

LA REFORME DE L'ONU, OBSEDANTE ET IMPOSSIBLE

PAR

PHILIPPE MOREAU DEFARGES¹

Kofi Annan promettait d'être un grand secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) : premier Africain du sud du Sahara à occuper cette fonction, élégant et raffiné, montrant une exceptionnelle ouverture d'esprit, prix Nobel de la paix en 2001, Kofi Annan rassemble tous les atouts pour trancher sur la plupart de ses prédécesseurs. En 2002-2003, tout au long de la crise iraquienne, il affirme calmement l'indépendance de l'organisation mondiale face à la rudesse de l'Administration Bush. En outre, il bénéficie d'un moment unique : le soixantième anniversaire de l'ONU, l'entrée dans le XXI^e siècle, l'organisation mondiale pouvant marquer ce moment par un grand projet pour le nouveau millénaire. Achevant son second (et dernier) mandat en 2007, Kofi Annan, s'il veut laisser son nom dans l'Histoire, doit donc relever le défi suprême : faire adopter une réforme réelle de l'ONU, qui consacre l'organisation mondiale en gardienne incontestée et incontestable de la paix mondiale. Cependant, il faut toujours attendre la dernière page, la dernière ligne. Kofi Annan, diplomate d'envergure, n'est pas un gestionnaire. En 2004, plusieurs scandales révèlent les approximations graves de la gestion Annan – notamment des trafics financiers autour de l'opération «Pétrole contre nourriture». La crédibilité du secrétaire général est irrémédiablement atteinte.

Le 8 septembre 2001, trois jours avant les fatidiques attentats d'Al Qaïda contre les Tours jumelles de New York, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration du Millénaire, dont l'ambition est de donner un nouveau départ à la gouvernance mondiale. Dans ce cadre, en septembre 2003, Kofi Annan, alors à son apogée, met en branle un processus de réforme de l'ONU. Fidèle à lui-même, le secrétaire général avance à pas comptés. Il crée un Groupe de personnalités de haut niveau, comprenant dix-sept sages, unanimement respectés pour leur compétence et leur rigueur – le Français choisi est Robert Badinter – et présidé par un ancien Premier ministre de la Thaïlande, Anand Panyarachun. Ces personnalités sauront avoir l'envergure de vues, mais aussi la prudence nécessaire pour trouver des solutions équilibrées, tenant compte des résistances multiples à toute réforme. Le 2 décembre 2004, le rapport «*sur les menaces, les défis et le changement*», «Un monde plus sûr : notre affaire à tous», est remis au secrétaire général. Le 21 mars 2005, Kofi Annan, puisant largement dans le rapport, propose un très ambitieux plan de réforme. Le rendez-vous décisif a lieu à New York, avec, à l'ONU, le Sommet mondial du Millénaire, du 17 au 28 septembre 2005, auquel sont présents 146 chefs d'Etat et de gouvernement. Le moment est historique... et le résultat proche du néant : il ne sort rien de substantiel du Sommet, l'ONU ou plutôt les 191 Etats membres s'engageant à continuer à débattre des thèmes analysés dans le Rapport.

Cet article se propose d'analyser le plan de réforme préparé par le Groupe de haut niveau et le secrétaire général, puis de s'interroger sur les raisons de son échec, avant d'examiner brièvement les conditions politiques indispensables à toute réforme.

UNE STRATEGIE DE CONTOURNEMENT

La réforme de l'ONU fait partie des innombrables serpents de mer des relations internationales. L'ONU, créée en 1945, repose sur le rapport de force issu de la Seconde Guerre mondiale, érigeant les cinq vainqueurs (Etats-Unis, URSS devenue Russie, Chine, Royaume-Uni et France) en responsables essentiels de la paix mondiale, toute décision en la matière devant être acceptée par les Cinq, chacun disposant d'un droit de veto. Or, depuis 1945, que de changements! L'ONU, née avec 51 Etats membres, en compte, en 2006, 191 : elle est devenue authentiquement universelle. L'ONU n'est plus paralysée, comme elle l'était tout au long de la Guerre froide, par l'antagonisme Est-Ouest – chacun des deux Super-Grands utilisant son veto pour bloquer l'évocation par le Conseil de sécurité de tout dossier qui le gênerait. La problématique de la paix – celle-ci constituant la raison d'être de la Charte – s'est considérablement élargie. Pour les auteurs de la Charte, en 1945, maintenir la paix, c'était soit stopper des Etats tentés de se faire la guerre, soit intervenir pour les bloquer si la guerre éclatait. Soixante ans plus tard, le but est beaucoup plus ambitieux, puisqu'il s'agit certes d'empêcher la guerre, mais aussi de faire plus, de conduire les Etats, les sociétés à passer d'une relation de haine, d'hostilité à une relation d'échange, de travail en commun. Le silence des

