

POSTFACE, « L'ONU ET LA GOUVERNANCE MONDIALE »

Réactions au document

Le document en débat sur « l'ONU et la gouvernance mondiale » a suscité une quinzaine de commentaires ayant trait à la fois au texte et aux questions que celui-ci était censé poser. Pour ce qui est du texte lui-même, il y eut finalement peu de réactions violentes, contrairement à ce à quoi on pouvait s'attendre étant donné la nature du sujet traité qui, souvent, suscite des débats virulents. Néanmoins, le but du document était bien de provoquer des réactions et ce but fut largement atteint, les commentaires s'articulant pour la plupart autour de pistes possibles pour une future gouvernance mondiale.

La critique est aisée mais l'art est difficile : ce célèbre dicton résume en quelque sorte la critique principale de notre analyse. De manière générale, la majorité des commentateurs n'était pas insensible à notre analyse critique de l'ONU, notamment au fait d'avoir su aller au-delà du débat habituel sur l'élargissement du Conseil de sécurité. Néanmoins, on nous reprocha à plusieurs reprises de trop nous focaliser sur le diagnostic plutôt que sur des propositions concrètes censées remédier aux problèmes identifiés : « *En conclusion, peut-on lire dans un des commentaires, le diagnostic me paraît bon (...), mais il me semble manquer dans ce document plusieurs options possibles pour l'avenir qui serviraient ainsi de bases de discussion. En particulier, il faudrait que le texte soit plus clair dans la dernière partie sur le sort que nous réservons à l'ONU.* »

Une seconde série de critiques adressa notre pessimisme quant à la capacité des Etats à transcender leur égoïsme naturel et à défendre des intérêts « communs » parfois en contradiction avec leurs intérêts nationaux. Ce commentaire résume ce sentiment : *« Il est sûr qu'un grand nombre des Etats membres n'ont pas encore la maturité pour placer l'intérêt commun au dessus des querelles de villages. Mais les enjeux de la mondialisation et la portée des changements qu'elle génère, ainsi que les défis majeurs que posent les phénomènes comme l'accroissement de la population, le changement climatique etc., laissent, à mon avis, déjà entrevoir une prise de "conscience commune", au moins dans la communauté des scientifiques qui gagne de l'influence auprès des politiques. »*

A partir de ces critiques, trois grands thèmes se dégagent de ces commentaires. Le premier touche à la capacité de l'ONU à traiter des problèmes de la « gouvernance mondiale » qu'il s'agisse des problèmes associés à la guerre et à la paix ou ceux ayant trait à l'environnement, à l'économie ou à la faim par exemple. Le second thème est lié d'une certaine façon au premier mais il s'agit d'un problème à part entière, celui du rôle de l'Etat. Le troisième thème est celui de l'avenir à proprement parler, plus précisément de celui de la gestion des problèmes collectifs et notamment de l'adaptation institutionnelle aux défis de demain.

Sur l'ONU, tout le monde ou presque est d'accord sur le fond : l'ONU est mal adaptée et sous équipée pour répondre aux multiples missions dont on la charge. Sur les raisons à cela, aussi bien historiques que politiques que structurelles, là encore, il y a quasi unanimité. L'ONU est un produit de

l'histoire et elle en est d'une certaine façon prisonnière. Limitée dans ses missions dès 1945, elle ne peut aujourd'hui suivre un cahier des charges qui ne cesse de s'accroître alors que le monde est en pleine mutation.

Pour illustrer ses ambiguïtés, comme le souligne l'un des commentateurs, le patronyme même de l'organisation n'est pas sans poser de problème puisque l'on parle de « nations » plutôt que d'Etats. Ce constat n'est pas uniquement sémantique : nombre de conflits à l'heure actuelle sont causés par cette dichotomie nation/Etat qui fait que certaines communautés sont partagées sur plusieurs territoires nationaux (par exemple Kurdes, Ouzbeks, Kirghizes, etc...) alors qu'une majorité d'Etats dans le monde englobe plusieurs nations, ce qui engendre presque toujours des conflits. Les conflits identitaires alimenteront les guerres de demain, tout comme la compétition grandissante pour des ressources qui s'amenuiseront. La résolution de conflits infranationaux, plutôt qu'internationaux, est déjà l'une des préoccupations du moment. Pour l'heure, on est bien mal pourvu, tant physiquement que légalement, pour y remédier. Mais les « Nations Unies », justement, devraient s'imposer comme le premier arbitre doté des capacités de prévenir, d'endiguer et de résoudre ces types de conflit. L'article 42 du chapitre VII de la Charte laisse entrevoir des possibilités dans ce domaine, pour peu que la notion de « sécurité internationale » soit élargie car selon un autre article, l'ONU fonctionne selon le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des pays.¹

¹ Il s'agit de l'article 2-7 du chapitre I qui d'ailleurs renvoie à l'article 42: *Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes*

Pour ce qui est des capacités de réforme de l'ONU, une majorité de commentateurs se montre là encore sceptique, surtout lorsque l'on évoque le Conseil de sécurité. *A contrario*, beaucoup s'accordent à louer l'excellent travail accompli par les multiples agences spécialisées.

