
HUBERT VÉDRINE

RÉFLEXIONS SUR LA RÉFORME DE L'ONU

I

125

POURQUOI RÉFLÉCHIR EN CE MOMENT à une réforme de l'ONU alors qu'aucune tentative n'a abouti pendant les optimistes années quatre-vingt-dix, alors même qu'après la disparition de l'URSS, l'espoir était revenu en force de voir s'instaurer le règne d'une vraie communauté internationale régie par la charte de San Francisco ? N'est-ce pas succomber à un simple effet de mode, à la rhétorique altermondialiste ou au chimérisme technocratique, au plaisir des architectures de papier et des villes imaginaires ? N'est-ce pas se lancer dans des efforts voués à se briser sur le mur d'une Sainte Alliance des tenants du *statu quo*, États-Unis en tête, qui ne sont évidemment pas désireux de renforcer l'ONU, Poutine « qui ne voit pas la nécessité d'une réforme », les Chinois qui n'en pensent pas moins, sans parler des désaccords innombrables entre les tenants des diverses réformes possibles ? Réforme indispensable, réforme impossible, vieux serpent de mer ?

J'estime pourtant qu'il y a plusieurs raisons d'y réfléchir et d'y réfléchir sérieusement. D'abord le décalage entre le monde de 2003 et le monde de 1945, que reflète encore – cinquante-huit ans après – le Conseil de sécurité, est flagrant, ce qui favorise une contestation permanente de la légitimité du Conseil, et on a vu l'usage que l'administration Bush a pu faire de ce discrédit. Ensuite la question de la réforme est posée, qu'on le veuille ou non, par une partie de l'opinion mondiale et par de nombreux mouvements ou pays. Kofi Annan lui-même en a parlé dans son rapport annuel 2003 et vient de mandater une commission internationale pour étudier les obstacles à une réforme¹. Enfin il serait insupportable de n'avoir le droit qu'entre le *statu quo* avec toutes ses insuffisances et l'unilatéralisme façon Bush-

Rumsfeld. Il faut formuler un autre choix. Et comme cela ne s'improvisera pas, il faut s'y préparer.

Cette réflexion doit être ambitieuse et réaliste. *Ambitieuse* : elle doit aller au-delà de l'amélioration du fonctionnement et de la gestion, de la rationalisation du Secrétariat, de la réforme de l'Assemblée générale, de la souhaitable mise en œuvre des propositions du rapport de Lakdhar Brahim du 23 août 2000 sur les opérations de maintien de la paix, et toucher aux structures de décision du système multilatéral. *Réaliste* : elle doit aboutir à un projet de réforme *réalisable* malgré les nombreux obstacles et non pas à une construction parfaite, reflet d'une humanité idéale, qui demeurerait dans les cartons. Doit-elle viser l'avènement de la « communauté céleste », je veux dire de la « communauté internationale », composée exclusivement de démocraties, ou se contenter plus modestement de réformer l'enceinte où tous les États du monde coexistent et coopèrent quel que soit leur degré d'avancement démocratique ? Je reviendrai sur ce point. Il faut aussi être conscient des grandes manœuvres de puissance que déclenchera inévitablement cette réforme, quand elle sera engagée, pour essayer de les contrer ou de les canaliser dans le sens souhaité. Gardons enfin constamment à l'esprit que selon la Charte toute révision requiert l'accord de deux tiers des membres de l'Assemblée générale et des cinq membres permanents.

II

Si l'on veut que l'ONU retrouve une crédibilité suffisante pour endiguer et enrayer la contagion de l'unilatéralisme et de la guerre préventive, tout en répondant mieux aux aspirations croissantes à une meilleure gestion du monde, c'est en priorité au Conseil de sécurité, à sa composition, ses pouvoirs et son mode de décision que nous devons nous intéresser. Définir qui peut légitimement décider de recourir à la force est la clé de tout ordre international.

N'oublions pas d'abord que le principe même d'un *Conseil de sécurité* composé de membres *permanents* détenteurs d'un *droit de veto* est directement issu de l'analyse faite par les Américains, les Britanniques et les Soviétiques avant même la fin de la Seconde Guerre

1. Kofi Annan a composé le 12 novembre 2003 un groupe de seize membres de « haut niveau » à cette fin (composition en fin d'article, p. 139).

mondiale des causes du naufrage de la SDN. Aujourd'hui les cinq permanents – États-Unis, Russie, Chine, Grande-Bretagne, France – ne représentent évidemment plus à eux seuls le monde de 2004, avec ses quelque deux cents États membres de l'ONU! D'où, depuis des années, la recherche de nouveaux membres permanents. Mais faut-il les plus peuplés? Les plus vastes? Les plus capables? Les plus vertueux? Les moins gênants? Faut-il fixer un nombre maximum au nouveau Conseil? Cette recherche n'a pas abouti jusqu'ici faute de consensus.

