

L'ONU est-elle réformable ?

L'ONU ne suscite certes pas l'enthousiasme, mais elle tend aujourd'hui à être prise au sérieux, comme un élément important des relations internationales. Critiquée aux États-Unis pour n'être pas assez docile, elle est considérée dans la « vieille Europe » comme une organisation irremplaçable à l'heure de la mondialisation, comme un forum politique certes imparfait mais non remplaçable, comme un instrument de paix grâce au déploiement de ses casques bleus dans de nombreux pays, et même comme un acteur indépendant capable de s'opposer aux excès de la politique extérieure américaine ou de la politique raciste du gouvernement français. Le scepticisme n'est plus de rigueur. Il paraît important de s'efforcer d'améliorer, si possible, cet instrument précieux. La réforme de son Conseil de Sécurité reste donc dans une certaine mesure à l'ordre du jour. On continue d'en entendre parler de temps en temps, même s'il n'y a plus de négociations en cours à ce sujet, comme tel était le cas il y a encore quelques années. Malgré la création du G20 qui se propose comme une nouvelle formule de négociations planétaires, il reste dans de nombreux esprits l'espoir de pouvoir résoudre les problèmes de sécurité mondiale par l'intermédiaire d'une ONU rénovée.

Il s'agit là d'une illusion dangereuse. L'histoire des tentatives de réforme de l'ONU démontre amplement que cette institution n'est pas réformable, et que le seul espoir d'établir un système capable de construire la paix à l'échelle planétaire ne peut se trouver que dans l'établissement d'une nouvelle institution.

L'ONU est irréformable.

L'histoire des projets de réforme démontre que l'ONU a toujours résisté à toute suggestion de changement, qu'il s'agisse de « petites réformes » concernant l'accroissement de l'efficacité du secrétariat, son organigramme, des modifications mineures de la machinerie des comités intergouvernementaux ou des « grandes réformes » qui consisteraient à modifier la Charte : composition du Conseil de Sécurité, création d'organes nouveaux et importants, modification des pouvoirs du Secrétaire Général, éventuellement armée onusienne...

Pour les petites réformes on peut mentionner entre autres les groupes de 3 experts de 1954, de 8 experts de 1960, le comité des 14 de 1966, le corps commun d'inspection de 1968 (8 puis 11 inspecteurs indépendants), l'étude sur la capacité du système des Nations Unies de 1969, le groupe de 25 experts de 1975 sur la restructuration du secteur économique et social, le groupe des 18 de 1986, plusieurs réformes du secrétariat en 1992-1993, un rapport « investir dans le développement » dit « rapport Sachs » en 2005 (250 collaborateurs, 1 500 pages) qui conseille aux États membres riches d'être plus généreux, un rapport du Secrétaire Général de la même date « Dans une liberté plus grande » proposant diverses mesures refusées par l'Assemblée Générale. Les quelques

modifications retenues de tous ces rapports n'ont pas accru l'efficacité de l'organisation.

Pour les grandes réformes les résultats sont du même ordre. Sans doute en 1963-1965 le nombre des membres du Conseil de Sécurité a-t-il été élargi de 11 à 15, et celui des membres du Conseil économique et social de 18 à 27, (élargi en 1973 de 27 à 54.) Ces transformations n'ont abouti qu'à réduire encore l'intérêt porté par les États membres aux questions économiques et sociales, et n'ont pas rendu le Conseil de Sécurité plus efficace. Aussi à partir de 1992, sous la pression de plusieurs grands États non-membres du Conseil de sécurité des négociations ont été engagées dans l'espoir de réformer vraiment cet organe fondamental. Elles se sont prolongées sans résultat jusqu'en 2004 où a été créé un « Comité de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement », dit « Comité des Sages » chargé d'établir un rapport sur le problème. Ce comité a fait des propositions concrètes pour l'élargissement du Conseil, l'objectif étant de lui donner plus de crédibilité, donc d'efficacité, en faisant entrer, comme membres permanents, quelques pays qui depuis 1945 sont devenus des grandes puissances pacifiques et démocratiques et des pays en développement dont l'importance démographique devrait être reconnue.

