice plus efficaces et plus responsables est assez unique et c'est sans doute ce qui vaut au DCAF tout son crédit et sa réputation.



Un officier général français est en permanence détaché au DCAF où il occupe le poste de conseiller stratégique de la directrice du centre. C'est lui qui a fait à la session un excellent exposé introductif présentant le DCAF, son histoire, son organisation, ses méthodes et ses résultats. Depuis 2000, **le Centre a facilité, dirigé et façonné la politique et la programmation de réforme du secteur de la sécurité (RSS) dans le monde entier**. La bonne gouvernance du secteur de la sécurité (GSS), fondée sur l'état de droit et le respect des droits de l'homme, est en effet la pierre angulaire du développement et de la sécurité. Le DCAF aide les États partenaires à **élaborer des lois, des institutions, des politiques et des pratiques pour améliorer la gouvernance de leur secteur de la sécurité** par le biais de **réformes inclusives et participatives** fondées sur les normes et les bonnes pratiques internationales. Dans tout ce qu'il fait, le DCAF adhère aux principes d'impartialité, d'appropriation locale, de participation inclusive et d'égalité des genres. Le DCAF conseille également les gouvernements et les organisations internationales dans la conception et la mise en œuvre de leurs propres programmes de soutien aux États dans le développement de la gouvernance de leur secteur de la sécurité. Par ailleurs, le DCAF crée des produits de connaissance innovants, promeut les normes et les bonnes pratiques et fournit des conseils juridiques et politiques. Dans les États qui le sollicitent, le DCAF soutient le renforcement des capacités des parties prenantes, de la société civile et du secteur privé en leur

donnant accès à une expertise indépendante et à des informations sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité. Avec des programmes dans plus de 70 pays, le DCAF est internationalement reconnu comme un centre d'excellence pour la GSS et la RSS. Le DCAF, dont le siège se trouve à la Maison de la Paix à Genève, dispose de bureaux locaux à Addis-Abeba, Bamako, Banjul, Beyrouth, Belgrade, Bruxelles, Chişinău, Kiev, Kinshasa, Ljubljana, Niamey, Ouagadougou, Ramallah, Skopje et Tunis. Il emploie plus de 220 personnes issues de plus de 40 pays et disposant d'un large éventail de compétences.

Après cet exposé introductif montrant l'activité et les résultats impressionnants d'un centre dont la plupart des auditrices et des auditeurs n'avaient jamais entendu parler, la session a eu la grande chance d'entendre ensuite des experts s'exprimer sur les programmes que mène le DCAF dans des pays de la zone de la mer Rouge. Il s'agissait du **Yémen, de l'Ethiopie et de la Somalie**. Riches d'une longue expérience acquise sur le terrain et appuyant leurs témoignages sur des exemples concrets, ces experts ont décrit les difficultés d'agir dans ces pays tout en soulignant que des approches non conventionnelles combinées à une connaissance et une compréhension fine des structures sociales traditionnelles de ces pays permettent souvent de trouver des ouvertures dans la mise en place des programmes de RSS et de GSS. Au bilan, c'est une matinée véritablement passionnante que les auditrices et les auditeurs de la 35^{ème} SMHES ont passée au siège du DCAF. Ils y ont été accueillis avec beaucoup de chaleur et d'amitié par tout le personnel présent, attention qui a achevé de convaincre la session et son encadrement que le DCAF est une pépite qui mérite d'être connue car il est l'incarnation d'un multilatéralisme engagé, de terrain et de combat qui fait mentir celles et ceux qui prétendent que le multilatéralisme a vécu et qu'il n'a plus ni sens ni valeur dans le monde qui vient.



Enfin, pour achever en beauté ce trop bref séjour à Genève, la FMES a souhaité offrir aux auditrices et aux auditeurs de la 35^{ème} SMHES/Cadres-dirigeants la visite d'un lieu hautement symbolique qui a marqué l'histoire à maintes reprises depuis un siècle : le Palais des Nations. Après la fondation de la Société des Nations (SDN), le 10 janvier 1920, Genève fut en effet choisie comme siège de l'organisation en raison des traditions diplomatiques propres à la ville, qui fit don du terrain où se trouve actuellement le palais. Ce dernier est en fait un vaste complexe de bâtiments construits entre 1929 et 1937 au sein du magnifique écrin de verdure qu'est le parc de l'Ariana. Après la transmission du bâtiment aux Nations Unies, fondées en 1945 pour prendre la

