

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2023

Volume XXIV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)*

# LA GUERRE EN UKRAINE VUE DU SUD

## POSITIONNEMENT POLITIQUE ET OPINION PUBLIQUE

PAR

MONCEF BAATI (\*)

L'entrée en Ukraine des troupes russes le 24 février 2022 a constitué une onde de choc qui a traversé toute la planète. Il s'agit d'une guerre au cœur de l'Europe, qui implique une puissance nucléaire membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Cette « opération militaire spéciale »(1) intervient à un moment particulier où la communauté internationale fait face à un double défi : redresser l'économie mondiale paralysée pendant plus de deux ans par la pandémie de la Covid-19 et la crise financière dont sont assaillis les pays en développement, et réussir les transitions énergétique et technologique.

L'effervescence que le monde vit depuis lors, sur les plans politique, diplomatique, militaire et économique, a été suivie par une opinion publique mondiale surprise par l'irruption de la guerre et partagée entre des narratifs qui mêlent l'histoire ancienne et l'histoire récente des relations entre deux pays voisins.

Dans les pays du Sud(2), les journaux, les médias, les avis d'experts, les correspondances d'envoyés spéciaux et les reportages de journalistes d'investigation organisés par les principales chaînes d'information ne sont pas arrivés à fixer une opinion publique(3) restée fuyante et hésitante. Cette perplexité, loin de signifier une indifférence à l'endroit du peuple ukrainien qui s'est dressé pour défendre l'intégrité de son territoire national, reflète plutôt la difficulté d'appréhender la complexité de ce

(\*) Diplomate tunisien, actuellement président de l'Association tunisienne pour les Nations Unies.

(1) Appellation donnée par la Russie à l'action qu'elle a lancée le 24 février 2022 contre l'Ukraine.

(2) Pour les besoins du présent article, on entend par pays du Sud un groupe très large et assez diversifié de pays. Il comprend plus de cent vingt pays tous membres du Groupe des 77 (G77) et ou du mouvement des non-alignés (MNA). Les positions de ce groupe de pays sont le fruit de concertations souvent organisées de manière *ad hoc*. Ces positions sont souvent partagées par des pays qui n'appartiennent ni au G77 ni au MNA tel que le Mexique, membre de l'OCDE, qui adopte assez souvent des positions proches de celles des pays du Sud, à l'instar de sa position lors du vote de la résolution visant l'exclusion de la Russie du Conseil des droits de l'homme. La Chine membre du G77 + Chine ne sera pas considérée comme un pays du Sud.

(3) L'opinion publique est définie dans le dictionnaire Larousse comme « la manière de penser la plus répandue dans une société, celle de la majorité du corps social ».

conflit, de ses enjeux et de son impact sur le quotidien des citoyens partout dans le monde à travers la flambée des prix des produits énergétiques et la rareté de certains produits alimentaires ainsi que la hausse vertigineuse de leur prix.

L'hésitation ne se limite pas à l'opinion publique. Les gouvernements, dans la définition de leurs positions officielles, ont fait montre d'indécision et d'absence de proactivité. Les positions ont évolué d'abord d'une mobilisation en faveur du respect de la souveraineté de l'Ukraine et de l'intégrité de son territoire vers le refus de prendre part aux sanctions préconisées par les Occidentaux contre la Russie, pour focaliser enfin sur les solutions immédiates à apporter aux conséquences économiques de cette guerre.

Qu'il s'agisse de l'opinion publique ou de la position officielle, trois phases distinctes peuvent être identifiées, mais qui ne sont pas nécessairement séquentielles. La première phase est marquée par l'affirmation du respect de la souveraineté de l'Ukraine et de la Charte des Nations Unies et de ses principes. La deuxième se distingue par le refus de se rallier aux sanctions visant l'exclusion de la Russie du Conseil des droits de l'homme et de l'établissement d'un mécanisme de réparation au profit de l'Ukraine. Enfin, dans la troisième phase, l'attention des pays du Sud, opinion publique et gouvernement, est focalisée sur la pénurie et la cherté des produits de première nécessité, ne prêtant que peu d'attention aux différentes initiatives visant à les courtiser.

#### LA DÉFENSE DE LA CHARTE ET DE SES PRINCIPES

En reconnaissant l'indépendance des « républiques populaires de Donetsk et Louhansk » le 21 février 2022 et en décidant deux jours plus tard de lancer son « opération militaire spéciale » en Ukraine, la Russie a choisi de s'écarter des obligations qu'implique son statut et des principes cardinaux de la Charte des Nations Unies, énoncés dans son article 2.

#### ***Être membre permanent du Conseil de sécurité est un privilège et une responsabilité***

La vocation essentielle de l'Organisation des Nations Unies est de « préserver les générations futures du fléau de la guerre » (4). À cet effet, les pères fondateurs ont confié au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix afin d'assurer une action rapide et efficace de l'Organisation pour préserver la paix mondiale.

En franchissant la frontière de l'Ukraine, la Russie a ignoré les obligations énoncées par la Charte et oublié la responsabilité qui est la sienne, par son statut de membre permanent du Conseil de sécurité. « C'est un privilège qui s'accompagne de responsabilité », a tonné le représentant

(4) Voir le Préambule de la Charte des Nations Unies.

du Ghana au Conseil de sécurité(5) le 25 février 2022 lorsque la Russie a émis son veto pour bloquer l'adoption d'une résolution condamnant l'entrée des troupes russes en Ukraine.

L'annonce par la Russie d'une « opération militaire spéciale » a été suivie d'un moment d'incrédulité et d'incompréhension résumé par le Secrétaire général des Nations Unies, António Guterres qui déclara devant le Conseil de sécurité réuni le 23 février 2022 : « Je n'ai jamais voulu croire les rumeurs qui, par le passé, accrédiétaient l'hypothèse d'une offensive imminente en Ukraine. Mais je me trompais et je ne voudrais pas me tromper de nouveau »(6).

