

INTRODUCTION

LA RECHERCHE D'UN DIRECTOIRE INTERNATIONAL, ENTRE LEGITIMITE ET EFFICACITE

PAR

Emmanuel DECAUX

Entre la gestion de crise, sous la pression de l'urgence, et la réforme du système international, il y a un gouffre béant, face au poids des intérêts nationaux, dont témoignent les difficultés d'institutionnaliser le G20. Pour reprendre une formule de Pascal Lamy, lors de la Conférence des ambassadeurs de septembre 2010, il faut concilier efficacité, légitimité et expertise. Le G20 incarne une forme d'efficacité, avec un processus expéditif de décision entre grandes puissances, mais la légitimité appartient toujours au forum démocratique que représente, tant bien que mal, l'ONU. Entre les deux, les organisations techniques, de l'OMC à l'OCDE, représentent l'expertise. Tout le défi de la gouvernance internationale est sans doute de donner plus de légitimité, d'expertise et d'efficacité aux instances collectives de décision.

Il serait cruel de déplorer le défaut d'efficacité des Nations Unies. A cet égard, l'article de Sandra Szurek montre bien comment l'idée d'ingérence humanitaire s'est transformée dans son contraire avec la « responsabilité de protéger ». A défaut d'une action des Etats pour prévenir des crimes internationaux, selon les vieux critères de la guerre juste remis au goût du jour, il revient au Conseil de sécurité d'assurer son rôle en matière de maintien de la paix. Le refus du Conseil de fixer une « doctrine » préalable d'action, fondée sur des critères clairs et des repères objectifs, pour réagir au cas par cas, laisse prévaloir la logique des deux poids deux mesures, selon les intérêts en jeu pour les grandes puissances. Sur ce terrain, la solidarité des membres permanents a joué à plein, comme lorsqu'il s'est agi de contrecarrer les velléités diplomatiques du Brésil et de la Turquie dans la crise iranienne. L'adoubement de l'Inde comme grande puissance se fera dans une logique beaucoup plus conservatrice et il est à prévoir que l'Inde sera la première à défendre la souveraineté des Etats contre les ingérences supranationales. S'agissant de la réforme du Conseil de sécurité, les idées mêmes de légitimité et d'efficacité semblent contradictoires. Toute l'expertise du monde, celle des *think-tank* anglo-saxons, qui sont loin de représenter la société civile, comme les mécanismes institutionnels d'alerte rapide expérimentés avec la mise en place d'un conseiller spécial sur la prévention du génocide ne changeront rien à ces pesanteurs politiques.

A défaut, les Nations Unies peuvent traduire des tendances de fond et il est tout à fait remarquable de voir la mutation intervenue à l'échelle internationale depuis la Conférence mondiale de Pékin de 1995. A l'époque, c'est la diplomatie du Tiers-Monde qui avait encouragé la Chine à accueillir une grande conférence internationale, afin de montrer son ouverture sur le monde. Le succès de la conférence s'est traduit par un véritable programme de travail, dont le bilan a été fait, lors de Pékin-15, avec la création d'une nouvelle unité, ONU-femmes, confiée à Michèle Bachelet, l'ancienne présidente de la République du Chili. Depuis que le Pacte de la SDN prévoyait l'égalité d'accès des femmes et des hommes à la

fonction publique internationale, la route a été longue, même si des personnalités comme Eleanor Roosevelt ont marqué les premiers pas des Nations Unies. Toutefois, si M^{me} Ogatha au HCR ou M^{me} Bruntland à l’OMS faisaient oeuvre de pionniers, la parité est devenue un mot d’ordre. Reste à savoir, comme le demande Thérèse Gastaut, si cette féminisation implique une mutation plus profonde. Après les théories des relations internationales opposant Mars et Vénus, *hard power* et *soft power*, la crise mondiale a été un prétexte pour mettre en cause la globalisation masculine en préconisant une gouvernance féminine, à travers des enceintes comme le World Women Forum.

Reste que les femmes sont les premières victimes des conflits et des crises, comme de la criminalisée organisée et de la traite des êtres humains. L’étude du capitaine Jean-Charles Antoine sur la géopolitique des mafias, dans des contextes historiques très spécifiques, notamment en Italie, trouve tout son intérêt avec la diffusion de nouvelles mafias sur les décombres de l’Union soviétique. L’invention moderne de la « *petite guerre* », pour reprendre l’expression de Clausewitz pour qualifier la résistance populaire aux armées de Napoléon, dans une analogie à la guérilla fortement analysée par Raymond Aron, n’est pas seulement mise en pratique en Espagne, mais aussi dans les Pouilles, comme le montre bien Alain Dejammet dans sa biographie de Paul-Louis Courier. Faut-il voir un lien entre les mafias et les guerres asymétriques, trouvant son prolongement dans les trafics d’armes, y compris de matériel nucléaire, et le narco-terrorisme ?

Face à ces nouveaux défis d’une « société incivile », on peut rêver d’une gouvernance mondiale dans le règne de la transparence instantanée. L’affaire Wikileaks a montré les limites d’une diplomatie sur la place publique. La diplomatie de crise imposera toujours ses contraintes d’efficacité et d’expertise, là où la légitimité démocratique ne peut que faire monter les enchères et multiplier les difficultés. Le général Pozzo di Borgo, ambassadeur du tsar à Paris, écrivait à Nesselrode, son ministre des Affaires étrangères, une éloquente défense et illustration de la diplomatie secrète : « *en s’adressant à sa Cour, un serviteur fidèle expose avec soumission tout ce qu’il croit digne d’être rapporté. C’est à ses supérieurs ensuite de faire de ses communications l’usage qu’ils jugeront convenable. Mais écrire dans la persuasion qu’il devra être inspecté directement par des yeux étrangers est une tâche qui ne saurait jamais être remplie par personne sans des gênes qui étoufferaient le zèle et feraient pâlir la vérité* »¹. Dans le même temps, il prônait les rencontres entre les grandes puissances, avec des conférences composées « *non pas de personnes qui attendent des instructions, mais de celles qui les donnent et des autorités suprêmes qui examinent avec la force, la dignité et l’influence imposante de la souveraineté en action* ».

Des conférences de la Sainte Alliance aux modernes sommets, c’est la même recherche d’un directoire international, incarnant « la souveraineté en action », conciliant efficacité et légitimité. Cependant, si, dans l’illusion de la restauration d’un ordre immuable, les bases de cette coalition étaient claires, il est plus difficile de déterminer au nom de quels principes, avec quels moyens et pour quels résultats les puissances d’aujourd’hui peuvent exercer en commun la responsabilité de protéger.

¹ Lettre du 8/20 sept. 1819.