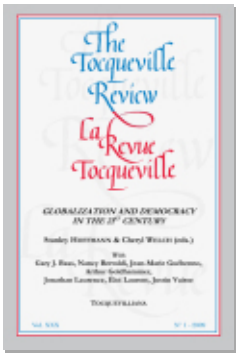
PROJECT MUSE®

Le Conseil de sécurite au XXI e siècle : un rôle en mutation

Jean-Marie Guéhenno



The Tocqueville Review/La revue Tocqueville, Volume 30, Number 1, 2009, pp. 37-60 (Article)

Published by University of Toronto Press
DOI: *https://doi.org/10.1353/toc.0.0001*

For additional information about this article
https://muse.jhu.edu/article/316458

[3.144.113.30] Project MUSE (2024-04-25 16:22 GMT)

The Tocqueville Review/La Revue Tocqueville, Vol. XXX, n° 1–2009

LE CONSEIL DE SÉCURITE AU XXIE SIÈCLE : UN RÔLE EN MUTATION

Jean-Marie GUÉHENNO

Dans les 44 années qui se sont écoulées entre la création des Nations Unies et la fin de 1989, le Conseil de sécurité a adopté 646 résolutions. Dans les vingt années qui viennent de s'écouler, il en a déjà adopté près du double ! A quoi ressemblera le Conseil de sécurité dans vingt ans, c'est-à-dire dans un délai égal à celui qui nous sépare aujourd'hui de la chute du mur de Berlin et de la fin de la Guerre froide? Convient-il d'extrapoler la tendance des vingt dernières années aux vingt prochaines ?

L'extraordinaire accélération de la période 1989-2009 traduit pour une part les possibilités nouvelles de coopération que la fin de la Guerre froide a ouvertes. Elle se reflète dans l'activité presque fébrile du Conseil, sans cesse en réunion, et dont le programme de travail ne cesse de s'élargir, à mesure que de nouvelles crises sont inscrites à son ordre du jour, sans que les anciennes puissent en être rayées. Et beaucoup de ces crises ne sont pas mineures : au milieu de 2009, le Conseil débat toujours du conflit israélo-arabe, mais aussi de l'Iran et du risque de prolifération nucléaire, de l'Afghanistan, de l'Irak, de la Somalie, de la République démocratique du Congo, de la Géorgie, du Liban, du Soudan… Les « casques bleus », manifestation la plus concrète du pouvoir exécutif du Conseil de sécurité, approchent aujourd'hui le chiffre de 100 000, et si on ajoute les policiers et personnels civils des missions des Nations unies, c'est près de 120 000 personnes qui sont aujourd'hui déployées sous l'autorité directe du Conseil. Et le chiffre dépasse les 200 000 si on y inclut les

[3.144.113.30] Project MUSE (2024-04-25 16:22 GMT)

opérations « autorisées » par le Conseil, c'est-à-dire celles dont il endosse la responsabilité politique, mais dont l'exécution relève d'autres organisations que l'ONU (OTAN, Union Européenne, Union Africaine).

A la gestion de ces crises inter- ou intra-étatiques, s'ajoutent des sujets nouveaux ; d'une part, notamment sous la pression des Etats-Unis, la définition de la sécurité tend à s'élargir. La question du sida et de ses implications sur la sécurité est ainsi entrée dans la compétence du Conseil de sécurité, non sans que cela suscite des réactions négatives des pays en développement. D'autre part, le développement du concept de justice internationale conduit le Conseil de sécurité à exercer des responsabilités nouvelles, soit qu'il crée par une résolution un tribunal *ad hoc* – ce qu'il a fait pour le Liban –, soit qu'un traité lui donne un rôle spécifique – c'est le cas du traité créant la Cour pénale internationale, qui autorise le Conseil à étendre la compétence de la Cour à des Etats non signataires, ce que le Conseil a fait dans le cas du Darfour, ainsi qu'à suspendre les poursuites pour une période d'une année, ce que l'Union Africaine et la Ligue Arabe lui demandent de faire dans ce même cas. Enfin, le Conseil, désireux de diversifier les instruments à sa disposition, et constatant la difficulté de mettre en place par la voie de traités des modes d'action nouveaux, a étendu la pratique des sanctions, y compris personnelles, créant par la voie de ses propres résolutions des procédures *ad hoc*, tantôt pour punir, tantôt pour limiter l'impact des punitions qu'il inflige. Le programme « Pétrole contre nourriture », qui visait à limiter l'impact sur les populations irakiennes des sanctions visant à punir le régime de Saddam Hussein, reste la plus célèbre et la plus malencontreuse de ces initiatives.

Une telle gamme d'activités et un tel niveau d'engagement opérationnel auraient été impensables pendant la Guerre froide. Mais le Conseil, qui doit faire face à cette remarquable transformation de son rôle, a lui-même peu évolué : sa composition n'a connu depuis 1945 qu'un élargissement, en 1965, et la dernière tentative, en 2005, pour rendre sa composition plus représentative du monde du XXI^e^ siècle, a échoué ; quant à ses procédures, elles restent celles du « règlement provisoire » (*sic*) qu'il a adopté en 1946. Les discussions qui ont eu lieu sur une évolution de l'usage du droit de veto par les cinq membres permanents n'ont abouti à aucun accord.

Le contraste est donc singulier entre le bouleversement qui affecte l'activité du Conseil et l'immobilisme des arrangements institutionnels sur lesquels il repose. L'activisme du Conseil reflète-t-il véritablement un plus grand consensus international ? La création de la Cour pénale internationale et le sommet de 2005, où les chefs d'Etat ont paru endosser le nouveau concept de « responsabilité de protéger », en affirmant solennellement qu'ils étaient « *prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité* », ont pu être interprétés comme deux signes que le monde entrait véritablement dans une nouvelle phase, et que l'idée de communauté internationale prenait une réalité qu'elle n'avait encore jamais eue. Mais cette même première décennie du XXIe siècle est aussi celle qui a vu le Conseil de sécurité profondément divisé quand il a dû faire face à la perspective d'une guerre préventive en Irak. C'est également la décennie de la tragédie du Darfour, restée sans solution depuis plus de cinq ans, bien qu'elle ait été qualifiée par Colin Powell de « génocide » ! Quelles conclusions tirer de ces signaux contradictoires pour l'avenir du Conseil de sécurité et pour l'architecture du système international ?