Les réunions du Conseil de sécurité et les déclarations de ses membres se sont multipliées. Pour ce qui est des pays du Sud, deux tendances semblent se dégager : celle préconisée, entre autres, par l'Inde, membre du groupe BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), qui appelle à la prudence et à la nécessaire retenue et celle développée notamment par les pays africains, se focalisant sur le principe de l'inviolabilité des frontières.

Au cours de la réunion du Conseil de sécurité du 23 février 2022, qui a coïncidé avec l'entrée des troupes russes en Ukraine, le représentant de l'Inde, membre non permanent du Conseil de sécurité a fait part de ses regrets que la voie de la diplomatie n'ait pas été suivie. Il s'est référé par ailleurs à la situation de vingt mille étudiants indiens en Ukraine, faisant écho à l'appel de nombreux médias dans le monde, pour porter secours aux étudiants des pays du Sud, victimes collatérales du conflit.

Son collègue brésilien a mis l'accent sur le rôle futur du Conseil de sécurité : « Nous devons faire tous les efforts possibles pour amener cette crise à une solution pacifique »(7).

Le représentant du Kenya n'ignore pas l'importance de porter secours aux étudiants étrangers résidents en Ukraine, d'autant plus que certains étudiants africains sont victimes d'actes discriminatoires. Toutefois, en tant que l'un des trois représentants de l'Afrique au Conseil de sécurité, il a préféré réaffirmer le soutien de son pays à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues. Cette position repose sur la primauté pour l'Union africaine (UA) des principes d'égalité souveraine, d'intégrité territoriale et de respect des frontières.

L'inviolabilité des frontières est au cœur de la démarche juridique des pays africains. De ce fait, même « les préoccupations sécuritaires ne peuvent justifier cette reconnaissance (de Donetsk et Louhansk) alors

(5) Déclaration de Harold Adlai Agyeman, Conseil de sécurité, couverture des réunions, 8979<sup>e</sup> séance – après-midi, CS/14808 du 25 février 2022, [<https://press.un.org/fr/2022/cs14808.doc.htm>].

(6) Déclaration d'António Guterres, Secrétaire général des Nations Unies, Conseil de sécurité, couverture des réunions, 8974<sup>e</sup> séance – soir, CS/14803 du 23 février 2022, [<https://press.un.org/fr/2022/cs14803.doc.htm>].

(7) Déclaration de Ronaldo Costa Filho, Conseil de sécurité, compte rendu 8974<sup>e</sup> séance – soir, p. 9/16, 23 février 2022 à 21 h 30, [<https://press.un.org/fr/2022/cs14803.doc.htm>].

qu'il y a de multiples voies diplomatiques disponibles pour parvenir à des solutions pacifiques »(8).

Dans cette perception, le danger guette le système de sécurité collectif qui repose sur la Charte des Nations Unies et le droit international. « Le multilatéralisme est à l'article de la mort ce soir »(9), a ajouté le représentant du Kenya. Cette vision ne relève pas d'un pessimisme de circonstance mais repose sur l'expérience d'un passé récent où « des guerres entreprises par choix et lorsque la Charte et le droit international ont été violés, la sûreté et la sécurité de toutes les parties ont fini par être tragiquement compromises »(10). Dans sa déclaration du 25 février 2022, le représentant du Kenya s'est explicitement référé aux troubles que connaît la région du Sahel depuis l'intervention menée en Libye en dépit des conseils émis par l'UA.

De ce fait, sa position en faveur de la résolution du Conseil de sécurité exigeant le retrait des forces militaires russes du territoire ukrainien devient évidente. Ce vote exprime la position de son pays, des pays africains dont il est l'un des trois représentants et de la Charte elle-même : « si la Charte des Nations Unies pouvait s'exprimer, elle voterait pour le projet de résolution »(11).

En écho, son collègue du Ghana fait un rappel historique en soulignant qu'en 1957, année de l'adhésion de son pays aux Nations Unies, l'égalité souveraine était la condition *sine qua non* d'un monde stable, ajoutant : « Nous ne pouvons accepter aucune action qui viole la souveraineté, l'indépendance politique et l'intégrité territoriale de l'Ukraine »(12).

### ***La paralysie du Conseil de sécurité***

Lorsque la Russie a émis son veto bloquant la décision du Conseil de sécurité, il était évident que les pays africains membres non permanents du Conseil de sécurité allaient voter en faveur de la résolution de procédure transférant cette question à l'Assemblée générale. En effet, cette résolution a été votée par 11 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions (Chine, émirats arabes unis et Inde).

(8) Déclaration de Martin Kimani, Conseil de sécurité, couverture des réunions, 8970<sup>e</sup> séance – soir, CS/14798 du 21 février 2022, [https://press.un.org/fr/2022/cs14798.doc.htm].

(9) Déclaration de Martin Kimani, Conseil de sécurité, compte rendu 8970<sup>e</sup> séance, p. 9/15, 21 février 2022 à 21 h, S/pv.8970, [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N22/263/91/PDF/N2226391.pdf?OpenElement].

(10) Déclaration de Martin Kimani, Conseil de sécurité, compte rendu 8974<sup>e</sup> séance, p. 10/16, 23 février 2022 à 21 h 30, S/pv.8974, [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N22/267/16/PDF/N2226716.pdf?OpenElement].

(11) Déclaration de Martin Kimani, Conseil de sécurité, compte rendu 8979<sup>e</sup> séance, p. 12/19, 25 février 2022 à 17 h, S/pv.8979, [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N22/269/26/PDF/N2226926.pdf?OpenElement].

(12) Déclaration de Harold Adlai Agyeman, Conseil de sécurité, compte rendu 8970<sup>e</sup> séance, p. 10/15, 21 février 2022, S/pv.8970, [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N22/263/91/PDF/N2226391.pdf?OpenElement].

En demandant et en obtenant avant le vote l'élimination de toute référence au chapitre VII de la Charte, la Chine laisse entendre qu'elle partage les mêmes inquiétudes au sujet de la sécurité collective que celles exprimées par les représentants du Kenya et du Ghana et met en application la démarche qu'elle a arrêtée en 2011 au lendemain de l'intervention militaire en Libye et qui consiste à ne plus s'abstenir lors du vote d'une résolution comprenant une référence au chapitre VII de la Charte.