Pour autant, il est clair aussi que l'on ne voit guère poindre à court et moyen terme d'alternative viable à l'ONU. Pour l'heure, les seules alternatives visibles sont les tentatives de regroupements d'Etats s'articulant autour de rencontres régulières entre chefs d'Etats ou représentants de gouvernements. Le G7, G8 et surtout le G20 prennent aujourd'hui une importance de plus en plus grande dans la politique internationale, importance due en partie aux défaillances de l'ONU. Dans le même ordre d'idée, l'apparition du BRIC avec les puissances émergentes ou ré-émergentes participe à ces tentatives de transformer la géométrie inter-étatique. Bien entendu, ce phénomène touche encore une fois le domaine des Etats, qui plus est des Etats les plus puissants ou les plus en vue. En ce sens, ce phénomène est complémentaire de l'architecture onusienne et il ne constitue en rien une révolution, au contraire, puisque nous sommes ici dans

de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.

Chapitre VII Article 42 : Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies.

une perspective bien connue des historiens, à l'instar de la Sainte-Alliance ou de la Triple-Entente au 19^e siècle.

Malgré tout, l'ONU existe, qu'elle réalise des choses, que, surtout, elle jouit d'une légitimité globale qu'aucun Etat et qu'aucune autre organisation trans-étatique ou supra-étatique ne sont en mesure de lui disputer à l'heure actuelle.

De plus, l'ONU véhicule une symbolique forte et il agit, du moins officiellement, comme un forum international où les représentants des grands mais aussi des petits pays peuvent s'exprimer même si ces derniers sont souvent (très) en retrait. De fait, l'ONU est le seul système multilatéral de portée globale. Son emprise morale sur les affaires du monde reste importante et elle l'est d'autant plus que les Etats-Unis, suite à la débâcle de Guantanamo, ont définitivement perdu l'ascendant moral dont il disposaient encore en l'an 2000 et qui s'était déjà effrité depuis la guerre du Vietnam et les appuis déclarés aux putschistes en Amérique latine. Ainsi nous un dit commentateur : « *L'ONU existe comme instance mondiale universelle ; pour répondre aux problèmes que pose aujourd'hui la "gouvernance mondiale", le mieux est encore de l'adapter aux singularités du monde d'aujourd'hui et d'en optimiser le fonctionnement pour répondre aux exigences de l'avenir de l'humanité.* »

Rupture et révolution

Depuis le 17^e siècle, plus encore depuis la Révolution de 1789, c'est une tendance de la modernité que de vouloir résoudre les grands problèmes de ce monde en faisant en quelque sorte table rase du passé pour remettre à plat les modes institutionnels et les structures chargés de répondre aux exigences du moment. En d'autres termes, on voudrait souvent, à tort ou à raison, résoudre les problèmes liés aux grandes mutations politiques, économiques ou sociales en créant de nouvelles institutions et de nouveaux modes de gestion politique. Ce qui concernait au départ l'organisation politique des Etats touche depuis le 20^e siècle la gestion politique supranationale. C'est dans cet esprit que furent créées la Société des Nations après la Grande Guerre, l'ONU après la Seconde Guerre mondiale, la seconde émanant il est vrai de la première bien que dans une configuration radicalement différente.

Le débat entre « évolutionnaires » et « révolutionnaires » n'est pas nouveau : on se souvient des âpres échanges entre partisans du modèle « 1789 » et de ses détracteurs, des confrontations philosophiques entre Edmund Burke et Tocqueville, entre Marx et Engels d'un côté, Bakounine de l'autre. Une lecture historique peut permettre à chacun de formuler son jugement et le débat reste ouvert.

Pour ce qui est de l'ONU : doit-on s'appuyer sur elle pour élaborer une nouvelle architecture de la gouvernance mondiale ? Au contraire, doit-on outrepasser la vénérable organisation et repartir sur de nouvelles bases ?