L'Allemagne, le Japon et l'Inde sont intéressés et cités le plus souvent. La candidature allemande n'est contestée que par ceux des fédéralistes européens qui voudraient passer d'emblée à un siège unique pour l'Union européenne, ou par les représentants d'autres régions du monde qui trouveraient dans ce cas-là, avec trois sièges, l'Europe surreprésentée. Je ne suis pas favorable à *ce stade* à un siège unique pour l'Union européenne. Non seulement en raison de l'influence que cela ferait perdre à la France ou à la Grande-Bretagne, mais parce que l'Europe aurait au total un siège au lieu de deux – ou de trois – et aussi parce que le représentant de l'Union européenne à vingt-cinq serait condamné à s'abstenir pour cause de divergences ou d'absence d'instructions dans beaucoup de votes importants. Travaillons plutôt à surmonter les divergences entre membres de l'Union (sur l'Europe-puissance, les rapports avec les États-Unis, etc.) et réexaminons la situation cinq ou dix ans après l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel. Néanmoins Joachim Bitterlich, l'ancien conseiller du chancelier Kohl, fait à la France une proposition qui mérite réflexion: la France garderait son siège, et son veto, mais proposerait de mettre son vote à la disposition de l'Europe si les États membres parvenaient à se mettre d'accord dans un délai donné. Une fois ce temps écoulé, étant donné qu'il faut souvent voter vite au Conseil, si cet accord n'était pas conclu, la France déciderait seule de son vote.

Les candidatures japonaise et indienne sont, elles, sourdement contestées par la Chine, et s'agissant de l'Inde, par le Pakistan. Si l'on s'en tient aux critères géographiques, resteraient à choisir un pays latino-américain et un africain. Le premier pourrait être le Brésil, mais cela ne plaît pas au Mexique et à l'Argentine et il a contre lui d'être lusophone. Pour l'Afrique, sont évoqués l'Afrique du Sud, le Nigeria, l'Égypte. Les pays latino-américains pourraient peut-être se mettre d'accord sur un pays, ou sur un système de membre permanent tournant. Mais cette dernière solution ne sera pas valable pour l'Afrique:

128 imagine-t-on, si c'était l'Égypte, que l'Afrique noire accepte de n'avoir *aucun* représentant dans le nouveau Conseil élargi censé être représentatif ? Ou qu'au contraire ce soit au monde arabe de s'y résigner si ce n'était pas l'Égypte ? Impensable dans les deux cas. C'est pourquoi je suggère *six* nouveaux permanents : Allemagne, Japon, Inde, un pays latino-américain, un africain, un arabe. Cela accroît le nombre des permanents alors même que les États-Unis depuis des années refusent un conseil allant au-delà de vingt et un membres. Pour corriger cet effet, il suffirait de limiter à dix le nombre total des non-permanents qui était passé en 1966 de onze à quinze. Onze permanents plus dix non-permanents = vingt et un. Si aucun accord n'était possible sur les nouveaux permanents, il faudrait se rabattre sur un système de semi-permanents représentatifs. D'autres encore ont parlé d'une représentation non pas par des États mais par les organisations régionales, Union européenne et autres, mais ce n'est pas mûr.

D'autres auteurs voudraient instituer des conditions supplémentaires pour l'accession au statut de membre permanent : la contribution au budget de l'ONU ; la contribution en hommes et en financement aux opérations de maintien de la paix ; un respect véritable de la Charte et des droits de l'homme. Mais quelle puissance extraterrestre aurait le pouvoir de juger le respect des critères par les membres actuels et futurs et de séparer les élus des autres ? Et n'est-ce pas revenir à la confusion Organisation des Nations unies / communauté idéale ?

Examinons maintenant la question du *veto*. La suppression du droit de veto est réclamée par certains pays du Sud qui entendent mettre fin à ce « privilège » abusif, par des pays jaloux qui n'ont aucune chance de devenir membre permanent (groupe informel animé par l'Italie et surnommé au siège des Nations unies le *coffee club*), un moment par les néo-conservateurs américains qui voulaient en priver la France pour la punir de son opposition à la guerre en Irak (bien qu'elle ait pu *in fine* éviter d'avoir à s'en servir), par les Européens intégrationnistes convaincus, par les tenants du droit d'ingérence qui y voient un verrou à faire sauter. Sans discuter les arguments ou les motivations des uns et des autres, j'observerai qu'il n'y a aucune chance, ou aucun risque, que les États-Unis, la Chine, la Russie (les positions de la Grande-Bretagne et de la France étant plus ambiguës) acceptent d'abandonner ce droit et qu'aucune réforme de l'ONU ne peut avoir lieu contre eux. Si la France et la Grande-Bretagne renonçaient à leur droit de veto, elles y

renonceraient seules. On voit ce qu'elles y perdraient, pas ce que le monde, l'ONU, l'Europe ou le droit international y gagneraient. C'est pourquoi je propose plutôt d'essayer d'*encadrer* l'exercice de ce droit, ce qui m'amène à parler du *droit d'ingérence*.