* * *

La charte des Nations unies négociée en 1945 est un compromis qui reflète les circonstances exceptionnelles de l'époque. Elle réaffirme le principe westphalien d'un ordre fondé sur la souveraineté et donc l'égalité des Etats, mais elle introduit une extraordinaire inégalité en confiant à cinq Etats, les membres permanents du Conseil de sécurité, des responsabilités particulières dans la préservation de cet ordre. Les auteurs de la Charte étaient conditionnés par l'expérience de la Seconde Guerre mondiale, et par l'enchaînement de circonstances qui l'avait rendue possible. La sécurité collective, telle qu'elle avait été organisée dans le cadre de la Société des nations, s'était révélée incapable de fournir une base solide à l'ordre juridique international. Face à un acteur déterminé qui n'acceptait pas l'ordre établi, la Société des nations avait démontré son impuissance : faire de la sécurité de chacun l'affaire de tous, c'était n'en faire l'affaire de personne. Il fallait donc confier à un groupe plus limité de nations la

responsabilité d'assurer la police de l'ordre international et prolonger dans la paix les responsabilités particulières que les « nations unies » avaient dû assumer pendant la guerre face aux puissances de l'Axe. Le Conseil de sécurité et son noyau de membres permanents sont nés de ce constat. Si un nouvel Hitler devait apparaître, le chapitre VII de la charte donnerait au Conseil de sécurité la possibilité d'agir en se passant du consentement du pays concerné. En acceptant de confier à une poignée d'Etats une responsabilité aussi lourde, la communauté des nations, qui, il est vrai se limitait en 1945 à quelques dizaines de pays, prit une décision audacieuse et même révolutionnaire. Il était difficile à des nations qui étaient restées en dehors de la guerre de s'opposer à un nouvel ordre international dont les promoteurs avaient payé le prix du sang. Il est d'autant plus notable que même dans ces circonstances exceptionnelles, la négociation fut difficile. Un des éléments essentiels de l'accord fut la réaffirmation du principe de souveraineté. L'article 2-7 de la Charte précise en effet : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII. » Les nations réunies à San Francisco en 1945 acceptaient que les relations interétatiques soient réglées par des principes de droit, elles n'acceptaient pas que les « affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État » soient soumises à une autorité extérieure.

Le compromis obtenu en 1945 ne fut pas mis en œuvre comme ses auteurs l'avaient envisagé, parce que les menaces à la paix qui apparurent dans les années suivantes ne ressemblèrent en rien aux menaces qui avaient conduit à la Seconde Guerre mondiale. Le fait fondamental fut l'apparition de la Guerre froide, qui brisa l'unité de la guerre et fit de la confrontation entre des membres permanents du Conseil la première menace à la paix. Les difficultés ne s'arrêtèrent pas là : la crise de Suez créa une situation où le déploiement de forces militaires était nécessaire, mais où il était essentiel que les forces déployées n'appartiennent pas aux membres permanents du Conseil, compte tenu de l'implication de deux d'entre eux, la France et la Grande-Bretagne, dans la crise ! On était à l'opposé du schéma

envisagé en 1945. Et quand enfin la Guerre froide fut terminée, c'est à des conflits d'un type nouveau, plus souvent intra-étatiques qu'inter-étatiques, que le Conseil de sécurité dut faire face. Finalement, dans les soixante-cinq années de son existence, le Conseil de sécurité n'a décidé que d'une opération militaire qui correspond, au moins dans son esprit, à ce qu'envisageaient les auteurs de la Charte. L'opération militaire autorisée par le Conseil et dirigée par les Etats-Unis contre Saddam Hussein après son agression contre le Koweït, peut être qualifiée d'opération de police internationale conforme à l'esprit de 1945. Il est d'ailleurs intéressant d'observer que la coalition qui expulsa les forces de Saddam Hussein du Koweït aurait éclaté si elle était allée plus loin que le compromis de 1945 et avait tenté de s'en prendre au régime lui-même.

Le monde de l'après Guerre froide a cependant sapé les bases du compromis de 1945 au moment même où certains espéraient enfin pouvoir lui donner une réalité opérationnelle: tout d'abord, la séparation entre les affaires qui relèvent de la « compétence nationale d'un Etat » et celles qui touchent à la sécurité extérieure se révèle de plus en plus difficile à préserver. Sur le plan stratégique, un Etat peut devenir une menace par sa faiblesse autant que par sa force, et les affaires intérieures d'un Etat peuvent donc avoir des conséquences sur la sécurité internationale. Dans le même temps, l'inégalité introduite en 1945 entre les Etats devient plus visible au moment même où elle devient moins légitime: une réponse efficace aux conditions nouvelles de la sécurité internationale exige en effet du Conseil de sécurité qu'il multiplie des décisions qui mettent en cause la souveraineté des Etats, mais sa composition reflète un monde antérieur à la décolonisation, et conduit un nombre croissant d'Etats à contester son autorité. Enfin, un véritable consensus de la communauté internationale sur ce qu'elle attend du Conseil de sécurité, paraît de plus en plus difficile à atteindre : pour les uns, la distinction entre un ordre inter-étatique régi par des principes universellement reconnus et un ordre intra-étatique qui leur échapperait est de moins en moins acceptable. Pour d'autres, cette solidarité univoque peut devenir le masque d'un néo-colonialisme des puissants, contre lequel l'affirmation de souveraineté demeure la meilleure défense.

Les attentes vis-à-vis du Conseil de sécurité sont donc contradictoires, et la manière dont l'ONU met en œuvre des

[3.144.113.30] Project MUSE (2024-04-25 16:22 GMT)

responsabilités opérationnelles accrues reflète les contradictions et les ambivalences d'une communauté internationale divisée.

Au plan stratégique, les attaques d'Al Qaeda sur le territoire des Etats-Unis révèlent la vulnérabilité stratégique d'un Etat fort, le plus puissant de la terre, face à l'un des Etats les plus faibles de la planète: l'effondrement d'un Etat ne constitue plus seulement une menace pour le bien-être de ses habitants, il peut devenir une préoccupation stratégique pour le monde entier, dès lors qu'un groupe terroriste bien organisé y trouve un asile sûr. Et cette découverte a tout de suite posé au Conseil de sécurité des questions nouvelles qui remettaient en cause le compromis de 1945.

La plus immédiate était celle concernant les conditions de l'usage de la force. Dans une lettre adressée au Conseil de sécurité en octobre 2001, alors que commençaient les opérations militaires en Afghanistan, le gouvernement des Etats-Unis précisa qu'il agissait dans le cadre de la légitime défense, telle qu'elle est reconnue à l'article 51 de la charte. Il paraissait ainsi inscrire son action dans le cadre politique et juridique fixé en 1945. Il ripostait contre l'Etat qui avait servi de base arrière aux terroristes du 11 septembre, affirmant ainsi le principe de la responsabilité politique qui incombe à tout Etat pour le contrôle du territoire placé sous sa souveraineté. Mais la lettre ajoutait que les Etats-Unis se réservaient le droit de conduire d'autres actions visant d'autres Etats ou organisations (*further actions with respect to other organization and other States*). Cette mention opérait un changement qualitatif dans les possibilités d'usage de la force. Elle formalisait la vision d'une « guerre globale contre la terreur » (GWOT) qui ne connaît pas de limite territoriale ou temporelle. La menace transnationale du terrorisme détruisait l'ordre international que les auteurs de la charte avaient tenté de consolider en 1945. La clarté d'une agression d'un Etat par un autre Etat, qui justifiait la légitime défense prévue à l'article 51, et permettait de se passer du jugement du Conseil de sécurité, n'était plus requise, et un Etat pouvait recourir à la force contre une organisation installée sur le territoire d'un autre Etat sans qu'un lien direct et immédiat ait été établi entre un acte d'agression et une riposte éventuelle. La notion de légitime défense s'en trouvait ainsi redéfinie, et le domaine ouvert à la décision unilatérale des Etats radicalement élargi, aux dépens du Conseil de sécurité. Cette vision avait connu un début de mise en pratique avec l'administration Clinton, quand des attaques de missiles

