



www.gouvernance-mondiale.org

L'ONU ET LA GOUVERNANCE MONDIALE

Arnaud Blin & Gustavo Marin

Janvier 2009

Introduction

Des attentes élevées

Soixante ans d'ONU

Quels moyens ?

Le problème de la sécurité collective

À la recherche de nouvelles propositions autour de :

- La place et le rôle de l'État
- La souveraineté
- La sécurité
- La géopolitique

En guise de conclusion (provisoire)

Une instance a été créée – l’Organisation des Nations Unies – au sein de laquelle les nations pouvaient œuvrer ensemble pour affirmer la dignité et la valeur de chaque être humain et assurer la paix et le développement à tous les peuples de la terre. À l’ONU, les États pouvaient s’unir pour renforcer l’état de droit, mettre en lumière les besoins des pauvres et tenter d’y répondre, mettre un frein à la brutalité et à l’avidité de l’homme, protéger les ressources naturelles et la beauté de la nature, garantir des droits égaux aux hommes et aux femmes et assurer la sécurité des générations à venir.

Kofi Annan, Cérémonie de remise du prix Nobel de la Paix, 2001

Pour les Nations Unies, il n’est pas indispensable de résoudre les problèmes. Naturellement, il faut essayer. Mais il s’agit pour nous moins de résoudre les problèmes que de durer plus longtemps que ceux-ci. Notre but suprême, c’est la survie. Si, sans résoudre de problèmes, nous arrivons tout simplement à leur survivre, au bout de cinquante ans, on commencera à dire que les Nations Unies ont accompli de grandes choses.

Romain Gary, *L’Homme à la colombe*, 1958

Introduction

Depuis sa création au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l’ONU s’est affirmée comme l’un des piliers de la nouvelle gouvernance mondiale de l’après guerre. On peut même dire que sur le plan institutionnel, l’Organisation des Nations Unies constitue *le* pilier de la gouvernance mondiale puisque aucune autre organisation internationale ne rivalise tant au niveau de la taille, qu’à celui de la légitimité et des ambitions.

Aujourd’hui, plus de 60 ans après sa création et alors que la longue période de la guerre froide commence à devenir un lointain souvenir et qu’une nouvelle architecture géopolitique doit impérativement être dessinée, **quel peut-être le rôle de l’ONU ?** Cette question à la fois simple et complexe revient régulièrement au centre des débats sur la

nouvelle gouvernance mondiale. Nous essaierons dans ce court essai d'apporter certains éléments de réponse.

Notre critique de l'ONU sera nécessairement empreinte d'une certaine dose de subjectivité, d'autant que le sujet traité implique que l'on fasse des présuppositions sur l'avenir, cet avenir qui, comme chacun sait, reste à écrire. D'ailleurs, l'objectif de ce « document pour le débat » n'est point tant de résoudre définitivement la problématique onusienne que d'amorcer un débat qui, nous l'espérons, sera fécond.

Pour accompagner cet essai, un dossier a été réalisé par Stéphanie Ah Tchou sous forme de fiches et d'entretiens qui traitent de sujets spécifiques ayant trait à l'ONU, notamment sur son fonctionnement ou, par exemple, son financement. Ces fiches ont pour but de permettre au lecteur d'accéder rapidement à des informations et des réflexions sur les Nations Unies et de poursuivre avec les liens s'ils désirent approfondir leurs connaissances (<http://www.world-governance.org/spip.php?article386&lang=fr>).

Des attentes élevées

Nous ne prétendons pas ici dresser un tribunal sommaire pour juger, *in absentia*, l'Organisation des Nations Unies. Néanmoins, un premier bilan semble indispensable dès lors que l'on tente de déterminer le type de rôle que l'ONU pourrait, ou devrait jouer à l'avenir.

Pour autant, un tel bilan n'est pas simple et il ne s'agit pas de compiler une liste à deux colonnes sur les objectifs atteints et non-atteints de l'ONU durant les 60 dernières années. D'abord, ces objectifs ont évolué à mesure que le monde changeait. Ensuite, dans le monde politique ou géopolitique qui est le nôtre, il est admis, ou il devrait l'être, qu'un décalage perpétuel s'imisce entre les souhaits émis par les hautes instances politiques et les dures réalités qui accompagnent les mises en œuvre. Depuis la nuit des temps, la vaste majorité des dirigeants politiques s'est prononcée en faveur d'une paix durable qu'elle n'a cessé de rendre impossible par ses actions. Il serait injuste de mesurer les succès de

l'ONU avec un autre baromètre, d'autant que les Nations Unies sont avant tout, on tend à l'oublier, une institution politique. Déjà, ses prétentions semblent sincères et il est évident qu'un organisme censé représenter l'ensemble de la planète aura pour volonté de réaliser une paix et une stabilité globales que seuls les intérêts d'un petit nombre remettront parfois en cause. Or, le but de la « sécurité collective » est que le bon sens du plus grand nombre l'emporte sur les égarements momentanés de certains éléments qui, pour une raison ou une autre, font preuve d'égoïsme, d'ambition excessive, voire de paranoïa. L'idée derrière la sécurité collective est bien que la politique internationale n'est pas un jeu à somme nulle, contrairement aux principes de la *realpolitik* classique qui dressent un portrait du monde marqué par une lutte perpétuelle pour la puissance.

Mais – et c'est là une question fondamentale – la sécurité collective est-elle encore possible si certains membres du système – voire une majorité - jouent un double jeu ? On voit que tel est bien évidemment le cas chez les pays les plus puissants qui, *a fortiori*, sont membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. Étant donné cette situation, comment pourrait-on attendre des autres pays qu'ils ne profitent pas de leur tribune pour s'insérer, parfois de manière perverse mais souvent aussi, de manière féconde, dans les tractations complexes qui peuvent avoir lieu dans les divers organes de l'ONU ? L'ONU, comme toutes les organisations politiques, est d'abord un lieu où la puissance est la principale monnaie d'échange. L'idéal de la sécurité collective est en quelque sorte le renoncement à la puissance des pays membres, ou plus exactement la mise en commun de la puissance des États en vue de créer et de maintenir une paix durable engendrant le développement, l'équité et le bien-être. En somme, la réalisation à l'échelle du monde des idéaux développés par Montesquieu, Rousseau et Kant au 18^e siècle dont les architectes de la sécurité collective du 20^e siècle se réclamaient¹. De la théorie à la pratique, il y a un

¹ On trouve ce genre d'approche ailleurs qu'en Europe, et avant le 18^e – chez les Indiens iroquois par exemple qui avaient constitué au 16^e siècle leur propre Ligue des cinq (puis six) nations. La « Ligue de la paix et de la puissance » comprenait les nations Mohawk, Oneida, Onondaga, Seneca, puis Tuscarora, réunies sous le couvert des Hodenosaunee, le terme « Iroquois » provenant d'une déformation française de « *hiro kone* » qui veut dire « j'ai parlé dans la vérité », souvent prononcé par les Hodenosaunee à la fin de leurs oratoires. Néanmoins, c'est bien des Lumières européennes que se réclamaient Woodrow Wilson, Aristide Briand et consorts, même si l'exemple iroquois, pour ne citer que lui, n'était pas inconnu des Européens et *a fortiori* des Américains. Du reste, cet épisode méconnu est fascinant et très riche en enseignements, comme le sont certainement les diverses visions et organisations des systèmes de sécurité collective dans les histoires des peuples de toutes les régions, visions et organisations qui ne sont pas entrées dans « l'histoire officielle » de la gouvernance mondiale.

pas que l'ONU a été incapable de franchir, comme la SDN avant elle. Peut-on d'ailleurs affirmer que les Nations Unies fonctionnent véritablement selon les principes de la sécurité collective? Rien n'est moins sûr.

Dès le départ, l'ONU fut donc empreinte d'une ambiguïté structurelle que les années n'ont cessé de mettre en relief au point qu'elle est devenue aujourd'hui presque grotesque. Néanmoins, cet aspect des choses n'est pas tant dû à une régression intrinsèque de l'ONU qu'au fait que ses défauts structurels apparaissent de plus en plus nets avec le temps. On connaît la célèbre « loi » d'Alexis de Tocqueville (*L'Ancien régime et la révolution*) : ce n'est pas parce que la situation de la France empirait sous l'Ancien régime que la Révolution de 1789 s'est déclarée mais parce que l'amélioration des conditions mettait encore plus en relief les inégalités, les rendant inacceptables aux yeux de la majorité. On pourrait dire ce sont les progrès de l'ONU, ses réformes aussi, qui, *in fine*, rendent plus visibles et plus inacceptables ses carences.