¹ Ministre plénipotentiaire, chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI, France), enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France) et à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

armes est une condition nécessaire, mais très partielle. La paix se construit par des processus de dialogue et de coopération; elle doit inclure l'ensemble de la vie sociale, le commerce, la gestion des ressources naturelles, la prise en compte des droits de tous.

Les plans de réforme, globaux ou limités, de l'ONU se sont accumulés et aucun ne s'est matérialisé. Ainsi, en 1992, l'Agenda pour la paix du secrétaire général Boutros Boutros Ghali puis, en 2000, le Rapport Brahimi sur les opérations de maintien de la paix. L'échec est toujours dû au même obstacle : la composition du Conseil de sécurité². L'objectif est toujours le même : parvenir à «une représentation équitable» au Conseil de sécurité. Une fois ce but posé, les difficultés se bousculent : qu'est-ce qu'une représentation équitable? Les cinq vainqueurs de 1945 restent-ils des membres permanents légitimes? En l'absence de fin d'une nouvelle grande guerre, désignant plus ou moins clairement les plus forts, quels seraient les critères pertinents d'une représentation équitable? Les capacités militaires? Les ressources économiques? Le souci d'assumer des responsabilités internationales? Le principe même de membres permanents demeure-t-il admissible dans un monde démocratique, où toute fonction est périodiquement soumise au vote? De même, le droit de veto ne serait-il pas un privilège hérité d'un âge diplomatique dépassé, celui des jeux d'équilibre et du concert des puissances?

En outre, toute révision de la Charte³ relève de l'article 108 qui stipule : «*les amendements à la présente Charte entreront en vigueur pour tous les membres des Nations Unies quand ils auront été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité*». En langage clair, aucune modification de la composition et des pouvoirs du Conseil de sécurité n'est possible si un ou plusieurs des membres permanents s'y opposent. Dans cette perspective, le Plan Panyarachun-Annan apparaît très habile, en cela qu'il choisit une stratégie de contournement. Tout projet de réforme doit partir de ce qu'est le système international, de ce que sont les Etats. D'où une démarche à la fois abordant la question de la paix dans ses dimensions plus vastes et prenant acte des situations politiques, des «droits» ou des «avantages acquis». Ne pas violer ce qui existe, mais ajouter, diluer, tel est le fil directeur du Plan Panyarachun-Annan. Ainsi, le Rapport rappelle «*que le premier intervenant devant les menaces, anciennes et nouvelles, qui nous guettent, reste l'Etat souverain, dont la Charte consacre pleinement le rôle, les responsabilités et les droits*»⁴. A partir de ce constat, le projet de réforme de l'ONU s'articule autour de trois axes : une approche globale de la paix, un recours étatique à la force encadré, un Conseil de sécurité plus ouvert.

Aborder la paix de la manière la plus globale possible

Depuis 1945, la problématique de la paix a très profondément évolué. Il s'agit toujours d'empêcher les Etats de s'agresser les uns les autres, mais il faut aller beaucoup plus loin, en édifiant des rapports irréversiblement pacifiques, non seulement entre les Etats, mais aussi entre les peuples, les sociétés; la paix devient un processus global et permanent, métamorphosant la jungle interétatique en une société des Etats. Cette nouvelle paix mobilise donc une gamme infinie d'outils, des bonnes vieilles négociations diplomatiques aux mécanismes de désarmement, du développement des échanges de toutes sortes à la construction d'Etats. En même temps, à la guerre interétatique, qui n'est pas près de disparaître – ainsi, en 2003, les Etats-Unis et l'Iraq de Saddam Hussein –, s'ajoutent d'autres formes de violence ou de délinquance : terrorismes de divers types; trafics multiformes.

