

LA RÉFORME DE L'ONU, L'UTOPIE OBLIGÉE



NILS ANDERSSON *

Prélude : de la Charte de l'Atlantique à Yalta

L'Organisation des Nations unies, le système onusien sont le résultat de conciliabules engagés dès août 1941, moins de deux mois après le début de l'opération Barbarossa contre l'Union soviétique et cinq mois avant Pearl Harbor et l'entrée en guerre des États-Unis. Le 14 août 1941, Roosevelt et Churchill signent une déclaration commune, la Charte de l'Atlantique, document sans valeur juridique, mais dans lequel sont inscrits les principes politiques, humanitaires, sociaux et pacifistes de l'organisation à venir.

Après la première conférence de Moscou, lors de laquelle est conclue l'alliance militaire contre le nazisme entre l'Union soviétique, les États-Unis et le Royaume-Uni, Roosevelt, Churchill, Litvinov pour l'URSS et Soong pour la Chine signent, le 1^{er} janvier 1942, la Déclaration des Nations unies. Le document est paraphé le lendemain par des gouvernements en exil (Belgique, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Tchécoslovaquie, Yougoslavie), des dominions britanniques (Australie, Canada, Inde, Nouvelle-Zélande, Union sud-africaine) et des États d'Amérique centrale (Costa Rica, Cuba, République dominicaine, Guatemala, Haïti, Honduras, Nicaragua,

* JOURNALISTE-ESSAYISTE.

Panama, Salvador). La France libre, non encore reconnue comme un gouvernement légitime, n'est pas invitée à la signer¹.

Une nouvelle étape va être, lors de la troisième conférence de Moscou en octobre 1943, la Déclaration des quatre nations (États-Unis, Royaume-Uni, Union soviétique et Chine) ; pour la première fois, il y est fait mention de la mise en place, après la victoire sur le nazisme, d'une organisation internationale².

À ce stade du processus, alors que les puissances de l'Axe ne sont pas encore vaincues et que l'Organisation des Nations unies est encore en projet, sur l'insistance des États-Unis, est organisée la conférence monétaire et financière de Bretton Woods. Si l'argument en est la relance des échanges internationaux et la reconstruction des pays ravagés, son objectif est de parer à une nouvelle crise du système capitaliste, semblable à celle des années 1920 et 30. Aussi, pour assurer la stabilité du système monétaire, la Conférence décide la fixité des taux de change et la libre convertibilité des monnaies (le « Gold Exchange Standard »)³ qui consacrent l'hégémonie économique, financière et commerciale des États-Unis. Plus encore, il est décidé à Bretton Woods la création du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, deux piliers institutionnels dotés des moyens nécessaires pour imposer les règles et les lois de l'économie libérale de marché.

Quarante-quatre pays sont présents à Bretton Woods, dont la France. L'Union soviétique participe aux travaux préparatoires, mais la convertibilité en or du dollar, la libéralisation des échanges et des mouvements de capitaux favorisant la puissance la plus forte économiquement, la Conférence scelle une inégalité entre les États, ce qui, pour l'URSS, représente une double inféodation, économique et idéologique, au libéralisme économique ; elle se retire de la Conférence, qu'elle entend comme un coup de force anglo-états-unien.

¹ Ultérieurement, vingt et un pays signèrent la Déclaration, dont la France.

² Point 4 de la *Déclaration*, les quatre gouvernements « reconnaissent la nécessité d'établir au plus tôt possible une organisation internationale générale, fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous les États épris de paix, et ouverte, à l'adhésion de tous les États, petits et grands, pour le maintien de la paix et la sécurité internationale. »

³ Les États-Unis détenant deux tiers des réserves d'or mondiales, le dollar US est la seule monnaie internationale convertible en or qui fixe dès lors la parité entre les monnaies.