La XI<sup>e</sup> session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, convoquée en faisant recours à la résolution 377 (v) du 3 novembre 1950(13), a adopté le 2 mars 2022 une résolution(14) déplorant dans les termes les plus énergiques, l'agression contre l'Ukraine et exigeant le retrait immédiat, complet et sans condition des forces militaires russes du territoire ukrainien.

Cette résolution coparrainée par 93 pays a été adoptée avec une grande majorité de 141 voix pour, 5 voix contre tandis que 35 pays se sont abstenus et que 8 n'ont pas pris part au vote.

Au-delà de cette confrontation au sujet de l'entrée des troupes russes en Ukraine, ce sont deux perceptions en matière de sécurité qui s'affrontent.

La vision russe et chinoise repose sur « l'indivisibilité de la sécurité ». La Russie et la Chine estiment que la sécurité des uns ne peut se faire aux dépens de celle des autres. Elles s'opposent à l'élargissement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) : « Après cinq expansions successives de l'OTAN vers l'Est, les aspirations légitimes de la Russie en matière de sécurité devraient faire l'objet d'une attention et être dûment prises en compte », a précisé le représentant de la Chine devant le Conseil de sécurité le 25 février 2022(15). De l'avis de la Chine, « l'Ukraine doit devenir un pont entre l'Est et l'Ouest et non un avant-poste de la confrontation entre deux grandes puissances »(16). Cette position a déjà été développée quelques jours avant la guerre par le ministre chinois des Affaires étrangères devant la Conférence de Munich sur la sécurité qui a eu lieu du 18 au 20 février 2022.

Pour les Occidentaux, l'OTAN est une alliance défensive et ses portes restent ouvertes aux pays qui souhaitent y adhérer. Cette position privilégie la liberté du choix du partenaire en matière de sécurité. Les élargissements successifs de l'organisation viennent en réponse aux requêtes des pays

(13) Cette résolution, dite « Union pour la paix » ou Résolution Dean Acheson, nom du secrétaire d'État américain promoteur de ce texte, transfère à l'Assemblée générale réunie en session extraordinaire les compétences du Conseil de sécurité lorsque ce dernier est bloqué par l'usage du veto.

(14) Voir la résolution adoptée le 2 mars 2022 par la première séance plénière de la XI<sup>e</sup> session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/ES-11/1 du 8 mars 2022.

(15) Déclaration de Zhang Jun, Conseil de sécurité, compte rendu 8979<sup>e</sup> séance, p. 13/19, 25 février 2022 à 17 h, S/pv.8979, [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N22/269/26/PDF/N2226926.pdf?OpenElement>].

(16) Déclaration de Zhang Jun, Conseil de sécurité, précité.

candidats, à l'instar de ce qui vient de se passer avec la Finlande et la Suède et non pour créer des problèmes pour le voisinage.

Les pays du Sud mettent en avant l'importance de l'intangibilité des frontières et la primauté du rôle des Nations Unies dans la résolution des problèmes liés à la sécurité.

Le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté et son lien avec la défense de la Charte et de ses principes a été de nouveau au centre des préoccupations de la communauté internationale à la faveur du vote de la résolution intitulée : « Intégrité territoriale de l'Ukraine : défense des principes consacrés par la Charte des Nations Unies » (17). Cette résolution a été adoptée le 12 octobre 2022 par la XI<sup>e</sup> session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies par une majorité qui dépasse celle enregistrée le 2 mars 2022 au plus fort de la mobilisation contre l'invasion de l'Ukraine par l'armée russe. En effet, cette résolution a été votée par 143 voix pour, 5 contre et 35 abstentions. Elle condamne les référendums illégaux organisés dans des régions situées à l'intérieur des frontières internationalement reconnues de l'Ukraine.

Ce vote tranche avec celui qui a condamné l'annexion de la Crimée en 2014 – à l'époque la résolution soumise à l'Assemblée générale n'a recueilli que 93 voix (18) – et souligne de nouveau la place qu'occupe le respect des frontières dans la démarche des pays du Sud. Le représentant du Guatemala a résumé cette position de la manière suivante : « Cette résolution n'est pas un appel à favoriser un monde multipolaire ou unipolaire mais un appel à défendre l'intégrité territoriale de l'Ukraine » (19).

#### REFUS DES PAYS DU SUD D'ADOPTER DES SANCTIONS UNILATÉRALES

La mobilisation des pays du Sud observée à l'occasion du vote de la résolution du 2 mars 2022 et animée par leur défense de la Charte, de ses principes et de l'ordre international fondé sur les règles s'est essoufflée, un mois après, lors du vote de la résolution visant l'exclusion de la Russie du Conseil des droits de l'homme. Il y a lieu de s'interroger sur la signification et les raisons de cet essoufflement.

#### *La signification de la démobilisation*

Pour les pays du Sud, la défense de l'intégrité territoriale est le paramètre essentiel de leur engagement, surtout que toute politisation des droits de l'homme comporte un risque majeur à éviter à tout prix.

(17) Voir la résolution adoptée le 12 octobre 2022 par la 14<sup>e</sup> séance de la XI<sup>e</sup> session extraordinaire d'urgence, A/ES – 11/5.

(18) À l'époque, les pays du Sud étaient frustrés devant l'incohérence des positions des pays occidentaux qui ont accepté la déclaration de l'indépendance du Kosovo et rejeté le référendum concernant l'autonomie de la Crimée.

(19) Déclaration de Juan Antonio Bernard Estrada, couverture des réunions, XI<sup>e</sup> session extraordinaire d'urgence, reprise, 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> séances, AG/12458, 12 octobre 2022.

*Priorité au respect de l'intégrité territoriale*

Le 7 avril 2022, la reprise de la XI<sup>e</sup> session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution qui suspend la Russie du Conseil des droits de l'homme(20). Cette résolution est entérinée par 93 voix pour, 24 contre et 58 abstentions. Elle est adoptée non en raison d'un vote massif comme celle du 2 mars 2022, mais par le jeu des règles de procédures qui excluent les abstentions des décomptes des deux tiers des votants, pour l'adoption de la résolution.