Depuis une trentaine d'années quelques ONG humanitaires françaises sont, sous l'impulsion première et inlassable de Bernard Kouchner, en pointe pour imposer dans les pratiques internationales un « droit d'ingérence » au profit des populations en danger du fait soit de catastrophes naturelles, soit de massacres, y compris de la part de leur propre gouvernement, et cela s'il le faut en feignant d'ignorer la souveraineté nationale des pays concernés². Ne nous arrêtons pas à l'observation malicieuse, selon laquelle c'est, comme par hasard, au moment où, dans les années soixante, les anciennes puissances coloniales européennes ont dû se résigner à laisser leurs anciennes colonies accéder en masse à la souveraineté nationale – laquelle, depuis les traités de Westphalie, leur avait servi de rempart les unes contre les autres – qu'elles ont commencé à en proclamer le caractère relatif ! Passons aussi sur le fait que le monde de l'ingérence n'est pas une panacée, mais est un prolongement fidèle du monde de la géopolitique réelle avec ses rapports de force et ses luttes d'influence. Tenons-nous-en dans cet article à ce qu'il y a de sincèrement généreux dans le refus de la passivité face aux massacres : en effet, à l'époque de l'information mondiale instantanée, « on » ne pourra plus dire « on ne savait pas ». Bernard Kouchner et d'autres après lui ont fait bouger les lignes, sur les Kurdes par exemple, et élevé la barre. À partir de là, comment définir le droit d'ingérence pour qu'il ne puisse pas être invoqué par n'importe quel pays arguant de son bon droit et affirmant l'urgence d'une guerre préventive ? La position des souverainistes intégraux n'est pas tenable ; mais les défenseurs, en général occidentaux, du droit ou du devoir d'ingérence, n'ont jamais réussi non plus à répondre de façon convaincante à la question « qui s'ingère » ? En pratique on sait bien qui entend s'ingérer où : les Occidentaux, au Sud. Mais la question à résoudre est : qui s'ingère *de façon légitime* ?

Durant les années où j'ai été à la tête de la diplomatie française, j'ai constamment cherché une solution à ce dilemme dans la Charte et non en marge de celle-ci. J'en ai parlé souvent avec mes collègues ministres,

129

2. Voir à ce sujet l'ouvrage de Mario Bettati, *Le Droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996, « Ne tirez pas sur le droit d'ingérence », in *Politique internationale*, 2000, ainsi que Samy Cohen, *La Résistance des États*, Paris, Seuil, 2003.

avec Kofi Annan, des intellectuels français et étrangers, des dirigeants d'agences humanitaires, ou d'ONG occidentales et non occidentales. En 1999, après l'échec de la conférence de Rambouillet sur le Kosovo, Robin Cook, le ministre britannique des Affaires étrangères qui l'avait coprésidée, et moi sommes arrivés à la conclusion que tout avait été fait pour stopper par des moyens non militaires l'action de l'armée yougoslave. Nous avons alors recommandé à nos dirigeants respectifs de recourir aux moyens militaires – ceux de l'OTAN étant les seuls disponibles – pour y parvenir. Trois résolutions avaient été adoptées par le Conseil de sécurité dont deux au titre du chapitre VII. Elles condamnaient très fermement l'action de Milosevic et, un ton en dessous, les provocations de l'UCK. Mais elles ne comportaient pas de phrase sacramentelle enjoignant de recourir à la force. Néanmoins
130 il nous a semblé légitime d'agir par la force en raison 1) de ces résolutions, 2) des efforts diplomatiques accomplis, 3) de l'accord unanime des pays voisins, des Européens, des Occidentaux, 4) du caractère modéré et momentané du refus russe. Mais voulant éviter le détournement ultérieur de sens (Irak 2003 ?), je déclarai « *il s'agit d'une exception, pas d'un précédent* ». Ce qui me fut reproché par les maximalistes de l'OTAN, ou de l'ingérence, qui sont parfois les mêmes. Le dilemme restait entier.

Je pense avoir contribué par la suite, avec d'autres, à ce que Kofi Annan confie une mission de réflexion à l'ambassadeur Sahnoun et à l'ancien ministre australien des Affaires étrangères, Gareth Evans, sur la « responsabilité de protéger » que, comme ministre, je soutins activement. Ils ont cherché à ce problème une solution qui soit difficilement récusable par les nombreux pays qui ont tendance à ne voir dans cette approche qu'une forme à peine dissimulée de néo-colonialisme et leur contribution est essentielle.

