

Août 2019

# Länderbericht

Le dialogue multilatéral à Genève



## Baromètre genevois

### Développements dans les organisations internationales de Genève de mai à juillet 2019

*Olaf Wientzek*

**Le « Baromètre genevois », à intervalles irréguliers, jette un regard sur une sélection de développements dans les organisations internationales ayant leur siège à Genève.**

**Ces derniers mois les diplomates en poste à Genève de même que les employés des organisations internationales ont été mobilisés en permanence : à l'occasion du centième anniversaire de l'OIT un grand nombre de chefs d'états ou de gouvernements ont convergé vers Genève. Outre cet événement se sont tenues d'autres rencontres de haut niveau telles que l'assemblée générale annuelle de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de même que la 41<sup>ème</sup> session du Conseil des droits de l'homme. Apportent une vision sur l'avenir (lourde d'inquiétudes) les rapports sur l'avenir du commerce international (OMC), sur l'utilisation des sols, et sur le changement climatique (« Haut conseil pour le climat ») de même que ceux consacrés aux tendances migratoires.**

### Santé mondiale : crises, controverses, géopolitique

Des développements réjouissants comme d'autres préoccupants figuraient à l'ordre du jour de l'assemblée générale de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) du 20 au 28 mai à laquelle participait aussi le ministre allemand de la santé Jens Spahn : à des développements positifs dans de nombreux pays pour l'accès universel aux soins de santé et la lutte contre des maladies telles que la malaria s'oppose la crise d'Ebola s'amplifiant encore en République démocratique du Congo.

Concernant la crise d'Ebola, l'OMS a décidé de lancer une campagne de vaccinations, en outre, un coordinateur pour les activités de l'ONU pour lutter contre la crise a été nommé en la personne

du citoyen américain David Gressly, avec entre autres la mission d'apporter une amélioration aux problèmes de sécurité concernant le personnel de santé sur place. Autre mission : mobiliser d'urgence les moyens financiers nécessaires. Le gouvernement allemand a promis 10 millions de dollars supplémentaires. Ebola demeure un thème urgent pour l'OMS. C'est pourquoi l'OMS a décrété le 17 juillet l'état « d'urgence de santé publique de portée internationale », (en anglais Public Health Emergency of International Concern (PHEIC). Cela permet à l'OMS de prendre des mesures plus complètes et c'est en même temps un signal d'alarme clair en direction de la communauté internationale afin qu'elle comprenne qu'elle doit s'engager plus fortement sur le plan financier. Le 1<sup>er</sup> août marquait le premier anniversaire du déclenchement de l'épidémie en République démocratique du Congo.

En outre des conflits géopolitiques ont de nouveau jeté leurs ombres sur les discussions de l'OMS : d'une part la Chine réussit de nouveau à empêcher la participation de Taïwan à l'assemblée avec un statut d'observateur, d'autre part il y a eu des débats violents entre les USA et quelques états d'Amérique latine d'une part et le Venezuela d'autre part. Comme cela fut déjà le cas les années précédentes, une résolution controversée a de nouveau été présentée sur la situation sanitaire dans les territoires palestiniens et les hauteurs du Golan, qui était de facto dirigée directement contre Israël. L'Allemagne a fait partie des 11 pays qui ont rejeté la résolution.

L'initiative en vue de l'augmentation de la transparence des coûts des produits pharmaceutiques présentée par l'Italie et soutenue par de nom-

breux pays issus de plusieurs continents a suscité des débats très animés : les opposants à cette résolution – parmi eux la Grande Bretagne et l'Allemagne – se réfèrent aux conséquences négatives possibles sur la recherche et le développement. Après d'opiniâtres discussions c'est une résolution édulcorée qui a été adoptée. La Grande Bretagne, l'Allemagne et la Hongrie se sont quand même « dissociées » de celle-ci. La raison : leur mécontentement à l'encontre du comportement des supporteurs de la résolution. Ont été entre autre dénoncées la non intégration délibérée des pays de l'Union qui avaient une position sceptique par l'initiateur (Italie) et la pression exercée sur le négociateur principal par le biais de diffusion dans les médias sociaux de rumeurs partiellement sans fondements sur l'état des négociations.