L'abstention qui s'est élevée à 58 voix est la même qui avait émergé à l'occasion du vote, le 27 mars 2014, de la résolution de l'Assemblée générale qui a considéré que le référendum organisé le 16 mars 2014 en république autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol n'a aucune valeur juridique. Le nombre de pays ayant approuvé la résolution du 7 avril 2022 (93) correspond à celui des coauteurs de la résolution adoptée le 2 mars 2022 au sommet de la mobilisation contre la guerre en Ukraine.

L'explication réside dans l'enjeu de la résolution du 2 mars 2022 qui est le respect de la souveraineté et de l'intangibilité des frontières et qui permet un rapprochement facile des positions d'où le vote massif en faveur de cette résolution (141 voix). En revanche, souscrire à une résolution concernant les droits de l'homme, question sensible à tout égard et faisant partie de la panoplie des sanctions unilatérales, puisqu'elle vise l'exclusion de la Russie du Conseil des droits de l'homme, ne favorise pas la migration d'une position vers une autre.

En effet, ce vote a élargi le camp des abstentionnistes et divisé davantage le groupe des pays du Sud qui a rejoint les promoteurs de la résolution du 2 mars 2022. Parmi ces abstentionnistes figurent six membres du Conseil de sécurité : le Brésil, les émirats arabes unis, le Ghana, l'Inde, le Kenya et le Mexique. Il y a lieu de rappeler que le Kenya et le Ghana étaient en première ligne de la mobilisation du 2 mars lorsqu'il était question de défendre la Charte, ses principes et le respect du droit international.

*Du choix de l'exclusion et de la réparation*

En affirmant devant la XI<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale appelée à se prononcer sur la résolution présentée pour exclure la Russie du Conseil des droits de l'homme qu'« exclure, suspendre, ce n'est pas la solution »(21), la délégation mexicaine a résumé la position des pays du Sud dont la plupart se sont abstenus, absentés ou ont voté contre cette résolution. Les pays du Sud qui ont voté en faveur de cette résolution sont apparus minoritaires, faisant de ce vote une action hâtive aboutissant à l'effet contraire de ce qui était escompté.

(20) Voir la résolution A/RES/ES-11/3 adoptée au cours de la 10<sup>e</sup> séance plénière de la XI<sup>e</sup> session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies.

(21) « Action de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité de l'ONU pendant les 50 premiers jours de la guerre en Ukraine », communiqué de presse, 13 avril 2022, PA/33, p. 3, [<https://press.un.org/fr/2022/pa33.doc.htm>].



Au cours de cette réunion, le Mexique et le Brésil ont rappelé qu'ils ont condamné l'agression russe et soutenu la saisine de la Cour internationale de Justice (CIJ) par l'Ukraine ainsi que les enquêtes lancées par le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale (CPI). De nombreux pays ont précisé qu'ils ont appuyé la création par le Conseil des droits de l'homme d'une commission indépendante d'enquête (22) et ont appelé à ne pas préjuger de ses résultats.

Cette précipitation qui invalide une décision prise quelques jours auparavant jette le discrédit sur l'action de la communauté internationale qui n'a pas eu la patience d'attendre les conclusions de la commission d'enquête avant de prendre sa décision au sujet d'une question d'une grande sensibilité. Elle rappelle des pratiques qui prévalaient à l'époque de la Commission des droits de l'homme où les pays étaient classés en deux catégories : pays examinateurs et pays examinés.

Pour plusieurs pays du Sud qui ont souscrit à la création de la commission d'enquête, qui ont appuyé le recours à la CIJ et qui voient d'un bon œil l'action du procureur de la CPI à laquelle ils ont adhéré dès sa mise en place, cette précipitation n'est pas compréhensible. Ils estiment que la référence au précédent rwandais ne peut justifier une célérité réclamée par des pays qui refusent d'adhérer à la CPI et qui ont boudé le Conseil des droits de l'homme pour des raisons qui restent inconnues.

La divergence entre les pays du Sud et les pays occidentaux n'a pas surgi le 7 avril 2022 lors de l'examen de la résolution demandant l'exclusion de la Russie du Conseil des droits de l'homme. Elle était présente dès le 23 mars 2022. En effet, la reprise de la XI<sup>e</sup> session spéciale consacrée à la question humanitaire a été saisie de deux projets de résolution, l'un présenté par l'Ukraine, intitulé « Conséquences humanitaires de l'agression contre l'Ukraine » et l'autre, par l'Afrique du Sud, intitulé « La situation humanitaire découlant du conflit en Ukraine ». Ce deuxième projet a été ignoré parce qu'il ne condamne pas la Russie et qu'il se focalise uniquement sur la dimension humanitaire du problème.

Cette divergence a refait surface le 14 novembre 2022 lorsque les pays occidentaux ont présenté à la reprise de la XI<sup>e</sup> session spéciale de l'Assemblée générale une résolution intitulée « Agression contre l'Ukraine : recours et réparation » visant l'établissement d'un mécanisme de réparation par la Russie des destructions humaines et matérielles causées par l'invasion de l'Ukraine.

Cette résolution a été votée par 94 voix pour, 14 voix contre et un nombre considérable d'abstentions (73). Ce vote s'explique à son tour par la volonté des pays du Sud de ne pas s'inscrire dans un processus menant à l'adoption de sanctions. Il signifie également que leur condamnation porte essentiellement sur la transgression des frontières et le non-respect de la

(22) Résolution 49/1, « Situation des droits de l'homme en Ukraine à la suite de l'agression russe », Conseil des droits de l'homme, 4 mars 2022.

Charte et de ses principes. Le nombre important d'abstentions s'explique également par le doute quant à la nature juridique de ce mécanisme de réparation et la possibilité d'établir un précédent en la matière.

### ***Les raisons de la démobilisation***

Au-delà de la sensibilité de la question des droits de l'homme, la réticence des pays du Sud à s'engager dans un cycle de sanctions traduit une prudence liée au sentiment que cette guerre porte sur quelque chose de plus large que la défense de la démocratie, de l'état de droit et du respect des frontières. Parmi les causes de cette réticence, certaines sont liées aux racines de la guerre et aux mutations énergétiques que vit le monde actuellement et d'autres à des considérations politiques et géostratégiques.