Car, comment juger l'ONU ? Doit-on mesurer, comme certains l'ont fait avec précision, ses succès et ses échecs lors des conflits qui ont jalonné la seconde partie du 20^e siècle et le début du 21^e? Doit-on adopter une approche plus globale et voir de quelle manière l'ONU a atteint les objectifs qu'elle s'était fixés au départ, ces objectifs que l'on trouve en exergue dans l'article premier de la Charte ? Doit-on au contraire essayer de mesurer de manière « comparative » comment l'ONU s'est acquittée de sa tâche par rapport aux autres systèmes internationaux historiques, comme l'Ordre westphalien, l'Ordre de Vienne et autres systèmes d'équilibres des puissances ? Doit-on, enfin, essayer d'envisager les autres options possibles et de les comparer à celle des Nations Unies, en somme pour déterminer si, comme la démocratie, l'ONU ne serait pas tout simplement « le pire système, à l'exception de tous les autres » ? Toutes ces approches ont chacune leur mérite. Nous essayerons dans la mesure du possible d'intégrer dans notre analyse chacune de ces dimensions.

² Voir par exemple M. Brecher et J. Wilkenfeld, *A Study of Crisis*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.

Du reste, un rappel des **objectifs premiers de l'ONU** n'est pas inutile. Voici en substance la charpente de la Charte onusienne, Article 1 :

Les buts des Nations Unies sont les suivants :

1. *Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix;*
2. *Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde;*
3. *Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion;*
4. *Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.*

Nul besoin de longs discours ou d'analyses détaillées pour comprendre que l'ONU est loin d'avoir répondu à ses attentes premières. Ou plus précisément à ses objectifs affichés. On pourrait certes regarder chacun de ces points en détail et tergiverser à l'infini sur ce qu'ils représentent vraiment (que veut dire, concrètement, « développer entre les nations des relations amicales » ?) tant ils sont pour la plupart flous et même ambigus. Cependant, il est clair que ni la paix, ni la sécurité, ni la coopération internationale ne caractérise véritablement ni le monde d'aujourd'hui, ni celui d'hier.

Néanmoins, il serait futile de rejeter l'ONU sur le simple fait qu'elle n'a, ou n'aurait, pas (encore ?) atteint ces objectifs qui, d'ailleurs, constituent un idéal plutôt qu'une véritable feuille de route. Notons d'ailleurs qu'aucun délai n'est fixé par la Charte : si l'on suivait les projections d'Emmanuel Kant, l'un des grands inspireurs philosophiques de la SDN et de l'ONU, il faudrait des siècles marqués de hauts et de bas pour atteindre ces fins et cette fin (« de l'histoire ») .

Si l'ONU n'a accompli, loin s'en faut, aucun des quatre grands travaux fixés dans sa Charte – le 4^e est peut-être celui duquel elle s'est le plus approchée – elle n'en est pas pour autant inutile, encore moins dangereuse : rares sont ceux, même parmi ses détracteurs, qui pensent que l'ONU est un facteur négatif d'instabilité.

Soixante ans d'ONU

Plutôt que de faire un simple bilan de l'ONU qui s'avérerait probablement stérile, peut-être serait-il plus judicieux de commencer par un tour d'horizon historique de ces six dernières décennies qui permettra de mieux voir comment le monde, d'une certaine manière, a été façonné par l'ONU, entre autres éléments. Cette démarche devrait déjà permettre de replacer l'ONU dans une certaine perspective historique que l'on a tendance à occulter, si ce n'est pour répéter incessamment que le monde, depuis 1945, a bien changé, ce qui est une évidence.

Pour appréhender la période précédant la création de l'ONU, il nous faut remonter au moins à 1914, et même à 1789, voire à 1648 et à cette paix de Westphalie qui instaura les règles modernes des relations internationales, ou plus exactement, des relations interétatiques. En effet, la fin dramatique de la Seconde Guerre mondiale met un terme aux deux conflits mondiaux entamés en 1914. Elle met fin à ce « long 19^e siècle » – 1789-1914 – qui, à la suite de la première grande révolution moderne, voit se succéder une série de cataclysmes politiques et géopolitiques qui mettent un terme à l'Ancien Régime, aux grands empires historiques et à la suprématie de l'Europe. Enfin, 1945 met un point final au système d'équilibre – homogène et multipolaire – des puissances créées en 1648 pour stabiliser l'espace européen mais qui n'avait pu résister aux multiples transformations ayant métamorphosé le visage de l'Europe et du monde. C'est donc une triple rupture avec laquelle doivent composer les hauts dirigeants qui se réunissent à Yalta et à Bretton Woods, à Dumbarton Oaks (Washington) et à San Francisco, où a lieu la conférence qui donne naissance aux Nations Unies.

Mais à peine le monde de demain est-il (re)défini que de nouveaux éléments vont perturber sa mise en œuvre. La nouvelle confrontation entre les deux superpuissances restantes, les États-Unis et l'URSS, remodèle complètement l'échiquier mondial avec la mise en place d'une espèce d'équilibre hétérogène que plombe une forte rivalité idéologique qui n'est pas sans rappeler celle de l'entre-deux guerres où la confrontation entre fascisme et démocratie avait eu raison des meilleures intentions des architectes de cette Société des nations (SDN) qui préfigure l'ONU.

Deuxième élément révolutionnaire, l'arme atomique, dont on ne perçoit pas encore en 1945 à quel point elle bouleverse les données stratégiques et qui va se greffer à cette lutte de titans, crée tout à la fois un « équilibre de la terreur » qui, paradoxalement, maintient la stabilité du système-monde et limite la violence des conflits (rappelons que les premiers débats de l'ONU se focalisent notamment sur ce thème). En somme, cette guerre larvée perpétuelle où le monde est menacé à tout moment d'extinction aide à stabiliser artificiellement et presque accidentellement l'ensemble, ou presque, de la planète. Dans leur majorité, les conflits de la guerre froide sont d'abord un résidu de la colonisation ou leur conséquence indirecte (guerre du Vietnam, d'Angola). Comparé aux périodes précédentes, l'après-guerre est en fin de compte une période relativement pacifique, bien qu'extrêmement tendue politiquement et diplomatiquement. Un seul conflit classique majeur impliquant les grandes puissances du moment, celui de la Corée, aura lieu durant toute cette période, même si la crise des fusées de Cuba place le monde entier à un souffle de la catastrophe absolue sans que, paradoxalement, le moindre coup de feu ne résonne.

Quel rôle dans ce schéma directeur pour l'ONU ? Soyons clairs : dès 1945, le système international qui se met en place est d'abord défini par la rivalité entre les deux blocs, ensuite par l'épée de Damoclès nucléaire qui pèsera lourdement sur la destinée du monde. Nous ne sommes plus sous un régime international d'équilibre multipolaire et l'avènement d'un système reposant sur la « sécurité collective », incarné par l'ONU donc, ne régit pas vraiment la conduite internationale. Du reste, l'ONU, dès 1945, joue un rôle non négligeable sur la scène internationale, rôle que la Société des nations n'avait

jamais été en mesure de tenir et qu'aucun organisme supranational n'avait tenu jusqu'alors dans l'histoire. L'ONU promet une paix « positive » qui devra finalement laisser place à la paix négative, et imparfaite, de la guerre froide.

La chape de plomb qui maintient la stabilité précaire du système, en somme le *statu quo* géopolitique, est totalement inadaptée aux transformations qui bouleversent en profondeur un monde qui, durant des siècles, avançait, souvent de force – mais pas uniquement – à l'heure européenne. En marge des préoccupations hégémoniques des deux superpuissances, plusieurs grands dossiers nécessitent une attention qui dépasse les compétences de l'URSS et des États-Unis (même s'ils vont s'ingérer dans ces dossiers) : la décolonisation, la reconstruction (de l'Europe), la démocratisation, la modernisation, la mondialisation enfin, soit autant de chantiers où les potentialités de conflits sont grandes. Comment gérer ces dossiers importants ? Surtout, comment éviter que les pays les plus puissants exploitent ces chantiers à leur propre fin ? Certes, l'aide américaine va permettre à l'Europe de ré-émerger sous une forme nouvelle alors que le bras de fer entre les deux superpuissances accélère la vague décolonisatrice puisqu'elle profite directement (débouloonnement des empires coloniaux) et indirectement (exploitation stratégique des nouveaux États) à l'URSS et aux États-Unis. Malgré tout, c'est l'ONU qui, par l'intermédiaire de son Assemblée générale, facilite l'intégration géopolitique des 142 pays qui viendront se joindre aux rangs des pays membres et qui, surtout, occuperont une place prépondérante sur le nouvel échiquier. Ce n'est pas un mince exploit que d'avoir pu attirer en son sein tous les États du monde ou presque. Rappelons que les États-Unis, par décision du Congrès américain, n'avaient pas rejoint la SDN alors que c'était un de leurs présidents, Woodrow Wilson, qui en avait été le principal architecte.