de croisière furent lancées par les Etats-Unis à l'été 1998, mais elle fut théorisée et étendue par l'administration Bush. Les débats qui entourèrent le lancement de la guerre d'Irak marquèrent un pas supplémentaire dans l'abaissement de l'autorité du Conseil de sécurité, non seulement par les différences bien connues entre les Etats-Unis et les adversaires de la guerre, et particulièrement la France, mais également par les différences, moins visibles, entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Entre adversaires et partisans de la guerre, le différend porta, dans les circonstances particulières de l'histoire des relations avec l'Irak, sur l'autorité du Conseil de sécurité par rapport à ses résolutions passées : devait-il, comme les adversaires de la guerre le prétendaient, adopter une nouvelle résolution pour autoriser l'usage de la force, ou les résolutions passées (678 et 1441) constituaient-elles une base suffisante ? La Grande-Bretagne, obligée de faire de nécessité vertu, dut accepter que les résolutions passées suffisaient. Mais elle n'allait pas jusqu'à suivre la position américaine, selon laquelle le jugement sur le respect de la mise en œuvre d'une résolution était laissé à l'appréciation individuelle des Etats et ne relevait pas de l'autorité du Conseil de sécurité. Ainsi, non seulement le champ d'application de la légitime défense était élargi (et la possibilité d'un emploi préventif de la force envisagé) mais dans les situations relevant de l'autorité du Conseil de sécurité, ses pouvoirs étaient restreints par une interprétation large d'une part de l'autorité conférée par ses résolutions passées, d'autre part de la marge d'appréciation des Etats dans l'évaluation de leur mise en œuvre. A l'ambigüité des nouvelles menaces, les Etats-Unis ne voulaient pas ajouter l'incertitude d'une institution internationale dont la décision ultime était difficile à prévoir. Mais du coup, l'équilibre construit en 1945 entre le rôle du Conseil de sécurité et celui des nations était rompu. Le droit pour chaque nation de recourir à la force en cas de légitime défense avait été préservé en 1945, mais les actes d'agression qui la justifiaient seraient à la fois évidents et exceptionnels. Il en allait tout autrement dans un monde où les guerres n'avaient ni commencement ni fin, et où le passage de la paix à la guerre n'avait plus la clarté d'une frontière franchie par une armée. Par ailleurs, l'immensité même du désastre que constituerait l'utilisation effective d'armes de destruction massive par un acteur non étatique modifiait les termes du choix entre action préventive et riposte. Fallait-il qu'un Etat prenne le risque d'ignorer le danger d'un menace existentielle future, et se repose sur un processus collectif au résultat incertain, ou

devait-il, sortant du compromis de 1945, prendre entre ses mains son destin, même au risque de défier la communauté internationale ? Devait-on passer de la préemption à la prévention ?

* * *

L'absence d'armes de destruction massives en Irak, et de liens entre Saddam Hussein et Al Qaeda ont jeté le discrédit sur une administration Bush qui pensait pouvoir faire face aux menaces nouvelles en donnant au gouvernement des Etats-Unis une responsabilité unique dans la détermination aussi bien des menaces que des réponses qu'il convient de leur donner. Mais l'échec de l'unilatéralisme ne met pas fin aux difficultés qui résultent de l'évolution de la nature des menaces à la sécurité internationale. L'ordre construit en 1945 demeure un ordre westphalien construit sur la souveraineté des Etats. Comment répondre aux situations où un Etat se trouve dans l'incapacité d'exercer les responsabilités qui découlent de la souveraineté ? Qui comblera ce vide que la charte n'avait pas prévu ? Des Etats forts qui peuvent exporter de la sécurité ? Des organisations internationales agissant au nom des intérêts collectifs du monde ? La question est finalement la même, qu'on débatte des menaces émanant d'acteurs non étatiques auxquels les Etats ne savent comment faire face, de questions transnationales, ou de la responsabilité de protéger ceux que leur Etat ne réussit pas à protéger. Ces problèmes, que Kofi Annan appela les problèmes « qui n'ont pas de passeport », et qui vont des pandémies au terrorisme ou à la drogue, furent bien identifiés dans le rapport que le Secrétaire général des Nations Unies soumit aux chefs d'Etat et de gouvernement en septembre 2005 : « dans une liberté plus grande ». Ils expriment l'émergence d'un monde où la géographie compte moins et où du coup, la sécurité ne s'arrête pas aux frontières, car les frontières n'arrêtent pas l'insécurité. Il suffisait jadis d'équilibrer la force de ses voisins pour assurer sa sécurité. La faiblesse d'un Etat est aujourd'hui une plus grande menace. Les Etats-Unis l'ont découvert le 11 septembre 2001 avec l'Afghanistan. Israël l'a découvert en juillet 2006 avec la guerre du Liban. Le monde entier l'a découvert quand la pandémie de SARS, émergeant dans quelques pays d'Asie au système de santé précaire, a menacé la planète…

L'apparition de ces menaces d'un type nouveau brouille la distinction entre les questions qui peuvent être laissées à

l'appréciation souveraine des Etats, dans le cadre de la légitime défense, et celles qui relèvent du Conseil de sécurité, et il n'y a pas consensus sur les contours de la nouvelle frontière. Bien au contraire, les cinq pays choisis en 1945 pour gérer les moments difficiles du monde et prendre les décisions dans les situations qui dépassent le cadre de la légitime défense traditionnelle, voient leur autorité de plus en plus contestée.

Le signe le plus tangible de cette perte de légitimité est la contestation de plus en plus fréquente des décisions du Conseil, et le peu de conséquences que leur contestation entraîne : quand l'Erythrée décida, plusieurs années après le déploiement d'une mission de maintien de la paix sur la ligne de cessez-le-feu avec l'Ethiopie, que certaines nationalités en étaient désormais bannies, ce qui remettait en cause le principe fondamental que les personnes employées par les Nations Unies ne servent pas leur pays, mais les Nations Unies, le Conseil réagit très mollement : il préféra maintenir le déploiement de la mission en abandonnant un principe clef, et c'est plus de trois ans plus tard que la mission, « bras armé » du Conseil, fut finalement retirée, humiliée et étranglée par le pays hôte, qui lui refusait, en violation de ses obligations de membre de l'ONU, le ravitaillement nécessaire à son fonctionnement. Dans la même veine, le renvoi à la Cour pénale internationale par une résolution du Conseil de sécurité de la situation au Darfour a été ouvertement contesté par le gouvernement du Soudan, malgré le caractère obligatoire de la résolution votée. Par la suite, de nombreux Etats africains et arabes, appuyant la position prise par le Soudan, ont, bien que membres des Nations Unies et pour certains d'entre eux signataires du statut créant la cour pénale, reçu officiellement le président Bashir, pourtant inculpé à la suite de la décision de renvoi du Conseil. L'adoption, le 31 août 2006, de la résolution 1706, prévoyant le déploiement au Darfour de 17 000 casques bleus, est une autre illustration de la perte d'autorité du Conseil. La résolution, votée sous pression des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, en application du chapitre VII de la charte, et donc sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'accord du pays concerné, se voulait un acte d'autorité du Conseil : elle « invitait » le consentement du Soudan, mais ne subordonnait pas, comme l'avait demandé la Chine, sa mise en œuvre au consentement. Le caractère purement formel de cette bouffée d'autorité apparut bien vite : déployer une force militaire sur le territoire d'un pays sans son

