

LA FIN DES NATIONS UNIES ?

L'EMPIRE ET LE DROIT

PAR

PHILIPPE MOREAU DEFARGES (*)

En 2002-2003, avec la crise puis la guerre d'Iraq, l'Organisation des Nations Unies (ONU) traverse l'une de ses mauvaises passes. Le 8 novembre 2002, le Conseil de sécurité adopte la Résolution 1 441 à l'unanimité, suggérant ainsi une entente réelle et responsable au sein du Conseil. En fait, chacun sait qu'il n'en est rien : les Etats-Unis sont déterminés à régler son compte à l'Iraq de Saddam Hussein, tandis que d'autres (France, Russie...) sont résolus à empêcher la guerre. Dans la montée vers l'affrontement, l'ONU est finalement mise de côté : les Etats-Unis et le Royaume-Uni veulent une résolution qui les autorise à punir l'Iraq ; la France, la Russie, l'Allemagne disent non à un tel texte. Finalement, les deux puissances anglo-saxonnes déclenchent quand même la guerre. Les hostilités terminées (au moins en apparence), les Etats-Unis, toujours légalistes, soucieux de donner une forme de légitimité internationale, reviennent vers le Conseil de sécurité. Celui-ci se retrouve une nouvelle fois unanime pour avaliser l'occupation de l'Iraq, avec une vague surveillance onusienne (Résolution 1 511 du 16 octobre 2003). Ainsi, le Conseil de sécurité, qui n'est pas à un revirement près, se pose d'abord en instance d'endiguement de la puissance américaine pour se transformer, un peu plus de onze mois plus tard, en soutien discipliné de cette même puissance.

Dans ces conditions, peut-on dire que l'ONU est vouée, tout comme sa malheureuse aînée, la SDN, à la marginalisation, puis à un enterrement sans fleurs ni couronnes ? L'ONU n'est qu'un cadre, qu'un instrument. Sa Charte fondatrice peut être lue comme un effort prudent de gestion des contradictions internationales, entre égalité souveraine des Etats et persistance des inégalités de puissance, entre maintien de la paix et reconnaissance du droit à la légitime défense, entre non-ingérence dans les affaires intérieures et respect par tous des mêmes principes. Dans ce qui reste une jungle, l'ONU ébauche une société. Elle est un mélange d'utopie (instaurer une paix perpétuelle à la Kant) et de réalisme : non seulement elle s'appuie sur les Etats

(*) Ministre plénipotentiaire, chercheur à l'Institut français des relations Internationales (IFRI, Paris, France), enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris (France) et à l'Université Paris II – Panthéon-Assas (France).

souverains, mais en outre, avec le Conseil de sécurité et ses cinq membres permanents, elle réinvente le concert européen à l'échelle planétaire.

L'affaire d'Iraq (comme bien d'autres drames, de la tragédie du Congo ex-belge, au début des années 1960, aux tergiversations yougoslaves ou à l'abandon de la Somalie, au début des années 1990) ne sera pas fatale à l'ONU. Cette dernière n'est d'abord qu'une boîte à outils, dont l'utilisation dépend fondamentalement des Etats et en particulier du Conseil de sécurité. En même temps, quelle que soit la réalité, la première organisation réellement planétaire de promotion de la paix ne saurait que cristalliser sur elle des attentes, des rêves d'ordre parfait et éternel. L'ONU s'efforce d'incarner l'idée d'intérêts généraux supérieurs aux Etats. Structure politique, elle est également une autorité morale, dont le premier porte-parole serait le Secrétaire général, sorte de haut-commissaire gardien de valeurs universelles. Dans cette perspective, l'ONU ne peut satisfaire les aspirations qu'elle suscite, vouée qu'elle est à demeurer très au-dessous de ce qu'elle paraît promettre.

Pourtant, quelles que soient ses limites, l'ONU ne disparaîtra pas, aussi longtemps que le monde gardera pour objectif un ordre pacifique et démocratique. Tuer l'ONU marquerait une rupture historique qu'aucun Etat actuel (et, en premier lieu, les Etats-Unis) ne peut prendre le risque de vouloir. En même temps, l'ONU ne peut pas et ne pourra pas répondre de manière efficace à ce qui est au cœur de sa création : le maintien de la paix, l'établissement d'un policier mondial. En dépit de la Charte et de son chapitre VII, les Etats ne sont pas prêts à renoncer au « *monopole de la force légitime* » (Max Weber).