### **L'avenir du travail: centenaire du BIT – embellie en faveur du multilatéralisme**

L'Organisation internationale du travail (OIT) fête cette année ses cent ans d'existence. Cependant, lors de la conférence annuelle de l'OIT de moins de deux semaines (10-21 juin) on est allé au-delà de la simple célébration d'un anniversaire. Au contraire, un signal a été envoyé aux états membres comme aux partenaires sociaux, selon lequel la communauté internationale est capable de s'accorder sur des positions communes malgré toutes les crises. Plus concrètement on est parvenu à adopter deux documents centraux : une symbolique « Déclaration centenaire » pour l'avenir du travail encourage entre autres l'extension des systèmes de protection sociale, l'exigence d'une croissance durable et inclusive, mais aussi l'engagement en faveur de la promotion d'une formation tout au long de la vie, et la découverte de réponses efficaces aux mutations du marché du travail. Quelques mois avant la conférence, il n'était encore pas évident qu'une déclaration puisse être vraiment être produite. Finalement les employés et les employeurs se sont particulièrement opposés sur la formulation exacte jusqu'à peu de temps avant la fin de la conférence. En outre une nouvelle convention de l'OIT a été adoptée pour la prévention de la violence et du harcèlement dans le monde du travail. Le prix pour l'adoption de la convention a été de laisser de côté quelques thèmes controversés (entre autre des questions LGBT). A l'encontre de

la tendance générale, l'OIT a approuvé une augmentation modérée de son budget.

Globalement, un signal politique clair de soutien au multilatéralisme est émané de la conférence : 34 chefs d'états ou de gouvernements, parmi eux la chancelière Angela Merkel, le président français Emmanuel Macron et la première ministre britannique d'alors Theresa May se sont exprimés dans le cadre de la conférence de l'OIT. La chancelière allemande a rendu hommage au travail et les acquis de l'OIT – entre autre dans la lutte contre le travail des enfants et s'est prononcée en faveur d'un standard social mondial de haut niveau.

Une si forte présence de personnalités de premier rang à l'ordre du jour est plutôt rare à Genève. L'Allemagne et la France ont leur part dans le bilan empreint de conciliation qui a pu être tiré à l'issue de la conférence : sans leur positionnement commun, aucune déclaration du tout n'aurait été adoptée. Lors des négociations elles-mêmes, du côté des employeurs, la négociatrice principale allemande (BDA – Confédération des associations d'employeurs) a joué un rôle important. Globalement les pays de l'UE sont apparus unis à l'OIT, les observateurs ont vanté leur coordination préalable.

### **Conseil des droits de l'homme – plus que la gestion des affaires courantes**

Lors de la 41<sup>ème</sup> session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, il y avait quantité de dossiers à l'ordre du jour parmi lesquels, entre autre, la situation en Syrie, l'Erythrée, le Belarus, la Birmanie, sur les Philippines, le conflit dans l'est de l'Ukraine ainsi que le thème du droit des enfants. Beaucoup des thèmes sont connus depuis longtemps, comme la polémique régulière autour de ce qu'on appelle l'« item 7 » qui concerne spécifiquement Israël. A côté de cela différents rapporteurs spéciaux de l'ONU se sont exprimés, parmi d'autres celui en charge de l'indépendance des juges et des avocats, Diego García-Sayán. Le rapport de la rapporteure spéciale sur les exécutions extrajudiciaires Agnès Callamard à propos de la mort du journaliste saoudien Jamal Khashoggi<sup>1</sup> a fait sensation: elle a, en termes clairs, rendu l'Arabie Saoudite responsable de cette action. Cela a été violemment rejeté par les représentants diplomatiques saoudiens. Une résolution

<sup>1</sup> Lien vers le rapport:

<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24713&LangID=E>

sur la défense des droits de l'homme aux Philippines a elle aussi été vivement discutée. Elle a finalement été adoptée avec une courte majorité. A remarquer tout particulièrement : la confrontation sur la situation dans la province chinoise du Xinjiang. Ainsi, le 10 juillet, 22 états ont exprimés, dans une démarche inhabituelle, par le biais d'une lettre à la commissaire pour les droits de l'homme de l'ONU, Michèle Bachelet, sur la situation des droits de l'homme dans la province du Xinjiang spécialement au sujet des emprisonnements en masse et le traitement des musulmans Ouïgours<sup>2</sup>. Parmi les signataires, il y avait 15 des 28 pays de l'UE dont l'Allemagne, la France et la Grande Bretagne (carte 1) de même qu'entre autres le Canada, le Japon l'Australie et la Suisse. La Chine a vivement rejeté ce reproche. Seulement deux jours plus tard a suivi dans la foulée une lettre signée par 37 pays qui vantait expressément les progrès du régime chinois sur sa façon de procéder avec les Ouïgours. La lettre est signée entre autres par la Russie, l'Algérie, l'Arabie Saoudite, la Corée du Nord, Cuba et le Soudan. Ce qui est frappant :

1. Sur les 37 signataires<sup>3</sup> qui se sont rangés du côté des chinois, 10 sont classés par Freedom House comme « partiellement libres », 27 comme « non libres ».
2. Aucun pays de l'UE n'a signé la lettre de soutien à la Chine, toutefois, parmi les pays impliqués dans l'initiative 17+1, seuls les trois états baltes ont signé la lettre critique des 22.
3. Parmi les signataires de la lettre des 37 il y a de nombreux pays à forte majorité musulmane, dont, à côté de l'Arabie Saoudite, également le Qatar ou les Emirats Arabes Unis.

L'Allemagne a renouvelé sa candidature de membre du Conseil des droits de l'homme de l'ONU pour 2020-2022. L'élection aura lieu en octobre 2019 à New York.

## Politique du personnel – postes pour représentants allemands et russes

<sup>2</sup> Liste des pays signataires (publiée sur HRW): [https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting\\_resources/190708\\_joint\\_statement\\_xinjiang.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/190708_joint_statement_xinjiang.pdf)

<sup>3</sup> Liste des signataires (publiée sur HRW): [https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting\\_resources/190712\\_joint\\_counterstatement\\_xinjiang.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/190712_joint_counterstatement_xinjiang.pdf)

La russe Tatiana Valovaya a été nommée directrice générale de la représentation de l'ONU à Genève (UNOG) et a remplacé le danois Michael Moller qui était en poste jusqu'à présent. L'occupation de ce poste a été une préoccupation centrale pour la Russie. Le prédécesseur de Valovaya s'est caractérisé par son attitude impartiale et le fait d'avoir accordé un accès généreux aux médias et à la société civile à l'ONU. Reste à savoir de quelle manière la nouvelle directrice de l'UNOG va interpréter sa mission.

Gerhard Adrian, le président du service de météorologie allemand, a été élu président de l'Organisation mondiale de météorologie en s'imposant contre le représentant des Etats Unis, Louis Uccellini. Les deux candidats étaient hautement qualifiés. Contrairement à son concurrent américain, Adrian est plutôt sceptique à l'égard de la privatisation des services météorologiques nationaux. A côté du soutien européen le vote du « Groupe africain » (ainsi nommé) a été déterminant pour son élection.