Ma proposition, déjà avancée dans ses grandes lignes alors que j'étais encore ministre, est la suivante: *dans le cadre de la réforme de la Charte, les membres permanents, nouveaux comme anciens, renonceraient solennellement à faire usage de leur droit de veto pour empêcher le Conseil de sécurité de se saisir du sort d'une population en péril imminent et de prendre toutes mesures pour lui venir en aide*³. C'est

3. Aujourd'hui, la Charte se borne à envisager le recours à la force quand la paix et la sécurité internationales sont en danger. Mais rien n'interdirait au Conseil, en principe sans qu'il y ait besoin de réformer la Charte, et, en invoquant ses articles 1^{er}, 2 et 55, de qualifier de « menace à la paix » une tragédie humanitaire ou politique.

avec ce que j'appelais dans ma lettre à l'ambassadeur Sahnoun en 2000 un usage raisonné « du droit de veto ». Mais qui déciderait que telle ou telle population est en péril, quand un membre permanent est juge et partie ?

Certains auteurs ont proposé de confier cette responsabilité à une instance indépendante d'évaluation des situations humanitaires. Elle pourrait être composée de personnalités internationales – directeurs généraux d'organisations internationales, prix Nobel, chefs religieux, conseils consultatifs composés d'ONG et d'associations, etc. –, la réflexion est ouverte. On peut estimer que jamais les États-Unis (pour ne pas laisser codifier par d'autres les conditions de leurs interventions extérieures), la Russie, ni la Chine (pour ne pas favoriser des ingérences extérieures) ne l'accepteront. Il n'empêche que c'est une proposition intéressante.

131

C'est certainement perdre son temps que de préconiser la suppression du statut de membre permanent ou celle du droit de veto. Je considère en revanche que proposer de confier à l'organe le plus légitime de la Communauté internationale, le Conseil de sécurité, le droit d'intervenir en cas d'urgence humanitaire, fût-ce contre un État membre, est justifié et que cette réforme, avec de la persévérance, peut être atteinte. Ce serait revenir à la vieille notion de « protection d'humanité ». Si ces règles sont claires, cela ne remet pas en cause le principe de la souveraineté nationale; cela en limite les abus. Cela légitime l'ingérence en la canalisant et en la protégeant de la récupération par un seul pays ou de l'instrumentalisation par les exigences impulsives d'une opinion surmédiatisée. Cela se heurtera à des oppositions résolues et l'accord ne sera pas obtenu du premier coup. Mais si ce projet est défendu avec constance par un grand nombre de pays et de personnalités, je pense qu'un jour ou l'autre les pays récalcitrants devront se résoudre à un compromis. Pour y parvenir, il faudra leur rendre leur blocage de plus en plus coûteux politiquement, et proposer simultanément un mécanisme novateur difficilement récusable. D'autres propositions ont été faites pour encadrer l'usage du droit de veto: que le veto de deux pays soit requis pour être effectif; qu'un membre permanent ne dispose pour une période donnée que d'un nombre limité de recours au veto. Elles se heurteraient aux mêmes refus.

Si ces réformes devaient un jour être adoptées, cela entraînerait un accroissement des interventions du Conseil de sécurité et donc la nécessité de concevoir à une tout autre échelle non seulement les inter-

ventions d'urgence et le recours à la force pour *imposer* (problème du bras armé), puis *maintenir* la paix, mais aussi pour construire ou reconstruire les nations et résoudre les conflits politiques souvent très anciens dont sont issus les drames ayant justifié l'intervention internationale. Des propositions ont été faites. Et cela imposera de réactualiser *les mandats ou tutelles* provisoires: qui les instaure, à quelles fins, pour combien de temps, avec quelle participation et quelle responsabilité des populations locales, quelle issue. On peut se voiler la face, et refuser le retour à des instruments caractéristiques de l'époque coloniale tardive, entre les deux guerres. Mais puisque dans la réalité des choses, ces pratiques se redéveloppent, autant les encadrer.

132 Il ne faut pas voir un tel élargissement – même codifié – de l'ingérence internationale comme une démarche caritative ponctuelle – la morale nouvelle l'emportant en fanfare contre l'égoïsme sacré des États –, mais comme un engagement constructif de longue durée, ingrat et difficile, nécessitant pour l'ONU des moyens radicalement nouveaux. Il faut en être conscient. Pour éviter une gigantesque et tragique désillusion. Il faudra alors que les Nations « unies » soient capables d'assumer. Mais nous n'en sommes pas là...