#### *Causes liées à la gestion de la préguerre*

Le nombre considérable de réunions du Conseil de sécurité des Nations Unies (40), consacrées à la question ukrainienne depuis 2014, sans qu'aucun progrès notable ne soit enregistré dans la mise en œuvre des Accords de Minsk, adoptés il y a plus de huit ans, parrainés à travers le Format Normandie par deux acteurs majeurs de l'Union européenne (UE) et entérinés par la résolution 2202 (2015) du Conseil de sécurité, interpelle quant aux intentions réelles de l'Ukraine.

Les pays du Sud, frustrés par le manque de respect des résolutions les concernant eux-mêmes ou les causes qu'ils défendent, prêtent une oreille attentive au narratif de la Russie concernant le manque de volonté des Occidentaux de faire pression sur l'Ukraine pour mettre en œuvre les Accords de Minsk, alors que les leviers, à la disposition notamment des pays de l'UE, ne manquent pas. Une telle pratique renvoie à une conviction partagée des pays du Sud de la nécessité de mettre un terme à la mise en œuvre à géométrie variable des décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Sur un autre plan, le marchandage auquel se sont livrés certains membres de l'UE, à l'occasion de l'adoption de sanctions visant des produits énergétiques en provenance de la Russie, non seulement « abîme l'Europe » pour reprendre l'expression de M. Robert Habeck, vice-chancelier et ministre fédéral de l'Économie et du Climat en Allemagne (23), mais aussi révèle l'importance de la consommation future des énergies fossiles par les pays de ce continent pendant la période de transition énergétique qui doit se poursuivre jusqu'à l'horizon 2050.

Cette situation nourrit l'incompréhension des pays du Sud à l'égard des messages des pays occidentaux les invitant à limiter leur consommation d'énergies fossiles pour lutter contre les changements climatiques. Les

(23) J.-B. Chastand et V. Malingre, « Plus isolé que jamais, le Premier ministre hongrois, Viktor Orban joue la politique du veto à Bruxelles », *Le Monde*, 12 juillet 2022, [[https://www.lemonde.fr/international/article/2022/07/12/hongrie-plus-isole-que-jamais-viktor-orban-joue-la-politique-du-veto\\_6134465\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2022/07/12/hongrie-plus-isole-que-jamais-viktor-orban-joue-la-politique-du-veto_6134465_3210.html)].

Africains s'étonnent que de tels messages leur soient adressés alors que leur contribution dans les gaz à effet de serre ne dépasse guère les 3,8 % (24). De surcroît, ils apprennent que les pays développés, principaux responsables de l'émission de ces gaz, vont continuer à consommer d'importantes quantités d'énergies fossiles et qu'ils sont en train de déployer de grands efforts pour remplacer la Russie en tant que fournisseur d'énergie fossile, parfois au détriment de leurs propres valeurs et positions.

Les États-Unis trouvent dans la décision de l'OPEP+ (Organisation des pays exportateurs de pétrole) du 5 octobre 2022 de réduire de 2 millions de barils par jour matière à attaquer l'Arabie saoudite accusée de s'allier à Poutine et d'aggraver les tensions inflationnistes. Le président Biden a annoncé qu'il allait engager des consultations avec le Sénat au sujet des outils et mécanismes supplémentaires permettant de réduire le contrôle du cartel sur les prix des énergies (25).

La 27<sup>e</sup> Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (COP 27) réunie à Charm el-Cheikh n'a adopté aucune décision limitant la consommation des énergies fossiles. À cet égard, le Secrétaire général des Nations Unies précise : « nous avons besoin d'une réduction significative des émissions maintenant et c'est un problème que la conférence n'a pas abordé » (26).

À cela s'ajoute l'absence d'action pour accompagner les pays du Sud qui font face aux défis de la transition énergétique. Les fonds annoncés depuis plus d'une décennie ne sont toujours pas opérationnels. Ces messages contradictoires alimentent l'inquiétude des pays du Sud quant à la possibilité d'atteindre dans les temps impartis les objectifs du développement durable sur lesquels ils ont pourtant fondé de grands espoirs. Il convient toutefois de saluer comme l'a fait le Secrétaire général des Nations Unies « la décision de créer et d'activer le fonds pour les pertes et les dommages dans la période à venir mais il est clair que cela ne suffit pas » (27).

#### *Raisons liées à des considérations politiques et géostratégiques*

Le manque d'enthousiasme des pays du Sud à adopter des sanctions contre la Russie est dicté, en plus des considérations examinées plus haut, par des facteurs liés aux relations que ces pays ont tissées avec la Russie.

Plusieurs pays du Sud, notamment africains, ont bénéficié de l'appui politique et des armes russes pour mener leur guerre de libération. Les

(24) M. Diop, « L'Afrique a aussi son mot à dire sur le changement climatique », La Banque mondiale, 22 septembre 2014, [https://banquemondiale.org].

(25) Agence France-Presse (AFP), « La décision de l'Opep+, un coup dur pour Biden », *L'Express*, 5 octobre 2022, [https://www.lexpress.fr/monde/la-decision-de-l-opep-un-coup-dur-pour-biden\_2181400.html].

(26) M. H. H. M. Said A., « Égypte : résultats décevants de la COP 27 concernant les émissions », Anadolu Agency, 20 novembre 2022, [https://www.aa.com.tr/fr/afrique/egypte-résultats-décevants-de-la-cop27-concernant-les-émissions/2743145].

(27) M. H. H. M. Said A., « Égypte : résultats décevants de la COP 27 concernant les émissions », précité.

votes des résolutions de l'Assemblée générale s'expliquent en partie par cet héritage historique.

Il n'y a pas que l'histoire qui peut expliquer cette attitude. La Russie est un grand exportateur de produits énergétiques (charbon, pétrole et gaz). Elle est membre de l'OPEP+ et participe aux décisions de ce club fermé.

