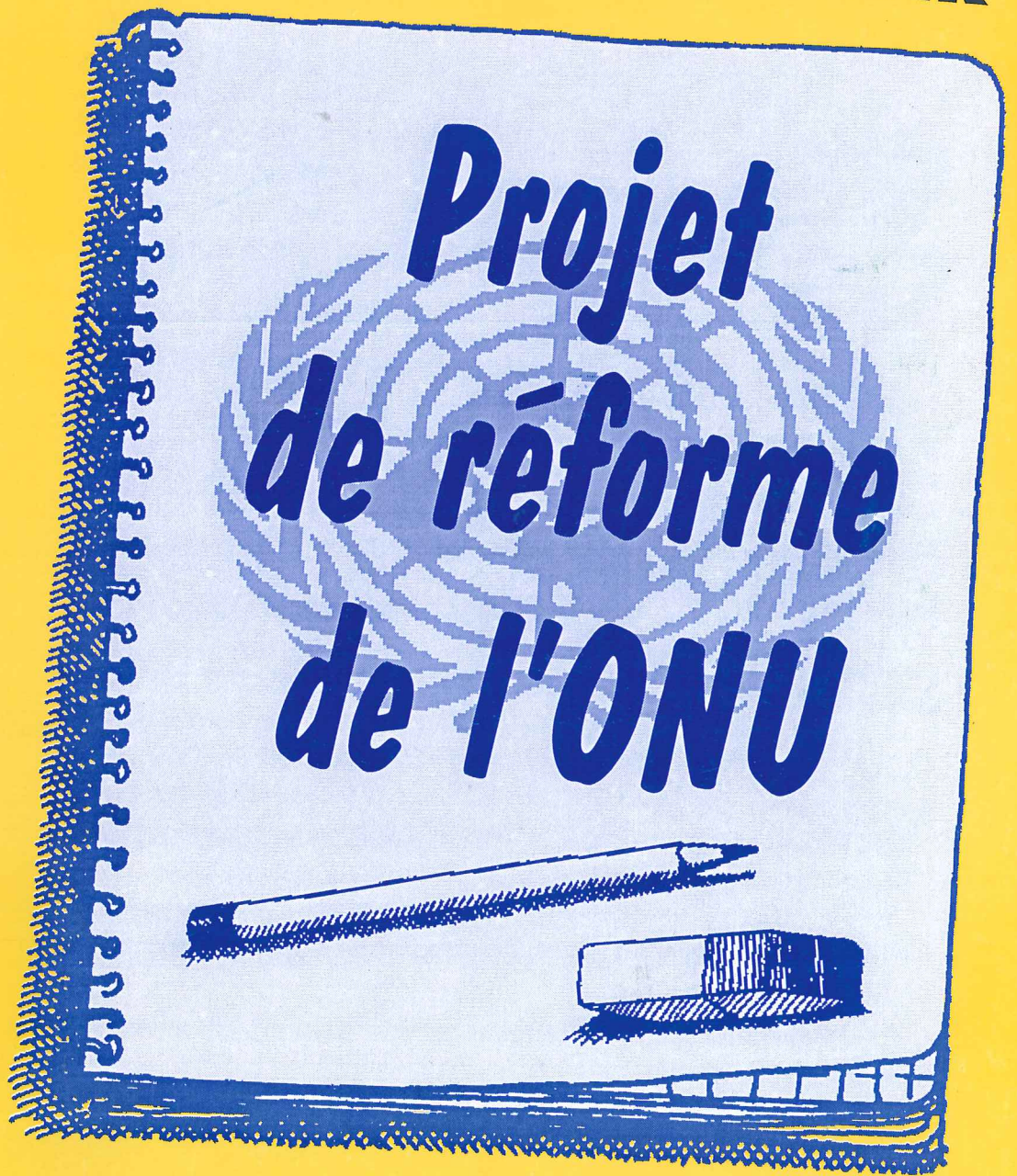


# DAMOCLÈS

**DOSSIER**



REVUE DE RÉFLEXIONS ET D'ÉCHANGES SUR LA PAIX,  
LES CONFLITS ET LA SÉCURITÉ MUTUELLE



# DAMOCLÈS

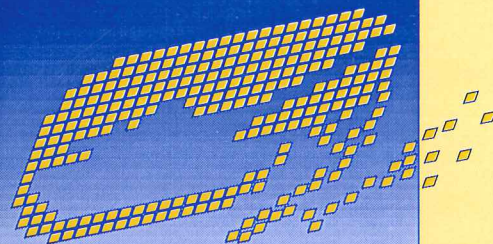
REVUE TRIMESTRIELLE DE RÉFLEXIONS ET D'ÉCHANGES  
SUR LA PAIX, LES CONFLITS ET LA SÉCURITÉ MUTUELLE  
Responsable de la rédaction :  
**Patrice Bouveret**

Comité de rédaction :

**Bruno Barrillot, Patrice Bouveret,  
Belkacem Elomari, Michel Robert  
Jean-Luc Thierry, Bernard Turpin**

B.P. 1027 — 69201 Lyon Cedex 01  
Tél. (33) 78 36 93 03 — Fax : (33) 78 36 36 83  
e-mail GrenNet—cdrpc

OBSERVATOIRE



des transferts d'armement

## 3615 OBSARM

**pour tout savoir sur  
les transferts d'armes  
de la France et les  
différentes publications  
et activités du CDRPC...**

# S O M M A I R E

## DOSSIER

### Projet de réforme de l'ONU

#### Liste des auteurs du dossier

- ✍ **Maurice Bertrand**, a été membre du Corps commun d'inspection des Nations unies pendant dix-huit ans ; auteur notamment de *La stratégie suicidaire de l'Occident* (éd. Bruylant, Bruxelles, 1993) et de *L'ONU* (éd. La Découvertes, col. Repères, Paris, 1994).
- ✍ **Dominique David**, professeur à l'École spéciale militaire de Saint-Cyr ; chargé de mission auprès du directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI).
- ✍ **Marcel Guérin**, Ingénieur de l'aviation civile, ancien assistant technique et délégué de la République malgache auprès de l'Organisation de l'aviation civile (OACI).
- ✍ **Chungong Ayafor**, ministre plénipotentiaire, directeur de cabinet du Premier ministre de la République du Cameroun.  
et **Jean-Pelé Fomete**, Yaoundé International Institute for Peace & Security Studies

Coordination du dossier : **Patrice Bouveret**

- La Charte de l'ONU : inutilisable ? ..... 4
- Une nouvelle Charte pour l'Organisation mondiale ..... 6
- La procédure de construction d'une institution mondiale de troisième génération ..... 20
- Sécurité collective, sécurité régionale ..... 23
- L'ONU est-elle "foutue" ? ..... 28
- Penser la paix et la sécurité à l'échelle sous-régionale en Afrique ..... 32

#### RUBRIQUES

- La Polynésie dans l'expectative ..... 37
- Pour une éthique de la recherche :  
La responsabilité sociale des scientifiques travaillant à des fins militaires ..... 39
- Notes de lecture ..... 41
- A travers les revues ..... 50
- Bulletin d'abonnement ..... 51

# Organisation du 3<sup>e</sup> type

Ont participé à ce numéro :

Chungong Ayafor  
Bruno Barrillot  
Maurice Bertrand  
Patrice Bouveret  
Christian Brunier  
Dominique David  
Belkacem Elomari  
Jean-Pelé Fomete  
Marcel Guérin  
Michel Robert

La reproduction des articles est autorisée à condition d'en indiquer la source et de nous faire parvenir un exemplaire de la publication.

DAMOCLES est édité par le Centre de Documentation et de Recherche sur la Paix et les Conflits.

**L**a Société des Nations est née au lendemain de la première guerre mondiale. L'Organisation des Nations unies, qui lui succéda, est née au lendemain de la seconde guerre mondiale. Alors que vient de se terminer cette "guerre froide" entre les deux blocs, ne serait-il pas temps aujourd'hui de mettre en chantier un nouveau système d'organisation internationale adapté aux enjeux et aux défis actuels ?

