

A QUOI SERVENT LES NATIONS UNIES

PAR

ALAIN DEJAMMET (*)

Longtemps, les Nations Unies ont beaucoup servi, du moins en paroles et comme instance d'appel lointaine, plutôt flatteuse à évoquer, vers où détourner une foule de problèmes et dont on feindra d'attendre, sans trop y croire, la consensuelle solution. Innombrables sont les références ainsi faites dans les discours français, jusqu'aux récentes élections, à ce symbole de rassemblement vertueux et d'hypothétique action. Tel ne fut pas toujours le cas : voici près d'un demi-siècle, la France du général de Gaulle se tint pendant quelques années, pour cause de crise algérienne, à hautaine distance de l'Organisation. Toutefois, la parenthèse se referma tôt et quelques Secrétaires généraux plus tard, bien inspirés ou sachant habilement manier notre langue, la France devint cet élève modèle, cette fille aînée du système onusien, payant à l'heure ses cotisations, soutenant vigoureusement, troupes comprises, ses opérations. Témoigne de cet engouement l'empressement mis alors par le Président Chirac à se rendre à New York, à célébrer le Secrétaire général, le recevoir en France, lui prêter assistance, collaborateurs, avion pour des missions difficiles. Faut-il ajouter que ces déplacements de chefs d'Etat et de ministres à New York, outre le grand air stimulant qu'ils en attendent, leur donnent l'occasion de mille rencontres qui les sortent utilement du zig-zag européen ? Bienvenu dépaysement.

Cependant, comme les Présidents, les temps changent et l'air du temps avec. Nul doute que les bons usages continueront de dicter aux orateurs français le ton élogieux et syncopé qui sied aux discours devant l'Assemblée générale de l'ONU ; mais il pourra arriver à des affamés d'action de s'interroger sur la pertinence de débats qui traînent depuis des décennies autour de la définition de l'agression ou du terrorisme, à des impatients de résultats de s'étonner de ce que le Conseil de sécurité réclame chaque année, comme si de rien n'était, la mise en œuvre immédiate d'une résolution majeure sur le conflit israélo-arabe vieille de plus de trente ans (résolution 338 d'octobre 1973), à des chefs de commandos, prônant les équipes resserrées, incisives, de douter de l'efficacité de négociations à 192 pays... A certains signes, au déclin des allusions, encore récemment mécaniques et hyperboliques, au rôle de l'ONU, tandis que sont soulignés

(*) Ancien ambassadeur de France auprès des Nations Unies.

les mérites d'autres modes de travail, on discerne que l'humeur évolue et qu'il n'est plus incongru de poser la simple question : à quoi servent les Nations Unies ?

ECONOMIE : DE L'INVENTION A L'ACCOMPAGNEMENT

L'époque étant celle du pragmatisme et la priorité allant aux réalités matérielles, le premier terrain où éprouver l'utilité de l'Organisation sera celui de l'économie. Les Nations Unies y jouent-elles encore un rôle ? Interrogés, nos dirigeants répondent Union européenne (UE), Organisation mondiale du commerce (OMC), G8, Fonds monétaire international (FMI), Banque mondiale, mais fort peu Assemblée générale de l'ONU, Conseil économique et social ou CNUCED. C'est dire que les instances régulières sont déçues du rôle central et moteur que leur avaient assigné les pères fondateurs de la Charte. A Bretton Woods, à Dumbarton Oaks en 1944, à San Francisco en 1945, on mettait en place des institutions financières autonomes, plus tard on multipliera pour les différents secteurs de l'économie et de la société les institutions spécialisées, de la FAO à l'UNICEF. Cependant, on pensait que ce vaste réseau qualifié alors au sens large de « famille des Nations Unie » serait de quelque façon coordonné, mis en mouvement par le quartier général de l'ONU à New York. Il ne reste rien de cette ambition, sinon le fonctionnement falot d'un Comité dit de l'administration et de la coordination et les rencontres annuelles, en forme de déjeuners, que le Secrétaire général de l'ONU tente d'organiser avec les grands barons des institutions spécialisées, ainsi que le FMI et la Banque mondiale. Chacune de ces instances, séparées pour la plupart physiquement de New York, a pris son essor, vole de ses propres ailes, sans grand souci de ce que pense le siège de l'Organisation.

L'Assemblée générale des Nations Unies reprend certes le dessus lorsqu'elle lance, tous les quatre ou cinq ans, le projet de l'une de ces grandes conférences thématiques, sur l'habitat, la population, le développement durable, *etc.* qui mobilisent quelques semaines l'attention. Toutefois, ces réunions massives et médiatiques ont aussi leur vie propre, se cristallisent autour d'experts et d'équipes convoquées sur mesure et se matérialisent dans des villes (Le Caire, Pékin, Rio, Durban...), distantes du Secrétariat général, des délégations permanentes accréditées à New York et des réflexions que les uns et les autres y échangent. L'ONU, en résumé, ne donne pas le sentiment d'être le chef d'orchestre animant les débats et conduisant la marche de l'économie mondiale. A cela, deux raisons, deux reproches faits aux Nations Unies : le premier est que le volume même de leurs assemblées régulières, à 192 pays, interdit tout type de travail continu, concret, entre délégations aux intérêts soit contraires soit factices – « *les notions de Tiers-monde – non-alignement n'ont plus de sens* », disait récemment le

Président français ; le second est que la philosophie économique, née voici cinquante ans aux Nations Unies et longtemps dominante, celle de l'interventionnisme étatique et interétatique, est désormais décriée, condamnée.

Construit alors que les Nations Unies avaient moins de soixante membres, le système de réunions épuisant en interminables discours puis querelles de propositions et d'amendements, à l'ordre du jour fleuve d'une session ordinaire de trois mois (octobre-décembre), aussitôt suivie de reprises de discussions en commissions et comités, décourage le praticien de l'économie et explique le peu de crédit prêté par les opérateurs industriels, commerciaux et financiers au paquet de résolutions votées chaque année par l'Assemblée générale. Qui, dans la négociation d'un contrat, se souviendra d'une objection tirée soudain par son partenaire d'un texte de résolution onusienne ?