Le Rapport du Groupe des personnalités de haut niveau examine toutes ces dimensions et propose «*un nouveau consensus sur la sécurité*». «*Dès lors, le pari à tenir est rien moins que de parvenir à une nouvelle entente entre des alliances en lambeaux, entre riches et pauvres, entre des peuples qu'éloignent la méfiance et un fossé culturel qui va en s'élargissant. Nous devons nous accorder sur ce principe simple : nous sommes tous responsables de la sécurité les uns des autres. Et cette entente s'appréciera à l'épreuve des faits*»⁵. Dans cette vision, la sécurité implique tout ce qui met en danger la vie humaine : les guerres – internationales et civiles – et, au-delà, toute forme de violence, mais aussi les maladies, les catastrophes naturelles. La mission de l'ONU devient infinie, allant de la maîtrise des conflits au désarmement, de la santé publique aux équilibres écologiques. Le maintien de la paix s'élargit en une tâche immense et

² Le Conseil de sécurité est composé de quinze membres : cinq permanents (Etats-Unis, Russie, Chine, Royaume-Uni et France) et dix non permanents, élus pour deux ans par l'Assemblée générale, celle-ci respectant un équilibre entre les grandes régions du monde. Pour être adoptée, toute décision de fond (chapitre VII, «Maintien de la paix») du Conseil doit réunir neuf voix en sa faveur et ne se heurter à aucun veto de l'un des cinq permanents.

³ La modification de la composition du Conseil de sécurité exige une révision de la Charte (art. 23).

⁴ Rapport A/59/565, 2 déc. 2004, p. 11.

⁵ *Op. cit.*, p. 12.

perpétuelle : bâtir une authentique société interétatique, fondée sur des Etats rationnels et raisonnables. Il y a là un effort d'appréhension des mutations du système international. Alors que la diplomatie classique s'organise autour des rivalités entre Etats, la nouvelle diplomatie vise à promouvoir une gouvernance de la terre, associant les Etats, les organisations internationales, les mouvements privés de toutes catégories. L'ONU doit s'imposer comme l'enceinte suprême, couronnant l'ensemble des institutions en expansion quasi constante depuis les lendemains de la Seconde Guerre mondiale.

Encadrer le recours à la force par les Etats

L'ambition ultime de la Charte des Nations Unies est bien le transfert du «*monopole de la force légitime*» des Etats vers un policier mondial. Ainsi que l'explique remarquablement le philosophe-sociologue allemand Max Weber, l'Etat souverain moderne se définit par «*le monopole de la force légitime*» : sur son territoire, il assure souverainement la police; face à l'extérieur, il est le maître de la guerre, suprême instrument pour s'opposer à toute agression extérieure. Or, la Charte de l'ONU fait de la guerre, acte légitime, «naturel» dans les rapports interétatiques, une délinquance, qu'il appartient au policier mondial, le Conseil de sécurité, de prévenir ou de stopper; cependant, elle ne garantit à aucun Etat que l'ONU viendra nécessairement, automatiquement le défendre et le sauver s'il est attaqué. L'engagement de la Charte est beaucoup plus modeste : si un Etat est agressé par un autre Etat, le Conseil de sécurité délibérera du conflit et prendra les mesures... sur lesquelles il parviendra à se mettre d'accord. Ainsi, face à tout conflit, chacun des cinq membres permanents peut à tout moment mettre son veto et bloquer toute proposition de décision relative à ce conflit⁶. La Charte reconnaît clairement ses limites en rappelant dans son article 51 qu'«*aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense⁷, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée*»⁸. Le policier mondial agit s'il peut agir et tout Etat peut se retrouver seul devant son agresseur.

Le Rapport du Groupe des personnalités de haut niveau prend acte de ses contradictions pour conclure que la Charte ne saurait priver les Etats de recourir à la force. A nouveau, le rêve utopique d'un policier mondial, placé au-dessus des Etats, doit laisser la place à une approche plus réaliste : dégager des «*critères servant à déterminer quand l'emploi de la force se justifie*»⁹. Le but n'est plus d'abolir la guerre, ni même d'en faire un acte de délinquance mais de l'encadrer, de la discipliner.