De nombreux colloques, rencontres sont organisés en cette année 1995, année du cinquantième anniversaire de l'ONU. Ainsi, Maurice Bertrand en a recensé plus de 100 au niveau international sur la question de la réforme de l'ONU. Un bouillonnement intellectuel largement justifié au vu des difficultés — pour ne pas dire des échecs — rencontrés par l'Organisation dans la gestion des crises qui se sont déroulées tant en ex-Yougoslavie, qu'au Rwanda ou en Somalie, pour ne citer que les plus significatives...

L'espoir — né au lendemain de la chute du Mur de Berlin — de voir l'ONU devenir l'instrument et le garant, du Nouvel ordre mondial, a laissé place aux inquiétudes, et à la désillusion, face à ce qu'il faut bien considérer comme la "faillite" du système des Nations unies.

Les données de l'acte d'accusation sont connues. Il ne s'agit point ici d'ouvrir le "procès" de l'ONU, mais, modestement, de soumettre à la discussion quelques pistes pour une réforme radicale de l'Organisation, pour la mise en place d'un système de troisième génération. La recherche qui est ici proposée ne prétend pas permettre de résoudre tous les problèmes par quelque formule magique, mais de contribuer à débroussailler le chemin, à baliser une piste, une direction.

Le dossier s'appuie sur les travaux menés par Maurice Bertrand qui a exercé des responsabilités au sein de l'ONU durant dix-huit ans, auteur de nombreux articles, ouvrages sur la question. Pour lui, une réforme de quelque ampleur permettant d'établir une organisation mondiale adaptée aux problèmes du monde moderne nécessite :

- 1°) le renoncement à améliorer la Charte actuelle de l'ONU et son remplacement par une nouvelle Charte ;
- 2°) l'établissement d'une définition claire des fonctions précises et limitées qui peuvent être remplies utilement par des institutions mondiales ;
- 3°) le choix d'une procédure par étapes de créations d'institutions nouvelles en dehors du système existant.

En contrepoint de cette ambitieuse perspective nous publions les réactions de deux autres spécialistes des relations internationales, Dominique David et Marcel Guérin ainsi qu'un bilan du Comité consultatif permanent des Nations unies sur les question de sécurité en Afrique centrale.

Patrice Bouveret



# La Charte de l'ONU : inutilisable ?

*La Charte actuelle de l'ONU est un cadre inutilisable pour une réforme de quelque ampleur permettant d'établir une organisation mondiale adaptée aux problèmes du monde moderne. Analyse.*

**Maurice Bertrand**

## *L'erreur de la conception uniquement répressive de la sécurité*

**L**e système de sécurité collective qui est au centre de la Charte a été le produit d'une double illusion : celle éprouvée par les grandes puissances victorieuses elles-mêmes qui ont cru au caractère éternel de leur alliance du temps de guerre ; celle qu'elles ont voulu imposer à l'opinion en tentant de faire croire que tous les gouvernements seraient prêts à s'impliquer militairement dans tous les cas de violation de la paix, même si leurs intérêts vitaux n'étaient pas concernés.

Le fait que ce système n'ait jamais fonctionné n'a pas suffi à détruire ce mythe : la Société des Nations — après n'avoir pu empêcher ni la conquête de l'Éthiopie par l'Italie, ni celle de la Mandchourie par le Japon, ni l'Anschluss de l'Autriche par l'Allemagne, ni l'affaire des Sudètes, ni l'occupation de la Tchécoslovaquie —, a volé en éclats ; l'ONU n'a pu empêcher aucune des innombrables agressions qui ont été commises depuis 1945 (y compris par les membres permanents de son Conseil de sécurité), les deux seuls cas d'exercice collectifs — la guerre de Corée en 1950 et celle du Golfe en 1990 —, n'ayant représenté que la couverture par le Conseil de sécurité de l'intervention d'une puissance hégémonique pour la défense de ses intérêts vitaux. Les

multiples échecs subis aujourd'hui dans l'apaisement des conflits intraétatiques en Angola, en Somalie, en Yougoslavie, au Rwanda, au Cambodge et autres lieux devraient aider à mettre fin à ce mythe tenace. Pourtant les défenseurs de la Charte continuent de penser contre toute évidence que le système peut encore fonctionner.

Or c'est un système dangereux : non seulement le Conseil de sécurité, qui en est le moteur, ne sert aujourd'hui strictement à rien (sauf à patronner des activités humanitaires, ce qui n'est pas le rôle d'une organisation de sécurité), mais l'existence même de ce système de répression, vient légitimer l'idée que la sécurité repose sur la force, la taille et la sophistication des armées. Or c'est aujourd'hui le contraire qui est vrai.

En matière de sécurité, les menaces auxquelles il faut faire face sont tout à fait différentes de celles qui existaient avant la fin de la guerre froide. Les risques traditionnels étaient jusque là ceux d'agression extérieure. Chaque État devait s'efforcer d'assurer la garde aux frontières, contre les ambitions de conquête de ses voisins et depuis les années 50, la défense intégrée du monde capitaliste ou du monde communiste. La situation est aujourd'hui entièrement différente. Les grandes puissances n'ont plus de revendications territoriales les unes à l'égard des autres et c'est là une novation historique extrêmement importante. Les risques proviennent du développement des conflits intraétatiques dont les localisations se rapprochent dangereusement des frontières des pays riches, (Mexique, Yougoslavie, Caucase, Sud de la Russie, Maghreb) et dont les conséquences (migrations massives, risques d'extension) sont dangereuses pour tous. Ils proviennent aussi d'une situation de surarmement non justifiée, surtout dans le domaine des armes

nucléaires, et des possibilités de déstabilisation politique dues aux difficultés de développement, aux frustrations identitaires, créées par l'introduction brutale du système capitaliste dans les pays ex-communistes, de la montée corrélative du racisme et du fascisme.

Le système purement répressif actuel ne répond pas à ces problèmes. Il risque au contraire de les aggraver. Les appareils militaires surpuissants, sophistiqués et coûteux que l'on continue d'entretenir aux États-Unis ou en Europe ne sont pas utilisables, comme l'expérience l'a montré pour « *imposer la paix* » ou le respect des droits de l'homme dans les pays en proie aux guerres civiles. Aucun effort n'est fait pour poursuivre les négociations sur la réduction des armements qui avaient commencé entre 1987 et 1990. Surtout la survivance d'une conception uniquement militaire de la sécurité ne permet pas d'organiser — en dépit du discours sur la « *sécurité globale* » ou sur le rôle à donner à une « *diplomatie préventive* » parfaitement illusoire — un véritable système de prévention des conflits. Ainsi le développement des menaces peut continuer, risquant de créer des situations très dangereuses, qu'il serait parfaitement possible d'éviter si les politiques de sécurité étaient fondées sur l'éradication des causes profondes des conflits potentiels, qui sont aujourd'hui parfaitement connues et analysées.

Le rôle actuellement dévolu à l'ONU reste dans le cadre de cette approche uniquement répressive de la sécurité. L'organisation mondiale n'est pas chargée — en dépit là encore de discours répétitifs sur ce que devrait être le rôle préventif du Conseil de sécurité —, de s'occuper de prévention : elle n'en a ni les moyens intellectuels, ni les ressources financières. L'utilisation qui est faite des Casques bleus à des fins imprécises et confuses — maintenir la paix, alors qu'aucune paix n'existe, et protéger les actions humanitaires contre des armées qui ont pour objectif de les empêcher — n'aboutit qu'à des échecs. L'idée d'une armée onusienne chargée « *d'imposer la paix* », bien qu'elle n'ait aucune chance d'être prise en considération, est une idée dangereuse qui confirmerait le caractère purement guerrier d'une organisation théoriquement destinée à favoriser la paix, en accroissant les risques d'aggravation des conflits au lieu de les limiter. Or ce dont le monde a besoin aujourd'hui c'est essentiellement d'un système mondial de prévention, la répression éventuelle restant la tâche traditionnelle des alliances régionales.