[3.144.113.30] Project MUSE (2024-04-25 16:22 GMT)

consentement, c'est l'envahir, et donc lui faire la guerre, ce qui bien entendu n'avait été sérieusement considéré par personne. Le Soudan ne donna pas son consentement, la résolution ne fut pas mise en œuvre, et un an plus tard le Conseil accepta de se plier aux conditions posées par le Soudan, adoptant une nouvelle résolution et oubliant sa résolution antérieure. Quel que soit le jugement qu'on porte sur la sagesse des décisions du Conseil, en Erythrée ou au Soudan, le fait remarquable est le peu de cas que la communauté internationale fit de leur non respect. Le Conseil multiplie les décisions, mais il en coûte de moins en moins de le défier, et personne, y compris dans le Conseil lui-même, n'en paraît excessivement ému.

Le Conseil est aujourd'hui moins respecté, mais il est chaque jour plus visible : non seulement le volume de ses activités opérationnelles atteint, comme on l'a noté, des dimensions qui n'ont pas de précédent dans l'histoire de l'ONU, mais le champ des activités qu'il conduit ne cesse de s'étendre. La nature des problèmes qu'il faut régler pour stabiliser un pays qui émerge d'un conflit conduit au développement d'activités que ni les auteurs de la charte, ni plus tard les fondateurs du maintien de la paix n'avaient un instant imaginées : désarmement et démobilisation de combattants, réintégration dans la vie civile, réforme de la police et de la justice, processus politiques et électoraux… Au Kosovo et au Timor, l'ONU fut même pour un temps le dépositaire de l'autorité gouvernementale. En Bosnie, au Libéria, en Haïti, on a demandé aux missions mandatées par le Conseil de faire le tri de la police, voire des juges. En Afghanistan, l'ONU a été un pilote essentiel du processus politique qui a conduit à l'élaboration d'une constitution, puis aux élections. Les missions de maintien de la paix « multidimensionnelles » dont le Conseil autorise le déploiement pour accomplir ces tâches dans des pays affaiblis par la guerre, sont ainsi appelées à prendre des responsabilités qui non seulement requièrent des compétences techniques nouvelles, mais surtout obligent à faire des choix politiques et éthiques difficiles, qui testent les limites du consensus international, et remettent en cause de façon fondamentale le compromis initial de 1945 : les choix qui sont faits par le Conseil de sécurité contribuent à façonner les communautés qu'ils visent et ont ainsi, presque inévitablement, des implications dans des domaines qui relevaient traditionnellement de la souveraineté des Etats.

Par ailleurs, la nécessité de répondre à des situations nouvelles, comme le développement du terrorisme, combinée avec la difficulté croissante – qui reflète l'absence de vision commune, de conclure des accords internationaux, conduit parfois à faire du Conseil de sécurité une sorte de législateur international de dernier ressort : la résolution 1267 dote ainsi le Conseil de redoutables pouvoirs quasi judiciaires, qui lui permettent d'inscrire sur une liste spéciale les individus qu'il soupçonne d'activités terroristes. La création du Comité contre le terrorisme après les événements du 11 septembre a étendu encore le rôle du Conseil de sécurité, et la résolution1535 a resserré –aux dépens de l'autorité du Secrétaire général, le contrôle du Conseil sur le comité ainsi créé. En 2002, l'adoption, sous la pression des Etats-Unis, de la résolution 1422 visait à modifier les dispositions du statut de Rome sur la Cour pénale internationale en instituant, sur la base de l'article 16 de ce statut, une immunité permanente au bénéfice des ressortissants d'Etats non signataires (comme les Etats-Unis) participant à des opérations de maintien de la paix. L'article 16 n'autorisant la suspension des poursuites de la Cour pénale internationale par une résolution du Conseil que pour une durée limitée à douze mois, le Conseil affirmait son intention de renouveler régulièrement l'exemption, ce qu'il fit en 2003, mais ne put faire en 2004, après la révélation du scandale d'Abou Ghraib. Ce faisant, il détournait une disposition qui avait été insérée dans le traité pour le cas spécifique d'un processus de paix que la poursuite d'une procédure judiciaire internationale pourrait mettre en danger : le Conseil tentait en fait de réécrire le traité. Cette extension du rôle du Conseil de sécurité s'est opérée sous la pression de ses membres permanents, et d'abord des Etats-Unis, qui n'ont pas hésité, dans le cas de la résolution 1422, à menacer de prendre en otage par l'exercice du droit de veto, d'autres activités relevant du Conseil, comme les missions de maintien de la paix, si leur demande n'était pas satisfaite. De telles actions des membres permanents testent les limites de la légitimité du Conseil : le fait qu'elles soient motivées par des intérêts étroitement nationaux, voire idéologiques, est mis en rapport, et en opposition avec les raisons et les circonstances qui justifièrent l'accord réalisé en 1945, et ce rapprochement ne tourne pas au bénéfice d'un Conseil dont la majorité de la planète ne s'accorde ni sur l'architecture interne, ni sur la composition, ni sur le rôle.

L'acceptation de l'inégalité structurelle instaurée par la charte en 1945 au sein du Conseil reposait sur la reconnaissance du rôle particulier des puissances victorieuses dans le rétablissement de la paix. Le droit de veto accordé aux membres permanents, qui reflétait l'admission réaliste de leur puissance, avait pour contrepartie politique implicite un exercice responsable de ce droit, pour la seule sauvegarde d'intérêts fondamentaux. Dans les débats plus récents sur la « responsabilité de protéger », le principe selon lequel l'exercice de la souveraineté implique aussi la responsabilité a été réaffirmé. Pourtant, l'action des membres permanents ne le reflète pas toujours, qu'il s'agisse de l'usage du veto, ou de leur engagement dans la mise en œuvre des décisions du Conseil. S'agissant de l'usage du veto, il est devenu exceptionnel de la part de la France et de la Grande-Bretagne, qui mesurent les inconvénients de mettre trop en lumière le décalage entre leur pouvoir juridique et leur puissance effective. Il reste que le statut que confère la détention du droit de veto continue de leur conférer, dans l'élaboration des résolutions du Conseil de sécurité, une influence très supérieure à celle des membres non permanents. Les Etats-Unis, pour bloquer des résolutions sans conséquence autre que rhétorique sur Israël, la Chine et la Russie, pour protéger le principe de souveraineté dans le cas du Zimbabwe, n'ont pas eu la même réserve, les Etats-Unis opposant leur veto à plus d'une quarantaine de résolutions, soit un nombre plus élevé que la totalité des vetos des autres membres permanents ! Ces chiffres en disent autant sur la dérive du Conseil de sécurité vers des débats rhétoriques que sur un usage du veto qui ne correspond plus du tout à l'esprit qui présida à sa création. S'agissant de la mise en œuvre des décisions du Conseil, le développement de ses activités opérationnelles ne s'est pas accompagné, bien au contraire, d'un engagement accru de ses membres permanents. A l'exception, après la guerre de 2006, du renforcement de la force de maintien de la paix déployée au sud Liban par des troupes européennes, y compris françaises, l'essentiel des forces de maintien de la paix est désormais fourni par des pays en développement non membres permanents du Conseil de sécurité. Ni les Etats-Unis, ni la Chine, ni la Russie ne fournissent d'unité combattante, et la seule unité combattante britannique est déployée à Chypre, dans une mission de maintien de la paix sans risque réel. Le Conseil de sécurité n'hésite pas à autoriser le déploiement de missions de plus en plus ambitieuses et risquées, comme en République démocratique du Congo ou au Darfour, mais demande à d'autres