Une nouvelle fois, l'Histoire reprend la vieille question de l'encadrement d'une réalité (la guerre) impossible à éradiquer. Tel était notamment le débat des théologiens des âges classiques s'interrogeant sur «*la guerre juste*» : comment rendre juste ce qui est fondamentalement injuste, mais ne peut être supprimé? Justement en élaborant des critères encadrant la force. Cinq critères – qui ressemblent étonnamment (?) à ceux des théologiens – sont énumérés¹⁰ :

- la menace doit être grave : les théologiens, eux, évoquent un tort considérable qu'il est indispensable de réparer pour que le monde retrouve l'harmonie voulue par Dieu;
- le motif doit être légitime : ainsi, empêcher une agression ou y mettre fin;
- l'action militaire doit intervenir en dernier ressort, toutes les ressources du dialogue et de la négociation ayant été épuisées;
- les moyens doivent être proportionnels : la force doit être strictement mesurée, ne jamais excéder le strict nécessaire;
- les chances de succès doivent être rigoureusement évaluées : si le recours à la force se révèle inévitable, il doit être efficace.

Ces cinq conditions traduisent le souci d'un usage dominé, contrôlé de la force : frapper, mais frapper de manière «civilisée». Cette approche soulève d'innombrables difficultés. Chacun des cinq critères peut être évalué très différemment par chacun. Par exemple, la proportionnalité des moyens ne risque-t-elle de vouer l'action à l'inefficacité?¹¹ Par ailleurs, si ces critères sont adoptés, le Conseil de sécurité veillera à leur respect. Cependant, ne renouera-t-il pas très vite avec ses jeux traditionnels, chacun des membres étant

⁶ Durant la Guerre froide, bien des conflits (Vietnam, Afghanistan...) échappent au Conseil de sécurité, l'un des deux super-Grands indiquant clairement qu'il aura recours au veto si l'affaire est débattue par le Conseil.

⁷ Le texte anglais est encore plus fort, rappelant un droit naturel de «*self defence*» (autodéfense).

⁸ «*Jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales*», ajoute l'article 51. Alors qu'advient-il si le Conseil ne se met pas d'accord sur ces mesures?

⁹ Rapport cité, p. 3.

¹⁰ *Idem*, pp. 62-63.

¹¹ Durant la Seconde Guerre mondiale, les bombardements massifs des populations civiles sont justifiés par une volonté humanitaire : la frappe dure et cruelle des civils poussera ces derniers à faire pression sur leurs gouvernements pour que ceux-ci acceptent la défaite; ainsi les hostilités seront-elles raccourcies.

tenté de déclarer conforme aux critères toute action militaire entreprise par un Etat ami, allié ou protégé et, à l'inverse, de regarder comme non conforme toute action d'un Etat rival ou ennemi?

Ouvrir le Conseil de sécurité sans le bouleverser

Faire que la composition du Conseil de sécurité exprime exactement les réels équilibres internationaux, telle est l'ambition suprême de toute réforme de l'ONU. Cependant, cette ambition se heurte toujours aux deux mêmes obstacles :

- aucun des cinq membres permanents n'est prêt à abandonner son siège; de plus, chacun de ces cinq permanents dispose, par l'article 108 de la Charte, d'un pouvoir de veto sur toute proposition de réforme;
- nombre d'Etats (Allemagne, Japon, Inde, Brésil et bien d'autres) revendiquent pour eux un siège de membre permanent et chaque demande en suscite d'autres : la candidature de l'Inde entraîne, au nom du «pourquoi pas moi?», celle du Pakistan; la candidature de l'Allemagne déchaîne la fureur de l'Italie et celle du Japon, les foudres de la Chine. Les surenchères sont telles que les détenteurs présents des sièges de membres permanents sont fondés à ne pas bouger.

De plus, les débats sur la réforme du Conseil de sécurité sont toujours demeurés très partiels ou biaisés : seule est mise sur la table la modification de la composition du Conseil de sécurité, essentiellement par l'accueil de nouveaux membres permanents. Deux questions majeures et interdépendantes restent, semble-t-il, tabou : le principe même de membres permanents, d'Etats bénéficiant à perpétuité d'une supériorité due à un moment historique (la victoire de 1945¹²) et le droit de veto. Dans un système international démocratique, de tels privilèges, de telles dérogations à l'égalité sont-ils admissibles?