La réponse à cette question, à travers les commentaires du document en débat, dépend de la manière dont sont perçues l'ONU et les alternatives qui se profilent à l'horizon. Or, les alternatives restent floues, et elles ne sont pas non plus potentiellement sans danger. Ainsi, nous avons mis l'accent sur l'émergence d'une société civile capable de peser sur les événements. Mais une telle affirmation engendre d'autres questions : la société civile est-elle capable de tenir un tel rôle ? Quelle est sa légitimité ? Qu'apporterait-elle comme valeur ajoutée ? Et, surtout, qu'est-ce exactement que la « société civile », surtout dans sa dimension internationale et globale ?

Plusieurs commentateurs ont souligné, à juste titre, que notre critique de l'ONU est aussi une critique de l'Etat. Mais peut-on affirmer que si l'Etat pose certains problèmes et même qu'il en crée, son rôle, dans la perspective de la gouvernance mondiale, devrait être amoindri ? Peut-être, après tout, qu'une nouvelle architecture d'une gouvernance mondiale, que l'avenir de l'ONU aussi, se conjuguent à travers l'Etat, ou plus exactement à travers son renouveau. Par ailleurs, quand bien même la centralité de l'Etat poserait problème, pourquoi ne pas tenter de développer d'autres noyaux de pouvoir et d'action plutôt que de minimiser la portée des Etats ?

L'Etat et la gouvernance mondiale

La problématique de l'Etat et de la gouvernance mondiale se pose quotidiennement. La liste d'Etats faillis, comme la Somalie ou le Zimbabwe, ne cesse d'augmenter. Les problèmes liés à la « faillite » d'un pays sont innombrables, y compris pour la communauté internationale (problème de la piraterie au large des côtes somaliennes par exemple). Pour ces pays, la

mauvaise gouvernance ou l'absence de gouvernance sont directement responsables de l'implosion politique, économique et sociale d'un pays et ils illustrent de manière négative le rôle que l'Etat peut jouer en rapport à la stabilité d'un pays et d'une région. Dans un autre registre, la crise économique de 2008-2009 démontre comment l'absence de garde-fous et de règles de base (et de bon sens) peut rapidement dégénérer, avec des conséquences importantes et innombrables (à commencer par 100 millions de nouveaux pauvres selon les derniers rapports). Le credo selon lequel il faut le moins de règles possibles en matière économique a constitué jusqu'à présent l'un des deux piliers des relations internationales, l'autre étant le respect de la souveraineté nationale en matière de politique intérieure (d'où l'absence d'intervention extérieure au Zimbabwe par exemple). Dans les deux cas, il est impératif de repenser les pratiques. Dans les deux cas, l'Etat est au cœur du problème, et, en grande partie, de la solution. Dans les deux cas, l'ONU doit aussi montrer la voie. Du moins est-ce le sentiment d'une majorité d'observateurs.

Le premier garant des droits de l'homme, de la protection des libertés, de la sécurité, devrait être l'Etat. Pourtant, sur les 200 Etats que compte la planète, combien d'entre eux s'acquittent de leur tâche de manière satisfaisante? L'avenir de la gouvernance mondiale dépend donc d'abord de l'avenir de la gouvernance « étatique », qu'elle soit nationale, ou régionale comme pour l'UE. Ainsi, on pourrait poser le problème autrement : si les Etats sont incapables de réformer l'ONU, l'ONU est-elle capable de réformer les Etats? Du moins, est-elle capable de pousser dans cette direction ? Peut-être est-ce là que repose la clef du problème. Peut-être est-ce dans ce domaine que l'ONU peut se réinventer. « *L'important*, souligne

un commentateur, *c'est la satisfaction des besoins de liberté, de valeurs, de prospérité et de sécurité des citoyens de toutes les communautés/nations, dans le respect des autres et du bien commun. C'est le but de la recherche d'une meilleure gouvernance.* »

Le célèbre juriste allemand Carl Schmitt soulignait déjà dans les années cinquante que l'Etat, qui correspondait à une conception européenne du 18^e siècle, était dans une phase de retrait qui suivait de près le retrait de l'Europe. Mais Schmitt était également persuadé que l'existence de l'Etat, ou plus exactement des Etats, ne pouvait être remise en question qu'avec l'existence effective d'un monde où les guerres seraient bannies à tout jamais. « Toute unité politique, disait-il, implique l'existence éventuelle d'un ennemi et donc la coexistence d'une autre unité politique. Aussi, tant que l'Etat en tant que tel subsistera sur cette terre, il en existera plusieurs et il ne saurait y avoir un Etat universel englobant toute l'humanité et la terre entière. Le monde politique n'est pas un *universum* mais, si l'on peut dire, un *pluriversum*. »²

Si l'on pousse cette logique à son terme, l'aboutissement de l'idéal onusien – la paix perpétuelle – permettrait l'établissement d'une gouvernance post-étatique, le paradoxe étant que l'ONU est un produit de l'Etat et que ce sont les Etats qui la définissent et la soutiennent. En pratique, ce dilemme est résumé par le Conseil permanent de sécurité qui refuse de s'effacer au profit d'une réorganisation du système de sécurité onusien.