Cela étant, il serait injuste de s'en tenir à cette image brouillonne des Nations Unies et de ne pas faire la part des effets de mode. Le constat que l'ONU ne fournit plus aujourd'hui le cadre naturel des concertations économiques majeures s'explique aussi par la méconnaissance de ses mécanismes et de ses potentialités. Les puissances qui se réunissent au sein des sommets des pays industrialisés, le G8, se disent à la recherche d'une formule qui leur permettrait de dialoguer, pour au moins quelques heures, avec les dirigeants des grands pays émergents. On parle donc de possibles rencontres G8-G20, tout en affectant d'ignorer que l'enceinte de concertation souhaitée existe déjà, sous la forme d'un organe principal des Nations Unies, le Conseil économique et social, qui, composé fort simplement de cinquante-quatre membres généralement bien choisis, peut tenir session à Genève, à proximité immédiate de l'OMC et d'autres grandes institutions spécialisées. Le Conseil économique et social était fréquenté, voici quelques décennies, par des ministres venus tant du Nord que du Sud, qui y apprirent à se connaître et à travailler ensemble. Il n'est jamais trop tard pour en reprendre le chemin et on serait tenté d'en souffler l'idée à ceux, fort importantes personnalités françaises qui, voici quatre ou cinq ans, en proposant par articles de presse la création, par les Nations Unies d'un « Conseil de sécurité économique », réinventaient ce qu'ils ignoraient sans doute : le chapitre X de la Charte des Nations Unies.

Le second tort encouru par l'ONU est celui de l'échec des doctrines qu'elle propagea. Voulues par les dirigeants des jeunes pays indépendants – notamment ceux d'Algérie, de Tanzanie, d'Indonésie –, encouragées par le Secrétariat général et celui de la CNUCED, acceptées en partie par plusieurs pays du Nord – dont la France –, ces idées, en vogue des années soixante aux années quatre-vingt, étaient celles de l'interventionnisme d'Etat, du contrôle centralisé des ressources, de l'organisation planifiée des échanges et de la stabilisation des recettes tirées des exportations de matières premières. Le « volontarisme » économique, ose-t-on dire en nos temps où

le mot redevient très à la mode, était tel alors que les Nations Unies, au détour d'une entreprise magistrale de refonte du droit de la mer, projetaient d'exploiter «*au bénéfice de l'humanité tout entière*» les richesses minérales des fonds marins, puis, dans le mouvement, celles tirées de l'espace extra-atmosphérique.

Ces temps marqués par l'adoption de principes forts, la primauté de l'aide publique au développement, les préférences généralisées, le déliement de l'aide, l'affectation aux pays pauvres des ressources dégagées par l'arrêt de la course aux armements, l'établissement d'un fonds commun de stabilisation des recettes d'exportation des matières premières..., ces temps faustiens, parfois utopiques, sont morts, brisés par le froid réalisme du capitalisme financier, balayés par la vague, entièrement étrangère aux Nations Unies, de l'économie libérale, de l'ouverture des marchés, de l'élimination des contrôles. L'ONU peut se réunir en sommets successifs (1995, 2000, 2005), mettre en avant les sujets économiques au prétexte que la lutte contre toutes les formes de l'insécurité passe par l'éradication de la pauvreté – nouveau mot d'ordre, popularisé par les Anglais de Tony Blair –, rien n'y fait.

La foi dans la machine onusienne, dans les objectifs qu'elle assigne, à dix ou quinze ans, et qu'elle reprend d'ailleurs, sans vergogne, d'engagements souscrits lors d'une «*Décennie du développement*» vieille de plus de trente ans, n'y est plus. Les moyens d'aboutir sont à peine indiqués puisque aussi bien confiance maîtresse est accordée à la libre initiative. C'est en passant, à titre d'exemple, que le Sommet de 2005 évoque l'une des rares propositions pratiques de «*financement innovant*», la taxe sur les billets d'avion imaginée par la France. Chacun devine, en fait, que la réalité du pouvoir économique n'est plus dans les instances de l'ONU ni dans les mains des diplomates qui y discourent, mais qu'elle se trouve à l'extérieur, dans les entreprises, chez les opérateurs privés. Adieu donc aux grands directeurs de la CNUCED, aux Secrétaires généraux latino-américains, intuitifs, subtils, aux penseurs de l'École de Dakar. Les Chinois, masse déferlante de dynamisme, ne s'encombrent plus du jargon et des rites du groupe dit des 77, celui des sous-développés.

Pourtant, là encore, il serait excessif d'en déduire l'inutilité de ces sommets, conférences ou plus modestement résolutions des Nations Unies. Ces rencontres préservent encore l'essentiel, à savoir la conscience, qui pourrait échapper à beaucoup dans le camp des puissants, que la pauvreté existe encore et qu'elle est bien une menace tout aussi forte, comme le soulignait Kofi Annan, qu'un extrémisme confessionnel quelconque... Ces séances, ces pourparlers enregistrent surtout les évolutions fondamentales de l'opinion : ainsi désormais de l'idée que le développement n'est pas le seul effet d'un transfert du plus riche au moins riche, mais qu'il relève de la responsabilité partagée du Nord et du Sud et que le Tiers-Monde, qui n'est pas une image

vaine et qui continue bel et bien d'exister aux Nations Unies, se doit en conséquence de mieux se « gouverner ».