Quant au Plan Panyarachun-Annan, il tente à nouveau un contournement. Il ne touche pas aux cinq membres permanents actuels et propose seulement d'ajouter de nouveaux membres permanents et non permanents. Deux formules *a priori* passablement obscures sont proposées : soit la création de six sièges supplémentaires de membres permanents sans droit de veto et de trois sièges de membres non permanents; soit l'ajout d'un nouveau groupe de huit sièges semi-permanents (mandat de quatre ans renouvelable)... ainsi que d'un siège avec un mandat de deux ans non renouvelable. A l'arrivée, les deux formules instaурeraient un Conseil de sécurité de vingt-quatre membres, se divisant en quatre groupes géographiques égaux : Afrique, Asie-Pacifique, Europe, Amériques. Le Conseil de sécurité serait plus «démocratique», plus représentatif de toutes les parties du monde; en même temps, la position «particulière» (droit de veto) des cinq membres permanents ne serait pas affectée.

Le Plan est intelligent, habile et prudent. Pourtant, lors de l'Assemblée générale de l'automne 2005, il est très vite enterré, même si des morceaux, parfois significatifs, sont plus ou moins sauvés du naufrage. Une sorte de morale ou de moralité internationale tend à être reconnue sinon par tous les Etats, du moins par le plus grand nombre : le devoir et le droit de la communauté internationale d'intervenir pour s'opposer à tout crime de masse (génocide, crimes de guerre, purification ethnique...) sont consacrés. Une Commission pour la consolidation de la paix, instance consultative, est instituée afin de mieux organiser les stratégies coordonnées d'établissement de la paix et de reconstruction à l'issue de guerres. La Commission des droits de l'homme, très discréditée car dominée par des Etats peu respectueux des droits de l'homme¹³, pourrait être réformée.

POURQUOI UN ENTERREMENT SI RAPIDE?

L'enterrement du Plan Panyarachun-Annan résulte de quatre raisons majeures.

Le discrédit de la bureaucratie onusienne

La bureaucratie onusienne est une énorme machinerie – ou usine à gaz, ou tuyauterie –, manipulant de considérables quantités d'argent et impliquant des acteurs multiples et divers : fonctionnaires internationaux et nationaux, diplomates, politiciens, chefs de clans, organisations non gouvernementales, entrepreneurs et intermédiaires de tous types... Les occasions de détournement, de corruption sont

¹² Les cinq membres permanents sont désignés en 1945. Cette position va de soi pour les trois puissances directrices de la Grande Alliance contre l'Allemagne hitlérienne et le Japon : Etats-Unis, URSS et Royaume-Uni. La Chine est imposée par les Etats-Unis du président Franklin D. Roosevelt, qui veulent un relais en principe sûr dans l'Asie-Pacifique. En ce qui concerne la France, ni les Etats-Unis, ni l'URSS ne souhaitent la vaincue de 1940 comme membre permanent, mais Churchill, conscient que la vieille Europe est la grande perdante du conflit, veut avoir avec lui un autre Etat de cette vieille Europe, d'où son soutien à la France.

¹³ En 2003, cette Commission élit comme présidente pour un an l'ambassadrice représentant la Libye!

innombrables. En outre, à partir des années 1990, la fin de la Guerre froide, l'éclatement d'affrontements interminables (Balkans, Afrique...) engagent l'ONU dans des interventions très diverses, allant de la mise en œuvre de sanctions à des opérations militaires. Se développent alors des scandales : oubli dans un placard de la boîte noire de l'avion du Président rwandais Juvénal Habyarimana, alors que c'est la mort de ce Président dans cet avion qui a fourni le détonateur du génocide de 1994; implication de plus de 2 000 sociétés de 66 pays dans les trafics autour du Programme «Pétrole contre nourriture» visant à procurer aux Iraquiens des produits indispensables à leur survie; insuffisances dans la sécurité du personnel onusien à Bagdad¹⁴.