Dans les semaines qui suivent, d'août à octobre 1944, va se tenir la conférence de Dumbarton Oaks⁴; les Quatre Grands, prenant en compte l'échec de la SDN, adoptent les propositions pour la création d'une organisation internationale générale qui fixent son cadre et ses bases institutionnelles. Les propositions affirment l'égalité souveraine de tous les États, précisent le processus d'intervention en cas de menaces contre la paix ou d'actes d'agression, rappellent la non-ingérence sur des questions qui relèvent exclusivement de la compétence nationale et décident des structures de l'institution : elle comprendra une Assemblée générale, un Conseil de sécurité, une Cour internationale de justice⁵, un secrétariat, les organismes subsidiaires « qui peuvent être nécessaires », et même un Comité d'état-major « chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire ».

La question du Conseil de sécurité n'est pas définitivement réglée; si les parties se sont accordées sur l'attribution de sièges permanents aux États-Unis, au Royaume-Uni, à l'Union soviétique, à la Chine et, « en temps voulu, la France »⁶, « la question de la procédure de vote au Conseil de sécurité et plusieurs autres questions restent à l'étude ». L'accord provisoire concernant la procédure de vote au Conseil de sécurité convient que, pour être acceptée, une décision doit être adoptée par sept des onze membres du Conseil, dont les cinq membres permanents; mais si l'un d'eux devait être impliqué dans un « différend, il devra s'abstenir » et peut dès lors être soumis à une contrainte. Une faille dans l'impunité des membres permanents, le droit de veto, se profile.

En octobre 1944, se tient la « Conférence Tolstoï »⁷ (son nom de code) dont l'objet n'est pas la nouvelle organisation universelle, mais de dessiner le monde de l'après-guerre. C'est lors de cette conférence qu'est convenu, sur proposition de Churchill, un partage des zones d'influence; les Alliés se divisent en deux camps, l'Onu naîtra marquée du sceau de la bipolarité.

C'est lors de la Conférence de Yalta qu'est prise la décision par Roosevelt, Churchill et Staline de doter les membres permanents

⁴ Qui réunit les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Union soviétique et la Chine.

⁵ Qui se substitue à la Cour permanente de justice internationale créée en 1922, qui elle-même avait succédé à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, créée en 1899.

⁶ La reconnaissance de la France intervient le 23 octobre 1944.

⁷ Elle réunit à Moscou Churchill, Staline, des représentants des États-Unis, des délégations polonaises du gouvernement en exil à Londres et du gouvernement provisoire communiste.

du Conseil de sécurité d'un droit de veto. La Conférence de San Francisco peut être convoquée, tous les États ayant déclaré la guerre à l'Allemagne, à l'Italie et au Japon sont invités. La France se voit reconnue comme puissance invitante, mais n'ayant pas été conviée lors des conférences préparatoires et ses amendements au document de Dumbarton Oaks n'étant pas pris en compte, de Gaulle décline la proposition.

San Francisco, les « four policemen » confisquent l'Onu

Cinquante délégations sont présentes à San Francisco, les débats seront souvent âpres et les modifications aux textes soumis par les Grands ne seront possibles qu'à la marge. La question du droit de veto suscite la controverse, des délégations critiquent cette clause qui enfreint le préambule de la Charte dans lequel est affirmée « l'égalité des nations, grandes et petites ». Les « four policemen »⁸, selon l'expression de Roosevelt, publient alors une déclaration sans appel : « étant donné les responsabilités primordiales des membres permanents, on ne peut pas s'attendre, dans l'état actuel des conditions du monde, à ce qu'ils assument l'obligation d'agir dans un domaine aussi grave que le maintien de la paix et de la sécurité, en exécution d'une décision à laquelle ils n'ont pas donné leur adhésion. » Aucune mesure ne peut donc être prise contre leur avis, moins encore à leur encontre.

Les limites des pouvoirs accordés à l'Assemblée générale font également l'objet de débats. Si elle a compétence pour étudier les principes généraux se rapportant au maintien de la paix, de la sécurité internationale et du désarmement, si elle peut délibérer sur toutes questions ou affaires entrant dans le cadre de la Charte, elle ne peut émettre que des recommandations et elle ne dispose d'aucun moyen de contrainte⁹. La prééminence des membres permanents du Conseil de sécurité s'en trouve confortée.