Longtemps flou et donc suspect, ce thème de la « gouvernance », de la « bonne gouvernance » doit à des années de controverses et discussions aux Nations Unies d'avoir pris consistance et de peser, dans le bon sens, sur les manières de faire de pas mal de pays. Les mouvements de pensée qui agitent l'Assemblée générale et qu'observent parfois avec ironie les capitales ne sont donc pas innocents. Les consignant, les coulant dans le texte de ses résolutions, les Nations Unies aident à les fortifier, à en faire ainsi, pas à pas, une nouvelle manière de réfléchir et d'agir, plus consensuelle que dominante. L'ONU n'est certes plus en matière économique un laboratoire d'idées ou le moteur du progrès, mais elle aide à l'évolution des esprits, de manière à la vérité bien lente, mais aussi suffisamment prudente et progressive pour que s'affaiblissent les risques d'affrontement. Ce n'est pas une mince contribution.

DROITS DE L'HOMME : DES PROGRÈS LABORIEUX ET LA DÉCOUVERTE DES AUTRES

C'est ce rôle de témoin, dépositaire et diffuseur des signes d'évolution et de progrès qu'on peut attendre des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. L'Organisation ne dispose pas, hors le champ nouveau des tribunaux pénaux internationaux, de moyens judiciaires propres à punir les manquements au droit. Celui-là se construit donc par addition de déclarations, résolutions, conventions, dont l'autorité tient essentiellement à l'adhésion plus ou moins sincère et convaincue que lui apporteront les Etats. L'ambiguïté de plusieurs textes, l'apparente contradiction mutuelle de certains, jointes à l'absolu que représente le principe de l'égalité souveraine de tous les Etats membres (article 2, §1 de la Charte), expliquent les difficultés de la démarche des Nations Unies vis-à-vis des droits de l'homme. Le Préambule de la Charte proclame certes *« la foi des peuples des Nations Unies dans les droits fondamentaux de l'homme »*, dont il ne précise cependant pas le contenu, mais, de façon déjà plus explicite, les Nations Unies s'assignaient comme second « but », aussitôt après le maintien de la paix, celui de *« développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect des principes de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes »*.

Très tôt, dans la pratique des Nations Unies, ce principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes prit le dessus sur tous les autres. Il inspira et justifia pendant les premières années de l'Organisation les luttes pour l'indépendance, mais il fut aussi interprété, sans que les défenseurs des droits de l'homme prissent aussitôt la mesure de ce phénomène, comme signifiant que les gouvernements des pays disposant d'eux-mêmes sont

aussi libres d'agir comme ils l'entendent, vis-à-vis des autres bien sûr, mais aussi vis-à-vis de leurs propres affaires, c'est-à-dire de leurs gouvernés. Interprétation simple, d'allure absolutoire, qui se retrouve formellement exprimée dans un autre article de la Charte, l'article 2, §7, qui interdit l'intervention des Nations Unies «*dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat*». C'est – on l'aura reconnu – la négation même de l'idée d'un droit d'ingérence dans les affaires intérieures des Etats et donc, en théorie, un obstacle sérieux à l'examen et à la répression des atteintes aux droits de l'homme commises par un Etat sur son propre territoire. Au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et donc à se doter, une fois assurée l'indépendance, du gouvernement de leur choix, au nom du principe selon lequel on ne se mêlera pas des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale, l'ONU, impavide, a laissé des Etats, jeunes ou vieux, mener des politiques bafouant les droits de l'homme tels que la Déclaration universelle de 1948 ou les nombreuses conventions ultérieures les avaient décrits.

Quel résultat espérer d'une Commission des droits de l'homme, créée pourtant dès l'origine de la Charte, ou du Conseil des droits de l'homme qui lui a succédé, si, par le biais de motions de «non-action», soutenues par une majorité de pays complaisants, certains Etats connus comme graves délinquants échappent à toute critique? Cela est l'histoire regrettable mais véridique d'un demi-siècle de débats dans les instances diplomatiques traitant des droits de l'homme à l'ONU. De fait, le bouleversement majeur qui s'est produit dans la vie des sociétés grâce à l'effondrement du bloc soviétique ne fut pas, comme on le sait, la conséquence d'une action délibérée des Nations Unies, mais plutôt le fruit des idées martelées et des mécanismes de vérification mis en place dans une tout autre enceinte, celle de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE).

On ne doit cependant pas conclure de cette prééminence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – le premier, semble-t-il, aux Nations Unies des droits de l'homme –, à l'effacement du rôle de l'Organisation vis-à-vis des autres droits et libertés. Tout, en réalité, est question d'opinion dominante, de majorité et de volonté politique. Car si cette volonté existe, partagée par un nombre important de pays, l'ONU plie ou interprète à sa guise ses règles et franchit sans coup férir la barrière, toute théorique, de l'article 2, §7 de la Charte qui sanctuarise les affaires intérieures. Parce qu'une majorité de pays voulait que les peuples colonisés accèdent à l'indépendance, les Nations Unies débattirent du sujet – sans grand souci des protestations solennelles émises par exemple par la France à propos de l'Algérie –, votèrent, si le nombre y était, résolution sur résolution, adoptèrent le cas échéant des sanctions contre l'Afrique du Sud, la Rhodésie, vainquirent l'apartheid, bref «s'ingérèrent» dans les affaires relevant de la compétence nationale des Etats, sans jamais s'autoriser d'un «droit d'ingérence»,

qu'elles persistent parallèlement, jusqu'aux dernières grandes déclarations des sommets, à condamner, car attentatoire, par essence, au socle des nations qu'est leur souveraineté.

Nul besoin donc pour les Nations Unies, si elles en ont la volonté, d'invoquer un droit nouveau pour s'immiscer dans les affaires d'un Etat en vue d'y rétablir tel ou tel droit de l'homme malmené. S'il faut trouver prétexte, on arguera que la conduite de l'Etat délinquant représente une menace pour la sécurité internationale et c'est avec de tels arguments que la France, dès 1946, engagea le Conseil de sécurité à enquêter sur la situation intérieure en Espagne, que, plus tard, on sanctionna l'apartheid en Afrique du Sud ou qu'on combatta dans les Balkans les pratiques d'épuration ethnique. La volonté d'agir, face à une situation jugée par le grand nombre inadmissible, suffit. Cependant, puisque aussi bien les Nations Unies récusent, dans leur majorité, l'emploi d'une expression, l'«ingérence», trop chargée de relents dominateurs pour séduire, elles usent très librement, pour fonder leur intervention, de différents principes déduits de la Charte : le plus courant est celui du maintien de la sécurité internationale en réprimant ce qui peut la menacer.