Sans doute 14 années de négociations sans résultat à ce sujet semblaient indiquer qu'il s'agissait d'un problème difficile. Le rapport a tenu compte des difficultés rencontrées. Il n'a pas touché au droit de veto des pays qui le détiennent, il n'a pas proposé de l'accorder à d'autres pays. Il s'est contenté d'un objectif modeste : l'élargissement du nombre des membres de 15 à 24, suivant deux formules possibles, qui toutes deux créaient une nouvelle catégorie de membres permanents ou semi-permanents (quatre ans renouvelables) sans droit de veto. Ceci laissait une liberté de choix. Le rapport pouvait donc sembler « réaliste », et l'on pouvait raisonnablement croire que son approbation par l'Assemblée générale représenterait une étape non négligeable pour l'établissement de la paix et de la sécurité mondiale. Mais il n'a bien entendu pas été adopté.

L'échec de la sécurité collective et l'idéologie des relations internationales

En fait toutes les tentatives de réformes, petites ou grandes, ont été conçues en fonction d'idées non adaptées en ce qui concerne la transformation nécessaire des relations internationales. Elles concernent :

- la confusion entre bonne gestion et politique,
- et la conception archaïque de la marche vers la paix.

C'est parce que le problème a été mal posé dans le cadre onusien, qu'aucun progrès vers sa solution n'a pu être même envisagé.

L'idée qu'une gestion plus « professionnelle » du secrétariat » rendrait l'organisation plus efficace, sans qu'il soit nécessaire de rechercher un consensus politique, a été énoncée à de multiples reprises. Ainsi Madeleine K. Albright, Secrétaire d'État de l'administration Clinton, soutenait en 1993 que les échecs de l'ONU dans les opérations de maintien de la paix, de la Yougoslavie à la Somalie en passant par l'Angola, étaient dus à « l'amateurisme » de

l'organisation en ce domaine et que c'était en réformant la méthodologie de ces interventions que le succès deviendrait possible. La croyance selon laquelle la « bonne gestion » peut remplacer l'analyse politique et la recherche du consensus, reste encore répandue dans de nombreux esprits. On ne saurait se tromper davantage.

Il en va de même de la conception de la « sécurité collective », telle qu'elle est appliquée depuis l'origine par le Conseil de Sécurité. L'hypothèse sur laquelle a été fondé ce système en 1945, était que les vainqueurs de la deuxième guerre mondiale, grandes puissances démocratiques, sages et pacifiques, imposeraient désormais la paix aux fauteurs de troubles. Il s'agissait bien d'une alliance militaire dans laquelle la direction de la politique et des opérations était confiée aux plus grandes puissances alliées. Le Conseil de Sécurité de l'ONU (comme le Conseil de la SDN) devait diriger une gendarmerie mondiale, soit les forces des Etats-membres les plus puissants dirigées, dans la Charte onusienne par un Comité d'État-major, qui interviendraient contre toute agression ou toute menace contre la paix. Ceci supposait que la direction des grandes puissances était acceptée par tous les autres membres de l'alliance, que les grandes puissances étaient et resteraient d'accord entre elles, enfin qu'elles se conduiraient elles-mêmes de façon correcte et non en agresseurs.

Or les membres permanents du Conseil ont été les premiers à violer leurs propres principes par des interventions extérieures aussi inutiles que malvenues, la France en Indochine et en Algérie, les Russes en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Afghanistan, les États-Unis en Amérique latine et au Vietnam, sans oublier l'Irak et l'Afghanistan aujourd'hui. Et l'on peut ajouter la Chine au Tibet. Dès 1946 les Alliés se sont divisés et le sont restés pendant toute la période de l'opposition Est-Ouest. À partir de 1985, l'illusion que la fin de la guerre froide allait apporter l'apaisement de tous les conflits, grâce à l'accord désormais possible des 5 membres permanents du Conseil, a été bien vite dissipée. Et l'échec souvent dramatique de la majorité des interventions des casques bleus, en ex-Yougoslavie, en Angola, au Kosovo, le désastre du génocide rwandais, les massacres du Timor oriental, n'ont pas apporté la preuve de l'efficacité de l'ONU en matière de sécurité. La « sécurité collective » du chapitre VII de la Charte n'a jamais réussi à empêcher aucune guerre, non plus d'ailleurs que la « diplomatie préventive » prônée au Chapitre VI.