Autre controverse, celle concernant le secrétaire général : lors des réunions préparatoires, hors un droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité sur sa nomination, il ne fut guère accordé d'attention ni à sa mission ni à sa personnalité. L'idée que

⁸ États-Unis, Royaume-Uni, Union soviétique et Chine.

⁹ Articles 10 à 14 de la Charte.

le secrétaire général devrait être doté d'un réel pouvoir politique ne put prévaloir : à l'article 97 de la Charte, le secrétaire général est désigné comme « le plus haut des fonctionnaires ». En langage clair, il n'est que le plus haut des exécutants.

Le poste créé, il fallait le pourvoir. Le département d'État états-unien fait connaître son avis : « Ce devrait être un homme dont le prestige et la compétence soient reconnus dans le domaine de la diplomatie et de l'expérience des affaires étrangères » ; et d'ajouter qu'il « ne serait pas désirable que le candidat soit originaire d'Union soviétique ou de France ». Les convenances allaient élargir cette impossibilité aux Cinq Grands. Conséquence, une des charges les plus importantes dans le monde s'avère un domaine réservé aux membres permanents, choisis parfois avec le manque de vigilance et de rigueur dont témoigne le cas de Kurt Waldheim.

Il avait aussi été proposé à San Francisco que le secrétaire général ne puisse être élu que pour un seul mandat¹⁰, sinon « le secrétaire général travaillerait en sachant que ses chances de réélection seraient minces s'il encourait le mécontentement d'un des membres permanents ». La pertinence de l'argument, que les faits ont confirmée, ne fut pourtant pas prise en compte. Comme l'ont écrit deux hauts fonctionnaires des Nations unies, Brian Urquhart et Erskine Childers, « on pourrait dire qu'il est remarquable, avec de telles méthodes de choix, que les résultats aient été dans l'ensemble aussi bons qu'ils l'ont été »¹¹.

Ces quelques exemples montrent combien les règles, les pratiques, les équilibres qui fondent l'Onu sont marqués par le moment dans lequel elle est née : celui de la guerre contre l'Axe et dans un monde bipolaire. Des négociations en temps de guerre et la confrontation inéluctable à venir entre les Alliés expliquent une part importante d'improvisation et de compromis dans la mise en place du système onusien ; mais San Francisco, c'est aussi ce document fondateur que constituent la Charte de Nations unies et son préambule, texte porteur, si l'on excepte l'écologie, de toutes les aspirations des peuples d'alors comme de ceux d'aujourd'hui au « plus jamais ça ! » et à un autre monde.

¹⁰ De 7 ans, au lieu de deux de 5 ans.

¹¹ *Une direction énergétique pour le monde de demain*, Development Dialogue, Fondation Dag Hammarskjöld, 1990.

Soixante-dix ans après, sauver l'Onu ?

Émancipation des peuples colonisés, fin de la guerre froide, mondialisation économique et financière, crise écologique, changement de nature des guerres, hégémonie occidentale déclinante, émergence de nouvelles puissances, il n'est nul besoin de s'étendre et de souligner combien le monde d'aujourd'hui n'est en rien semblable à celui de 1945, en rien, à l'exception de l'Onu.

Chefs d'États, gouvernements, diplomates, fonctionnaires internationaux, tous portent la responsabilité de cet immobilisme de l'institution, de la soumission aux politiques de puissance dans les décisions prises¹², du transfert ou de l'abandon de prérogatives inscrites dans la Charte au G 7, au G 20 ou à l'Otan, du discrédit dont souffre l'institution. Manque de vision et de courage, préservation des privilèges, bureaucratisation de l'institution, le système onusien confronté à des situations de guerre, de faim, d'inégalités, de catastrophe écologique, est paralysé par des règles de fonctionnement datant d'un monde qui n'est plus.

