



HAL
open science

Chronique sur la sécurité humaine : sécurité sanitaire, sécurité environnementale, migrants et réfugiés

Louis Balmond

► **To cite this version:**

Louis Balmond. Chronique sur la sécurité humaine : sécurité sanitaire, sécurité environnementale, migrants et réfugiés. Paix et sécurité européenne et internationale, 2023, 20. <hal-04353863>

HAL Id: hal-04353863

<https://hal.science/hal-04353863v1>

Submitted on 19 Dec 2023

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

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



HAL Authorization

Chronique sur la sécurité humaine : sécurité sanitaire, sécurité environnementale, migrants et réfugiés

Louis Balmond

Professeur émérite à l'Université de Toulon

Résumé : La crise du Covid-19 a été omniprésente dans les réflexions sur la sécurité humaine et certaines de ses conséquences se manifestent encore. De ce fait, elle a conduit trop souvent à négliger les menaces pesant sur d'autres dimensions de cette sécurité. Les enjeux de la sécurité sanitaire sont aussi, sinon surtout, dans la recherche de la santé pour tous à travers le développement de la santé primaire et du recours à la médecine traditionnelle, que l'Organisation mondiale de la santé tente d'imposer. Les menaces climatiques, que l'homme y contribue ou non, se développent rapidement sans que les États semblent capables de prendre les mesures pour y faire face. Les coûts humains et économiques des catastrophes qui peuvent en résulter ont des conséquences humaines et économiques devenues progressivement insupportables, d'autant qu'elles sont à l'origine de mouvements migratoires que les États aussi bien que les organisations internationales ne parviennent pas à maîtriser.

Mots-clés : asile, Assemblée Générale des Nations Unies, Assemblée mondiale de la santé, Chine, Canada, catastrophes naturelles, Commission Européenne, Conseil de sécurité des Nations Unies, dérèglement climatique, équité, Frontex, incendies, inondations, Italie, Libye, Maroc, Mécanisme Européen de Protection Civile, Méditerranée, mégafeux, menace à la paix, migrations, Organisation mondiale de la santé, Organisation des Nations Unies, Projet d'Instrument international sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies réchauffement climatique, réfugiés, Règlement sanitaire international, sécurité globale, sécurité environnementale, sécurité humaine, sécurité internationale, Séisme, Syrie, transparence, Tunisie, Turquie, Union européenne, vaccins

Abstract: The Covid-19 crisis has been omnipresent in discussions on human security and some of its consequences are still being felt. As a result, it has too often led to the neglect of threats to other dimensions of this security. The challenges of health security are also, if not above all, in the search for health for all through the development of primary health and the use of traditional medicine, which the World Health Organization is trying to impose. Climate threats, whether man contributes to them or not, are developing rapidly without States seeming capable of taking measures to deal with them. The human and economic costs of the disasters that can result have human and economic consequences that have become progressively unbearable, especially since they are at the origin of migratory movements that States as well as international organizations are unable to control.

Keywords: asylum, United Nations General Assembly, World Health Assembly, China, Canada, natural disasters, European Commission, United Nations Security Council, climate change, equity, Frontex, fires, floods, Italy, Libya, Morocco, European Mechanism of Civil Protection, Mediterranean, megafires,

threat to peace, migrations, World Health Organization, United Nations, Draft International Instrument on Prevention, Preparedness and Response to Pandemics, global warming, refugees, International Health Regulations, global security, environmental security, human security, international security, Earthquake, Syria, transparency, Tunisia, Turkey, European Union, vaccines

I. Introduction

(1) L'approche suivant laquelle le monde est passé, depuis 1989, d'une conception de la sécurité associée uniquement à la seule sécurité de l'État, à une « approche de sécurité globale considérant non seulement les États dans leurs relations respectives mais aussi les relations entre l'individu, la société et l'État et leurs perceptions croisées de menaces devenues, en conséquence, multiformes et multidirectionnelles »¹ s'est aujourd'hui imposée. Associant désormais à la sécurité entre États, les exigences de la sécurité humaine, elle aborde l'ensemble des domaines qui en relèvent, obéissant à des enjeux, des règles et des mécanismes spécifiques mais qui sont en interrelations entre eux. Par ailleurs, elle est à la fois tributaire de la sécurité interétatique car conditionnée par la pacification de la société internationale mais elle influe également sur celle-ci en faisant apparaître de « nouvelles menaces » que le système interétatique doit gérer. Aborder aujourd'hui les questions de sécurité dans leur globalité est donc une exigence évidente. On retiendra, dans cette chronique, les composantes de la sécurité humaine que sont la sécurité sanitaire, la sécurité environnementale, comprenant la sécurité face au dérèglement climatique et aux catastrophes naturelles, lesquelles, avec les conflits armés, sont à l'origine de mouvements migratoires.

II. Sécurité sanitaire internationale

(2) Les analyses sur la sécurité sanitaire internationale se sont concentrées en 2021 et 2022 sur la pandémie de Covid-19 et la riposte à y apporter. Alors qu'un nouveau variant est évoqué, des interrogations subsistent autour de l'apparition de la pandémie et de la gestion de la crise qui en a résulté. Des processus ont été mis en place pour y répondre mais, dans le même temps, les exigences globales de la santé dans le monde ont retrouvé leur importance. Le développement de l'approche « Une seule santé » et l'activité générale de l'OMS le confirment.

II.1. Approche « Une seule santé » : appel à l'action de l'Alliance quadripartite en faveur de l'approche « Une seule santé » pour un monde plus sûr, 27 mars 2023

(3) L'approche « Une seule santé »², définie comme une « approche intégrée et unificatrice qui vise à équilibrer et à optimiser durablement la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes » occupe désormais une place importante dans la réflexion sur la sécurité

¹ G. Arcudi, « La sécurité entre permanence et changement », *Relations internationales*, n° 125, 2006, p. 97.

² One Health, une seule santé, INRAE, <https://www.inrae.fr/alimentation-sante-globale/one-health-seule-sante>.

sanitaire, confirmant que celle-ci, comme l'a montré la pandémie, ne peut être efficace que si elle est globale et conjugue sécurité des personnes humaines, des animaux, et de l'environnement. Son institutionnalisation a pris la forme d'une Alliance quadripartite réunissant l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA) ainsi que le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)³ qui ont lancé le 27 mars 2023 un appel commun en faveur de l'approche « Une seule santé, pour un monde plus sûr ».

(4) Parmi les quatre institutions qui pilotent l'approche, la moins connue est assurément l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA)⁴. Organisation intergouvernementale, dont le siège est à Paris, elle est apparue en 1924 en tant qu'Office International des Epizooties (OIE)⁵. En mai 2003, elle a adopté le nom d'Organisation mondiale de la santé animale. Regroupant 182 États, l'OMSA est placée sous l'autorité et le contrôle d'une Assemblée mondiale des délégués désignés par les gouvernements de tous les États membres, disposant chacun d'une voix. Avec un président (actuellement M. H-F. Idoyaga-Benitez, Paraguay) et une Directrice générale (actuellement, Mme M. Eloit, France), elle tient une assemblée générale par an. Sa mission est d'améliorer la santé animale à l'échelle mondiale, assurant ainsi un avenir meilleur pour tous. À cette fin, elle s'engage à garantir la transparence de la situation des maladies animales dans le monde. Chaque État membre devra les déclarer, ainsi que celles qui sont transmissibles à l'homme lorsqu'il les détecte sur son territoire, et l'OMSA diffusera alors l'information à tous les autres États afin qu'ils puissent se protéger. Ensuite, l'OMSA collecte, analyse et diffuse toutes les nouvelles informations scientifiques vétérinaires relatives à la lutte contre les maladies animales en s'appuyant sur le réseau de 246 Centres Collaborateurs et Laboratoires de Référence présents dans le monde entier. Au nom de la solidarité internationale, l'OMSA appuie techniquement les États membres qui le souhaitent pour mener des opérations de contrôle et d'éradication des maladies animales susceptibles de mettre en danger la santé publique et de menacer les autres États Membres. Sur la base du mandat qui lui est confié par l'Accord SPS de l'OMC, elle garantit aussi la sécurité du commerce mondial en élaborant des normes sanitaires pour les échanges internationaux des animaux et de leurs produits. Les principaux instruments normatifs qu'elle produit sont : le Code sanitaire pour les animaux terrestres, le Manuel des normes pour les tests de diagnostic et les vaccins, le Code sanitaire international pour les animaux aquatiques et le Manuel de diagnostic pour les maladies des animaux aquatiques). Les normes de l'OMSA sont reconnues par l'OMC comme règles sanitaires internationales de référence. Elaborées par des Commissions spécialisées élues et des Groupes de travail regroupant des experts scientifiques mondiaux, elles sont adoptées par l'Assemblée mondiale des délégués. L'OMSA a également pour mission de promouvoir le cadre juridique et les ressources des services vétérinaires qu'elle considère comme un bien public mondial. Elle doit notamment permettre aux États en développement de mieux tirer parti de l'accord sur les produits sanitaires et phytosanitaires de l'OMC et de mieux protéger la santé animale et la santé publique. Enfin, les États membres ont décidé de mieux garantir la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale en renforçant les synergies entre les activités de l'OMSA et celles de la Commission du Codex Alimentarius.

(5) Dans son rapport de 2022, les priorités avancées par le Groupe d'experts de haut niveau sur l'approche « Une seule santé » (OHHLEP) portent sur l'analyse des données scientifiques concernant les facteurs qui contribuent au franchissement de la barrière des espèces et à la

³ Cette chronique, *PSEI*, n° 18, 2022, pp. 192-194.

⁴ Organisation mondiale de la santé animale (OMSA), <https://www.woah.oeg>.

⁵ À la suite de la conclusion, le 25 janvier 1924 à Paris d'un arrangement international pour la création, à Paris, d'un Office International des Epizooties.

diffusion consécutive de zoonoses. Face à ce risque, le Groupe devra mettre en place un cadre de gestion du risque, pour faire passer « Une seule santé » de la théorie à la pratique, et proposer un système de surveillance optimisé afin de mieux prévenir, prévoir, détecter et répondre aux menaces sanitaires mondiales. Depuis sa création, l'OMSA joue ainsi un rôle clé en qualité d'unique organisation de référence internationale dédiée à la santé animale et aux liens de celle-ci avec la santé humaine⁶.

(6) L'appel à l'action du 27 mars 2023⁷ souligne la nécessité d'« une collaboration et d'un engagement accrus » pour se transformer en une action stratégique dans tous les États. Pour cela, il est nécessaire que l'Approche devienne une priorité au niveau international, en servant de principe directeur aux mécanismes sanitaires mondiaux afin de renforcer la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies. Elle doit également contribuer à renforcer les stratégies et les plans nationaux qui y sont consacrés en déterminant leur coût, en établissant des priorités conformément au Plan d'action conjoint de l'Alliance quadripartite et en appuyant les mécanismes de coordination multisectorielle. Cela suppose également de mettre en place « une main-d'œuvre intersectorielle » dotée du savoir-faire nécessaire pour prévenir les menaces pour la santé et y répondre de manière rapide et efficace, en renforçant la formation conjointe pour les agents travaillant dans la santé humaine, la santé animale et la santé environnementale. Enfin, l'Approche « Une seule santé » doit permettre d'agir de manière préventive en ciblant les activités et les lieux où le risque de transmission de l'animal à l'humain est accru, en encourageant le partage de connaissances scientifiques, la recherche-développement, le transfert et le partage de technologies. Cela suppose naturellement d'accroître les investissements et le financement des stratégies et plans « Une seule santé ».

Pour mieux accompagner les États dans cette démarche, les partenaires de l'Alliance quadripartite sont en train de concevoir un guide de mise en œuvre du Plan d'action conjoint « Une seule santé », qui sera publié en 2023.

II.2. Des interrogations persistantes autour de la pandémie de Covid-19 : à Genève et à Bruxelles, rien de nouveau !

(7) La crise causée par la pandémie de Covid-19 a perdu progressivement, avant un éventuel retour, tout intérêt aux yeux de la majorité des moyens de communications et, par voie de conséquences, dans les préoccupations des citoyens. Pour autant, un certain nombre de dossiers ne sont pas clos. On retiendra ici, particulièrement, la question de l'origine du virus sur laquelle l'OMS semble avoir renoncé, ainsi que les interrogations sur le rôle joué par la Commission européenne dans la négociation des contrats portant sur les vaccins avec les laboratoires pharmaceutiques. Quant à l'équité dans l'accès aux vaccins, elle reste toujours un objectif dont l'atteinte reste aléatoire.

II.2.1. L'origine du Covid-19, toujours inconnue pour l'OMS

(8) Selon des informations recueillies par le magazine « Nature », l'OMS abandonnerait la deuxième phase de sa recherche sur la source du virus de la Covid-19, faute d'accès aux données en Chine⁸. Elle l'aurait « discrètement mise en veilleuse » alors que celle-ci devait

⁶ <https://www.woah.org/fr/qui-nous-sommes/>

⁷ <https://www.who.int/fr/news/item/27-03-2023-quadripartite-call-to-action-for-one-health-for-a-safer-world#>

⁸ A. Coulon, L'OMS stoppe « discrètement » ses investigations sur l'origine du Covid-19, *Le Temps*, 10 juin 2023, <https://www.letemps.ch/sciences/sante/loms-stoppe-discretement-investigations-lorigine-covid19#>.

faire suite à une première phase ayant pris la forme d'une mission conjointe OMS (dix experts internationaux) - Chine (Dix-sept experts chinois) conduite en Chine du 14 janvier au 10 février 2021⁹. Le rapport qu'elle avait rendu avec difficulté du fait du peu d'empressement de Pékin à collaborer à ses travaux, n'était pas parvenu à trancher entre deux hypothèses sur l'origine du virus : la transmission d'un animal sauvage à l'être humain par la consommation d'aliments contaminés ou la fuite du virus hors d'un laboratoire de recherche. Cette première phase aurait dû être suivie d'une seconde, complémentaire, réclamée par les experts, permettant d'approfondir les recherches, notamment en effectuant des analyses d'anticorps dans les régions touchées par le virus lors de son apparition ou en sondant les communautés vivant autour des fermes d'élevage d'animaux sauvages. Dans son rapport, la mission conjointe avait conclu qu'il était « extrêmement improbable » que le virus se soit accidentellement échappé d'un laboratoire. Cette mention avait été le point de discord majeur entre les chercheurs et les responsables chinois et lorsque l'OMS a proposé, d'enquêter à l'occasion de la deuxième phase, sur « les manquements des laboratoires », la Chine s'y est opposée, au motif que cette phase ne devait pas se concentrer sur les hypothèses que le rapport de mission avait déjà jugées extrêmement improbables. Faute d'accès aux données en Chine, l'OMS, même si elle s'en défend, aurait donc abandonné la seconde phase de son enquête et ainsi, toutes les interrogations et les conjectures demeurent.

(9) Elles ont cependant été relancées en 2023, la thèse de l'accident de laboratoire étant réapparue aux États-Unis¹⁰, trois ans après avoir été écartée, à la suite d'analyses conduites par le ministère de l'énergie et selon des sources anonymes citées par le *Wall Street Journal*, le *New York Times* et *CNN*. Le directeur du FBI a ainsi déclaré le 28 février sur la chaîne « *Fox News* » que « la pandémie de Covid a pour origine la plus probable un potentiel incident dans un laboratoire de Wuhan ». M.C. Wray a néanmoins précisé qu'il s'exprimait avec un degré de confiance « modéré ». Cette thèse, qui, dans un premier temps, n'avait pu être soutenue par des éléments factuels, avait été renouvelée avec les révélations du *Times*, le 4 juillet 2021. Selon ce journal, un virus identique à 96 % au Covid-19, trouvé en 2012 dans une mine de Chine, avait été collecté puis stocké pour être étudié à l'Institut de virologie de Wuhan. Dans le même temps, le *Wall Street Journal* assurait que trois scientifiques de l'Institut, au cœur des accusations, seraient tombés malades et hospitalisés en novembre 2019. La Chine a fermement réagi à ces informations en 2023 : pour Pékin, il convient de cesser d'agiter de nouvelles accusations reposant sur une « théorie des fuites de laboratoire » et destinées à « salir la Chine » et à « politiser la recherche des origines du virus ». En pratique cependant, dans un contexte de forte confrontation entre les deux États où, au manque de transparence avéré de Pékin, répondent les incertitudes des accusations américaines, la prudence doit être de mise, aussi bien de la part des media que des pouvoirs publics. On note en effet que sur le sujet, les agences américaines de renseignement ne sont pas toutes d'accord sur le « niveau de confiance » à accorder à ces informations. Certaines estiment en effet que l'origine naturelle du virus est la plus probable et elles se trouvent confortées par de nouvelles données découvertes par le Centre National de la Recherche Scientifique en France¹¹. L'origine de la Covid-19 serait à rechercher dans le chien viverrin, commercialisé sur le marché de Wuhan pour sa fourrure et sa viande. La chercheuse F. Debarre s'appuie sur les données brutes collectées au début de l'épidémie sur le marché de Wuhan, avant qu'il soit fermé. Dans le matériel génétique identifié apparaissent des animaux connus pour être sensibles à la Covid-19, notamment la civette et le chien viverrin sur lequel a été trouvé le génome du SarsCov-2.

⁹ Cette chronique, *PSEI*, n° 18, 2022, pp. 213-215.

¹⁰ *Le Temps*, avec AFP, 28 février 2023.

¹¹ O. Monod, Origine du Covid-19 : des nouvelles données relancent la piste du chien viverrin, *Libération*, 22 mars 2023.

Ces séquences proviennent de l'endroit du marché où le plus d'échantillons positifs au Covid-19 ont été trouvés, zone déjà identifiée en 2014 par un chercheur américain qui travaillait sur les sites potentiels d'émergence d'une pandémie. Cette découverte n'est cependant pas la preuve de l'origine animale de la Covid-19 mais seulement du fait que certains animaux, hôtes intermédiaires potentiels du Sars-Cov-2, étaient bien vendus sur le marché de Wuhan. « La preuve ne pourrait venir que de la découverte d'un virus génétiquement proche à plus de 99,8 % de celui qui a circulé chez l'humain », dans une chauve-souris, un chien viverrin... ou un laboratoire. Mais plusieurs chercheurs doutent même de la possibilité que ce cousin du Sars-Cov-2 soit trouvé un jour. Faute de mieux, il faut faire avec les preuves disponibles. Selon le rapport des agences de renseignement des États-Unis, une chose serait certaine : le virus n'a pas été « développé comme arme biologique »¹².

II.2.2. L'achat de vaccins contre le Covid-19 par la Commission européenne : à la recherche de la transparence

(10) Le dossier du rôle de la Commission européenne face à la pandémie de Covid-19 et, plus particulièrement, le respect de son obligation de transparence dans la passation des contrats avec les grands laboratoires pharmaceutiques, reste lui aussi ouvert à ce jour. Il mobilise encore plusieurs institutions européennes, avec des succès divers mais, pour l'instant, limités. Le Parlement européen, qui réclamait la publication des contrats a finalement obtenu gain de cause mais au bout de quatre mois et dans des conditions matérielles interdisant tout véritable examen aux parlementaires européens¹³. Par ailleurs, le *New York Times* faisait état, en avril 2021, d'échanges de messages entre la présidente de la Commission, Mme von der Leyen et le président de *Pfizer*, révélant qu'ils auraient négocié directement par *texto* un contrat de 1,8 milliard de doses de vaccin Covid-19. La Commission ayant refusé de publier les textos, le *New York Times* avait décidé de l'attaquer en justice. De son côté, la Média-trice européenne, sollicitée par l'ONG *Corporate Europe Observatory*, qui, malgré ses demandes, n'avait pu accéder aux informations, s'est heurtée à l'obstruction de la Commission justifiant une nouvelle plainte de l'ONG. Celle-ci a finalement obtenu les documents demandés mais dans une forme expurgée. En juillet 2022 enfin, dans un communiqué très sévère, la Média-trice jugeait que les faits traduisaient « une mauvaise administration » de la part de la Commission et laissaient « l'impression regrettable d'une institution de l'UE qui ne coopère pas sur des questions d'intérêt public importantes ».

(11) Ces atteintes à la transparence n'ont cependant pas provoqué les réactions que l'on aurait pu en attendre dans la classe politique européenne, alors même qu'elles soulevaient aussi des questions de légalité du fait des conflits d'intérêt ayant pu résulter des opérations de lobbying conduites par les grands groupes pharmaceutiques à Bruxelles. Elles mettaient d'ailleurs en présence les mêmes protagonistes. En mars 2022, le Parlement européen a créé sa « commission spéciale sur la pandémie de Covid-19 : leçons tirées et recommandations pour l'avenir » (COVI), afin d'examiner les enseignements tirés par l'UE de la pandémie pour se préparer aux défis futurs et protéger la santé des citoyens. La commission, qui a organisé 17 auditions et échangé avec plus de 70 experts et 8 commissaires, souhaite également entendre en audition publique Mme von der Leyen et M. Bourla, PDG de *Pfizer*, mais ce fut en vain. D'une part, suivant une décision de la Conférence des présidents des groupes politiques (COP), décisionnaire en ce domaine, Mme Von der Leyen n'a pas été entendue en audition publique par le Parlement européen, comme le souhaitait la COVI mais par la CoP. D'autre part, le PDG de *Pfizer*, à deux reprises, en octobre et en décembre 2022, a refusé de

¹² <https://www.bbc.com/afrique/monde-58385325>

¹³ Cette chronique, *PSEI*, n° 18, 2022, p. 224.

venir s'expliquer devant la COVI sur les conditions de passation des contrats pour les achats de vaccins. Aussi, le 11 janvier 2023, celle-ci s'était prononcée en faveur d'une sanction contre *Pfizer* du fait de son manque de coopération : l'interdiction de l'accès au Parlement européen. Néanmoins, la COP, là encore décisionnaire, a choisi de continuer à laisser l'entreprise se rendre au sein du Parlement européen, alors qu'elle aurait pu l'exclure temporairement ou appliquer la sanction uniquement à son PDG ou à ses représentants. Ces deux décisions ont constitué un signal très négatif donné par le Parlement. Pour Mme Rivasi, député « Les Verts », elles « sont gravissimes et sont le reflet de l'entre-soi entre puissants. Le Parlement européen participe à l'opacité que nous ne cessons de dénoncer, plutôt que d'obtenir la transparence et de statuer sur les responsabilités ».

(12) C'est bien cette opacité qu'a dénoncé également la Cour des comptes européenne dans un rapport spécial de septembre 2022¹⁴ « l'UE et l'acquisition de vaccins contre la Covid-19 ». La Cour constatait en effet que la Commission avait signé onze contrats avec huit fabricants garantissant jusqu'à 4,6 milliards de doses pour un coût total proche de 71 milliards d'euros. *Pfizer/BioNTech* a été le seul industriel faisant l'objet de trois contrats pour un total de 2,4 milliards de doses, soit pour ce seul partenaire, plus de la moitié du total des doses achetées car, selon la Commission, « le vaccin de *Pfizer/BioNTech* domine le portefeuille de 2022-2023 du fait de la capacité de cette entreprise à approvisionner l'UE de manière fiable ». La Cour des Comptes relève également les spécificités de la négociation du contrat majeur (900 millions de doses ferme + 900 millions en option) entre les deux parties au cours du mois de mars 2021. Il s'agit du seul contrat pour lequel l'équipe conjointe de négociation prévue par la décision de la Commission relative à l'acquisition de vaccins contre le Covid-19 n'a pas participé aux négociations préliminaires qui ont été menées par la présidente de la Commission seule. Ce sont bien les conditions négociées entre Mme von der Leyen et *Pfizer/BioNTech* qui ont été présentées par la Commission, le 9 avril 2021, au comité de pilotage sur la base desquelles celui-ci a lancé un appel d'offres. Le contrat, signé le 19 mai 2021 est le contrat de fourniture de vaccins contre la Covid-19 le plus important que la Commission ait signé, et il dominera le portefeuille de vaccins de l'Union jusqu'à la fin de 2023. Or, la Cour des Comptes européenne indique qu'elle a eu « accès aux documents pertinents de la Commission, à l'exception de ceux concernant la participation de la présidente de la Commission aux négociations préliminaires avec *Pfizer/BioNTech* ». Par ailleurs, elle note que les versions des contrats d'achat des vaccins, disponibles en ligne sur le site de la Commission, ne sont pas complètes et considérées par certains comme « caviardées et illisibles ». Enfin, la réponse de la Commission au rapport spécial de la Cour des Comptes laisse supposer que celle-ci n'a pas eu accès non plus aux contrats complets. La requête présentée par la Cour à la Commission de fournir des informations sur les négociations préliminaires relatives à ce contrat (les experts scientifiques consultés et les conseils reçus, le calendrier des négociations, les procès-verbaux des discussions et le détail des modalités convenues) est restée sans suite. Les règles que s'était fixée elle-même la Commission n'ont donc pas été respectées.

(13) Enfin, plus significatif encore, le 14 octobre 2022, le Parquet européen (EPPO) a fait état, dans un communiqué, d'une enquête en cours sur les l'acquisition de vaccins Covid-19 dans l'Union européenne¹⁵. S'il n'a pas encore précisé quelles personnes ou quels contrats font l'objet d'un examen, il a indiqué que « cette confirmation exceptionnelle résulte de l'intérêt extrêmement élevé du public [pour ce sujet] ». On rappellera que le Parquet européen, organe indépendant, institué en 2021, est chargé de lutter contre toute infraction portant atteinte

¹⁴ Cour des Comptes européenne, Rapport spécial 19/2022 : L'UE et l'acquisition de vaccins contre la Covid-19 – Un approvisionnement suffisant après des débuts compliqués, mais une évaluation trop sommaire de la performance du processus ; <https://www.eca.europa.eu/fr/publications?did=61899>, 12 septembre 2022.

¹⁵ <https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/13044/26>

aux intérêts financiers de l'UE (corruption, blanchiment de capitaux, fraude transfrontière à la TVA). Il a le pouvoir d'enquêter mais aussi de poursuivre et de traduire en justice les auteurs de telles infractions, Faute d'avoir pu, comme on l'a vu, auditionner la présidente de la Commission, Mme. K. van Brempt, présidente de la COVI, s'est félicitée de l'ouverture de cette enquête. « Nous devons savoir pourquoi le plus gros contrat est le moins transparent. Nous devons comprendre pourquoi l'UE est obligée d'acheter 1,8 milliard de vaccins *Pfizer-BioNTech*, sans tenir compte des besoins, ou du fait que de nouveaux et meilleurs acteurs puissent entrer sur le marché ». « De nombreux contrats de l'UE réservaient un "droit" d'achat, mais avec le contrat Pfizer, nous avons bien une "obligation" d'achat. Pourquoi avons-nous dévié de la procédure normale pour un contrat qui couvre plusieurs fois nos besoins, pour une période où tous [les Européens] allaient déjà être vaccinés (2022 et 2023) ? ».

(14) Ces faits enseignent assurément que certains des principes démocratiques sur lesquels est fondée l'Union européenne ont été ignorés, ce qui est condamnable et dangereux à un double titre : sur le plan politique, la condamnation judiciaire éventuelle des faits affaiblirait fortement l'exécutif européen et renforcerait l'euro-scepticisme ; sur le plan sanitaire, l'effet pourrait être désastreux en jetant la suspicion, à travers les fabricants de vaccins (et la Commission) sur les vaccins eux-mêmes.

(15) Cela n'a cependant pas, pour autant, empêché le Parlement européen d'adopter, le 12 juillet 2023, le rapport sur les leçons tirées de la pandémie de Covid-19 par 385 voix pour mais quand même 193 contre et 63 abstentions¹⁶. Dépourvu de force juridique contraignante, il devrait permettre de tirer les leçons de la pandémie et de formuler des recommandations aux États membres et à la Commission afin de renforcer la réponse de l'Europe face aux menaces sanitaires. Le résultat est toutefois plutôt décevant. On pouvait s'attendre, sans surprise, au constat qui a été présenté : l'UE, comme le reste du monde, n'était pas préparée à la pandémie de Covid-19 ; les futures menaces pour la santé publique seront le plus souvent transfrontière et la leçon principale tirée de la pandémie est que les européens sont plus efficaces lorsqu'ils agissent ensemble. Certains sujets comme la question des droits de propriété intellectuelle ont été cependant examinés de manière moins consensuelle mais ils ont fait l'objet, malgré les oppositions, d'un traitement très classique : l'utilisation des instruments du marché s'impose, selon le rapport, pour mieux coordonner la préparation aux pandémies et leur gestion. Les « flexibilités offertes par l'accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) [...] constituent des mesures stratégiques légitimes que les gouvernements peuvent utiliser pour protéger et favoriser la santé publique ». Par ailleurs, « la protection de la propriété intellectuelle peut favoriser l'innovation et la recherche dans le monde entier » et « elle peut servir de base à des accords de licence volontaires et à des transferts de savoir-faire et peut donc favoriser la disponibilité des vaccins ». Dès lors, une « dérogation à l'accord sur les ADPIC pour une durée indéterminée pourrait présenter pour le financement de la recherche, en particulier en ce qui concerne les chercheurs, les investisseurs, les développeurs et les essais cliniques » des difficultés importantes. Cette argumentation a été contestée par *l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates* et par les *Verts* qui ont déposé plusieurs amendements pour supprimer ces mentions, jugeant que le Parlement n'avait pas réussi à tirer la leçon la plus importante de la pandémie. « Des milliers de décès auraient pu être évités si nous avions partagé les droits de propriété intellectuelle et le savoir-faire de manière efficace et plus tôt ». « Il est honteux qu'une majorité du Parlement ait décidé de protéger les entreprises pharmaceutiques au lieu de présenter les faits et de mettre en place de meilleurs mécanismes

¹⁶ M. Iraola, Le Parlement européen adopte le rapport sur les leçons tirées de la pandémie de Covid-19, *EURACTIV*, 13 juil. 2023.

d'accès pour l'avenir ». Ce n'est pas la formule, savamment équilibrée, selon laquelle « la révision de la législation pharmaceutique de l'Union devrait garantir que l'Europe reste une destination attrayante pour les investissements dans la recherche et l'innovation et créer un environnement commercial dans lequel l'industrie pharmaceutique travaille dans l'intérêt des patients et des citoyens » qui sera de nature à convaincre, en particulier dans le contexte précédemment décrit.

II.2.3. L'équité dans l'accès aux vaccins toujours à construire : rapport de l'Organisation mondiale de la santé sur le marché mondial des vaccins, 9 novembre 2022

(16) Le premier rapport de l'OMS prenant en considération les conséquences de la Covid-19 sur les marchés des vaccins a été rendu public le 9 novembre 2022¹⁷. À la recherche d'une « compréhension commune pour un accès équitable aux vaccins », il est sans équivoque et sévère. Malgré les progrès réalisés, il apparaît que « la dynamique du marché mondial des vaccins n'est pas favorable au développement de vaccins essentiels pour la santé publique ainsi qu'à leur approvisionnement et à leur accès ». « Le caractère inéquitable de la distribution des vaccins ne concerne pas uniquement les vaccins contre la Covid-19 car les États les plus pauvres sont toujours confrontés à des difficultés d'accès aux vaccins très demandés par les États riches ». De plus, les vaccins auxquels l'OMS a accordé la priorité ne sont pas développés ou ne font pas l'objet d'un investissement suffisant en raison d'un potentiel de profit limité, ce qui crée une dépendance dans l'approvisionnement de certaines régions. Enfin, le coût financier demeure un obstacle à l'accès aux vaccins. L'inéquité demeure évidente. Si l'augmentation de la production de vaccins traduit la vigueur de la réponse technologique, elle reste très concentrée : dix fabricants fournissent à eux seuls 70 % des doses de vaccin (à l'exception de la Covid-19). Plusieurs des 20 vaccins les plus utilisés (comme les vaccins contenant la valence rougeole ou la valence rubéole) sont principalement produits par deux fournisseurs. Une telle concentration crée un risque sur l'approvisionnement régional : ainsi, en 2021, l'Afrique et la Méditerranée orientale dépendaient de fabricants ayant leur siège dans d'autres régions à hauteur de 90 % de leurs achats de vaccins. Les monopoles, très présents dans le domaine de la propriété intellectuelle et le poids limité des transferts de technologie limitent encore la possibilité de créer et d'utiliser des capacités locales de fabrication. Enfin, du fait d'investissements limités dans leur secteur, la situation des marchés de plusieurs vaccins nécessaires en cas d'urgence sanitaire, est préoccupante, comme elle l'est d'ailleurs pour de simples médicaments¹⁸. *A contrario*, le rapport montre que la pandémie de Covid-19 a prouvé la possibilité de développer et distribuer rapidement des vaccins et la nécessité de reconnaître les vaccins comme un bien public fondamental et rentable plutôt que comme une marchandise. Il est possible d'aligner le développement, la production et la distribution des vaccins sur un programme de santé publique, en vue d'atteindre les objectifs du Programme pour la vaccination à l'horizon 2030.