III

En fait, une alternative implicite pèse en filigrane sur toutes les réflexions actuelles sur la réforme des Nations unies, et le choix que l'on fait se répercute à tous les niveaux de la réforme: s'agit-il seulement de rendre l'ONU plus efficace et plus représentative et donc plus légitime son organe principal, le Conseil? Ou s'agit-il de réunir *les seules démocraties* dans une organisation nouvelle et de poser pour y appartenir des conditions strictes? L'ambivalence est originelle puisque la Charte des Nations unies contient nombre de dispositions que bien des signataires respectent mal ou violent carrément et impunément.

Mais après les guerres mondiales on pensait d'abord paix et sécurité. Et pendant la Guerre froide, les Occidentaux n'étaient pas en mesure d'imposer quoi que ce soit à l'autre bloc et d'ailleurs violaient eux-mêmes, dans l'ardeur de la lutte anticomuniste, nombre des principes qu'ils invoquaient. Mais depuis la fin de l'URSS, les Occidentaux, qui s'estiment en position de force, considèrent que rien ne doit plus entraver la propagation de leurs valeurs, au premier rang desquelles la démocratie. C'est pour eux plus qu'un droit, un devoir qui ne se discute même pas. Les Européens conçoivent cette universa-

lisation de façon « soft », les Américains de façon « hard ». C'est une contradiction secondaire. D'ailleurs, aujourd'hui, un ministre occidental des Affaires étrangères est d'abord interpellé et jugé, non sur la façon dont il défend les intérêts de son pays, mais sur ce qu'il fait pour *imposer* le respect des droits de l'homme et de la démocratie aux régimes non démocratiques et notamment aux Russes, aux Chinois, aux Arabes et aux Africains. Aucun des interpellateurs – parlementaire, ONG, journaliste – ne s'interroge jamais un seul instant sur la légitimité de cette exigence, et rarement au-delà des postures sur la meilleure façon de la mettre effectivement en œuvre. Je me suis beaucoup exprimé à ce sujet⁴. Je ne retiens ici que ce qui concerne l'ONU.

En 2000, le 26 juin, Madeleine Albright organisa à Varsovie, avec le concours de Bronislaw Geremek, alors ministre polonais des Affaires étrangères, une réunion pour fonder une « communauté des démocraties ». Elle avait visé large : il y avait une centaine d'invités. À l'autre bout de l'éventail politique américain, les « néo-conservateurs » se servent souvent, pour discréditer l'ONU et se dispenser de toute obligation multilatérale, de la présence en son sein d'États voyous ou faillis. Jean-Claude Casanova rappelait d'ailleurs récemment que le général de Gaulle ne dédaignait pas de tels arguments pour stigmatiser « le machin » lorsqu'il le gênait dans sa politique africaine. L'élection d'une estimable diplomate libyenne à la tête de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, souhaitée par les Africains pour encourager le régime de Tripoli à confirmer sa nouvelle orientation, a provoqué en Occident indignation et polémique anti-ONU. Certains pensent – je l'ai rappelé – qu'il faudrait strictement respecter la démocratie et les droits de l'homme pour être membre permanent (mais alors quid de certains membres actuels ?), pour participer à une opération de maintien de la paix ou exercer des responsabilités. C'est l'idée américaine de *seuil démocratique*. Richard Haas a par exemple proposé le 14 janvier 2003, à Georgetown, que la souveraineté soit caduque en cas de soutien à des mouvements terroristes, de détention d'armes de destruction massive, d'atteinte répétée aux droits de l'homme. Mais qui en jugerait ? On peut en tout cas trouver logique de vouloir fixer des critères stricts de respect des droits de l'homme au sein de la commission spécialisée de l'ONU. Mais là encore, *qui* en jugera et en sanctionnera

133

4. Notamment dans mon intervention devant l'IRIS le 16 mai 2000 sur « Morale et relations internationales », et dans mon article dans *Le Monde* du 22 février 2001 « La diplomatie au service de la démocratie », in *Face à l'Hyperpuissance*, Paris, Fayard, 2003.

l'éventuelle violation ? Si c'est impossible, peut-être serait-il tout simplement moins hypocrite de supprimer cette commission paradoxale ? Mais sans doute aussi serait-il sage de demander auparavant leur avis aux pays et aux ONG qui attendent quand même quelques progrès de cette commission ?