158

On reste, par exemple, confondu par la répartition géographique des 54 membres du Conseil économique et social, l'une des principales instances de l'Onu qui, aujourd'hui comme en 1945, compte 14 représentants pour l'Afrique, 10 pour l'Amérique du Sud et Caraïbe, 11 pour l'Asie, 6 pour l'Europe orientale et 13 pour l'Europe occidentale et autres. Les autres ce sont les États-Unis et le Canada ! Les 47 membres du Conseil des droits de l'homme, élus en 2006, pour succéder à la Commission des droits de l'homme, l'ont été selon la même classification, « l'Europe occidentale et les autres » restent distincts de l'Europe orientale ! Comme tout organisme, l'institution s'est figée dans ses structures et jamais, hors des palabres sur la réforme de l'Onu, ne s'est manifestée une volonté politique de l'adapter aux conditions nouvelles qui, inéluctablement, se créent.

Aujourd'hui, la mondialisation est une réalité objective ; rappeler Vienne, Versailles, San Francisco, c'est constater le cours irréversible vers un « État-monde » qui n'a rien d'idyllique et demande de penser émancipation des peuples et survie de la Terre en instaurant la dimension-monde comme sujet politique. Réduire,

¹² Qu'ils s'agisse des guerres du Kosovo, d'Afghanistan, d'Irak, de Libye, des questions palestiniennes, sahraouies, tamoules, des politiques de développement, écologiques, épidémiologiques...

comme certains le souhaitent, l'universalisme au G8, au G20 ou au FMI, faire de l'Otan « une Onu de la sécurité » signifierait la mise définitive des peuples sous la tutelle des grandes puissances ; une solution pire encore serait de détruire le système onusien car, enseignement de l'Histoire, il ne serait possible de le rebâtir qu'à la sortie d'un nouveau conflit majeur. Si le rapport des forces dans le monde n'autorise aucune refonte de l'Onu, au moins faut-il définir les blocages qui paralysent le système onusien.

Mettre fin à l'hégémonie du Conseil de sécurité

Depuis vingt-cinq ans, le monde n'est plus bipolaire, le monde unipolaire, celui des États-Unis hégémoniques, n'a connu qu'un temps court ; nous sommes aujourd'hui, selon les avis des experts, dans un monde pluripolaire, multipolaire ou apolaire. Le débat concernant le Conseil de sécurité, qu'il s'agisse de sa composition ou du droit de veto, en raison de son inadéquation avec le monde tel qu'il est aujourd'hui, resurgit périodiquement.

Si les membres permanents du Conseil de sécurité avaient, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la légitimité de la victoire sur le nazisme, il est évident que cela n'a plus sens aujourd'hui. Solution de facilité, il est proposé d'augmenter le nombre de membres permanents en dotant l'Allemagne, l'Inde, le Japon, le Brésil, l'Afrique du Sud, voire le Nigéria, de ce statut. Le passage de cinq à dix des membres permanents changerait-il quelque chose au fonctionnement des prises de décision ? Rien ne le laisse penser ; mais surtout, le mouvement de l'Histoire ne s'arrête pas et, dans vingt ans, le Mexique, l'Indonésie, la Turquie, la Corée du Sud, le Canada, d'autres frapperont avec insistance à la porte du Conseil de sécurité et vingt ans après, un nouvel élargissement sera à prévoir. Priver certains États de leur statut de membres permanents n'étant pas envisageable, multiplier leur nombre, une impasse, c'est donc un système de représentations régionales qui devrait être recherché, encore faudrait-il, pour que cela soit possible, faire prévaloir le multilatéralisme dans les relations internationales.

La question centrale, incontournable, du Conseil de sécurité est le droit de veto, ce déni de la Charte qui assure la prééminence des membres permanents. Ce droit ne sert pas l'égalité entre les nations grandes et petites ni ne préserve les peuples du fléau de la guerre, la preuve en est faite, mais sert les intérêts géopolitiques de

ses détenteurs. C'est là un droit illégitime qui doit être aboli, un autre rapport de forces dans le monde permettrait de l'envisager.