La philosophie de la sécurité collective par l'usage de la force.

Il s'agit là d'une erreur de jugement qu'il est important de dénoncer. Ce n'est pas à l'ONU que des progrès sérieux pourront être faits prochainement pour la paix et la sécurité. Il est au contraire nécessaire de sortir du cadre onusien pour pouvoir définir une approche rationnelle de ce problème, et ceci pour de nombreuses raisons. Il n'est d'abord pas vrai que l'ONU ait été depuis son origine un instrument de paix. Pendant ses quarante premières années, elle a été paralysée par l'opposition Est-Ouest. L'illusion que la fin de la guerre froide allait apporter l'apaisement de tous les conflits, grâce à l'accord désormais possible des 5 membres permanents du Conseil, a été bien vite dissipée.

C'est pourtant cette hypothèse selon laquelle les grandes puissances pacifiques sont les gardiens militaires de la sécurité planétaire qui continue d'inspirer les propositions de réforme de l'organisation mondiale. Il existe bien des divergences de points de vue et de comportement à cet égard entre les États-Unis et les pays européens, mais la philosophie au sujet de la nécessité de répondre à des menaces imprévisibles par des moyens militaires reste commune à tous les grands pays. Ce qui est considéré comme important dans la Charte, ce ne sont pas les dispositions du chapitre VI sur le règlement pacifique des différends qui n'ont en fait jamais été appliquées, en dépit des prétentions des défenseurs de la « diplomatie préventive », mais celles du chapitre VII sur « l'action en cas de menaces contre la paix », qui recommande et organise la répression par la force.

Le rapport du « Comité des Sages » a partagé cette philosophie. Avec quelque peine, il est vrai, puisqu'il a souligné « qu'il ne faut pas sous estimer la difficulté d'obtenir un nouveau consensus sur la signification et sur les responsabilités d'un système de sécurité collective » et qu'il s'efforce de montrer que ses auteurs sont parfaitement conscients que « le développement économique et social est le fondement indispensable d'un système qui prend la prévention au sérieux ». Il consacre même aux activités de prévention tout un chapitre qui se conclut par des recommandations aux États riches de mobiliser les ressources nécessaires pour tenir leurs promesses d'éradiquer la pauvreté, d'affecter 0,7 % de leur produit national brut à l'aide au développement, de lutter contre la pandémie du Sida, de contribuer à accroître la capacité des pays pauvres à se gérer correctement. Mais, considérant sans doute qu'il y a peu de chances pour que ce genre de recommandations, mille fois déjà faites dans d'innombrables résolutions, soient suivies d'effet, il consacre l'essentiel de sa recherche aux méthodes de répression du terrorisme international, aux risques de prolifération nucléaire, à la lutte contre le crime organisé.

Le climat psychologique et politique dans lequel ce rapport a été écrit est celui créé par l'échec du Conseil de Sécurité à empêcher l'intervention américaine en Irak sous le prétexte de la détention par le dictateur Saddam Hussein « d'armes de destruction massive ». Le rapport indique les conditions qui devraient être respectées pour l'application de l'article 51 de la Charte qui reconnaît le droit de « légitime défense individuelle ou collective » et recommande de ne pas élargir ou réinterpréter ce texte au point de légitimer toute « guerre préventive » décidée par un seul État. Il définit aussi les principes qui devraient guider toute décision d'usage de la force militaire par le Conseil de Sécurité. D'une manière plus générale il cherche à entourer l'arsenal répressif du Conseil de toutes garanties d'efficacité mais aussi de prudence. C'est donc un rapport qui tente de dresser quelques barrières à l'aventurisme de la politique extérieure des États-Unis,