La Russie est le premier pourvoyeur en armes d'un grand nombre de pays, et non des moindres. À titre d'exemple, l'Inde se pourvoit à concurrence de 62 % en armes auprès de la Russie(28). La volonté de la Turquie d'acheter des missiles russes S-400 a failli déclencher une crise diplomatique au sein de l'OTAN. L'armée russe est présente en Syrie et le groupe Wagner opère dans plusieurs pays africains.

La Russie occupe la première place en matière de construction de réacteurs nucléaires. Selon le Forum nucléaire, en 2017, la Russie avait des contrats pour la construction de trente-quatre réacteurs dans treize pays, soit près de la moitié des réacteurs nucléaires en construction dans le monde(29). La Russie coopère avec plusieurs pays dans le domaine de l'exploration de l'espace.

À tout cela, il faut ajouter que la Russie bénéficie du statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, un des leviers de puissance des temps modernes.

Ces éléments réunis invitent à la prudence tout pays du Sud qui songe à prendre des sanctions à l'encontre de la Russie surtout lorsqu'il s'agit du premier exportateur mondial de blé en cette période de pénurie de denrées alimentaires et de réchauffement climatique.

La Russie a tissé avec la Chine, deuxième puissance économique et militaire dans le monde, « des relations d'amitié ne connaissant pas de limites » comme le souligne la déclaration conjointe du 4 février 2022, consacrée à « l'entrée des relations internationales dans une nouvelle ère »(30).

Ces deux pays sont les promoteurs du groupe BRICS comprenant le Brésil, la Chine, l'Inde, la Russie et l'Afrique du Sud qui représentent au niveau mondial 42 % de la population et 32 % du PIB. Ce groupe a créé en 2015 une banque de développement qui ambitionne de servir d'alternative à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international.

L'unité du BRICS a été maintenue malgré les efforts des États-Unis de jouer sur la corde de la rivalité sino-indienne en impliquant l'Inde dans

(28) N. Pene, « L'industrie de défense indienne, un outil de construction de puissance mais aussi de relations géopolitiques », Diploweb, 25 septembre 2022, [<https://www.diploweb.com/L-industrie-de-defense-indienne-un-outil-de-construction-de-puissance-mais-aussi-de-relations.html>].

(29) « L'énergie nucléaire dans le monde – Russie », Forum nucléaire, [<https://www.forumnucleaire.be/theme/dans-le-monde/russie>].

(30) *Le Monde* et AFP, « La Russie et la Chine affichent leur opposition commune à l'expansion de l'OTAN », *Le Monde*, 4 février 2022, mis à jour 13 h 09, [[https://www.lemonde.fr/international/article/2022/02/04/la-russie-et-la-chine-affichent-leur-opposition-commune-a-l-expansion-de-l-otan\\_6112330\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2022/02/04/la-russie-et-la-chine-affichent-leur-opposition-commune-a-l-expansion-de-l-otan_6112330_3210.html)].

plusieurs mécanismes tels que QUAD, I2U2 (31) et en l'invitant au G7. Tous ces éléments n'ont pas empêché le Premier ministre indien de participer au 14<sup>e</sup> Sommet des BRICS qui s'est tenu à Pékin les 23 et 24 juin 2022, soit trois jours avant le sommet du G7 tenu à Krün, en Allemagne, du 26 au 28 juin 2022.

La Russie et la Chine sont également les promoteurs de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) créée en juin 2001. Le Premier ministre de l'Inde, pays qui a rejoint cette organisation en 2017, a profité du dernier sommet qui a eu lieu à Samarcande en Ouzbékistan le 12 septembre 2022 pour faire part de la fatigue des grands alliés en s'adressant au président Poutine : « Excellence, je sais que l'heure n'est pas à la guerre... » (32).

#### DE L'URGENCE DE RÉSOUDRE LA CRISE ALIMENTAIRE

La guerre en Ukraine impliquant deux pays qui occupent les premières places dans le commerce international de céréales a vite provoqué une crise alimentaire planétaire dont la résolution nécessite une action rapide et énergique de la communauté internationale.

#### *Une crise grave et menaçante*

##### *La place de la Russie et de l'Ukraine dans le commerce international de céréales*

La Russie et l'Ukraine occupent respectivement la première et la quatrième place parmi les exportateurs de céréales et cumulent 30 % des exportations mondiales de ces produits. Ces deux pays ont la capacité et la volonté d'augmenter rapidement leur production. L'Ukraine mise sur l'agriculture qui représente 10 à 12 % de son PIB, comme l'un des vecteurs d'une croissance rapide. Depuis 2014, année de l'annexion de la Crimée, la Russie a décidé de développer son secteur agricole.

La guerre a paralysé les ports de l'Ukraine sur la mer Noire et empêché ses exportations de céréales. Dans la perspective d'une guerre de longue durée, la Russie a décidé à la mi-mars de limiter ses exportations de céréales. À cela s'ajoutent les conséquences des sanctions adoptées par les Occidentaux. Ces facteurs ont entraîné une augmentation vertigineuse des prix des denrées alimentaires.

##### *Les facteurs aggravants de la crise*

La guerre en Ukraine a aggravé la situation du marché mondial de céréales qui était déjà préoccupante sous l'effet de la pandémie de la Covid-19. En février 2022, les prix des denrées alimentaires ont enregistré

(31) QUAD regroupe le Japon, l'Inde, les États-Unis et l'Australie, et I2U2 regroupe l'Inde, les États-Unis, Israël et les Émirats arabes unis.

(32) Agence France-Presse, « Le premier ministre indien dit à Poutine que l'heure "n'est pas à la guerre" », *La Presse*, 16 septembre 2022, [<https://www.lapresse.ca/international/2022-09-16/le-premier-ministre-indien-dit-a-poutine-que-l-heure-n-est-pas-a-la-guerre.php>].

une forte hausse par rapport à ceux de l'année précédente. Ces prix ont dépassé les niveaux qu'ils avaient en 2008, année de la crise la plus grave qu'a connue l'économie mondiale au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

Cette hausse de prix s'explique aussi par les changements climatiques engendrant des périodes de sécheresse et des inondations et la hausse des prix des intrants en raison de l'augmentation des prix des produits énergétiques.