Du grave au dérisoire, quand donc va être supprimé le Comité d'état-major qui assiste le Conseil de sécurité ? Cette scorie composée d'officiers représentant les Cinq Grands n'a jamais fonctionné, ni durant la guerre froide ni après, mais il se réunit depuis soixante-dix ans tous les quinze jours pour fixer la date de la prochaine rencontre !

Faire de l'Assemblée générale un organe de décision

Organe principal des Nations unies, l'Assemblée générale, lieu de solennité et de parole où des peuples colonisés et sans État ont pu s'exprimer, lieu parfois de défoulement, symbolise la Charte : toutes les voix y sont égales, mais elle n'est et ne peut être que la somme des gouvernements, dignes ou abjects, lâches ou courageux, progressistes ou réactionnaires, vertueux ou corrompus, des États qui la composent. Cela satisfait le plus grand nombre et il n'est guère fait cas de l'Assemblée générale dans les débats sur la réforme de l'Onu.

160

Les États pourraient cependant mieux utiliser les pouvoirs qui leur sont accordés. L'Assemblée générale peut solliciter des avis consultatifs auprès de la Cour pénale de justice sur des questions de droit international ou de droit international humanitaire (droit de la guerre)¹³ ; elle le fait trop rarement. Autre intervention possible, l'article 17 de la Charte précise que « l'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation ». Il eût donc été possible d'émettre des réserves quant au coût des guerres initiées, sous couvert de « sécurité internationale », par l'administration Bush. Jamais il ne fut émis le moindre avis à ce propos.

Plus encore, la résolution 377 (V)¹⁴, adoptée en 1950 pour contourner à l'Assemblée générale les vetos de l'Union soviétique au Conseil de sécurité, permet, lors de carences évidentes du Conseil de sécurité (on peut se référer dans la période récente à la Palestine, au Kosovo, à l'Irak, à la Syrie...) de s'autosaisir de la question. Quand

¹³ Rappelons les demandes d'avis consultatifs à la CIJ sur les réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, le Sahara occidental, la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé...

¹⁴ « Si le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. »

donc les États membres ont-ils pris leurs responsabilités et ont-ils fait usage de cette résolution ? La soumission aux puissants et les marchandages de couloir ont la faveur.

Un exemple, en 2012, un groupe d'États dénommé les « cinq petits » (Costa-Rica, Jordanie, Liechtenstein, Singapour et Suisse) a déposé une résolution recommandant « que le Conseil de sécurité continue à adapter ses méthodes de travail de façon que les États qui n'en sont pas membres participent davantage, le cas échéant, à ses travaux ». Les auteurs de la résolution ont précisé que « tous les États membres ont réagi positivement » aux recommandations faites, y compris à une proposition relative à l'usage du droit de veto. Mais l'Assemblée générale n'a finalement pas eu à se prononcer sur le texte, des « pressions importantes » ayant amené son retrait.

Si au sein de l'Assemblée générale, comme dans chaque organisme du système, tout repose sur un rapport de force, des exemples existent où celui-ci fut inversé. Ainsi, dans la phase de la décolonisation, l'Assemblée générale adopta, en 1960, une déclaration très radicale sur l'octroi de l'indépendance aux peuples coloniaux : « La sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme et est contraire à la Charte des Nations unies... » ; et d'exiger que soit « mis fin à toute action armée et à toutes mesures de répression, de quelque sorte qu'elles soient, dirigées contre les peuples dépendants... »

Autre exemple, dans l'esprit de Bandoeng, pour s'opposer à la bipolarité s'est constitué le Groupe des 77. Malgré ses dualités internes Nord-Sud et Est-Ouest, il n'en a pas moins démontré qu'était possible, au sein de l'Assemblée générale et dans les institutions de l'Onu, d'inverser la règle des majorités automatiques. Rappelons le retrait des États-Unis, puis du Royaume-Uni, de l'Unesco en 1984, après l'adoption d'une résolution pour « un nouvel ordre mondial de l'information » proposant la création d'une agence de presse Sud-Sud, afin de pallier les « effets négatifs de certains monopoles publics ou privés ». Les États-Unis dénoncèrent alors la « politisation » de l'Onu !¹⁵ D'autres majorités sont donc possibles au sein de l'Onu.