## *L'impossibilité de la prévention dans le cadre actuel*

Il est souvent soutenu par les défenseurs de la Charte actuelle que son grand mérite est d'avoir énoncé des principes fondamentaux, notamment dans son article 1<sup>er</sup> qui prévoit de « *réaliser par des moyens pacifiques le*

*règlement des différends* », de « *développer les relations amicales fondées sur le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux mêmes* », de « *réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel et humanitaire, et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous* ». Ces principes permettraient d'établir dans le cadre actuel un système de construction de la paix ou de transformation pacifique du monde, ce qui serait une alternative à la conception de l'ordre mondial imposé par la force qui a jusqu'ici prévalu.

En fait ce choix n'est pas possible en raison même de la structure de l'ONU et de son système. Il ne s'agit en fait que de « *langue de bois* ». La langue de bois consiste à énoncer de grands principes et à utiliser de grands mots sans fournir les moyens de contrôler leur mise en application. Le préambule qui proclame sa « *foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine* », qui veut « *favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande* », commence par « *Nous les peuples* » alors qu'il s'agit d'une organisation strictement intergouvernementale et qu'aucune représentation démocratique n'y est prévue. Le chapitre I<sup>er</sup> ne fournit aucune indication sur les moyens par lesquels ses nobles objectifs pourraient être atteints. L'article 2 § 7 interdit expressément de vérifier que les États membres respectent ce à quoi ils viennent ainsi de souscrire en précisant que rien « *n'autorise les Nations unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État* ».

Cet aspect irréaliste et hypocrite de la Charte est encore mis plus clairement en lumière par le fait qu'au moment où ce texte était approuvé, la structure d'ensemble du « *système des Nations unies* » avait déjà été décidée : dès 1944 avaient été créés le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ; et les autres Agences spécialisées étaient ou devaient être complètement indépendantes de l'ONU. A partir du moment où les décisions concernant la monnaie, le crédit et l'ensemble des problèmes techniques mondiaux devaient être prises dans d'autres instances que l'ONU, il était illusoire de créer des organes tels que l'Assemblée générale ou le Conseil économique et social qui n'avaient aucune autorité sur les autres Agences. **La structure même de l'ONU, copiée sur celle des organisations techniques, où peut exister un certain degré de consensus, ne répond pas aux besoins d'une organisation politique** qui a pour objet de négocier et de rapprocher les points de vue.

Ce n'est en tout cas pas une réforme limitée de l'ONU qui pourrait avoir une influence quelconque sur l'efficacité des organisations existantes. C'est d'une structure tout à fait différente du système actuel d'organisations mondiales dont le monde de 1995 a besoin.



# Une nouvelle Charte pour l'Organisation mondiale

*Spécialiste reconnu des relations internationales, Maurice Bertrand vient d'organiser un colloque autour de la question de la réforme de l'ONU et de l'établissement d'un projet de Charte pour une nouvelle organisation dont le but ne serait plus de maintenir un ordre figé mais d'accompagner le changement et d'en maîtriser les risques. Esquisse d'une organisation mondiale de troisième génération.*

## **Maurice Bertrand**

**A**vant de décrire la procédure par laquelle il devrait être possible de construire progressivement une organisation mondiale d'un autre type, il est indispensable de définir clairement l'objectif que l'on se propose. Pour commencer à bâtir, il faut disposer d'un plan d'ensemble. La multiplicité des propositions de réforme ou de créations nouvelles, qui répondent souvent à un problème précis mais partiel, ne permet pas de voir aujourd'hui très clairement où l'on souhaite aller. Or il s'agit là d'une situation dangereuse, qui peut entraver le processus de réforme ou conduire dans de fausses directions.

Il y a en fait trois orientations générales qui sont suivies par les diverses écoles qui proposent des réformes.

— la première est celle du "renforcement" du système répressif de "sécurité collective" (qui est ici considérée comme dangereuse et sans espoir) ;

— la deuxième est celle de la construction d'un système "fédéraliste mondial", confiant à une autorité supranationale des responsabilités étendues ;

— la troisième est celle de la construction d'une organisation mondiale à fonctions précises et limitées, et chargée notamment de la prévention des conflits.

C'est cette dernière solution qui sera ici préconisée.

## *La notion de Charte-objectif*

**L**a constatation que l'établissement d'un système de "governance" meilleur que l'actuel ne pourra se faire que par étapes successives et prendra du temps, ne doit pas dispenser de définir l'objectif à long terme à atteindre. La nature du système institutionnel de "global governance" qu'il serait souhaitable de construire — par étapes, mais le plus rapidement possible en raison de l'urgence des problèmes à résoudre —, doit être définie

avec précision. **C'est en ce sens seulement que l'on peut parler d'une nouvelle Charte pour l'organisation mondiale.** Il s'agit d'une **Charte-objectif** dont il est d'autant plus indispensable de définir le contenu que ses éléments essentiels s'opposent point par point à ceux qui constituent la Charte actuelle de l'ONU. Il s'agit en effet de construire :

— non *une organisation de guerre*, mais **une organisation de paix** qui, au lieu d'un système répressif, générerait un système d'établissement et de mise en œuvre de **stratégies de prévention des conflits** ;

— non *une scène de théâtre*, où s'affrontent les propagandes, mais **un centre de négociation efficace** entre acteurs à la recherche d'un consensus ;

— non *un système décentralisé* d'organisations non coordonnées mais **une organisation capable de traiter en même temps des questions de sécurité et d'économie** ;

— non *un système qui prétend traiter de tous les problèmes*, mais **une organisation limitant ses interventions à quelques problèmes précis** ;

— non *un système qui facilite l'hégémonie de quelques grandes puissances*, mais **un centre de décisions véritablement démocratique**, où les peuples et leurs représentants puissent faire entendre leurs voix ;

— non *une organisation irréaliste parce que sans moyens d'action*, mais **une institution dotée de ressources financières propres, fournies par une fiscalité mondiale alimentant le budget de la paix** ;

— un système fondé non sur *l'égalité théorique des micro-États et des grandes puissances*, mais sur **un système de représentation à la fois équitable et crédible** ;

— enfin une institution *qui ne se contente pas de souscrire à des grands principes*, mais qui accepte **que leur application puisse être contrôlée**.

Il n'est pas concevable de pouvoir effectuer une telle mutation en amendant la Charte actuelle et les textes constitutifs des autres organisations. Il faudrait presque tout supprimer, et remplacer des chapitres entiers par des textes nouveaux. Un système construit en 1945, pour garantir l'hégémonie de quelques grandes puissances, le maintien de grands empires coloniaux, et le développement d'économies industrielles nationales, ne peut plus fonctionner utilement pour contrôler l'intégration rapide d'une économie mondiale fondée sur la communication, prévenir les crises identitaires qui en résultent et aider à construire la démocratie.

Sans doute quelques éléments de ce système restent-ils valables et doivent-ils être conservés. C'est le cas notamment de ceux constitués par les organes de coopération technique — qu'il s'agisse de météorologie ou de santé —, ou de ceux en charge des interventions humanitaires — qu'il s'agisse de l'Unicef, du Programme alimentaire mondial (PAM), ou du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) —, ou encore des organismes qui, à l'intérieur de telle ou telle organisation, ont fait du bon travail, tels le Centre des droits de l'homme ou les services de la population de l'ONU et qui pourraient être rendus plus efficaces par l'affectation de ressources plus

importantes. Mais les fonctions essentielles en matière de sécurité et d'économie ne peuvent pas continuer d'être assurées par les organisations existantes : il faut les remplacer par d'autres.