La fin brutale de la guerre froide, contrairement aux périodes historiques de grande rupture géostratégique, par le fait que le conflit était larvé et indirect, n'entraîne pas la remise à plat que nécessite la nouvelle situation alors que celle-ci, par bien des aspects, subit un bouleversement du système international que personne n'avait anticipé. Aucune conférence de paix, aucun accord ne survient. Un régime de « gouvernance mondiale » s'effondre, aucun autre ne vient lui succéder. Pourtant, l'Organisation des Nations Unies

est là. Marginalisée sans ménages durant la guerre froide par les deux superpuissances et par la dynamique de l'équilibre bipolaire, voilà qu'on la tient responsable de la stabilité du monde ! Qui plus est, sans lui donner, enfin, les moyens à la mesure des attentes. Heureusement, les dirigeants des deux superpuissances, Eltsine pour la Russie, George H. Bush et Bill Clinton pour les États-Unis, négocient ce tournant brutal en douceur. Eltsine ne tente pas de préserver l'empire qui éclate. Le premier Bush et Clinton n'essaient pas d'exploiter la situation au profit de l'« hyperpuissance », ce que leur reprocheront âprement les néoconservateurs qui, après 2001, sont aux commandes de pilotage de la politique étrangère américaine.

Pendant ce temps, vers la fin des années 80 et au début des années 90, on a assisté à des changements majeurs. La chute du mur de Berlin en 1989 marquait un point d'inflexion historique. La globalisation capitaliste devenait le système dominant incontesté...

certains ont même pensé qu'on était arrivé à « la fin de l'histoire ».

Les citoyens se sont trouvés face à un capitalisme qui ne trouvait plus en face de lui de concurrent idéologique ou économique, la société soviétique et ses satellites se décomposaient inéluctablement. Une nouvelle globalisation des marchés, financiers et commerciaux, une société de l'information rampante poussée par l'Internet, une expansion de plus en plus forte de la modernisation capitaliste, ont profondément transformé l'économie, la société, la culture.

Tout au long des années 80 et au début des années 90, on peut voir l'émergence, certes disparate, mais réelle, d'une nouvelle société civile à l'échelle mondiale. Nouvelle, car elle cherchait à se débarrasser des anciens modèles idéologiques et des vieilles méthodes d'organisation sociale et politique, des pesanteurs des organisations syndicales ou associatives, de l'obsolescence des mots d'ordre, etc. et commençait à ouvrir de nouvelles voies pour faire face à la globalisation capitaliste. Recherche de nouveaux paradigmes, de nouvelles relations hommes/femmes, de nouveaux rapports entre jeunes et vieux, valorisation de l'interculturalité, de la diversité, revendications de nouveaux droits humains, recherche d'une nouvelle relation avec la Terre : tous ces éléments ont

constitué un terrain fertile pour l'émergence d'une nouvelle société civile mondiale de plus en plus pluriculturelle.

A cette époque les Nations Unies organisaient des Conférences mondiales sur ces grands sujets. D'un côté, le Secrétaire Général et les agences onusiennes mettaient sur pied un événement officiel, de l'autre les ONG organisaient un rassemblement parallèle. Cela aurait pu être l'amorce d'une instance de régulation plus sociale, plus participative, d'un nouveau multilatéralisme afin de jeter les bases d'une nouvelle gouvernance mondiale. Ce fut plutôt une tentative de régulation intergouvernementale avec une participation (subordonnée) de la société civile.

L'ONU, pilotée quant à elle durant cette période charnière par l'ancien ministre des affaires étrangères d'Égypte Boutros Boutros-Ghali (1992- 96) et, surtout, par Kofi Annan (1997-2006), se retrouve au cœur des nouveaux conflits qui secouent le monde après le dégel géostratégique de l'après-guerre froide (Yougoslavie et Rwanda notamment). L'Agenda pour la paix (préventive) de Boutros-Ghali connaît des revers et le Secrétaire doit subir la pression des États-Unis. Kofi Annan est le premier Secrétaire général à sortir des rangs de l'ONU, qu'il avait rejoint en 1962. Son mandat sera l'un des plus marquants de l'histoire de l'organisation. Connaissant parfaitement les rouages du système onusien et lucide quant aux limites des Nations Unies, il profite aussi de son aura pour mettre sur pied un plan de réforme ambitieux qui, malheureusement, se terminera en eau de boudin, par la faute des principaux responsables : les États Membres.

Du reste, le rôle de l'ONU durant l'après-guerre froide s'accroît, principalement du fait qu'aucun autre élément n'est capable de réguler un système caractérisé par l'instabilité. Contre toute attente et malgré l'effet médiatique, l'après-guerre froide est marquée par une certaine paix, les conflits interétatiques disparaissant pratiquement de la planète, à quelques exceptions près (Proche-Orient, sous-continent indien) alors que les conflits internes, toujours d'une violence extrême, sont également en baisse, contrairement, encore, aux apparences. La crise des Balkans qui suit l'éclatement de la Yougoslavie

montre néanmoins que la montée aux extrêmes de la violence touche aussi l'Europe. Cette guerre marquée par les bombardements de l'OTAN et par l'épuration ethnique frappe les esprits et démontre aussi l'impuissance des instances censées assurer la paix, à commencer par les Nations Unies. Les « nouveaux » conflits de l'après-guerre froide touchent principalement l'Afrique, celle-ci considérée par les grandes puissances comme faisant désormais partie d'une zone stratégiquement et économiquement « inintéressante », jugement hâtif qui évoluera dans les années 90, notamment après la chute de l'apartheid et l'élection de Nelson Mandela comme président de l'Afrique du Sud en 1994, la même année du génocide au Rwanda. Autrement, il faudra un concours de circonstances malheureux, qui comprend les attentats du 11 septembre 2001 et l'accession au pouvoir étasunien d'une petite clique déterminée à changer le cours de l'histoire, et une succession de mauvaises décisions par ce même petit groupe pour que les États-Unis s'engagent dans deux guerres mal conçues en Afghanistan et surtout en Irak, contre lesquelles on les croyait pourtant vaccinées depuis l'expérience vietnamienne.

Les rares conflits du moment démontrent malgré tout l'incapacité de l'ONU à prévenir (toutes) les guerres et encore moins à les régler une fois qu'elles ont commencé. L'ONU est tout aussi incapable d'empêcher la coalition américaine d'envahir l'Irak, au sein de la région la plus fragile de la planète, et elle ne peut rien faire autour de la zone du Pakistan où, pourtant, tous les éléments sont réunis pour qu'éclate un conflit de grande envergure. La crise financière de 2008 démontre, s'il le fallait, combien l'ONU est inexistante dans cette dimension pourtant cruciale de la stabilité planétaire. Quant au fléau terroriste et à la lutte anti-terroriste qui l'accompagne et dont on pourrait penser qu'elle fait l'unanimité, ils révèlent douloureusement les faiblesses d'une telle organisation, incapable de s'accorder sur une définition du terrorisme (contrairement, soit dit en passant, à la SDN) !

C'est sur d'autres terrains que l'ONU, en particulier sous la présidence de Kofi Annan, se montre à son avantage, notamment dans les domaines du développement. Les objectifs du Millénaire pour le développement, critiquables sous bien des aspects, notamment leur mise en œuvre, remettent en perspective les inégalités du monde et les souffrances

endurées par une majorité de la population mondiale, alors que le credo du capitalisme salvateur vanté par les chantres de la victoire de la liberté et de la démocratie se voit éventré par les réalités d'un quotidien qu'il est difficile de cacher. Les agences spécialisées (de l'ONU) accomplissent un travail qui produit des résultats importants (campagnes de vaccination par exemple). Sur le plan culturel, l'UNESCO s'engage depuis des décennies sur un chantier dont la symbolique d'universalité est forte : le Patrimoine culturel de l'humanité. Par ailleurs, l'ONU réagit relativement vite à la prise de conscience qui se développe à la fin des années 1980 sur l'importance de la menace à l'environnement et la nécessité de sauvegarder collectivement notre bien le plus précieux, la planète terre. Désormais, l'individu est au cœur de cette problématique qui, auparavant, ne concernait que les États, seuls susceptibles, par les guerres, par l'usage de la bombe atomique, de mettre toute l'humanité en péril et, le cas échéant, de la sauver.