¹⁵ Les États-Unis se sont également retiré de l'OIT de 1977 à 1980 et ont gelé à plusieurs reprises leur contribution à l'Onu, à la FAO et actuellement à l'Unesco.

Un secrétaire général doté d'autorité

Les pouvoirs d'un président ne sont pas les mêmes selon que sa charge est d'inaugurer les chrysanthèmes ou qu'il assure la politique étrangère et la politique de défense de son pays, il en va de même pour un secrétaire général de l'Onu, le « job le plus impossible du monde » selon Trygve Lie¹⁶. De Trygve Lie à Ban Ki-moon, au-delà des personnes, une question demeure : un secrétaire général avec quels pouvoirs ?

Ainsi, l'agenda pour la paix et l'agenda pour le développement dans lesquels Boutros-Ghali a voulu inscrire les Nations unies de l'après-guerre froide ont été présentés comme une volonté d'élargir les prérogatives du secrétaire général. Madeleine Albright a alors sèchement rappelé le rôle qui lui a été dévolu : « Les fondateurs de l'Onu avaient envisagé (que le secrétaire général) soit un haut fonctionnaire, un diplomate et un homme d'État... la vérité aujourd'hui est qu'il existe d'autres diplomates et d'autres hommes d'État pour jouer ce rôle diplomatique. Le secrétaire général, lui, peut seulement jouer un rôle d'administrateur. »¹⁷ Fermez le ban.

162

L'opposition des États-Unis à sa réélection va amener Boutros-Ghali à démissionner. Sans en faire une question de personne, la déclaration de Madeleine Albright prend toute sa signification avec la nomination de son successeur, Kofi Annan, un homme du sérail : entré comme fonctionnaire à l'âge de 24 ans, il travaille lors de son élection depuis 34 ans dans les arcanes de l'Onu. Marque de l'achèvement du processus de bureaucratisation de l'institution, Kofi Annan est le premier fonctionnaire de l'Onu à parvenir au poste le plus élevé sans avoir d'autres expériences diplomatiques que celle de la maison de verre et de ses services annexes dans le monde, il incarne le parfait administrateur souhaité.

Pour que le secrétaire général puisse poser les préalables d'une réforme du système, il faut d'abord lui reconnaître, selon les termes mêmes de la Charte des Nations unies, le statut de personnalité libre de toute autorité extérieure à l'Organisation et qu'il soit responsable envers elle seule. Ainsi, même si son avis n'est pas exécutoire et que les membres permanents gardent la haute main sur les interventions, il serait important de lui conférer le droit de refuser une intervention décidée par le Conseil de sécurité si

¹⁶ Déclaration de Trygve Lie lors de sa passation de pouvoirs à Dag Hammarskjöld.

¹⁷ *Le Monde*, 26 septembre 1996.

le mandat est ambigu, incohérent, ou si les moyens ne sont pas donnés aux Nations unies. Pour comprendre l'importance d'un tel droit, l'Histoire eût pu être différente si, le 20 mars 2003, début de la guerre en Irak, Kofi Annan avait osé déclarer à la BBC, comme il le fit dix-huit mois plus tard, le 15 septembre 2004 en réponse à la question sur le caractère illégal ou non de l'entrée en guerre contre l'Irak : « J'ai signalé qu'elle n'était pas conforme à la Charte de l'Onu de notre point de vue et qu'elle était donc illégale de ce point de vue ».

Refondre le système des Nations unies

La possibilité du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale de créer des institutions spécialisées¹⁸ a répondu à des besoins, mais fallait-il les multiplier ? On compte douze fonds et programmes, quinze agences spécialisées¹⁹, dont les prérogatives parfois se chevauchent. Certains de ces organes décident en autonomie, notamment les organismes économiques et financiers, d'autres, devenus au sein du système des potentats dotés de leurs propres règles, ne suivent ni n'appliquent ce qui devrait être une ligne coordonnée des Nations unies et tous sont soumis aux politiques des principales puissances et sous l'influence de lobbies financiers et économiques.