Mais il reste un rapport répressif. Il ne propose aucune solution institutionnelle pour que la prévention (qu'il recommande) soit réellement prise au sérieux. Il n'est pas question ici de l'idée d'un « Conseil de Sécurité économique » qui avait pourtant quelque temps retenu l'attention. Une phrase constate qu'il « n'existe pas de forum de haut niveau qui offre aux leaders des

grands pays industriels et à ceux des pays en développement l'opportunité régulière de dialoguer franchement, de délibérer et de résoudre leurs problèmes ». Mais il n'est nullement question de proposer d'en créer un. Malgré toute l'attention portée à la nécessité de la prévention, le rapport ne met pas en question le principe de la sécurité collective fondée sur l'usage de la force militaire, et ne propose aucune solution institutionnelle pour organiser la prévention, sans doute parce que ses auteurs ont pensé qu'ils ne pouvaient sortir du cadre de l'ONU.

Les progrès vers la paix se sont faits en dehors de l'ONU.

Cet échec total devrait conduire à constater qu'il n'est pas vrai que ce soit dans le cadre onusien que la marche vers la paix et la sécurité soit possible. L'histoire de l'évolution du problème depuis 1945 démontre exactement le contraire. Des progrès incontestables ont été faits dans ce sens. Mais ils ont toujours été conçus et réalisés en dehors de l'ONU. Si le monde est plus sûr aujourd'hui qu'il ne l'était dans la première partie du XX^e siècle, ce n'est ni à la SDN ni à l'ONU qu'il le doit. Il le doit d'abord à la construction de l'Europe, entreprise dès les années 1950, qui a établi les conditions d'une paix définitive entre l'ensemble des pays européens, alors que depuis plus de mille ans ils avaient passé leur temps à se faire la guerre et avaient été à l'origine des deux guerres mondiales. Cette transformation d'une zone de guerres perpétuelles en une zone de paix est évidemment la réalisation la plus importante dans le sens de la construction de la paix mondiale.

Les autres progrès fondamentaux ont été l'apparition des armes nucléaires qui ont rendu pratiquement impossible la guerre entre leurs détenteurs, les négociations sur le contrôle des armements entre les États-Unis et l'URSS qui incluaient des mesures de contrôle réciproque, la révolution gorbatchévienne qui a mis fin à la rivalité Est Ouest, les négociations de la CSCE qui ont institué des mesures de confiance entre États décidés à préserver la paix. Il faut noter au surplus que si ces négociations n'avaient pas été arrêtées dans leur développement par la volonté des États-Unis de renforcer et d'élargir l'OTAN, elles auraient pu s'étendre progressivement aux autres régions du monde (Méditerranée, Asie, etc.) créant ainsi un climat de confiance qui aurait contribué à garantir la paix. Enfin ce sont les progrès économiques et sociaux des pays développés qui ont été un facteur décisif dans le développement de l'esprit de coopération et de paix. Si la notion même de conquête territoriale est devenue ridicule, si les pays riches n'ont plus du tout l'envie de se faire la guerre, s'il n'y a plus de menaces auprès de leurs frontières, si les ambitions de gloire militaire ont fait place à des vocations pacifiques et créatrices, c'est bien évidemment parce que les peuples ont trouvé plus de bonheur dans la coopération que dans l'échange de bombes capables de les détruire.