d'assumer les risques des décisions qu'il prend. Ses membres permanents, quand ils déploient des forces dans des théâtres difficiles, comme l'Afghanistan ou l'Irak, le font dans un cadre qui évite de placer leurs forces sous le commandement direct des Nations Unies. Le droit de veto, de plus en plus contesté, est dans ces conditions un élément supplémentaire de division et de blocage pour une réforme du Conseil de sécurité. D'un côté, le réalisme interdit d'envisager son abolition ; de l'autre, l'usage qui en a été fait suggère de ne pas l'étendre à de nouveaux membres permanents, sous peine de risquer un blocage complet du Conseil. Mais certains des candidats à un siège de membre permanent récusent par avance une distinction entre anciens et nouveaux membres que ne justifierait aucun principe général.

Le monde objecte à l'inégalité au sein du Conseil. Il rejette également sa composition, qui fait l'objet d'une littérature abondante : beaucoup y voient la raison principale de sa perte de légitimité. Les non-Européens soulignent la surreprésentation de l'Europe qui constitue, sans même y inclure la Russie, avec deux membres permanents et trois membres non permanents, un tiers du Conseil ! S'agissant des membres permanents, les uns notent l'absence de deux des trois plus grandes puissances économiques du monde, qui sont aussi deux des trois plus grands contributeurs du budget des Nations Unies, le Japon et l'Allemagne. D'autres observent l'absence de l'Inde, la non-représentation de continents entiers, comme l'Amérique latine, ou surtout l'Afrique, pourtant principale destination des missions de maintien de la paix que décide le Conseil. Ils voient dans cette situation la confirmation de l'archaïsme d'une institution qui n'a pas su prendre en compte la réalité de la décolonisation et reste figée dans le monde de 1945.

Cette absence d'évolution de la composition du Conseil est à n'en pas douter une cause importante de sa moindre légitimité. Mais le débat fait trop souvent l'économie d'une réflexion sur la nature de la légitimité d'une institution internationale. Est-ce la représentation, et qu'est-ce que la représentation au niveau international ? Est-on dans une logique démocratique, ou dans une logique de puissance ? Même en admettant la réalité d'un monde où les gouvernements représentent leurs peuples, et ce quelle que soit la nature de leurs arrangements institutionnels internes, va-t-il de soi que les grands pays parlent pour les petits, et que les petits se sentiront plus liés par

[3.144.113.30] Project MUSE (2024-04-25 16:22 GMT)

les décisions d'un Conseil où les grands de leur continent auraient parlé pour eux ? Dans la construction européenne, l'Allemagne et la France ont rarement emporté l'adhésion de leurs partenaires en prétendant leur imposer leurs vues. A en juger par les manœuvres de pays qui craignent d'être laissés à l'écart d'un élargissement du Conseil, les méfiances observées entre Européens existent aussi sur les autres continents… En vérité, une réforme de la composition du Conseil ne conclurait sans doute pas le débat sur sa représentativité, et donc aussi sur sa légitimité. On n'analysera pas ici dans le détail les différentes formules qui ont été envisagées pour faire évoluer la composition du Conseil. De l'avis de la plupart, celle qui semble avoir le plus de chance de succès dans les années qui viennent, pour peu qu'un accord puisse se réaliser entre la Chine et les Etats-Unis, est celle de membres semi-permanents, renouvelables, et sans droit de veto.

La légitimité ne vient cependant pas seulement de la représentation. Elle dépend aussi de l'efficacité, elle-même liée à la puissance. Un Conseil élargi pourrait être plus puissant, si des Etats puissants qui en sont aujourd'hui exclus marchandaient moins leur soutien, financier, militaire et politique, parce qu'ils seraient devenus les co-auteurs des décisions qu'il prend. Mais rien n'assure que ce serait le cas : la plupart des candidats à l'élargissement semblent autant préoccupés par leur statut que par l'efficacité du Conseil, et s'ils devaient suivre l'exemple des membres permanents actuels, le résultat pourrait bien être un conseil encore plus divisé, et donc en fin de compte encore moins efficace.

Pour que le Conseil puisse être une sorte de comité exécutif du parlement du monde, il faudrait que le monde forme une communauté. Elargir le Conseil aux pays les plus puissants et les plus peuplés de la terre ne suffira donc pas, car des ajustements institutionnels ne produisent pas, par eux-mêmes, une « communauté internationale ». Un monde se mesure à ses rêves. Le monde a-t-il en 2009 un rêve qui le rassemble. Y a-t-il, entre les pays qui pourraient former le noyau permanent d'un Conseil de sécurité réformé une vision commune, une *affectio societatis* qui permette d'apporter des réponses pertinentes aux questions nouvelles qui ont surgi de depuis 1945 ? Qu'attend le monde en 2009 du Conseil de sécurité ?

Le rapport préparé pour le sommet de 2005 à la demande du Secrétaire général, « Dans une plus grande liberté » tentait, en définissant les contours d'un possible nouveau consensus international, d'apporter une réponse à la fois éthique et stratégique à ces questions. Quatre ans plus tard, dans un âge où les distinctions entre temps de guerre et temps de paix, entre menace intérieure et menace extérieure se brouillent, le débat qu'il a ouvert n'a pas encore trouvé de conclusion. En vérité, il n'y a d'accord ni sur la nature des réponses qu'il convient de donner à ces problèmes nouveaux, ni sur le cadre institutionnel qui devrait servir de support à ces réponses. L'évolution du consensus international n'a pas suivi l'évolution des menaces.

Les premiers signes de ce décalage sont apparus précisément après la fin de la première guerre d'Irak : l'opération lancée par Saddam Hussein contre la rébellion du sud de l'Irak resta sans réponse, mais quelques mois plus tard, le Conseil adoptait la résolution 688 en réaction à une opération similaire lancée au nord du pays contre les Kurdes. Il est vrai que dans ce dernier cas, l'afflux de réfugiés en Turquie pouvait être considéré non seulement comme une tragédie « humanitaire », mais également comme une menace à la sécurité internationale, ce que le Conseil ne manqua pas de mentionner dans la résolution, réduisant la portée de l'avancée politique que les avocats de ce qu'on n'appelait pas encore la « responsabilité de protéger » voulaient voir dans le texte adopté par le Conseil. Quand, l'année suivante (1992), le Conseil, face à l'anarchie de la Somalie, adopta la résolution 794, il ne prit pas la peine de se référer à la menace à la sécurité internationale, mais il nota le caractère « unique » de la situation dans ce pays, afin de ne pas en faire un précédent. En vérité, c'est aussi sur le plan éthique que la fin de la Guerre froide remettait en cause le compromis imparfait négocié en 1945, et le Conseil de sécurité en prenait progressivement conscience, sans toutefois pouvoir pleinement l'admettre.