Du reste, le fossé entre les nantis et les laissés pour compte ne cesse de s'élargir à un rythme qui ne cesse de s'accroître, avec une croissance démographique qui, comme l'économique, est à plusieurs vitesses. Face à ce gigantesque problème aux ramifications multiples, l'ONU est bien mal armée pour assumer les responsabilités qu'elle endosse dans ce domaine sous couvert des objectifs du Millénaire et qui concernent en premier lieu ses agences spécialisées, celles-ci disposant de moyens pour le moins modestes.

Justement, on parle généralement peu des moyens dont bénéficie l'ONU, peut-être parce que l'on assume trop rapidement qu'ils doivent être à la mesure des objectifs. Pourtant, c'est bel et bien dans ce secteur clef que l'Organisation des Nations Unies connaît ses plus grosses difficultés. Richelieu, inventeur de la fameuse « raison d'État » avait ce mot heureux : « L'argent est la graisse de la paix » (*Testament politique*). Hélas, l'argent alloué à la paix est loin d'atteindre les niveaux de celui consacré à la guerre.

Quels moyens ?

L'ONU occupe une place importante dans la conscience collective contemporaine. Qu'on la critique ou qu'on la défende, une chose est sûre : l'ONU existe. Elle fut omniprésente

durant toute la durée de la guerre froide et elle reste importante aujourd'hui, malgré un prestige quelque peu amoindri.

Pourtant, au regard du prestige dont elle jouit et malgré les innombrables critiques et quolibets, beaucoup seraient surpris de constater que l'ONU, étant donné les moyens dont elle dispose, se rapproche beaucoup plus d'un micro État que du « super » État supranational auquel elle est associée, à tort d'ailleurs, dans les esprits. Avec un budget (de fonctionnement) annuel inférieur à US \$2 milliards, et des dépenses totales en deçà des \$15 milliards si l'on inclut toutes les agences et programmes du système onusien (FAO, OMS, UNESCO, UNICEF, etc.), l'ONU dispose de moyens financiers 40 fois inférieurs à ceux dont bénéficient le seul Pentagone (plus de \$ 500 milliards, sans compter la « guerre contre la terreur » – environ \$200 milliards).

Pour mettre les choses en perspective, les dépenses militaires annuelles, tous pays confondus, se chiffrent à \$1000 milliards, ce qui veut dire qu'elles pourraient à elles seules financer l'ONU pour encore 67 ans au taux actuel... Le budget des États-Unis se monte quant à lui à \$2730 milliards ; le plan de sauvetage de Wall Street (2008) à \$700 milliards, soit 47 ans de financement de l'ONU... Les dépenses de l'ONU correspondent à peu près au budget annuel du *Board of Education* de la seule ville de New York (12,4 milliards). Ces chiffres démontrent entre autres choses que les pays qui financent l'ONU ne mettent à sa disposition qu'une infime partie de leur budget, ce qui traduit un manque de volonté de la part des pays membres de donner à l'ONU les moyens adéquats pour remplir ses mandats. On peut voir aussi comment les pays les plus riches peuvent *de facto* corrompre le bon déroulement des opérations onusiennes en rançonnant en quelque sorte ses besoins sur le long terme. Dans ce domaine, les États-Unis – le plus gros contributeur – n'ont cessé de jouer un jeu ambigu avec l'ONU, dont ils se servent quand leurs intérêts nationaux sont en jeu.

En d'autres termes, l'ONU dispose d'un budget infiniment plus petit qu'un pays de taille modeste, sans parler des États-Unis ni même de la France ou de l'Italie. En termes de puissance, l'ONU est inexistante. Ou plus exactement, sa puissance ne réside pas dans ses

moyens mais dans ses capacités à influencer le cours des événements. Petit Poucet stratégique, l'ONU est néanmoins un acteur diplomatique de premier plan. Mais même son immense légitimité et son grand prestige – certes en baisse – ne peuvent l'empêcher de buter systématiquement contre les réalités matérielles. Ce qui fait que le gigantesque décalage qui sépare son influence de sa puissance réelle explique pour beaucoup les limites auxquelles elle est inextricablement confrontée. Si l'on ajoute à ce manque de moyens la déperdition qui est associée au fonctionnement d'un organisme qui comprend 192 pays représentant des dizaines d'aires culturelles et de familles linguistiques, on comprend rapidement que l'ONU est un peu le Quichotte face à ses moulins.

Pourtant, avec les années, l'ONU se voit charger de plus en plus de dossiers, y compris des dossiers lourds où est en jeu, ni plus ni moins, la survie de la planète. Pourquoi ? Tout simplement – nous y reviendrons – parce que les États, individuellement, sont dans une incapacité grandissante de prendre en charge les problèmes du monde actuel. Pourquoi, alors, ne fournissent-ils pas, enfin, les moyens nécessaires à l'ONU et une liberté d'action suffisante pour qu'elle puisse véritablement s'attaquer à ces problèmes ? La réponse simple est que, pour l'heure, les vieilles habitudes perdurent et que l'« intérêt national » résiste face à la prise de conscience de l'intérêt collectif global. Deux obstacles empêchent une remise en cause de cette approche : l'incapacité à comprendre que les intérêts nationaux et collectifs sont de plus en plus proches et liés ; le fait que les gouvernants n'osent s'aventurer sur des terrains qui risquent de miner leur pouvoir ou de leur coûter des élections. Peut-être, aussi, une incapacité chez une majorité de dirigeants de comprendre la complexité du monde contemporain. Ce qui signifierait que nos systèmes politiques, conçus en d'autres temps, ne sont tout simplement plus adaptés à la complexité du monde. Vaste problème que l'ONU, bien évidemment, n'a pas fonction de résoudre.

Revenons à la question des moyens. Le budget de l'ONU provenant essentiellement des grandes puissances du moment, ce sont elles qui contrôlent d'une certaine façon sa puissance, son autorité, et sa direction. Si les États-Unis – on pourrait citer d'autres pays – n'allouent qu'une proportion infime de leur budget national à l'ONU (proportion qui

n'a cessé de chuter avec les décennies) c'est bien parce qu'ils n'ont aucun désir de voir émerger une supra-puissance capable de les supplanter sur l'échiquier international.

Au regard de cette dure réalité, l'action de l'ONU n'en paraît que plus remarquable. Car, à l'exception du Vatican – dont le rôle, il n'est pas inutile de le rappeler, fut longtemps d'une importance capitale en matière de gouvernance, y compris de gouvernance internationale – l'impact de l'ONU est sans précédent historique. Mais cet impact se situe sur un espace particulier, l'ONU représentant d'une certaine manière la dimension morale et symbolique – on pourrait presque dire spirituelle – de tout ce qui gouverne la relation entre les peuples, là où les États gouvernent l'espace temporel.

Évidemment, l'ONU est sur le terrain. Elle y est même assez présente, notamment avec les casques bleus (70 000 soldats actuellement qui, comme on sait, appartiennent à des armées nationales). Mais là ne réside pas en fin de compte son essence. Les États-Unis n'avaient pas besoin de l'ONU pour aller en Irak. Néanmoins, le refus des Nations Unies de s'y engager les priva d'une caution morale qui, tout compte fait, n'est pas négligeable. Dans un contexte (de conflit) où les aspects psychologiques sont considérables, du fait notamment qu'en matière d'interventions extérieures l'opinion publique tient les dirigeants sur le long terme, le cautionnement moral de l'instance qui est la seule à avoir la légitimité de donner ou non ce cautionnement revêt une importance prépondérante. Le refus de l'ONU d'intervenir en Irak a influé sur le cours de cette guerre même si, au final, la raison d'être de l'ONU est précisément d'empêcher ce type de situation, suivant les principes de la sécurité collective qui constituent ses fondements.

Donc, au lieu de poser la question de savoir pourquoi l'ONU n'en fait pas plus, essayons un moment de poser le problème inverse : comment l'ONU a-t-elle fait pour occuper une telle place dans la gouvernance mondiale, sachant que ses moyens réels sont infimes ?

Essentiellement, l'influence de l'ONU dans le monde est inversement proportionnelle à sa puissance, cette dernière étant à géométrie variable selon le bon vouloir des membres permanents du Conseil de sécurité. Ce phénomène n'est pas une coïncidence et on peut

même dire qu'il est en quelque sorte inscrit dans la Charte onusienne. Car ce sont les États qui ont conféré à l'ONU l'influence qui est la sienne en lui donnant le rôle de représentant permanent, ou d'ambassadeur si l'on préfère, de la communauté internationale, à travers la création de l'un des trois organes fondamentaux de l'ONU³, le Secrétariat. Mais en un sens, l'ONU n'effectue qu'un travail de représentation, les États ayant en même temps jalousement sauvegardé la puissance qui émane des sources nationales individuelles et qui constitue la seule véritable monnaie d'échange de l'échiquier géostratégique, monnaie que ces États les plus « riches » ne distribuent qu'avec parcimonie et circonspection au Secrétaire général.