## Commerce – peu de nouvelles à l'OMC – réforme, soucis au sujet du commerce mondial

Il n'y a pas de progrès significatifs à relater concernant les discussions en panne sur la réforme de l'OMC. Cela était de nouveau évident lors de la session du conseil général de l'OMC fin juillet. Les observateurs et représentants diplomatiques voient qu'il y a peu de choses qui bougent sur les questions litigieuses et doutent qu'il y ait un accord sur la réforme de l'instance d'appel avant les élections américaines de 2020. Entre-temps il faut s'attendre à ce que cette instance ne soit plus capable de prendre des décisions une fois que le mandat des deux autres de ses membres se termine à la fin de l'année. Pour l'instant il y a plusieurs solutions de remplacement et de transition qui sont discutées: ainsi l'UE et le Canada se sont mis d'accord le 25 juillet sur une procédure d'appel d'intérim entre eux (basée sur l'article 25 de l'accord de l'OMC sur la résolution des conflits).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Texte de l'accord entre l'UE et le Canada, Interim Appeal Arbitration pursuant to Article 25 of the DSU : [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158273.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158273.pdf)

La critique des Etats Unis s'est de plus en plus concentrée ces dernières semaines sur le fait que la Chine bénéficie toujours du statut d'un pays en voie de développement auprès de l'OMC. Il convient de remarquer que pendant la période considérée les Etats Unis ont gagné plusieurs cas importants à l'OMC – entre autres contre la Chine. Cela prouve que l'OMC est un forum pertinent même pour les acteurs majeurs de la politique mondiale.

Tout de même l'initiative sur le commerce électronique progresse. Entre temps, 80 pays se sont joints à cette initiative représentant 90% du commerce mondial (carte II). Les négociations difficiles sur le subventionnement de la pêche avancent également. Il n'est pas sûr qu'elles puissent se terminer cette année encore.

Lors du conseil général de l'OMC le différend entre le Japon et la Corée du Sud tenait le devant de la scène. Finalement les deux pays se sont supprimés mutuellement de la « liste blanche » des partenaires commerciaux préférentiels. Une des raisons en est le litige sur la compensation des travailleurs forcés coréens pendant l'occupation japonaise.

Il y a du souci à se faire sur le développement général du commerce mondial dont le dynamisme a récemment ralenti de façon tangible. Les raisons en sont le litige commercial entre les Etats Unis et la Chine et l'augmentation des mesures restrictives dans le monde. Le 26 juillet, l'OMC a publié son rapport annuel sur les statistiques du commerce mondial – avec des tendances très différentes : pendant que les développements au niveau du commerce des marchandises est peu réjouissant, le commerce des services augmente fortement.<sup>5</sup>

### Discussions infructueuses sur le traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire – FNI

De même, les dernières discussions entre la Russie et les Etats Unis, fin juillet à Genève, n'ont eu aucun succès : le retrait des Etats Unis du traité FNI a été effectif le 2 août. La raison invoquée a été le non-respect du contrat par la Russie. En

2013 déjà, les USA avaient à nouveau exprimé des inquiétudes à l'encontre de la Russie et réclamé le respect du contrat.<sup>6</sup>

### Rapport sur les défis de l'avenir – migrations, innovations, climat

Le 19 juin, le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a présenté son rapport sur les tendances globales des réfugiés en 2018.<sup>7</sup> A la fin de 2018 il y avait en tout 70,8 millions de personnes déplacées dont 58,3% à l'intérieur de leur propre pays. La majorité des personnes déplacées restent dans leur région : presque 80% des réfugiés trouvent un refuge dans un pays situé à la frontière de leur pays d'origine.

Le 24 juillet l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI - en anglais World Intellectual Property Organization, WIPO) a présenté son rapport global sur l'innovation en commun avec les instituts de recherche d'INSEAD et de Cornell<sup>8</sup>: la Suisse se situe de nouveau en tête des 129 pays analysés suivie par la Suède et les USA. L'Allemagne occupe de nouveau la 9ème place. Six pays européens se trouvent en tout dans le Top 10. Il convient de remarquer le bon placement de quelques pays en transition (Vietnam (42ème place), Ukraine (47), Géorgie (48), de même que le faible placement de quelques pays arabes puissants financièrement (Qatar, 65ème place, Arabie Saoudite, 68ème, Bahreïn, 78ème).