La tension entre les peuples, ces peuples au nom desquels la charte est rédigée si l'on en croit son préambule, « nous, peuples des nations unies », et les Etats qui parlent en leur nom dans une organisation d'Etats, n'est pas nouvelle. En affirmant dans le préambule de la Charte leur « foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites », les

auteurs de la charte avaient dès l'origine fait l'hypothèse volontariste que malgré les immenses différences de richesse et de conception politique qui séparent les nations, il existe entre elles un socle de valeurs communes et que la mise en œuvre des procédures de la charte serait guidée par une vision partagée des objectifs fondamentaux de l'ONU. Mais ils acceptaient que les Etats restent les piliers de l'ordre international, et la charte faisait le pari qu'ils se comporteraient en gardiens bienveillants du bien-être de leurs peuples.

La répression des Kurdes en Irak, l'anarchie de la Somalie, avaient été les premiers tests. Le désastre de l'intervention en Somalie, qui se termina par le départ précipité des forces internationales, eut pour conséquence l'absence de réaction au génocide du Rwanda : les membres les plus puissants du Conseil de sécurité, et particulièrement les Etats-Unis, avaient découvert les risques de la solidarité « humanitaire », et n'étaient pas prêts à en payer le prix. Alors que commençait le génocide, un bref déploiement de troupes occidentales permit l'évacuation des ressortissants européens et américains du Rwanda, mais la mission de l'ONU, privée de tout contingent occidental au moment où elle en aurait eu le plus besoin, resta derrière, impuissante à empêcher le massacre des Rwandais.

L'immensité du génocide, et la honte de n'avoir rien fait pour l'empêcher, provoquèrent cependant un choc, comparable sur le plan moral à ce que fut quelques années plus tard sur le plan stratégique le choc du 11 septembre. L'ONU, ses Etats membres, et ses peuples, furent obligés de s'interroger sur la signification de l'engagement de portée très générale qu'ils avaient pris en 1945 : le respect des procédures institutionnelles auxquelles ils s'étaient engagés pourrait-il longtemps survivre à une totale absence de respect pour les principes qui les inspirent ? Les Etats ont apporté à cette question des réponses très différentes, qui reflètent pour une part des différences de puissance.

Les Etats occidentaux, dont la tradition politique trouve ses racines dans le libéralisme de l'âge des Lumières, et qui ne se sentaient pas menacés dans leur souveraineté par une position plus activiste, parurent trancher en faveur d'un interventionnisme accru : l'opération militaire lancée en 1999 pour mettre fin aux actions de Milosevic au Kosovo, fût-ce au pris d'une violation exceptionnelle de l'autorité du

Conseil de sécurité, fut l'illustration de cette attitude. Américains et Européens exprimèrent ainsi leur conviction que l'autorité du Conseil souffrirait davantage si le respect des règles conduisait à nouveau à l'inaction que si leur violation permettait de sauver des vies humaines.

Pour beaucoup d'Etats cependant, cet exercice de la puissance occidentale, dans une situation certes tragique, mais qui pouvait se comparer à d'autres situations où aucune intervention n'avait été lancée, montrait la sélectivité politique des membres les plus puissants du Conseil, plutôt que leur attachement à des valeurs universelles. Ce soupçon a été alimenté par le fait que dans la plupart des drames humanitaires des dernières années, la pratique observée lors du génocide rwandais a continué, et le plus souvent des troupes des pays en développement sont en première ligne tandis que les troupes des pays développés refusent de s'engager. Il y a de fait une triste ironie à observer que ceux qui défendent une vision ambitieuse de la communauté internationale dans les enceintes diplomatiques – qu'il s'agisse de la responsabilité de protéger au sommet de 2005 ou de la justice internationale – sont aussi les plus réticents à intervenir avec leurs troupes. Et les Etats les plus engagés dans des opérations de maintien de la paix sont souvent ceux qui ont le plus résisté à cette conception large du rôle du Conseil de sécurité. C'est par procuration que les pays riches manifestent le plus souvent une conscience plus aiguë de la solidarité qu'ils disent désormais ressentir avec les moins riches.

Ce décalage entre la conscience d'une solidarité universelle et les conditions de sa mise en œuvre soulève des questions éthiques et politiques qui n'ont pas à ce jour reçu de réponse. Quel sens faut-il donner à l'expression galvaudée de communauté internationale ? Dans le monde de la globalisation, nos rêves et nos pensées ont désormais des conséquences très concrètes et très immédiates sur des communautés lointaines, et le décalage entre la communauté physique restreinte dans laquelle nous vivons, et la communauté imaginaire dans laquelle nous rêvons et pensons ne cesse de grandir. Et il n'y a pas de symétrie dans la relation : nos rêves influencent, en bien comme en mal, la vie de personnes que nous ne rencontrerons jamais, mais nos vies sont peu influencées par les leurs.

La longue tragédie du Soudan montre chaque jour davantage le défi politique et moral de cette asymétrie. Nous avons voulu la justice

[3.144.113.30] Project MUSE (2024-04-25 16:22 GMT)

au Darfour, et le Conseil de sécurité, constatant que le Soudan n'était pas partie à la convention de Rome qui crée la Cour pénale internationale, a référé le cas du Darfour à la Cour. Organe politique confronté à la pression des opinions de ses membres occidentaux et sans réponse sur ce qu'il convenait de faire, le Conseil en adoptant en 2005 la résolution 1593, gagnait du temps, et pouvait espérer que la menace de la justice serait un moyen de pression sur les acteurs, y compris le gouvernement soudanais. Il négligeait ce faisant que la mise en œuvre de décisions de justice ne se calibre pas comme des sanctions, sauf à entrer dans des marchandages où la justice perd sans que la paix gagne ; et il ne prenait pas en compte l'impact éventuel sur les populations concernées, dont il laissait à d'autres – les troupes des pays en développement – la responsabilité de la protection. Peut-être la décision de la Cour pénale conduira-t-elle à une nouvelle donne politique, et à la paix au Soudan. Peut-être une majorité des populations du Darfour se réjouit-elle de la mise en accusation du Président Bashir. Certains de ses représentants, qui ont dans la population du Darfour un incontestable soutien, ont salué la décision de la chambre d'accusation de la Cour pénale, et ont annoncé une intensification de leurs opérations militaires contre le gouvernement du Soudan, sans qu'il soit possible de savoir si ce choix est celui de la majorité des Darfouriens. Le choix de la paix ou de la guerre, le choix de risquer sa vie ont été jusqu'à une époque récente des choix personnels ou nationaux. Le soldat américain ou britannique qui combattait Hitler n'avait pas pris personnellement la décision de risquer sa vie, mais il obéissait à une décision de sa nation, de la communauté politique à laquelle il appartenait. Le combattant de la Résistance française mettait en jeu sa vie. Il en va de même pour ceux des rebelles du Darfour qui font le choix du combat. La clarté éthique de leurs décisions, dont ils sont prêts à subir les conséquences, est incontestable. Mais la réponse est moins claire pour les manifestants qui défilent à Washington ou à Paris pour demander que justice soit rendue au Darfour. La justice qu'ils réclament au nom de la communauté internationale, mais qu'ils ne sont pas en mesure d'imposer, aura-t-elle de bonnes ou de mauvaises conséquences sur ceux qu'ils veulent aider ? En vérité, personne ne le sait, mais le pari est fait, et les vies qui sont mises en jeu ne sont pas celles de ceux qui parient. Une solidarité s'affirme, dont ceux qui la déclarent ne sont pas prêts à assumer toutes les conséquences, et dont ceux qui en sont l'objet ne sont pas en mesure d'exprimer leur acceptation ou leur

refus, mais devront en subir les effets.