L'hostilité quasi militante de l'Administration Bush

L'ONU est un enfant des Etats-Unis¹⁵, mais, pour Washington, c'est un enfant ingrat. Les Etats-Unis n'oublient pas l'anti-américanisme et l'antisionisme virulents de l'Assemblée générale dans les années 1970. En 2002-2003, la crise iraquienne, puis la guerre durcissent la méfiance des Etats-Unis. L'Administration Bush, sous l'influence notamment du Secrétaire d'Etat d'alors, Colin Powell, cherche à obtenir une caution onusienne dans son combat déterminé pour abattre Saddam Hussein; au début 2003, alors que la guerre est irrémédiablement décidée, l'Administration Bush, sous la pression de son principal allié, le Royaume-Uni de Tony Blair, tente en vain de rallier le Conseil de sécurité à une résolution autorisant l'usage de la force armée contre Bagdad; la France, vieille et difficile alliée, menace de bloquer le texte par son veto. Pour Washington, l'humiliation diplomatique est évidente, l'ONU est un piège.

Les objectifs de l'Administration Bush apparaissent alors de deux ordres :

- utiliser l'ONU comme instrument de légitimation : les Etats-Unis font voter par le Conseil de sécurité trois résolutions légitimant leur présence en Iraq, le 22 mai 2003, la 1 483 sur les modalités d'association de l'ONU à l'administration de l'Iraq, le 14 août 2003, la 1 500, approuvant la mise en place d'un Conseil intérimaire de gouvernement et le 8 juin 2004, la 1 546 sur le processus de rétablissement de la souveraineté iraquienne. Les deux premiers textes obtiennent quatorze voix pour sur quinze (abstention de la Syrie), le troisième est voté à l'unanimité. Dans les trois cas, la France se trouve dans le camp des oui aux Etats-Unis. L'opposition virulente à la politique américaine a fondu comme neige au soleil!
- mettre au pas l'organisation mondiale : telle est bien, en 2005, la mission du nouveau représentant des Etats-Unis auprès de l'ONU, John Bolton. Ce diplomate, républicain dur, est sans états d'âme. L'ONU est une monstrueuse bureaucratie aux services des intérêts américains; elle doit apprendre ce qu'il en coûte de maltraiter la puissance américaine. Le but est non d'opérer une réforme radicale de l'organisation mondiale, mais de la soumettre à des contrôles stricts et permanents. Une strangulation lente, maintenant l'ONU en vie... en permanence au bord de l'asphyxie.

Les hypocrisies, les divisions, mais aussi les capacités d'apprentissage du Tiers-Monde

Avec et depuis la décolonisation, l'ONU et surtout l'Assemblée générale sont les tribunes du Tiers-Monde. L'Assemblée générale est à l'origine d'innombrables résolutions explicitant l'ordre mondial juste que veut promouvoir le Tiers-Monde : égalité souveraine des Etats, abandon du recours à la force armée, coopération pour le développement... Cette diplomatie déclaratoire a peu de conséquences concrètes, mais elle fait exister le Tiers-Monde, parfois avec des moments symboliques forts – ainsi, le 18 novembre 1974, à l'apogée du tiers-mondisme, l'accueil triomphal de Yasser Arafat par l'Assemblée générale.

Puis le Tiers-Monde découvre l'ambiguïté et la trahison. Les rêves de développement économique autosuffisant tournent court. La Chine, l'Inde et bien d'autres optent pour l'ouverture aux échanges, la compétition, le capitalisme. La souveraineté étatique, la non-ingérence dans les affaires intérieures, ardemment défendues par le Tiers-Monde, se révèlent un habillage dissimulant des pratiques politiques très douteuses : régimes dictatoriaux, confiscation du pouvoir par des minorités, oppression des populations... L'émancipation du Sud ne se traduit souvent que par un transfert de tyrannie, les maîtres blancs laissant la place à des mégalomanes sans scrupules. Dans ces conditions, comment le Tiers-Monde peut-il se présenter comme exemplaire, comme porteur d'un ordre international enfin équitable?

Les rivalités, les jeux étatiques du Tiers-Monde ne font que renouer avec le réalisme classique : appétits de puissance, jalousies et même guerres ouvertes. Les nobles principes de la coexistence pacifique (Bandung,

¹⁴ Le 19 août 2003, un attentat terrible détruit l'immeuble de l'ONU à Bagdad et tue notamment son représentant spécial, Sergio Vieira de Mello.

¹⁵ Stephen C. SCHLESINGER, *Act of Creation. The Founding of the United Nations*, Westview Press, Boulder, 2003, 374 p.