Plus récemment et pour consacrer habilement la primauté accordée à la souveraineté nationale, le Secrétaire général et ses experts ont fait valoir que le premier attribut de la souveraineté réside dans la capacité d'un Etat à protéger sa population. La souveraineté est une responsabilité et la première de ces responsabilités est de préserver son peuple. Un Etat fait-il le contraire, tyrannise-t-il sa population qu'il manque au devoir premier dans lequel s'incarne sa souveraineté. Aux autres Etats, au Conseil de sécurité de rappeler le délinquant à son devoir et d'intervenir en conséquence pour défendre les droits de ce peuple. Le principe de la «responsabilité de protéger», enregistré sinon dans la Charte, du moins dans la Déclaration du Sommet de 2005, aboutit donc paradoxalement, au nom d'une conception exigeante de la souveraineté, à contraindre celle-là pour mieux la rétablir. Or ce sont là, foncièrement, des constructions intellectuelles destinées à servir un objectif qui est avant tout celui décidé, selon l'évolution des esprits, par la volonté des Etats membres. Pour autant qu'elles reflètent l'état d'une opinion changeante, les Nations Unies peuvent traduire en actes les progrès des droits de l'homme.

Certes, il y eut, en cinquante ans, malgré les embûches, progrès. On n'évoquera pas les conventions signées à Genève et visant à bâtir et à codifier le droit humanitaire ou les textes spécifiques sur les femmes, les enfants, contre la torture... L'essentiel dépend comme toujours du degré de bonne foi avec lequel les Etats respectent leurs signatures. Plus importante finalement est donc la mutation profonde des esprits telle qu'elle pourrait se révéler face à des questions de principe touchant le comportement de l'être humain. Ainsi celle, fondamentale, touchant l'obligation ou l'oppor-

tunité de punir un coupable. C'est le grand débat, tout à fait symbolique de l'évolution des droits de l'homme, de la justice pénale internationale : un homme peut-il impunément massacrer, violer les droits de l'homme sans que la justice, nationale, à défaut internationale, le rattrape et le juge ? Et certes, progrès, semble-t-il, il y a, puisque, après la création par le Conseil de sécurité de tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, les Nations Unies sont parvenues à faire signer à Rome un traité établissant une Cour pénale internationale. Acclamations de multiples commentateurs célébrant la victoire de la justice sur l'impunité, une étape cruciale dans le progrès des droits de l'homme.

La réalité, telle que l'ONU nous la restitue, n'est pas aussi flatteuse – ou simple. Signé par une écrasante majorité de pays, mis en œuvre, le Traité de Rome, à voir les choses de plus près, n'est pas ratifié par la grande masse de l'humanité, rassemblée dans des Etats allant des Etats-Unis au Japon, en passant par la quasi-totalité – hors les Philippines – des pays asiatiques et des Etats de la Ligue arabe – hors la Jordanie. Preuve que si beaucoup pensent progrès, l'unanimité est loin d'être faite. Et qui ne pourrait s'étonner, à comparer à ses versions successives le texte de la Déclaration finale du Sommet de 2005, que le paragraphe appelant à combattre l'impunité a disparu de l'ultime document – tout comme d'ailleurs le chapitre, qui n'est pas indifférent aux droits de l'homme, du désarmement ? Une fois de plus, force est de constater que les valeurs de société qui inspirent la codification des droits de l'homme sont loin d'être universelles. Au jugement d'un Tribunal pénal international, beaucoup, de l'Afrique du Sud à l'Indonésie, préfèrent la recherche de la réconciliation fondée ou non sur le pardon. Les tentatives esquissées par les Européens pour faire abolir la peine de mort échouent tout aussi régulièrement.

L'Est est l'Est, l'Ouest est l'Ouest et le Sud aussi. Et le Saint-Siège inspire encore sur les questions de famille, de procréation et de clonage, beaucoup de pays latino-américains. Le grand thème de l'«harmonie sociale» proclamé bruyamment par la Chine relativise ce droit à la différence que prônent les Occidentaux. Le recours au consensus, l'oubli des heures tragiques, à Timor comme au Cambodge, prévalent, chez plusieurs en Asie, sur cette soif de justice et de nécessaire expiation sans laquelle, nous disent des Occidentaux, la vraie paix n'existerait pas. Les débats de New York ou des grandes conférences internationales reflètent cette diversité persistante d'analyse. Faut-il vraiment s'en plaindre ? Au nom de principes jacobins, révolutionnaires puis chrétiens, légitimistes ou bien encore laïques, républicains, beaucoup d'aventures furent lancées, dans les deux derniers siècles, en Italie, en Egypte, en Espagne, tour à tour sous Napoléon et Louis XVIII, un peu partout ensuite en Afrique et en Asie, sans que l'avis des peuples indigènes fût sollicité, sans grand colloque ni débat. L'ONU tarde à faire régner les principes raisonnables auxquels, en Occident, nous

pensons être parvenus. Cependant, la première manière d'honorer les droits de l'homme n'est-elle pas d'écouter, de prêter quelque attention à l'opinion d'autrui ? Où trouver ailleurs qu'aux Nations Unies l'occasion d'en rabattre un peu sur notre superbe, sur nos dogmes et nos exigences ?

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES :
A QUOI SERT L'INSTRUMENT SI ON REGARDE AILLEURS ?