L'ONU n'a joué aucun rôle dans ce processus de transformation d'un monde guerrier en un monde plus pacifique. Si les peuples des pays développés préfèrent la paix et la coopération à la guerre, s'ils ont même tendance à croire

que les guerres sont réservées aux pays insuffisamment développés, ce n'est pas au système de sécurité collective qu'ils le doivent. La transformation de leurs mentalités est due à la disparition des causes des conflits. Et nous savons aujourd'hui que les causes des affrontements guerriers, depuis qu'ont cessé les guerres de princes qui cherchaient à s'agrandir, ont été dues essentiellement aux frustrations identitaires ressenties par les peuples et attribuées à leurs ennemis, les sentiments nationalistes exagérés, les crises économiques et sociales qui ont aggravé ces frustrations. C'est parce qu'en Europe d'abord, puis dans l'ensemble des pays industriels la notion même d'ennemi a disparu que les guerres entre États sont devenues absurdes. Et ce n'est que lorsque des sentiments archaïques de frustration refont surface, comme les réactions des États Unis à l'attentat du 11 septembre 2001 en sont l'illustration, que la guerre réapparaît comme la continuation (légitime, comme disait Max Weber) de la politique par d'autres moyens, comme l'écrivait Clausewitz en 1827.

Soumission intellectuelle et hypocrisie.

Du fait de cette transformation fondamentale des sentiments des peuples des pays développés, la situation en matière de sécurité présente en 2010 des caractéristiques totalement différentes de celles qui existaient en 1945, mais les méthodes qui ont permis de faire des progrès dans le dernier demi-siècle restent valables. Les conflits armés se situent aujourd'hui presque tous dans les pays pauvres, et les risques qui subsistent pour les pays développés, i.e. le terrorisme et la diffusion des armes nucléaires ou autres « armes de destruction massive », proviennent tous aussi de situations qui existent dans le tiers-monde. Il devrait donc être évident que ce sont les conditions politiques, économiques, sociales existant dans cette partie du monde qu'il faudrait modifier si l'on souhaite faire de nouveaux progrès dans le sens de la paix et de la sécurité. Il faudrait mettre en œuvre tous les moyens disponibles pour y parvenir. Il faudrait donner à ces peuples envie de créer et non de se détruire. Il faudrait les aider sérieusement à sortir des situations économiques et sociales dans lesquelles ils vivent et à retrouver leur fierté. Au lieu de réprimer en laissant les risques et les menaces se développer, il faudrait s'attaquer à leurs causes - i.e les frustrations identitaires et le sous-développement afin de les supprimer. Or il est clair que les politiques actuelles, fortement influencées par le conservatisme et le militarisme américain, ne font au contraire que les aggraver. Si bien que la plus grande menace contre la paix mondiale provient aujourd'hui de l'influence sur la politique extérieure de la puissance hégémonique de son complexe militaro-industriel, et de celle que la dite puissance continue d'exercer sur les politiques des autres pays développés. Pour que les industries d'armement survivent et se développent, il faut bien que des occasions d'intervention guerrière soient créées.

Cette soumission intellectuelle à l'hégémonie américaine se produit dans un contexte d'hypocrisie et de manipulation, dans lequel l'acceptation des principes du chapitre VII de la Charte de l'ONU joue un rôle en apparence discret mais important. Le concept de « communauté internationale » est au centre de cette hypocrisie. Ce personnage, purement mythique, auquel on prête

sans hésiter des sentiments, des principes, des colères et des indignations, est invoqué à tout propos. On reconnaît, il est vrai que cette « communauté » devrait se mieux conduire, que beaucoup de ses membres « manquent de volonté politique », que les engagements solennels qu'elle prend assez fréquemment ne sont jamais respectés. On écrit donc des rapports qui se concluent presque tous par des recommandations sur ce qu'elle devrait faire, tout en sachant qu'elles ne seront pas suivies d'effet, mais on ne perd jamais l'espoir qu'elles pourront l'être un jour. On garde aussi un silence prudent sur les comportements d'États membres qui se conduisent vraiment très mal, sur la politique résolument unilatérale des États-Unis ou sur les activités des États « paradis fiscaux » qui sont à la base de la fraude fiscale et de la corruption.