Le rapport émet également des recommandations à l'égard des principales parties prenantes de la santé sur le plan international. Aux États, il est recommandé d'établir des plans de vaccination clairs, de procéder à des investissements plus dynamiques et à une surveillance plus stricte du développement, de la production et de la distribution des vaccins, et de prévoir l'adoption de règles préalables de collaboration entre les gouvernements en

¹⁷ Rapport de l'Organisation mondiale de la santé sur le marché mondial des vaccins : une compréhension commune pour un accès équitable aux vaccins, <https://www.who.int/publications/m/item/global-vaccine-market-report-2022>, 9 novembre 2022.

¹⁸ C'est le cas par exemple des vaccins contre la maladie à virus Ebola ou contre la variole du singe.

période de pénurie sur des questions telles que la distribution des vaccins, la propriété intellectuelle et la circulation des apports et des biens. À l'industrie il est demandé de concentrer les efforts de recherche sur les agents pathogènes prioritaires de l'OMS, de garantir la transparence, de faciliter le transfert de technologie et de s'engager à prendre des mesures d'allocation spécifiques axées sur l'équité. Les organisations internationales et les ONG devraient quant à elles faire pression pour la mise en œuvre des résolutions sur la transparence des marchés. Selon le directeur général de l'OMS, il apparaît ainsi que « la dynamique du marché libre prive [du droit aux vaccins qui fait partie intégrante du droit à la santé], certaines des personnes les plus pauvres et les plus vulnérables du monde ». Des changements apparaissent donc indispensables sur le marché mondial des vaccins pour garantir leur accès équitable et améliorer les ripostes aux futures pandémies.

Le constat de M. Tedros est sans appel. Si l'équité face aux menaces à la sécurité sanitaire est toujours à l'ordre du jour de l'Organisation, ce que l'on peut supposer puisque le directeur général n'a été contredit par aucun État membre, il importe donc que les règles du marché soient significativement amendées avant qu'une nouvelle pandémie ne conduise à nouveau à s'interroger sur la justification du caractère inéquitable de l'allocation des vaccins dans le monde.

III. Acteurs du système de sécurité sanitaire internationale

(17) Les acteurs du système de sécurité sanitaire internationale sont multiples (États, organisations intergouvernementales, organisations non gouvernementales, entreprises privées, société civile) et ils entretiennent entre eux des relations complexes mais aussi déterminantes pour son fonctionnement. On retiendra ici le rôle de l'Organisation des Nations Unies, à travers l'action de son Assemblée générale et celui de l'Organisation mondiale de la santé qui assure le pilotage global de la sécurité sanitaire internationale.

III.1. Organisation des Nations Unies : Réunions de haut niveau de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur la santé, 20-22 septembre 2023 New York

(18) L'Assemblée générale des Nations Unies a organisé trois réunions de haut niveau sur la santé au cours de sa 78^e session à New York en septembre 2023¹⁹, la plaçant ainsi au premier plan des principales préoccupations internationales. Ces réunions interviennent à un moment crucial après la pandémie de Covid-19 et alors que le monde connaît de multiples crises humanitaires et climatiques et à l'occasion du renouvellement de l'engagement des États de renforcer la prévention, la préparation et la riposte aux pandémies, de parvenir à la couverture sanitaire universelle (CSU) et de mettre fin à la tuberculose.

(19) Le 20 septembre 2023, l'Assemblée générale a adopté une déclaration politique qualifiée d'« historique » par l'OMS sur le renforcement de la collaboration, de la gouvernance et des investissements pour prévenir de futures pandémies, s'y préparer et y riposter. C'est, en effet, le premier « sommet » mondial sur le sujet destiné à apporter le soutien et les orientations politiques nécessaires à toutes les autorités publiques oeuvrant pour cet objectif et en particulier à l'OMS dont le rôle central est confirmé. La déclaration, négociée sous l'égide des

¹⁹ <https://www.un.org/fr/high-level-week-2023> et communiqués de presse de l'OMS, 20, 21, 22 septembre 2023 ; who.int/fr/news.

ambassadeurs d'Israël et du Maroc, confère ainsi une dimension politique aux principes énoncés dans le projet d'accord CA+ de l'OMS dont elle reprend l'esprit : assurer un accès équitable aux contre-mesures médicales, garantir un financement pérenne et suffisant, développer la responsabilisation et la participation des communautés et veiller à ce que les agents de santé soient bien préparés, formés et équipés. Le directeur général de l'OMS a appelé les États membres à mettre en œuvre la déclaration en concluant les négociations sur le CA+ de l'OMS et en poursuivant les travaux en vue d'amender le RSI (2005) d'ici mai 2024.

(20) Lors de cette même session de l'Assemblée générale, les dirigeants mondiaux, le 21 septembre 2023, ont approuvé une déclaration politique « Couverture sanitaire universelle : élargir notre ambition en matière de santé et de bien-être dans un monde post-Covid », avec pour but de susciter les engagements politiques et les investissements financiers nécessaires pour atteindre la cible de la CSU²⁰. On soulignera que la tâche est immense alors que 4,5 milliards de personnes n'étaient pas couvertes par les services de santé essentiels en 2021. Il y a de la part des États qui ont signé la déclaration, un choix politique qui doit se traduire par des décisions budgétaires et des investissements en faveur des soins de santé primaires, moyen le plus efficace pour parvenir à la CSU. À cette fin, la mise en œuvre de la déclaration fera l'objet d'un suivi régulier et fera l'objet d'un débat lors de la prochaine réunion de haut niveau des Nations Unies, en 2027.

(21) Enfin, sur la lutte contre la tuberculose, les dirigeants mondiaux ont pu constater que, si les efforts contre la maladie avaient permis de sauver plus de 75 millions de vies depuis l'an 2000, ils n'avaient pas permis de réaliser les objectifs prévus, principalement à cause des perturbations, par la pandémie et les conflits en cours, des services de lutte contre la tuberculose²¹. Ils ont donc approuvé une déclaration politique avec de nouveaux objectifs pour les cinq prochaines années pour tenter de mettre fin à l'épidémie : faire en sorte que 90 % de personnes bénéficient de services de prévention et de soins, grâce à l'utilisation d'un test rapide de diagnostic, garantir des prestations sociales à toutes les personnes atteintes de la tuberculose et homologuer au moins un nouveau vaccin antituberculeux; combler les déficits de financement pour la mise en œuvre de mesures de lutte contre la tuberculose et la recherche d'ici 2027.

Dans la lutte contre la tuberculose, avait été lancé auparavant en 2023, le « Conseil d'accélération pour les vaccins antituberculeux » (« Le Conseil »)²² en vue de faciliter la mise au point, l'homologation et l'utilisation de nouveaux vaccins. Le BCG, le seul homologué pour l'instant, ne protège pas de manière adéquate les adolescents et les adultes, qui représentent la très grande majorité des cas de transmission dans le monde. Le Conseil, dirigé par un conseil ministériel de 9 membres siégeant à tour de rôle pour un mandat de deux ans, sera appuyé par le Secrétariat de l'OMS et disposera également d'organes subsidiaires facilitant la collaboration entre les parties prenantes notamment, le secteur privé, la communauté scientifique, les organismes philanthropiques et la société civile. Le Conseil devra s'attacher également à identifier des financements durables innovants, des solutions de marché et des partenariats entre les secteurs public, privé et philanthropique.

²⁰ La cible de la CSU mesure la capacité des pays à faire en sorte que chaque personne reçoive les soins de santé dont elle a besoin, au moment et à l'endroit où elle en a besoin, sans se heurter à des difficultés financières. Elle englobe la gamme complète des services essentiels, qu'il s'agisse de la promotion de la santé, de la prévention, du traitement, de la réadaptation ou des soins palliatifs, conformément aux objectifs de développement durable d'ici à 2030.

²¹ Selon l'OMS, Seules 34 millions des quelque 40 millions de personnes atteintes de la tuberculose avaient reçu un traitement entre 2018 et 2022 et seulement 15,5 millions des 30 millions de personnes ciblées avaient bénéficié d'un traitement préventif.

²² L'OMS annonce la création d'un Conseil d'accélération pour les vaccins antituberculeux, OMS, Communiqué de presse, <https://www.who.int/fr/news/item/17-01-2023>.

III.2. Organisation mondiale de la santé

(22) L'Organisation mondiale de la santé (OMS) est, en vertu de sa charte constitutive, l'« autorité directrice et coordinatrice en matière de santé mondiale et cheffe de file de la coopération multilatérale dans la gouvernance mondiale de la santé ». À ce titre, elle est à l'initiative, participe ou intervient dans toutes les actions qui sont menées au titre de la sécurité sanitaire internationale. L'Assemblée mondiale de la santé (AMS) est la réunion annuelle qui lui permet d'adopter à la fois les mesures nécessaires à son bon fonctionnement et les décisions et stratégies destinées à encadrer son action. Les difficultés rencontrées dans le traitement de la crise du Covid-19 et les critiques qui en ont résulté l'ont conduite à lancer deux processus fondamentaux, tendant d'une part à l'adoption d'une convention, un accord ou un autre instrument international (CA+ de l'OMS, ci-après « CA+ ») sur « la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies », d'autre part à la réforme du Règlement sanitaire international (2005). Elle a également continué à adopter les instruments, unilatéraux ou bi/multilatéraux par lesquels son action est concrétisée.

III.2.1. Assemblée mondiale de la santé, 76^e session, 22-29 mai 2023

(23) À l'occasion de la 76^e session de l'Assemblée mondiale de la santé (AMS) qui s'est tenue du 22 au 29 mai 2023, une série de mesures et de textes ont été approuvés ou adoptés²³.

Les questions financières constituent toujours un sujet particulièrement sensible car les limites des moyens dont dispose l'Organisation obèrent continuellement son indépendance. Ainsi, l'analyse des rapports sur le financement et l'exécution du budget-programme au 31 mars 2023 révèle, pour les programmes de base de l'OMS, un déficit de financement de 443,8 millions USD, compte tenu des contributions volontaires prévues, ce qui soulignait la nécessité urgente d'un financement plus important et plus durable.

Aussi, les États membres de l'OMS ont-ils approuvé le projet de résolution portant adoption du programme de travail proposé pour les deux prochaines années (2024-2025). Le budget nécessaire à la réalisation de ce programme, le plus ambitieux à ce jour, a également été approuvé, à hauteur de 6,83 milliards de dollars des États-Unis (USD). Il prévoit surtout une augmentation historique de 20 % des contributions fixées (ou cotisations des membres) qui assurent un financement public garanti à l'Organisation²⁴. Le financement du budget-programme est essentiel pour que l'Organisation et ses États Membres puissent atteindre les cibles du « triple milliard » selon les priorités stratégiques définies : un milliard de personnes supplémentaires bénéficiant de la couverture sanitaire universelle (1966,4 millions USD) ; un milliard de personnes supplémentaires mieux protégées face aux situations d'urgence sanitaire (1214,0 millions USD) ; un milliard de personnes supplémentaires bénéficiant d'un meilleur état de santé et d'un plus grand bien-être (437,7 millions USD). À cela s'ajoute le financement pour « une OMS plus efficace et efficiente apportant un meilleur soutien aux pays » (1350,0 millions USD). Le total représente 4968,2 millions USD pour les programmes de base, inchangé par rapport au budget-programme 2022-2023. En outre, le budget approuvé comprend l'éradication de la poliomyélite (694,3 millions USD) et les programmes spéciaux (171,7 millions USD), pour un total de 866,0 millions USD ; enfin les opérations d'urgence et les appels (1000 millions USD). Compte tenu de l'augmentation des contributions fixées, les cotisations des États Membres abonderont ce budget à hauteur de 1148,3 millions USD. Le reste, soit 5 685,8 millions USD, sera couvert par des contributions volontaires versées par les États Membres et d'autres contributeurs.

²³ Voir les bulletins quotidiens du 22 mai 2023 au 29 mai 2023 sur <https://www.who.int/fr/news>.

²⁴ Le directeur général, remerciant les États, a rappelé qu'investir dans l'OMS rapporte 35 USD pour chaque dollar investi.

(24) L'avancée sur les contributions fixées, qui était un engagement pris par l'AMS en 2022 à la suite des recommandations du Groupe de travail sur le financement durable, doit être signalée, même si elle ne modifie pas radicalement les conditions du financement de l'OMS, reposant toujours, avant tout, sur la bonne volonté des États membres et le concours du secteur privé. Toujours pour améliorer les perspectives budgétaires, l'AMS a adopté les recommandations du Groupe de travail demandant à l'OMS d'étudier la faisabilité d'un mécanisme de reconstitution des fonds en vue d'élargir davantage sa base de financement. Les États membres ont pris note du rapport présenté par l'Organisation sur la faisabilité d'un tel mécanisme de reconstitution et réaffirmé la nécessité d'un financement de l'OMS plus durable, plus prévisible et plus souple. Le rapport résume l'analyse des six principes qui doivent servir de base à l'examen d'un mécanisme de reconstitution des fonds de l'OMS et propose les principaux éléments d'un premier « cycle d'investissement de l'OMS » pour le mettre en œuvre en 2024.

(25) Outre les aspects financiers, l'AMS a débattu d'une série de questions de fond aboutissant à des textes programmatiques. L'ensemble des États membres ont ainsi accepté de faire des soins de santé primaires, le fondement de la santé pour tous et de réorienter leurs systèmes de santé à cet effet²⁵. Ils ont également approuvé une liste d'interventions ayant un rapport coût/efficacité favorable pour aider à prévenir et à maîtriser les maladies non transmissibles (MNT). Parmi ces « meilleurs choix » figurent des interventions préventives comme l'aide au sevrage tabagique, la promotion et le soutien à l'allaitement maternel et les politiques visant à protéger les enfants contre la promotion des aliments qui nuisent à la santé.

(26) Par ailleurs, le Plan d'action mondial de l'OMS pour la promotion de la santé des réfugiés et des migrants, essentiel au niveau mondial, a été prolongé par l'AMS, jusqu'en 2030, afin de permettre l'instauration de la couverture sanitaire universelle. Dans ce but, il doit donner le droit aux migrants et aux réfugiés de bénéficier de services de santé durant leur voyage et dans leur pays d'accueil sans être exposés à des difficultés financières. Le texte encourage en particulier les États membres à rendre les systèmes de santé plus adaptés aux besoins sanitaires particuliers des réfugiés et des migrants mais également respectueux de leurs besoins culturels, religieux et linguistiques. Le secrétariat de l'OMS devra, de son côté, organiser des consultations informelles au moins tous les deux ans avec les États Membres pour recenser et faire connaître les difficultés, les bilans d'expérience et les meilleures pratiques concernant la mise en œuvre des mesures prévues par le Plan d'action ; fournir une assistance technique, élaborer des lignes directrices et promouvoir l'échange de connaissances ainsi que la collaboration et la coordination au sein des États Membres et entre eux.

(27) Les progrès accomplis ont pu être appréciés lors de la troisième consultation mondiale sur la santé des réfugiés et des migrants qui s'est tenue à Rabat du 13 au 15 juin 2023. Co-organisée par le Royaume du Maroc, l'OMS, l'OIM, et le HCR, elle a réuni des représentants gouvernementaux de 48 États membres des Nations Unies et des observateurs, ainsi que des représentants d'organisations humanitaires, de la société civile, des communautés de réfugiés et de migrants, et des organismes des Nations Unies. L'objectif de la réunion portait sur la promotion de l'inclusion des réfugiés et des migrants dans les systèmes de santé nationaux dans le cadre de la construction de la CSU. À cette occasion a été adoptée la « Déclaration de Rabat » pour améliorer la santé des réfugiés et des migrants²⁶. Les États soutenant la

²⁵ Environ 90 % des interventions composant la CSU peuvent être réalisées dans le cadre des soins de santé primaires, qu'il s'agisse de la promotion de la santé, de la prévention, du traitement, de la réadaptation ou des soins palliatifs.

²⁶ <https://www.iom.int/fr/news/adoption-de-la-declaration-de-rabat-pour-ameliorer-la-sante-des-refugies-et-des-migrants#>

déclaration de Rabat, dont on notera qu'ils restent peu nombreux²⁷, se sont engagés à accélérer les efforts pour améliorer la santé des réfugiés, des migrants et de leurs communautés d'accueil, s'attaquer aux causes profondes qui ont un impact négatif sur leur santé, et s'efforcer d'inclure des considérations relatives à la santé et à la protection sociale dans les politiques nationales concernant les réfugiés et les migrants. La déclaration réaffirme également le droit de tout être humain, y compris les réfugiés et les migrants, à jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible. Elle met en avant « la reconnaissance des certifications professionnelles en matière de santé, l'amélioration des canaux d'information et de communication pour lutter contre les perceptions erronées et les mauvaises informations, la garantie d'environnements de travail sûrs pour les réfugiés et les migrants », comme des éléments clés pour progresser en vue des objectifs poursuivis. Enfin, les États signataires s'engagent à inclure les populations réfugiées et migrantes et leurs communautés d'accueil dans l'ensemble des politiques liées aux urgences de santé publique et à favoriser des mécanismes de financement inclusifs afin de réduire les pressions budgétaires sur les systèmes nationaux.

(28) Anticipant la tenue en août 2023 du premier Sommet mondial de haut niveau sur la médecine traditionnelle²⁸ la Stratégie de l'OMS pour la médecine traditionnelle 2014-2023 a été prolongée jusqu'en 2025, le directeur général de l'Organisation devant élaborer une nouvelle stratégie mondiale pour la période 2025-2034.

(29) Enfin, les représentants des États ont débattu d'un certain nombre de points liés aux situations d'urgence sanitaire, notamment à travers le rapport du Comité consultatif de surveillance indépendant du Programme OMS de gestion des situations d'urgence sanitaire (IOAC). Ils ont souscrit aux conclusions du rapport de l'IOAC, saluant l'action de l'OMS tout en déplorant cependant que le programme de gestion des situations d'urgence sanitaire soit sous-financé et surchargé. Ils ont souligné que l'Organisation devait être « au cœur d'une architecture sanitaire mondiale harmonisée », ce qui imposait un effort important d'harmonisation de toutes les initiatives développées dans le domaine de la sécurité sanitaire.

III.2.2. Améliorer la réponse aux urgences sanitaires : vers la conclusion d'un « Instrument international sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies » et la révision du Règlement sanitaire international

(30) À l'occasion de la deuxième session extraordinaire de l'AMS tenue le 23 novembre 2021, le directeur général de l'OMS avait rendu compte du rapport établi par le Groupe de travail des États Membres sur le renforcement de la préparation et de la riposte de l'Organisation aux urgences sanitaires. Le rapport concluait au lancement d'un ou plusieurs processus visant, d'une part à élaborer une convention ou tout autre accord international sur la préparation et la riposte aux pandémies, d'autre part à renforcer le Règlement sanitaire international (RSI) (y compris par son application, le respect de ses dispositions et le soutien aux principales capacités requises au titre du RSI, et d'éventuels amendements ciblés)²⁹. Cette réflexion globale sur la capacité de l'OMS à faire face aux urgences sanitaires, a fait place à deux processus distincts, le premier tendant à l'élaboration d'un Instrument international sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies (CA+ de l'OMS), le second à réviser le RSI.

²⁷ 48 États à comparer quand même aux 193 États membres de l'ONU et surtout aux États signataires du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et du Pacte mondial sur les réfugiés des 11 décembre et 17 décembre 2018 ; voir cette chronique « Du droit des migrants à la gouvernance des migrations », *PSEI*, n° 15, 2020, pp. 30-54.

²⁸ Voir infra.

²⁹ OMS, Assemblée mondiale de la santé, SSA2/3, 23 novembre 2021.

III.2.2.1. L'instrument international sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies (CA+ de l'OMS)

(31) Le manque d'efficacité est le principal grief qui a été fait à l'OMS dans sa gestion de la pandémie de Covid-19. La plupart des États membres ont souhaité y répondre par un instrument juridique plus contraignant. On examinera successivement les motivations, le processus d'élaboration et le contenu du projet d'accord obtenu avant de tenter d'en faire un rapide bilan.

III.2.2.1.1. La recherche d'un instrument juridique tirant les leçons de la crise de la Covid-19

(32) À la suite d'une session extraordinaire de l'AMS, les 194 États membres de l'Organisation décidaient le 1^{er} décembre 2021, la création d'un Organe International de Négociation / Groupe intergouvernemental (OIN) (*International Negotiation Board, ING en anglais*), chargé d'élaborer et de négocier une convention, un accord ou un autre instrument international de l'OMS (CA+ de l'OMS, ci-après « CA+ ») sur « la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies, en vue de son adoption, en application de l'article 19 ou de toute autre disposition de la constitution de l'OMS, que l'organe de négociation jugerait indiquée ». Un consensus s'était manifesté entre les États sur la nécessité d'améliorer la gouvernance de l'OMS, particulièrement éprouvée durant la pandémie de Covid-19. Elle devrait désormais disposer d'un outil plus global et plus efficace lui permettant de prendre des mesures obligatoires assorties de sanctions. Mais au-delà du consensus de principe, les attentes des différents groupes d'États étaient loin d'être identiques : s'agissait-il, pour les occidentaux, visant la Chine, de doter l'OMS d'un pouvoir de décision obligatoire en cas d'urgence sanitaire ? s'agissait-il, comme le souhaitaient les États en développement, de renforcer la solidarité en situation de crise sanitaire ? fallait-il enfin se prononcer sur des questions moins consensuelles comme la nature de bien public mondial des produits de santé ? Ces points n'ayant pas été tranchés, c'est bien de la négociation dont on attendra qu'elle parvienne à l'adoption d'un texte acceptable par le plus grand nombre.

III.2.2.1.2. Le processus d'élaboration du CA+

(33) Le travail de négociation destiné à l'adoption du CA+ incombe donc au Groupe intergouvernemental, co-présidé par une représentante de l'Afrique du Sud et un représentant des Pays Bas. Sa première réunion (OIN1) s'est tenue les 24 février et 14-15 mars 2022 et l'on retiendra la prise de position des États en faveur d'un processus transparent, inclusif et efficace, placé sous leur direction et qui tienne compte des contributions de diverses parties prenantes. Lors de l'OIN2, (18-22 juillet 2022), il a été convenu que l'article 19 de la Constitution de l'OMS, qui donne à l'Assemblée mondiale de la santé (AMS) le pouvoir d'adopter des conventions ou des accords sur toute question relevant de la compétence de l'OMS³⁰, est la disposition sur la base de laquelle l'instrument devrait être adopté³¹. Le CA+ devrait contenir à la fois des éléments juridiquement contraignants et non juridiquement contraignants. Enfin, à l'appui du processus OIN, une consultation mondiale a été sollicitée auprès des États membres et des parties prenantes concernées, des experts et du grand public. Lors de l'OIN3 (5 au 7 décembre 2022) a été examiné l'avant-projet conceptuel du

³⁰ Sur le modèle de la Convention cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac adoptée le 21 mai 2003, entrée en vigueur le 27 février 2005 et comptant 182 États Parties ; fctc.who.int/fr.

³¹ Est envisagé aussi, le recours à l'article 21 qui confère à l'AMS le pouvoir d'adopter des règlements concernant notamment des prescriptions destinées à prévenir la propagation internationale des maladies, des normes relatives aux procédures de diagnostic à usage international, et à l'innocuité des produits faisant l'objet d'un commerce international et à leur publicité.

CA+³², y compris sa structure, et le processus de négociation pour l'élaboration de l'avant-projet de l'instrument et l'établissement des modalités du groupe de rédaction. Il n'est toutefois qu'« une passerelle » entre le projet de travail présenté lors de l'OIN2 et le futur « projet zéro » du CA+. N'étant pas un projet officiel du CA+ de l'OMS, il n'a donc pas été présenté pour « négociation », « accord » ou pour être « approuvé » par les États membres. C'est lors de l'OIN4 (27 février-3 mars 2023) qu'a été examiné l'avant-projet d'accord³³, dont une version anglaise avait été distribuée aux États membres le 31 janvier, traduite ensuite dans toutes les langues officielles de l'OMS. C'est désormais ce projet de texte dont il sera question ici.

Les parties prenantes concernées ont eu l'occasion d'apporter leurs contributions lors d'une réunion spécifique organisée le 15 février puis lors de la « première lecture » de l'avant-projet, avant que l'OIN entre dans sa modalité « Groupe de rédaction », réservée aux États membres. Lors de l'OIN5 (3-6 avril 2023), les États ont défini les modalités de la négociation du CA+. D'autres propositions écrites émanant des États pouvaient être présentées jusqu'au 22 avril, constituant un dossier qui comprendra également un texte fourni par le Bureau de l'Organe de négociation. Le calendrier prévoit ensuite la présentation à la 76^e session de l'AMS en mai 2023 et le résultat final de l'OIN à la 77^e Assemblée mondiale de la santé, en mai 2024.

III.2.2.1.3. Le contenu du CA+ de l'OMS

(34) Constituant désormais la base de la négociation, le texte du CA+, accessible depuis le 1^{er} février 2023, est le résultat d'un processus qui n'a donc pas eu le caractère secret qui lui a été parfois reproché. Il reste toutefois un avant-projet d'un engagement international destiné à avoir une portée obligatoire. Ces deux éléments doivent rester très présents à l'esprit lorsque l'on procède à une analyse des principales dispositions du texte et que l'on tente d'en tirer quelques enseignements. L'avant-projet, malgré son caractère par essence inachevé, a soulevé déjà beaucoup de critiques (fondées parfois sur des inexactitudes comme le caractère secret du processus ou la méconnaissance de ce qu'est un traité international et de sa portée). Une analyse des dispositions présentées comme les plus problématiques du texte montre qu'elles sont, pour l'instant, imméritées.

III.2.2.1.3.1. L'ambition du CA+ et les principes qui la sous-tendent

(35) L'ambition du CA+ est de parvenir à renforcer « l'équité et l'efficacité de la prévention, de la préparation et de la riposte face aux pandémies en garantissant la plus entière coopération nationale et internationale ». Pour atteindre cet objectif, les Parties sont guidées par des principes et des droits. Certains sont un rappel commandé par la nature du texte : respect des droits humains et des libertés fondamentales ; droit fondamental de tout être humain à disposer du meilleur état de santé définie comme un état de complet bien-être physique, mental et social ; souveraineté de l'État conformément à la Charte des Nations Unies pour gérer la santé publique, dans le respect de sa population et des autres États. En vertu de la responsabilité qui découle de leur souveraineté, les États doivent maintenir les capacités de leurs systèmes de santé et coopérer pour maintenir les capacités mondiales, personne n'étant en sécurité si la sécurité de tous n'est pas assurée. Les responsabilités et les capacités doivent toutefois être différenciées proportionnellement aux ressources dont disposent les États, en tenant pleinement compte des besoins spécifiques des pays en développement.

D'autres principes sont rappelés, la crise de la Covid-19 ayant confirmé combien ils étaient fragiles, et donc la nécessité de leur respect. Au nom de l'équité, il ne doit être fait aucune

³² OMS, A/INB/3/3/, 25 novembre 2022.

³³ Projet préliminaire de CA+ de l'OMS soumis à l'examen de l'OIN à sa quatrième réunion, OMS, A/INB/4/3, 1^{er} février 2023.

« différence injuste, évitable ou réparable » entre et au sein des États. La solidarité doit se manifester à tous les niveaux et selon toutes les formes de coopération permettant une cohésion à l'échelle mondiale. L'efficacité de la réponse aux pandémies passe par la transparence des informations utiles sur l'évaluation des risques et la mise au point de produits et de services liés aux pandémies. Par ailleurs, l'objectif fixé ne pourra être atteint sans un processus d'inclusion assurant la collaboration et la participation actives de l'ensemble des parties prenantes. L'avant-projet rappelle enfin l'approche « Une seule santé » qui ne doit cependant pas se limiter à la prévention des épidémies et l'ambition d'une couverture médicale universelle (CMU), principe fondamental pour la réalisation des objectifs de développement durable grâce à la promotion de la santé et du bien-être de tous à tout âge.

À l'évidence enfin, la collaboration entre toutes les Parties prenantes doit respecter les réglementations internationales et nationales pertinentes (y compris celles relatives aux conflits d'intérêt) et les décisions adoptées « doivent reposer sur des éléments scientifiques probants ». De même, le rôle central de l'OMS est confirmé en tant qu' « autorité directrice et coordinatrice en matière de santé mondiale et cheffe de file de la coopération multilatérale dans la gouvernance mondiale de la santé ». L'article 5 de l'avant-projet définit son champ d'application qui vise uniquement la prévention et la réponse aux pandémies ainsi que le rétablissement des systèmes de santé qu'elles auront frappés. C'est à travers la poursuite de cet objectif général que sont abordées l'approche « Une seule santé » ou la construction de la CMU. Pour assurer, face aux pandémies, la prévention et la préparation, la riposte et enfin le relèvement des systèmes de santé, il est nécessaire de parvenir à l'équité, de renforcer les capacités des systèmes de santé et d'améliorer la coordination, la collaboration et la coopération. Cela suppose aussi que les moyens financiers réunis et le dispositif mis en place soient à la hauteur de cet objectif.

III.2.2.1.3.2. La recherche de l'équité face aux pandémies

(36) Face à la pandémie de Covid-19, l'équité a été assurément malmenée, tant au plan national qu'international. Cela justifie que l'avant-projet de CA+ en ait fait une priorité, justifiant un certain nombre de mesures. La première devrait être l'institution par les Parties d'un « Réseau de chaîne d'approvisionnement et de logistique d'envergure mondiale et prévisible », fonctionnant en permanence et activé en cas de pandémie. Il déterminerait le type des produits, évaluerait les coûts et la logistique et les stocks nécessaires. Les dispositifs d'achat les plus efficaces seront identifiés « tout en encourageant la transparence » (*Sic*)³⁴ en ce qui concerne les coûts des produits et des différents éléments de la chaîne d'approvisionnement. La formulation retenue est donc particulièrement prudente et il en va de même pour l' « accès aux technologies » puisque les Parties se bornent à reconnaître « qu'il faudrait corriger l'iniquité en matière d'accès aux produits liés aux pandémies... ». Entre deux pandémies, le renforcement des dispositifs multilatéraux qui favorisent le transfert de technologies, en particulier vers les pays en développement, reposera, sur les « encouragements » des Parties aux fabricants afin qu'ils transfèrent les technologies à un ou plusieurs fabricants ayant les capacités voulues³⁵. Des contraintes vont néanmoins peser sur ceux qui bénéficient d'un financement public important : ils devront « accorder, à des conditions convenues, des

³⁴ Formule particulièrement malheureuse dont on peut espérer qu'elle sera amendée ou supprimée ; la transparence surtout en ce domaine, n'a pas à être « encouragée » : elle doit être respectée. Manifestement, les rédacteurs n'ont pas pris la mesure de l'impact désastreux qu'ont pu avoir certains événements touchant des États ou des organisations internationales à l'occasion de la pandémie de Covid-19 ; cette chronique, *PSEI*, n° 18, 2022.