Nées d'une guerre mondiale, les Nations Unies en ont évité la répétition. C'était là – il faut toujours s'en souvenir – leur premier objectif, affirmé tout au début du Préambule de la Charte – *«résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui, deux fois en l'espace d'une vie humaine, a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances»* –, proclamé comme premier but de l'Organisation – *«maintenir la paix et la sécurité internationales»*. La troisième guerre mondiale n'a pas eu lieu et si dérisoires puissent paraître les flots de parole déversés pendant plus d'un demi-siècle, si vaines puissent sembler ces montagnes accumulées de résolutions et de déclarations, ce résultat – l'absence de guerre totale – suffirait à lui seul à justifier l'existence des Nations Unies.

On objectera aussitôt que cette situation, si positive mais fragile soit-elle, tient moins aux efforts de l'Organisation qu'à l'équilibre de la terreur entre les grandes puissances détentrices de l'arme de dissuasion nucléaire. C'est bien le tête-à-tête si détestable depuis cinquante ans entre Etats et alliances surarmées qui a reconduit la paix mondiale plutôt qu'une introuvable soumission des capitales aux recommandations de l'ONU. Les Nations Unies ont-elles joué un rôle ?

L'examen de ce qui se passait et se passe encore à New York, siège de l'ONU où toutes les crises ont au moins leur écho, permet de répondre par l'affirmative. Cependant, paradoxalement, l'action positive des Nations Unies tint à la mise en jeu fréquente de l'une des dispositions les plus critiquées de la Charte, cette reconnaissance à quelques grandes puissances, membres permanents du Conseil de sécurité, du privilège de bloquer par leur vote négatif l'adoption d'une décision. Ce droit de veto est souvent présenté comme la cause majeure de la passivité coupable des Nations Unies. Pour regrettable que soit cette neutralisation du Conseil de sécurité, celle-ci pourtant peut se révéler moins dangereuse qu'une décision qui, prise à la majorité et mettant au ban une superpuissance, risquerait de la pousser, par esprit de revanche et de défi, à recourir aux armes.

Les très nombreux vetos qu'échangèrent durant plus de trente ans les puissances de l'Est et de l'Ouest scellèrent des désaccords cruciaux qui, faute d'être tranchés par le vote de victoire des uns sur les autres, faute de déboucher sur rupture et représailles, ne dégénèrent jamais en guerre. Les

Nations Unies décidèrent certes leur entrée en lice en Corée en 1950, contre la volonté de l'URSS, mais celle-là, absente de New York, ne put que s'en prendre à elle-même. Quelques années plus tard, en 1956, après avoir bloqué par leur veto des textes qu'ils jugeaient outrageants, la France et le Royaume-Uni s'accommodèrent volontiers des solutions qui furent proposées pour organiser leur retrait du canal de Suez.

La leçon de ces moments de tension est qu'il vaut mieux contenir l'affrontement en permettant aux passions de s'exhaler dans des péripéties de scrutins plutôt que de chercher au plus vite la décision qui condamnerait à l'irréparable. S'arrêtant au bord de celui-là, grâce au veto ou à la menace de son emploi, les puissances les plus redoutables se donnent le temps d'un surcroît de réflexion, au mieux d'un renouvellement de la concertation, dont l'effet, prolongé sur plusieurs décennies, fut d'accoutumer les adversaires à se considérer progressivement comme partenaires. Ce travail de Pénélope s'apprécie difficilement puisque la plupart des débats eurent lieu à huis clos et qu'aucune résolution par définition le sanctionne, mais l'histoire montre que les échanges serrés qui se maintinrent aux Nations Unies entre puissances titulaires du veto, en marge des grandes crises de Berlin en 1960, de Cuba en 1962, du Proche-Orient en 1967 et 1973, de Tchécoslovaquie en 1968, d'ex-Yougoslavie et d'Afrique dans les années 1990, contribuèrent à faire prévaloir l'esprit de compromis et à éteindre les étincelles d'un conflit mondial.

Par le jeu donc un peu inattendu d'un de ses mécanismes les plus controversés, le veto, l'Organisation des Nations Unies a aidé à empêcher le pire des affrontements. Cependant, quelle est son utilité face aux innombrables conflits locaux, grands ou petits, qui depuis 1945 ont quasiment suscité autant de pertes humaines qu'une guerre mondiale : conflits liés à la décolonisation, affrontements classiques de voisins et, surtout, guerres internes, sur le sol d'un même pays, entre clans politiques, ethniques, tribaux, religieux ?

Incapables d'avoir éteint à temps les foyers d'incendie, les Nations Unies ne peuvent cependant être accusées d'indifférence. Loin d'être absorbées par la seule grande affaire de l'équilibre des puissances, elles se sont pratiquement mêlées de tous les conflits. Leur échec ou plus modérément leur insuccès ne s'explique ni par leur constitution, les normes auxquelles elles obéissent, ni par défaut de moyens d'intervention. Il tient à la volonté des certains de regarder ailleurs. Ainsi qu'il a déjà été dit à propos des droits de l'homme, l'Organisation n'a pas buté sur l'obstacle qu'aurait représenté, face à ses prétentions, l'exception de l'article 2, §7 de la Charte, prohibant l'intervention des Nations Unies dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat. La décolonisation, l'éradication de l'apartheid eurent lieu parce que les Nations Unies avaient, dans leur majorité, la volonté d'intervenir. Et qu'importe dès lors l'habillage politico-juridique – présen-

tation de la sécurité régionale hier et aujourd'hui (Darfour), demain peut-être substitution à la responsabilité défailante de protéger la souveraineté d'un Etat ?

La grande leçon des Nations Unies, leur loi non écrite mais capitale, est que l'ONU peut intervenir à tout propos, comme elle l'entend, sans autre motif que celui qu'elle se donnera, si elle en a la volonté. Tout est question de consensus ou de majorité et donc d'absence de veto. Parce que la Russie était d'accord, parce que la Chine ne disait pas non, l'ONU est intervenue militairement sur ce terrain ô combien sensible qu'étaient les affaires intérieures des Balkans. Parce que les Occidentaux pressentaient, sans vouloir d'ailleurs pousser trop loin la négociation, que la Russie et la Chine mettraient leur veto au bombardement de Belgrade, l'ONU n'a pas franchi le pas de la guerre du Kosovo.