L'ONU OU LA RENCONTRE DE L'EMPIRE
ET DU DROIT, PÉCHÉ ORIGINEL INSURMONTABLE
OU FONDEMENT INDISPENSABLE ?

La compréhension d'une organisation exige de partir de sa genèse : tout est dit ou écrit dans les premiers balbutiements. Dans le sillage de la SDN, l'ONU est la deuxième tentative de matérialisation de la paix kantienne : les Etats concluent enfin entre eux un pacte social. Cependant, ce pacte, quel en est l'initiateur ? Le grand vainqueur des deux derniers siècles : les Etats-Unis qui, tour à tour, domptent et remplacent l'hégémonie britannique, puis défont les deux grands projets d'empire continental (Allemagne de Guillaume II, puis d'Hitler ; URSS). L'ONU est-elle l'outil de l'empire ou/et le prolongement international nécessaire de la démocratie américaine ?

La création de l'ONU

En 1945, l'ONU est créée par la rencontre de deux dynamiques de fond du système politique mondial. Ces deux mouvements sont à la fois complémentaires et conflictuels. Il y a là quelque chose de remarquable : la matérialisation d'une paix démocratique par une puissance impériale à son apogée.

La première dynamique veut que l'ONU assure et institutionnalise l'extension, au système diplomatique planétaire, des principes démocratiques. Depuis le XVII^e siècle, le progressif épanouissement du mythe du contrat social, la germination des idées de liberté et d'égalité dans les sociétés européennes, l'émergence de la République américaine appellent la mise en œuvre de cette philosophie dans les rapports entre États. La démocratie toquevillienne ne peut pas vivre seulement à l'intérieur des États : elle doit être interétatique, les démocraties ne se sentant vraiment en sécurité que dans un univers démocratique. Simultanément, à l'issue de la Première Guerre mondiale, l'idée démocratique triomphe (au moins temporairement) en Europe (URSS mise à part) et la première ébauche de paix démocratique, avec la Société des nations (SDN), voit le jour. Dans une certaine mesure, la SDN meurt de ne pas être assez démocratique ou universelle, en laissant de côté trop d'États, trop de parties du monde.

Par l'autre dynamique, cette création de la démocratie interétatique ne se sépare pas de la consécration des États-Unis comme puissance centrale de l'ordre mondial. Ces derniers concrétisent ce que la vieille Europe, trop prisonnière des héritages impériaux ou monarchiques, ne peut qu'imparfaitement matérialiser : la démocratie. Pour le messianisme américain, le monde ne sera pacifique et sûr qu'à la condition d'être « américain » à l'échelle internationale. Le mélange de certitude, de naïveté et de force, qui caractérise l'esprit américain, permet à cet esprit de concevoir sans difficulté la réalisation de l'utopie démocratique. La SDN puis l'ONU sont des enfants des États-Unis. Fascinant paradoxe ! La plus grande puissance impériale de l'histoire accouchant d'une démocratie planétaire !

L'empire et la démocratie

Les États-Unis, en se bâtissant à l'abri de deux océans, sur une terre décrétée vide (malheureux Peaux-Rouges!), peuvent croire inventer la démocratie à l'état pur, sans les pollutions d'une histoire trop lourde. Ils sont le laboratoire de la modernité démocratique. Se confondant avec une formidable montée en puissance, cette expérience quasi religieuse appelle une diffusion planétaire. Dans une perspective américaine, l'échec de la SDN est bien le fait de l'Europe, de ces vieilles puissances qui ont brisé l'élan du projet américain par leurs appétits et leurs peurs. L'ONU, elle, devra être vrai-

ment l'enfant des Etats-Unis, porté par la ténacité de Franklin D. Roosevelt, négociée à San Francisco, installée à New York.