La notion de « communauté internationale » tend à faire accepter la philosophie des bons et des méchants telle qu'elle a été définie par l'administration Bush. C'est la même que celle qui a inspiré le chapitre VII de la Charte de l'ONU. Il faut réprimer le « terrorisme international », même si la manière dont on s'y prend l'aggrave et le développe au lieu de le réduire. Il faut empêcher les « États voyous » d'acquérir des « armes de destruction massive », même si le commerce des armes et la corruption leur en favorisent l'acquisition. Il faut savoir « imposer la paix » même si les interventions militaires ne réussissent qu'à aggraver les tensions internes et conduisent parfois à des génocides. Les États riches ont bonne conscience et sont donc les « policiers » en charge de la paix et de la sécurité, comme le disait déjà Franklin Roosevelt en concevant la Charte de l'ONU.

Ne pas se tromper d'objectif.

C'est pourquoi la réforme du Conseil de Sécurité, quelle qu'en soit l'issue, n'a aucune importance. Elle ne fera pas disparaître l'arrogance et l'esprit militariste qui inspirent la politique américaine. Elle ne renforcera pas les moyens de prévention des conflits et de réduction des risques existants. Elle ne réduira pas l'hypocrisie qui règne en matière de relations internationales et en particulier des relations Nord Sud. Le problème de la réforme de l'ONU est un faux problème. Dans la mesure où il n'est pas possible de la transformer en une organisation qui soit véritablement un « forum qui offre aux dirigeants des grands pays industriels et à ceux des pays en développement l'opportunité de discuter franchement » et d'examiner ensemble leurs problèmes, il est inutile de proposer des réformes partielles sans remettre en question la philosophie qui l'inspire, fondée sur « la sagesse des riches » et les possibles accès de folie ou de méchanceté des pauvres.

La prochaine étape vers la construction de la paix ne pourra s'effectuer que si la philosophie de répression et les politiques qu'elle entraîne sont remplacées par une philosophie et des politiques de prévention. Il s'agit d'une révolution intellectuelle considérable. Elle comporterait un accroissement massif de l'aide publique au développement, la réduction de dépenses militaires exagérées, le remplacement de l'attitude post-coloniale et méprisante des pays riches à l'égard des peuples pauvres par une reconnaissance de leur importance

et de leur dignité, la création en dehors de l'ONU d'un forum crédible de négociations entre les pays riches et les pays du Tiers-monde. Cette révolution a sans doute commencé, mais seulement très timidement, avec l'opposition de la vieille Europe à l'intervention en Irak, et les déclarations de quelques chefs d'État et de gouvernement européens en faveur de l'augmentation de l'aide publique au développement (moins de 100 milliards de dollars aujourd'hui alors que les budgets militaires sont de l'ordre de 1 200 milliards). Le dossier de l'élargissement du groupe des 8 à des représentants permanents du Tiers-monde et notamment à l'Inde, à la Chine et au Brésil est aussi ouvert, bien que sans grandes chances de succès pour l'instant. L'idée d'un G20, composé des pays les plus riches du monde a pris corps depuis 2008, et ses travaux ont déjà commencé. Cette nouvelle expérience n'est pas sans intérêt dans la mesure où elle réunit autour d'une même table les grands pays occidentaux, la Chine, le Japon, la Russie, l'Inde et le Brésil. Cette formule, qui est loin d'être la meilleure, peut donner quelques résultats si elle est intelligemment utilisée. Encore faudrait-il qu'elle soit capable d'identifier les problèmes mondiaux les plus urgents, qu'elle ouvre la porte à la confrontation pacifique et au rapprochement des cultures, qu'elle soit prise au sérieux par ses participants, qu'elle soit dotée à cette fin d'un secrétariat d'une qualité exceptionnelle ; bref, qu'elle tire les leçons des erreurs et des progrès faits dans la marche vers la paix.

Ce serait là le seul moyen raisonnable de faire progresser le consensus mondial. Les chances de progrès dans cette direction sont minces et le resteront tant que la politique extérieure américaine continuera d'être dirigée par le complexe militaro-industriel. Il reste que la lutte contre l'hypocrisie et le militarisme demeure le seul moyen d'obtenir un jour une chance de construire la paix et la sécurité mondiales. Mais ce n'est pas par la réforme de l'ONU que cette lutte a des chances d'être gagnée.

Maurice Bertrand