L'ONU est donc une sorte de conglomérat d'intérêts nationaux (des pays membres) qui opèrerait selon les principes de la philosophie utilitariste, soit la promotion du bien être du plus grand nombre. Néanmoins, en pratique, l'intérêt du plus grand nombre n'est promu que lorsqu'il n'entre pas en conflit avec celui des pays les plus puissants, soit l'aristocratie onusienne du « club des cinq ». L'esprit de la sécurité collective est donc entretenu de manière limitée, la *realpolitik* des grandes puissances pesant de tout son poids sur les Nations Unies avec une main invisible et lourde – et on voit à travers les tribulations de l'Assemblée générale que l'action des pays plus modestes obéit souvent aussi à l'égoïsme intrinsèque sous-jacent à l'intérêt national que défend chaque pays, du plus grand au plus petit.

Malgré tout, par rapport au régime international en vigueur avant l'ONU et la SDN, celui de l'équilibre des puissances (que certains dirigeants appellent à recréer aujourd'hui), le « régime onusien » constitue un pas en avant considérable puisqu'il rejette la primauté d'une politique gouvernée par les seuls rapports de force et par la hiérarchie des grandes puissances omnipotentes. C'est ce régime, certes inachevé puisqu'il doit conjuguer avec la *realpolitik* des rapports de forces traditionnels, qui a permis, avec l'aide active de l'ONU et de ses diverses agences spécialisées, de négocier le tournant de la décolonisation, y compris celle de l'URSS, et le passage essentiellement pacifique d'un

³ En plus des trois piliers que sont l'Assemblée, le Conseil de sécurité et le Secrétariat, trois autres organes complètent le tableau : le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle et la Cour internationale de Justice.

monde qui comprenait 50 États en 1945 à un monde qui en compte presque quatre fois plus 60 ans plus tard.

Cette métamorphose du grand échiquier géopolitique est, avec la création de l'Union européenne, l'un des deux grands phénomènes politiques de la seconde moitié du 20^e siècle. En intégrant les nouveaux États au sein de son système, l'ONU a joué un rôle de première importance dans le maintien de la stabilité globale du monde, rôle qui, d'ailleurs, a été largement sous-estimé. Dans ce domaine, c'est l'Assemblée générale, second organe essentiel, qui a eu ce rôle fédérateur. C'est dans cet organe que se manifeste la dimension « démocratique » de l'ONU puisque chaque nation, de la plus grande à la plus petite, a le même droit de vote.

Néanmoins, la création de l'ONU s'est également vue imposer de sérieuses restrictions par ses membres fondateurs. Le troisième pilier de l'ONU, le Conseil de sécurité (second dans la Charte, après l'Assemblée), a été créé en partie comme organe de maintien de la stabilité et de la sécurité internationale mais aussi, certains diraient surtout, comme un instrument permettant aux grandes puissances du moment – essentiellement les puissances ayant gagné la guerre, plus la France, autre grande puissance historique – de maintenir leur hégémonie sur les affaires du monde. A travers la Charte, qui scelle dans le marbre le rôle et la composition du Conseil de sécurité, les cinq grandes puissances du Conseil, armées qui plus est du droit de veto⁴, tiennent la destinée de l'ONU entre leurs mains, en particulier dans le domaine qui leur tient le plus à cœur, celui de faire la guerre et la paix. Le Conseil de sécurité – 15 membres (depuis 1965) dont les 5 permanents – est autonome par rapport au Secrétariat et à l'Assemblée générale. À travers le Conseil de sécurité, l'ONU maintient artificiellement le *statu quo* de l'échiquier mondial de 1945, sachant que deux des cinq membres permanents, la France et la Grande-Bretagne, n'ont plus depuis longtemps un statut de puissance de premier rang, avec une Russie qui, depuis 1991, a également perdu de sa superbe. Pour ces pays, le renoncement à un statut prestigieux et à une influence correspondante – rappelons-nous de la harangue de Dominique de Villepin contre l'engagement en Irak – est aussi impensable que pour les

⁴ Utilisé environ 300 fois jusqu'à ce jour, en majorité par l'URSS/Russie et les États-Unis.

deux autres membres du conseil que sont la Chine et les États-Unis. Au mieux, la France et la Grande-Bretagne pourraient dans un élan de générosité, certes improbable, transférer leur vote à l'Union européenne. On pourrait aussi penser à un élargissement, du reste improbable aussi en l'état des choses, des membres permanents du Conseil de sécurité qui accueilleraient l'Inde, le Japon, le Brésil – qui réclamait déjà un siège à la SDN et fut le premier à faire une demande à la création de l'ONU – et l'Afrique du Sud par exemple. Mais cela changerait-il fondamentalement les choses, au-delà de la symbolique ? Le Conseil de sécurité constitue la dimension aristocratique, prise dans son sens politique originel, de l'ONU, soit une élite figée, bien décidée à protéger ses privilèges et à maintenir la hiérarchie préétablie. Élargi ou pas, il restera comme tel.

On voit donc que l'ONU est un animal à deux têtes, où s'opposent une structure démocratique – certes boiteuse et inadéquate – à une structure aristocratique (atténuée, il est vrai par le roulement des membres non-permanents du Conseil), le Secrétariat, ou plus exactement le Secrétaire général, constituant la vitrine de cet édifice, à l'occasion sa cabine de pilotage. Malgré tout, cette structure fonctionne, d'une certaine façon, puisque chaque organe a une tâche spécifique qui est somme toute complémentaire avec les deux autres. L'Assemblée a pu permettre l'intégration des nouveaux membres et la crise de croissance de l'ONU. Le Conseil de sécurité, de par sa petite taille et la puissance de ses membres permanents, est capable de prendre une résolution rapide et même d'agir avec vivacité pour peu que tout le monde soit sur la même longueur d'onde. Le Secrétaire général a quant à lui une fonction primordiale puisqu'il est la voix et le visage des Nations Unies. Capable et visible, à l'image de Kofi Annan, son influence est réelle. Néanmoins, la sélection du Secrétaire général est trop tributaire des tractations politiques qui font que le candidat choisi n'est pas toujours à la hauteur de la tâche. Choisis la plupart du temps dans les rangs de la diplomatie, les secrétaires généraux sont souvent relativement effacés. Leur profil est autre que celui des grands dirigeants politiques et peut-être faudrait-il puiser les futurs secrétaires dans les rangs des anciens chefs d'État. Historiquement, les secrétaires généraux des Nations Unies font plutôt pâle figure. En comparaison, par exemple, aux dirigeants américains ou soviétiques des 50 dernières années, qui se souvient de Trygve Lie (1946-52) ou d'U Thant (1961-1971), les

contemporains, respectivement, de Staline, Truman et Eisenhower, et puis de Kennedy, Johnson et Nixon, sans compter Mao Tse Toung, De Gaulle ou Churchill qui furent à la tête des autres pays membres permanents du Conseil de sécurité? Aujourd'hui, combien de personnes dans le monde peuvent citer le nom de l'actuel secrétaire général (Ban Ki-moon)?

Quant au Conseil de sécurité, il est beaucoup trop enfermé dans les rivalités entre les membres permanents pour réellement peser de manière positive sur la stabilité internationale. L'Assemblée générale est de son côté souvent mue par la frustration compréhensible des pays à la périphérie du centre de gravité du pouvoir et qui profitent de la tribune de l'ONU pour faire valoir leur présence ou celle de leurs dirigeants.

Fondée d'une manière qui limite considérablement son aptitude aux changements, l'ONU n'a cessé depuis sa création de se voir reprocher injustement son incapacité à s'auto-réformer. Là encore, ce n'est pas l'institution en soi, encore moins l'organe du Secrétariat qui devraient être mis en cause comme elles le sont généralement, même si elles pourraient être gérés plus efficacement (comme le voulait K. Annan). Comme nous l'avons vu précédemment, l'ONU s'est sensiblement adaptée aux transformations qui ont modifié la configuration du monde géopolitique ces 60 dernières années, plus que les États en tous les cas. En matière de droits de l'homme par exemple – même si on peut critiquer le Conseil des droits de l'homme (en voie de réforme depuis qu'il a remplacé la *Commission* des droits de l'homme) – et dans les domaines de la pauvreté, de la santé ou de l'enfance, les agences de l'ONU ont accompli un travail remarquable, surtout au regard de leurs limitations en termes de moyens.