L'ONU pouvait-elle être fondée autrement que par la volonté d'un vainqueur impérial? Cet accouchement du droit par l'empire fournit-il la seule garantie authentique d'une paix stable (l'empire ayant la force nécessaire) ou, au contraire, marque-t-il d'un vice originel l'ONU? Il n'y a aucune réponse claire et définitive à ces interrogations. Seule l'appréhension de ce lien entre empire et droit permet de comprendre l'ONU et ses limites, et plus précisément son rôle (ou son impuissance) comme policier mondial.

L'ONU, PIERRE ANGULAIRE
DU SYSTÈME MONDIAL DÉMOCRATIQUE

Le système onusien, organisation de la démocratie interétatique

Le système onusien élargit à l'échelle mondiale l'idée démocratique dans sa forme contemporaine. Il a pour ambition un pacte social démocratique planétaire. La vision de Kant est là : la paix exige une république des Etats, ces Etats étant eux-mêmes des républiques

En premier lieu, les principes confèrent aux Etats un ensemble de droits démocratiques, susceptibles d'évoquer ceux des individus : égalité souveraine, inviolabilité des frontières, intégrité territoriale, règlement pacifique des différends, libre accès aux ressources naturelles, libre utilisation des océans...

En deuxième lieu, le système est global. L'ONU n'est que la pièce centrale d'une constellation d'institutions ou d'accords couvrant tous les grands enjeux de l'ordre planétaire : monnaie (Fonds monétaire international, FMI), commerce (Accord général sur les tarifs douaniers, GATT, puis Organisation mondiale du commerce, OMC), santé (Organisation mondiale de la santé, OMS), etc.

En troisième lieu, les organes de l'ONU peuvent évoquer ceux d'un Etat démocratique : l'Assemblée générale serait le Parlement, le Conseil de sécurité le gouvernement, le Secrétaire général le Premier ministre (formule V^e « République française »), la Cour internationale de justice la Cour suprême.

En quatrième lieu, la dimension démocratique est approfondie et peut-être consolidée par des textes qui, tout en n'étant pas la Charte, la complètent : Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ; pactes relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques de 1966.

Quelles que soient les hypocrisies et les tricheries, l'édifice existe. Les Etats-Unis peuvent être unilatéralistes, il leur arrive de boudier l'ONU, d'être très en retard dans le versement de leurs cotisations, mais, peut-être

tel le vice rendant hommage à la vertu, ils recherchent la légitimité onusienne : dès le lendemain du 11 septembre 2001, ils veillent à être reconnus par le Conseil de sécurité comme étant en légitime défense (Résolution 1 368 du 12 septembre, elle aussi adoptée à l'unanimité; de même, les deux Résolutions sur l'Irak (1 441 et 1 511) sont le fruit de démarches américaines...

Au-delà des Etats-Unis, même si les décennies passent, amenant au pouvoir des générations qui n'ont pas connu les années 1929-1945, cette période reste perçue comme un gâchis et une faillite. La lente et inexorable dégradation de la SDN est l'un des repères de ces temps tragiques. Détruire l'ONU, ce serait répéter les années 1930 et refaire les gestes du Japon impérial et de l'Allemagne hitlérienne claquant en 1933 la porte de l'Organisation de Genève.

Les graines d'une paix démocratique planétaire

La Charte des Nations Unies est bien un document prophétique. Elle est négociée à San Francisco, du 25 avril au 25 juin 1945, alors que la guerre n'est pas terminée. Même si les puissances européennes savent que leur gouvernement du monde est révolu, les empires coloniaux sont encore là. L'ordre contenu dans la Charte voit peu à peu le jour. Les graines d'une paix démocratique planétaire sont semées.

En 2004, l'ONU, avec ses 191 Etats, est quasi universelle (ne manquent plus que le Vatican et Taïwan qui, l'un et l'autre, soulèvent des difficultés bien particulières). Avec sa bureaucratie proliférante, ses institutions spécialisées ou agences, ses interventions multiformes, l'ONU accomplit ce que la SDN a tenté d'esquisser : l'organisation de la planète, la création d'un début d'espace public mondial. Cet espace, d'abord interétatique, s'ouvre, depuis les années 1980, aux sociétés civiles, *via* les sommets mondiaux.