Il existe des organes et des instances de « coordination », mais les gouvernements n'ont jamais adopté, pour le système de l'Onu, une stratégie globale obligatoire ou un budget groupé. « Dans un État-nation, une telle pratique reviendrait à avoir un parlement de cultivateurs et d'agronomes adoptant une politique et un budget agricoles, une autre assemblée composée de médecins et de spécialistes de santé publique, une assemblée d'enseignants, le Premier ministre ayant un budget des affaires étrangères et de l'aide dépendant d'un autre parlement ; et ainsi pour tous les secteurs de la vie nationale. Aucune de ces assemblées ne rencontrerait les autres pour coordonner les budgets et les politiques. »²⁰ C'est ainsi que les choses fonctionnent au sein de l'Onu.

¹⁸ L'Unicef, le HCR, la CNUCED et le PNUD sont des organes subsidiaires créés par l'Assemblée générale.

¹⁹ Aux fonds, programmes et agences spécialisées s'ajoutent 5 commissions régionales, 6 institutions de recherche et de formation, 2 organismes administratifs, 4 organisations connexes et 5 autres entités.

²⁰ Urquhart et Childers, *Pour rénover le système des Nations unies*, Development Dialogue, 1994.

Conflits de pouvoirs et d'attributions entre les différentes institutions sont une conséquence de la multiplication des institutions, avec les préséances et gaspillages qui en résultent. Multiplier les organismes est aussi un moyen de diviser pour régner, car, pour des raisons financières, ils s'avère impossible à de nombreux États d'être représentés dans l'ensemble des cénacles onusiens ou de l'être par des représentants qualifiés. Le pouvoir, les moyens de pression et les manipulations des principales puissances s'en trouvent accrues.

Ces inégalités se voient aggravées avec l'intrusion des multinationales et des fondations dans le système onusien. Le Global Compact (Pacte mondial)²¹, promu lors du sommet de Davos en 1999, et les partenariats passés avec l'économie et la finance ouvrent un espace de lobbying aux entreprises privées. Les rapports avec les États, originellement seuls constituants de l'Onu, s'en trouvent modifiés. Il doit être mis fin à cette immixtion des Conseils d'administration dans les organismes onusiens, comme doit être mis fin au statut particulier du FMI, de la Banque mondiale ou de l'OMC. Ces institutions doivent être pleinement intégrées dans le système des Nations unies, leurs missions, leurs modalités de financement et de fonctionnement doivent être redéfinies et le système des voix pondérées supprimé, dans le respect de la Charte, « un État une voix »²².

164

Un parlement mondial contre la « realpolitik »

S'il est une idée fondée sur le préambule de la Charte, « Nous peuples des Nations unies », recueillant le soutien de tous ceux qui en appellent à un autre monde, c'est celle d'une représentation des citoyens au sein des Nations unies. Qui n'adhérerait pas à cette idée ? J'émetts pourtant des réserves sur sa réalisation dans l'état actuel du monde.

Pour la composition d'un parlement mondial, un critère possible est celui d'une représentation de chaque pays en fonction de sa population (le peuple), un système de pondération s'imposant

²¹ Le comité directeur de Global Compact France pour 2015 comprend notamment : Schneider Electric, BNP Paribas, Saint-Gobain, Lafarge, EDF, GDF Suez, Carrefour, Total...

²² D'autres réformes concernant la Cour pénale internationale de justice, le financement de l'Onu, celles de la guerre et du recours à la force ne peuvent être abordées dans le cadre de cette contribution (sur ce dernier point, voir « L'Humanitaire fourvoyé », *La Pensée*, n° 369, 2012).

pour qu'il n'y ait pas 1 350 délégués chinois et plus de 1 200 Hindous pour un Luxembourgeois ou un Cap-Verdien. On peut considérer que la France ne peut avoir plus de six délégués ; si leur élection se fait à la proportionnelle, la composition probable est deux socialistes, deux « républicains » et centristes, deux Front national ; cela change peu ou rien à l'actuelle représentation étatique. Autre interrogation, comment dans la plupart des pays du monde soumis à des dictatures, broyés par des guerres ou dont le besoin premier est la survie, les délégués seront-ils désignés ? Le risque est lourd d'un boulevard offert aux apparatchiks, carriéristes, opportunistes et autres corrompus.