Que les Nations Unies doivent se réformer en profondeur, cela ne fait pas l'ombre d'un doute. Il reste que jusqu'à présent, elles en ont été incapables, même lorsque que l'influent Kofi Annan proposa son plan de réforme en 2005. Au-delà du problème épineux de la réforme, notamment du Conseil de sécurité que tout le monde, ou presque, réclame, sans pour autant se bercer d'illusions, on peut se demander si l'ONU, même

réformée, constitue aujourd'hui la réponse principale aux problèmes auxquels le monde va être confronté dans les décennies à venir.

En d'autres termes, trois questions se posent aujourd'hui. La première, celle des réformes de l'ONU, n'est pas la plus importante même si c'est elle qui accapare les esprits, non sans raison d'ailleurs. Plus importante est la question de savoir si l'ONU incarne effectivement le système de sécurité collective global qu'elle est sensée représenter et si elle le fera (toujours ? enfin ?) demain. Enfin, se pose tout simplement la question de la sécurité collective, au-delà même de l'ONU : est-elle bien la réponse que l'on attendait, que l'on attend aujourd'hui et demain ?

Le problème de la sécurité collective

Commençons par la troisième question, que nous avons effleurée un peu plus haut. L'ONU incarne pour beaucoup l'aboutissement d'un vieux rêve, celui de remplacer un système d'équilibre douteux – et au final dangereux – par un régime durable de « sécurité collective » susceptible d'apporter la paix. Ce rêve fut caressé par les philosophes des Lumières qui désiraient en finir une fois pour toutes avec les conflits et avec les combines de dirigeants peu scrupuleux dont les ambitions ne correspondaient en rien au bien-être de leurs sujets⁵. L'idée de progrès, de liberté, et de bonheur aussi, est donc ancrée dans la conception théorique de la sécurité collective. C'est sous l'impulsion d'un chef d'État-philosophe (il fut professeur à Princeton de philosophie politique), Woodrow Wilson, que le concept est devenu réalité, avec la SDN et puis plus tard l'ONU, sous l'impulsion d'un autre américain, Franklin Roosevelt.

Qu'est-ce que la sécurité collective ? Tout simplement l'idée selon laquelle l'agression d'un pays contre un autre pays équivaut à une agression contre tous les pays, ces derniers ayant pour devoir de s'opposer à cette agression. Le concept de sécurité collective est

⁵ On retrouve cette idée chez bon nombre de philosophes des Lumières comme Castel de Saint-Pierre, Rousseau, d'Holbach ou Kant, parmi bien d'autres. Le débat sur la « paix perpétuelle » fait rage durant toute la durée du 18^e siècle, comme les débats autour des divers « plans de paix », par exemple celui de Jeremy Bentham.

d'une certaine façon un contrat social entre États alors que le système d'équilibre est un mécanisme qui, de lui-même avec un certain laisser-faire, est censé prévenir la montée en puissance d'un État susceptible de renverser le *statu quo*. L'objectif de la sécurité collective est la stabilité et la paix, celui de l'équilibre est le maintien du *statu quo* (surtout celui des grandes puissances), si besoin est en recourant à la guerre – limitée dans ses objectifs – pour maintenir l'équilibre géopolitique.

Logiquement, le concept de sécurité collective traduit le sentiment européen du 18^e siècle, lorsque l'idée du progrès était reine et que le concept d'équilibre des puissances – qui traduisait la conception du monde du 17^e – paraissait insatisfaisant aux observateurs les plus perspicaces. Mais l'incarnation temporelle de la sécurité collective, l'ONU, est née au moment même où la foi dans le progrès se voyait anéantie par les horreurs sans précédent de la Première et de la Seconde guerres mondiales. En d'autres termes, était créé en 1945 un système auquel le monde, en définitive, ne croyait plus, un peu comme s'il avait voulu se donner bonne conscience mais sans trop y croire.

La configuration structurelle de l'ONU, en particulier son Conseil de sécurité, tend d'ailleurs à prouver cela. Notons que la création de l'ONU coïncida historiquement avec la perte de confiance dans les systèmes « rationalistes » – le terme usité par les politologues – incarnés par la SDN et la renaissance des principes de la *realpolitik* classique qui furent mis en pratique par les dirigeants des grandes puissances sortantes de la Seconde Guerre mondiale et qui dominèrent les départements universitaires de sciences politiques de l'après-guerre. A titre d'exemple, la stratégie de l'endiguement qui servit de fil conducteur à la politique américaine jusqu'en 1991 était basée sur une vision traditionnelle des rapports de force. Ce qui fait que les États-Unis, l'URSS et les autres membres permanents du Conseil de sécurité pratiquaient une politique réaliste tout en œuvrant au sein de l'ONU dont la raison d'être était précisément de mettre fin à cette pratique !

On peut donc dire sans trop se tromper que les déficiences de l'ONU ne sont pas dues, comme on l'entend généralement, au fait que le monde d'aujourd'hui n'est plus celui de

1945 et que l'ONU n'a pas su s'adapter mais plutôt que, dès 1945, les dés étaient déjà pipés et le sort des Nations Unies quasiment scellé. On pourrait même ajouter que l'ONU est peut-être mieux adaptée en 2009 au contexte actuel qu'elle ne l'était au moment de sa création au contexte de l'époque. Phagocytée qu'elle l'était par les grandes puissances, l'ONU a réussi malgré tout à se créer un espace à elle et parfois même à contourner les contraintes qui lui furent imposées dès sa naissance. Néanmoins, si elle s'est adaptée, elle semble par moment totalement dépassée par les événements, comme par exemple la crise financière de 2008 face à laquelle elle a gardé un silence de marbre. Par ailleurs, elle est largement ignorée par les Européens, sans mentionner les Américains.

Revenons un instant à la sécurité collective. La sécurité collective telle qu'elle était perçue théoriquement au 18^e siècle et appliquée au 20^e, était fondée sur quatre principes qui, aujourd'hui, paraissent anachroniques, voire caduques :

I. La primauté de l'État, acteur légitime et rationnel

II. L'inviolabilité de la souveraineté des États

III. Une vision étroite de la notion de sécurité

IV. Une perception des relations internationales privilégiant la dimension (géo) politique

Pourtant, c'est à travers ces principes qu'est née l'ONU et ce sont eux qui constituent encore aujourd'hui sa raison d'être.

Examinons brièvement chacune de ces **propositions** à la lumière de notre environnement actuel.

La primauté de l'État

Depuis la disparition, au 17^e siècle, du système impérial qui dominait l'espace eurasiatique depuis des millénaires, l'État, l'État moderne, est la pièce maîtresse du système international. C'est lui qui a le monopole de la violence organisée et c'est à travers lui que se meut l'individu, chacun d'entre nous étant doté d'une « nationalité », celle-ci définissant nos droits, nos privilèges et notre statut dans le monde. L'État omnipotent et légitime (démocratique) est le seul apte à « gérer » non seulement ses propres affaires mais aussi celles qui concernent la collectivité régionale, continentale et mondiale. L'État est l'élément qui fait obstacle à l'anarchie d'un système ne possédant pas de gouvernement supranational. Pour faire face à l'« état de nature » du système, l'État est celui qui, à travers ses représentants, signe les traités de paix et définit les règles du jeu international. C'est lui encore qui s'invite à signer un contrat social qui le lie aux autres États à travers la Charte de l'ONU.

Depuis 1648, l'État fut considéré comme le seul habilité à s'occuper des grands problèmes de ce monde. Compétent (en 1648 avec les accords de Westphalie) ou incompetent (en 1919 avec ceux de Versailles) il fut toujours à peu près apte à régler ces problèmes. Aujourd'hui, alors que s'est complètement métamorphosé la dynamique du monde, l'État fait preuve de certaines déficiences à régler toute une série de problèmes qui dépassent ses compétences ou sa volonté. Or, c'est bien là que réside le blocage du monde contemporain. L'environnement, l'énergie, la santé, l'eau, la finance, les marchés commerciaux, la pêche, le terrorisme constituent autant de problèmes complexes, avec d'autres encore, qui dépassent le cadre étroit de l'État. En un mot, l'État, les États, y compris lorsqu'ils sont liés par contrat, sont aujourd'hui incapables de par leur nature même – ils sont réglés pour suivre l'intérêt national et non collectif – à adresser, et même à identifier, les problèmes du moment. Les États, tout simplement, ne peuvent assurer la gestion collective de la planète. Au mieux peuvent-ils résoudre ensemble quelques crises ici et là, sur l'humeur du moment. En aucun cas ne semblent-ils en mesure de véritablement s'investir dans un effort collectif où beaucoup pensent avoir des choses à perdre. Or, si l'ONU existe en tant que telle grâce aux États qui la constituent, elle est

aujourd'hui prisonnière de son carcan étatique. Est-elle capable de transcender son état premier? Rien ne porte à le croire. Au mieux peut-elle définir un agenda, comme du reste elle l'a fait en identifiant les grands chantiers du 21^e siècle. Mais de là à passer à l'acte, il y a un fossé qu'elle ne saura franchir, malgré toutes les réformes possibles et imaginables. Comment dépasser ce stade ? Comment briser ce carcan étatique ? Et quelles propositions pour un monde « post-étatique » ? Ces questions sont au cœur de la gouvernance mondiale. Car, d'une part, il est urgent que d'autres acteurs entrent en scène – et certains y sont déjà. Ensuite, il faut organiser la participation de ces nouveaux participants. En d'autres termes, il faut aussi instaurer un système de contrôle de ces acteurs – la crise financière nous en fait un cruel rappel. Or, le régime traditionnel des relations internationales se caractérise bien entendu par l'absence d'un véritable système de contrôle, l'ONU ne constituant en aucun cas un tel système et les États n'ayant évidemment que faire de normes qui limiteraient leurs capacités d'action.