De plus, tout en trébuchant en permanence contre l'impossible défi du maintien de la paix, le Conseil de sécurité, après avoir été quasi paralysé tout au long de la Guerre froide, contribue à faire évoluer la notion de paix. Celle-ci ne se réduit plus à l'arrêt des combats, elle doit transformer des rapports de haine et d'affrontement en rapports de compréhension et de coopération. Dans les années 1990, les deux Tribunaux pénaux (ex-Yougoslavie et Rwanda) sont créés pas des résolutions du Conseil de sécurité, fondées sur le chapitre VII. Peut-être le Conseil, ayant été très insuffisant devant ces tragédies, se donne-t-il là bonne conscience... Toujours est-il que la notion de paix est peu à peu redéfinie.

De même l'ONU, longtemps enceinte du fétichisme de la souveraineté étatique absolue, s'est engagée dans la recherche d'une souveraineté responsable. La non-ingérence dans les affaires intérieures, déjà soumise par la Charte (article 2, alinéa 7) aux exigences du maintien de la paix, est grignotée, disciplinée. Le principe du libre choix par chaque peuple de son régime

économique, social et politique (tout en n'étant pas explicitement formulé dans la Charte) fait partie de la rhétorique onusienne, rhétorique constamment réaffirmée des années 1960 aux années 1980, le Tiers-Monde tenant l'Assemblée générale et dénonçant le colonialisme et l'impérialisme occidentaux; ce principe du libre choix, combiné à celui de non-ingérence, peut justifier toutes les dictatures, chaque peuple étant libre de son destin, l'extérieur n'ayant aucun droit de regard. Or, à l'aube des années 1990, l'Assemblée générale, place forte du Tiers-Monde, reconnaît la nécessité d'« élections libres et honnêtes [...] pour déterminer la volonté du peuple » (Résolution 46/137 du 17 décembre 1991). Depuis, l'assistance électorale, la surveillance internationale des élections constituent une pratique établie. Comme l'illustre, en décembre 2003, la controverse autour des élections législatives en Russie, les processus électoraux ne sont plus des affaires strictement internes. Cette évolution traduit l'ébauche, lente et peut-être incertaine, d'une société des Etats, adhérant à des règles internes communes (liberté garantie des élections) et se soumettant à des mécanismes de contrôle mutuel.

« *La souveraineté étatique, dans son sens le plus fondamental, est en pleine redéfinition – et pas seulement sous l'effet des forces de la globalisation et de la coopération internationale. Les Etats sont maintenant largement considérés comme des instruments au service de leur peuple, et non l'inverse. Au même moment, la souveraineté de l'individu [...] est renforcée par une conscience renouvelée et en pleine diffusion des droits individuels [...] Une nouvelle et plus large définition de l'intérêt national s'impose au XXI^e siècle; elle incitera les Etats à parvenir à une plus grande unité dans la poursuite d'objectifs communs et de valeurs partagées* » (Kofi Annan) (1). Les Etats doivent peu à peu assumer une double responsabilité : responsabilité devant leur peuple (démocratie interne); responsabilité devant la communauté internationale (démocratie internationale). Cette évolution de fond résulte beaucoup moins de l'angélisme des droits de l'homme que de l'explosion des flux, des circulations, des réseaux, ainsi que de la multiplication des mécanismes internationaux, tant interétatiques que privés. Il n'y a plus d'événement purement interne (s'il y en a jamais eu); il n'y a plus d'événement purement international (s'il y en a jamais eu également). L'ONU fournit une enceinte planétaire où s'ajustent, plus ou moins bien, plus ou moins mal, souveraineté des Etats et construction de la communauté internationale.