succession de la SDN, le complexe s'est agrandi à différentes reprises. À la suite de ces différentes extensions, le complexe où se côtoient des bâtiments des années 30 et 60 s'étend sur environ 600 mètres de long et abrite 34 salles de conférences, environ 2 800 bureaux ainsi que de nombreuses œuvres d'art. Dans le bâtiment principal et emblématique se trouve la « sculpture pour la non-prolifération des armes nucléaires » de l'artiste Clemens Weiss qui fut offert en 1996 par l'Allemagne aux Nations unies. Dans le bâtiment le plus récent se trouve la **salle des Droits de l'Homme et de l'Alliance des Civilisations**, dont la coupole mondialement connue a été entièrement refaite en 2008 par l'artiste espagnol Miquel Barceló, à la suite d'une commande de l'État espagnol qui en a fait un cadeau aux Nations Unies. C'est dans cette salle à la symbolique forte que siège désormais le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et, au cours de leur visite, les auditrices et les auditeurs ont pu voir le conseil au complet y siéger et délibérer, de manière parfois virulente, sur **des questions liées aux violations des droits de l'homme dans un conflit actuellement en cours**. Le lieu est donc beaucoup plus qu'une attraction touristique ; en effet depuis 1966, le palais est le siège européen des Nations unies (Office des Nations unies à Genève ou ONUG) et le second plus important site de l'organisation derrière le siège de l'ONU à New York. L'ONUG fait partie du secrétariat de l'ONU, chargé de prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre un dialogue entre les États membres : entretenir les installations de conférence et offrir des services de conférence (par exemple, interprétation, soutien technique, compilation et distribution de documents, etc.), sécuriser les lieux de réunion et rendre les discussions et les décisions accessibles au monde entier. Avec Nairobi et Vienne, le bureau de Genève est l'un des trois centres administratifs de l'ONU en dehors de New York. Enfin, au sein du Palais des Nations mais aussi dans d'autres sites extérieurs, diverses entités des Nations Unies ont aussi leur siège à Genève. L'ensemble fait vraiment de cette ville un lieu central et capital pour différents sujets majeurs tels que la **santé, les droits de l'homme, les réfugiés, les migrations ou le désarmement**.

En résumé, les deux journées que la 35^{ème} SMHES/Cadres-dirigeants a passées à Genève ont été particulièrement éclairantes sur l'état de la coopération internationale, sur l'approche multilatérale et sur les diverses institutions qui les mettent en œuvre. S'agissant des plus importantes, à commencer par l'ONU, les crises récentes et actuelles en montrent les blocages et les insuffisances qui résultent de paramètres structurels autant que conjoncturels (composition du conseil de sécurité, règles de fonctionnement et usage du droit de veto, etc. ;). Pour autant, les visites au CICR et au DCAF indiquent aussi que **le multilatéralisme de terrain fonctionne** et agit avec des résultats probants à la clef. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que dans un monde qui certes tend à se fragmenter, bien des domaines transverses, souvent très concrets (travail, transports terrestres maritimes et aérien, télécommunications) ne peuvent pas fonctionner sans une harmonisation globale tandis que d'autres, qui ont un impact existentiel pour l'humanité toute entière (santé, climat), **ne peuvent pas être traités de manière efficace à l'échelle des seuls Etats**. Les auditrices et les auditeurs retiendront très probablement de cette visite à Genève que si le multilatéralisme est en crise, il reste incontournable et n'est donc pas du tout une notion du passé. Les structures et le fonctionnement de bien des entités qui l'animent nécessitent d'être revus et pour l'ONU d'être dotée de moyens de coercition dont elle reste dépourvue. Or c'est en grande partie ce point qui a provoqué l'échec de la SDN. Son objectif de régler pacifiquement les conflits se révéla totalement impuissant et démuné face au cynisme et au mépris d'Etats aux visées impérialistes et ne comprenant que le rapport de force. Le contexte international actuel montre que les mêmes causes risquent de produire les mêmes effets donnant ainsi raison au célèbre mot d'Albert Einstein « *La définition de la folie, c'est de refaire toujours la même chose et d'espérer des résultats différents* ».