Pour ceux qui estiment que les mouvements sociaux ayant conduit au Printemps arabe trouvent précisément leur source dans la crise de 2008, la réédition d'un scénario d'instabilité n'est plus une hypothèse d'école. La marge de manœuvre limitée de nombreux pays du Sud en raison des restrictions budgétaires alimentées par un endettement galopant a renforcé cette croyance.

Les chiffres sont venus corroborer ces craintes. Selon le Programme alimentaire mondial (PAM), en juin 2022, le nombre de personnes en situation de précarité alimentaire aiguë a atteint 345 millions, vivant dans 82 pays (33). Le Secrétaire général des Nations Unies a été plus loin et plus explicite : « La crise ukrainienne risque de faire basculer jusqu'à 1,7 milliard de personnes, soit un cinquième de la population mondiale, dans la pauvreté, le dénuement et la faim » (34).

### *De la persuasion et des négociations*

Le 22 juillet 2022 a été signée à Istanbul par la Fédération de Russie et l'Ukraine, en présence du président de la Turquie, Recep Tayyip Erdoğan, et du Secrétaire général des Nations Unies, António Guterres, « l'initiative céréalière de la mer Noire ». Ce résultat est le fruit d'une double démarche : un effort de persuasion et un autre de négociation.

#### *Le président Sall à Sotchi*

Le président du Sénégal et président en exercice de l'UA, Macky Sall, s'est rendu le 3 juin 2022 à Sotchi, accompagné par le président de la Commission africaine afin d'inviter le président Poutine à prendre conscience que les pays africains, « même s'ils sont loin du théâtre de l'action, sont des victimes sur le plan économique » (35).

Le président Sall arrive à Sotchi armé de deux constats. Le premier est qu'avant la guerre, 40 % du blé consommé en Afrique provenaient de l'Ukraine et de la Russie. À titre d'exemple, les importations de son pays proviennent à raison de 50 % de la Russie et de 15 % de l'Ukraine. Celles

(33) Déclaration commune des dirigeants de la FAO, du FMI, du groupe de la BM, du PAM et de l'OMC à propos de la crise mondiale en matière de sécurité alimentaire, communiqué de presse du FMI n° 22/259 du 15 juillet 2022, [<https://www.imf.org/News/Articles/2022/07/15>].

(34) A. Guterres, « La guerre en Ukraine, une crise qui nous affecte tous », *Afrique Renouveau*, avril 2022, 3 p., 13 avril 2022, [<https://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/avril-2022/la-guerre-en-ukraine-une-crise-qui-nous-affecte-tous-ant%C3%B3nio-guterres>].

(35) M. Faye, « Macky Sall – Vladimir Poutine : quels enjeux pour la visite du président de l'Union africaine et qu'a-t-il dit à Poutine? », BBC Afrique, 3 juin 2022, [<https://www.bbc.com/afrique/region-61564889>].

du Bénin proviennent à 100 % de la Russie. L'Égypte, premier importateur mondial de blé, importe 12 millions de tonnes par an dont 61 % proviennent de la Russie et 23 % de l'Ukraine. Le deuxième constat est que les prix des engrais ont augmenté en quelques mois de 69 %. La quantité d'engrais par hectare utilisée par les agriculteurs africains, qui ne représente que 17 % de celle utilisée par leurs collègues des pays développés, risque de se contracter, entraînant des récoltes de mauvaise qualité.

Le président Sall souligne que ce sont ces considérations objectives qui guident sa démarche : « Nous ne sommes pas vraiment dans le débat qui a tort, qui a raison, nous voulons simplement avoir accès aux céréales et aux fertilisants » (36).

Cette neutralité ne signifie pas indifférence à l'égard des souffrances des Ukrainiens ni repli égoïste sur les préoccupations immédiates du continent. Au contraire, la solidarité garde toute sa place dans cette démarche : « L'Union africaine m'a donné mandat de demander l'arrêt des hostilités » (37).

Le président Poutine s'est saisi de cette occasion pour faire part de sa disponibilité à faciliter l'exportation des céréales ukrainiennes ainsi que celle du blé et des engrais russes. Il a imputé l'absence d'exportations de céréales ukrainiennes au minage des ports ukrainiens par l'armée de ce pays.

Le président Sall a exposé sa démarche, deux jours avant son départ à Sochi, par vidéoconférence, devant les vingt-sept dirigeants de l'UE réunis à Bruxelles qui ont saisi l'importance de l'enjeu de gagner la bataille de la sécurité alimentaire. Le Premier ministre italien, Mario Draghi, a résumé la situation en ces termes : « Les Africains, déjà peu enclins à soutenir les Occidentaux, se sentiront trahis » (38).

#### *La signature de l'initiative céréalière de la mer Noire*

Les efforts de persuasion ont favorisé des négociations impliquant la Russie et l'Ukraine avec l'intermédiation de la Turquie qui jouit de la confiance des deux partis. La Turquie, membre de l'OTAN et voisin et ami de la Russie, contrôle le détroit du Bosphore, porte de sortie de la mer Noire.

Les Nations Unies sont impliquées dans ces négociations à travers la participation du secrétaire général adjoint chargé des affaires humanitaires, M. Martin Griffiths, et de la secrétaire générale de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

(36) F. Bougon, « Pourquoi les Occidentaux ont échoué à faire de Poutine un paria », Médiapart, 18 juin 2022, [<https://www.mediapart.fr/journal/international/180622/pourquoi-les-occidentaux-ont-echoue-faire-de-poutine-un-paria>].

(37) M. Faye, « Macky Sall – Vladimir Poutine : quels enjeux pour la visite du président de l'Union africaine et qu'a-t-il dit à Poutine? », précité.

(38) Rédaction *Réforme* et AFP, « Crise alimentaire : le blocage céréalière en Ukraine menace l'Afrique, qui presse l'UE », *Réforme*, 1<sup>er</sup> juin 2022, [<https://www.reforme.net/actualite/2022/06/01/crise-alimentaire-le-blocage-cerealiere-en-ukraine-menace-lafrique-qui-presse-lue/>].