² *La Notion du politique*, Flammarion, 1992 (1932), p. 95. La première référence fait allusion au *Nomos de la terre*, paru en 1950.

L'ONU, cheville ouvrière de la gouvernance mondiale?

Si l'on s'accorde sur le fait que les agences spécialisées de l'ONU doivent persévérer dans leur (important) travail, et donc qu'elles doivent être soutenues encore davantage, *Quid* de l'ONU en tant qu'institution garante de la paix et des libertés dans le monde?

Là encore, beaucoup s'accordent pour que l'ONU ait dans l'avenir un rôle accru qui dépasse celui de ses agences. Et il y a là plusieurs pistes intéressantes qui pourraient contourner et même débloquent à terme les éternelles limites fixées par les Etats membres et en particulier par le Conseil de sécurité. Autrement dit, si l'on ne peut réformer l'ONU, ne peut-on pas, tout simplement, l'améliorer?

L'ONU souffre d'un manque d'autonomie, de confiance et d'assurance, d'un déficit démocratique, d'une certaine inefficacité lié à la complexité d'une telle bureaucratie. Au départ donc, et dans l'idéal, il faudrait pourvoir le secrétariat de davantage de pouvoir et lui donner une plus grande visibilité. En d'autres termes, le Secrétaire général des Nations Unies devrait être la figure emblématique de la gouvernance mondiale. Le phénomène Obama, son prix Nobel, prouvent combien le monde a besoin de se pourvoir d'une figure susceptible de représenter l'ensemble de l'humanité. Or, il est impossible qu'un homme ou une femme élu par un peuple pour défendre, d'abord, les intérêts d'une nation puisse endosser ce rôle de « président du monde ».

Jusqu'à présent, l'ONU n'a pas su comment se positionner pour élire à sa tête un tel représentant. Pourtant, l'exemple de Kofi Annan a démontré qu'un Secrétaire général ayant une certaine envergure peut générer une grande influence sur les affaires du monde. Mais Kofi Annan, ou Dag Hammarskjöld (1953 – 1961) avant lui, sont des exceptions. Il faudrait désormais assurer que d'autres comme eux accèdent au plus haut rang de l'organisation onusienne. Pour cela, il faudrait de véritables élections, avec des candidats qui ne seraient pas, du moins pas obligatoirement, des apparatchiks onusiens et dont l'élection pourrait être un modèle de démocratie. Pensons à ce qu'un Mandela, un Jimmy Carter hier, un Lula ou une Michèle Bachelet demain, aurait pu ou pourrait apporter à la tête de l'ONU! Evidemment, il reste à définir quelle forme auraient de telles élections et dans cette perspective, il faudrait logiquement reconfigurer l'appareil onusien ou tout au moins y ajouter les structures nécessaires pour organiser un vote démocratique, qu'il soit direct ou indirect, avec toutes les difficultés que cela implique.

L'idée de créer un parlement au sein de l'ONU pourrait aller dans ce sens, insufflant ainsi au sein même de l'ONU un vent de démocratie dont elle a bien besoin, avec une compétition ouverte qui servirait à renforcer le Secrétariat tout en donnant plus d'autonomie peut-être à tout l'appareil onusien. A terme, une telle injection démocratique pourrait pousser à la réforme tant attendue du (peu démocratique) Conseil permanent de sécurité. Mais là encore, le système d'élection d'un parlement mondial n'a pas été inventé.

Malgré cela, l'ONU, sans même changer de physionomie, pourrait davantage tirer profit de l'influence qui est sienne pour agir comme le véritable *leader* intellectuel et moral du monde. On sait combien les idées comptent, et comment elles peuvent façonner l'architecture et la direction du monde de demain. Appelons cela son avantage comparatif. Sur ce terrain, l'ONU a quelques cartes en main pour attirer les plus grands esprits du moment, pour réfléchir aux grands problèmes de demain, pour élaborer des feuilles de routes, et même pour générer l'énergie susceptible de servir d'étincelle à la mise en œuvre de grands chantiers. D'une certaine manière, l'ONU agit déjà dans ce sens mais elle pourrait faire beaucoup plus, même en l'état des choses, pour peu qu'elle s'en donne la volonté. Mais si l'histoire nous a appris quelque chose, c'est que l'ONU a du mal à générer une telle volonté sans qu'elle soit poussée de l'extérieur. Une telle poussée est-elle possible sans l'initiative autonome de mouvements sociaux, culturels ou politiques qui, pour l'heure, sont à un stade embryonnaire?