L'ONU a besoin d'un type précis d'Etat. Cet Etat peut à la limite ne pas être démocratique; l'essentiel est qu'il joue à peu près convenablement les règles du jeu onusien : respect des territoires des autres Etats, acceptation d'obligations égales et mutuelles, règlement des conflits par la négociation et la référence à un cadre juridique... Ces critères suggèrent tout de suite que les « gros » (Etats-Unis d'abord, Russie, Chine... ensuite) sont plutôt de

(1) Kofi ANNAN, « Two Concepts of Sovereignty », *The Economist*, 18 septembre 1999, pp. 49-50.

mauvais joueurs, profitant souvent de leur poids pour dire non à ce qui les gêne (Etats-Unis rejetant la Cour pénale internationale). Cependant, les inégalités de puissance ne s'effacent pas en un jour... Il n'est pas évident, en l'absence d'un improbable (et peu souhaitable) Etat mondial, de soumettre aux mêmes normes les Etats-Unis et le Bangladesh, la Chine et le Sierra Leone. La bouteille peut paraître à moitié vide ou à moitié pleine. Cahincaha, l'Asie, l'Afrique, l'Amérique latine s'ajustent, avec, toujours ici et là, des exceptions criantes.

LA QUESTION,
POUR TRÈS LONGTEMPS INCONTOURNABLE
ET INSOLUBLE, DU POLICIER MONDIAL

La raison d'être de l'ONU est le maintien de la paix. C'est sans doute pour cela que, dans ce domaine, au cœur de l'ONU, l'échec semble massif. Pourtant, il n'est pas certain qu'il le soit : depuis 1945, le monde n'a pas connu de grande guerre chaude, du type des deux conflits mondiaux. Certes, bien des facteurs ont joué (notamment l'arme nucléaire). Cependant, l'ONU a peut-être sa part dans cette pacification très partielle de la terre, en cela qu'elle institue un forum, un lieu officiel et permanent de négociations et qu'elle montre, qu'au-delà de la jungle interétatique, une forme de société est possible.

Le compromis de la Charte et sa non-application

L'ambition de la Charte est de bâtir un pacte interétatique planétaire. Dans ce but, il faut obtenir des Etats qu'ils renoncent au monopole extérieur de la force légitime, en transférant l'exercice de cette force à une autorité supérieure, à un policier international, le Conseil de sécurité. Tel est le substrat du chapitre VII : toute guerre interétatique est un acte de délinquance internationale que le Conseil de sécurité doit prévenir ou punir. En même temps, la Charte ne saurait ignorer le monde tel qu'il est, la souveraineté des Etats ainsi que leurs inégalités de fait. Plus précisément, comment retirer aux Etats le droit de se défendre par les armes alors qu'ils demeurent « souverains », responsables ultimes d'un territoire et d'une population ? Ces Etats peuvent-ils faire une confiance inconditionnelle au Conseil de sécurité, lui-même composé d'Etats, aisément bloqué par son mécanisme décisionnel (notamment droit de veto des cinq membres permanents) ? La Charte, réaliste, laisse aux Etats le « *droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective [...] jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationale* » (article 51). Faudrait-il donc laisser sa maison brûler dans l'attente que le pompier se décide à intervenir ? Aucun Etat et, en particulier, ceux qui ressentent l'incertitude de

leur survie (Israël, par exemple), n'est disposé à s'en remettre à un policier aussi incertain que le Conseil de sécurité.

De plus, la Charte est en quelque sorte châtrée. L'armée onusienne, prévue par les articles 45 à 47, n'a jusqu'à présent pas vu le jour, peu d'Etats étant prêts à maintenir, au profit de l'ONU, des forces militaires.

L'inévitable et impossible policier impérial

Au tournant des années 1980-1990, l'ONU connaît un très bref âge d'or. En 1990-1991, l'affaire du Koweït met bien en lumière les conditions d'un fonctionnement harmonieux de l'ONU en matière de maintien de la paix. Le dossier est d'une rare limpidité : une hypothèse d'école ! Un Etat-membre des Nations Unies (Iraq) en envahit et en annexe un autre (Koweït) : la violation de la loi internationale est manifeste, la condamnation de l'agression est presque unanime, tant de la part de l'Assemblée générale que de celle du Conseil de sécurité. Le Conseil et, en premier lieu, ses membres permanents baignent dans un consensus exceptionnel. Tout converge pour permettre un accord contraignant l'Iraq à quitter le Koweït : les Etats-Unis, sous (B3) George H. Bush (B4), se rallient aisément à la nécessité d'agir dans le cadre de la légalité internationale ; le Royaume-Uni colle aux Etats-Unis ; la France, sous François Mitterrand, privilégie la prudence ; l'URSS, sous Gorbatchev, est en phase terminale et survit grâce à l'argent occidental ; la Chine cherche à faire oublier la répression de Tian-an-men. Le Conseil de sécurité donne sa bénédiction à la libération du Koweït par tous moyens et donc par les armes (Résolution 678 du 29 novembre 1990) : c'est donc la guerre du droit. En même temps, pour ceux qui dénoncent la ligne du Conseil de sécurité, ce dernier ne fait que légitimer l'action du policier impérial. Le Koweït est libéré non par une armée onusienne, mais par une coalition sous direction américaine. Tout au long des (brèves) hostilités, l'ONU est superbement ignorée par un commandement américain qui, à ses yeux, n'a de comptes à rendre qu'au Président des Etats-Unis.