³⁵ Tels que définis par le CA+ comme un « fabricant ayant les capacités voulues » une entité qui exerce ses activités d'une manière conforme aux lignes directrices et aux règlements nationaux et internationaux, y compris les normes de sécurité et de sûreté biologiques.

licences à des fabricants ayant les capacités voulues, notamment à ceux issus de pays en développement ». En cas de pandémie, les Parties prendront des mesures pour soutenir des renoncements à la propriété intellectuelle limités dans le temps, susceptibles de permettre une fabrication plus rapide de produits liés aux pandémies³⁶. De même, tous les titulaires de brevets en lien avec la fabrication de produits liés aux pandémies comme tous les établissements de recherche-développement, y compris les fabricants, sont encouragés à renoncer au paiement de redevances ou à les gérer avec les fabricants de pays en développement ; ils sont tenus de le faire s'ils ont reçu des financements publics.

Les capacités de recherche-développement sont également apparues trop limitées et il est donc nécessaire de renforcer les activités novatrices, en particulier dans les pays en développement et d'assurer la mise en commun des informations par le libre accès aux données scientifiques. Là encore, lorsqu'une Partie contribue par des fonds publics, elle doit promouvoir la diffusion libre et publique des résultats de la recherche, s'efforcer d'inclure des conditions en matière de prix, de mise en commun des données et de transfert de technologie, et de rendre publiques les conditions contractuelles. Pour les fabricants qui reçoivent des financements publics, ils doivent divulguer les prix et les conditions contractuelles des marchés publics réalisés en période de pandémie. Ceux qui reçoivent d'autres fonds sont encouragés à le faire. Par ailleurs, est prévu dans un délai à définir, « un dispositif mondial d'indemnisation en cas de dommages résultant des vaccins utilisés contre une pandémie ». Mais ce n'est que « le cas échéant » que chaque Partie, met en œuvre des normes pour les laboratoires et installations de recherche faisant des travaux visant à modifier génétiquement des organismes. Une surveillance doit être assurée pour empêcher la dissémination accidentelle des agents pathogènes, sans pour autant créer d'obstacles administratifs à la recherche.

L'information est aussi au cœur de la recherche de l'équité. Si elle est complète, efficace et partagée, elle permettra d'assurer au plus tôt la prévention contre les pandémies. La crise de la Covid-19 a, sur ce point, fait apparaître la nécessité de disposer d'un système multilatéral « juste équitable et opportun » pour le partage des agents pathogènes à potentiel pandémiques ainsi que des avantages qui en découlent. À cette fin, l'avant-projet prévoit d'établir le Système OMS d'accès aux agents pathogènes et de partage des avantages découlant de leur utilisation (« Système PABS »). Chaque Partie veille à fournir « rapidement »³⁷ les agents pathogènes à potentiel pandémique, provenant d'infections précoces qui leurs sont imputables, à un laboratoire faisant partie d'un réseau de laboratoires coordonné par l'OMS et à inscrire leur séquence génomique dans des bases de données accessibles au public. Ce laboratoire doit accorder « sans délai » un accès, sous réserve de la conclusion avec le destinataire, d'un accord type sur le transfert de matériels, élaboré aux fins du Système PABS³⁸. L'accès est soumis aux règles et normes applicables en matière de sécurité et de sûreté biologiques et est accordé à titre gracieux ; si une redevance est perçue, elle ne dépasse pas le coût minimal encouru. Les destinataires de matériels ne revendiquent aucun droit de propriété intellectuelle qui restreindrait l'accès facilité aux agents pathogènes à

³⁶ Par l'utilisation des flexibilités prévues par l'Accord sur les ADPIC, y compris celles qui ont été entérinées par la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique de 2001, ainsi que dans les articles 27, 30 y compris l'exception pour la recherche et la disposition « Bolar », 31 et 31 bis de l'Accord sur les ADPIC.

³⁷ Pour l'avant-projet, cela devrait signifier quelques heures.

³⁸ Cet accord est établi en vue de sa reconnaissance en tant qu'instrument international spécial sur l'accès et le partage des avantages au sens du Protocole de Nagoya. Adopté en octobre 2010 et entré en vigueur le 12 octobre 2014, le protocole de Nagoya à la convention sur la diversité biologique concerne notamment l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation. <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-fr.pdf>.

potentiel pandémique. Le partage des avantages est défini par l'accord type sur le transfert de matériel avec différentes options, notamment, pour l'OMS, l'accès en temps réel à 20 % de la production de produits liés aux pandémies (10 % de dons et 10 % à des prix abordables) et des engagements des États où sont implantés les fabricants à faciliter l'envoi de ces produits.

III.2.2.1.3.3. Le renforcement des capacités des systèmes de santé

(37) Vaincre les pandémies exige que les systèmes de santé « tiennent » et qu'ils ne soient pas débordés comme ils ont pu l'être parfois, même dans les États développés, durant la pandémie de Covid-19. Cela exige le renforcement, aussi bien, sur le plan national, des capacités des systèmes de santé des Parties pour les rendre résilients, que sur le plan international, de la coopération.

L'action des Parties reposera d'abord sur des politiques mises en œuvre par les secteurs public et privé permettant, pendant les pandémies, de renforcer la continuité de la fourniture des services de santé essentiels et, entre deux pandémies, de renforcer les capacités des ressources humaines. La crise de la Covid-19 a montré la nécessité pour tous les États de disposer de personnels de santé et d'aide à la personne qualifiés et compétents et de garantir leur maintien en fonction. Cela doit donc se traduire par une amélioration de leur statut, notamment pour le personnel affecté aux urgences de santé publique. Le caractère national de ces politiques conduit naturellement à la prise en considération du niveau de développement des États et à l'assistance qui doit être apportée aux États en développement sur ces différents points pour espérer parvenir aux objectifs fixés au CA+ de l'OMS. Il en va de même pour l'exigence de suivi et d'évaluation prévue par l'avant-projet, qui, outre les procédures nationales, prévoit plus originalement, un « examen universel par les pairs » que « les Parties devraient établir » afin d'évaluer les capacités et les lacunes nationales, régionales et mondiales en matière de préparation, dans une démarche faisant intervenir l'ensemble des pouvoirs publics et de la société.

Mobilisées sur le renforcement de leurs politiques publiques dans le domaine de la lutte contre les pandémies, les Parties doivent l'être aussi sur la coopération³⁹ qui est au cœur même de la sécurité sanitaire internationale. Elles reconnaissent donc la nécessité de coopérer dans un esprit de solidarité internationale avec les organisations intergouvernementales internationales et régionales et les autres organismes compétents, « d'appuyer des dispositifs visant à garantir que les décisions prises au niveau mondial régional et national soient fondées sur la science et des données probantes »⁴⁰. La coopération des Parties dans la mise en œuvre de l'avant-projet devrait surtout s'inscrire dans le cadre de l'approche « Une seule santé », avec l'engagement qu'elle soit « cohérente, intégrée, coordonnée et collaborative entre tous les acteurs concernés, utilisant les instruments et initiatives existants ». Elle portera sur « les agents pathogènes à potentiel pandémique à l'interface entre les écosystèmes humains, animaux et environnementaux », mais les Parties s'engagent aussi à renforcer les synergies avec d'autres instruments existants qui permettent d'agir sur des facteurs des pandémies, comme les changements climatiques, la perte de biodiversité, la dégradation des écosystèmes. Les exigences, en forme de souhait, présentées par l'avant-projet au titre de l'approche « Une seule santé » sont novatrices et demanderont des efforts considérables aux États, dont beaucoup n'en n'ont pas actuellement la capacité. Une évolution des systèmes de santé et des mentalités qui les sous-tendent apparaît nécessaire pour que cette approche produise tous ses effets.

³⁹ Le chapitre V évoque la coordination, la collaboration et la coopération.

⁴⁰ Formule curieuse eu égard à son positionnement dans le texte et inquiétante par l'évidence qu'elle juge nécessaire de rappeler !

III.2.2.1.3.4. La recherche d'un « financement durable et prévisible »

(38) La question du financement est, comme toujours, cruciale : peut-on cependant tenter d'isoler la dimension financière de la lutte contre les pandémies pour atteindre l'objectif du CA+ de l'OMS du financement global de la sécurité sanitaire internationale ? Peut-on aussi ignorer les difficultés financières rencontrée en permanence par l'OMS et la dépendance qui en résulte ? L'avant-projet « affirme (sans surprise) que la responsabilité financière fondamentale » incombe aux « pouvoirs publics nationaux dans la protection et la promotion de la santé de leur population ». Le financement national est donc prioritaire et chaque Partie doit s'efforcer d'obtenir les ressources nécessaires à la mise en œuvre du CA+ et de fournir un soutien financier en fonction de ses capacités budgétaires. Elle s'engage toutefois à augmenter ce financement par une collaboration accrue entre les secteurs de la santé, des finances et du privé. Le déséquilibre entre États développés et États en développement apparaît ici évident, ce qui justifie l'allocation, dans les budgets annuels, d'au moins 5 % des dépenses de santé à la lutte contre les pandémies et l'allocation d'un pourcentage du PIB à déterminer, à la coopération et à l'assistance, en particulier aux pays en développement.

III.2.2.1.3.5. La dimension institutionnelle du CA+

(39) Comme toujours lorsqu'il s'agit d'un traité international, la dimension institutionnelle du CA+ devrait être un élément essentiel du dispositif mis en place, en définissant les compétences et les pouvoirs des organes créés. Pour cela, sa formulation sera scrutée avec attention. Le CA+ disposera d'un Organe directeur chargé de sa mise en œuvre, composé de la Conférence des Parties, organe suprême, seul organe de décision, et du Bureau des Parties, sa composante administrative.

(40) La Conférence des Parties, composée de délégués représentant les États, convoque les sessions ordinaires de l'Organe directeur ainsi que les sessions extraordinaires lorsqu'elle le juge nécessaire ou si une Partie en fait la demande. Elle adopte son règlement intérieur « et ceux des autres composantes de l'Organe directeur », règlements qui comprennent la procédure de prise de décision, précisant éventuellement la majorité requise pour leur adoption. La Conférence fait, tous les trois ans, le point sur l'application et les résultats du CA+ et de « tout autre instrument juridique connexe qu'elle pourrait adopter ». Elle prend également les mesures nécessaires pour favoriser l'application du CA+ et dispose du pouvoir d'adopter des règles générales, dont la portée juridique n'est pas précisée, mais également des mesures d'exécution. Chaque Partie détient une voix à la Conférence des Parties et les organisations d'intégration économique régionale, d'un nombre de voix égal au nombre de leurs États membres Parties au CA+, mais elles n'exercent pas leur droit de vote si l'un de leurs États membres exerce le sien et inversement. Dans le cadre de la Conférence des Parties, peuvent être également proposés et adoptés des amendements et des Protocoles au CA+, soumis au même régime juridique : adoption par consensus (pour l'obtention duquel « les Parties n'épargnent aucun effort ») et, si tous les efforts ont été épuisés sans résultat, « par un vote à la majorité des deux tiers des Parties présentes et votantes à la session ». Un vote à la majorité renforcée se substitue donc dans ce cas au consensus. L'amendement pour entrer en vigueur exige l'acceptation des deux tiers des Parties au moins. Les Protocoles sont accessibles aux États qui ne sont pas Parties au CA+ de l'OMS dans les conditions qu'ils prévoient et ils ne sont obligatoires que pour les Parties au Protocole concernées. Ils entrent en vigueur dans les conditions qu'ils établissent. L'avant-projet mentionne également la possibilité que le CA+ soit appliqué à titre provisoire par les Parties et que ses dispositions puissent prendre effet comme recommandations pour tous les États membres de l'OMS que le directeur général est tenu d'appliquer.

(41) Le Bureau des Parties est composé de deux présidents et de quatre vice-présidents, ainsi que de deux rapporteurs, siégeant à titre personnel et élus par la Conférence des Parties pour une durée à définir. Il « s'efforce de prendre des décisions par consensus », mais, si les

présidents jugent infructueux les efforts déployés pour y parvenir, « les décisions peuvent être prises par les présidents et les vice-présidents à l'issue d'un vote ». Il peut également faire des propositions pour examen par le Conseil exécutif de l'OMS.

(42) Il est prévu également un Organe consultatif destiné à fournir « des conseils et des contributions techniques » au processus décisionnel de la Conférence. Formé de délégués représentant les Parties, de représentants de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, pourront y participer aussi, « les représentants de tout organisme ou organisation, national ou international, gouvernemental ou non gouvernemental, du secteur privé ou du secteur public, qualifié dans les domaines couverts par le CA+ de l'OMS » qui en font la demande⁴¹.

(43) Le dispositif destiné à promouvoir le respect des dispositions du CA+ et à étudier les cas de non-respect est approuvé par l'Organe directeur lors de sa première réunion. Il comprend « des dispositions de suivi et des mesures de responsabilisation visant à traiter systématiquement les réalisations et les lacunes des capacités » mise en œuvre par les Parties, par divers moyens : présentation de rapports périodiques, examens, recours, mesures visant le cas échéant à offrir des conseils ou une assistance. Ces mesures sont distinctes des dispositifs de règlement des différends établis en vertu du CA+.

(44) Le chapitre VIII de l'avant-projet vise les dispositions finales. Les conditions mises à son entrée en vigueur (article 32. Signature ; article 33, ratification, acceptation, approbation, confirmation formelle ou adhésion ; article 34, entrée en vigueur) confirment que l'on se trouverait bien en présence d'un traité international soumis à la Convention de Vienne sur le droit des traités. Les dispositions traitant des réserves⁴² et de la dénonciation⁴³ de l'instrument sont classiques. Classique est également le mécanisme de règlement des différends⁴⁴. En cas d'échec, les Parties sont tenues de poursuivre leurs efforts de règlement. Pour cela, elles peuvent à tout moment, signifier qu'elles acceptent de considérer obligatoire de plein droit à l'égard de toute Partie acceptant la même obligation, la soumission du différend à la Cour Internationale de Justice et/ou à un arbitrage *ad hoc* conformément aux procédures adoptées par consensus par l'Organe directeur.

III.2.2.1.4. Bilan de l'avant-projet de CA+ de l'OMS

(45) Ce n'est qu'un avant-projet mais le texte qui va être soumis à l'AMS en 2024 a déjà provoqué des réactions virulentes, que pourtant, il ne justifie pas, d'autant qu'elles s'avèrent contradictoires : les uns y voient la remise en cause de la souveraineté des États dans le domaine sanitaire⁴⁵, les autres lui reprochent au contraire sa faiblesse⁴⁶. Il faut rappeler d'abord que, comme tout traité international qu'il est, ce que confirment ses procédures d'adoption, il sera ce que les Parties qui l'auront ratifié en feront. Or, un grand nombre d'États et notamment les plus puissants ont montré lors de la crise de la Covid-19 qu'ils n'étaient pas

⁴¹ Ce qui représente en définitive la catégorie des « parties prenantes » que l'on retrouve régulièrement dans les textes de l'OMS.

⁴² Seules sont possibles celles qui sont acceptées spécifiquement par le texte.

⁴³ À tout moment après un délai de deux ans après l'entrée en vigueur à l'égard d'une Partie. La dénonciation d'un Protocole exige une procédure particulière conformément à ses dispositions pertinentes.

⁴⁴ Voie diplomatique et tout autre moyen de règlement pacifique au choix des Parties.

⁴⁵ Lutte contre les pandémies : pourquoi l'accord négocié avec l'OMS fait polémique, <https://www.leparisien.fr/societe/sante/lutte-contre-les-pandemies>, *Le Parisien*, 24 mars 2023.

⁴⁶ N. Larson, La faiblesse du projet de traité sur la lutte contre les pandémies, *Le Devoir*, 31 mai 2023, <https://www.ledevoir.com/monde/792028/politique-internationale-la-faiblesse-du-projet-de-traite-sur-la-lutte-contre-les-pandemies-critiquee>.

prêts à sacrifier la moindre parcelle de leur souveraineté pour confier la sécurité sanitaire internationale à un organisme international disposant de pouvoirs supranationaux. La portée du traité sera donc fonction, comme toujours, de sa capacité à concilier les intérêts des Parties et non à les ignorer, ce qui n'exclut pas bien sûr, l'intervention, aux côtés des Parties, d'intérêts autres. Les craintes sur la prétendue « dictature de l'OMS » que l'avant-projet de texte dissimulerait, ne résistent pas à son examen. La question de son caractère obligatoire est déjà toutefois au cœur du débat. Rappelons d'abord que s'il y a eu consensus pour un texte obligatoire, ce qui est le cas, par hypothèse, des traités internationaux, cette caractéristique ne rend pas le texte exécutoire contre une Partie défaillante, *a fortiori* contre un État qui n'est pas Partie. De leur côté, les mécanismes de mise en œuvre et de suivi comme la procédure de règlement des différends renvoient à des solutions classiques déjà éprouvées en droit international des droits de l'homme ou en droit de la mer et aucun ne se soustrait à la volonté des États.

Le texte, loin d'être définitif, est assurément imparfait. Long et complexe, il semble traduire la volonté des rédacteurs d'aborder tous les thèmes et tous les enjeux en essayant d'être également prescriptifs. Or, il est, sans surprise, avant tout incitatif : il encourage mais n'impose pas. Il tente cependant de s'attaquer à deux maux qui ont sévi pendant la pandémie de Covid-19, le manque d'équité, le manque de transparence, sans pour autant pouvoir imposer à cet effet des mesures contraignantes. Pour l'équité, dont l'insuffisance s'est faite sentir durant la pandémie, on retiendra, surtout les deux instruments nouveaux créés directement à cet effet : le « Réseau de chaîne d'approvisionnement et de logistique d'envergure mondiale et prévisible » et le « Système OMS d'accès aux agents pathogènes et de partage des avantages découlant de leur utilisation ». Par ailleurs, l'intervention de financements publics aussi bien pour les dispositifs touchant aux produits de santé qu'à la recherche-développement, apparaît comme le moyen privilégié auquel il est recouru pour améliorer l'équité et la transparence⁴⁷, en mettant en place un régime différencié. Les acteurs publics ou privés, seraient soumis à un régime plus ou moins contraignant selon qu'ils utiliseraient ou bénéficieraient ou non de financements publics.

L'avant-projet de texte encourt néanmoins, dès à présent, un certain nombre de critiques. Il a été voulu comme un instrument destiné à organiser la riposte aux pandémies destiné avant tout aux États membres de l'OMS, ce qui est normal pour un traité international. Cependant, s'il est destiné à faire en sorte que les États ne renouvellent pas les erreurs commises lors de la crise du Covid-19, il ne devrait pas renoncer à une réflexion et des propositions sur la gestion de l'OMS à cette occasion et ignorer les nombreuses critiques dont celle-ci a fait l'objet. De même, les interrogations sur l'indépendance de l'Organisation par rapport aux États et, plus encore, aux groupes privés qui pèsent sur son action, ne sont toujours pas levées. La difficulté de son financement, le poids du lobbying sur la prise des décisions, la quête, inaboutie, de la transparence, ne sont pas ignorés mais seulement évoqués sans examen approfondi ni renforcement des mécanismes nécessaires. On répondra que ce n'était pas le sujet mais il le devient puisque le CA+ dont il est précisé qu'il est « de l'OMS », fait figurer parmi ses principes le « rôle central de l'OMS » laquelle, « en tant qu'autorité directrice et coordinatrice en matière de santé mondiale » est la « cheffe de file de la coopération multilatérale dans la gouvernance mondiale de la santé ». Peut-on réellement attendre du CA+ des résultats significatifs, sans amélioration du fonctionnement de l'OMS, même si le processus est autonome ? Cela ne manifeste-t-il pas alors une autre faiblesse du texte qui ne se prononce pas suffisamment clairement sur les relations entre l'OMS et le nouveau dispositif⁴⁸ ?

⁴⁷ Qu'il s'agisse de l'octroi de licences, de droits de propriété intellectuelle, de diffusion des résultats de la recherche, ou de divulgation des prix et des conditions contractuelles etc.

⁴⁸ Parce que rien ne dit que les États Parties seront les mêmes, certains pouvant juger ses dispositions trop contraignantes et que le dispositif institutionnel est très différent dans les deux cas.

Deux questions institutionnelles exigeront par ailleurs d'importants éclaircissements car elles cristallisent dès à présent les critiques : le mécanisme de prise de décision et les pouvoirs reconnus au directeur général de l'OMS en cas de pandémie.

(46) Dans le dispositif mis en place par le CA+, la Conférence des Parties, seul organe de décision, décide par consensus, et à défaut, par un vote à la majorité qualifiée des deux tiers. Le Bureau des Parties quant à lui, est un organe administratif restreint qui « s'efforce de prendre des décisions par consensus » et à défaut, à « l'issue d'un vote ». De telles formulations exigent d'importantes précisions sur la nature et la force obligatoire des décisions qui peuvent être prises par un organe plénier, aussi bien par consensus que par un vote à une majorité qualifiée. Cette exigence vaut d'autant plus pour un organe restreint dont il est dit que sa fonction est « administrative ».

(47) La disposition fixant les pouvoirs du directeur général de l'OMS a pu par contre inquiéter⁴⁹, d'autant qu'elle apparaît placée au détour du texte de l'article 15.2. « Conscient » (*Sic !*) du « rôle de l'OMS en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice des activités sanitaires internationales », « le directeur général de l'OMS déclare les pandémies, conformément aux conditions énoncées dans le présent document ». Selon celles-ci, (pour l'instant seulement mentionnées à la note de bas de page 1 de l'article 1 du texte), « l'organe de négociation est encouragé à mener des discussions sur la question de la déclaration d'une "pandémie" par le directeur général de l'OMS au titre du CA+ de l'OMS et sur les modalités et les conditions d'une telle déclaration ». Le texte s'obscurcit toutefois lorsqu'il ajoute « y compris les liens avec le Règlement sanitaire international et d'autres mécanismes et instruments pertinents qui invite l'organe de négociation à proposer et à examiner l'élaboration des modalités et des conditions aux fins de la présente disposition » (*Sic*). La question, particulièrement sensible, de la nature et de l'exercice des pouvoirs du directeur général, au centre de critiques et de polémiques, pour sa gestion de la pandémie du Covid-19, nécessite assurément un traitement différent : sa centralité dans la gestion des pandémies, si elle est retenue, doit être réaffirmée clairement comme les conséquences qu'elle entraîne, alors qu'en l'état, elle se dissimule dans une note de bas de page : la clarification et la transparence de la procédure sont indispensables, sous peine de dissuader un certain nombre d'États de ratifier le texte et/ou d'entraver son application.

III.2.2.2. La révision du Règlement sanitaire international (RSI) de 2005

(48) Le RSI est un instrument de droit international à portée juridique obligatoire pour les États membres de l'OMS qui date, dans sa forme actuelle de 2005⁵⁰. Dans sa version adoptée alors, il a été modifié à deux reprises, en 2014 et en 2022 et les amendements les plus récents liés aux problèmes suscités par la pandémie de Covid-19 ne sont pas encore entrés en vigueur. Le RSI crée en particulier pour les États, l'obligation de signaler à l'OMS les événements de santé publique qui risquent de se propager à l'échelle mondiale. Par ailleurs, il fixe les critères qui permettent de déterminer si un événement sanitaire constitue une urgence de santé publique de portée internationale (USPPI). Constituant le plus haut niveau d'alerte de l'OMS, il permet de déclencher des mesures d'intervention spécifiques que les États membres devront prendre pour empêcher l'épidémie de se propager et en réduire les conséquences sur la santé des populations et sur la société. Sur ces deux points, la mise en œuvre du RSI, à l'occasion de la pandémie de Covid-19, a fait l'objet de critiques, aussi bien sur les conditions

⁴⁹ Voir H. de Pooter, *Un plan pandémie « caché » ? Non un accord de l'Oms en négociation mais qui pose des questions*, 17 mars 2023 ; <https://defacto-observatoire.fr/Medias/20-Minutes/Fact-checks/Un-plan-pandemie-cache-Non-un-accord-de-l-OMS-en-negociation-mais-qui-souleve-des-questions/>.

⁵⁰ Règlement sanitaire international, 2005, <https://www.who.int/fr/publications-detail/9789241580496>.

dans lesquelles la Chine a respecté l'obligation d'information que sur celles dans lesquelles l'USPPI a été déclenchée par le directeur général de l'OMS.

Les gouvernements des États membres ont donc mis en place un processus de négociation sous l'égide d'un Groupe de travail sur les amendements au Règlement sanitaire international (ci-après « le Groupe de travail ») destiné à réviser le RSI 2005. Il s'inscrit dans la continuité du Groupe de travail sur le renforcement de la préparation et de la riposte de l'OMS aux urgences sanitaires dont le nom a été modifié et le mandat, révisé et devra examiner exclusivement les propositions d'amendements ciblés au RSI. Ces amendements seront soumis à la Soixante-Dix-Septième Assemblée mondiale de la santé en 2024.

(49) Le Groupe de travail sur les amendements au Règlement sanitaire international (2005) a tenu sa première réunion, les 14 et 15 novembre 2022, et a élu comme co-présidents le Dr A. Asiri (Arabie saoudite) et le Dr A. Bloomfield (Nouvelle-Zélande) et comme vice-présidents, le Dr S. Matendecheo (Kenya), M. McIff (États-Unis d'Amérique), l'Ambassadeur F. Rivasseau (France) et l'Ambassadrice G.-E. Werdaningtyas (Indonésie). Le Groupe sera donc chargé uniquement d'examiner les propositions d'amendements ciblées au RSI (2005) qui visent à remédier aux problèmes suscités par la pandémie de Covid-19. Lors de sa deuxième réunion (20-24 février 2023), le Groupe a abordé les modalités de collaboration des parties prenantes concernées dont il a approuvé la liste et approuvé les modalités d'examen des propositions d'amendement présentées par le Bureau. Par ailleurs, le secrétariat a accepté d'établir un document unique présentant les propositions d'amendements au RSI (2005) en même temps que les recommandations techniques connexes formulées par le Comité d'examen des amendements au RSI (2005).

(50) Dès cette deuxième réunion, les co-présidents ont rappelé qu'assurer la complémentarité avec l'organe intergouvernemental de négociation (du CA+ de l'OMS) était une priorité. Depuis novembre 2022, les deux bureaux, ont tenu des réunions et participé à des séances d'information conjointes. Mais la coordination souhaitée suppose également des « discussions de fond sur une série de questions transversales afin d'assurer l'alignement et la cohérence et d'éviter les doubles emplois et les chevauchements inutiles ». Pour le garantir, une seule équipe du secrétariat de l'OMS assistera les deux bureaux dans l'exercice de leurs mandats. Le Groupe de travail a ensuite entamé un débat général sur les propositions d'amendements et, s'appuyant sur une évaluation technique de ces propositions effectuée en amont de la réunion par une équipe d'experts indépendants, le Groupe, s'est livré, lors de sa deuxième réunion (24-25 février 2023), à un premier examen de l'objet des 307 amendements présentés par les États qui demeurent « au centre du processus ». Au cours des débats, tous les États membres ont insisté sur l'importance du renforcement des capacités, de la garantie d'accès aux avantages découlant de la mise en commun des agents pathogènes, d'assurer l'accès équitable aux contre-mesures médicales et de renforcer la coopération et l'échange d'informations. On notera que ces objectifs sont communs à ceux présentés dans l'avant-projet de CA+ de l'OMS : Les deux processus étant complémentaires, il importe qu'ils soient « cohérents et alignés ». Lors de la troisième réunion du Groupe du 17 au 20 avril 2023, les coprésidents ont fait le point sur la coordination avec l'organe intergouvernemental de négociation, les deux bureaux ayant continué à examiner les moyens de collaboration et d'assistance et envisagé des stratégies de communication pour lutter contre la désinformation. À cet effet, une séance plénière conjointe s'est tenue du 12 au 16 juin 2023. Enfin, après une première discussion sur les propositions d'amendements en séance publique, le Groupe est passé à une séance de rédaction puis à une discussion sur les propositions d'amendements relatives à des sujets tels que la conformité et la mise en œuvre, l'action de santé publique et les principales capacités du RSI (2005) et la collaboration et l'assistance. Le Groupe de travail est convenu que jusqu'à la prochaine session, les discussions devraient se poursuivre entre les auteurs des diverses propositions d'amendement, afin d'en présenter les résultats au groupe de rédaction et que des consultations informelles devraient être tenues

sur les articles et les annexes examinés lors de la troisième réunion. Par ailleurs, les États membres se sont accordés sur une proposition de regroupement des amendements qui seront présentés lors des quatrième et cinquième groupe de travail et ont examiné plus en détail les propositions d'amendements aux articles relatifs à l'action de santé publique, aux principales capacités en matière de surveillance et d'action, à la collaboration et à l'assistance. Plus d'un tiers des amendements proposés ont été examinés en particulier sur des questions sensibles comme les principales capacités en matière de surveillance et d'action, ainsi que la collaboration et l'assistance. Trois nouveaux articles sur la mise en œuvre des dispositions ainsi que de nouveaux articles sur l'action de santé publique, ont été discutés, notamment une proposition portant sur des mécanismes financiers, l'accès aux produits de santé, aux technologies et au savoir-faire pour l'action de santé publique.

Enfin, les gouvernements ont participé à un quatrième cycle de discussions en juillet 2023 à l'occasion duquel ils ont examiné des propositions d'amendements au RSI portant notamment sur les « Autorités responsables », article 4 ; la « Notification, vérification et communication d'informations », article 5, Articles 6-11, Annexe 2 et nouvelle Annexe 2 ; la « Détermination de l'existence d'une urgence de santé publique de portée internationale », Article 12 ; le « Comité d'urgence du Règlement sanitaire international », Articles 48, 49 ; et les « Recommandations temporaires et permanentes », Articles 15, 16, 17, 18.

Le groupe de travail devra se réunir encore deux fois en 2023 (octobre et décembre) pour discuter des amendements et en convenir, de manière à les présenter à l'Assemblée mondiale de la santé en mai 2024. Avant la prochaine session, des séances d'information intersession et des consultations informelles, ainsi que des travaux conjoints avec l'organe intergouvernemental de négociation se tiendront portant sur les articles et les annexes examinés lors de la quatrième réunion du Groupe de travail.

Le travail de révision déjà effectué est assurément très conséquent mais aussi mené sur un rythme soutenu pour éviter autant que possible les décalages dans le temps occasionnés par les délais d'entrée en vigueur des amendements. C'est toutefois l'enjeu de la cohérence entre les deux textes, Ca+ de l'OMS et RSI amendé, qui est fondamental, d'autant que le premier devrait comporter des dispositions obligatoires, dont les contours sont encore incertains.

III.2.2.3. Premier Sommet Mondial de l'OMS de la médecine traditionnelle, 21 août 2023

(51) Le premier sommet mondial de haut niveau sur la médecine traditionnelle de l'OMS s'est tenu les 17 et 18 août 2023 à Gandhinagar en Inde. Organisé conjointement avec le gouvernement de New Dehli, il portait sur le rôle de la « médecine traditionnelle, complémentaire et intégrative »⁵¹ pour relever les défis sanitaires urgents et favoriser les avancées dans les domaines de la santé mondiale et du développement durable. La médecine traditionnelle se définit⁵² comme « la somme de toutes les connaissances, compétences et pratiques reposant sur les théories, croyances et expériences propres à différentes cultures, qu'elles soient explicables ou non, et qui sont utilisées dans la préservation de la santé, ainsi que dans la prévention, le diagnostic, l'amélioration ou le traitement de maladies physiques ou mentales »⁵³. Le sommet marque une évolution importante de la prise en considération par

⁵¹ Dans certains États, les termes « médecine complémentaire » et « médecine intégrative » sont utilisés de manière interchangeable avec le terme « médecine traditionnelle ».