1955) résistent très mal aux réalités du pouvoir. A l'ONU s'installe une dure concurrence pour des sièges de membres permanents... au conditionnel. Pour les colosses (notamment Inde et Brésil), l'obtention d'un siège de membre permanent est ressentie comme un droit évident. Et chaque colosse a son ou ses rivaux : pour l'Inde, le Pakistan; pour le Brésil, l'Argentine et le Mexique.

Enfin, le Tiers-Monde apprend. Le Tiers-Monde du début du XXI^e siècle a beaucoup progressé par rapport à celui lyrique et souvent délirant des lendemains de la décolonisation. Nombre d'Etats du Tiers-Monde ont mis beaucoup d'eau dans le vin de leurs compétences exclusives : ils acceptent non seulement le principe d'élections libres et transparentes, mais encore la surveillance de ces scrutins par des instances internationales. Dans le domaine économique, la quasi-totalité se rallie au système international d'échanges et s'y ancre en rejoignant l'Organisation mondiale du commerce ou au moins en posant sa candidature. Le Fonds monétaire international, même s'il reste perçu comme un père fouettard de l'orthodoxie économique, est admis comme un partenaire inévitable. Enfin, le Tiers-Monde entre dans les jeux de la puissance – ainsi, avec la formation du G20, regroupement d'Etats du Sud dans les négociations commerciales multilatérales. Dans ces jeux, le Tiers-Monde peut s'unir face à l'Occident et contre lui, mais tout autant se diviser dès que s'opposent les intérêts spécifiques des Etats du Sud.

L'usage de la force

L'ambition ultime de l'ONU est bien l'abandon par les Etats du monopole de la force légitime ou plus précisément du droit de faire la guerre, l'Organisation mondiale étant consacrée comme le policier exclusif de la planète. Or, ce droit de faire la guerre, les Etats, d'abord les plus puissants, ne sont pas prêts à y renoncer. Tout ou presque le rappelle, de l'intervention américaine en Iraq aux déclarations de la Chine revendiquant son droit légitime à reprendre Taiwan par la force. L'ONU bute contre ce trou noir : le contrôle de l'usage de la force.

UNE REFORME DE L'ONU EST-ELLE VRAIMENT IMPOSSIBLE?

L'échec jusqu'à présent répété des différentes tentatives de réforme signifie-t-il que toute réforme de l'ONU est impossible? L'histoire ne prouve rien. Ce qui a été impossible ou ce qui a semblé l'être hier peut brutalement devenir possible demain. Il faut tout de même une transformation des circonstances. En ce qui concerne l'ONU, cette transformation des circonstances requiert deux conditions :

- une volonté déterminée des trois colosses (Etats-Unis, Russie et Chine) de réformer l'ONU : les trois poids lourds du système mondial demeureront longtemps les acteurs-clefs de la géopolitique planétaire; aussi longtemps que le système international s'organisera autour d'Etats souverains et inégaux, ces trois géants conserveront une position privilégiée dans toute ONU, quelles que soient ses structures;
- une ligne commune du Sud, celui-ci se mettant d'accord sur les champions qui le représenteront dans les instances dirigeantes et d'abord au Conseil de sécurité.

Si ces deux conditions sont réunies, une alliance pour la réforme de l'ONU peut se nouer entre les trois colosses et le Sud, l'Europe étant la cible et la victime de cette réforme. Cependant, le Royaume-Uni et la France ne disposent-ils pas d'un droit de veto sur toute réforme de l'ONU? En même temps comment le veto de deux anciennes grandes puissances tiendra-t-il devant l'union des acteurs les plus dynamiques de la planète? Les procédures dépendent des rapports de force, elles ne peuvent être des verrous absolus dans un monde en changement profond.

L'Europe – à la fois l'Union européenne et ses Etats membres – doit vraiment s'interroger sur l'avenir de l'ONU et sur sa place en son sein. Si l'Europe n'anticipe pas, elle pourrait être le bouc émissaire idéal et la grande perdante de la réforme. La gouvernance planétaire est difficile à matérialiser, mais son développement est inévitable. L'ONU en sera sinon le lieu exclusif, au moins un rouage essentiel. L'ONU devra à la fois tenir compte des grands équilibres mondiaux – en clair, faire une place aux colosses du Sud – et respecter les principes démocratiques.