Ce cas mis à part, ce serait selon moi une grave erreur, une dangereuse preuve d'arrogance de la part de l'Occident, de renoncer à ce qu'il y ait une organisation où *toutes* les nations du monde travaillent ensemble, notamment sur la sécurité et les problèmes globaux. Que les démocraties s'organisent *par ailleurs*, c'est très bien si elles arrivent mieux ainsi à aiguillonner intelligemment de l'extérieur le processus de démocratisation, lequel résultera quand même, chez les autres comme chez nous historiquement, d'une dynamique sociale et politique essentiellement interne. Il faudra bien pourtant que les Occidentaux réalisent que même après la fin de l'URSS, ils ne disposent d'aucun moyen de force, ou de magie pour transformer instantanément les vastes zones non démocratiques du monde en paisible Europe de l'Ouest, quel que soit le harcèlement auquel ils les soumettent, et qu'il faudra donc bien coexister pendant encore un long moment avec elles. N'oublions pas qu'en 1945 ce n'est pas « la communauté internationale », mais des *vainqueurs* qui ont fixé les règles des Nations unies, de Bretton Woods, des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, etc. On pourrait en déduire que si une nouvelle guerre mondiale avait lieu, et que les Occidentaux la gagnent, ils pourraient alors imposer leurs conceptions au reste du monde⁵. Mais comme elle n'aura – heureusement – pas lieu, il nous faudra surmonter nos impatiences et trouver une autre façon de favoriser intelligemment les évolutions souhaitées.

La réforme des Nations unies sur les points clés – Conseil de sécurité, veto, chapitre VII, recours à la force – a plus de chances d'avoir lieu si elle a été mûrement pensée, si elle est soutenue par un grand nombre de pays et d'opinions dans le monde et si des circonstances internationales (inflexion de la politique américaine) modifient le rapport de forces entre partisans du *statu quo* et réformateurs, et que ceux-ci (les Européens) savent saisir avec hardiesse le moment opportun.

5. Les plans de réformes idéales de l'ONU ne manquent pas (voir en France ceux de Maurice Allais, Charles Zorgbide ou André Lewin), sans oublier celui de Régis Debray qui propose que le siège de l'ONU soit fixé ailleurs qu'à New York, par exemple à Jérusalem, ce qui aurait des effets en profondeur sur les mentalités. Le savoureux petit essai d'Alain Dejammet *Supplément au voyage en Onusie* (Fayard, 2003) montre tout le parti que l'on pourrait tirer de la Charte si tous les États étaient d'accord et de bonne foi.

IV

Pour donner un nouveau départ au multilatéralisme, les réformes du Conseil de sécurité et de quelques autres articles de la Charte sont indispensables, mais ne seraient pas suffisantes. Les chantiers ne manquent pas. La coordination et la coopération entre les différentes institutions et agences des Nations unies sont imparfaites : des problèmes globaux sont abordés plusieurs fois dans différentes enceintes, sous des angles différents de façon contradictoire, d'autres ne le sont jamais nulle part, chaque bureaucratie internationale entend persévérer dans son être. Diverses propositions ont été faites pour remédier à cet état de choses. Par exemple, pourquoi ne pas fusionner l'ONUDI, la CNUCED et le PNUD⁶ ? La question de la *régulation économique* a fait l'objet de multiples propositions de la part des sociaux-démocrates – en particulier du gouvernement Jospin entre 1997 et 2002 – qui ne veulent pas se résigner à l'ultra-libéralisme, ni s'arrêter à l'idée que « réguler » la mondialisation, qui est avant tout une dérégulation, serait un oxymore et comme tel voué à l'échec.

135

Dans les institutions de Bretton Woods, FMI et Banque mondiale, le poids des États-Unis est excessif compte tenu de ce que représente aujourd'hui l'économie américaine dans l'économie mondiale. À cela s'ajoutent l'influence idéologique américaine et la localisation de ces organismes à Washington qui favorisent une proximité de vues, une vraie symbiose avec le Trésor américain. Faut-il une réforme de l'Organisation mondiale du commerce ? L'OMC a deux fonctions principales : 1. Offrir le *cadre* de négociations commerciales multilatérales permettant de conclure de nouveaux accords de libéralisation des échanges, censés être préférables au maintien de mesures de protection, comme à des accords simplement bilatéraux. 2. Être avec son Organe de règlement des différends (ORD) une instance juridictionnelle pour faire arbitrer par des *panels* appropriés des contentieux entre ses membres sur l'application desdits accords.

Fallait-il crier à la mort de l'OMC parce qu'à Cancun les Américains et les Européens avaient échoué, à leur grande surprise, à convaincre les pauvres de se contenter des quelques concessions qu'ils

6. ONUDI : Organisation des Nations unies pour le développement industriel ; CNUCED : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement ; PNUD : Programme des Nations unies pour le développement.

leur proposaient, plutôt que de soutenir contre eux les moyens riches, tel le Brésil ? Je ne le crois pas. En substance, les pauvres en question avaient estimé qu'ils étaient perdants dans tous les cas : loi de la jungle, comme accords léonins. On peut penser, en bons Européens, que ce n'était pas leur intérêt. Mais n'est-ce pas à eux d'en juger ? En tout cas, cela ne devrait pas remettre en cause le *cadre*. Pas plus qu'en sens inverse on ne peut suivre ceux des altermondialistes qui voudraient supprimer l'OMC pour supprimer les ravages (selon eux) de la libéralisation. Dans ce cas, ils auraient quand même la libéralisation, avec encore moins de régulation.