Un rapport présenté<sup>9</sup> le 7 août par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) décrit les graves conséquences de la surexploitation des sols et les suites d'un réchauffement terrestre au-delà de 1.5 degré pour l'alimentation mondiale entre autres. Pour y remédier le rapport évoque entre autres une limitation des émissions, des investissements dans la remise en culture et des investissements dans de nouvelles méthodes et technologies pour

<sup>5</sup> World Trade Statistical Review 2019: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2019\\_e/wts2019\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf)

<sup>6</sup> Liste des appels correspondants depuis 2013: <https://geneva.usmission.gov/2019/07/31/timeline-of-highlighted-u-s-diplomacy-regarding-the-inf-treaty-since-2013/>

<sup>7</sup> <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>

<sup>8</sup> Le rapport complet est disponible sous: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2019-report>

<sup>9</sup> IPCC: Climate Change and Land: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM\\_Approved\\_Microsite\\_FINAL.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf)

l'amélioration de l'utilisation des sols et la limitation du gaspillage alimentaire.

## Commentaire

**1. La Chine comble les lacunes.** Le rôle de plus en plus important de la Chine à Genève est reflété par de nombreux aspects : un des exemples en est sa stratégie renouvelée avec succès de marginaliser Taïwan dans le cadre de l'OMS. Un autre exemple est la tendance d'imposer sa propre conception du multilatéralisme et son interprétation dans les thèmes controversés. L'échange de lettres au Conseil des droits de l'homme à propos de Xinjiang est révélateur de cette tendance : la Chine a plusieurs fois imposé sa position dans cette instance. La même chose peut être observée à travers l'occupation de postes importants dans diverses organisations. Pékin monnaie fréquemment son influence économique dans de nombreux états en pouvoir de décision politique. Dans le même temps la Chine comble les lacunes en personnel ou financières que les Etats Unis laissent dans quelques (si ce n'est de loin, toutes) organisations internationales.

### 2. Le « Groupe africain » fait pencher la balance ?

Il faut remarquer que le « Groupe africain » était surtout dans les questions de politique du personnel un acteur décisif in fine – pas seulement mais aussi à Genève. C'est frappant : beaucoup de pays se placent résolument du côté de la Chine lors de questions controversées. Pour d'autres questions, le groupe a été de nouveau un allié important des européens. Même si le « Groupe africain » ne peut être considéré

comme monolithique, que ce soit dans sa composition ou sa stratégie, il est cependant remarquable qu'il fasse pencher la balance dans quelques questions avec le poids de ses voix.

**3. Urgence d'une coordination européenne renforcée (et plus rapide):** une large coordination entre les états de l'UE intervient en général préalablement aux sessions. Cela mène fréquemment, mais pas toujours, à une position européenne cohérente (voir à l'assemblée de l'OMS). Les accords préalables dans les questions de personnel sont manifestement trop lents et difficiles : les représentants diplomatiques d'autres régions font eux-mêmes régulièrement part de leur étonnement à propos de la lente coordination des pays de l'UE dans la politique du personnel.

### 4. Le multilatéralisme n'est pas mort.

Au contraire de ce que laissent supposer les adieux adressés actuellement à l'ordre mondial multilatéral, le commerce multilatéral est déjà depuis des années un exercice difficile. L'environnement global est toutefois devenu sensiblement plus difficile dans plusieurs domaines politiques. Cependant la conférence de l'OIT a montré que la communauté mondiale est toujours capable de se mettre d'accord sur des positions communes - sinon générales. Cela sera encore davantage nécessaire dans le futur : les rapports sur les migrations et le climat établissent clairement que l'absence de capacité de trouver des réponses multilatérales (et pas seulement européennes) aux défis globaux menace l'atteinte des nombreux objectifs de durabilité formulés dans l'agenda 2030.

## Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Olaf Wientzek  
Chef du dialogue multilatérale Genève  
Coopération européenne et internationale  
[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[olaf.wientzek@kas.de](mailto:olaf.wientzek@kas.de)



Le texte de cette œuvre est mis à disposition selon les termes de la licence « Creative Commons: Attribution- partage dans les mêmes conditions 4.0 international », CC BY-SA 4.0 (disponible sous : <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)