Ce ne sont pas non plus les moyens d'intervention qui manquent. Au-delà des voies diplomatiques classiques, conseils, bons offices, médiation, l'ONU tira assez vite parti, pour contraindre la Rhodésie et l'Afrique du Sud, des mesures économiques à caractère de sanctions prévues par la Charte (article 41, chapitre VII) sur un modèle hérité de la Société des Nations. Et la gamme des actions étant aussi large que ce que la volonté du Conseil de sécurité peut imaginer, d'autres moyens furent spontanément inventés et mis en place pour appuyer un effort de règlement. Furent ainsi lancées les opérations dites de maintien de la paix qui, bien qu'elles ne soient pas prévues sous ce nom par la Charte, peuvent être considérées comme relevant au sens large de ce pouvoir d'«action» reconnu au Conseil de sécurité par l'article 24. Aux observateurs de cessez-le-feu, médiateurs dépêchés sur les zones de conflit au Proche-Orient comme au Cachemire dès l'entrée en scène des Nations Unies, en 1947 et 1948, succédèrent en 1956 sur le canal de Suez, puis en 1960 au Congo, des hommes plus ou moins lourdement armés, susceptibles d'observer, mais aussi de surveiller, de s'interposer, de calmer des tensions, de tenir à l'écart des parties opposées.

Nul besoin d'échafauder des théories, d'interpréter les textes pour doter ces opérations d'une base juridique. Le Conseil dispose certes du pouvoir de recommander toute «*procédure appropriée*» (article 36), «*il peut inviter les parties à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables*» (article 40) ou «*décider [des] mesures impliquant ou non l'emploi de la force*» (articles 42 et 41), mais il bénéficie, par-dessus tout, du privilège d'«action» qui lui est spécifiquement reconnu – à la différence des pouvoirs attribués limitativement à l'Assemblée générale – par l'article 11, alinéa 3 et l'article 24 de la Charte. Saisis d'une crise, de quelque importance qu'elle soit, les membres du Conseil de sécurité en délibèrent librement (article 2, §7) ou non, échafaudent une solution et, à la vérité, se sont bien longtemps moqués de justifier leur réponse par un considérant visant un article précis de la Charte. Il suffit pour se convaincre de cette extraordinaire liberté du

Conseil de feuilleter la liasse des résolutions touchant la situation au Moyen-Orient.

Sait-on également que, s'il arriva au Conseil de mentionner quelques articles précis du Chapitre VI qui concerne le «Règlement pacifique des différends», jamais l'expression même «Chapitre VI» ne fut mentionnée, comme si le Conseil voulait maintenir une sorte de *continuum* souple entre deux types d'action, celui relevant du Chapitre VI et celui décrit par le Chapitre VII? Ce n'est que depuis une quinzaine d'années, depuis la première guerre du Golfe en fait, avec la progression du recours aux mesures coercitives et la multiplication des opérations du maintien de la paix appelées de plus en plus à recourir aux armes, que l'usage s'est enraciné de citer le Chapitre VII qui autorise expressément l'emploi de la contrainte et de la force armée. Le développement de la justice pénale internationale n'est pas étranger à cette nouvelle «juridisation» du Conseil, car militaires et officiers trouvent avantage à savoir leur possible recours au feu autorisé par avance par une résolution des Nations Unies.

Le nombre et la diversité de ces «opérations du maintien de la paix», allant de l'interposition au cessez-le-feu, de la police à l'aide à la reconstruction de l'Etat, témoignent des capacités d'adaptation des Nations Unies. Dans certains cas, comme à Suez en 1956, la stabilisation entraînée par le déploiement des Casques bleus a débouché sur un état de paix. Dans d'autres cas, la stabilisation seule est déjà un progrès. Qu'on songe à la force maintenue à Chypre depuis des décennies et, plus récemment, qu'on se rappelle les sauvages bombardements de l'été 2006 entre Israël et le Liban et l'accalmie durable, à laquelle bien peu croyaient, due au redéploiement et au renforcement, à l'initiative de la France, de la force d'interposition des Nations Unies, la FINUL.

Les critiques se sont cependant intensifiées et on sait combien amères sont celles mettant en cause le comportement de certains membres des contingents. L'image des Nations Unies en est indéniablement affectée et rend d'autant plus impérieuses les réformes de commandement et de contrôle entreprises tardivement par le Secrétariat. Il reste que le principal reproche adressé aux Nations Unies est que, à l'exception des cas assez rares comme Suez au Proche-Orient ou les opérations en Amérique centrale ou au Cambodge dans les années 1980, les actions menées un peu partout en Afrique au titre du maintien de la paix ont souvent stabilisé une situation, fixé une ligne de démarcation, préservé tant bien que mal une zone tampon, mais n'ont pas réglé la crise. L'échec, accusa-t-on, fut cruel en ex-Yougoslavie et au Rwanda, où les opérations de maintien de la paix laissèrent se poursuivre les abominations.

A ces critiques, la première réponse est souvent que les opérations décidées n'ont pas disposé, par la faute expresse assumée par certains grands pays, de l'appui matériel, financier, humain, qui aurait été, de l'avis du

Secrétariat, indispensable. A plusieurs reprises, lors des guerres en ex-Yougoslavie et au Rwanda, le Secrétaire général, soutenu par quelques pays, réclama du Conseil de sécurité un renforcement – qui lui fut refusé – de ses moyens. Se dessine en filigrane de ces controverses l'opposition constante aux méthodes, sinon à la raison d'être même, des Nations Unies qu'élèvent certains grands pays désireux de faire prévaloir les capacités qu'ils possèdent en propre ou dont ils ont doté l'alliance militaire qu'ils dirigent. A quoi bon l'ONU et son lourd appareil de négociation quand on a, sous les mains, à portée de bouton, l'OTAN, ses chaînes de commandement rodées, ses armes sophistiquées ?