⁵² <http://www.who.int/medicines/areas/traditional/definitions/en/>

⁵³ Les termes « médecine complémentaire » ou « médecine alternative » font référence à un vaste ensemble de pratiques de santé qui ne font pas partie de la tradition ni de la médecine conventionnelle du pays et ne sont pas pleinement intégrées à son système de santé prédominant. Ils sont parfois utilisés à la place de médecine traditionnelle ; <http://www.who.int/medicines/areas/traditional/definitions/en/>.

l'OMS de la médecine traditionnelle. Commencée en 1976, elle s'est concrétisée principalement par la création d'une « Unité Médecine traditionnelle, complémentaire et intégrative », contribuant à l'élaboration des normes et des critères de référence pour la formation et la pratique de différents systèmes de médecine traditionnelle et à leur intégration dans la Classification internationale des maladies (CIM). L'essentiel de cette initiative, finalement limitée, avait donc trait à la vérification de « données probantes » justifiant l'inscription dans la CIM. L'OMS a également mis en œuvre sur le sujet l'instrument classique de programmation de ses activités à savoir la stratégie. La première stratégie décennale mondiale pour la médecine traditionnelle a été approuvée par les États membres en 2014. Elle a été prolongée de deux ans lors de l'AMS de 2023⁵⁴ et à cette occasion, les États membres ont obtenu qu'une nouvelle stratégie décennale soit élaborée pour la période 2025-2034. Depuis 2014, l'OMS s'est efforcée d'intégrer, de réglementer et d'encadrer de manière appropriée, une médecine traditionnelle et complémentaire qui soit sûre, de qualité et fondée sur des données probantes. Pour cela, elle s'est appuyée sur les travaux d'évaluation menés dans les systèmes de santé nationaux et notamment sur une recherche clinique rigoureuse. Elle a également reconnu la valeur et la pluralité des cultures des peuples autochtones et des communautés locales et de leurs connaissances traditionnelles dans le domaine de la santé.

Dans le même temps, l'importance de la médecine traditionnelle du point de vue de la santé publique internationale n'avait fait que croître. On estime en effet qu'environ 80 % de la population mondiale pratique la médecine traditionnelle, le plus souvent en premier recours, pour traiter de nombreuses maladies et 170 des 194 États Membres de l'OMS déclarent l'utiliser. Pour autant, elle n'est pas encore pleinement intégrée dans les systèmes et stratégies de santé nationaux : les travailleurs de la médecine traditionnelle, les enseignements et les établissements de soins, le plus souvent ne sont pas reconnus et les dépenses de santé qui y sont liés ne sont pas couvertes. Dans la perspective qui est celle de l'OMS, de l'édification d'une couverture sanitaire universelle qui rendrait financièrement accessible des soins pour tous, l'utilité du recours à la médecine traditionnelle, en grande partie préventive, ne peut plus être ignoré. Les difficultés sanitaires et économiques rencontrées sur ce plan dans le traitement de la pandémie de Covid-19 l'ont confirmé. Toutefois, cette médecine n'est pas institutionnellement admise partout, la réticence étant la plus grande dans les États développés. Sa non-reconnaissance est souvent justifiée par le caractère peu fiable des données sur lesquelles elle repose et de ses résultats, voire sur les dérives sectaires qu'elle a pu parfois dissimuler.

(52) Pour lever cet obstacle, l'OMS et le gouvernement indien ont conclu en 2022 un accord portant création du Centre mondial de médecine traditionnelle de l'OMS. L'Inde, en pointe sur ce dossier, eu égard à la pratique importante de cette médecine par une grande partie de sa nombreuse population⁵⁵, y a consacré un investissement de 250 millions de dollars. Inauguré le 21 avril 2022, le Centre, situé dans l'État du Gujarat, vise à exploiter le potentiel de la médecine traditionnelle du monde entier grâce à la science et à la technologie modernes pour améliorer la santé des personnes et de la planète et rendre les soins de santé préventifs et curatifs abordables et accessibles à tous. Pour cela, le premier objectif du Centre porte sur la constitution d'une base de données « solides » et « fiables » fournissant des « preuves » sur les politiques et les normes relatives aux pratiques et aux produits de la médecine traditionnelle, afin de lever les réticences qui peuvent encore exister sur la pertinence d'y recourir. Quatre domaines seront traités : données probantes et apprentissage ; données et analyses ; durabilité et équité ; innovation et technologie. Par ailleurs, il aidera éventuellement les États à intégrer la médecine traditionnelle dans leurs systèmes de santé et à en

⁵⁴ Voir supra, 28.

⁵⁵ La médecine ayurvédique ou médecine indienne.

réglementer la qualité et la sécurité. Ce mouvement devrait être facilité par le constat que la médecine traditionnelle occupe désormais une place importante dans la science moderne⁵⁶, celle-ci en retour développant considérablement les méthodes d'étude par l'analyse des propriétés pharmacocinétiques des produits naturels, le recours à l'imagerie par résonance magnétique et l'intelligence artificielle.

(53) Après la création du Centre mondial de médecine traditionnelle de l'OMS, l'organisation du premier Sommet mondial sur la médecine traditionnelle en août 2023 marque assurément une autre étape de la volonté de ses promoteurs d'inscrire le processus dans la durée et à l'agenda des organisations internationale, des États et plus généralement de tous les acteurs de la santé publique. Le sommet a réuni, à l'occasion du Sommet du G20 en Inde, les 9 et 10 septembre 2023⁵⁷, outre les ministres de la santé du G20, des représentants de 88 États mais aussi des scientifiques, des praticiens de la médecine traditionnelle, des agents de santé et des membres d'organisations de la société civile⁵⁸. Le directeur général de l'OMS, introduisant le Sommet, a souligné les enjeux représentés par le recours à la médecine traditionnelle : à condition d'y procéder « de manière appropriée, efficace et, surtout, en toute sécurité et sur la base des dernières données scientifiques », « l'intégration de la médecine traditionnelle dans les soins de santé peut contribuer à combler les lacunes en matière d'accès [à la santé] pour des millions de personnes dans le monde ». Le recours à la médecine traditionnelle étant de plus en plus fréquent, la sécurité, l'efficacité et le contrôle de la qualité des produits traditionnels et des thérapies fondées sur des procédures s'imposent aux autorités sanitaires. Leur évaluation appelle une méthodologie renouvelée par rapport à celle utilisée pour la médecine classique mais l'exigence de normes rigoureuses pour permettre la recommandation de médicaments traditionnels dans les lignes directrices de l'OMS demeure. La normalisation de la description des pratiques et du codage des affections qui en relèvent dans les systèmes d'information sanitaire constitue ainsi une condition préalable à une gestion et à une réglementation efficace de la médecine traditionnelle dans le cadre des systèmes de santé.

Le Sommet a également fait le point sur 25 années de recherche dans le domaine de la médecine traditionnelle notamment sur les méthodologies susceptibles d'être utilisées pour élaborer un programme de recherche mondial et fixer des priorités. Il a pour cela analysé les résultats de la troisième enquête mondiale sur la médecine traditionnelle qui a adopté une démarche plus globale. Elle traite en effet pour la première fois de son financement mais aussi de la santé des peuples autochtones, de l'assurance qualité, de la biodiversité, de la sécurité des patients etc.⁵⁹. L'enquête a également fourni aux États membres une vue d'ensemble des politiques publiques et des réglementations en vigueur notamment sur l'enseignement et la formation mais aussi les expériences et les meilleures pratiques du personnel de médecine traditionnelle. Enfin, le Sommet a mis l'accent, face à la crise climatique, sur l'importance de la gestion durable de la biodiversité mais aussi du savoir autochtone dont la préservation est indispensable au développement du recours à la médecine traditionnelle et à son intégration à l'approche « Une seule santé ».

(54) C'est, pour l'OMS, un « engagement fort » des participants au Sommet à exploiter le potentiel de la médecine traditionnelle pour progresser vers la couverture sanitaire universelle

⁵⁶ C'est le cas bien sûr des produits pharmaceutiques dont 40 % autorisés utilisés aujourd'hui sont issus de substances naturelles, comme par exemple, l'aspirine ou la pilule contraceptive.

⁵⁷ I. Saint-Médard, « L'Inde sur la scène mondiale », *Un Monde à refaire, Annuaire RAMSES*, 2024, pp. 92-97.

⁵⁸ Dont des membres de communautés de peuples autochtones de différentes régions du monde, entre autres, l'Australie, la Bolivie, le Brésil, le Canada, le Guatemala et la Nouvelle-Zélande.

⁵⁹ L'enquête complète sera publiée en 2023, d'abord sous la forme d'un tableau de bord interactif en ligne, puis sous la forme d'un rapport.

qui a conclu les travaux du premier Sommet mondial sur le sujet. Le document de synthèse, la « Déclaration de Gujarat », comprend les conclusions et les engagements des participants sur un grand nombre de questions dont l'esprit a bien été résumé par le Dr. H. Kluge, directeur régional de l'OMS pour l'Europe. Si « ensemble, nous avons gentiment bousculé le statu quo qui a trop longtemps séparé les différentes approches de la médecine et de la santé », il reste « crucial d'obtenir de meilleures preuves de l'efficacité, de la sécurité et de la qualité des médecines traditionnelles et complémentaires ». Même très engagé dans cette démarche probatoire, le mouvement qui se dessine progressivement en faveur de l'introduction officielle du développement de la médecine traditionnelle au sein de la santé publique, sera assurément long et difficile du fait qu'il est susceptible de porter atteinte aux puissants intérêts économiques présents dans les domaines pharmaceutique et médical. Si l'on peut penser qu'ils tenteront d'accompagner ce mouvement, celui-ci devrait pouvoir compter surtout sur l'appui d'États « champions de la médecine traditionnelle » et grandes puissances comme l'Inde et la Chine⁶⁰, et à un degré moindre sur d'autres États, notamment en Amérique latine et en Afrique. Si cette évolution sur le terrain de la santé publique se confirme, elle viendrait confirmer l'importance renouvelée du « Sud » et pourrait annoncer de nouvelles formes de bipolarisation.

III.2.3. Coopération et partenariat de l'OMS

L'OMS est une organisation intergouvernementale, tributaire par définition de la volonté de ses États membres pour son fonctionnement et surtout, pour son financement. Ses moyens, naturellement limités, la conduisent à développer des coopérations et des partenariats pour parvenir à remplir les missions qui lui sont assignées. Elle y est également incitée par la caractéristique sociétale de ses interventions qui justifient la recherche de partenaires non-étatiques, malgré les risques que cela peut entraîner pour son indépendance.

III.2.3.1. OMS/Commission européenne : initiative en matière de santé numérique pour renforcer la sécurité sanitaire mondiale, 5 juin 2023

(55) L'OMS et la Commission européenne ont annoncé, le 5 juin 2023 ; le lancement d'un partenariat en matière de santé numérique avec l'adoption, par l'Organisation, du certificat Covid numérique de l'UE⁶¹. Il doit permettre de mettre en place un système facilitant la mobilité à l'échelle mondiale et protégeant tous les citoyens contre les menaces sanitaires y compris les pandémies. Selon le directeur général de l'OMS, « En s'appuyant sur le réseau de certification numérique de l'UE, l'OMS vise à offrir à tous ses États Membres l'accès à un outil de santé numérique "open source", fondé sur les principes d'équité, d'innovation, de transparence, de protection des données et de respect de la vie privée ». Les nouveaux produits de santé numériques en cours de mise au point permettront aux populations de bénéficier de services de santé de qualité rapidement et plus efficacement.

Fondée sur l'accord du 3 décembre 2022 entre les deux organisations qui prenait acte des convergences entre la stratégie de l'UE en matière de santé mondiale et la Stratégie mondiale de l'OMS pour la santé numérique, l'initiative vise à renforcer leur coopération et, par là même, le multilatéralisme sur les questions de santé mondiale. En appliquant les meilleures pratiques européennes, l'OMS contribuera aux normes de santé numérique et à l'interopérabilité à l'échelle mondiale, au profit de ceux qui en ont le plus besoin. Le partenariat

⁶⁰ Même si cette dernière devra sans doute revenir en partie sur son rôle de « pharmacie mondiale » pour conserver le leadership d'un mouvement qui devrait être porté avant tout par le « Sud » ; elle a montré sur d'autres dossiers son habileté à concilier cette stratégie avec son statut de grande puissance.

⁶¹ La Commission européenne et l'OMS lancent une initiative historique en matière de santé numérique pour renforcer la sécurité sanitaire mondiale, <https://www.who.int/fr/news/item/>, 5 juin 2023.

prévoit une collaboration pour la mise au point, la gestion et la mise en œuvre du Réseau mondial de certification sanitaire numérique de l'OMS, s'appuyant sur les compétences techniques de la Commission et en particulier sur les certificats numériques qu'elle a mis en place. Les « certificats Covid numériques de l'UE » sont l'un des outils utilisés pour lutter contre la pandémie afin de faciliter la libre circulation à l'intérieur de ses frontières. Basé sur des technologies et des normes accessibles au public qui peut voir, modifier et distribuer le code à sa convenance, il a permis de connecter des pays non membres de l'UE qui délivrent des certificats conformes à ses spécifications. Il est ainsi devenu le certificat le plus utilisé dans le monde, facilitant le tourisme et les échanges internationaux⁶². Grâce à cette collaboration, l'OMS, en utilisant sa propre structure, contribuera à la mondialisation du processus. Pour cela, elle devra établir des normes et valider les signatures numériques pour éviter la fraude mais elle n'aura pas accès aux données personnelles, qui relèveront toujours de la compétence exclusive des gouvernements. La protection des données et le respect de la vie privée sont les principes fondamentaux qui guident cette coopération avec également la transparence et l'ouverture et la responsabilité. L'exigence d'équité n'est pas absente non plus puisque les deux Parties, souhaitant la participation mondiale la plus large, se sont engagées à accorder une « attention particulière [...] aux possibilités équitables de participation des pays à revenu faible ou intermédiaire, qui en ont le plus besoin ».

III.2.3.2. OMS, Centres africains de prévention et de contrôle des maladies (CDC-Afrique), Robert Koch (RKI) : partenariat sur la sécurité sanitaire pour renforcer la surveillance des maladies en Afrique, 18 juillet 2023

(56) Les Centres africains de prévention et de contrôle des maladies (CDC-Afrique), l'OMS et l'Institut *Robert Koch* (RKI) ont lancé, le 18 juillet, un partenariat sur la sécurité sanitaire en vue de renforcer la surveillance des maladies et la veille épidémiologique en Afrique. Le partenariat portera sur la sûreté biologique, la surveillance intégrée des maladies, la surveillance des événements, la surveillance génomique et la veille épidémiologique. La première phase sera mise en œuvre dans six États membres de l'Union africaine (la Gambie, le Mali, le Maroc, la Namibie, la Tunisie et l'Afrique du Sud) avant d'être étendue à d'autres États. Le renforcement de la surveillance des maladies est une exigence fondamentale pour parvenir à la sécurité sanitaire, notamment sur un continent confronté à davantage de situations d'urgence sanitaire que d'autres régions, alors qu'il est possible de les prévenir ou de les maîtriser. La pandémie de Covid-19 a mis en évidence le rôle essentiel des laboratoires de santé publique en matière de surveillance ainsi que la nécessité de faire progresser la collecte, la gestion, la notification et la diffusion des données afin de garantir un processus d'élaboration des politiques fondées sur des bases factuelles solides lors d'urgences sanitaires. Pour cela, le Partenariat est indispensable afin de mieux détecter, confirmer et notifier les menaces liées à la sécurité sanitaire.

Le Partenariat pour la sécurité sanitaire en Afrique présente l'originalité d'être financé par le Programme canadien de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive⁶³ et aligné sur les objectifs de sécurité sanitaire du Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes. Les objectifs de celui-ci, mis en place par le G8 en 2002, ont été réaffirmés lors du G7 d'Hiroshima, le 19 mai 2023⁶⁴, consacrant ainsi l'interdépendance entre la sécurité sanitaire et la sécurité touchant aux ADM.

⁶² Cette « norme mondiale » est appliquée par 80 États et territoires connectés.

⁶³ https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/peace_security-paix_sécurité/non_proliferation.aspx?lang=fra

⁶⁴ Vision d'Hiroshima des dirigeants du G7 sur le désarmement nucléaire, https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/g7/documents/2023-05-19.

III.2.3.3. OMS / République Sud-Africaine : renforcement du Programme de transfert de la technologie à ARNm, 20 avril 2023

(57) Le renforcement des capacités par le transfert des technologies et des savoir-faire, notamment au profit des États à revenu faible ou intermédiaire, est devenu central dans la stratégie de sécurité sanitaire de l'OMS. Il apparaît en particulier comme un moyen pour progresser vers une plus grande équité. C'est l'objectif poursuivi avec la mise en place, par l'Organisation et des partenaires, du programme de transfert de technologie de l'ARNm afin de donner à ces États le savoir-faire nécessaire pour produire rapidement ce type de vaccin.

À cet effet, plus de 200 acteurs (bio-fabricants partenaires, experts, acteurs de l'industrie, représentants de la société civile et des bailleurs de fonds) du Programme de transfert de la technologie à ARNm se sont réunis au Cap (République Sud-Africaine) pour examiner les progrès accomplis depuis le lancement du Programme en 2021 par l'OMS et le *Medicines Patent Pool* (MPP). Selon le directeur général de l'OMS, il s'agit d'« un modèle durable pour le transfert de la technologie à ARNm » [garantissant] « l'accès équitable des pays à revenus faible et intermédiaire aux vaccins et à d'autres produits de santé essentiels ». La pandémie de Covid-19 a montré les inégalités qui existent en matière d'accès aux produits de santé, en particulier aux vaccins⁶⁵. Le Programme a donc pour objectif la répartition des capacités de fabrication des vaccins à ARNm dans les pays à revenus faibles et intermédiaires, en consolidant les collaborations régionales et interrégionales et en formant la main-d'œuvre locale. Les bailleurs de fonds apportent un financement total de 117 millions USD, la France étant le premier pays à financer les activités de transfert de la technologie à ARNm.

Le Centre de transfert de la technologie à ARNm a été officiellement inauguré le 20 avril 2023. Il est situé dans les locaux d'*Afrigen Biologics and Vaccines*, société de biotechnologie basée au Cap et fondée en 2014. Premier centre technologique de production et de formulation d'adjuvants sur le continent, l'entreprise projette de devenir un *hub* africain pour la production de produits biologiques clés. L'objectif d'autonomisation est assumé⁶⁶ et va au-delà de la Covid-19 puisque le programme pourra s'appliquer pour des maladies très présentes en Afrique, comme le paludisme, la tuberculose et le VIH/sida.

III.2.3.4. OMS / République de Corée : accord pour renforcer les capacités de bio-fabrication, 26 mai 2023

(58) La pandémie de Covid-19 a mis en évidence la nécessité d'accroître la production locale et régionale des produits de santé essentiels dans les pays à revenu faible ou intermédiaire afin d'assurer un accès équitable. À cette fin, l'OMS et la République de Corée ont signé, le 26 mai 2023, un mémorandum d'accord en vue d'établir un centre mondial de formation à la bio-fabrication, au service de tous les pays à revenu faible ou intermédiaire pour produire des produits biologiques (vaccins, insuline, anticorps monoclonaux et médicaments contre le cancer). Cet effort multilatéral ainsi que d'autres initiatives récentes de production locale nécessitent des stratégies ambitieuses de perfectionnement du personnel concernant le recrutement, le renforcement des capacités et la fidélisation des personnels travaillant dans ces établissements, en les dotant des compétences uniques requises dans le domaine de la bio-production.

⁶⁵ En mars 2023, soit plus de trois ans après la désignation par l'OMS de la Covid-19 comme une urgence de santé publique de portée internationale, 69,7 % de la population mondiale avait déjà reçu au moins une dose d'un vaccin contre la Covid-19. Or cette proportion ne dépasse pas 30 % dans les pays à revenu faible.

⁶⁶ Voir Libérer le potentiel de la science dans le sud mondial : une nouvelle approche de l'équité en matière de vaccins, <https://www.afrigen.co.za/press-office/>.

III.2.3.5. OMS / Banque africaine de développement (BAD), Banque européenne d'investissement (BEI), Banque islamique de développement (BID) : nouvelle plateforme d'investissement pour l'impact sur la santé, 23 juin 2023

(59) L'engagement des institutions financières internationales constitue un apport considérable à l'action menée par l'OMS dans le domaine de l'équité sanitaire, d'autant plus s'il prend une forme multilatérale. C'est le cas de l'initiative prise par la Banque africaine de Développement (BAD), la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque islamique de développement (BID) qui se sont associées avec l'OMS⁶⁷, pour lancer une nouvelle Plateforme d'investissement pour l'impact sur la santé⁶⁸. Elle vise à renforcer les services de soins de santé primaires et à les rendre résilients face au risque climatique et aux crises dans les États à revenu faible ou intermédiaire. Présentée lors du Sommet pour un nouveau Pacte financier mondial⁶⁹ de Paris, elle mettra, à leur disposition un montant initial de 1,5 milliard d'euros sous la forme de prêts préférentiels et de subventions afin qu'ils puissent développer leurs services de soins de santé primaires, en particulier pour les populations et les communautés les plus vulnérables. L'OMS coordonnera les politiques de la Plateforme et veillera à ce que les décisions relatives au financement soient conformes aux priorités et aux stratégies nationales en matière de santé et privilégient les soins de santé primaires.

IV. Les catastrophes naturelles

(60) La catastrophe est un événement soudain et désastreux qui perturbe gravement le fonctionnement d'une communauté ou d'une société et cause des pertes humaines, matérielles et économiques ou environnementales dépassant les capacités de la société ou de la communauté à y faire face à l'aide de ses propres ressources⁷⁰. Suivant l'origine du phénomène, on distinguera les catastrophes naturelles résultant d'un phénomène ou aléa naturel, des catastrophes industrielles, causée par des accidents technologiques ou industriels⁷¹. Si l'on doit noter que l'action ou l'inaction de l'homme n'est jamais absente, au moins de l'aggravation de toute catastrophe, il est admis aujourd'hui que le dérèglement climatique peut être la cause du déclenchement et surtout de l'aggravation des catastrophes naturelles.

IV.1. Catastrophes naturelles et dérèglement climatique

(61) Pertes en vies humaines, destruction des biens, de la faune et de la flore, raréfaction des biens nécessaires à la vie avec pour conséquence l'augmentation des personnes poussées à la migration : la réalité de l'impact du dérèglement climatique sur la sécurité humaine semble aujourd'hui peu contestable. Pour autant, la reconnaissance du dérèglement climatique comme menace à la paix et à la sécurité internationale fait toujours débat, même si les positions semblent devoir progressivement se rapprocher. La multiplication de manifestations spectaculaires de ces phénomènes climatiques touchant désormais aussi les États

⁶⁷ La Banque interaméricaine de développement (BID) envisage également d'entrer dans ce partenariat en vue d'étendre cette initiative à la région de l'Amérique latine et des Caraïbes.

⁶⁸ OMS, Communiqué de presse ; <https://www.who.int/fr/news/item/23-06-2023-multilateral-development-banks-and-who-launch-new-investment-platform-to-strengthen-primary-health-care-services>.

⁶⁹ Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, 22-23 juin 2023, <https://nouveaupactefinancier.org/>.

⁷⁰ Voir Fédération internationale des sociétés de la Croix Rouge ou du Croissant rouge, www.irfc.org.

⁷¹ Voir cette chronique, *PSEI*, n° 4, 2016, n° 182.

développés, comme par exemple les mégafeux ou les inondations est de nature à faciliter cette convergence.

IV.1.1. Le dérèglement climatique comme menace à la paix et à la sécurité internationale : persistance du blocage ou perspectives d'évolution ?

(62) Devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, le débat sur les rapports entre le dérèglement climatique et la paix et la sécurité internationale est engagé depuis plusieurs années⁷². Il s'est cristallisé avec le rejet du projet de résolution présenté par le Niger et l'Irlande le 13 décembre 2021 du fait de l'exercice de son droit de veto par la Russie⁷³. Celle-ci s'est déclarée opposée à « la création de tout lien générique et automatique entre le changement climatique et la sécurité ». Le débat s'est toutefois poursuivi en 2022, sans qu'une résolution ne soit mise au vote mais avec un débat organisé par la présidence gabonaise du Conseil⁷⁴, et encore en 2023 avec un débat organisé par la présidence des Émirats Arabes Unis, débat encadré par une note⁷⁵. Dans les deux cas, les promoteurs du débat ont insisté sur des « évidences flagrantes » devant conduire le Conseil de sécurité à agir « et reconnaître que les changements climatiques contribuent consubstantiellement à l'instabilité politique et aux crises dans de nombreux pays en Afrique ». L'analyse des débats intervenus en 2022 et 2023, pourrait laisser penser que les oppositions sur le thème de la relation entre dérèglement climatique et sécurité internationale sont restées inchangées. On peut néanmoins en donner une interprétation plus positive et relever qu'elles doivent être en réalité nuancées, laissant ainsi la place à une évolution.

(63) La reconnaissance d'un lien étroit entre dérèglement climatique et sécurité internationale continue de fragmenter la société internationale mais elle ne se résume pas à une simple bipolarisation, selon que les États y sont favorables ou défavorables. Du côté des premiers, on trouve toujours les États membres de l'Union européenne et plus largement les États occidentaux qui défendent toujours une implication accrue du CSNU dans les questions touchant au dérèglement climatique parce qu'il constitue une menace générale et systémique à la paix et à la sécurité internationales. C'est pour eux de l'ordre de l'évidence, à partir de l'examen d'un certain nombre de situations étatiques, parmi lesquelles on retrouve le plus souvent la Somalie, le Soudan, le Sahel et les petits États insulaires menacés de submersion. On peut constater ainsi (directeur régional pour l'Afrique du CICR)⁷⁶ que « la majorité des pays parmi les plus vulnérables et les moins en mesure de s'adapter aux changements climatiques connaissent également des conflits armés ». Dès lors, « la preuve des effets des changements climatiques sur l'origine de conflits n'est plus à faire, il ne fait aucun doute que climat et sécurité sont des questions pertinentes pour le Conseil » (représentant de la Norvège). De même, pour le Mexique, « les changements climatiques ont un impact réel sur les conflits [et l'insécurité alimentaire qui touchent le continent africain] et, à ce titre, le Conseil devrait donc systématiquement examiner leur impact sur la paix et la sécurité

⁷² Voir L. Maertens, Le changement climatique en débat au Conseil de sécurité de l'ONU, *Revue internationale et stratégique*, n° 109, 2018, pp. 105-114 ; L. Balmond, cette Chronique, *PSEI*, n° 17, 2021, pp. 128-137 ; P. Palchetti, Débattre du changement climatique au Conseil de sécurité, pour quoi faire ? *Questions of International Law*, 30 avril 2022.

⁷³ S/2021/990, 12 votes pour, deux contre la Russie et l'Inde, une abstention, la Chine.

⁷⁴ S/PV/9150, Au CSNU, des désaccords persistent sur le rôle prêté au changement climatique dans l'émergence des conflits, CS/15060, 12 octobre 2022.

⁷⁵ S/2023/408, 13 juin 2023, <https://press.un.org/fr/2023/cs15318.doc.htm>.

⁷⁶ Cette citation et les suivantes qui expriment des prises de positions des États sont issues des débats tenus devant le CSNU le 12 octobre 2022 et le 13 juin 2023.

internationales ». À l'inverse, d'autres États restent sceptiques et pour certains hostiles quant à la légitimité que pourrait avoir le Conseil de sécurité de traiter des questions climatiques. Les arguments développés se situent sur plusieurs plans. D'une part, le lien de causalité direct entre changement climatique et insécurité n'est pas démontré. Pour l'Inde, qui met en garde contre les simplifications, « bien peu de preuves existent pour faire un lien définitif entre changements climatiques et insécurité ». Pour l'Afrique du Sud également, les « preuves scientifique [...] sont minimales » ce qui conduit « à mettre en garde le Conseil contre les simplifications », qui pourraient finalement saper la cause de la paix et de la justice. Par ailleurs, la place attribuée ainsi à la lutte contre le changement climatique apparaît exagérée à un État comme la Russie car elle ne ferait que « détourner l'attention des causes premières, souvent socio-économiques, des conflits : « assurer un développement durable contribue certainement à éliminer les conditions préalables au conflit ». Enfin, ces mêmes États avancent également un argument institutionnel au nom duquel le Conseil de sécurité ne doit pas exercer des compétences qui ont été explicitement attribuées à une autre institution internationale. Comme le souligne une fois encore le Brésil, « la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et son Accord de Paris sont les forums les plus appropriés pour discuter de la réponse mondiale aux changements climatiques ». Un débat thématique et transversal sur ce sujet dans le cadre du Conseil de sécurité « n'est ni productif ni efficace » et « soulève un problème très grave et potentiellement insoluble concernant l'empiétement du Conseil sur des thèmes généralement abordés par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le pilier développement des Nations Unies ».

Derrière ces prises de position, on voit naturellement se profiler la nouvelle bipolarisation de la société internationale cristallisée par la guerre en Ukraine. Les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) sont, sur cette question aussi, en opposition avec les occidentaux, lesquels, selon Moscou, « sont passés maîtres dans l'art d'attiser l'alarmisme » face à la « crise climatique » en faisant des « déclarations populistes ». « Le Conseil n'a pas à se conformer aux priorités occidentales ». Ces États se méfient également d'un usage du Conseil de sécurité se fondant sur le chapitre VII de la Charte, étendu au-delà du maintien de la paix et de la sécurité dans son acception la plus classique. La constatation, en vertu de l'article 39 de la Charte, qu'il existe « une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression » confère en effet au Conseil le pouvoir de déclencher les mesures qu'il juge nécessaires, celles-ci pouvant aller de la simple recommandation jusqu'à la contrainte armée prévue à l'article 42. La crainte d'un usage incontrôlé de ce pouvoir apparaît dans la réaction de l'Inde pour laquelle, « le Conseil de sécurité a envoyé des missions de maintien de la paix en invoquant le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies : il faudrait qu'il s'abstienne d'invoquer les changements climatiques pour de prochaines interventions ». C'est pour la même raison qu'elle a mis en garde contre les tentatives de « certains pays » de prendre des mesures unilatérales sous couvert d'aide à la lutte contre les changements climatiques.