Or, depuis ce début des années 1990, quatre facteurs poussent les Etats-Unis à se considérer comme le seul policier possible de la planète. Premièrement, durant la décennie 1990, le « sale boulot » (tenter de mettre fin aux divers bourbiers de la planète) retombe sur les Etats-Unis ou leurs prolongements (Alliance atlantique) : en Bosnie-Herzégovine, en Somalie, au Kosovo, au Proche-Orient, les Etats-Unis se retrouvent en première ligne, sans doute par volonté impériale, mais aussi du fait du peu d'existence des autres (Européens, Japonais...). Ensuite, le 11 septembre 2001 cristallise une nouvelle perception des menaces par les Etats-Unis, selon laquelle la « menace » principale vient et viendra du terrorisme, phénomène multiforme en métamorphose permanente, semblable à ces monstres de l'Antiquité qui, à peine vaincus, renaissent : il n'y a pas un ou des ennemis bien identifiés, mais d'innombrables entités dangereuses et fuyantes (nébuleuses du type Al

Qaïda, mouvements nationalistes, Etats-voyous...); le danger est partout, aussi bien au fin fond de l'Asie centrale que dans n'importe quelle ville américaine; la « guerre contre le terrorisme » est une entreprise sans limite et sans fin. Dans cette perspective, les autres (alliés, neutres...), s'ils n'obéissent pas, sont, au pire des traîtres, au mieux des gêneurs. En troisième lieu, entrent en ligne de compte les convictions idéologiques de l'Administration Bush, qui poussent à l'extrême le messianisme américain. Enfin, a sa part la très improbable réforme du Conseil de sécurité (entrée au Conseil de nouveaux membres permanents, aménagement du droit de veto), qui est l'un des serpents de mer de l'ONU. Pour le moment, cette réforme paraît fort peu probable, l'élargissement du Conseil à de nouveaux membres permanents (Allemagne, Japon, mais aussi Inde, Brésil, Afrique du Sud et bien d'autres) suscitant des blocages sans fin (pourquoi le Brésil et non le Mexique? pourquoi l'Afrique du Sud et non le Nigeria?) et requérant une révision de la Charte qui ne peut intervenir qu'à la condition notamment qu'aucun membre permanent ne mette son veto (article 108) : une réforme radicale de la Charte finira par intervenir, mais il faut qu'elle soit portée par des pressions politiques très précises (en clair, la convergence des intérêts des colosses – Etats-Unis, Chine, Russie... – et de la grande majorité des pays du Sud).

Le policier impérial ne peut pas ne pas sentir sa solitude : *Le train sifflera trois fois (High Noon)*, avec son shérif exemplaire (Gary Cooper) combattant seul le mal, n'est qu'un beau film.

L'ONU comme élément d'un bricolage planétaire complexe et changeant

La Charte imagine l'ONU comme le cœur du système mondial de sécurité, autour duquel toutes les affaires de la planète graviteraient. Cependant, l'ONU ne peut être cela : le monde restant une jungle combinée d'un début de société, elle ne peut pas être la paix; elle ne peut être qu'un élément certes très utile, mais en association ou en équilibre instable avec d'autres éléments.