136 En revanche, plus sérieuse est la question de savoir si on doit ou non, au sein de l'OMC, prendre davantage en considération les normes sociales et environnementales. Devant les ravages de la mondialisation dans ce domaine, on serait tenté de répondre oui. Mais ne risque-t-on pas alors de trop subordonner ces dernières à des considérations toujours prioritairement commerciales et libérales et de donner à l'ORD et à ses panels des pouvoirs excessifs ? Ne vaudrait-il pas mieux renforcer le rôle de l'Organisation internationale du travail (OIT) et créer une Organisation mondiale de l'environnement, par exemple par transformation du Programme des Nations unies pour l'environnement, pour mieux équilibrer et prendre en compte les divers critères, d'autant que ce sont les mêmes gouvernements qui siègent dans ces diverses organisations ? Plusieurs autres idées circulent : ne pas laisser aux seuls marchés ni aux ministres des Finances les plus influents toutes les décisions concernant l'économie mondiale ; gommer ce que le G8 peut avoir acquis avec le temps, sa boulimie et l'hypertrophie médiatique, de provoquant ; donner un rôle dans ces domaines à l'ONU. Cela a conduit Jacques Delors, il y a près de dix ans, suivi depuis par Jacques Chirac et Joseph Stiglitz, à proposer la création d'un Conseil de sécurité économique et social combinant Conseil de sécurité, G8 élargi, Comité intérimaire du FMI et quelques autres grands pays émergents, géographiquement diversifiés. Quel serait le rôle de ce Conseil ? Superviserait-il l'OMC, d'autres organisations ? Cela reste à définir. Le Parti socialiste français propose globalement une « ONU économique », qui engloberait le tout. Cela pourrait se faire à partir de l'actuel Conseil économique et social, pour l'heure vidé de tout contenu.

D'autres encore proposent de créer une seconde chambre, après l'Assemblée générale, consultative, avec les représentants de la société civile (il faudrait un critère de choix), voire un Sénat mondial. Mais en

voulant bien faire, doter le monde d'un « bon gouvernement⁷ » avec des pouvoirs sans cesse accrus, ne risque-t-on pas de fabriquer une usine à gaz, un monstre à la Frankenstein, une machine totalitaire à finalités bienveillantes, mais finalement orwellienne ? Où seraient les contre-pouvoirs ? Qu'en pensent les philosophes ? Il serait peut-être plus utile de rechercher de façon pragmatique, comme le suggère Félix Rohatyn, de nouvelles règles pour les relations entre les grandes monnaies. Trente-deux ans après la décision déstructurante de Nixon, il pourrait s'agir de marges de fluctuation entre le dollar, l'euro, le yen et un jour le renminbi, un serpent monétaire mondial en quelque sorte.

V

137

Pour conclure provisoirement, on est presque gêné d'avoir à redire que les institutions multilatérales ne peuvent que refléter, en le codifiant jusqu'à un certain point et en le corrigeant à la marge, le monde réel, avec ses rapports de force, sans les abolir. Tout en espérant le faire évoluer, l'améliorer par la vertu même de leur existence et des négociations qui s'y déroulent en permanence.

Aujourd'hui les Occidentaux voudraient « moraliser » les institutions internationales et en faire au moyen de multiples conditionnalités, de tuteurs (comme on le dit pour une plante), de chantages à l'aide ou à l'adhésion, etc., des instruments orthopédiques contraignant les pays non libéraux et non démocratiques à la posture démocratique. Est-ce que cela transformerait d'un coup les mondes asiatique, russe, arabe et africain en espaces démocratiques ?

Rien ne l'assure et l'expérience des vingt dernières années ne le démontre pas si cela ne se greffe pas sur une dynamique interne durable.

De toute façon, les Occidentaux sont actuellement paralysés par leur division entre souverainistes unilatéralistes américains et multilatéralistes européens. Ces derniers sont d'ailleurs loin d'être d'accord entre eux sur ce que devrait être un système multilatéraliste réformé, notamment sur la question de la composition du Conseil de sécurité, ce qui limite leur capacité de pression sur les États-Unis.

7. À la Renaissance, Lorenzetti peignait au Palais communal de Sienne, avec de forts contrastes, le « bon » et le « mauvais » gouvernement.