Il est donc **indispensable de concevoir une organisation entièrement nouvelle**, étant entendu qu'il s'agit d'un objectif à atteindre, mais qui ne peut l'être aujourd'hui que par étapes successives. **Il reste fondamental de disposer d'une vision du souhaitable et du possible qui soit enfin dissociée dans les esprits de la structure du système existant.**

## L'échelon régional

Avant de décrire les fonctions et la structure que devrait avoir une organisation mondiale de troisième génération, il est indispensable d'accorder une attention particulière à **l'édification de structures régionales**. Certes le problème n'est pas simple. Les "régions" du monde ne sont pas faciles à délimiter géographiquement. Elles ne coïncident pas avec les continents. Les organisations du système des Nations unies qui ont des structures régionales n'ont pas adopté le même découpage : celui des Commissions économiques régionales de l'ONU est très différent par exemple de celui des régions de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Souvent la notion de "sous-région" peut permettre de découvrir plus de raisons de construire un ensemble cohérent. Mais à ce niveau aussi les difficultés restent grandes. **La structure politique du monde serait peut-être au surplus plus facile à décrire en termes de "zones d'influence" que de régions.** Les solidarités entre les anciennes métropoles et les États issus de la décolonisation de leurs empires subsistent en même temps que des liens de dépendance. L'hégémonie économique et politique de quelques grandes puissances s'étend aussi sur de vastes régions (États-Unis et Amérique latine ou Moyen-Orient, Japon et Sud-Est asiatique).

La nature des problèmes régionaux varie considérablement suivant la dimension des États, leur proximité ou leur éloignement, la nature de leurs régimes politiques, et l'état de développement de leur économie. Dans une région pauvre dont les ressources sont essentiellement agricoles ou minières, et dont tous les pays ont les mêmes produits à vendre sur le marché mondial, il y a peu de raisons d'établir des "marchés communs". Il n'est donc pas surprenant qu'en dehors de la grande entreprise de construction de l'Union européenne la notion de région n'ait pas jusqu'ici été sérieusement utilisée pour construire des zones de paix et de coopération économique ou politique. Les quelques organisations régionales ou sous-régionales de coopération économique au Maghreb, en Afrique, en Amérique latine ou aux Caraïbes n'ont pas jusqu'ici abouti à des constructions solides ou efficaces.

Mais ces difficultés ne signifient pas qu'il faille écarter



# Projet de Charte

*Un projet de Charte a été réalisé par Maurice Bertrand et soumis à la discussion lors d'un séminaire organisé en février dernier par l'auteur. Ce document de travail a pour objet de donner une idée relativement précise de ce que pourrait être une Organisation mondiale d'un autre type que le système ONU-FMI-Agences spécialisées actuel. Extrait.*

## Préambule

Le temps est venu, après plusieurs expériences malheureuses, de s'attaquer avec réalisme à la construction progressive de la paix mondiale.

Les conditions sont réunies pour qu'une telle entreprise soit possible. Des progrès considérables ont été faits vers la reconnaissance universelle des droits de l'homme et des droits des peuples et de la nécessité de la démocratie. Les grandes puissances n'ont plus de revendications territoriales les unes à l'égard des autres. La majorité des gouvernements ont la volonté de recourir à la diplomatie pour résoudre les différends. Des progrès décisifs ont aussi été faits dans l'analyse et la compréhension des phénomènes sociaux, politiques et psychologiques qui provoquent les conflits.

Mais ces progrès eux mêmes permettent de mesurer l'importance des risques dus notamment au phénomène d'intégration, sur le plan économique et sur celui de la diffusion de l'information, d'un monde qui reste extrêmement diversifié en matière de développement économique et social, de cultures, de religions et d'idéologies.

Les nombreux conflits intraétatiques qui existent et qui se développent, l'importance croissante des flux de réfugiés et de migrants, la croissance de la population mondiale, les fléaux tels que la drogue et le sida, la détérioration de l'environnement, le développement d'idéologies intégristes, racistes ou fascistes dans de nombreux pays, posent des problèmes graves qui ne peuvent être résolus qu'au niveau mondial. Par ailleurs l'instabilité des cours des changes et les phénomènes spéculatifs qui en résultent, l'accroissement du chômage, des inégalités de revenus, et de l'écart entre régions pauvres et régions riches du monde créent des situations sociales dramatiques et des risques considérables de crise financière internationale et de disruption de l'économie.

Les organisations mondiales existantes ne permettent pas d'apporter de réponses satisfaisantes à ces problèmes. Elles ont certes rendu des services importants et quelquefois décisifs dans les progrès effectués en matière de coopération, de compréhension mutuelle et d'établissement et de diffusion de principes et de normes communes. Mais elles ne sont capables ni de permettre une concertation efficace sur les principaux problèmes mondiaux, ni de contribuer utilement à l'établissement de la sécurité et de la paix, ni de garantir la stabilité et le développement régulier de l'économie mondiale.

La "sécurité collective" de l'ONU, conçue comme un organe de répression des agressions, n'a jamais fonctionné et n'est pas capable de fonctionner. L'utilisation de Casques bleus au-delà de leur mission originelle de "maintien de la paix" pour tenter d'apaiser des conflits existants conduit à des échecs dramatiques. Le FMI n'assure plus depuis longtemps le fonctionnement d'un système monétaire mondial. Enfin la Charte existante de l'ONU est pratiquement irréformable en raison des conditions qu'elle pose elle-même pour l'approbation d'amendements.

L'établissement d'une organisation mondiale entièrement nouvelle et capable de répondre aux besoins du monde moderne s'impose donc. Elle doit être un organe de concertation permanente, d'établissement et de mise en œuvre de stratégies de prévention des conflits externes ou internes, et de sécurité éco-

nomique. Elle doit avoir pour objectif de faire des progrès concrets et planifiés pour la construction d'un monde pacifique, plus juste, plus démocratique et plus prospère. Elle doit disposer des ressources nécessaires à cette fin.

## Chapitre I — Objectifs

### Article 1

Par le présent Traité les gouvernements des pays signataires, munis de pleins pouvoirs reçus en bonne et due forme, ont décidé de créer une nouvelle organisation mondiale, qui se substitue aux organisations mondiales existantes, dans les conditions prévues à l'article 63. Elle prend le nom d'Organisation de sécurité mondiale.

### Article 2

Les objectifs de l'OSM sont les suivants :

- organiser entre les gouvernements des pays signataires une concertation permanente sur tous les problèmes qui ne peuvent être résolus qu'au niveau mondial et faciliter la définition des actions en commun qui en permettraient la solution ;
- permettre aux représentants démocratiquement élus des peuples de ces pays ainsi qu'aux représentants élus de leur société civile d'établir un dialogue sur les mêmes sujets et de participer à l'élaboration des solutions ;
- établir un consensus sur des principes communs et des règles de conduite communes en matière de droits de l'homme, des libertés fondamentales pour tous, des droits économiques et sociaux, des droits des peuples y inclus les droits des minorités nationales, de l'établissement de régimes démocratiques dans tous les pays, de réduction des armements et de transparence des appareils militaires ainsi que sur les mesures concrètes de vérification internationale du respect de ces principes et règles, et sur les mesures d'entraide mutuelle pour la réalisation des conditions permettant leur plein exercice ;
- établir et gérer en commun un système de prévention des risques de guerres entre pays et de risques de guerres civiles à l'intérieur d'un même pays, et à cette fin établir et mettre en œuvre des stratégies de prévention des risques de conflits et instituer une fiscalité internationale fournissant les ressources nécessaires pour agir sur les situations qui risquent de conduire à des conflits ;
- faciliter au niveau régional le développement d'organisations capables de contribuer à l'établissement de la sécurité et au développement de la coopération économique et sociale ;
- contrôler la régularité et la conformité aux principes acceptés des actions de maintien ou d'imposition de la paix qui pourraient être conduites par des organisations régionales ;
- lutter contre les fléaux sociaux, l'ignorance, les maladies, la pauvreté et aider notamment à développer et à rendre efficaces les systèmes d'éducation ;
- faire fonctionner un système monétaire mondial qui tende à stabiliser les changes et à faciliter la coopération économique, financière et monétaire internationale ;
- faciliter la coopération scientifique et technique entre pays, notamment par le lancement de grands projets communs au niveau mondial.