Autre processus, la société civile désigne les représentants du peuple. Deux constats : le premier, au sein de l'Onu, les multinationales sont considérées comme appartenant à la société civile, le second, dans de nombreux pays, la société civile réprimée n'est pas en mesure de se faire entendre ; dès lors de quelle société civile parle-t-on ? Celle composant le système intégré des organisations de la société civile au sein de l'Onu ? Plus de 24 000 organismes sont accrédités par l'ECOSOC ; parmi eux des multinationales, des fondations, des organisations intergouvernementales... Certes les ONG en constituent le plus grand nombre, mais les plus importantes sont souvent des émanations des gouvernements, des partis, des milieux économiques. Comment les peuples pourraient-ils trouver voix dans une assemblée issue des critères de l'ECOSOC ? D'où mes réserves.

165

Nous, peuples !

Comme l'a écrit avec pertinence Maurice Bertrand : « le système actuel des institutions mondiales ... couvre d'un manteau d'hypocrisie, au nom des grands principes de la charte de l'Onu, la conservation de structures archaïques. »²³ Ce qui rend indispensable, impérative, une réforme de l'Onu. Mais une autre réalité, occultée, est le cours historique irréversible de la mondialisation qui appelle à une révolution copernicienne du système des relations internationales, de l'étatique à l'universel (sans signifier la fin des États)²⁴.

²³ *La stratégie suicidaire de l'Occident*, Éd. Bruylant-LGDJ, 1993.

²⁴ La crise écologique, qui ne peut être résolue qu'à l'échelle du monde, en est une démonstration évidente.

Dans ce monde dangereux, où des basculements majeurs s'opèrent, où crises politiques, sociales, écologiques, identitaires, s'ajoutent aux crises, l'Onu – « Nous, peuples », comme le proclame la Charte –, seul instrument du système des relations internationales fondé sur un projet universel, est irremplaçable. Mais, « nos gouvernements respectifs, par l'intermédiaire de leurs représentants », ayant confisqué l'institution, les peuples ne doivent pas considérer le système des Nations unies comme un domaine réservé ni ignorer ou délaissé les questions internationales qui sont un terrain politique de luttes citoyennes au même titre que les questions sociales, économiques, ou écologiques.

Mettre fin à l'archaïsme du système onusien, plombé par la pesanteur d'une hiérarchie interétatique bureaucratifiée, est du domaine du possible, c'est le champ du pragmatisme. Imaginer le rendre démocratique dans un monde inégal, exploiteur et militarisé, c'est l'utopie. Mais sans utopie, le pragmatisme n'est qu'immobilisme, quand il n'est pas capitulation.

166

Prendre conscience du fait que les questions du pouvoir dans le système des relations internationales sont des questions qui ne se posent pas dans des sphères lointaines, mais collectivement, du local au mondial, est nécessaire. Pour réduire la logique du rapport de forces fondé sur la puissance, la concurrence, la guerre, il faut, en l'exigeant de son propre gouvernement, faire prévaloir le multilatéralisme dans les relations internationales. Le multilatéralisme ne signifie pas un monde idéal, le fort reste fort, le faible reste faible, mais il se différencie de la *realpolitik* par la recherche d'une coopération, par une prise en compte de l'intérêt et des droits respectifs de chaque peuple.

Résumé:

Les conditions politiques qui prévalaient au moment de la création des Nations unies – guerre contre l'Axe, monde bipolaire – ont marqué les traits singuliers de l'Organisation. Soixante-dix ans après, le monde n'est plus le même et ses exigences ne peuvent plus être satisfaites par une institution qui a beaucoup failli et n'est plus adaptée aux évolutions contemporaines. Toute refonte radicale restant peu probable, il convient de pointer les blocages qui paralysent le système et de les contourner.