On discerne, au bout du compte, que la véritable raison de l'échec des Nations Unies ne tient pas à des obstacles juridiques, ne réside pas non plus dans des carences d'imagination ou de direction, mais est dû à un mal plus grave, qui est l'absence d'adhésion réelle, chez beaucoup trop de gouvernants, au principe phare de l'Organisation, le principe de décision « collective », qui veut que la sécurité soit assurée non par un ou quelques-uns, mais « collectivement », par l'instance créée pour cette tâche, le Conseil de sécurité. Le mal est profond : qu'on ne fasse pas de différence, à propos des Etats-Unis par exemple, entre administration démocrate bien pensante, bienveillante, et administration républicaine, méfiante, égoïste. Le Président Clinton et ses collaborateurs cédaient tout autant que d'autres aux vertiges de l'acte solitaire.

Cette désaffection vis-à-vis de l'Organisation, qui va bien au-delà cependant du comportement de certains dirigeants américains, se manifeste de façon quasi permanente dans la légèreté avec laquelle est traité le travail des conseils et des assemblées. Les résolutions sont dûment discutées, amendées, votées avec l'espoir, on ose l'imaginer, qu'elles seront appliquées. Erreur. Combien de ces textes, la majorité assurément, restent lettre morte, notamment ceux qui ont fixé depuis près d'un demi-siècle le cadre de paix pour le Proche- et le Moyen-Orient ? On peut comprendre que, à l'Assemblée générale, les Etats qui approuvent, s'abstiennent ou se prononcent contre une résolution, ne portent au contenu de celle-là qu'un intérêt distant, sachant qu'il n'a valeur, en tout état de cause, que de « recommandation ». Et, certes, les députés et ministres d'un gouvernement seraient très étonnés s'ils étaient interrogés, à l'heure d'une session ordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU, soit vers la fin de l'année, sur la portée de ce qui a été voté au nom de leur pays.

Cependant, à la différence des « recommandations » exprimées par l'Assemblée générale, les textes votés par le Conseil de sécurité, destinés à permettre à celui-là de s'acquitter de sa tâche principale de maintien de la paix, ont été conçus par les rédacteurs de la Charte comme témoignant d'une volonté d'« action », comme devant « agir » sur le cours des événements, forcer les Etats membres à « faire ». Cette « action », qui est le propre du Conseil en

vertu de l'article 24, peut s'exprimer de différentes façons, y compris sous la forme de l'avis, de l'invitation, de la « recommandation », quand le Conseil, pour aider au « règlement pacifique d'un différend » (Chapitre VI) ou pour écarter une menace ou réprimer un acte d'agression (Chapitre VII), indique aux Etats membres ou aux parties en querelle une procédure ou une méthode d'ajustement. Toutefois, la spécificité des pouvoirs du Conseil est que son « action » peut aussi se traduire, « s'exécuter », dans des mesures matérielles, opérationnelles, mesures économiques (article 41) ou envoi de forces répressives (article 42).

L'important, en conformité avec la Charte, est que tous les actes du Conseil, quelle que soit leur désignation, soient appliqués, suivis d'effet. Quel que soit le langage – recommandations, mesures – de la résolution adoptée par le Conseil, ce qui est voté est justement qualifié par la Charte (article 25) de « décision ». Le terme de résolution, couramment utilisé dans la pratique, ne figure nulle part dans la Charte. Certes, le mot « décision » est également employé par la Charte pour désigner ce qui est voté par l'Assemblée générale, mais c'est exclusivement pour les actes, « décisions », du Conseil de sécurité que la Charte précise, dans un article singulier (article 25), taillé pour souligner l'autorité exceptionnelle de cette instance, que « les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la Charte ». Ainsi est consacré le principe que, par accord des Etats, lorsqu'ils deviennent membres de l'Organisation, tout ce qui résulte du travail du Conseil de sécurité est obligatoire.

On peut s'étonner, si l'issue de cette délibération prend la forme d'un simple avis, que cette « recommandation » puisse être jugée obligatoire. Cependant, tel est bien l'esprit de la Charte, car, dans le domaine capital de la paix – ce pour quoi l'ONU a été d'abord créée –, quelle serait l'utilité du Conseil de sécurité si chaque Etat était laissé libre de respecter ou non sa décision ? Les très nombreuses résolutions du Conseil qui ne citent pas le Chapitre VII, qui ne décident pas de mesures exécutoires par la contrainte, qui se bornent à inviter les parties ou les Etats membres à faire telle ou telle chose, ne sont pas des vœux pieux, des souffles d'air, des traces d'écriture. Le langage retenu par le Conseil (prie, invite, demande, demande instamment, exige et, rarement, « recommande ») donne assurément de la latitude – plus ou moins grande – aux gouvernements pour s'acquitter d'une procédure, mettre en train un ajustement, une méthode de règlement, mais la substance de l'appel est que celui-là doit être suivi, qu'il s'impose même si les modalités de sa mise en œuvre sont souples. La portée du texte est bien celle d'une obligation, sinon de moyens, du moins de résultat.