Pour autant, tous les États membres des Nations Unies se retrouvent-ils dans cette opposition ? Même si le projet de résolution présenté par le Niger et l'Irlande avait obtenu le soutien de 121 États avant d'être bloqué par le veto de la Russie, il n'est pas certain que tous aient été sur la même position que les occidentaux. Pour les États en développement, plus qu'une action du CSNU au titre du Chapitre VII, ils attendent la mise en œuvre de la CCNUCC et la concrétisation des engagements financiers pris lors de l'Accord de Paris. Cette revendication est, sous des formulations diverses, systématique de la part de ces États. S'appuyant sur les rapports du GIEC, ils sont nombreux à faire valoir, notamment en Afrique, que, faibles émetteurs de gaz à effet de serre, ils subissent pourtant de plein fouet leur impact. Cette inégalité a été reconnue par les États développés qui ont prévu de la compenser, ce que rappelle le Maroc : « s'il y a bien une promesse qui doit être tenue envers les pays en développement, c'est celle de financer les mesures d'adaptation et d'atténuation aux

changements climatiques ». D'autres États mettent en avant les chiffres, comme l'Égypte et la Namibie (100 milliards de dollars que les pays développés doivent fournir aux nations en développement d'ici 2025 pour lutter contre le changement climatique) ou le Ghana (sur les 2,8 milliards de dollars nécessaire à la réalisation de l'Accord de Paris, seuls 5,5 % ont été réunis jusqu'à présent). La représentante de l'Organisation du système CGIAR (Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale) insiste même sur « la nécessité de payer des réparations aux pays qui ont le moins contribué au réchauffement climatique afin de leur permettre de « s'adapter et de faire face aux pertes et dommages qu'ils subissent ». Ces prises de position des États en développement ne sont pas ignorées par les États occidentaux et parfois même soutenus par certains d'entre eux, comme l'Irlande qui considère indispensable de progresser sur les engagements pris lors de la COP26 et d'aider les États les moins préparés. Elles permettent néanmoins, surtout aux BRICS, de faire valoir que l'intérêt légitime exprimé par les États en développement ne passe pas par l'élargissement des compétences du CSNU mais par l'exécution par les États développés de leurs obligations financières. La Chine déplore ainsi que « les pays développés demandent aux États africains d'assumer les mêmes responsabilités qu'eux, au lieu de respecter leurs engagements » et l'Afrique du sud les appelle à honorer, « de toute urgence », leurs engagements envers les pays en développement en matière de financement climatique, de transfert de technologie et de renforcement des capacités. Ainsi pourrait intervenir « une solution multilatérale à cette crise et éviter les pires scénarios possibles qui auront des conséquences apocalyptiques pour nous tous ».

(64) La mesure de ces oppositions impose toutefois de considérer de manière générale la pratique du Conseil de sécurité qui l'a conduit à étendre ses compétences au-delà du cadre classique du maintien de la paix et de la sécurité internationale, fixé par la Charte. Peut-on en tirer des leçons sur la prise en considération par le Conseil du dérèglement climatique ? Le processus d'évolution, bien connu, traduit la capacité d'adaptation du Conseil, développant les opérations de paix dans lesquelles l'interposition peut suppléer la coercition, reconnaissant que le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive constituent une menace systémique à la paix et à la sécurité internationale, contre laquelle il peut adopter des résolutions dites « législatives » comportant des obligations générales pour les États assorties de sanctions éventuelles, enfin, recourant, du fait de la particularité des menaces non étatiques à la paix et à la sécurité, à des sanctions ciblées pour les réprimer. Si toutes ces menaces peuvent être liées à des conflits armés internationaux ou non internationaux existants ou éventuels, elles s'éloignent néanmoins de l'inter-étatisme qui selon la Charte devait commander l'action du Conseil de sécurité. Désormais, outre des relations pacifiques entre États, il doit également contribuer à garantir la sécurité humaine. Et, dans ce but, rien n'empêche le Conseil de sécurité de s'intéresser aux « menaces économiques et sociales »⁷⁷, d'autant qu'il dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire. En effet, « une menace pour la paix au sens de l'article 39 n'est pas autre chose qu'une situation dont l'organe compétent [Le CSNU] pour adopter des sanctions déclare qu'elle menace effectivement la paix »⁷⁸.

Le Conseil s'est notamment engagé dans cette voie dans deux domaines particuliers, la santé, pour agir contre l'insécurité sanitaire et le climat pour prendre en compte l'impact du dérèglement climatique sur la sécurité internationale. Il a ainsi traité aussi bien de « la question du SIDA et les opérations internationales de maintien de la paix »⁷⁹ que de l'impact

⁷⁷ Selon la formule de M. Arcari, *Gouvernance globale et sécurité collective. Quelques éléments de dissonance*, in M. Arcari et L. Balmond (éd.) *La gouvernance globale face aux défis de la sécurité collective*, Naples, Editoriale scientifica, 2012, p. 27.

⁷⁸ J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, p. 100.

⁷⁹ Résolutions 1308 (2000) du 17 juillet 2000 sur le Sida et résolution 1983 (2011) du 7 juin 2011.

du changement climatique sur le maintien de la paix⁸⁰. Mais, dans un premier temps, le Conseil n'a pas eu recours à la qualification de menace à la paix et à la sécurité internationale : la question a fait l'objet d'un débat ou d'une déclaration présidentielle et, lorsqu'une résolution a été proposée et adoptée, c'était dans le cadre d'une opération de maintien de la paix. Un changement se produira avec la résolution 2177 du 18 septembre 2014⁸¹ puisqu'il jugera à cette occasion que « l'ampleur extraordinaire de l'épidémie d'Ebola en Afrique constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales ». La formule, qui concernait trois États africains fragilisés par des conflits armés, n'avait pas convaincu tous les États, même si la résolution avait néanmoins été adoptée. Il en sera de même avec les résolutions 2532 du 1^{er} juillet 2020⁸² et 2565 du 6 février 2021⁸³ sur la pandémie de Covid-19, dans un contexte géopolitique plus conflictuel, les États-Unis mettant en cause la responsabilité de la Chine dans le déclenchement de la pandémie et l'attitude de l'OMS à son égard. La résolution 2532, adoptée à l'unanimité, a considéré que « l'ampleur sans précédent de la pandémie de Covid-19 risque de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationale » et s'est bornée à un appel du Conseil à la cessation immédiate des hostilités et à une pause humanitaire, comme l'avait déjà fait auparavant le Secrétaire général. La résolution 2565, reprenant la formule précédente et adoptée elle aussi à l'unanimité, a abordé, de plus, des questions générales touchant à la pandémie elle-même et à son traitement. Elle affirme les principes de solidarité, d'équité et d'efficacité qui doivent commander les relations entre États. Elle procède de plus à des choix de stratégie sanitaire, réclamant des vaccins sûrs, efficaces, d'un coût abordable et mis à disposition de manière équitable et des efforts de vaccination qui ne doivent pas être entravés par des actes de spéculation ou de stockage excessifs. La résolution va même jusqu'à consacrer « l'immunisation à grande échelle comme un bien public mondial », position pourtant imparfaitement consensuelle, sans doute formulée dans l'urgence de la crise.

Quelle est alors la portée de l'affirmation de ces principes ? Certains ayant assurément un contenu juridique, leur non-respect pourrait éventuellement être sanctionné si le Conseil de sécurité tirait toutes les conséquences de la qualification de menace à la paix et à la sécurité internationale et des pouvoirs qu'elle lui confère. Manifestement, il n'a jamais entendu le faire, les moyens dont il dispose dans le cadre de la sécurité collective apparaissant inadaptés à ce type de menace. La résolution n'a donc pas été adoptée à cette fin⁸⁴ mais comme une stratégie, voire une législation-cadre, qui fixe aux États des obligations de comportement, aussi bien pour la pandémie de Covid-19 que pour d'éventuelles pandémies à venir. Dès lors, sur la forme comme sur le fond, elle relève plutôt de la gouvernance globale que de la sécurité collective, un domaine que le Conseil de sécurité peut investir du fait de sa « responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale ». Selon l'adage « qui peut le plus peut le moins », il peut donc mettre en œuvre, en vertu de l'article 39 de la Charte, des moyens non-coercitifs aussi bien que coercitifs⁸⁵. Ce faisant, il brouille toutefois l'identité respective de la gouvernance globale et plus encore de la sécurité collective entre lesquelles

⁸⁰ S/PV.5663, 17 avril 2007, S/PV.6587, 20 juillet 2011.

⁸¹ Voir sur cette résolution, L. Balmond, *Le Conseil de sécurité et la crise d'Ebola : entre gestion de la paix et pilotage de la gouvernance globale*, *Questions of International Law*, 23 décembre 2014, www.qil-qdi.org/.

⁸² S/RES/2532, 1^{er} juillet 2020, voir L. Balmond, « Le Conseil de sécurité des Nations Unies face à la pandémie de Covid-19 : pourquoi ce silence ? », cette chronique, *PSEI*, n°1 4, 2020, pp. 201-213.

⁸³ S/RES.2565 (2021) du 26 février 2021.

⁸⁴ La même prudence se retrouve d'ailleurs chez les négociateurs du projet d'Accord CA+ de l'OMS et du projet de révision du RSI (2005) lorsque est évoquée la question des sanctions en cas de non-respect de leurs dispositions.

⁸⁵ Selon l'article 39 de la Charte, des recommandations ou des mesures relevant de l'article 41 de la Charte n'impliquant pas l'emploi de la force.

il y a, à la fois, convergence (dans les objectifs) mais aussi dissonance (dans les instruments)⁸⁶. Cette contradiction apparaît encore plus nettement dans le débat sur le rapport entre dérèglement climatique et menace à la paix et à la sécurité internationale.

(65) Les leçons que l'on peut tirer de la pratique du Conseil de sécurité face aux menaces sanitaires ne sont pas strictement transposables aux menaces liées au dérèglement climatique car celles-ci présentent des différences sensibles. Si le Conseil de sécurité a pu recourir à la notion de menace à la paix et à la sécurité internationale, c'est parce qu'il avait à faire face à une épidémie/pandémie « extraordinaire »/« sans précédent », mais surtout résultant de virus identifiés et, dans le cas d'Ebola, aux effets localisés et non à une situation générale d'insécurité sanitaire. De ce point de vue, le Conseil était dans son rôle en traitant une situation urgente afin d'y mettre un terme. Avec le dérèglement climatique, l'urgence est également présente mais elle se manifeste sur deux plans. Elle commande d'abord de contenir voire, peut-être, de faire disparaître, un phénomène global portant atteinte à la sécurité internationale, par des actions conduites nécessairement sur le moyen terme, mais le Conseil de sécurité n'est pas le mieux armé pour en assurer le pilotage. Relevant plutôt de la gouvernance globale, son traitement repose d'abord sur la CCNUCC et les Accords de Paris avec des engagements progressif des États. Ensuite, l'urgence commande aussi de répondre aux multiples situations de faits géographiquement identifiées (concurrence sur les ressources et notamment sur l'eau ; destruction des terres agricoles par la sécheresse ; immersion progressive des terres etc.) dans lesquelles le dérèglement climatique a, dès à présent, un impact direct sur la sécurité. La pratique révèle que, dans le second cas, un consensus s'est progressivement construit puisqu'« au cours des dernières années, le Conseil de sécurité de l'ONU a mis en évidence, dans près d'une douzaine de résolutions liées à différents mandats nationaux et régionaux, les risques sécuritaires liés au climat, notamment dans le bassin du lac Tchad, au Mali, en Somalie, en Afrique centrale et au Soudan »⁸⁷. Ce constat, repris par l'Irlande, a été développé par le Secrétaire général adjoint aux opérations de paix qui rappelle que considérer les changements climatiques s'impose désormais à l'action de l'ONU : pour cela, elle « investit dans le renforcement des opérations de paix afin d'anticiper et de répondre aux corrélations entre changements climatiques, paix et sécurité. L'intégration de telles capacités dans les missions est une condition indispensable à leur efficacité »⁸⁸. On notera que cette démarche visant à traiter, dans le cadre d'une opération de paix particulière, de l'impact du dérèglement climatique sur le maintien ou la consolidation de la paix, a toujours été soutenue par le Conseil de sécurité, sans qu'un membre permanent, en fait, la Russie, ne s'y opposât. Les derniers débats au Conseil montrent d'ailleurs qu'aucun État ne peut être taxé à proprement parler de climato-scepticisme. Pour la Russie il est « indéniable que les sécheresses, les inondations, la désertification, les ouragans et autres catastrophes naturelles induites par les changements climatiques ont de graves conséquences économiques et sociales, notamment en Afrique »⁸⁹ et « dans certaines situations nationales et régionales, l'élément climatique peut être un facteur supplémentaire d'aggravation des conflits »⁹⁰. Quant à la Chine, celle-ci souligne « le lien entre changement climatique et sécurité, tout en prenant note des divergences sur le sujet »⁹¹. Mais celles-ci sont en pratique bien délimitées : elles

⁸⁶ Voir L. Balmond, *Gouvernance globale et sécurité collective : les profils d'une convergence* ; M. Arcari, *Gouvernance et sécurité collective : quelques éléments de dissonance*, in *La gouvernance globale face aux défis de la sécurité collective*, Naples, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 3-22 et 23-48.

⁸⁷ U. Modéer, *Sécurité et action climatique : deux faces d'une même médaille*, PNUD, 13 janvier 2022.

⁸⁸ U. Modéer, *Sécurité et action climatique : deux faces d'une même médaille*, PNUD, 13 janvier 2022.

⁸⁹ D.-M. Chumakov, S/2022/737, 12 octobre 2022.

⁹⁰ V.-A. Nebenzia, S/2022/737, 12 octobre 2022.

⁹¹ Zhang Jun, S/2022/737, 12 octobre 2022.

portent sur l'ajout éventuel de « thèmes génériques », selon la formule des représentants de la Russie, le Brésil évoquant pour sa part un « débat thématique et transversal qui n'est ni productif ni efficace ». Une résolution traitant de manière générale du dérèglement climatique comme menace à la paix et à la sécurité internationale est toujours, pour l'instant, irrecevable pour Moscou.

(66) Il reste, et la demande émane de la Chine elle-même, qu'« une nouvelle gouvernance climatique mondiale permanente, en appuyant les efforts de l'ONU dans ce domaine et en espérant le succès de la prochaine COP 28 », est nécessaire. Le Conseil de sécurité ne peut y être étranger, d'abord parce que, dès à présent, il y contribue par les opérations de paix qui incluent dans leur mandat la prise en considération du dérèglement climatique ; ensuite, parce que dans un domaine où les initiatives sont nombreuses, qu'elles émanent de l'ONU, à travers l'action de la Commission de consolidation de la paix ou du Mécanisme de sécurité climatique, de l'Afrique comme l'Initiative « Réponses Climatiques pour la Pérennisation de la Paix (CRSP) », lancée à l'occasion de la COP 27 ou d'un Groupe d'États ad hoc, l'exigence de coordination est évidente, voire même la nécessité d'« approches intégrées de l'action climatique et des risques sécuritaires ». Il n'est « plus possible de parler du climat à la seule communauté climatique, ni de la sécurité à la seule communauté sécuritaire »⁹².

Quelle forme pourrait alors prendre l'intervention du Conseil de sécurité ? L'état général des rapports internationaux fait qu'il est difficile d'envisager qu'elle puisse reposer sur une résolution susceptible d'être perçue comme contraignante, au motif que le dérèglement climatique menacerait la paix et la sécurité internationale. Il importe, dès lors, plutôt de capitaliser sur la pratique et de développer les points qui font consensus et en premier lieu l'adaptation progressive des missions de l'ONU pour intégrer les effets du dérèglement climatique, aussi bien sur le plan de la prévention des conflits que sur celui de la consolidation de la paix. Cela passe par le renforcement des mandats des opérations de paix et de leurs capacités en leur adjoignant par exemple des « conseillers climat, paix et sécurité » lorsque la corrélation a été précisément identifiée dans un contexte donné. Cette information devrait être fournie par les exposés des représentants spéciaux devant le Conseil de sécurité sur des situations nationales ou régionales permettant de recommander des actions ciblées sur les zones à risques⁹³. De la même manière, la question du dérèglement climatique, si elle s'avère pertinente dans une situation donnée, devrait être incorporée dans les processus de médiation et les négociations de paix conduites par les missions politiques spéciales⁹⁴. Le Mécanisme de sécurité climatique de l'ONU⁹⁵ et la Commission de consolidation de la paix⁹⁶, qui ont déjà démontré leur capacité à intégrer l'impact des changements climatiques lorsque sont abordées les questions de paix et de sécurité, devraient voir leur action renforcée. À partir de ces initiatives, qui font assurément consensus, d'autres qui ne le font pas pour l'instant, devraient néanmoins toujours être défendues au nom du rôle éminent incombant au Conseil à la fois dans la prévention des conflits et dans la coordination des instruments du

⁹² U. Modéer, *op. cit.*

⁹³ Comme par exemple le Représentant spécial au Soudan du sud proposant de faire du Nil un axe démilitarisé et un bien commun.

⁹⁴ Comme l'a fait par exemple le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel.

⁹⁵ Le Mécanisme de sécurité climatique de l'ONU aide les missions, les coordonnateurs résidents et les organisations régionales à procéder à des évaluations des risques de sécurité et à mettre au point des stratégies de gestion des risques ; <https://www.unssc.org/news-and-insights/blog/joint-efforts-sustaining-peace-meet-un-climate-security-mechanism>.

⁹⁶ Pour des exemples, voir E. Gaston, O. Brown *et al.*, Sécurité climatique et consolidation de la paix, Revue thématique du Centre de recherche sur les politiques de l'Université des Nations Unies, avril 2023, https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/climate_security_and_peacebuilding_thematic_review_final_report_fre.pdf.

maintien de la paix. Ainsi, la présentation par le secrétaire général d'un rapport semestriel au Conseil de sécurité sur les conséquences des changements climatiques sur la paix et la sécurité internationale, pourrait, au titre de la prévention, identifier les régions devant faire l'objet d'une alerte précoce. De même la nomination d'un représentant (ou envoyé) pour le climat, la paix et la sécurité, à compétence générale mais non normative, devrait s'imposer progressivement au Conseil pour qu'il puisse prétendre remplir complètement la mission qui lui est confiée par la Charte.

Ces avancées pourraient ainsi, de manière pragmatique, conduire le Conseil à exercer une influence directe et globale sur les rapports entre le dérèglement climatique et les conflits, dans le respect des compétences des autres institutions et surtout de la CCNUCC. Sans la réussite de celle-ci en effet, les résultats obtenus éventuellement par le Conseil resteront notoirement insuffisants.

IV.1.2. Types de catastrophes naturelles et contexte de dérèglement climatique

(67) L'année 2023 a montré, au moins dans deux circonstances majeures, la connexion qui existe entre les catastrophes naturelles et le dérèglement climatique : l'apparition de mégafeux, sans commune mesure avec les incendies, se manifestant ordinairement dans les périodes estivales ; les inondations touchant un État et devenues, pour les mêmes raisons, exceptionnelles par leurs conséquences.

IV.1.2.1. Des incendies aux mégafeux

(68) Le terme de « mégafeux » s'est définitivement imposé à l'été 2023⁹⁷, s'il ne fait, pour l'instant, l'objet d'aucune définition scientifique. On s'accorde cependant sur plusieurs critères comme la vitesse de propagation, l'importance de la superficie brûlée, l'intensité ainsi que l'impact sur les habitants. L'été 2023 a connu de très nombreux incendies sans que tous, cependant, puissent être qualifiés ainsi. Au 20 août 2023, il était possible de faire un point sur les principaux incendies dans le monde⁹⁸, les particularités de chacun d'entre eux ne pouvant masquer le rôle joué par le changement climatique.

IV.1.2.1.1. La multiplication des incendies en Méditerranée

(69) La multiplication des incendies dans le Bassin méditerranéen ne peut être assimilée à un mégafeu. Néanmoins, leur nombre et leur importance ont produit des conséquences qui s'en rapprochent quant aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la riposte.

Plusieurs zones ont été particulièrement impactées et d'abord, le Bassin méditerranéen où des États de la rive nord (Espagne, Portugal, France, Italie, Grèce) et de la rive sud (Algérie, Tunisie, Syrie Tunisie) ont été principalement touchés. S'il est difficile de les qualifier de mégafeux, beaucoup sont restés longtemps hors de contrôle, formule qui vise les feux de forêt pour lesquels aucun périmètre n'a encore été établi et où la progression de leur périmètre n'est pas encore contenue⁹⁹. Ce fut le cas en Grèce où les incendies ont touché les îles de Corfou, d'Eubée, et de Rhodes, mais aussi les régions du centre et du nord-est et même la banlieue d'Athènes. Ils sont restés longtemps hors de contrôle, de nouveaux foyers apparaissant avant que les précédents soient complètement maîtrisés. Le Portugal a connu une situation comparable même si les foyers étaient moins nombreux ; d'autres États au contraire

⁹⁷ Après avoir été utilisé en 2022 à propos des incendies survenus dans les Landes, en France, où 6800 hectares avaient brûlé.

⁹⁸ Voir, Incendies de l'été 2023, suivi quotidien de l'information assuré par Libération avec l'AFPA.

⁹⁹ Un feu de forêt pouvant être hors contrôle, mais ne présenter aucun danger. <https://www.gov.nt.ca/ecc/fr/services/lutte-contre-les-feux-de-foret/terminologie-courante-associee-aux-feux-de-foret>.

sont parvenus à en reprendre le contrôle dans des délais relativement brefs. C'est le cas de la France, laquelle, instruite par le précédent de 2022, a déployé une stratégie de prévention fondée sur la communication, les interdictions d'accès aux massifs forestiers à risque et leur surveillance, le pré-positionnement de moyens terrestres et le recours aux moyens aériens dès le déclenchement des incendies. De ce fait, les surfaces brûlées et les dommages aux biens ont été limités et aucune perte humaine n'a été à déplorer. Là où la stratégie de prévention s'est avérée insuffisante et les capacités déployées limitées, faute de moyens, les destructions et les pertes humaines ont été considérables (34 personnes ont perdu la vie en Algérie).

(70) Pour certains États, il était dès lors indispensable de faire appel à l'aide internationale, laquelle dans le cadre du Bassin méditerranéen, s'est manifestée, outre bilatéralement, par l'activation du Mécanisme de Protection Civiles Européen (MPCE) à la demande de la Grèce et de la Tunisie, puis de la Slovénie. Ce mécanisme permet de bénéficier de l'aide d'autres États pour lutter contre les incendies. La Grèce a pu ainsi disposer immédiatement de quatre avions « Canadair » affectés à la flotte de l'UE, provenant respectivement d'Italie (2 avions) et de France (2 autres) et de trois équipes de lutte contre les incendies de Pologne, de Roumanie et de Slovaquie, regroupant 220 pompiers et 65 véhicules. En outre, trois équipes pré-déployées de lutte terrestre contre les incendies, venues de Roumanie, de Bulgarie et de Malte étaient déjà en place en Grèce dans le cadre du plan de préparation aux feux de forêt saisonniers de la protection civile de l'UE.

L'ensemble de ces incendies avaient deux causes principales : d'une part des températures très élevées, dépassant souvent les 40°, d'autre part, des vents violents qui rendent le moindre feu de forêt rapidement incontrôlable. La prévention est donc une exigence majeure pour que l'action des moyens de lutte puisse être efficace. Elle doit si possible empêcher le déclenchement des incendies mais surtout éviter qu'ils atteignent un stade critique. Or, elle est souvent insuffisante, qu'elle soit de la responsabilité directe des propriétaires privés, ou de la responsabilité globale de l'État. De ce fait, les moyens de lutte sont rapidement dépassés et leur renforcement atteint vite ses limites. Le cas de la Grèce illustre ces phénomènes : prévention aléatoire, conditions climatiques très défavorables, moyens très insuffisants et donc rapidement inopérants. L'appel à l'assistance internationale s'impose alors mais il révèle d'emblée ses limites dans ce cas de figure. La création et la mise en œuvre du MPCE doivent être saluées à juste titre, mais sa vocation internationale et, par là même, la multiplication de ses missions ne lui permet pas toujours d'avoir un impact décisif sur les crises qu'il doit traiter. Pour aider la Grèce, il a pu détacher une aide en moyens aériens mais parce que dans le même temps, la France et l'Italie, États fournisseurs, n'étaient pas aux prises avec des incendies majeurs¹⁰⁰. L'action de ces appareils a été incontestablement utile, elle a concrétisé la solidarité indispensable entre les États membres de l'UE, mais elle n'a eu qu'un effet très limité face à l'ampleur et à la multiplication des incendies, rencontrant même des difficultés pour assurer sa mission essentielle de sauvegarde des personnes et des biens. Ces insuffisances ont conduit la Commission européenne à s'engager à renforcer les moyens aériens de lutte contre les incendies par une commande de 12 Canadair supplémentaires destinés à intervenir dans le sud de l'Europe¹⁰¹. Entièrement financés par l'UE, ils viendront renforcer les moyens aériens pouvant être mobilisés en cas de déclenchement du MPCE et seront stationnés en Croatie, en France, en Grèce, en Italie au Portugal et en Espagne. Ils ne seront toutefois pas disponibles avant la saison estivale de 2027.

¹⁰⁰ Contrairement pour la France à 2022, où c'est elle qui avait bénéficié du MPCE.

¹⁰¹ Mais il a fallu pour cela trouver un producteur acceptant de reprendre la fabrication de ce type d'appareil alors qu'elle était interrompue, ce qui a été le cas de l'entreprise aéronautique canadienne De Havilland, M. Gwyn-Jones et Y. de Kerchove, Euronews, 27 juillet 2023.

(71) Il importe néanmoins de se rappeler que le recours à ces appareils, quoique très utile, n'est pas la panacée, en particulier parce qu'ils ne peuvent intervenir ni de nuit ni par fort vent. Leur efficacité est par ailleurs liée à un effet de masse faisant intervenir plusieurs appareils et à une action conduite aussitôt après le déclenchement de l'incendie. Par rapport à ces exigences, le nombre d'appareils commandés par la Commission européenne apparaît insuffisant du fait du sous-équipements de certains États membres, mais aussi des États tiers, potentiels bénéficiaires du mécanisme, face à une catastrophe majeure qui affecterait, comme en 2023, l'ensemble du bassin méditerranéen. Par ailleurs, la distribution géographique des appareils devra être adaptée aux besoins et capacités des États : il paraîtrait ainsi naturel qu'un nombre plus important de Canadair soit installés en Grèce plutôt qu'en France. Pour autant, l'effort financier de l'UE n'aura de sens que si les États membres concernés s'engagent dans une stratégie de prévention déterminée. Les moyens techniques, qu'ils soient, aériens ou terrestres, s'ils doivent être renforcés, notamment grâce à la contribution de l'UE, ne sauraient être efficaces, que si des conditions préalables sont réunies : adapter aux risques d'incendies les politiques forestières et lorsque cela apparaît utile, agricole ; adopter une réglementation destinée à protéger les massifs forestiers et leur utilisation ; assurer une surveillance et un contrôle systématique des espaces forestiers, en particulier durant les périodes sensibles ; mettre en place des systèmes d'alerte permettant un engagement rapide, notamment des moyens aériens. S'efforcer de remplir de telles conditions peut être problématique pour certains États, dépourvus de moyens suffisants et d'une réglementation adéquate. La coopération avec les autres États membres avec l'appui du MCPE peuvent permettre d'y remédier. La configuration des espaces sensibles, dans le cadre du Bassin méditerranéen, étendus mais comportant une présence humaine, rend possible, si ce n'est de supprimer les incendies, au moins de les circonscire et d'en réduire l'impact. Cet objectif ne peut cependant être envisagé que si, dans le même temps, le réchauffement climatique est progressivement maîtrisé.

IV.1.2.1.2. Les mégafeux au Canada et à Hawaï

Le cas du Canada, où des incendies considérables se sont développés, cette année, depuis le mois de mai, apparaît tout à fait emblématique de ce nouveau type de catastrophe dans le développement desquelles, le rôle du réchauffement climatique est désormais bien documenté. Pour les mêmes raisons, quoique sur un périmètre plus restreint, l'incendie qui a frappé l'archipel d'Hawaï, a pu justifier également la qualification de mégafeux.

IV.1.2.1.2.1. La catastrophe due aux incendies au Canada

(72) En 2023, le Canada, suite à l'augmentation de la chaleur et de la sécheresse et à des vents violents, a été aux prises avec des incendies depuis le mois de mai¹⁰². Les bilans n'ont cessé d'empirer et ce qui frappe c'est le « gigantisme » de la catastrophe, qu'atteste les chiffres, pourtant provisoires¹⁰³ : les incendies touchent toutes les provinces canadiennes d'abord celles de l'ouest (Colombie britannique, Territoire du Nord-Ouest (TNO), Alberta) jusqu'aux provinces du centre et de l'ouest et en particulier le Québec. C'est tout le nord du pays qui est frappé par des milliers d'incendies (plus de 230 au TNO, plus de 370 en Colombie britannique). La situation est donc devenue littéralement hors de contrôle malgré l'action des

¹⁰² Il avait déjà été touché par des mégafeux en 2022 mais c'est tout l'ouest du continent nord-américain qui est victime du phénomène depuis plusieurs années notamment la Californie.

¹⁰³ Au 14 octobre 2023, 18,3 millions d'hectares avaient brûlé depuis le 1^{er} janvier 2023, 4 % ayant des causes humaines ; 6566 feux se sont déclarés depuis le 1^{er} mai, 683 demeurent actifs, Chiffres de Radio Canada au 14 octobre 2023, <https://ici.radio-canada.ca/info/2023/evolution-carte-incendies-feux-de-foret-canada-quebec/>.

services de secours des provinces, l'intervention des forces armées canadiennes et le renfort de près de 5 000 pompiers provenant de 12 pays. Mais, l'ampleur de la catastrophe a rendu les moyens déployés dérisoires et les autorités ont renoncé à maîtriser tous les foyers, s'efforçant seulement de les orienter vers des zones inhabitées en attendant des changements dans la météo et l'arrivée de la pluie. Même cette stratégie a montré ses limites puisque des opérations d'évacuation ont dû également être réalisées pour près de 180 000 personnes menacées (dont les 20 000 habitants de Yellowknife, capitale du TNO). Si les pertes en vie humaines ont pu être très limitées (4 personnes dont un sapeur-pompier), les dégâts sur la faune sont immenses, comme les destructions de biens et les dommages pour l'environnement. Les incendies de forêt de l'été 2023 au Canada auront en effet libéré l'équivalent de plus d'un milliard de tonnes de CO₂, des émissions équivalentes à celles du Japon, cinquième plus gros pollueur mondial en une année.

Le Canada, État développé, membre du G7, s'avère donc incapable, malgré tous les efforts accomplis, de maîtriser les mégafeux qui se déclenchent sur son territoire, désormais chaque année. Par ailleurs, il apparaît que, quels que soient la nature et la quantité des moyens aériens et terrestres déployés, la taille des superficies menacées les rendra toujours insuffisants, ce qui n'est pas le cas dans le bassin méditerranéen. L'accent semble devoir être mis désormais sur une implication plus grande des communautés et sur des solutions naturelles (comme les feux provoqués). La situation rencontrée par le Canada en 2023 aura surtout contribué à mettre en évidence, d'une part le poids indiscutable du réchauffement climatique, d'autre part, l'impact mondial de la destruction progressive des forêts canadiennes.

(73) Du fait du réchauffement climatique, le Canada est confronté, depuis plusieurs années maintenant, à la multiplication de phénomènes météorologiques extrêmes¹⁰⁴. La température depuis 1950 a augmenté de 1,7° au Canada mais de 2,3° dans le Nord. Si le Canada se réchauffe deux fois plus vite que la moyenne mondiale, le phénomène est dû à « l'amplification arctique » : à cause de la fonte des glaces, en augmentation dans l'Arctique de 13 % tous les 10 ans, le réchauffement est en effet d'autant plus important lorsque la latitude s'élève. La glace fondant, le soleil ne se réfléchit plus dessus et ses rayons réchauffent donc directement l'air et les océans. Ainsi, « plus il fait chaud, plus la glace fond et plus la glace fond, plus il va faire chaud »¹⁰⁵. Dès lors, comme le développe le rapport du GIEC de 2021, la tendance à l'augmentation des températures dans les régions nordiques du Canada va donc se poursuivre avec des vagues de chaleur plus intenses et fréquentes l'été, conduisant à la multiplication des feux de forêt.