[...]

l'échelon régional ou sous-régional de la vision d'une meilleure organisation politique et économique du monde. Il existe des solidarités régionales, des affinités culturelles et linguistiques communes, des convergences d'intérêt et des problèmes propres aux régions. Le fait que ces diverses caractéristiques diffèrent considérablement suivant les régions n'empêche pas **que l'échelon régional doit avoir une place dans la construction d'un monde plus pacifique et plus prospère**. Les problèmes de construction d'entités régionales ne sauraient bien entendu être les mêmes dans tous les continents, et l'idée qui semble avoir dominé jusqu'ici de commencer par imiter l'Europe en établissant des "marchés communs" ou des "zones de libre-échange" n'est pas obligatoirement la meilleure idée.

**Dans la majorité des cas en effet ce sont des problèmes de sécurité ou des problèmes purement politiques qui rendent l'établissement d'entités régionales difficiles ou impossibles.** On peut donc penser que ce sont ces problèmes qui devraient être directement adressés, plutôt que de tenter de construire des entités économiques non viables. En fait aucune construction régionale n'est possible, s'il n'y a pas une volonté commune de résoudre les problèmes de sécurité de la région, en réduisant ou en faisant disparaître des antagonismes souvent ancestraux, en résolvant les problèmes de minorités nationales, en démocratisant les régimes politiques. L'exemple du Moyen-Orient qui pourrait constituer une région, est parfaitement clair à cet égard. Mais les antagonismes qui subsistent (par exemple entre l'Inde et le Pakistan dans le Sud-Est asiatique), la survivance dans de nombreuses régions de régimes non démocratiques et corrompus, l'existence de nombreuses guerres civiles, la poursuite par les grandes puissances de politiques d'inspiration impérialiste représentent évidemment des obstacles fondamentaux à toute construction.

Il sera en fait impossible de construire des échelons régionaux viables, si ne se produit pas **un changement radical d'attitude en ce qui concerne la démocratisation des régimes existants et l'orientation des politiques des grandes puissances**. En fait une évolution a commencé à se produire dans ces deux domaines. Divers régimes africains et latino-américains ont fait quelques pas dans le sens de la démocratisation, mais de nombreux régimes dictatoriaux subsistent et continuent d'être considérés par la communauté internationale comme des interlocuteurs valables. Les grandes puissances continuent de leur fournir des armes. Rien de sérieux n'a été organisé pour soutenir les timides efforts de démocratisation par des aides à la formation ou par des soutiens financiers au développement de l'éducation.

Par ailleurs les grandes puissances ont incontestablement fait quelques efforts, à travers l'ONU et en dehors d'elle, pour tenter d'apaiser quelques conflits régionaux. Mais ce sont toujours dans l'ensemble des considérations d'influence et d'intérêt économique qui continuent d'inspirer leurs politiques étrangères dans les diverses régions. Les ambitions impérialistes, ou même colonialistes, sont toujours présentes. Il ne s'est pas encore pro-

duit d'aggiornamento à cet égard. **La décolonisation, au moins celle des esprits, est loin d'être terminée.**

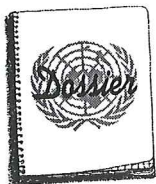
Ce n'est pas dire pour autant qu'il faille abandonner tout espoir de constructions régionales. D'une part l'idée de consolider les structures régionales existantes ou d'en créer de nouvelles pour tenter de mieux résoudre les problèmes de sécurité a commencé à apparaître depuis quelque temps, et il serait erroné de la rejeter d'entrée de jeu, sous prétexte qu'elle risque de consolider les zones d'influence. D'autre part l'idée que l'une des fonctions essentielles de l'organisation mondiale devrait être l'aide à la construction régionale et à la démocratisation devrait être sérieusement considérée.

Le fait que l'apaisement des conflits intraétatiques s'est révélé illusoire à partir des résolutions du Conseil de sécurité, a récemment conduit de nombreux esprits à recommander que ces problèmes de conflits internes soient désormais confiés aux grandes puissances géographiquement concernées. On a tenté de démontrer, non sans excellents arguments que la médiation dans les conflits internes ne peut réussir que si une grande puissance, ou à la rigueur un petit groupe de puissances, a un intérêt direct à intervenir dans le sens de l'apaisement et dispose des moyens de pression (économiques ou militaires) de quelque importance pour convaincre les parties en présence d'accepter la paix.

Cette argumentation va dans la direction des orientations politiques actuelles des grandes puissances (illustrée par les interventions des États-Unis en Haïti, de la France au Rwanda, de la Russie dans plusieurs conflits du Caucase et du Sud de la Sibérie). Ce retour à l'aspect militaire des zones d'influence peut évidemment susciter des inquiétudes. Il n'apporte pas non plus de solution au traitement des conflits dont tout le reste du monde se désintéresse. De sérieuses raisons existent toutefois pour prendre au sérieux cette approche.

La solution répressive, ou au moins interventionniste, étant sans espoir d'aucune efficacité pour les raisons développées ci-dessus au sujet de la "sécurité collective", **le traitement du problème de l'apaisement des conflits internes en acceptant de confier un rôle régional aux grandes puissances aurait au moins le mérite de débarrasser l'organisation mondiale d'une mission impossible à remplir.**

Il devrait être possible au niveau régional de créer les instruments nécessaires à l'accomplissement de ces tâches dans des conditions à la fois plus efficaces et non uniquement dominées par des considérations impérialistes. Deux idées méritent ici de retenir l'attention, celle de **Conseils de sécurité régionaux** (que Winston Churchill préconisait déjà en 1943), et celle de **forces régionales de pacification** (comme par exemple l'établissement d'une force interafricaine récemment considérée). Ces deux manières de faire participer davantage les États d'une région au développement et au maintien de la sécurité dans une zone géographiquement limitée pourraient aider à faire avancer l'idée que la solution des problèmes de sécurité est le préalable indispensable au développement économique et social des pays concernés.



Elles pourraient aussi aider à développer le sentiment de communauté d'intérêts entre les États de la région.

Le rôle d'une organisation mondiale en ce domaine du maintien et de l'établissement de la paix dans des conflits existants pourrait se limiter à l'incitation et au contrôle de la régularité des opérations de médiation et d'intervention : respect des droits de l'homme, des règles démocratiques dans la mise en place éventuelle de nouveaux régimes, etc.

En définitive les relations entre les structures régionales qu'il conviendrait de réorganiser, de consolider ou de créer et l'organisation mondiale devraient comporter trois sortes de domaines interreliés, mais distincts :

— celui du soutien à l'établissement et au renforcement des divers types de structures régionales ;

— celui de la sécurité "répressive" où le rôle essentiel devrait revenir aux régions et aux grandes puissances qui sont intéressées à aider à y maintenir la paix ;

— celui de la sécurité préventive, où le rôle principal devrait revenir à l'échelon mondial pour établir des stratégies de prévention, des plans de sécurité et de développement régionaux incluant des mesures de réduction des appareils militaires, des mesures de transparence et de vérification réciproques, des propositions pour l'établissement de statuts de minorités nationales, des plans précis de développement économique et social et l'aide au financement de ces plans. La constitution "d'Agences régionales de développement", dépendant directement de l'organisation mondiale, pourrait contribuer au progrès de la stabilité dans les régions concernées.

Les constructions institutionnelles régionales font partie intégrante de l'architecture institutionnelle mondiale qu'il est maintenant devenu nécessaire de reconstruire. Il faut les concevoir en même temps qu'elle, et tout en respectant leur spécificité organiser au niveau central le soutien à leur développement. Mais il est d'abord nécessaire de décrire les structures de l'organisation mondiale elle-même avant de définir de façon plus précise les fonctions qu'elle devrait remplir à l'égard des régions.