Nouvelles menaces post- ou transnationales, nouvelles divisions aussi sur l'étendue des solidarités : il est de plus en plus clair que le compromis de 1945 n'apporte pas toutes les réponses ; trop de situations où des Etats souverains se révèlent incapables d'exercer leur souveraineté, ouvrant de nouvelles déchirures dans le tissu international ; trop de situations aussi où il n'y a ni volontaires pour réparer les déchirures, ni parfois acceptation des volontaires éventuels par les victimes. La régulation des relations entre Etats souverains ne suffit plus à établir les fondations d'un ordre stable, mais il n'y a pas encore accord sur les réponses nouvelles qu'il convient d'apporter. Depuis la fin de la Guerre froide, la communauté internationale tâtonne, et les périodes d'interventionnisme alternent avec les périodes de retrait. Le maintien de la paix des Nations Unies est à cet égard un bon baromètre. La première moitié des années 1990 fut caractérisée par une énorme expansion, bientôt suivie par une contraction rapide dans les années qui suivirent. Après la nouvelle expansion de la première décennie du XXI^e siècle, et sa théorisation dans la « responsabilité de protéger », sommes-nous à la veille d'une nouvelle contraction ? Les partisans d'un interventionnisme accru ont de moins en moins de volonté et de ressources pour intervenir, et se heurtent à des adversaires de plus en plus résolus : les difficultés de l'Irak, de l'Afghanistan, et aussi de la République démocratique du Congo ont en effet jeté le doute sur la capacité de la force militaire à apporter la stabilité et la paix, les débats sur le Darfour ont révélé la difficulté de la solidarité, et la crise économique, tout en fragilisant les Etats les plus faibles, a accru la réticence des plus riches à s'engager dans des opérations extérieures. Tout cela pourrait conduire au désenchantement et au retrait. En même temps, le débat n'est pas aujourd'hui posé dans les mêmes termes qu'en 1995, au moment de la première contraction des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Après les attentats du 11 septembre, les conséquences stratégiques d'un « vide d'Etat » sont mieux comprises, notamment par les puissances les plus attachées à la souveraineté, comme la Chine : pour maintenir un ordre fondé sur la souveraineté des Etats, il peut parfois devenir nécessaire d'intervenir ! Par ailleurs, après le débat sur la « responsabilité de protéger », l'impossibilité de se cacher derrière le mur de la souveraineté commence à être admise. Enfin, et surtout, la redistribution de la puissance modifie le contexte du débat : d'un côté,

les pays occidentaux on perdu la possibilité, si jamais ils avaient eu cette illusion, d'imposer leurs vues. Mais de l'autre, tous les pays qui ont vu dans le principe de souveraineté l'égalisateur qui les protège de la domination des puissants, observent la dispersion croissante de la puissance, et ils en sont rassurés, d'autant qu'ils constatent les limites de la volonté d'intervention des Etats qui sont, au moins en paroles, les plus « interventionnistes ».

* * *

Quelle sera, dans ce contexte, l'évolution du rôle du Conseil de sécurité ? L'éventail des possibles est aujourd'hui plus largement ouvert qu'il ne l'était en 1995, et la réponse à la question dépendra de la volonté des Etats et aussi, de plus en plus, des événements.

Quelle sera la stratégie des Etats ? S'efforceront-ils de conserver au Conseil de sécurité, éventuellement recomposé, un rôle central de clef de voûte de la sécurité internationale, ou sera-t-il progressivement marginalisé ?

Une différence importante avec le monde de 1945 est le développement d'organisations régionales et de structures comme l'OTAN ou l'Union européenne. Cette évolution est parfois interprétée comme le premier signe d'une sorte de fédéralisme mondial, où s'affirmerait le principe de subsidiarité mis en valeur par la construction européenne. Le chapitre VIII de la charte, qui organise le rôle des organisations régionales, deviendrait enfin une réalité politique. Les organisations régionales formeraient ainsi la première ligne de défense d'un ordre international, où le Conseil de sécurité serait surtout une instance d'appel et de légitimation, veillant à maintenir harmonie et cohérence entre les grandes structures régionales en voie de consolidation.

Lors des discussions de 2005 sur la réforme des Nations Unies, le membre britannique de la commission chargée de la rédaction du rapport « Dans une liberté plus grande », l'ancien représentant permanent de la Grande-Bretagne auprès des Nations Unies, défendit ainsi l'idée que le Conseil de sécurité devrait être principalement, mais pas uniquement, une instance de légitimation, qui confierait fréquemment à d'autres structures l'exécution de ses décisions. L'OTAN, l'Union européenne, l'Union Africaine … exerceraient les responsabilités opérationnelles. Cette vision repose sur l'hypothèse

que l'ONU sera toujours trop diverse, trop hétérogène pour prendre en charge des opérations complexes. C'est ainsi que l'OTAN prit la responsabilité de la sécurité au Kosovo et en Afghanistan, et que l'Union européenne, disposant, par son pouvoir d'attraction, d'une influence inégalée en Europe, est devenue l'acteur principal en Bosnie, et est en passe de s'imposer au Kosovo. Cette vision sert également les intérêts des Etats les plus puissants, en particulier les Etats occidentaux : tantôt ils orientent l'exécution des décisions vers des organisations qu'ils contrôlent, comme l'OTAN, ou qu'ils sont en mesure d'influencer plus facilement qu'ils n'influencent l'ONU, comme l'Union Africaine ; tantôt, ils peuvent se servir de l'engagement d'une organisation régionale pour pousser à un engagement de l'ONU. C'est de fait ce qui s'est passé dans le cas de la Somalie. Face à un Conseil de sécurité réticent, la diplomatie américaine de l'administration Bush encouragea des Etats africains, comme l'Ethiopie et l'Ouganda, à s'engager dans une opération difficile, pour ensuite presser l'ONU de secourir une mission africaine en difficulté. Au Tchad, le rôle central joué par la France dans la force européenne facilita son acceptation par le Tchad, la perspective d'une relève par l'ONU aida la France à convaincre l'Union européenne de s'engager, et le déploiement européen eut raison des hésitations du Conseil de sécurité quand il fallut demander à l'ONU de prendre la relève. Ces exemples illustrent le fait que la multiplication des organisations, dans un monde qui reste marqué par d'immenses déséquilibres de puissance, loin de les corriger, peut aussi les servir en les camouflant. Les organisations internationales sont souvent le masque des Etats, et la concurrence entre organisations, bien utilisée, n'accroît pas l'efficacité des organisations, mais augmente la marge de manœuvre des Etats, d'autant que les inégalités de puissance caractérisent les organisations autant que les Etats : l 'Union Africaine n'a pas les ressources de l'OTAN ou de l'Union européenne, et reste dépendante des Etats les plus puissants du continent africain, et de soutiens extérieurs, dès qu'elle s'engage dans des opérations d'envergure. Qui plus est, la région la plus peuplée du monde, l'Asie, n'est pas aujourd'hui structurée par une organisation régionale, et les questions de sécurité y restent dominées par des rivalités stratégiques sous-régionales.