Les Etats-Unis demeureront quelque temps l'acteur-clef de la paix mondiale. Tant de données vont dans ce sens : la formidable richesse des Etats-Unis, leur dynamisme scientifique et économique, leur avance militaire, leur certitude d'être le premier et d'avoir été désigné par la Providence... À côté des Etats-Unis, il y a des restes de puissance (Russie) ou des puissances virtuelles (Chine, Union européenne). L'équilibre ou la sécurité de plusieurs régions (Europe, Moyen-Orient, Asie-Pacifique, Asie centrale) dépend des Etats-Unis. Enfin, les Etats-Unis, parce qu'ils sont le premier dans tous les domaines, sont « la » cible et le coup peut venir de n'importe où, sous n'importe quelle forme. Cette combinaison de puissance extrême et de visibilité

extrême place l'ensemble de la terre dans le champ d'intervention du shérif américain.

Les Etats-Unis chercheront (et cherchent déjà) à sortir de leur solitude impériale. Deux voies complémentaires se présentent à eux. La première est l'établissement ou la consolidation d'un concert mondial des puissances, à l'image des directoires du passé : les Etats-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde, l'Union européenne et d'autres (tous étant envisagés dans leurs structures actuelles) ont des intérêts communs (sécurité des flux et des réseaux ; lutte contre les terrorismes, suppression ou au moins contrôle des armes de destruction massive...); la peur étant le meilleur des ciments politiques, la crainte des instabilités peut rapprocher tous ces Etats, dont la priorité est le développement économique. Dans cette perspective, et c'est la seconde voie complémentaire qui s'offre aux Etats-Unis, l'ONU peut donner à ce consensus une base juridique et un encadrement institutionnel, ce qui réclame et réclamera des traités, des codes, des principes de conduite, les « grandes puissances » devant ancrer dans « leur » ordre le plus grand nombre des 191 Etats de la planète : l'ONU, qui devait être au-dessus des Etats, ne le sera pas vraiment, les disciplines internationales étant garanties par la combinaison du droit (ONU), de l'empire (Etats-Unis) et du concert (puissances mondiales).

*
* *

L'ONU ne disparaîtra pas tant que les composantes fondamentales du système mondial resteront ce qu'elles sont aujourd'hui : des Etats en grande majorité attachés à la stabilité et ayant pour premier but le développement économique ; un tissu très riche et diversifié d'organismes internationaux de tous types ; une économie mondiale portée par des dynamiques d'intégration. De même que la SDN, tout en souffrant d'un malheur de naissance (refus de reconnaissance par le père américain), est morte des turbulences des années 1930, la disparition de l'ONU, si elle doit se produire, sera précédée d'un bouleversement du paysage mondial (krach économique, venue au pouvoir de mouvements populistes ou chauvinistes...).

Cependant, l'ONU ne sera pas le policier du monde. Elle n'est et ne sera qu'un des points de passage pour la légitimation de telle ou telle intervention, ainsi que pour l'organisation de processus de reconstruction et de démocratisation. Toutes ces actions se font et se feront au cas par cas, les missions de l'Organisation étant à chaque fois façonnées en fonction des équilibres spécifiques de l'opération concernée.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- Philip BOBBITT, *The Shield of Achilles. Peace and the Course of History*, Penguin, Londres, 2003.
- Alain DEJAMMET, *Supplément au Voyage en Onusie*, Fayard, Paris, 2003.
- Pierre GERBET (avec Marie-Renée MOUTON et Victor-Yves GHEBALI), *Le Rêve d'un ordre mondial. De la SDN à l'ONU*, Imprimerie nationale, Paris, 1996.
- Stanley HOFFMANN, *L'Amérique vraiment impériale*, Audibert, Paris, 2003.
- Philippe MOREAU DEFARGES, *L'Ordre mondial*, Armand Colin, Paris, 2003 (3^e éd.).
- Alexandra NOVOSSELOFF, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*, Bruylant, Bruxelles, 2003.
- Stephen C. SCHLESINGER, *Art of Creation. The Founding of United Nations : A Story of Super Powers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies and Their Quest for a Peaceful World*, Westview Press, Boulder, 2003.
- « L'ONU », *Pouvoirs*, n° 109, Le Seuil, Paris, 2004.