(CNUCED), Mme Rebeca Grynspan, qui ont chacun dirigé un groupe de travail. Le premier s'est chargé, avec la participation de l'Organisation maritime internationale, de l'expédition des céréales ukrainiennes via la mer Noire. La deuxième s'est concentrée sur la facilitation de l'accès aux denrées alimentaires et aux engrais russes sur les marchés mondiaux.

Ces négociations ont abouti à un premier mémorandum signé séparément par la Russie et l'Ukraine (39) et comportant l'identification de trois ports ukrainiens pour l'exportation de céréales, d'une route maritime protégée, dite corridor maritime humanitaire, et l'établissement à Istanbul d'un centre conjoint de coordination. Un deuxième mémorandum signé entre la Russie et le Secrétaire général des Nations Unies concerne l'exportation de blé et d'engrais russes.

La signature de ces textes et la création du centre conjoint de coordination où vont coopérer des Ukrainiens et des Russes constituent de l'avis du Secrétaire général des Nations Unies une lueur d'espoir pour toute l'humanité et annoncent le retour de la diplomatie et des négociations (40).

La mise en œuvre de l'ensemble de ces accords est de nature à rétablir la confiance dans les marchés, à réduire les prix de ces produits et à apporter une certaine stabilité au système alimentaire mondial.

Le Secrétaire général des Nations Unies estime que ce résultat invite la communauté internationale à « faire davantage pour les personnes en difficulté et les pays en développement assaillis par une crise alimentaire, énergétique et financière dont ils ne sont pas responsables » (41).

En effet, cette initiative a permis l'expédition de 8 millions de tonnes de céréales à la date du 19 octobre 2022 selon un rapport publié par le secrétariat de la CNUCED le 20 octobre 2022 sous l'intitulé « A Trade Hope : The Role of the Black Sea Grain Initiative in Bringing Ukrainian Grain to the World ». Ce rapport précise que sans cette initiative, il y a peu d'espoir d'assurer la sécurité alimentaire, en particulier dans les pays en développement et les pays les moins avancés.

Moscou qui a toujours mis en avant la nature étroitement liée des accords sur les exportations ukrainiennes et la mise en œuvre efficace du mémorandum Russie-Nations Unies concernant l'exportation des céréales et des engrais russes, a failli mettre en péril la survie de cette initiative et sa reconduction tacite pour cent vingt jours à compter du 22 novembre 2022.

La Russie a annoncé le samedi 29 octobre 2022 qu'elle suspendait immédiatement et indéfiniment sa participation à l'initiative en accusant l'Ukraine d'avoir utilisé le couloir humanitaire pour mener des attaques

(39) L'Ukraine et la Russie n'ont signé aucun document ensemble; la Russie ayant signé un « accord miroir » distinct.

(40) « L'accord sur les exportations de céréales via la mer Noire est une lueur d'espoir selon Guterres », *ONU Info*, 22 juillet 2022, [<https://news.un.org/feed/view/fr/story/2022/07/1124282>].

(41) « António Guterres salue "l'avancée décisive" vers la reprise des exportations de céréales de l'Ukraine », 13 juillet 2022, [<https://news.un.org/fr/story/2022/07/1123782>].



de drones contre des navires de la flotte russe de la mer Noire. Trois jours après, le 2 novembre 2022, la Russie annonce son retour à l'initiative en précisant qu'elle a reçu des engagements par écrit de la part de l'Ukraine de ne plus utiliser le couloir humanitaire pour mener des attaques militaires (42).

L'initiative a été prorogée de cent vingt jours, offrant l'occasion pour le Secrétaire général d'appeler à la suppression des derniers obstacles qui pèsent sur les exportations de produits alimentaires et d'engrais russes.

Conscients de l'enjeu de cette initiative dans la lutte contre la pénurie et la faim, la Russie et l'Ukraine ont déployé des efforts pour la promouvoir auprès du reste du monde.

En effet, deux jours après la cérémonie de signature des mémorandums d'Istanbul, le ministre russe des Affaires étrangères s'est déplacé au Caire pour rassurer l'Égypte quant aux intentions de la Russie de respecter ses engagements en matière d'exportation de blé. Le même message a été adressé le jour même aux membres de la Ligue des États arabes, et deux jours plus tard à Addis Abeba aux pays membres de l'UA. Il a enchaîné en se rendant en Thaïlande, président du forum de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC), en Indonésie, président du G20, et au Cambodge, président de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN).

De son côté, le président Volodymyr Zelensky a organisé à Kiev le 26 novembre 2022 un sommet en présence des Premiers ministres belge, lituanien et polonais ainsi que la présidente hongroise pour annoncer l'envoi « d'au moins 60 navires depuis les ports ukrainiens vers les pays les plus menacés par la famine et la sécheresse » (43).

\* \*

\*

Cette guerre et cette crise multifacette ont démontré l'attachement de la grande majorité des pays membres des Nations Unies à la Charte et ses principes et à la diplomatie multilatérale, point de convergence entre les pays du Sud et les pays occidentaux. Il convient de se saisir de cette occasion pour faire les réformes nécessaires pour que l'Organisation des Nations Unies épouse mieux son époque et réponde aux défis réels de notre temps.

(42) Le Secrétaire général adjoint des Nations Unies chargé des affaires humanitaires a déclaré devant le Conseil de sécurité des Nations Unies le 31 octobre 2022 : « Le couloir maritime se résume à des tracés sur une carte. Si aucun navire de l'initiative n'est présent dans la zone, ce couloir n'a pas de statut spécial et n'offre aucune couverture ni protection contre les actions militaires offensives et défensives ». Voir « L'ONU s'inquiète pour l'avenir de l'initiative céréalière de la mer Noire, qui a bénéficié au monde entier », ONU Info, 31 octobre 2022, [<https://news.un.org/fr/story/2022/10/1129347>].

(43) D. Peleschuk, « L'Ukraine accuse la Russie d'agir comme lors de la famine de 1932 », Boursier.com, 27 novembre 2022, [<https://www.boursier.com/actualites/reuters/l-ukraine-accuse-la-russie-d-agir-comme-lors-de-la-famine-de-1932-310642.html>].