## *Les fonctions à assurer au niveau mondial*

Les fonctions qui ne peuvent être assurées qu'au niveau mondial sont essentiellement :

- 1) la négociation permanente sur les problèmes d'intérêt mondial ;
- 2) la gestion en commun d'un système de prévention des conflits et de contrôle des phénomènes politiques produits par l'intégration économique mondiale (gestion d'un budget de la paix alimenté par des ressources propres nécessaires pour l'exercice de cette fonction fondamentale) ;

- 3) la réalisation progressive d'un consensus sur des principes communs et des règles de conduite communes en matière de droits de l'homme et des peuples, de l'établissement de régimes démocratiques, de réduction des armements et de vérification des appareils militaires et sur l'acceptation d'un système de contrôle de leur application ;

- 4) le fonctionnement d'un système monétaire mondial, la surveillance du système financier mondial, et l'organisation de l'accès au marché des capitaux des pays qui en sont exclus ;

- 5) le soutien et l'encouragement au développement d'organisations régionales et le contrôle éventuel des activités de maintien de la paix par les alliances régionales ou par les grandes puissances ;

- 6) le contrôle démocratique des activités de l'organisation mondiale et la consultation des principaux représentants de la société civile de tous les pays de manière à faciliter la communication intraculturelle ;

- 7) la coopération technique entre pays dans tous les domaines sectoriels, l'assistance humanitaire, et l'organisation de projets mondiaux communs, notamment dans les domaines scientifiques et techniques.

A la différence du système actuel, cette liste exclut la répression des agressions et l'imposition éventuelle de la paix dans les conflits internes, fonctions qui doivent être assurées au niveau régional comme indiqué ci-dessus. Elle exclut aussi toute prétention à gérer depuis le centre mondial tous les problèmes qui peuvent être traités à l'échelon national ou régional. Si le principe de subsidiarité, appliqué dans la construction européenne pour réprimer la tendance jugée souvent envahissante de la bureaucratie bruxelloise à un sens à ce niveau régional, il en a bien davantage encore au niveau mondial.

## *La nature des organes nécessaires*

Pour pouvoir assurer ces fonctions de manière correcte, l'organisation mondiale devrait disposer d'organes qui répondent à trois conditions. Ils devraient :

— être représentatifs de l'ensemble des peuples du monde ;

— avoir une structure leur permettant de fonctionner efficacement ;

— disposer de ressources financières et humaines suffisantes leur permettant d'atteindre des objectifs précis.

Ces trois conditions à la fois simples et logiques ne sont actuellement pas remplies par les organes dont sont dotés l'ONU et son système, et il est important de dresser un constat de cette situation pour comprendre ce qu'il ne faut pas faire. La majorité des organes actuels sont faussement représentatifs parce que les États y ont des droits de vote qui soit ne correspondent ni à l'importance

de leur population ni à leur puissance réelle (un État, une voix à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social), soit confèrent la majorité absolue aux seuls États les plus puissants (vote pondéré au FMI et à la Banque mondiale), soit encore pour les organes composés d'un petit nombre de membres, parce qu'ils ne font pas place aux États qui devraient en faire partie (Conseil de sécurité dont l'élargissement est à l'étude, ou Conseil économique et social où le mode d'élection élimine parfois, malgré ses 54 membres les pays les plus peuplés et les plus importants).

La représentation démocratique des peuples ou de la société civile n'est d'une façon générale pas assurée. L'absence totale de relations entre les organes chargés de la régulation monétaire et économique et ceux chargés de la sécurité rend impossible d'étudier et de traiter en même temps de questions pourtant intimement liées. Enfin l'absence de ressources suffisantes — l'ONU par exemple, est en crise financière permanente depuis plusieurs décennies et cette crise s'accroît de façon continue —, fait vivre ces organisations dans l'irréalisme.

Une organisation moderne et crédible doit être débarrassée de ces défauts. Il est au premier chef indispensable qu'elle dispose **d'un organe central qui puisse assurer la synthèse de tous les problèmes de la compétence de l'organisation et la dirige effectivement.** Cet organe devrait :

- avoir un nombre de membres limité de l'ordre de 20 à 22 au maximum ;
- comprendre les principales grandes puissances et une représentation par régions des États moyens et petits ;
- avoir une compétence générale et avoir pour mission d'assurer la synthèse des questions de sécurité et d'économie ;
- disposer d'un secrétariat exceptionnellement compétent et capable de lui présenter des projets précis, sa structure étant préférablement organisée sur le modèle de la Commission de l'Union européenne ;
- avoir des ressources propres lui assurant des recettes suffisantes pour couvrir son budget, et disposer du pouvoir d'emprunter sur le marché mondial.

Les autres organes de coopération internationale et de contrôle démocratique devraient être :

- un Parlement mondial pour notamment assurer le vote du budget des dépenses et des recettes fiscales ;
- une Assemblée générale de tous les États membres, à caractère consultatif ;
- divers organes représentant les éléments importants de la société civile ;
- un Conseil des minorités ;
- une Banque centrale mondiale ;
- des organes judiciaires comme la Cour internationale de Justice, un Conseil des droits de l'homme, et une Cour des comptes.

Une telle structure est conçue pour fournir une réponse convenable aux problèmes fondamentaux qui résultent

des trois conditions mentionnées ci-dessus.

## *Problème de la représentation efficace et équitable des gouvernements*

L'idée que la limitation du nombre des membres d'un organe à un maximum d'une vingtaine est indispensable pour qu'un travail utile puisse être effectué, résulte de l'expérience historique de l'organisation internationale. Le recours à de grandes Conférences internationales, auxquelles participent tous les États et tous les membres représentatifs de la société civile, est sans doute utile pour dégager sur des questions sectorielles de grandes orientations et permettre un brassage d'idées. Mais seul un organe restreint peut permettre d'entreprendre une véritable négociation ou la gestion de domaines d'intérêt commun. Pour un organe aussi important que le Conseil de sécurité globale ici envisagé, il est essentiel au surplus que la représentation y soit assurée au plus haut niveau, celui de chefs d'État ou de gouvernement, ou pour des questions plus précises au niveau ministériel, ce qui implique que l'organe travaille par sessions brèves et soigneusement préparées.

Il faut enfin **rendre compatible le principe d'une représentation universelle de tous les pays avec celui du petit nombre de membres.** Cette difficulté ne peut être surmontée que par **un système de représentation régionale des pays moyens et petits.** Ceci conduit à accorder un siège à chacun des pays dont la puissance économique et/ou le chiffre de leur population est très supérieur à la moyenne, et à distribuer le reste des sièges par régions (chacune des régions identifiées organisant son système de désignation de ses représentants). Les critères qu'il serait possible de retenir sont indiqués dans la note 1.

Un tel organe serait plus représentatif de la "Communauté internationale" que l'Assemblée générale des Nations unies dans la mesure où :

- il serait pris au sérieux par les grandes puissances et permettrait un dialogue direct du reste du monde avec elles ;
- il serait un véritable organe de négociation et de gestion d'activités communes, et non une scène de théâtre pour propagandes diverses ;
- le système de représentation des pays moyens et petits les contraindrait à faire la synthèse des questions qui les intéressent.

C'est la raison pour laquelle cet organe ne devrait pas entrer en concurrence avec une Assemblée générale des États membres. Celle-ci devrait certes être l'un des



organes principaux de la nouvelle organisation, mais le système de vote devrait aussi y tenir compte de critères combinés de puissance économique et de population, et ses recommandations ou résolutions devraient être transmises au Conseil de sécurité globale<sup>2</sup>.

## *Problème de la synthèse des questions de sécurité et d'économie.*

### L'établissement des "stratégies de prévention" et des "plans de sécurité régionaux"

**L**a dichotomie instituée par le système actuel entre les questions de sécurité et d'économie est sans aucun doute l'un de ses défauts les plus graves. Ces questions sont intimement liées. Transposer à l'échelle mondiale le modèle des structures nationales qui confient les questions de sécurité aux armées et les questions économiques aux ministères des Finances et de l'Économie est un contresens. L'analyse des causes des conflits, qu'ils soient internes ou externes, révèle dans presque tous les cas l'importance fondamentale qui revient aux situations économiques et sociales. **Traiter séparément ces deux types de problèmes, pour une organisation dont la mission fondamentale est de garantir la paix est donc une erreur majeure** qui montre seulement que l'on ne s'est pas jusqu'ici préoccupé sérieusement de prévenir les conflits.