Cet axiome, indissociable de la spécificité du Conseil, voulu par les rédacteurs de la Charte qui demandaient que l'organe chargé de la responsabilité principale du maintien de la paix fût « efficace » (article 24), a été très vite oublié ou méconnu par la plupart des Etats membres. Ceux-là ont préféré,

plutôt que d'obéir à des décisions prises en leur nom, se donner bonne conscience en multipliant réunions, délibérations et textes sans pour autant les prendre au sérieux... Inflation de résolutions, plus de cinquante par an contre une dizaine en moyenne les premières années; ignorance ou dédain de leurs dispositions. Confondant l'exécution et l'obligation, certains plaident que seules justifient d'être mises en œuvre les résolutions du Chapitre VII prévoyant l'exécution par la sanction (article 41) ou la force armée (article 42). Autant dire, dès lors, que l'entier volume de résolutions votées depuis les origines du conflit israélo-arabe et qui posent notamment (résolution 242 de novembre 1967) les termes d'un règlement de paix fondé sur le retrait de(s) territoires occupés n'a pas de valeur, puisque dépourvues de toute référence au Chapitre VII. On est bien proche, à ce stade de raisonnement, de se détourner des Nations Unies, de ses actes privés d'effets et de flatter d'autres instances, alliances ou coalitions, aux méthodes plus expéditives. Ce fut le propos entendu lors de la dernière crise iraquienne et qui redevient de mode avec l'Iran.

Toutefois, le dernier coup porté à la crédibilité de l'Organisation vient, une fois de plus, des Etats membres, quand ceux-ci, entretenant délibérément l'ambiguïté sur le concept de l'ingérence, déclarent, au nom d'un prétendu droit qu'ils revendiquent pour eux-mêmes et qu'ils parent naturellement des plus nobles justifications, intervenir seuls par la force à l'écart de toute délibération collective. On l'a déjà dit : l'«ingérence» dans les affaires intérieures des autres Etats, exclue par l'article 2, §7 de la Charte, est rituellement condamnée par les grands textes des Nations Unies jusqu'à, y compris, les déclarations de derniers sommets, 2000 et 2005. Cependant, dans la réalité, le Conseil «s'ingère» bel et bien. Il en a le droit puisqu'il agit «collectivement», au nom et au bénéfice de toute l'Organisation. Ce que les Nations Unies condamnent comme ingérence, c'est l'action de force, engagée individuellement ou conjointement avec plusieurs alliés, en dehors de la légitime défense face à une agression (article 51 de la Charte) ou en dehors du système d'approbation existant aux Nations Unies – réunion, vote affirmatif, absence de veto.

Le déclenchement des hostilités contre l'Iraq en janvier 1991, le déploiement des forces de l'ONU à Timor en 1999 ne sont pas des actes d'ingérence, puisque décidés dans les formes par le Conseil de sécurité. L'attaque par l'OTAN contre la Serbie à propos du Kosovo en mars 1999 ne peut être expliquée, fort laborieusement, que par une combinaison alambiquée des termes tirés des résolutions antérieures du Conseil sur le Kosovo et de la menace imminente d'agression armée, justifiant le recours à l'article 51, qu'aurait représentée le comportement militaire serbe. Toutefois, la véritable, quoique piètre, excuse de l'action unilatérale de l'OTAN, vint de l'échec d'un texte qui, présenté ultérieurement au Conseil par la Russie et par la Chine, condamnait l'action occidentale. L'attaque armée contre l'Iraq, en

mars 2003, décidée en toute clarté hors des Nations Unies, menée à l'écart de l'Organisation, est sans ambages une ingérence injustifiable, un acte illégal. Et l'on sait que la tentation d'agir ainsi, par facilité, est toujours présente.

La clef de la légitimité d'une action de force tient donc au caractère collectif de la décision dont elle procède. La mise en œuvre du principe de la «*responsabilité de protéger*», approuvé par le Sommet de 2005, obéira au même canon de procédure collective. Ce n'est pas tel ou tel Etat qui pourra décider de lui-même d'intervenir pour créer, par exemple, un corridor humanitaire au Darfour ou bombarder, autre exemple, une installation nucléaire. Pour que l'ONU se substitue à un Etat qui dévoierait sa responsabilité de protection de sa propre population, il y faut des manières : appréciation collective, délibération collective, décision collective du Conseil.

On touche là au cœur même du débat sur l'utilité des Nations Unies. Pour que les Nations Unies soient utiles, il faut vouloir qu'elles le soient. Et pour vouloir qu'elles soient utiles, il faut trancher. D'un côté, il y a la voie rapide, celle consistant pour une puissance, grande ou moins grande, à agir unilatéralement, seule ou avec l'appui de ses alliés. Garantie de temps et peut-être sur le moment, d'efficacité. De fait, rien n'empêche un pays de prendre à l'égard d'un autre des mesures de rétorsion économique et la tentation peut être grande d'inciter des alliés à faire de même, pour accroître la pression, puis, si la politique de l'adversaire ne change pas, de glisser de la sanction à la force armée, en flagrante contradiction alors avec une Charte que l'on aura, au passage, appris à oublier. De l'autre côté, il y a le cheminement compliqué devant les membres du Conseil de sécurité, les explications, le processus ardu, frustrant, de négociation. Comme il paraît plus expéditif de frapper seul ou avec de solides partenaires – OTAN, G7 par exemple.

Ce fut la méthode à laquelle les victimes du comportement libyen en 1991 songèrent, en imaginant à quelques-uns d'infliger à Tripoli de redoutables sanctions. La France plaïda alors qu'il valait la peine d'agir dans le cadre du Conseil de sécurité. Ce que l'action perdrait en rapidité, elle le gagnerait en autorité, en poids politique et, qui sait, au bout de l'exercice, nécessairement long, le régime même du colonel Kadhafi pourrait évoluer. Ainsi, il fut proposé et finalement accepté par les Américains et les Anglais, encore sous l'effet heureux de l'approbation par les Nations Unies d'une guerre de libération du Koweït. Des années plus tard, les événements ont donné raison au choix fait par les Nations Unies. On souhaiterait que celles-ci continuassent d'apparaître comme telles : non pas un lieu de rencontre ou une agence de voyages, une tribune d'où clamer de grandes phrases vite oubliées, non pas comme l'instance lointaine d'appel que l'on cite sur le ton

psalmodique des incantations à la «communauté internationale», mais comme une enceinte de négociation, difficile, irritante, mais dont le moindre des bienfaits n'est pas d'enseigner que les hommes – et les femmes – sont différents et méritent d'être pris au sérieux.