(74) Les conséquences des mégafeux, catastrophiques pour le Canada, le sont également sur un plan plus global, si on y ajoute ceux qui touchent également les autres régions septentrionales¹⁰⁶. En effet, 70 % des surfaces brûlées en 20 ans concernent la forêt boréale, qui recouvre une grande partie du Canada de l'Alaska, de la Russie, où 53 millions d'hectares ont déjà brûlé depuis 2001, et de la Scandinavie. Appelée aussi « taïga », elle couvre 10 % des terres émergées et a une influence déterminante sur le climat et sur les océans adjacents en stockant deux fois plus de carbone que les forêts tropicales et en emmagasinant une très grande quantité d'eau douce. Or, du fait des incendies, ce puit de carbone devient producteur de gaz à effet de serre avec la combustion des forêts et la déforestation qui en résulte, libérant le dioxyde de carbone et le méthane qui se trouvent dans le sol. Victimes du réchauffement

¹⁰⁴ Y. Boulanger, Ils sont, selon le *World Weather Attribution (WWA)*, rapport 22 août 2023 sept fois plus probables.

¹⁰⁵ Y. Boulanger, *op. cit.*

¹⁰⁶ <https://www.geo.fr/environnement/incendies-les-feux-de-foret-multiplie-par-deux-dans-le-monde-en-20-ans-211373>

climatique, les forêts y contribuent par les incendies qui les frappent : un mécanisme de « boucle de rétroaction incendie-climat », véritable cercle vicieux. Le milieu a cependant montré une forte résilience et la manifeste toujours. Les forêts ont besoin des incendies mais ils sont désormais trop considérables et trop rapprochés dans le temps. Les efforts de surveillance, de reforestation en modifiant les essences utilisées, de réglementation et de progrès technologiques mais également le recours aux techniques ancestrales (brulages maîtrisés qui éliminent une partie de la végétation au sol) sont susceptibles de contribuer à l'adaptation du milieu et donc à sa sauvegarde. Il reste que dans ces contrées comme dans le grand nord canadien, la présence et les activités de l'homme étant limitées, le réchauffement climatique apparaît bien comme la cause systémique des méga-feux. C'est donc à elle qu'il importe collectivement de s'attaquer et pas seulement au Canada.

IV.1.2.1.2.2. Hawaï

(75) Les incendies survenus dans l'archipel d'Hawaï en août 2023 montrent en effet que le réchauffement de la planète déclenche de multiples phénomènes de dérèglement climatique qui favorisent l'apparition de méga-feux. Pour le gouverneur de l'État, il s'agit de « la plus grosse catastrophe naturelle de l'histoire de Hawaï ». Les incendies se sont déclarés le 8 août dans la végétation touchée par la sécheresse de l'île de Maui puis se sont propagés vers les zones habitées, poussés par des vents violents engendrés par l'ouragan *Dora*, lequel d'ordinaire apporte pluies et inondations dans l'archipel. Les habitants ont été surpris par la rapidité de la propagation du feu : si certains ont pu fuir par la mer, d'autres n'ont pas réussi à évacuer. Les autorités ont dû héberger plusieurs millions de personnes dans des centres d'urgence et transférer les patients vers d'autres îles. Au 15 août, 96 victimes avaient été dénombrées mais il subsistait de nombreux disparus et beaucoup de blessés dans un état critique. Plus de 2 200 édifices ont été détruits, et la ville de Lahaina (13 000 habitants), presque entièrement rasée.

Si le président des États-Unis a fait activer la garde nationale et mobiliser tous les moyens fédéraux disponibles sur l'archipel, les autorités locales ont reconnu leur impréparation, alors que les conditions rendaient la catastrophe envisageable¹⁰⁷, et leur inadaptation face à la gravité des incendies. Les feux de forêt sont en effet relativement fréquents dans l'archipel¹⁰⁸, mais ils ont été plus nombreux et particulièrement dévastateurs, du fait de la sécheresse causée par une dernière saison des pluies très insuffisante. Ils ont enfin été attisés par un ouragan alors qu'il est passé à environ 800 km de l'archipel, ce qui n'avait jamais été prévu. Pour toutes ces raisons, l'Avocate générale d'Hawaï a ouvert une enquête sur la gestion de la crise afin d'analyser les décisions qui ont été prises avant et pendant les incendies et s'est engagée à en rendre public les résultats.

Il est toujours surprenant que la première puissance mondiale puisse apparaître démunie face à ce type de catastrophe avec un bilan aussi lourd. Quelques enseignements semblent pourtant pouvoir en être tirés. Les événements confirment, une fois encore, qu'aucun État n'est à l'abri des catastrophes naturelles entraînant des pertes significatives en vie humaines et des destructions majeures. Il est certain, et les autorités l'ont admis, qu'une préparation plus sérieuse aurait pu permettre d'en limiter les conséquences humaines et l'enquête diligentée devrait souligner les améliorations à apporter. Mais l'essentiel est assurément de se situer encore plus en amont de la catastrophe : en l'espèce, la chute de la pluviométrie provoquant la sécheresse et la survenance d'un ouragan dont les effets, de par sa trajectoire, auraient dû

¹⁰⁷ Des rescapés ont dénoncé le manque d'information et le défaut des mécanismes d'alerte, les sirènes censées retentir en cas d'incendie n'ayant pas été actionnées.

¹⁰⁸ Environ 0,5 % de la superficie de cet État brûle chaque année, selon l'Organisation de gestion des incendies de forêt locale.

être très limités. Le dérèglement climatique, amplifiant chacun de ces phénomènes, a fait que leur cumul a donné lieu à une catastrophe incontrôlable.

IV.1.2.1.2.3. La lutte contre les incendies conditionnée au contrôle du réchauffement climatique

(76) C'est une fois encore, d'abord à ce niveau du dérèglement climatique et du réchauffement qui en est la manifestation la plus tangible, que doit se situer la lutte contre les incendies, car, comme le souligne le président des États-Unis, le réchauffement climatique est « une menace existentielle ». Pour le Secrétaire général des Nations-Unies, « l'ère du réchauffement climatique est terminée, celle de l'ébullition climatique est arrivée », et « pour la planète entière, c'est un désastre »¹⁰⁹. Juillet 2023, qui a connu trois semaines de canicule, des mers en surchauffe et des incendies dévastateurs, sera ainsi le mois le plus chaud jamais enregistré sur la planète selon l'Organisation Météorologique Mondiale et l'Observatoire européen *Copernicus*. Les alertes, notamment du GIEC, ne manquent pas. On y ajoutera désormais le rapport de l'OCDE sur l'intensification des incendies extrêmes de mai 2023, présenté à l'occasion de la huitième Conférence internationale sur les feux de forêts de Porto¹¹⁰ qui souligne l'impact du réchauffement climatique sur la multiplication des incendies extrêmes, un phénomène qui va encore s'aggraver dans tous les scénarii de réchauffement. « À l'échelle mondiale, la saison des incendies dure désormais 27 % plus longtemps qu'en 1979 ». Cette durée pourrait encore s'allonger de trente à quarante jours notamment dans la zone méditerranéenne, en Europe du Nord, en Australie, en Amérique du Sud et dans l'ouest des États-Unis. Les coûts économiques, sociétaux et environnementaux, voire humains sont désormais exorbitants et l'OCDE, jugeant qu'il est vain d'attendre une solution des seuls moyens technologiques, appelle à accélérer le processus d'adaptation au changement climatique en révisant les politiques de prévention. Celles-ci doivent porter en particulier sur la limitation des « pratiques non durables d'occupation des sols et de dégradation de l'environnement » comme la déforestation et le drainage. Par ailleurs, une plus grande diversité de paysages et davantage de zones tampon permettraient de limiter les départs de feux de même que le déclenchement de brûlages contrôlés pour défricher et nettoyer les sous-bois. Enfin, la protection des personnes et des biens exige des mesures plus radicales, sur le plan de l'urbanisme et des matériaux de construction pour limiter l'exposition des habitants aux incendies¹¹¹.

On notera, une fois encore, que les solutions présentées ne sont pas, pour la plus grande part, originales. Elles sont même éprouvées à des échelles limitées, laissant en suspens la question de leur transposition face à des incendies extrêmes affectant simultanément d'immenses superficies. Elles exigeront, dans tous les cas, des investissements financiers considérables mais ils seront assurément encore inférieurs aux coûts supportés. Elles ne sauraient toutefois dispenser d'une action vigoureuse contre le réchauffement climatique, menace existentielle, connue, évaluée et contre laquelle les réponses existent.

IV.1.2.2. Les inondations en Libye, 19/09/2023

(77) Les inondations dévastatrices qui ont frappé principalement la ville et la région de Derna dans l'est de la Libye, les 10/11 septembre 2023, sont dues également à un phénomène

¹⁰⁹ Allocution du Secrétaire général des Nations Unies, 27 juillet 2023.

¹¹⁰ M. Lacroux, Un rapport de l'OCDE alerte sur l'intensification des « incendies extrêmes », 18 mai 2023.

¹¹¹ Si l'on veut aussi que les assurances puissent et veuillent toujours garantir les dommages causés par des catastrophes de cette dimension : la question commence à se poser en Californie, victime également périodiquement de mégafeux.

naturel, rendu incontrôlable par le dérèglement climatique¹¹² et aggravé encore par la totale impréparation de l'État concerné, est vrai, victime de la guerre, il est vrai, depuis 2011¹¹³. La catastrophe avait fait, selon des chiffres provisoires, au 21 septembre, 3 922 victimes selon les autorités libyennes (3 922 selon l'ONU) et plus de 10 000 disparus selon la Croix Rouge, ainsi que 43 000 déplacés selon l'OIM au 21/09 auxquels il faut ajouter les migrants¹¹⁴. Les destructions ont été massives et la ville de Derna détruite. La catastrophe est directement liée à la tempête *Daniel*, qui a frappé la Turquie, la Grèce et la Bulgarie avant de se diriger vers la Libye où elle a pris les caractéristiques d'un ouragan tropical « Medicane » (contraction de « hurricane » et « Méditerranée »). S'est produit alors un « blocage oméga » (selon la lettre grecque Ω) avec un anticyclone au centre, et des températures élevées aux extrémités entraînant des pluies importantes et des températures fraîches. La Turquie, la Grèce et la Bulgarie ont été touchées le 4 septembre et le même phénomène s'est alors déplacé vers la Libye. Il a atteint son apogée dans le nord-est du pays, le 10 septembre, avec des vents violents mais surtout des pluies torrentielles pouvant aller localement jusqu'à 414 millimètres. Les autorités libyennes ont eu beaucoup de difficultés à endiguer les premières inondations qui sont devenues incontrôlables avec la violence des précipitations. Celle-ci a provoqué la rupture des deux barrages situés sur le *Wadi Derna*, alimentant la ville, déclenchant un véritable tsunami qui a déferlé jusqu'à la mer.

(78) Dans un premier temps, les inondations sont apparues comme un phénomène méditerranéen relativement fréquent et connu de même que la tempête *Daniel*, mais sa violence inattendue a soulevé la question de l'impact du dérèglement climatique dans la catastrophe¹¹⁵. D'une manière générale, le bassin méditerranéen est l'une des zones où les effets du changement climatique sont les plus intenses, la région se réchauffant plus vite que la moyenne mondiale. Dans le cas d'espèce, la dépression située sur la Grèce a trouvé son énergie dans la Méditerranée avec des eaux plus chaudes que la moyenne et une grande humidité. On peut donc considérer que le réchauffement climatique a constitué une circonstance aggravante pour la catastrophe. Mais celle-ci n'aurait pas pris une telle ampleur (la ville de Derna quasiment rayée de la carte) sans la présence de causes liées à l'homme. Elles sont bien connues et peuvent se résumer à la vulnérabilité évidente de la Libye, face à ce type de situation¹¹⁶. On rappellera que l'est du pays où se trouve Derna¹¹⁷, la Cyrénaïque, est sous le contrôle du maréchal Haftar dont le pouvoir n'est pas reconnu par la Communauté internationale, contrairement au gouvernement d'union nationale qui exerce son autorité sur l'ouest, la Tripolitaine¹¹⁸. Les deux parties entretiennent des relations conflictuelles qui font

¹¹² <https://www.geo.fr/environnement/inondations-en-libye-le-changement-climatique-a-rendu-jusqua-50-fois-plus-probables-des-pluies-dune-telle-intensite-216722>.

¹¹³ La Libye n'est jamais parvenue à retrouver une stabilité politique et institutionnelle depuis 2011, suite à l'intervention militaire de la France et du Royaume-Uni sous l'égide de l'OTAN, entraînant la fin du régime de M. Kadhafi.

¹¹⁴ Mais selon le Croissant-Rouge libyen, le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) dans un point de situation, aurait annoncé, dès le 11 septembre, des inondations sans précédent ayant fait environ 11 300 morts et 10 100 disparus dans la seule ville de Derna.

¹¹⁵ https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/09/12/inondations-en-libye-la-puissance-du-cyclone-daniel-vient-de-la-temperature-tres-elevee-de-la-mediterranee_6189057_3244.html

¹¹⁶ J. Bouquet, Inondations en Libye : divisions institutionnelles, l'autre obstacle face à la catastrophe, 13 septembre 2023, <https://www.rtb.be/article/inondations-en-libye-divisions-institutionnelles-lautre-obstacle-face-a-la-catastrophe-11255213>.

¹¹⁷ Contrôlée par les djihadistes jusqu'à 2019.

¹¹⁸ M. Arredondas, Les inondations en Libye mettent en évidence la vulnérabilité et la division du pays, 13 septembre 2023.

que les infrastructures du pays ont été totalement négligées¹¹⁹, la prévention des catastrophes ignorée¹²⁰, et l'intervention des secours tardive et limitée, du fait justement de la destruction des infrastructures. Même si un rapprochement a pu être noté à l'occasion entre les deux parties, Tripoli ayant fourni de l'aide en personnel et en matériel pour Derna, la coordination des secours n'a pu être assurée de manière efficace. Pourtant, l'aide internationale qui s'est rapidement manifestée a été massive, reflétant les soutiens multiples mais souvent concurrents dont bénéficient les « deux gouvernements » fonctionnant en Libye¹²¹. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), a lancé pour sa part, le 15 septembre un « appel éclairé pour répondre aux besoins d'environ 250 000 personnes au cours des trois prochains mois.

IV.1.2.3. Les tremblements de terres, catastrophes naturelles

(79) Les tremblements de terre constituent des catastrophes naturelles dont le déclenchement n'est provoqué ni par l'homme ni par le dérèglement climatique. Cela ne veut pas dire pour autant que leurs conséquences ne sont pas affectées par les circonstances politiques et sociales dans lesquelles se trouvent les États qui sont touchés.

IV.1.2.3.1. Le tremblement de terre en Turquie et en Syrie

(80) Le séisme qui a frappé à la fois la Turquie et la Syrie les 10-11 février 2023¹²² compte parmi les plus meurtriers du XXI^e siècle. Le premier d'une magnitude de 7,8 sur l'échelle de Richter est survenu dans la région de Gaziantep au sud-est de la Turquie. Le second d'une magnitude de 7,5 s'est produit avec un épïcêtre à proximité d'Ekinözü. Des centaines de répliques ont également été ressenties par la suite jusqu'à Chypre et au Liban. La Turquie principalement, qui correspond en majeure partie à la plaque anatolienne, connaît un aléa sismique documenté depuis l'Antiquité¹²³. On entend par aléa sismique l'estimation des séismes qui ont le potentiel d'affecter un lieu donné et de leurs caractéristiques (fréquence, magnitude) ; elle laissait présager un prochain fort séisme dans la région, et un impact considérable sur la population du fait de sa vulnérabilité au risque sismique¹²⁴, ce qui s'est produit. Le bilan humain selon les autorités s'élevait au 20 mars 2023 à plus 50 000 victimes en Turquie et au moins 6 000 en Syrie. Au moins 180 000 bâtiments ont été gravement endommagés ou complètement détruits. Selon le président turc R.-T. Erdogan, le coût de ces dégâts va atteindre « quelque 104 milliards de dollars ».

Il est vrai que le séisme a mis en évidence la vulnérabilité des infrastructures et des bâtiments dans la région. En Turquie, les constructions, aussi bien les plus anciennes que celles construites après la mise à jour des normes de construction en 2005, se sont avérées

¹¹⁹ Les fissures sur les deux barrages de Derna étaient connues depuis 1998.

¹²⁰ Le Centre météorologique national de Libye a émis une alerte météorologique « extrême » 72 heures avant la tempête, exhortant les autorités à prendre des « mesures préventives ».

¹²¹ Si l'Union européenne a mobilisé ses mécanismes d'assistance pour venir en aide à la Libye, la France et l'Italie ont fait de même au niveau national, tout en ne soutenant pas le même gouvernement.

¹²² Voir l'étude très complète de A. Bouvier dont on s'est inspiré, Séismes en Turquie et Syrie : ce que l'élan de solidarité internationale nous dit de la géopolitique régionale (1/3) : la Syrie isolée ; (2/3) : une Turquie courtisée ; (3/3) : le sauvetage de vies humaines, vecteur et prétexte de normalisation diplomatique pour Damas <https://www.lesclesdumoyenorient.com/Seismes-en-Turquie-et-Syrie-ce-que-l-elan-de-solidarite-internationale-nous-dit.html>, 15 février 2023.

¹²³ On entend par aléa sismique l'estimation des séismes qui ont le potentiel d'affecter un lieu donné et leurs caractéristiques (fréquence, magnitude), Institut National des Sciences de l'Univers, <https://www.insu.cnrs.fr/fr/cnrsinfo/seismes-en-turquie-et-en-syrie->.

¹²⁴ Le risque sismique désigne la combinaison entre l'aléa sismique, les biens et les populations qui y sont soumises, et leur vulnérabilité face à cet aléa.

souvent non conformes aux normes parasismiques, dans un contexte de densification rapide de l'urbanisme. En Syrie, la situation de conflit armé, à la fois non international et international, que connaît le pays depuis 20 ans a rendu particulièrement aléatoire toute politique de prévention. Ainsi, il est confirmé que les catastrophes ne sont jamais seulement naturelles mais dépendent également des capacités collectives d'une société à faire face aux aléas naturels.

(81) La Turquie, puissance régionale, membre de l'OTAN, dispose de moyens qui lui permettent, jusqu'à un certain niveau, de faire face aux catastrophes naturelles. Dans le cas présent, ce niveau a été largement dépassé, la catastrophe révélant aussi des problèmes de gouvernance. Dans un premier temps, l'action visait à rechercher les victimes et fournir des secours : ce sont les populations locales qui ont agi pour venir en aide aux blessés et organiser les premières recherches. Malgré les dégâts et les pertes, les organismes humanitaires turcs sont intervenus rapidement pour venir en aide aux populations sinistrées, Ce fut le cas notamment du *Croissant Rouge* turc, la plus grande organisation humanitaire du pays, doté d'un statut d'association, et qui collabore étroitement avec les autorités et bénéficie de ce fait de nombreuses campagnes officielles¹²⁵. Sur ce plan, l'action du gouvernement turc a été néanmoins très critiquée pour l'insuffisance de l'aide humanitaire fournie et des équipes de secours mobilisées par les autorités. Le manque de personnel et d'équipements notamment d'engins de levage et de technologies destinées aux opérations de recherche a beaucoup ralenti les interventions et le phénomène s'est aggravé par un manque de coordination lorsque l'aide internationale s'est manifestée¹²⁶.

Le président Erdoğan a certes reconnu des lacunes dans l'intervention des secours et leur « défaillance », mais a qualifiées les critiques de « malhonnête » lorsqu'elles se sont multipliées : inexpérience et défaut d'expertise du service turc de gestion des catastrophes et des urgences, insuffisance des opérations de sauvetage dans les instants qui ont suivi le séisme ; non prise en compte des alertes formulées par les architectes turcs dès le séisme de 1999 ; incapacité à maîtriser l'urbanisme. Pour tenter d'y couper court, le président, candidat à sa réélection le 15 mai 2023, a, d'une part fait procéder, dès le 7 février, à l'arrestation de personnes ayant critiqué les autorités et lancer une application mobile pour « lutter contre la désinformation » ; d'autre part, décidé l'arrestation de nombreux entrepreneurs du bâtiment pour des infractions à la réglementation de la construction et la création de « bureaux d'enquête » sur les infractions liées aux séismes dans un secteur touché par une forte corruption.

(82) Les problèmes rencontrés par la Syrie sont de toute autre nature. Subissant un fractionnement du territoire entre divers groupes armés et les forces gouvernementales, victime d'un conflit armé international et non international depuis 2014, sous le coup de sanctions internationales par les États-Unis et l'Union européenne, le séisme a frappé un État que l'on peut considérer comme défaillant, où les secours locaux vont être assurés, le plus souvent, selon l'intérêt de chacun des acteurs en présence, sans aucune pérennité ni sécurité. Les autorités de Damas ne peuvent, naturellement, jouer le rôle, d'impulsion et de coordination de l'aide, ordinairement imparti au pouvoir central. Ce sont ainsi des ONG telles que *Al Ameen*, le *Croissant Rouge* syrien, la *Syrian American Medical Society* ou les « Casques blancs » habituées depuis plusieurs années à venir en aide aux victimes de la guerre civile, qui ont pu agir dans un premier temps et assurer le soutien des secouristes étrangers déjà présents sur le terrain. Leur action s'est heurtée rapidement à des limites. Dans l'insécurité

¹²⁵ L'organisation a été néanmoins très critiquée pour avoir vendu « au prix coutant » et non pas donné des tentes pour des rescapés du séisme, *Le Figaro*, 26 février 2023.

¹²⁶ L. Chabani, Après la catastrophe, le difficile déploiement de l'aide humanitaire en Syrie et en Turquie, 20 mars 2023, <https://www.nationalgeographic.fr/photographie/2023/03/apres-la-catastrophe-le-difficile-deploiement-de-laide-humanitaire-en-syrie-et-en-turquie>.

générale, les ONG ont dû faire face au refus du gouvernement d'aider le nord-ouest du pays, sous le contrôle de la rébellion, ce qui les a privées du matériel nécessaire et ralenti leurs opérations de recherche et de sauvetage. Au 15 février encore, seules de petites équipes de sauvetage avaient pu intervenir dans cette zone.

(83) La différence la plus nette s'est manifestée cependant dans les modalités de l'aide internationale apportée aux deux États. Si la mobilisation a été générale et rapide, les soutiens n'ont cependant pas atteint le même niveau. Dans le cas de la Turquie, l'aide a été massive et spontanée. Après qu'elle ait sollicité « le soutien de pays amis » pour les opérations de sauvetage, 103 États ont proposé des offres d'assistance conduisant au déploiement de 11 320 personnels coordonnés par Ankara. Elle a bénéficié également, à sa demande, du déclenchement du Mécanisme Européen de Protection Civile (MEPC). Si la Syrie, de son côté, a pu également bénéficier de l'assistance de l'Union européenne qui avait encouragé les États membres dès le 8 février à lui venir en aide, l'aide bilatérale a été apportée surtout par les alliés habituels du régime de Damas (Russie, Iran), ainsi que par ses voisins (notamment l'Irak) et les États arabes¹²⁷. Au-delà, les États notamment occidentaux ont été plus réticents, choisissant plutôt de soutenir leurs ONG intervenant en Syrie et de faire transiter leur aide financière par des fonds internationaux comme le Fonds d'aide des Nations Unies ou le Fonds humanitaire pour l'aide transfrontalière (SCHF) des Nations unies¹²⁸. La principale difficulté rencontrée avec l'aide à la Syrie a résulté toutefois des modalités de son acheminement, dépendant aussi bien de l'attitude des autorités syriennes que de celle du Conseil de sécurité des Nations Unies. En 2014, le Conseil, à l'époque « dans une unanimité retrouvée », avait ouvert pour 180 jours quatre postes-frontières en Syrie pour faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et créé un mécanisme de surveillance¹²⁹. Les organismes humanitaires de l'ONU et leurs partenaires étaient donc autorisés à utiliser aussi bien les routes franchissant les lignes de conflit que les postes-frontières de Bab el-Salam, Bab el-Haoua, Yaroubiyé et Ramtha, pour faire parvenir l'aide humanitaire aux personnes en ayant besoin dans toute la Syrie. Les autorités syriennes étaient avisées de ces transferts, dont la nature humanitaire était garantie par le Mécanisme de surveillance mais ne les autorisaient pas. Ce mécanisme n'a cependant pas survécu au développement des tensions au sein du Conseil de sécurité, si bien qu'avant le séisme, la quasi-totalité de l'aide, indispensable aux 4 millions de personnes vivant dans les zones rebelles du nord-ouest, était acheminée de Turquie par le seul poste frontière de Bab al-Hawa¹³⁰. Après les tremblements de terre, les appels à ouvrir de nouveaux points de passage entre les deux pays se sont multipliés, accompagnés de critiques à l'encontre de l'ONU, laquelle de l'aveu même de son responsable de l'aide d'urgence « avait laisser tomber les habitants du nord-ouest de la Syrie ». Le 14 février néanmoins, le gouvernement syrien acceptait d'ouvrir deux nouveaux points de passage avec la Turquie pour une période initiale de trois mois¹³¹.

On mesure aisément le caractère particulièrement aléatoire d'une aide humanitaire apportée dans ces conditions, alors même que les besoins des populations concernées restent considérables pour une phase éventuelle de reconstruction. Cela est confirmé par les votes

¹²⁷ Cette aide adressée au gouvernement syrien n'a cependant été utilisée que dans des zones se trouvant sous son contrôle et pas dans le nord-ouest du pays.

¹²⁸ C'est le cas de la France qui a fait dans ce cadre une promesse de dons de 12 millions d'euros à la Syrie.

¹²⁹ Résolution 2165 (2014) du 14 juillet 2014, CS/11473.

¹³⁰ Accès reconduit pour six mois par la résolution du CSNU du 9 janvier 2023, la Russie indiquant néanmoins que, sauf changement de l'attitude des membres du Conseil quant à la fourniture d'une aide à la Syrie, elle s'opposerait à toute prorogation, CS/15168, 9 janvier 2023.

¹³¹ *Les Échos*, Séisme : la Syrie accepte d'ouvrir deux nouveaux points de passage avec la Turquie, 14 février 2023.

intervenues au CSNU le 11 juillet 2023 où deux projets de résolution visant à proroger l'autorisation du mécanisme d'acheminement de l'aide humanitaire transfrontière ont été rejetés. Le premier, présenté par le Brésil et la Suisse, qui visait à reconduire l'autorisation de passage transfrontière de Bab el-Hawa pour 9 mois et à élargir les activités humanitaires en Syrie, a été repoussé par le veto de la Russie (contre 13 votes pour et une abstention, la Chine). Le second, présenté par la Russie, qui prévoyait une autorisation limitée à six mois, le passage de l'aide à travers les lignes de front et un élargissement de l'aide à des services essentiels pour des projets de relèvement rapides a été repoussé, n'ayant pas obtenu la majorité requise (2 votes pour, Russie et Chine ; 3 votes contre, États-Unis, France et Royaume-Uni et 10 abstentions)¹³².

(84) Derrière la manifestation d'une action humanitaire indispensable, fût-elle parfois minimaliste, la géopolitique est toujours omniprésente¹³³, entre un État « courtisé », ménagé par ses partenaires internationaux avec un pouvoir qui malgré les faits et les critiques remporte les élections et un État « isolé » qui survit néanmoins au point même d'apparaître parfois comme un interlocuteur inévitable ; entre des États ayant perdu pied au Moyen orient et s'efforçant d'y revenir à la faveur du nouveau contexte créé par la catastrophe et des puissances régionales désireuses de le reconstruire à leur profit. De ce fait, dans l'aide humanitaire apportée aux populations, le multilatéralisme a été marginalisé par un bilatéralisme toujours sélectif et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a pu relever quinze jours après les séismes la faible réponse à l'appel financier d'urgence lancé par l'ONU. Au contraire, si l'action des ONG malgré les difficultés rencontrées a été considérable pour venir en aide aux populations, surtout dans les premiers temps suivant la catastrophe, l'assistance de l'Union européenne, et on doit s'en féliciter, a été également rapide et massive, demandant seulement à « tous », de garantir l'accès de l'aide humanitaire aux victimes du tremblement de terre en Syrie, où qu'elles se trouvent, et à l'ONU de veiller à l'acheminement rapide de l'aide¹³⁴. L'avenir dira si le chantier immense de la reconstruction dans les deux États conduit à une évolution vers une attitude moins inégalitaire entre la Turquie et la Syrie.

IV.1.2.3.2. *Le tremblement de terre au Maroc, 8 septembre 2023*

(85) L'épicentre du tremblement de terre d'une magnitude de 6,8 à 7,2 qui a frappé le Maroc, le 8 septembre 2023 se situait dans le Haut Atlas, au sud de Marrakech, entre 12 et 18,5 km de profondeur. Le bilan provisoire publié le 12 septembre par le ministère de l'Intérieur fait état de 2 901 morts et 5 530 blessés. Les secousses, qui ont détruit complètement plusieurs villages, ont provoqué d'importants dégâts et ont été ressenties dans plusieurs régions du Maroc ainsi qu'en Espagne, au Portugal et en Algérie. L'effondrement de nombreux bâtiments, facilité par le mode de construction, est la cause de la plupart des décès. Le séisme est le plus important enregistré au Maroc par des techniques scientifiques. À cette catastrophe majeure, il a été reproché aux autorités d'avoir répondu avec lenteur, en l'absence du roi Mohamed VI qui se trouvait en France le jour du séisme. Mais, il est vrai que l'action des sauveteurs marocains a été fortement retardée du fait de la dispersion de l'habitat touché et des difficultés d'accès à la zone montagneuse concernée, aggravées par la destruction des voies de communication. Le retour du roi a contribué à activer les opérations : les Forces Armées Royales ont déployé d'urgence des moyens humains et logistiques, terrestres et aériens, importants, ainsi que des équipes de recherche et de sauvetages spécialisées et un hôpital de

¹³² Conseil de sécurité, CS/15348, 11 juillet 2023.

¹³³ A. Bouvier, *op.cit.*, en fait la démonstration exemplaire.

¹³⁴ Ainsi aurait-elle été cependant justifiée à afficher des positions qui ne soient pas uniquement humanitaires.

campagne. Le roi lui-même a décidé « la prise en charge immédiate de l'ensemble des personnes qui se retrouvent sans abri du fait du séisme, notamment en termes d'hébergement, d'alimentation et tous autres besoins de base », et l'ouverture d'un compte spécial auprès du Trésor et de la Bank Al-Maghrib (la banque centrale) en vue de « recevoir les contributions volontaires de solidarité des citoyens et des organismes privés et publics »¹³⁵. Dans le même temps, la mobilisation internationale pour venir en aide au Maroc a été considérable¹³⁶ mais son traitement par les autorités a suscité des interrogations.

(86) Face à des offres d'assistance émanant d'un grand nombre d'États, seuls quatre d'entre eux ont été officiellement autorisés à intervenir : l'Espagne, le Royaume-Uni, le Qatar et les Émirats Arabes Unis. À un stade de la catastrophe où les moyens faisaient défaut, cette limitation, concernant également l'ONU, a surpris les autres États et en particulier la France, partenaire traditionnel du Maroc et qui avait proposé ses services parmi les premiers. Rabat, tout en remerciant tous les États qui ont proposé l'envoi de secouristes, a précisé qu'« à ce stade », il avait été répondu favorablement aux offres de ces quatre pays « d'envoyer des équipes de recherche et sauvetage ». Cette décision résultait d'une « évaluation minutieuse des besoins sur le terrain et en tenant compte du fait qu'une absence de coordination pourrait être contre-productive ». D'autres offres pourraient être acceptées à l'avenir « si les besoins devaient évoluer ».