Cette erreur est encore aggravée par le fait que le secteur économique et monétaire est dans le système actuel le mieux équipé et le plus puissant, le secteur sécurité ne disposant que d'un équipement très faible. Les effectifs et les budgets des secrétariats du FMI et de la Banque mondiale sont plus de 10 fois plus élevés que ceux des départements politiques de l'ONU. Au surplus le FMI a les moyens intellectuels et humains de faire les analyses par pays qui lui permettent de définir les politiques d'ajustement structurel, qu'il peut au surplus imposer aux pays en développement, ou à ceux éprouvant des difficultés économiques et financières, grâce à ses possibilités de facilitation d'accès au crédit. Les départements politiques de l'ONU ne disposent pas de moyens comparables pour étudier les situations de sécurité, ni pour formuler des recommandations à ce sujet, encore moins pour envisager éventuellement de les imposer.

Or les politiques d'ajustement structurel du FMI recommandant toujours (quelles que soient les corrections sociales que l'on a prétendu leur apporter) des mesures d'austérité qui pèsent sur la partie la plus pauvre des populations, contribue à lui enlever tout espoir de sortir rapidement de la misère, de l'ignorance et du sous-emploi et accroissent les frustrations identitaires qui

conduisent justement aux extrémismes, intégrismes ou nationalismes qui créent des situations de guerre civile. Cette dichotomie entre sécurité et économie se complète d'ailleurs de celle qui a été établie entre questions monétaires et celles de développement des pays pauvres.

Dans les politiques qu'il impose aux pays en développement, y compris les plus pauvres, le FMI a toujours mis l'accent sur la contraction de la demande interne pour rétablir l'équilibre extérieur. La croissance et le développement de l'activité économique n'ont pas figuré pendant longtemps parmi les objectifs prioritaires des programmes du Fonds. Le fait que cette attitude ait été modifiée quelque peu dans les années récentes n'a pas pour autant abouti à admettre qu'une aide financière massive puisse être indispensable pour sortir de leur marasme les économies des pays les plus pauvres ou des pays en transition. Au contraire, pour cette dernière catégorie de pays, où le FMI a été appelé à intervenir depuis 1989, les programmes de transition ont contribué à la déstabilisation des économies, et aucun soutien extérieur significatif n'a été obtenu.

Les conditions à respecter pour qu'il n'en aille plus ainsi et que la construction progressive de la paix puisse être sérieusement entreprise partout dans le monde sont :

— l'existence d'un organe politique capable d'effectuer la synthèse des problèmes de sécurité, d'économie et de développement ;

— un secrétariat capable d'effectuer les analyses de situations du point de vue de la sécurité en prenant en compte tous leurs aspects politiques, sociologiques, militaires, économiques et sociaux ;

— les ressources financières suffisantes pour pouvoir mettre en œuvre les recommandations auxquelles les analyses aboutiraient.

La proposition de Conseil de sécurité globale répond à la première condition. Il sera traité ci-dessous du problème des ressources financières. En revanche le problème de secrétariat exige les remarques suivantes.

Sa fonction essentielle devrait être :

— d'analyser les situations, pays par pays et régions par régions, du point de vue de la sécurité et d'identifier les risques ;

— de faire des recommandations sur les mesures à prendre, par les gouvernements concernés et par le Conseil de sécurité globale, pour prévenir l'émergence des conflits ;

— de faire la synthèse de ces situations locales de manière à dégager les grandes lignes d'une approche mondiale des problèmes de sécurité.

Ces travaux devraient revêtir la forme de **rapports par pays**, qui pourraient être présentés tous les deux ans et faire éventuellement l'objet de suppléments en cas d'évolution jugées dangereuses, conduisant à envisager des mesures d'urgence. Chaque rapport devrait contenir une analyse détaillée de tous les aspects militaires, politiques, psychologiques (phénomènes identitaires), religieux, sociologiques, administratifs, économiques, sociaux, etc., pouvant concerner directement ou indirectement

tement la sécurité, et devrait se conclure par des recommandations sur les mesures que devraient prendre le gouvernement du pays concerné, et celles que pourrait décider le Conseil de sécurité globale.

Une synthèse régionale de ces analyses et de ces recommandations devrait être faite sous la forme de **plans de sécurité et de développement régionaux**. Ces plans contiendraient des recommandations sur les mesures d'aide de tous types à apporter aux pays dont les problèmes de sécurité internes et externes sont interreliés (développement économique et social, aide aux institutions pouvant faciliter le respect des droits de l'homme et l'établissement de la démocratie, soutien à la construction d'organisations régionales, coopération militaire, etc.) et sur les politiques nationales souhaitables du point de vue de la sécurité (réduction des armements, réduction des achats d'armes, mesures de confiance, de vérification réciproque des appareils militaires entre pays, démocratisation, statuts à accorder aux minorités, etc.). Si les ressources financières et humaines mises à la disposition du Conseil de sécurité globale étaient à la hauteur des situations à modifier pour en réduire les risques, **une conditionnalité pour la paix** s'établirait ainsi, et les problèmes de sécurité et de développement économique et social seraient enfin traités ensemble de manière efficace.

Cette notion de conditionnalité pour la paix ne doit pas laisser supposer que l'organisation mondiale ne devrait s'occuper que des problèmes des pays pauvres, les grandes puissances continuant à être exclues de toutes critiques ou recommandations en ce qui concerne leurs politiques militaires ou économiques. Le système de représentation prévu pour le Conseil de sécurité globale devrait au contraire lui permettre de discuter et de porter des jugements sur les politiques suivies par tous les pays, y compris les grandes puissances. Il ne disposerait évidemment pas à l'égard des pays les plus importants et les plus riches des mêmes moyens d'action que ceux dont il disposerait à l'égard des pays les plus pauvres, mais l'on peut raisonnablement espérer qu'une doctrine commune en ce qui concerne les conduites à suivre en matière d'économie, de sécurité, de droits de l'homme, d'environnement ou de politiques sociales finirait par s'établir au sein de ce Conseil et du Parlement mondial et qu'elle pourrait avoir une influence sur les politiques suivies par tous les pays.

A cette fin le secrétariat devrait établir un **rapport mondial sur les problèmes de sécurité**. Ce rapport pourrait être établi tous les cinq ans pour permettre aux organes principaux intéressés de faire le point sur la politique à suivre pour la construction progressive de la paix. Une grande Conférence mondiale sur les problèmes de sécurité, d'économie et de développement pourrait éventuellement, par exemple tous les dix ans faire le point sur ces sujets.

Pour l'établissement de tels documents, il serait indispensable que le secrétariat comprenne des départements régionaux et des bureaux par pays, puisse envoyer des missions d'études sur place et travaille en liaison avec les services des organisations régionales. Son personnel devrait comprendre des spécialistes des diverses

disciplines, recrutés dans des conditions garantissant leur compétence. Les experts sur les pays et les régions concernées, les plus réputés sur le plan international devraient pouvoir être utilisés, sous la forme de contrats de consultation ou d'engagements de durée déterminée. Enfin il serait souhaitable que des groupes d'experts de haut niveau puissent être constitués pour chaque région, pour fournir un avis sur l'établissement des plans de sécurité régionaux. Le Conseil de sécurité globale aurait d'ailleurs le pouvoir d'établir les organes subsidiaires qui lui paraîtraient nécessaires, pour l'aider dans sa tâche et à cet égard des Comités réunissant les chefs d'état-major des pays d'une même région et un Conseil mondial consultatif sur les stratégies de prévention des conflits pourraient utilement contribuer à l'ensemble des efforts de réflexion nécessaires.