La souveraineté

Le principe de souveraineté est lié à celui de l'État moderne. Il date de la même époque, le 17^e siècle. C'est pour répondre aux guerres de religions qui ravagèrent l'Europe que fut instauré le principe du « *cujus regio, ejus religio* » : la religion du prince est la religion de la nation. Afin d'éviter les conflits dévastateurs, il fut décidé au même moment (toujours à travers les traités de Westphalie) qu'aucun pays ne devait s'ingérer dans les affaires d'un autre État (pour soutenir des coreligionnaires par exemple). Ce principe a gouverné les relations internationales depuis lors – exception faite des conquêtes extra-européennes jusqu'au 20^e siècle – et il est inscrit dans la Charte de l'ONU. On peut critiquer à juste titre cette vision eurocentriste, mais c'est bien l'eurocentrisme qui guida la mise en place des normes internationales modernes à une époque où l'Europe était au sommet de sa puissance alors que les pays et civilisations qui avaient dominé l'échiquier géopolitique jusqu'au 16^e/17^e siècle se trouvaient brusquement, pour diverses raisons, en retrait au même moment. Il reste que l'influence des civilisations non-européennes sur ces normes n'est pas négligeable, les échanges interculturels dans ce domaine étant plus importants qu'on a généralement voulu le croire.

L'incompétence de certains gouvernements et leurs abus de pouvoir, la faiblesse et l'incurie de certains appareils étatiques, les luttes de pouvoirs, les vieux ressentiments entre populations provoquent depuis quelques années des catastrophes humanitaires de grande ampleur qui pourraient être évitées si la collectivité internationale pouvait peser intelligemment sur les affaires de certains pays dont les gouvernants sont incapables de gérer des problèmes d'une gravité extrême ou, pire encore, sont eux-mêmes directement responsables de ces catastrophes.

Étant donné que, aujourd'hui contrairement à hier, les sources de conflits et d'instabilité, proviennent de l'intérieur des pays et que les crises humanitaires qui en découlent peuvent faire des millions de victimes, il est impératif que la communauté internationale puisse intervenir, au moins pour sauver les populations de la mort. Quelle communauté internationale ? Au-delà de l'opinion publique internationale, une telle communauté n'existe en réalité que dans les esprits et c'est bien pour cela qu'elle ne réagit pas. Pour qu'elle le fasse, il faut donc s'ingénier à la créer. Comment ? Du moins au départ, par l'identification des acteurs susceptibles d'avoir un impact, par une prise conscience que les problèmes nécessitent des actions concertées entre ces acteurs, par l'organisation effective de telles actions. L'ONU a un rôle à jouer dans ce domaine, tout comme la société civile. Mais la création d'une véritable « communauté internationale » nécessitera des efforts durables et soutenus pour une partie qui est loin d'être gagnée, les règles de la politique internationale ayant jusqu'alors porté l'égoïsme à son paroxysme, égoïsme dont il sera difficile de se défaire.

Pourquoi ne pas, aussi, instaurer des conditions d'interventions systématiques lors de guerres civiles, voire lorsque l'État abuse de son pouvoir pour écraser ses populations (cas du Zimbabwe par exemple) ? Le sujet est évidemment brûlant et difficile à instaurer lorsque l'on sait combien les situations politiques des pays en proie à ces difficultés sont compliquées. Néanmoins, l'idée d'un devoir d'ingérence n'est pas apparue par hasard au cours des dernières années. Si au 17^e siècle le respect absolu de la souveraineté nationale constituait un grand progrès pour les droits de l'homme, c'est aujourd'hui l'inverse. Il est

grand temps de mettre ce principe sur le tapis, comme certains on pu le faire, à l'instar de Bernard Kouchner naguère, plutôt que de rester figé dans des habitudes qui, aujourd'hui, engendrent une attitude passéiste, voire criminelle, face aux catastrophes humanitaires causées par l'homme, voire par les éléments naturels. Dans ce domaine, l'action de l'ONU est ambiguë puisque d'une part, elle défend un principe inscrit dans sa Charte et que d'autre part, elle s'affiche comme le premier rempart contre les abus en matière de droits de l'homme. Pour agir, il faudra donc contourner l'ONU ou remettre certains de ses principes en question, à commencer par celui du respect absolu de la souveraineté nationale. Dans cette perspective, le rôle des membres du Conseil de sécurité n'est pas négligeable. Or, ils ne bougeront qu'avec la pression de l'opinion publique. Ici, des campagnes bien orchestrées pourraient produire des effets sensibles.

Une vision étroite de la sécurité

L'ONU a beaucoup fait ces dernières années pour élargir la notion de sécurité vers une conception de la « sécurité humaine » qui ne concerne plus uniquement la sécurité purement physique mais englobe la sécurité contre la faim et le froid, la maladie et la pauvreté. Mais l'ONU fut établie lorsque le concept de sécurité était compris de manière étroite et restrictive. En conséquence, les structures de l'ONU, sa Charte et ses mécanismes furent édifiés selon cette vision de la sécurité qui était celle de 1945, logique après deux guerres mondiales. Le décalage entre le discours des dirigeants de l'ONU et la réalité pratique est donc, sur ce plan aussi, important. En termes de mise en œuvre, l'ONU n'a tout simplement pas les moyens de ses ambitions. La raison tient d'abord à un manque de volonté de la part des pays membres. La sécurité dans son sens classique est facile à appréhender et elle touche le court terme. La sécurité humaine est une notion plus complexe, mal connue, qui s'inscrit surtout dans le long terme. Or, on sait que la politique est principalement concernée par le court terme. C'est un défaut de la politique en générale mais surtout, il faut bien l'avouer, de la démocratie. Dans ce domaine, encore, on ne peut pas attendre grand-chose des États.

L'ONU en tant qu'institution (principalement le Secrétariat général) démontre ici, en mettant en avant cette nouvelle conception de la sécurité, qu'elle est un pilier de la réflexion sur la nouvelle gouvernance mondiale. En tant qu'organe au service des États Membres, en revanche, elle s'avère souvent incapable de mettre en œuvre ses propres idées. Deux solutions sont donc à envisager : soit l'ONU accepte ses limites et reconcentre ses activités, par exemple dans le domaine général de la réflexion, des idées et des échanges, soit elle met en œuvre les moyens de réaliser ce qu'elle prône, ce qui, nous l'avons dit, relève de la volonté des États. À prôner des actions qu'elle est incapable d'accomplir, l'ONU perd sur les deux tableaux, l'impact que peuvent avoir ses recommandations étant plombé par son incapacité inhérente à la mise en œuvre.

Géopolitique

L'ONU fut créée dans un environnement qui privilégiait la « géopolitique », en somme les rapports purement politiques que pouvaient entretenir les pays entre eux dans les domaines classiques des relations internationales. Les aspects géoéconomiques et géo-environnementaux furent soit minimisés soit totalement écartés. On voit aujourd'hui que toutes ces dimensions sont importantes en soi mais aussi qu'elles sont liées les unes avec les autres. Or l'ONU fut construite surtout comme un édifice géopolitique. Les diverses crises économiques, environnementales et autres qui commencent à secouer la planète démontrent que l'ONU, dans ces domaines, est bien mal armée pour intervenir d'une manière ou d'une autre pour régler les crises, sans parler de les prévenir. Là encore, la structure onusienne est construite d'une telle manière qu'elle est difficile à transformer en profondeur, les réformes possibles ne pouvant être que minimales, en tous les cas insuffisantes pour que les Nations Unies puissent peser réellement dans ces domaines. Que faire alors ? Se contenter de réformes minimales, qui, c'est vrai, valent mieux que rien du tout ? Si la maison est défectueuse et qu'elle ne peut être refaite de fond en comble, peut-être vaudrait-il mieux en construire une (ou plusieurs) autre(s), quitte à garder la première mais avec des fonctions moins ambitieuses.