On sait que la puissance de l'ONU est limitée de par sa structure et sa configuration. Rien de l'empêche toutefois d'étendre son influence. Dans le domaine des droits de l'homme, du développement, des inégalités, tant de choses restent à accomplir. L'ONU n'est pas mal placée. Elle peut faire une différence.

Toujours sans que soient effectués des changements en profondeur, l'ONU pourrait aussi davantage agir de manière transversale, et ce au sein même de l'organisation. On sait combien le monde est interdépendant, combien ses problèmes sont inextricablement liés les uns avec les autres. La mise en

place et la multiplication de passerelles entre les divers organes onusiens, entre les diverses agences ne pourraient que se révéler positives.

Dans l'avenir, l'ONU devra également travailler avec un nombre grandissant de partenaires extra-étatiques, y compris ceux issus de la société civile ainsi que les nombreuses ONG et fondations privées, par exemple, qui accomplissent souvent un remarquable travail sur le terrain. L'ONU doit aussi davantage s'impliquer avec les collectivités locales, et avec les régions. En somme, il s'agirait pour elle de développer les partenariats et d'étendre les réseaux. Il n'y a rien de bien nouveau dans tout cela mais sur ce terrain qui n'est pas tout à fait vierge, les possibilités restent largement inexploitées.

Au-delà de ce qui relève surtout d'une meilleure organisation interne, il reste des domaines où tout est à inventer. Dans le champ de la guerre et de la paix, autrement dit celui pour lequel la Société des Nations puis l'ONU furent instituées, il reste encore beaucoup à faire. La mise en place d'une armée permanente supranationale et autonome (et non un conglomérat de contingents internationaux), spécialisée dans le travail de prévention (de la guerre) et de maintien de la paix et dotée d'une véritable capacité à combattre et à user de la force, paraît aujourd'hui comme une solution incontournable si l'on veut que la guerre soit un jour éradiquée de la planète. Cette idée est d'autant plus d'actualité que beaucoup s'accordent à penser, y compris au sein de l'ONU, que dans un avenir plus ou moins proche, de nouvelles sources de conflits vont émerger qui, en combinaison avec d'autres phénomènes (existants ou à venir), pourraient entraîner des catastrophes en chaîne. Or, qui mieux que l'ONU serait à la fois susceptible de répondre à ces menaces et de chapeauter une telle armée? Si la mise en

chantier d'un tel projet est d'une complexité extrême, l'enjeu est à la mesure de la difficulté.

Conclusion

Pour résumer notre propos, si l'ONU semble aujourd'hui dépassée par les événements, si elle pourrait très rapidement être engloutie par les vastes transformations du monde auxquelles elle n'a pas vraiment su faire face, l'espoir demeure malgré tout de la voir jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration et la construction d'une nouvelle gouvernance mondiale. Pour cela, l'ONU devra d'abord pallier ses manquements ; elle devra ensuite chercher à mieux exploiter ses avantages comparatifs ; elle devra enfin s'investir dans des territoires qu'elle a jusqu'alors délaissés (comme l'économie par exemple) tout en se renforçant dans ses domaines de prédilection, comme la paix et les droits de l'homme.

Surtout, elle devra penser l'avenir et développer les grands chantiers de demain. Comme on peut le lire dans un des commentaires, « *Il est essentiel en tout état de cause de faire prendre conscience d'une communauté de destin.* » Tout cela, l'ONU ne peut le réaliser toute seule, ni même avec le seul appui des Etats qui, traditionnellement, la soutiennent mais aussi la retiennent. D'autres acteurs doivent entrer dans le jeu. L'ONU, en tant qu'institution, doit les y encourager. On sait que seules les grandes crises et les situations d'urgence provoquent les grandes réorganisations politiques. Aujourd'hui, la crise et l'urgence ont déjà frappé à notre porte et le premier devoir de l'ONU est de faire passer le message.

Des décombres de la très imparfaite Société des Nations naquit
l'Organisation des Nations Unies, version grandement améliorée de la SDN
qui elle-même avait posé les premiers jalons d'une gouvernance mondiale.
Aujourd'hui, une troisième version de la SDN/ONU est nécessaire. Peut-être
est-elle déjà en gestation. Mais l'urgence fait qu'on ne peut attendre
éternellement. Si l'on se doit de penser l'avenir à travers l'ONU, il faut aussi
réfléchir aux alternatives, avec ou sans elle.