Le cas particulier de la France a soulevé un début de polémique et interrogé sur les raisons de cette prise de position. Elles tiennent sans doute à deux éléments. D'une part, le Maroc, cinquième puissance économique d'Afrique, a entendu, à l'occasion de cette catastrophe, réaffirmer sa souveraineté à l'égard des États occidentaux en général et de l'ancienne puissance coloniale en particulier. Il n'était pas question que l'aide internationale prenne le contrôle des opérations car « le pays est capable de gérer une crise sanitaire d'ampleur sur son territoire sans que l'Occident ait son mot à dire »¹³⁷. Dès les premières heures, les autorités ont pu évaluer les besoins en équipes de sauveteurs en tenant compte de l'étendue du territoire concerné, de sa faible densité de population et du type d'habitats le plus souvent précaires¹³⁸. Cela leur a permis de n'accepter que des aides étatiques étrangères ciblées. Par ailleurs, la solidarité nationale a été particulièrement réactive en matière d'aide alimentaire et humanitaire et accompagnée par une importante aide internationale privée s'appuyant en particulier sur les marocains de l'étranger »¹³⁹, Le Maroc manifestait ainsi sa volonté d'une forme de « décolonisation humanitaire », finalement comprise par la France, sa ministre des Affaires étrangères rappelant qu'il « est seul en mesure de déterminer quels sont ses besoins et le rythme auquel il souhaite que des réponses soient apportées ». Cette déclaration tentait de mettre un terme à la polémique naissante entre Rabat et Paris, sans pour autant la faire disparaître complètement. D'autre part en effet, le refus de l'offre d'assistance de Paris résulte bien d'un climat diplomatique alourdi¹⁴⁰, au point qu'il n'y a plus d'ambassadeur du Royaume chérifien à Paris depuis plusieurs mois. Les griefs du Maroc portent sur l'utilisation des visas comme moyen de rétorsion pour obtenir le rapatriement des marocains expulsés de France,

¹³⁵ *Les Échos*, 9 Septembre 2023.

¹³⁶ Même l'Algérie malgré le contentieux persistant entre les deux États, a proposé son aide et ouvert son espace aérien aux vols humanitaires.

¹³⁷ J.-F. Corty, En finir avec le paternalisme humanitaire, *Le Monde*, 14 septembre 2023.

¹³⁸ <https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/09/14/seisme-au-maroc-le-pays-est-capable-de-gerer-une-crise-sanitaire-d-ampleur-sur-son-territoire-sans-que-l-occident-ait-son-mot-a-dire>.

¹³⁹ Ainsi, des équipes de bénévoles français (pompiers, secouristes, médecins et infirmiers) sont-elles aller de leur propre initiative sur le terrain pour participer aux secours.

¹⁴⁰ J.-C. Laurence, Séisme au Maroc Pourquoi le Maroc ne veut pas de l'aide française, *La Presse*, 12 septembre 2023.

sur une tentative de rapprochement avec l'Algérie mais surtout sur le refus de la France de faire évoluer sa position sur le Sahara occidental, en refusant sa « marocanité », contrairement aux États dont l'aide a été acceptée. Paris, pour sa part, ne pouvait pas ignorer l'espionnage dont avait été victime le président de la République de la part du Maroc, à partir du logiciel Pegasus.

Il reste cependant que les restrictions (qui ont frappé d'autres États que la France), « si elles peuvent apparaître comme des éléments d'explication, ne sauraient prévaloir à l'heure où le peuple marocain est si durement éprouvé »¹⁴¹. Cette perception a été, également, celle de plusieurs organisations non gouvernementales, soulignant que les autorités marocaines ont montré qu'elles avaient à la fois les capacités pour réagir face à la catastrophe mais également, pour maîtriser la coordination des secours. On mesure ainsi, une fois de plus, que l'assistance humanitaire n'est jamais totalement neutre, notamment lorsqu'elle émane des États, qu'elle peut être éventuellement une « politique juridique extérieure », qu'elle a toujours une portée géopolitique. C'est pourquoi, les États bénéficiaires de l'aide, préfèrent souvent avoir comme interlocuteurs des ONG, même si leurs capacités sont, dans certains domaines, limitées. L'évolution du comportement des acteurs exige sans doute, dès lors, de repenser la coopération en matière d'aide humanitaire internationale¹⁴².

(87) On ne peut tirer dès à présent des conclusions de ces trois catastrophes (Turquie/Syrie, Maroc, Libye) qu'avec la plus grande prudence. Le cas Libyen enseigne que l'impact du dérèglement climatique rend de plus en plus probable la survenance de phénomènes naturels catastrophiques, même s'il est parfois difficile d'en mesurer la contribution exacte. Par contre, de manière générale, il est certain que des progrès importants sur le plan de l'adaptation et de la prévention devront être réalisés pour limiter les pertes humaines et matérielles occasionnées par les catastrophes, qui tendent à se révéler progressivement insupportables. Il apparaît également évident que si des phénomènes naturels peuvent toucher tous les États, leur impact est sans commune mesure, à la fois selon leur niveau de développement mais aussi leur situation politique et sociale. Cela devrait conduire à la plus grande prudence avant toute intervention extérieure, militaire ou non, susceptible de fragiliser voire de faire disparaître la puissance publique existante, sans la capacité ou la volonté de la remplacer¹⁴³. Enfin, ces événements récents interrogent sur la pertinence et le devenir du concept de « responsabilité de protéger », dont on a pu constater qu'en ces circonstances, il a été négligé. Il s'est confirmé, en effet, soit tributaire de la volonté des États tiers, pour permettre à la Communauté internationale d'agir au cas où l'État victime refuserait d'assumer cette responsabilité, soit de la volonté de ce dernier estimant que l'appel à l'aide remettrait en cause sa souveraineté¹⁴⁴. Un refus du « néo-colonialisme humanitaire » visant en priorité les occidentaux est désormais perceptible.

IV.1.3. La coordination, un impératif en situation de crise

(88) Quelle qu'en soit la cause, les situations de crise déclenchent souvent des réactions désordonnées de la part des États et des acteurs privés. L'exigence d'efficacité impose alors de s'appuyer sur des instruments de coordination dans l'élaboration desquels les organisations intergouvernementales jouent un rôle déterminant. On en trouvera ici deux

¹⁴¹ B. Oumansour, Séisme au Maroc : quels enjeux diplomatiques ? *IRIS*, 14 septembre 2023.

¹⁴² Voir par exemple, J.-F. Corty, Maroc, Libye : quelle géopolitique de l'aide ? *IRIS*, 19 septembre 2023, <https://www.iris-france.org/178169-maroc-libye-quelle-geopolitique-de-laide/>.

¹⁴³ Le cas de la Libye est de ce point de vue particulièrement illustratif.

¹⁴⁴ Ce fut l'attitude du gouvernement syrien dans le premier cas, celle des autorités marocaines dans le second cas.

exemples, dans des domaines très différents qui se sont manifestés à l'occasion de la crise causée par le tremblement de terre en Turquie et en Syrie en février 2023.

IV.1.3.1. Le dispositif IPCR de l'Union européenne

(89) Le dispositif IPCR (dispositif intégré de l'UE pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise) a été déclenché par la présidence suédoise de l'Union européenne dès le 7 février 2023, après le déclenchement du tremblement de terre en Turquie et en Syrie. Lorsque survient une crise ou une catastrophe, naturelle ou d'origine humaine, l'UE dispose de plusieurs mécanismes sectoriels permettant d'adapter sa réponse à la spécificité de la crise. Il peut s'agir en effet de faire face aussi bien à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, qu'à une crise migratoire en Méditerranée ou à une catastrophe naturelle majeure comme c'est le cas ici. L'État victime de la crise peut être un État membre ou un État tiers. L'objectif de l'IPCR vise alors à contribuer, au niveau politique de l'UE, à un processus de prise de décision rapide et coordonné, piloté par la Présidence du Conseil. Sa nécessité est apparue à la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, de 2004 en Espagne et 2006 au Royaume-Uni mais également du tsunami dans l'Océan Indien en 2004. Dès 2006, le Conseil avait mis en place un dispositif de coordination dans les situations d'urgence et de crise majeure, plateforme permettant l'échange d'informations et la coordination des actions entre les États membres. L'expérience a conduit à améliorer ce mécanisme avec la mise en place en 2013 de l'IPCR permettant un recours accru aux structures et capacités existantes¹⁴⁵. Par ce dispositif, la présidence du Conseil coordonne la réaction politique à la crise, en réunissant les institutions de l'UE, les États membres et plus généralement tous les acteurs-clés. Le dispositif IPCR, qui peut être activé en réponse à des événements intérieurs ou extérieurs à l'UE, apporte un soutien à la présidence du Conseil, ainsi qu'au Comité des représentants permanents et au Conseil de l'UE, en fournissant des instruments pour renforcer l'échange d'informations et coordonner l'action au niveau politique. Il s'agit notamment d'une table ronde informelle, réunion de crise pilotée par la présidence du Conseil avec des représentants de la Commission, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), des services du président du Conseil européen, des agences compétentes de l'UE, des États membres, ainsi éventuellement que des experts invités. De plus, l'IPCR qui s'appuie sur une plate-forme *web* pour l'échange et la collecte d'informations, va produire des comptes rendus analytiques visant à donner aux décideurs une vision actualisée de la situation et assurer un point de contact permanent pour garantir une liaison constante entre les parties prenantes. En période de crise, trois modes opératoires sont prévus en fonction de la situation : avec le mode « suivi » n'est mis en place qu'un partage des rapports existants en matière de crise ; s'il apparaît nécessaire de se préparer à une éventuelle aggravation, le mode « partage de l'information » déclenche la production de comptes rendus analytiques et l'utilisation de la plateforme *web* pour mieux appréhender la situation ; enfin, le mode « activation totale » se traduit par l'élaboration de propositions d'actions de l'UE devant faire l'objet d'une décision du Conseil de l'UE ou du Conseil européen. C'est le mode « activation totale » qui a été déclenché le 7 février par la présidence suédoise afin de coordonner les mesures de soutien de l'UE, en collaboration avec la Commission¹⁴⁶.

IV.1.3.2. Groupe consultatif international en recherche et sauvetage-déblaiement (INSARAG)

(90) Le Groupe consultatif international en recherche et sauvetage déblaiement (INSARAG pour *International Search and Rescue Advisory Group*) dont le siège est à Genève a été mis en

¹⁴⁵ Décision d'exécution du Conseil concernant le dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (Journal officiel de l'UE, 2018).

¹⁴⁶ <https://www.council.europa.eu/fr/press/news/20230206-turkey-earthquake/>

place sous l'égide du Bureau de la Coordination des affaires humanitaires (OCHA) de l'ONU. Rassemblant désormais plus de 90 États et organisations, il répond à la nécessité d'améliorer la coordination et l'efficacité des secours à la suite des séismes de haute intensité survenus à Mexico en 1985 et en Arménie en 1988. Dans ces circonstances, il était apparu que « l'approche de l'aide internationale en matière de sauvetage-déblaiement [était] chaotique et désorganisée, sans gestion des différents chantiers ». Concrètement, « des équipes d'intervention fouillent à plusieurs reprises les mêmes bâtiments sans savoir que d'autres secouristes l'ont déjà fait. Les outils sont inadaptés, les méthodes de recherche et de sauvetage sont inappropriées et disparates, au détriment des victimes elles-mêmes »¹⁴⁷. La nécessité d'améliorer la coordination mais également d'élaborer des procédures standardisées en matière de coopération internationale et de secours en situation d'urgence s'est imposée et a conduit à l'adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 19 décembre 1991, de la résolution 46/182 du 19 décembre 1991 qui met en place l'INSARAG. Réseau humanitaire intergouvernemental, il a pour mandat de renforcer « l'efficacité et la coordination des opérations de recherche et de sauvetage en milieu urbain ». Sa politique est définie par un groupe directeur composé de représentants des trois groupes régionaux (Afrique – Europe – Moyen-Orient, Amérique, Asie – Pacifique), des présidents des groupes de travail ad hoc, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de son secrétariat assuré par la section d'appui à la coordination sur le terrain du service des interventions d'urgence du bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA). En 2002, l'Assemblée générale des Nations unies adoptera une résolution 57/150 sur le renforcement de l'efficacité et de la coordination des opérations de recherche et de sauvetage en milieu urbain par laquelle, notamment, elle « encourage les efforts visant à renforcer le Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage ainsi que ses groupes régionaux, particulièrement grâce à la participation à ses activités de représentants d'un plus grand nombre de pays ». Cette stratégie va s'appuyer sur la vérification de l'efficacité et de l'interopérabilité des capacités opérationnelles proposées par les parties prenantes et notamment par les États à travers un mécanisme de qualification permettant des procédures standardisées.

(91) Les unités de secours doivent, pour faire partie du réseau, avoir satisfait à un mécanisme de qualification indépendant conduit par des experts internationaux. Si toutes les unités doivent comporter des personnels de commandement, de recherche et de sauvetage, de santé et de logistique, les standards INSARAG en distinguent trois types : les équipes légères (LUSAR pour *Light urban search & rescue Team*), comprenant au moins 17 personnes, pouvant traiter un chantier 12 heures par jour pendant 5 jours ; les équipes médium (MUSAR pour *Medium urban search & rescue Team*), composées d'au moins 40 personnes, pouvant traiter un chantier en continu pendant 7 jours ; enfin les équipes lourdes (HUSAR pour *Heavy urban search & rescue Team*), composées d'au moins 59 personnes, pouvant traiter deux chantiers simultanément pendant 10 jours. En Turquie, deux détachements de recherche et secours sous décombres de type HUSAR du ministère français de l'Intérieur et des Outre-mer ont été envoyés pour participer, aux côtés des autorités turques, aux opérations de sauvetage, de recherche et d'assistance de la population sinistrée. Cette aide a répondu à la demande d'assistance du gouvernement turc via le Mécanisme de protection civile de l'Union qui permet à un État touché par une catastrophe de faire appel à la solidarité européenne. Les deux détachements français comprenaient, pour l'un, 71 sapeurs-sauveteurs, personnels militaires, et 4 chiens de l'Unité d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile (UIISC) n°1

¹⁴⁷ Voir le rapport de J. Bishop à la suite du séisme survenu en 1985 à Mexico, « Les normes de recherche et de sauvetage ont-elles amélioré la réponse aux séismes ? », <https://www.thenewhumanitarian.org/fr/report/92178/monde>.

de Nogent-le-Rotrou ; pour l'autre, 65 sapeurs-pompiers, personnels civils, et 6 chiens de la zone de défense et de sécurité d'Île-de-France. Ces unités avaient obtenu leur requalification INSARAG pour 5 ans en 2019 à la suite de l'évaluation de multiples compétences¹⁴⁸, comme la capacité de montée en puissance, la capacité permanente de projection sur n'importe quel terrain d'opération, l'intégration dans la chaîne de commandement existante sur le lieu du sinistre, la capacité à travailler en coordination internationale avec d'autres détachements de secours, le savoir-faire technique relatif aux opérations de sauvetage-déblaiement et la gestion logistique de l'opération. Les équipes françaises ainsi requalifiées sont ainsi en capacité d'intervenir partout dans le monde, suivant les standards internationaux définis par l'ONU et pourront de plus s'associer avec n'importe quelle autre équipe internationale répondant à cette « norme INSARAG ».

V. La crise migratoire en Méditerranée reste une crise de l'Union européenne¹⁴⁹

(92) La gestion des migrations en Méditerranée continue de susciter des difficultés sérieuses à l'Union européenne et à ses États membres. Si le Pacte sur les migrations et l'asile est toujours en cours d'élaboration, d'autres stratégies se dessinent mais ont pour l'instant échoué sans que la cohérence de l'ensemble apparaisse clairement.

V.I. Des difficultés persistantes pour l'Union européenne en Méditerranée

(93) La gestion des flux migratoires en Méditerranée soulève des difficultés récurrentes à l'Union européenne, en particulier depuis 2015. Alors que ces flux augmentent, les actions entreprises par les acteurs impliqués dans cette politique révèlent leurs limites.

V.I.I. Des flux migratoires en augmentation

(94) Le mouvement de migrations en Méditerranée n'a cessé de se détériorer en 2022-2023 puisque l'on a comptabilisé, selon l'agence *Frontex*, plus de 102 000 personnes qui ont franchi illégalement en 2022 la frontière par la Méditerranée centrale, soit une augmentation de 51 % par rapport à 2021. De son côté, le Haut-Commissariat aux Réfugiés fait état de quelques 50 000 personnes arrivées illégalement en Italie par bateau au cours des cinq premiers mois de 2023 (contre 19 000 en 2022 pour la même période). La voie de la Méditerranée centrale entre la Tunisie et l'Italie, s'est donc progressivement imposée, du fait du durcissement de la position de la Libye qui a, au moins partiellement, rendu plus difficile les flux migratoires vers l'Europe. Les deux États sont ainsi toujours les principales portes d'entrée pour les demandeurs d'asile qui souhaitent atteindre les côtes européennes. Ces migrants sont aussi bien des ressortissants tunisiens qui fuient leur pays du fait de l'évolution politique, économique et sociale qui y sévit, que des migrants qui viennent de plus loin comme l'Égypte, la Côte d'Ivoire, la Syrie, l'Afghanistan, le Pakistan et le Bangladesh. La géographie fait que, l'Italie représente le premier point d'entrée pour tous les migrants qui tentent continuellement de traverser la Méditerranée et elle parvient difficilement à faire face à l'augmentation du nombre d'arrivées.

¹⁴⁸ <https://mobile.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers-de-presse/Exercice-de-reclassification-HUSAR-FORMISC>

¹⁴⁹ J. Auvret-Finck et A.-S. Millet-Devalle, *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, Paris, Pedone, 2017, 429 pages.

Elle connaît en fait cette situation depuis la crise de 2015¹⁵⁰ à l'occasion de laquelle, elle avait, sans grand succès déjà, fait appel à la solidarité des autres États membres de l'Union. La Première ministre a même décidé de déclarer l'état d'urgence face à l'arrivée en Italie de 3 000 migrants en quelques jours. Face à cette situation tendue, la gouvernance par les acteurs européens, qu'il s'agisse des institutions ou des États membres, apparaît incertaine, insuffisante et en définitive peu conforme aux objectifs poursuivis par l'UE.

V.1.2. Une action de Frontex contestée

(95) Le principal instrument de gestion des migrations par l'UE, l'Agence *Frontex*, est ainsi sous le feu des critiques depuis plusieurs années alors qu'elle a acquis progressivement un poids important au sein du système institutionnel européen pour au moins deux raisons. D'une part, elle est le bras opérationnel de l'Union pour la protection de ses frontières, ce qui la conduit à effectuer des missions de sauvetage et de surveillance en appui des forces nationales mais également à lutter contre les trafics et à participer à l'expulsion des migrants irréguliers. Elle est ainsi au cœur d'une question politique devenue centrale dans les agendas de l'Union : la sécurité des frontières extérieures. D'autre part, elle dispose d'un budget en forte hausse (6 millions d'euros lors de sa création en 2005, 460 millions en 2020, 5,6 milliards prévus pour 2021-2027) et d'un effectif devant monter jusqu'à 10 000 personnes à terme. Elle est ainsi le premier corps armé en uniforme de l'Union européenne, une force de police appelée à se doter progressivement d'équipements tels des armes, des avions, des drones, des radars. Mais, dans le même temps, la position de *Frontex* a été fragilisée depuis 2021 par des affaires dont certaines portent sur l'essence même de son action. Ainsi, elle a d'abord été accusée d'avoir contribué à des opérations de refoulements illégaux en ne laissant pas aux migrants la possibilité de déposer une demande d'asile¹⁵¹. Ces pratiques, systématisées par le Premier ministre hongrois, ont été mises en œuvre par la police de ce pays avec la contribution de *Frontex* depuis la crise de 2015. D'autres États membres (Grèce, Italie, Croatie, Slovénie) ont été mis en cause pour y avoir eu également recours, en violation du droit de l'UE. Cela a conduit *Frontex* à annoncer, le 27 janvier 2021, pour la première fois depuis sa création en 2004, la fin de ses opérations en Hongrie. Pour ces faits, mais également à la suite d'enquêtes de l'Office de lutte antifraude de l'Union européenne (OLAF) et de la mise en cause de son directeur, l'Agence a été sanctionnée par le Parlement européen¹⁵², les députés européens refusant en effet d'approuver « la décharge » du budget 2019 de l'Agence, le 29 avril 2022, par 527 voix contre 127 et 41 abstentions, lui reprochant l'absence de clarté sur son action et sa gestion. Même si la décision n'aura pas de conséquences financières immédiates, le budget étant épuisé, il traduit une marque de défiance incontestable de la représentation européenne à son égard. Celle-ci s'est trouvée encore renforcée par les accusations portées sur les liens de *Frontex* avec les lobbyistes de l'industrie de la surveillance

¹⁵⁰ Crise dont les effets se sont manifestés en particulier dans les relations entre l'UE et la Turquie ; voir, L. Balmond, « Les relations entre l'Union européenne et la Turquie et la crise des réfugiés », in J. Auvret-Finck et A.-S. Millet-Devalle, *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ? op. cit.*, pp. 377-398.

¹⁵¹ J.-B. Chastand, J.P. Stroobants, L'agence européenne Frontex fragilisée par les accusations d'expulsions illégales, 29 janvier 2021, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/01/29/l-agence-europeenne-frontex-fragilisee-par-les-accusations-d-expulsions-illegales_6067995_3210.html.

¹⁵² J.-P. Stroobants, Immigration : l'agence Frontex sanctionnée par le Parlement européen, *Le Monde*, 20 avril 2021, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/04/30/frontex-critiquee-et-sanctionnee-par-le-parlement-europeen_6078609_3210.html.

et de l'armement du fait de l'évolution de ses moyens d'action¹⁵³. Ces accusations ont été portées contre Frontex, le 5 février 2021, par la chaîne publique allemande ZDF, laquelle, avec la collaboration de l'ONG *Corporate Europe Observatory* (CEO), a pu avoir accès, comme le journal *Le Monde*, à des dizaines de documents démontrant des infractions aux règles des institutions européennes sur le lobbying. La méfiance à l'encontre de l'Agence s'est encore trouvée justifiée en 2022 à la suite de l'enquête réalisée par *Le Monde*, *Der Spiegel* et les media suisse *SRF* et *Republik* démontrant qu'entre mars 2020 et septembre 2021, *Frontex* avait répertorié des renvois illégaux de migrants, parvenus dans les eaux grecques, comme de simples opérations de prévention au départ, menées dans les eaux turques¹⁵⁴. Cette enquête a été rendue possible par une demande d'accès public à un document administratif, la base de données « JORA » (*Joint Operations Reporting Application*) qui recense toutes les opérations de l'Agence : interceptions de migrants, saisies de marchandises de contrebande et interpellations de passeurs avec des informations détaillées fournies par les États membres sur l'heure et la date des faits et le nombre de personnes concernées. L'enquête, centrée sur l'opération « *Poséidon* », le long des frontières maritimes entre la Grèce et la Turquie, a fait apparaître 222 incidents présentés dans JORA comme « des préventions au départ en mer Égée », c'est-à-dire, des cas de bateaux de migrants interceptés ou déroutés avant qu'ils aient atteint les eaux grecques, alors que dans de nombreux cas, il s'agissait de refoulements illégaux.

V.1.3. Des États membres impuissants

(96) Entre défaut de transparence et préoccupation limitée pour les droits des migrants, *Frontex* se trouve donc dans une « zone de turbulence » dont elle n'est pas sortie avec la catastrophe survenue les 13-14 juin 2023 au large des côtes du Péloponnèse, entre le continent et l'île de Crète. Celle-ci met toutefois en évidence les responsabilités de la Grèce. Un bateau de pêche vétuste, surchargé avec plusieurs centaines d'hommes, de femmes et d'enfants à bord qui tente de rejoindre la Grèce finit par couler. Le bilan précis est difficile à établir : si l'on a pu compter 82 victimes officielles pour 104 rescapés, il y aurait eu, selon le témoignage de ces derniers, plusieurs centaines de personnes à bord. En se basant notamment sur ces informations, l'OIM et le HCR estiment que le navire abritait de 400 à 750 passagers, ce qui impliquerait de 300 à 650 morts. Si, lors du conseil d'administration de *Frontex*, les 20 et 21 juin, les nombreuses accusations de refoulements de migrants ont été rappelées à l'encontre de l'Agence, son directeur, pour établir son rôle exact, s'est rendu sur place et un rapport interne à l'Agence d'« incident grave » a été déclenché. Mais, dans cette affaire, c'est surtout l'inertie de la Grèce, voire son comportement délibéré qui ont été dénoncés, conduisant même *Frontex* à envisager une suspension de ses activités dans le pays. En effet, il est apparu qu'un avion de *Frontex* ayant repéré le chalutier en difficulté, avait transmis l'information aux garde-côtes grecs, mais selon eux, le navire, en panne de moteur, aurait coulé très brusquement. Pour les rescapés et les ONG sur place, au contraire, les garde-côtes auraient repéré le navire dès le 13 juin, et abandonné ses passagers à leur sort, n'intervenant que le 14 au matin¹⁵⁵. Ils auraient même provoqué le naufrage, en tentant de

¹⁵³ J.-P. Stroobants, *Frontex*, l'Agence européenne de garde-frontières, à nouveau mise en cause pour ses liens avec des lobbyistes, 5 février 2021, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/05/nouvelles-accusations-contre-frontex-l-agence-europeenne-des-gardes-frontieres_6068963_3210.html.

¹⁵⁴ J. Pascual et T. Stadius, *Frontex*, l'agence européenne de gardes-frontières, a maquillé des renvois illégaux de migrants en mer Égée, *Le Monde*, 27 avril 2022 ; https://www.lemonde.fr/international/article/2022/04/27/refoulements-en-mer-egee-les-recensements-errones-ou-mensongers-de-frontex_6123944_3210.html.

¹⁵⁵ Pour le ministre grec de la Marine marchande en effet, l'opération de sauvetage n'aurait débuté qu'au moment où le navire a chaviré.

remorquer le navire hors de la zone d'intervention grecque. Enfin, selon les autorités grecques, qui ont, comme l'ONU, diligenté une enquête, les migrants auraient refusé toute assistance, ce qui toutefois n'aurait pas dû exclure l'intervention, même sans l'accord des victimes. Les soupçons pesant sur le comportement des autorités d'Athènes renvoyaient de plus à des opérations attestées de refoulement de migrants menées précédemment, certaines ayant conduit à leur condamnation par la Cour Européenne des Droits de l'Homme¹⁵⁶. Les autres États membres ont eu une réaction mesurée, considérant les réelles difficultés rencontrées par Athènes et conscients, chacun d'entre eux, de leurs propres lacunes dans la gestion des flux migratoires. Il reste, comme l'ont souligné plusieurs États dont la France, qu'il serait déjà nécessaire de résoudre très rapidement et de manière approfondie, les problèmes, notamment de coordination, qui perdurent entre *Frontex* et la Grèce.

La réponse, que l'on pourrait qualifier de « sécuritaire », apportée par la coopération entre l'Agence et les États membres qui fonctionne tant bien que mal, a montré une fois encore ses limites, suscitant d'autres initiatives reposant sur une démarche bilatérale. Celle-ci a pris en 2023 une forme originale.

V.2. Le recours à un bilatéralisme adapté pour assurer la gestion des migrations

(97) Face aux flux migratoires, le bilatéralisme (État de départ / Union européenne) a été souvent défendu voire pratiqué. Il a pris toutefois une nouvelle forme avec l'Accord de partenariat conclu entre l'Union européenne et la Tunisie sur les migrations et la coopération économique le 18 juillet 2023¹⁵⁷. Annoncé le 11 juin 2023, le « partenariat stratégique » a été finalisé le 18 juillet à Tunis, à la suite d'une rencontre entre, d'une part, la présidente de la Commission européenne, la cheffe du gouvernement italien, G. Meloni et le Premier ministre néerlandais, M. Rutte, et d'autre part, le président tunisien M. Kais Saied.

(98) Cet accord fondamentalement « migratoire » a été porté principalement par l'Italie et Mme Meloni, conformément à son programme électoral pour les élections parlementaires qu'elle a remportées. Présenté comme « un nouveau modèle » pour l'établissement de nouvelles relations avec l'Afrique du Nord, il s'appuie sur la conjonction des intérêts de Rome et de Tunis. Le gouvernement italien a fait de la maîtrise de l'immigration un axe essentiel de sa politique mais ne veut plus s'en remettre uniquement aux mécanismes européens existants, qui manifestent une solidarité jugée très insuffisante aux États de « première ligne ». Il a donc soutenu la mise en place d'un instrument bilatéral entre l'UE et la Tunisie, s'imposant pour des raisons tenant à la géographie, aux flux de migrations entre les deux États mais également à la situation politique et sociale en Tunisie. Comme Mme Meloni, le président Kais Saied veut maîtriser les flux migratoires venant de l'Afrique sub-saharienne transitant vers la Méditerranée et notamment l'Italie. Cette action est conduite dans un contexte de développement de l'autoritarisme du régime et de violences contre les « hordes de migrants illégaux, à l'origine de violences, de crimes et de pratiques inacceptables, faisant partie d'un plan criminel visant à modifier la composition du paysage démographique de la Tunisie »¹⁵⁸. À la suite des incidents survenus à Sfax le 3 juillet 2023 au cours desquels un tunisien a été tué, des

¹⁵⁶ En 2014, une embarcation de 28 personnes avait coulé alors qu'elle était remorquée par les HCG en direction des eaux turque.

¹⁵⁷ J. Liboreiro, V. Genovese, Que contient exactement l'accord controversé entre l'UE et la Tunisie ?, 18 juillet 2023.

¹⁵⁸ Selon les propos immédiatement condamnés par l'ONU, tenus par le Chef de l'État lui-même en février 2023.

centaines de migrants africains ont été chassés de la ville, et d'après des ONG tunisiennes, évoquant une véritable « déportation », conduits par les autorités, dans une zone militarisée inhospitalière près de la frontière libyenne sans aucune aide. La crise migratoire est nourrie, de plus, par la crise économique sévissant en Tunisie, plaçant le pays au bord de la faillite en raison des difficultés causées par la pandémie de Covid-19, la hausse de l'inflation, la flambée mondiale des prix des matières premières, le taux de chômage élevé et l'exode des investissements étrangers provoqué par le recul de la démocratie. La dette publique atteint 90 % du PIB en 2023, lequel, dès lors, ne peut plus emprunter à l'étranger. L'UE craint donc que l'économie tunisienne s'effondre, exacerbant l'instabilité et poussant les tunisiens à migrer vers l'Europe.

Les migrations sont ainsi au cœur de l'accord de partenariat et expliquent la composition de la « troïka » qui l'a, semble-t-il, négocié. Autour de la présidente de la Commission, sensée être garante d'une stratégie intégrée, expression de la politique des « 27 », dans laquelle un volet économique soutient une dimension migratoire, la présence de G. Meloni et de M. Rutte¹⁵⁹ souligne que celle-ci est néanmoins envisagée avant tout dans une perspective de maîtrise des frontières extérieures de l'Union, singulièrement entre l'Italie et la Tunisie. Ces positions rejoignent alors celle du président Saïed appelant à « un accord collectif sur l'immigration inhumaine et sur les opérations de déplacements (forcés) par des réseaux criminels ».