Les inégalités de puissance et l'émergence d'institutions régionales ne portent pas en germe un nouvel ordre international. La crise dans

[3.144.113.30] Project MUSE (2024-04-25 16:22 GMT)

laquelle le monde est entré en 2008 imposera-t-elle ce que la volonté des Etats paraît incapable d'obtenir ? Boutros Ghali puis Kofi Annan ont tenté de réformer l'ONU alors que le monde était dans une situation beaucoup moins incertaine qu'il ne l'est aujourd'hui. Ces efforts ont échoué dans une large mesure parce que les principales puissances n'en voyaient pas l'urgence. Les Etats-Unis étaient encore dans une phase triomphaliste après la fin « victorieuse » de la Guerre froide, les Européens comprenaient que toute réforme réduirait inévitablement leur influence relative, et la Chine, toute concentrée sur son propre développement, et gardant la mémoire de la guerre avec le Japon, n'était pas prête à s'investir dans un système multilatéral dont elle ne voyait pas encore les avantages qu'elle en retirerait. Les difficultés présentes pourraient conduire à plus de modestie, et donc plus de compromis. La crise économique met d'ores et déjà en évidence l'inadaptation des institutions de la gouvernance économique mondiale, et crée une incitation forte à les réformer. Ce constat conduit d'une part à l'émergence de groupements informels comme le G20, auquel il est demandé de donner l'impulsion politique que les structures formelles se révèlent incapables de donner, d'autre part à des pressions accrues pour une réforme du Fonds monétaire international. Le développement progressif d'une architecture internationale qui combinerait la souplesse de groupements informels avec la légitimité de structures formelles chargées de mettre en œuvre les orientations qu'ils auraient agréées ne paraît pas hors de portée dans le domaine économique et financier.

Une évolution comparable peut-elle être envisagée dans le domaine de la paix et de la sécurité ? Le monde n'a pas encore pris la mesure des conséquences politiques de la crise économique, qui auront à leur tour un impact économique. Le G20 représente 85 % de l'économie mondiale, et les deux prochaines années vont mettre en évidence l'interaction entre l'économique et le politique : il ne sera pas possible de se mettre durablement d'accord sur des stratégies économiques sans leur donner des fondations politiques. Ainsi, sur le plan militaire, la relation entre les Etats-Unis et la Chine reste une relation de rivalité potentielle, mais la relation de dépendance mutuelle qui caractérise leurs relations économiques et financières est radicalement différente de la relation qui existait pendant la Guerre froide entre les Etats-Unis et l'URSS. Il n'est dès lors pas illogique, du

point de vue chinois, de chercher à imposer une contrainte budgétaire aux Etats-Unis, non seulement, comme beaucoup d'observateurs l'ont noté, pour préserver la valeur du dollar, mais aussi pour peser indirectement sur les dépenses militaires américaines. En d'autres termes, la coopération financière étroite que requiert le traitement de la crise économique ne pourra être durablement maintenue que si elle s'appuie sur une vision politique elle aussi coopérative. De même, il y aurait une contradiction à se féliciter, comme certains l'ont fait, des difficultés que crée pour la Russie la baisse du prix des matières premières, tout en escomptant une attitude coopérative du Kremlin sur les différentes questions de sécurité, comme la prolifération nucléaire, où les positions prises par la Russie continuent d'avoir une importance déterminante. Cette situation d'interdépendance ne garantit cependant aucunement qu'une solution coopérative sera trouvée aux difficultés actuelles : avant la Première Guerre mondiale, les futurs belligérants étaient également dans une situation de grande interdépendance, et l'économie mondiale était à certains égards plus intégrée qu'elle ne l'est aujourd'hui. Mais l'interdépendance dans laquelle le monde se trouve aujourd'hui garantit qu'il n'y aura pas de résolution de la crise économique sans coopération politique, ni de résolution des crises politiques sans redressement des économies. Le G 20 ne réussira que s'il aide à faire émerger une vision commune non seulement dans le domaine économique mais également dans le domaine politique. Et en ce sens, les événements, qui peuvent précipiter des rapprochements, ou au contraire de nouvelles divisions, commanderont.

* * *

La vision harmonieuse d'une construction institutionnelle dans laquelle les organisations régionales sont les piliers d'un ordre mondial dont le Conseil de sécurité serait le gardien ne correspond donc pas à la réalité présente du monde. Les institutions demeurent incapables de réguler les rapports de puissance s'il n'y a pas, entre les puissants, de vision commune de la communauté qu'ils entendent former. En 1945, cette vision, strictement limitée aux relations inter-étatiques, et qui comportait sa part de malentendus, a sans doute brièvement existé. Elle a permis l'adoption de la charte. Aujourd'hui, l'émergence de nouveaux acteurs complique la recherche d'une réponse. En même temps, l'apparition de nouvelles menaces, et le développement d'une crise mondiale qui les rend plus pressantes,

rendent plus nécessaire une réponse commune. Le cadre institutionnel, tel qu'il existe, ne permettra pas d'élaborer la réponse. Il peut aider à la mettre en œuvre si les plus puissants Etats font le choix de rechercher ensemble une réponse commune. Beaucoup dépendra à cet égard de la manière dont les Etats-Unis et la Chine, et en second lieu, les autres grandes puissances, réagiront aux difficultés qui les frappent. Les Etats de l'Union européenne sont allés plus loin, dans l'expérimentation du multilatéralisme, qu'aucune autre organisation, mais ils l'ont fait sur fond d'homogénéité et d'une expérience historique partagée. Les difficultés qu'ils éprouvent aujourd'hui à développer une vision commune entre anciens et nouveaux membres sont un signe du chemin qui leur reste à parcourir pour inventer des compromis avec des Etats et des peuples dont le passé et l'expérience historique n'ont rien de commun avec le leur. Et la faiblesse institutionnelle de l'Union européenne, les rivalités internes entre les Etats qui la composent, ne l'aideront pas à jouer un rôle moteur. Les Etats-Unis, à cause de leur diversité, y sont peut-être mieux préparés. Mais que voudra la Chine ? Les positions qu'elle prendra seront déterminantes, à cause de son poids naturel, mais aussi du modèle alternatif qu'elle incarne. En fin de compte, le déplacement de la frontière entre les « affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État » et celles qui pourraient relever d'institutions internationales rénovées ne résultera donc pas, s'il se produit, d'une poussée démocratique des peuples du monde, mais plutôt du compromis que les plus puissants seront prêts à accepter, entre leur souci de maintenir un ordre fondé sur la souveraineté des Etats, et la reconnaissance des limites de l'efficacité de cette souveraineté.