Quant aux autres pays, ils se divisent entre rentiers du *statu quo*, opposés à une réforme; candidats au Conseil de sécurité et qui auraient intérêt à cette réforme; et pays qui, n'ayant aucune chance d'accéder au conseil réformé, demanderaient la suppression du veto et l'augmentation des pouvoirs de l'Assemblée générale. La voie de la réforme est donc étroite, mais elle n'est pas fermée. Peut-être cela faciliterait-il les choses de prévoir une conférence de révision vingt ans après l'approbation d'une nouvelle Charte? Inutile pour autant de se lamenter sur les égoïsmes nationaux, de déplorer que les négociations aboutissent à des compromis, de dénoncer les blocages, etc. Si nous refusons les hégémonies, on doit accepter de négocier entre acteurs souverains. C'est vrai aussi en matière de négociations européennes. Ou alors on jette le masque et on fait appel à une force supérieure qui met d'accord tous les protagonistes. Mais les Empires ont tous échoué! Donc il faut respecter et pratiquer le multilatéralisme, et pas seulement l'invoquer contre les États-Unis, en accepter les lenteurs bureaucratiques, ne pas se décourager, travailler à surmonter les antagonismes de civilisation et les chocs d'inculture, à résoudre les mille problèmes révélés ou attisés par la globalisation, bâtir en un mot une vraie communauté internationale.

Des améliorations du fonctionnement de l'ONU sont indispensables et possibles. Une vraie réforme paraît aujourd'hui hors de portée. Il faut néanmoins y travailler, pour être prêt à saisir les circonstances quand elles se présenteront, par surprise.

R É S U M É

Ce texte rappelle les arguments en faveur d'une réforme de l'ONU, même si celle-ci paraît aujourd'hui bloquée, et la nécessité d'une relégitimation du système multilatéral pour endiguer la contagion unilatéraliste. En plus de réformes de gestion et de fonctionnement, il préconise l'élargissement du Conseil de sécurité à six nouveaux membres permanents, l'encadrement et l'autolimitation du droit de veto, l'élargissement du chapitre VII à des interventions humanitaires, la réactivation et la redéfinition des tutelles, une seconde chambre constitutive. L'auteur est favorable à un Conseil de sécurité économique et social, mais se méfie d'une « architecture » institutionnelle globale aux pouvoirs excessifs et estime que ce n'est pas au sein de l'OMC qu'il faut veiller à la mise en œuvre des critères sociaux et environnementaux. Hubert Védrine estime que la réforme ne doit pas viser à fabriquer des institutions idéales et parfaites ni à rassembler les démocraties contre les autres régimes, mais à perfectionner l'enceinte au sein de laquelle tous les pays doivent pouvoir coexister et coopérer.

139

A N N E X E

Groupe de seize personnalités, chargé par Kofi Annan de proposer une réforme du système international.

Les seize membres du Groupe de haut niveau seront chargés d'examiner les obstacles actuels à la paix et à la sécurité, d'envisager comment des mesures collectives peuvent contribuer à surmonter ces obstacles, d'examiner le fonctionnement des grands organes de l'organisation et les relations entre eux et de faire des recommandations sur les moyens de renforcer l'ONU par la réforme de ses institutions et procédures.

PRÉSIDENT:

Anand Panyarachun (ancien Premier ministre de la Thaïlande)

MEMBRES:

Robert Badinter (ancien ministre de la Justice en France)

Joao Clemente Baena Soares (du Brésil, ancien Secrétaire général de l'organisation des États américains)

Gro Harlem Brundtland (ancien Premier ministre de la Norvège et ancienne directrice générale de l'Organisation mondiale de la santé [OMS])

David Hannay (ancien représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'ONU et envoyé spécial de son pays à Chypre)

- Mary Chinery-Hesse (vice-présidente de la Commission de la planification du développement national du Ghana et ancienne directrice générale adjointe de l'Organisation internationale du travail [OIT])
- Gareth Evans (président de « International Crisis Group » et ancien ministre des Affaires étrangères de l'Australie)
- Enrique Iglesias (de l'Uruguay, président de la Banque interaméricaine de développement)
- Amr Moussa (de l'Égypte, secrétaire général de la Ligue des États arabes)
- Satish Nambiar (ancien lieutenant-général de l'armée indienne et commandant en chef de la Force des Nations unies en ex-Yougoslavie [FORPRONU])
- Sadako Ogata (du Japon, ancien haut commissaire pour les réfugiés)
- Yevgeny Primakov (de la Russie, ancien Premier ministre et ministre des Affaires étrangères)
- Qian Qichen (ancien vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de la Chine)
- 140 Nafis Sadik (du Pakistan, ancienne directrice exécutive du Fonds des Nations unies pour la population [FNUAP])
- Salim Ahmed Salim (de la Tanzanie, ancien secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine [OUA])
- Brent Scowcroft (ancien lieutenant-général des forces aériennes américaines et conseiller au Conseil national de sécurité)