(99) Le partenariat stratégique global, formellement, une déclaration d'intentions politiques, faite conjointement par l'UE et la Tunisie en vue d'améliorer leurs relations bilatérales et de relever les défis communs, n'est pas un acte contraignant et ne crée pas d'obligations. Il présente une série de plans d'action qui seront progressivement développés et transformés en instruments juridiques avant d'être approuvés par les États membres puis mis en œuvre. Les cinq piliers, comprenant chacun des projets d'investissements et de coopération, sont « la stabilité macroéconomique, le commerce et les investissements, la transition énergétique verte, le rapprochement entre les peuples, la migration et la mobilité ». La plupart de ces projets supposent un financement par le budget de l'UE mais le mémorandum reste vague sur les montants qui pourraient être alloués. La somme de 150 millions d'euros a été ainsi évoquée comme soutien budgétaire au gouvernement tunisien, afin de l'aider à maîtriser ses finances publiques. Elle devrait lui permettre de disposer de suffisamment de liquidités pour assurer la fourniture des services de base et pour lancer des réformes économiques. Sur le volet énergétique, l'UE veut soutenir le développement des énergies renouvelables. La Tunisie sera concernée par le projet « *Medusa* », d'un montant de 150 000 euros, (construction d'un câble de fibre optique entre 11 États méditerranéens) devant relier les deux rives de la Méditerranée et bénéficiera du développement du projet ELMED d'un montant de 307,6 millions d'euros qui a pour but d'établir une liaison entre la Tunisie et l'Italie pour échanger de l'électricité renouvelable à faible coût. Ces projets seront financés par des subventions venant du budget de l'UE mais aussi par des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), ce qui signifie que certaines sommes devront être remboursées.

Sur le pilier migration et mobilité, Bruxelles soutient une approche globale incluant le « développement de voies légales pour la migration » grâce à une immigration choisie, tout en favorisant « un développement durable » dans les « zones défavorisées à fort potentiel migratoire » pour réduire l'immigration illégale. Il reste que la dimension sécuritaire par la lutte contre les « réseaux criminels de passeurs » demeure essentielle avec le renforcement des contrôles, des patrouilles et des moyens d'enquête visant à démanteler ces filières. Pour cela, une allocation de 105 000 euros sera fournie aux autorités tunisiennes en 2023 sous la forme de bateaux de recherche et de sauvetage, de véhicules, de radars, de drones et d'autres

¹⁵⁹ Lequel a aussi adopté des positions restrictives notamment sur le regroupement familial et estime que « l'accord permettra de mieux contrôler l'immigration irrégulière ».

types d'équipements de patrouille, ainsi qu'aux organisations internationales qui travaillent sur le terrain, telles que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le HCR. Mais le versement des fonds ne sera pas lié à un objectif chiffré de réadmissions annuelles ou de réduction des arrivées et la Tunisie ne sera tenue d'accepter que le retour de ses ressortissants, et non celui des demandeurs d'asile étrangers qui tentent d'atteindre l'UE. Pour ces derniers, le retour se fera sur une base volontaire avec le concours de l'OIM et du HCR. En contrepartie, l'UE s'efforcera de faciliter le déplacement des tunisiens hautement qualifiés vers les États membres pour y travailler, grâce à des voies légales et à l'initiative des « partenariats de talents »¹⁶⁰. Dans le même esprit, sont également prévus l'extension du programme d'échanges *Erasmus* à la Tunisie et une aide de 65 millions d'euros pour 80 écoles.

Les sommes déjà allouées, qui se montent à 700 000 euros, pourront être éventuellement augmentées, l'UE étant prête à débloquer une enveloppe d'assistance macro-financière pour renforcer l'économie tunisienne pouvant aller, selon Mme von der Leyen, « jusqu'à 900 millions d'euros ». Ce soutien ne sera cependant possible que si « les conditions nécessaires sont remplies », ce qui renvoie aux pourparlers en cours entre la Tunisie et le FMI. Ils portent sur un accord de prêts de 48 mois d'une valeur de 1,69 milliard d'euros, conditionné par la réalisation d'importantes réformes, concernant les PME, la fiscalité, les subventions publiques, la transparence, la gouvernance et le changement climatique.

(100) La signature de l'accord de partenariat a entraîné autant de réactions que d'interrogations. Les ONG sont très critiques, s'élevant contre le soutien apporté de fait au président tunisien malgré la dérive autoritaire qu'il a imprimée à son pays. « Les dictateurs du sud de la Méditerranée [seraient] en quelque sorte nécessaires aux desseins européens », afin de limiter « la migration en provenance d'Afrique et des pays arabes »¹⁶¹. On notera à cet égard que l'accord ne comporte pas de dispositions relatives aux droits de l'homme en plus des clauses que l'UE associe d'ordinaire à ses programmes d'aide à l'étranger, malgré les preuves de plus en plus nombreuses de violations des droits des migrants venus d'Afrique subsaharienne. Elles dénoncent également les pressions exercées par l'UE sur la Tunisie au moyen d'une « coopération inégale et marchandée » pour imposer une politique sécuritaire en matière d'immigration. Mais, de son côté, le président Kaïs Saïed n'entend pas faire jouer à son pays « le rôle de garde-frontière de l'Europe » et n'a pas l'intention de se plier aux conditions du FMI, dénoncées comme des « diktats étrangers qui conduiront à plus de pauvreté ». Or, seule la conclusion du processus avec le FMI permettra au partenariat entre l'UE et la Tunisie de produire toutes ses conséquences financières, et pourra encourager Bruxelles à le reproduire avec d'autres États comme le Maroc ou l'Égypte. Il n'est pas certain toutefois que la dégradation de la situation politique et sociale en Tunisie ne conduise pas à encourager au contraire les migrations vers l'Europe. L'accord de partenariat pourrait bien devenir ainsi un contre-exemple.

Alors que l'accord doit encore prendre forme juridique obligatoire et être approuvé par les États membres, des inconnues subsistent donc, notamment quant à l'attitude de ces derniers alors qu'ils ont pu considérer avoir été mis à l'écart par la Commission européenne au profit de l'Italie. Cela peut être notamment le cas de la France dont les différends avec l'Italie sur les questions migratoires sont fréquents et qui ne peut voir qu'avec méfiance Rome briguer le leadership de la politique méditerranéenne voire africaine de l'UE.

¹⁶⁰ L'Allemagne, la France et la Belgique ont déjà offert 300 postes dans ce cadre, l'objectif étant d'atteindre 700 postes d'ici la fin de 2023.

¹⁶¹ James Snell, dans *The Spectator*, repris par A. Parmentier, « Accord migratoire UE-Tunisie : Meloni et Saied partagent la même vision du monde », *L'Express*, <https://www.lexpress.fr/monde/afrique/accord-migratoire-ue-tunisie-meloni-et-saied-partagent-la-meme-vision-du-monde>, 15 juillet 2023.

(101) Cette impression n'a pu qu'être renforcée à la suite de l'organisation, le 23 juillet à Rome, par la Cheffe du gouvernement italien, d'une conférence internationale sur le développement et les migrations à laquelle ont participé des États de la rive sud de la Méditerranée, du Proche-Orient, du Sahel, de la Corne de l'Afrique et du Conseil de coopération du Golfe¹⁶², ainsi que la présidente de la Commission Européenne, le président du Conseil européen et des représentants des agences des Nations unies. La conférence traduisait la volonté de Mme Meloni de mettre « l'Italie à nouveau au centre du jeu » aussi bien sur les questions migratoires que sur les relations entre l'Europe et l'Afrique. Lors de la Conférence du 23 juillet, l'Italie s'est efforcée de promouvoir le « nouveau modèle » de coopération entre États d'immigration et États d'émigration tel qu'il résulte de l'accord passé avec la Tunisie. Dans ce but, les participants se sont engagés à créer un fonds qui sera abondé par une première conférence des donateurs à venir, les Émirats Arabes Unis ayant déjà apporté pour leur part 100 millions d'euros. Si le « processus de Rome » qui vient d'être engagé devrait être long, il n'a de chance de réussir que s'il met en mouvement « une large coopération pour soutenir le développement de l'Afrique, et particulièrement des pays de provenance », les « lignes de financement prioritaires devant avant tout concerner les investissements stratégiques et les infrastructures ». C'est pour cela que, lors de la conférence de Rome de décembre 2022 sur les « Dialogues méditerranéens », la présidente du Conseil italien avait lancé le « plan Mattei »¹⁶³ mettant l'accent sur le lien entre la coopération politique et la coopération économique. Ce plan qu'elle a défendu par une tournée diplomatique en Afrique a rencontré un certain succès, d'autant que les institutions européennes y sont systématiquement associées. Les seuls opposants sont les ONG qui considèrent plutôt qu'il s'agit d'un « troc développement contre migrations ». On peut ajouter également qu'il s'agit d'une offensive diplomatique de l'Italie qui s'efforce d'impliquer l'OTAN aussi bien en Afrique qu'au Moyen-Orient. Pour Mme Meloni, l'organisation atlantique ne doit pas se focaliser uniquement sur les événements de l'est-européen mais s'intéresser désormais surtout à l'Afrique où les et les chinois auraient, selon elle, désormais pris le pas sur l'Europe¹⁶⁴.

La gestion des migrations internationales suscite ainsi des interrogations bien au-delà des problématiques purement migratoires. Il est vrai que les temporalités des différents acteurs ne sont pas les mêmes, qu'il s'agisse des réfugiés et des migrants continuant dans l'urgence à tenter d'accéder aux États développés, du système multilatéral des Pactes internationaux qui s'inscrit au contraire dans le temps long et encore de démarches plus ciblées, conduites par des États non dépourvus d'arrière-pensées. La cohérence entre toutes ces initiatives reste donc à démontrer, notamment pour l'Union européenne laquelle, principal soutien des Pactes internationaux, a également fait siennes les démarches bilatérales lancées par l'Italie alors qu'elle est en train de finaliser le Pacte sur la migration et l'asile.

V.3. Un Pacte sur la migration et l'asile de l'Union européenne toujours en construction

(102) Présenté par la Commission en 2020, le Pacte sur la migration et l'asile rassemble un ensemble de textes qui ont pour but de mieux contrôler la frontière extérieure de l'Union, d'harmoniser les régimes d'asile des États membres et de renforcer la solidarité européenne

¹⁶² Avec l'Italie, Grèce, Tunisie, Émirats arabes unis, Mauritanie, Libye, Chypre, Éthiopie, Égypte, Malte, Jordanie, Nigeria, Algérie, Liban, Arabie saoudite, Maroc, Oman, Koweït, Turquie, Qatar et Bahreïn.

¹⁶³ Enrico Mattei avait présidé à la création de la compagnie d'énergie ENI et instauré des conditions commerciales plus équitables pour les pays producteurs, ce qu'il a, peut-être, payé de sa vie.

¹⁶⁴ G. Meloni au Sommet de l'OTAN de Vilnius, voir, « Le secrétaire général fait le bilan du sommet de Vilnius, qui restera dans l'histoire », 12 juillet 2023, https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_217102.htm.

à l'égard des États membres confrontés aux flux migratoires. Le Conseil de l'UE devait avoir accompli une étape décisive, le 8 juin 2023, en arrêtant sa position sur le règlement sur les procédures d'asile et sur le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration. Cette position servira de base aux négociations menées par la présidence du Conseil avec le Parlement européen¹⁶⁵. Destiné à moderniser la réglementation de l'UE en matière d'asile et de migration, elle constitue une avancée majeure sur un dossier qui divisait les États membres depuis la crise migratoire de 2015, malgré la relance due à la présidence française¹⁶⁶. La négociation entre les 27 a donc abouti sur deux textes majeurs.

(103) Le règlement sur les procédures d'asile révisé les procédures communes d'instruction des demandes d'asile au sein de l'UE en s'efforçant de les rationaliser par l'établissement d'une procédure commune obligatoire que l'ensemble des États membres doivent suivre lorsque des personnes demandent une protection internationale. La rationalisation repose sur des normes fixant la durée de la procédure, les droits des demandeurs d'asile (bénéficiaire du service d'un interprète, d'une assistance juridique, d'une représentation) et pour prévenir les abus, des obligations pour les demandeurs de coopérer avec les autorités tout au long de la procédure. Celle-ci doit permettre d'examiner rapidement, à la frontière extérieure de l'Union européenne, l'éligibilité des demandes de protection internationale afin d'évaluer si elles sont fondées ou irrecevables et de faciliter l'éloignement pour les personnes non éligibles à l'asile. Ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire de l'État membre, les demandeurs d'asile qui présenteraient une demande à un point de passage à la frontière extérieure, à la suite d'une arrestation à l'occasion d'un franchissement illégal et à la suite d'un débarquement faisant suite à des opérations de recherche et de sauvetage. La procédure est obligatoire pour les États membres si le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public, s'il a présenté aux autorités de fausses informations ou dissimulé des informations et si le taux de reconnaissance de la nationalité du demandeur est inférieur à 20 %. La durée totale de la procédure d'asile et de retour ne devrait pas dépasser 6 mois. Pour assurer le bon déroulement des procédures à la frontière, les États membres devront se doter de la capacité d'accueil et en personnels nécessaire pour examiner à tout moment un nombre déterminé de demandes et pour exécuter des décisions de retour. L'UE ayant fixé sa capacité à 30 000 personnes, celle de chaque État membre sera établie en fonction du nombre de franchissements irréguliers des frontières et de refus d'entrée sur une période de trois ans.

(104) Le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration devrait pour sa part remplacer le règlement de Dublin qui détermine l'État membre responsable d'une demande d'asile, dans un souci de rationalisation et d'accélération des procédures. Il met également en place une solidarité obligatoire mais flexible entre les États membres. Chacun est tenu d'accueillir un certain nombre des demandeurs d'asile arrivés dans un pays de l'UE soumis à une pression migratoire, ou à défaut, d'apporter une contribution financière ou un soutien capacitaire. La procédure de reprise en charge visant à transférer à nouveau un demandeur vers l'État membre responsable de sa demande sera remplacée par une simple notification aux fins de reprise en charge. Face à la question très sensible de la solidarité des États membres devant les flux migratoires, le règlement s'efforce de rééquilibrer le système actuel dans lequel quelques États sont responsables de la grande majorité des demandes d'asile. Il propose un nouveau mécanisme de solidarité plus simple et plus prévisible dans lequel la solidarité entre les États membres est obligatoire mais le choix des contributions individuelles plus souple. Elles peuvent prendre la forme de relocalisations, de contributions

¹⁶⁵ Conseil de l'UE Communiqué de presse 8 juin 2023 <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>.

¹⁶⁶ Avec l'adoption à l'initiative de la Présidence française de l'Union Européenne en juin 2022, du règlement sur le filtrage et du règlement *Eurodac*.

financières ou d'autres mesures de solidarité telles que le déploiement de personnel ou des mesures axées sur le renforcement des capacités. Les États membres sont libres du choix des mesures de solidarité qu'ils opèrent et aucun ne sera obligé de procéder à des relocalisations. Néanmoins, un nombre annuel minimum de relocalisations depuis les États membres par lesquels le plus grand nombre de migrants entrent dans l'UE vers les États membres moins exposés à ces arrivées est fixé à 30 000, le montant annuel minimum pour les contributions financières étant de 20 000 euros par relocalisation. Ces chiffres peuvent être augmentés si nécessaire et les situations dans lesquelles aucun besoin de solidarité n'est prévu pour une année donnée seront également prises en compte. Le mécanisme peut toutefois être confronté à un nombre potentiellement insuffisant d'engagements de relocalisation. Pour y faire face, il est prévu des compensations de responsabilité, mesures de solidarité de niveau secondaire au profit des États bénéficiant déjà de mesures de solidarité. L'État membre contributeur assumera donc la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile de personnes qui normalement auraient été transférées vers l'État membre responsable (État bénéficiaire). Ce mécanisme deviendra obligatoire si les engagements en matière de relocalisations sont inférieurs à 60 % de la totalité des besoins recensés par le Conseil pour l'année concernée ou si ceux-ci n'atteignent pas le nombre fixé dans le règlement (30 000). Par ailleurs, le nouveau règlement prévoit une modification des délais pour la détermination de la responsabilité : l'État membre de première entrée sera responsable de la demande d'asile pour une durée de deux ans : lorsqu'un pays souhaite transférer une personne vers l'État membre qui est effectivement responsable du migrant et que cette personne prend la fuite, la responsabilité passera à l'État membre procédant au transfert après trois ans. Enfin, le texte contient des mesures visant à prévenir les abus par les demandeurs d'asile et éviter les mouvements secondaires (déplacement du migrant du pays dans lequel il est arrivé initialement pour demander une protection ou une réinstallation permanente ailleurs).

(105) Le nouveau régime dessiné par les deux règlements s'inscrit dans un mouvement général des États membres de l'UE favorable à un contrôle plus efficace des flux migratoires. Il pourrait néanmoins, d'une part s'avérer sous-dimensionné face à une crise majeure de l'asile en Europe : les mécanismes prévus seront-ils suffisants pour que la solidarité entre les « 27 » soit au rendez-vous ? Il est susceptible, d'autre part, de faire apparaître, en les aggravant, des problèmes déjà rencontrés avec les « hotspots » dont il est prévu, en quelque sorte, la généralisation¹⁶⁷ : les États en première ligne (en particulier la Grèce, Malte et l'Italie) auront-ils la capacité de se doter des structures nécessaires pour éviter les dysfonctionnements graves, voire les abus, qui ont souvent marqué le recours à des solutions d'enfermement à la frontière ? Le Conseil de l'Union européenne ayant arrêté sa position sur deux règlements qui sont au cœur du Pacte sur les migrations et l'asile, la construction de celui-ci a-t-elle franchi une étape décisive ? Il est possible d'en douter tant subsiste « une impasse politique et juridique »¹⁶⁸ qu'il paraît difficile de surmonter avant la fin de la législature 2019-2024.

(106) On ne pouvait imaginer que ces interrogations apparaîtraient aussi rapidement, mettant à mal les constructions projetées. Entre le 11 et le 13 septembre 2023, environ 8 500 personnes sont arrivées à bord de 199 bateaux, sur l'île italienne de Lampedusa, soit plus que la population de l'île. La perspective des prochaines élections au Parlement européen aidant, les réactions ont été particulièrement vives, plusieurs forces politiques reprenant la rhétorique d'une « submersion migratoire de l'Europe ». Le partenariat avec la Tunisie, peu apprécié par les États tenus à l'écart d'une procédure pour le moins inhabituelle, souvent

¹⁶⁷ Pacte sur la migration et l'asile : vers une généralisation des hotspots, *Forum réfugiés* <https://www.forumrefugies.org/>, 10 juillet 2023.

¹⁶⁸ Y. Pascuau, *op. cit.*, p. 291.

dénoncé pour l'appui indirect fourni aux autorités d'un pays dans une dérive autoritaire, a été la première victime de la situation. Dès le 12 septembre, les députés européens ont marqué leur opposition à l'accord, le nombre de migrants qui rejoignent l'Europe en provenance de Tunisie ayant augmenté depuis sa signature. Il n'a conduit, selon le porte-parole des Verts « qu'à plus de répression, plus de morts et encore plus de migration »¹⁶⁹. Sans surprise, une délégation de parlementaires européens, souhaitant se rendre en Tunisie pour rencontrer des membres de la société civile, des syndicalistes et des représentants de l'opposition tunisienne, n'a pas été autorisée à entrer sur le « territoire national »¹⁷⁰. La présidente du conseil italienne a également été affaiblie par les événements : le partenariat avec la Tunisie lui avait permis d'apparaître comme une interlocutrice privilégiée de la Commission européenne, susceptible d'ouvrir la voie à des solutions novatrices sur les questions de migrations. En définitive, elle se retrouve dans une situation de dépendance à l'égard de l'UE aux règles de laquelle elle souhaitait se soustraire, brouillant ainsi son image politique dans son pays. Enfin, l'UE elle-même n'est pas sortie indemne d'une nouvelle crise migratoire se transformant en fois encore en crise européenne. Or, si elle n'a pas seule la solution de ces crises, celles-ci ne pourront se résoudre sans une contribution importante de sa part.

(107) En attendant l'adoption définitive du Pacte sur la migration et l'asile, la Commission a tenté de parer à l'urgence et à la forte pression subie par l'Italie avec un plan en dix points conciliant fermeté contre les passeurs et facilitation des voies légales d'entrée dans l'espace européen pour les candidats éligibles à l'asile¹⁷¹. Dans le même temps, le mécanisme de « solidarité volontaire », pour l'accueil des demandeurs d'asile, s'accompagnera d'une augmentation du nombre de retours des personnes non éligibles avec une action de sensibilisation auprès des principaux États d'origine des nouveaux arrivants (Guinée, Côte d'Ivoire, Sénégal et Burkina Faso). Le plan comporte aussi un développement du contrôle des frontières en mer et de la surveillance aérienne grâce au renforcement de *Frontex* dont la mission porterait désormais prioritairement sur la protection de la frontière extérieure.

(108) L'Union européenne et ses États membres se sont donc engagés à régler l'urgence et, assurément, ils y parviendront car les chiffres sont têtus : 8 500 personnes constituent peut-être une « submersion », si l'on veut employer ce terme pour l'île de Lampedusa, mais pas pour l'Union européenne qui a accueilli environ 4 millions de réfugiés ukrainiens en 2022¹⁷². Cette « hyper-concentration », plutôt que « submersion », sur Lampedusa, a aussi des causes conjoncturelles : la période de l'année moins défavorable avant que la traversée devienne encore plus périlleuse ; une désorganisation relative des sauvetages et donc de la répartition des personnes sauvées dans les ports méditerranéens ; la crise politique et sociale en Tunisie. Une fois encore, l'urgence l'emporte donc, ce qui se justifie naturellement dans ce cas, mais elle tend, trop fréquemment à obérer une action plus structurelle sur la durée¹⁷³. On peut constater avec regret que les Pactes mondiaux de 2018 sur les réfugiés et pour des migrations sûres, ordonnées et régulières¹⁷⁴, à la construction desquels l'UE a apporté une contribution

¹⁶⁹ M. Gwyn Jones, Les eurodéputés s'opposent à l'accord migratoire avec la Tunisie et dénoncent l'absence de résultats, <https://fr.euronews.com/>, 12 septembre 2023.

¹⁷⁰ K. De Meyer, Remous politiques autour de l'accord migratoire UE-Tunisie, Europe News, 14 sept. 2023.

¹⁷¹ C'est-à-dire les deux axes principaux du Pacte sur la migration et l'asile en gestation.

¹⁷² Voir l'analyse particulièrement éclairante de Th. Tardy sur l'impact que pourrait avoir cette « empathie à géométrie variable », « L'accueil en Europe des déplacés ukrainiens : Quels enseignements pour l'Union européenne ? » *Annuaire RAMSES*, 2024, pp. 284-287.

¹⁷³ Ainsi, comment situer le plan d'urgence de la Commission par rapport au Pacte sur la migration et l'asile, toujours pas adopté et auquel il emprunte, semble-t-il, certaines de ses mesures phares.

¹⁷⁴ Voir sur les Pactes, L. Balmond, « Du droit des migrants à la gouvernance des migrations : à propos des Pactes sur les réfugiés et les migrations de décembre 2018 », *PSEI*, n° 15, pp. 31-55.

majeure, sont désormais le plus souvent passés sous silence alors qu'ils offraient une perspective largement partagée en se situant sur le moyen et le long terme et en sortant progressivement d'une logique purement « politique et institutionnelle sans issue »¹⁷⁵. La relance de ce processus est indispensable si l'UE ne veut pas être condamnée à une « urgence permanente », avec les crises humaines et politiques qui l'accompagnent. Planifier l'action, ne condamne pas à une inaction, momentanée mais permettrait également de se soustraire, en partie au moins, aux contraintes politiques et notamment électorales qui pèsent sur les décisions de nombreux États, et de procéder à des constats et des analyses étayés de manière indiscutable¹⁷⁶.

VI. Index

- Accord de partenariat entre l'UE et la Tunisie sur les migrations et la coopération économique, 97
 - Élaboration de l'Accord, 98
 - Contenu de l'Accord, 99
 - Débats autour de l'Accord, 100
 - Stratégie de l'Italie, 101
 - Échec de l'accord de partenariat, 106
- Accord pour renforcer les capacités de bio-fabrication, 58
- Alliance Quadripartite, 3
- Approche « Une seule santé », 2, 3, 6
- Assemblée Générale des Nations Unies, 17, 18
 - Déclaration sur le renforcement de la collaboration, de la gouvernance et des investissements pour prévenir de futures pandémies, 19
 - Déclaration sur la Couverture Sanitaire Universelle, 20
 - Déclaration sur la lutte contre la tuberculose, 21
- Assemblée mondiale de la santé, 23

- Banque Africaine de Développement, 59
- Banque Européenne d'Investissement, 59
- Banque Islamique de Développement, 59

- Catastrophes naturelles, 1, 60
 - Catastrophes naturelles et dérèglement climatique, 61
 - Types de catastrophes naturelles et contexte de dérèglement climatique, 67
 - Adaptation, prévention et responsabilité de protéger, 87
- Centres africains de prévention et de contrôle des maladies, 56
- Chine, 8, 9
- Commission européenne, 10, 55
 - Présidente de la Commission européenne, 10
 - Transparence dans l'achat des vaccins contre le Covid-19, 8, 10, 11
 - Mécanisme de Protection Civile Européenne, 70
 - Commission spéciale du Parlement européen sur la pandémie de Covid-19 : leçons tirées et recommandations pour l'avenir » (COVI), 11

¹⁷⁵ Y. Pascuau, « Le Pacte européen sur la migration et l'asile : entre le marteau et l'enclume », *Annuaire RAMSES*, 2024, pp. 288-291.

¹⁷⁶ Voir la « déconstruction » particulièrement bien argumentée de la « théorie de la submersion » in E. Jehanno, *Migrants à Lampedusa : En Europe, « il n'y a pas de submersion migratoire »*, <https://www.20minutes.fr/monde/italie/4053871-20230921-migrants-lampedusa-europe-submersion-migratoire>.

- Conclusions sur les catastrophes survenues en Turquie/Syrie, au Maroc et en Libye, 85
- Coordination en situation de crise, 88
- Cour des Comptes européenne, 12
- Covid-19, 8,11
- Crise de la Covid-19, 7
- Crise migratoire en Méditerranée et Union européenne, 92
 - Difficultés persistantes de l'Union européenne, 93
 - L'augmentation des flux migratoires, 94
 - Frontex contesté, 95
 - États membres impuissants, 96
- Dérèglement climatique, 1,
 - Dérèglement climatique, menace à la paix et à la sécurité internationale, 62
 - Positions des États, 63
 - Position du Conseil de sécurité des Nations Unies face aux menaces sanitaires à la sécurité internationale, 64
 - Pratique du Conseil de sécurité des Nations Unies face aux menaces résultant du changement climatique, 65
 - Sécurité internationale et gouvernance climatique mondiale, 66
- Équité dans l'accès aux vaccins contre le Covid-19, 16
- États, 1, 4
- États membres, 2,3, 4,
- États membres de l'OMS, 23
- États-Unis, 9
- Groupe consultatif international en recherche et sauvetage-déblaiement (INSARAG), 90
 - Participation au Réseau INSARAG, 91
- Groupe de travail sur les amendements au RSI, 49
- Groupe d'experts de haut niveau sur l'approche « Une seule santé » (OHHLEP), 5
- Groupes pharmaceutiques, 10
- Haut-Commissariat aux Réfugiés, 27
- Incendies et mégafeux 68
- Incendies dans le Bassin méditerranéen, 69
 - Aide internationale face aux incendies dans le Bassin méditerranéen 70
 - Moyens de lutte contre les incendies, 71
- Incendies au Canada, 72
 - Incendies au Canada et réchauffement climatique, 73
 - Conséquences globales des incendies au Canada, 74
- Incendie à Hawaï, 75
 - Incendies et maîtrise du réchauffement climatique, 76
- Inde, 43, 44
- Initiative en matière de santé numérique pour renforcer la sécurité sanitaire mondiale, 55
- Inondations, 77
 - Causes de la catastrophe en Libye, 78
- Institut de virologie de Wuhan, 9
- Institut Robert Koch, 56
- Libye, 77
- Lobbying
- Marchés de vaccins, 10

- Médecine traditionnelle, 28
 - L'OMS et la médecine traditionnelle, 51
 - Création du Centre mondial de médecine traditionnelle de l'OMS, 52
 - Sommet mondial de la médecine traditionnelle, 43, 53
 - Déclaration de Gujarat, 54
- Médiatrice de l'Union européenne, 10
- Migrants et réfugiés, 1
- Mouvements migratoires, 1
 - Recours au bilatéralisme, 9, 97
- Mission conjointe OMS/Chine sur l'origine du Covid-19, 8
 - Accident de laboratoire, 8
 - Transmission par un animal, 8
- Organisation mondiale de la santé (OMS), 3, 8, 15, 17, 22, 23, 55, 56, 58, 59
 - Rapport de l'OMS sur l'accès équitable aux vaccins, 16
 - Budget de l'OMS, 23
 - Contributions fixées, 23, 24
 - Soins de santé primaires, 25
 - Plan d'action mondial de l'OMS pour la promotion de la santé des réfugiés et des migrants, 26
 - Troisième consultation mondiale sur la santé des réfugiés et des migrants, 27
- Organisation internationale pour les migrations (OIM), 27
- Organisation mondiale du commerce, 4
- Organisation mondiale de la santé animale (OMSA1), 3, 4
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 3
- Origine du Covid-19, 8
- Pandémie de Covid-19, 2, 7, 8, 11
 - Renforcement de la collaboration, de la gouvernance et des investissements pour prévenir de futures pandémies, 19
- Parlement européen, 10, 11
 - Rapport du Parlement européen sur les leçons tirées de la pandémie de Covid-19, 15
- Parquet européen, 13
- Partenariat sur la sécurité sanitaire pour renforcer la surveillance des maladies en Afrique, 56
- Pfizer, 10, 11, 12, 13
- Plate-forme d'investissement pour l'impact sur la santé, 59
- Présidente de la Commission Européenne, 10
- Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), 3
- Projet d'Instrument international sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies (CA+ de l'OMS), 22, 30, 31
 - Organe de négociation du CA+ de l'OMS, 32
 - Élaboration du CA+ de l'OMS, 33
 - Groupe de rédaction, 33
 - Contenu du CA+ de l'OMS, 34
 - Ambition et principes du CA+ de l'OMS, 35
 - Recherche de l'équité face aux pandémies, 36
 - Renforcement des capacités des systèmes de santé, 37
 - Financement durable et prévisible, 38
 - Dimension institutionnelle du CA+ de l'OMS, 39
 - Organe directeur du CA+, 40
 - Conférence des Parties du CA+, 41
 - Organe consultatif du CA+, 42
 - Respect des dispositions du CA+, 43
 - Dispositions finales, 44

- Bilan de l'avant-projet de CA+ de l'OMS, 45
 - Mécanisme de prise de décision dans le cadre du CA+, 46
 - Pouvoirs du directeur général de l'OMS en cas de pandémie, 47
- Règlement sanitaire international (RSI) : révision, 30, 48
 - Complémentarité avec le CA+ de l'OMS, 50
- Renforcement du Programme de transfert de la technologie à ARNm, 57
- République de Corée, 58
- République Sud-Africaine, 57
- Santé animale, 4
- Sécurité environnementale, 1
- Sécurité globale : 1,
- Sécurité sanitaire internationale, 2
- Syrie, 78
- Situation d'urgence sanitaire, 29
 - Réponses aux situations d'urgence sanitaire, 30
- Soins de santé primaires, 25
- Système de santé, 37
- Transparence, 4, 10, 11
- Tremblement de terre, 79
 - Tremblement de terre en Turquie et en Syrie, 80
 - La situation en Turquie, 81
 - La situation en Syrie, 82
 - Modalités de l'aide internationale, 83
 - Aide internationale et géopolitique, 84
 - Tremblement de terre au Maroc, 85
 - Débat sur l'aide internationale au Maroc, 86
- Union européenne, 10
 - Dispositif IPCR, 89
 - Pacte sur les migrations et l'asile, 102
 - Règlement sur les procédures d'asile, 103
 - Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, 104
 - Évaluation du nouveau régime, 105
 - Plan d'urgence, 107
 - Sortir de l'urgence face aux migrations en Méditerranée, 108
- Urgence de Santé Publique de Portée Internationale (USPPI), 48
- Vaccins, 10, 11
 - Accès équitable aux vaccins, 15
- Wuhan, 9