En guise de conclusion (provisoire)

Les Nations Unies font partie de la dynamique des relations internationales depuis plus de six décennies au cours desquelles beaucoup de choses ont changé, y compris la perspective que peut avoir chaque individu de sa place dans l'univers. Dans de nombreux domaines, l'ONU est présente et l'on voudrait qu'elle le soit davantage. A travers ses nombreuses agences spécialisées, elle accomplit parfois des miracles, qui plus est avec des moyens extrêmement limités. Si le monde a évolué, l'ONU aussi a su s'adapter et même parfois précéder et influencer les changements structurels profonds qui ont pu transformer le cours des choses et de l'histoire. Sur le plan des réformes aussi, l'ONU, par l'intermédiaire de son Secrétaire général, a tenté d'amorcer la pompe, parfois avec un relatif succès.

Pour autant, l'ONU incarne la pensée d'une autre époque alors que ses structures furent coulées dès le départ dans un moule rigide qui convenait d'abord à de grandes puissances, dont le champ mental ne dépassait guère celui d'une gouvernance mondiale régie principalement par la dure loi des rapports de forces. Certes, l'ONU a réussi à adoucir cette loi et même à humaniser un tant soit peu les règles du jeu. Mais l'ONU ne fut jamais créée pour être libre et indépendante de la volonté des États qui la constituent. Aujourd'hui, alors que soit les principaux problèmes du monde sont dus à une faillite des appareils d'État, soit ils touchent une dimension qui dépasse le cadre des rapports interétatiques, il est clair qu'une nouvelle architecture de la gouvernance mondiale doit se mettre en place.

Quelle place pour l'ONU dans cette nouvelle architecture ? Il est clair que l'ONU a un rôle important à jouer aujourd'hui dans un monde instable et qui, pour le meilleur ou pour le pire, n'est régi par aucun système de stabilisation géopolitique ou géoéconomique. Mais, de par sa constitution originelle, l'ONU est dans l'incapacité de transcender la dimension étatique dans laquelle elle est par la force des choses enfermée. Son action

symbolique est vitale mais rien n'indique qu'elle disposera un jour des moyens matériels correspondant à ses ambitions.

Plutôt que d'attendre et de réclamer de l'ONU qu'elle accomplisse l'impossible tout en bridant ses actions pour ensuite critiquer son manque de résultats, il nous semblerait plus judicieux à l'avenir de restreindre ses mandats mais de lui fournir dans les domaines voulus de véritables moyens, par exemple dans les domaines de la santé, de la faim ou de l'éducation.

Dans d'autres secteurs, y compris celui qui fut à l'origine de la création des Nations Unies, celui de la guerre et de la paix, il est clair que d'autres mécanismes sont nécessaires sous peine que l'on soit perpétuellement déçu. Dans ce domaine, l'ONU est très loin d'avoir les moyens d'agir efficacement et les pays membres, à commencer par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité n'ont pas et n'auront probablement jamais la volonté de lâcher du lest. Du reste, l'évolution de la guerre et de la paix nécessite une refonte complète des appareils militaires, des stratégies et de la notion même d'armée. Dans le seul domaine des opérations de maintien de la paix, il est évident que les choses doivent sensiblement évoluer et qu'une révolution se prépare, ou devrait se préparer, dans cette zone particulièrement sensible. Or, on voit mal les États abandonner leurs prérogatives dans ce domaine qui, plus que nul autre, obéit toujours aux lois ancestrales de la grande politique : celles des rapports de forces. Malgré tout, l'histoire a démontré que l'État est capable d'évoluer, et même de se métamorphoser rapidement. Une révolution semblable à celles de 1648 ou de 1789 reste possible même si, aujourd'hui, il est difficile de l'envisager – mais tel est le propre des révolutions : de nous surprendre. Il n'est donc pas impensable que le modèle étatique évolue sensiblement dans les années à venir, au point de donner une seconde vie à l'Organisation des Nations Unies (une troisième si l'on compte la SDN). Il n'est pas impossible non plus que l'échafaudage d'une nouvelle gouvernance mondiale tire les États, et donc l'ONU, vers le haut. Mais ces scénarios ne sont, pour l'heure, corroborés par rien de concret.

Il serait peut-être plus sage d'accepter l'idée que l'ONU ne pourra pas faire beaucoup plus à l'avenir qu'elle ne le peut actuellement et que son énergie pourrait sans doute être mieux exploitée ailleurs. Dans ce sens, une réorientation des activités de l'ONU semblerait dans la pratique avoir plus de chance de succès qu'une réforme de fond.

En d'autres termes, le rôle que pourrait jouer l'Organisation des Nations Unies dans la gouvernance mondiale du 21^e siècle serait d'autant plus vital que d'autres éléments viendraient compléter, soutenir et suppléer à son action. Quels types d'éléments ? Pour l'heure, on s'est surtout focalisé sur des schémas qui, dans leur grande majorité, impliquent une activité plus ou moins institutionnalisée qui place les États, encore, au cœur de la solution. D'où l'idée d'un nouveau « concert » des nations ou des puissances (Michael Lind⁶), celle d'une ligue de démocraties (John Mc Clintock et Xavier Guigue⁷), celle de regroupements régionaux (Pierre Calame⁸), ou encore d'un « G8/G20 » élargi (Johannes Lynn et Colin Bradford⁹). Il semble pourtant que d'autres acteurs – Sociétés civiles, ONG/OIG, Entreprises, etc. – doivent impérativement participer à la gouvernance mondiale. Comment ? Avec quels moyens ? Dans quels buts ? Les réponses à ces questions sont éminemment complexes et dépassent très largement le cadre de cet essai. Mais il nous semble qu'une solution unique, y compris celle de l'ONU, n'est ni possible ni souhaitable aujourd'hui comme elle pouvait le paraître il n'y a pas si longtemps. L'architecture d'une nouvelle gouvernance mondiale doit être décentralisée et diffuse, flexible et adaptée, efficiente et durable. L'heure où tous les problèmes du monde pouvaient en théorie être réglés sous un seul chapiteau est désormais révolue. Moins esthétique, ce type d'architecture pourrait en revanche être beaucoup plus efficace que l'édifice onusien ne l'a été jusqu'à présent. Il reste que, comme pour tout édifice architectural, les problèmes à résoudre sont précis. L'architecture d'une nouvelle gouvernance mondiale doit être tout aussi précise. Et elle doit répondre aux

⁶ Michael Lind, *The American Way of Strategy*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

⁷ John Mc Clintock, avec la collaboration de Xavier Guigue, *The Uniting of Nations, an Essay on Global Governance*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.

⁸ Pierre Calame, *Refonder la gouvernance mondiale pour répondre aux défis du 21^e siècle*, http://www.alliance21.org/2003/article.php3?id_article=453

⁹ Johannes F. Linn et Colin J. Bradford, "Summit Reform: Toward an L 20", in C. Bradford et J. Linn, *Global Governance Reform, Breaking the Stalemate*, Washington, Brookings Institution Press, 2007, pp. 77-86.

questions essentielles : pour qui ? pourquoi ? comment ? à quelles fins ? qui décide de quoi ? En d'autres termes, comme pour toute organisation humaine, se pose le problème de la légitimité. Jusqu'à présent, les États avaient le monopole de la légitimité politique. Désormais, il faudra redéfinir les normes d'une nouvelle légitimité.



Vous êtes libres :



De reproduire, distribuer et communiquer cette création au public

Selon les conditions suivantes :



Paternité. Vous devez citer le nom de l'auteur original de la manière indiquée par l'auteur de l'œuvre ou le titulaire des droits qui vous confère cette autorisation (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'ils vous soutiennent ou approuvent votre utilisation de l'oeuvre).



Pas d'Utilisation Commerciale. Vous n'avez pas le droit d'utiliser cette création à des fins commerciales.



Pas de Modification. Vous n'avez pas le droit de modifier, de transformer ou d'adapter cette création.

- A chaque réutilisation ou distribution de cette création, vous devez faire apparaître clairement au public les conditions contractuelles de sa mise à disposition.
- Chacune de ces conditions peut être levée si vous obtenez l'autorisation du titulaire des droits sur cette œuvre.
- Rien dans ce contrat ne diminue ou ne restreint le droit moral de l'auteur ou des auteurs.

Ceci est le Résumé Explicatif du Code Juridique. Retrouvez la version intégrale du contrat :

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/legalcode>