## Problème des ressources financières

Le mépris que les gouvernements de certains pays, et non des moindres, manifestent à l'égard de l'ONU et de son système, s'exprime dans de trop nombreux cas par le refus de payer l'intégralité des contributions dues. Ces infractions à des règles acceptées par Traité, ne sont évidemment pas sanctionnées. Elles aboutissent à maintenir l'ONU dans une crise financière permanente et malsaine et à la mettre dans une situation de dépendance à l'égard des gros contributeurs défaillants. De son côté, l'usage de financer de larges fractions de l'activité des organisations mondiales par des "contributions volontaires", notamment en ce qui concerne les programmes de développement et les activités humanitaires, s'assortit de contreparties sur le choix des titulaires des postes importants, ce qui accroît encore la situation malsaine de dépendance. Enfin la modicité des sommes affectées aux activités les plus importantes, qu'il s'agisse de la sécurité, des droits de l'homme, ou des programmes économiques et sociaux, crée ce climat d'irréalisme permanent où les objectifs les plus grandioses sont supposés atteignables par des programmes de quelques dizaines de milliers de dollars.

Il est absolument indispensable qu'une nouvelle organisation mondiale soit débarrassée de ces pratiques qui sont simplement destinées à empêcher le système actuel de fonctionner. Il est donc logique que tous ceux qui ont pu mesurer les inconvénients des méthodes actuelles de financement aient songé à le remplacer par un système qui assure à la fois le financement normal et l'indépendance de l'organisation. Les propositions d'institution d'une fiscalité mondiale se sont donc multipliées. Les idées les plus variées ont ainsi été avancées de celle d'une taxe de 10 \$ par billet d'avion à celle d'un prélèvement sur les ventes d'armes, en passant par une taxe sur les matériaux polluants, sur les timbres-postes et les communications téléphoniques (un jour par an), et un



prélèvement d'un pourcentage très faible sur les transferts internationaux de capitaux... L'idée singulière d'une loterie des Nations unies a même pu être avancée.

Le rapport sur le développement humain du PNUD pour 1994 attire l'attention sur quelques idées de taxation éventuelle : celles de taxes sur la pollution ("permis de polluer" négociables et taxe éventuelle d'un dollar par baril de pétrole ou par équivalent énergétique de charbon pour décourager les utilisations excessives et le gaspillage des énergies non renouvelables) et la taxation des opérations de change. Il écrit sur ce dernier point : « *De nombreuses transactions réalisées sur les marchés des devises ont un caractère purement spéculatif et n'ont aucune contrepartie en termes d'échanges commerciaux. Toutes les 24 heures, quelque 1 000 milliards de dollars passent d'un pays à un autre en réponse au moindre frémissement des taux d'intérêt ou des taux de change, voire par anticipation de tels changements. L'imposition d'une taxe constituerait un moyen de limiter ces échanges spéculatifs. Même une taxe égale à 0,05 % seulement du montant de chaque opération rapporterait environ 150 milliards de dollars par an.* » (James Tobin, prix Nobel d'économie en 1981 fait une communication spéciale dans ce rapport.)

En fait l'institution d'une fiscalité internationale est parfaitement possible et souhaitable. Il suffirait que les États membres en acceptent le principe. Elle serait d'autant plus facilement acceptable si elle avait un caractère indirect et si elle portait sur des activités qui ne pèsent pas directement sur les prix des marchandises (telle la taxe proposée sur les transferts de capitaux) ou si elle avait un caractère moralisateur (pollution, commerce des armes tant qu'il existe). Son objectif devrait être clairement précisé : il devrait s'agir de financer un budget soumis à un contrôle parlementaire, en l'occurrence **le budget de la paix**.

Il devrait être clair enfin que ce budget devrait disposer de ressources financières suffisantes pour que les activités qui y sont prévues puissent avoir une réelle efficacité. Ceci signifie que le budget de la paix, pour financer les stratégies de prévention des conflits, qui impliquent la mise en œuvre de plans de développement du type "plans Marshall", devrait être du même ordre de grandeur que l'ensemble des budgets de la guerre, c'est-à-dire au moins quelques centaines de milliards de dollars par an. C'est le prix du réalisme en un domaine où jusqu'ici on en a considérablement manqué. Le détail technique d'une telle institution ne peut être arrêté que par un comité de spécialistes de fiscalité. La Charte objective peut se contenter d'en établir le principe, et confier au Conseil de sécurité globale le soin d'en définir les modalités.

## Problème de la représentation démocratique (peuples et société civile)

L'idée d'instituer à l'ONU une "Chambre des Peuples", ou une "Assemblée parlementaire des Nations unies" (APNU), n'est pas récente. De nombreux auteurs en ont recommandé la création. Le "déficit démocratique" à l'ONU et dans les grandes Agences du système, a été depuis longtemps dénoncé. En fait une telle institution ne changerait pas grand chose à l'efficacité du système existant. On obtiendrait un organe supplémentaire pour voter des "résolutions" qui n'auraient pas plus d'effet que celles de l'Assemblée générale.

Le comité exécutif de l'Union interparlementaire discuté de la question de l'APNU à sa 218<sup>ème</sup> session à Copenhague en septembre 1994, et la note de son secrétaire général à ce sujet a été publiée par la Commission sur la "Global governance"<sup>3</sup>. Cette note après avoir indiqué qu'une telle assemblée pourrait être créée par une simple résolution de l'Assemblée générale en vertu de l'article 22 de la Charte, traite des questions concrètes qui se poseraient : élection directe ou désignation des membres de l'APNU par les Parlements nationaux, problème des pays qui n'ont pas de Parlements, taille de l'Assemblée, représentation proportionnelle à la population ou avec une autre clé de répartition, compétence de l'Assemblée, liens et rapports de travail avec l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le secrétaire général. Elle conclut sagement : « *Résoudre les problèmes relatifs à la composition, à la taille et aux sessions de l'Assemblée peut apparaître difficile, mais ces problèmes ne seraient sans doute pas insurmontables, Par contre, donner une réponse adéquate à la question relative aux compétences de l'Assemblée parlementaire impliquerait certainement une remise en question profonde de la nature des Nations unies et un bouleversement de leurs structures et de leur fonctionnement. Lorsqu'au-delà des efforts de réflexion menés ici ou là par des experts indépendants ou des instituts universitaires, la question d'une telle refonte fondamentale sera véritablement à l'ordre du jour de la communauté internationale, le moment sera alors venu d'incorporer au débat l'idée de la création d'une Assemblée parlementaire des Nations unies. Entre-temps, on peut s'interroger à la fois sur les chances de succès d'une initiative de ce genre et même sur son opportunité.* »

La représentation démocratique des peuples dans le cadre d'une institution mondiale n'aurait en effet qu'un intérêt très limité dans le système actuel. Elle prend en revanche une signification tout à fait différente dans le cadre de l'organisation nouvelle qui est ici proposée. Les fonctions d'une telle assemblée pourraient en effet consister : — à adopter le budget de l'organisation, et en particulier à approuver les impôts internationaux qui l'alimenteraient ;

— à contribuer par des recommandations à l'élaboration des stratégies de prévention des conflits ;

— à faciliter, entre représentants directs des peuples concernés, la compréhension réciproque des problèmes propres à chaque peuple et par conséquent la communication intraculturelle ;

— à faire des recommandations aux gouvernements sur les méthodes aidant au développement général de la démocratie.

Les problèmes pratiques d'élection de représentants sont surmontables. Il n'est ni ridicule ni utopique aujourd'hui d'envisager l'existence d'une représentation directe des peuples au niveau d'une organisation mondiale. Il est parfaitement concevable que les États membres s'engagent à organiser des élections libres à cette fin. Le nombre des membres de ce Parlement ne devrait pas dépasser 700 à 800, ce qui signifie que les 5 milliards d'habitants de la planète pourraient avoir en moyenne un représentant par 10 millions d'habitants. S'il est évident qu'une représentation proportionnelle à la population n'est pas concevable aujourd'hui, en raison des disparités culturelles, politiques, économiques et sociales existantes, en revanche l'adoption d'une clé de répartition tenant compte de la puissance économique et de la population ne devrait pas faire de difficulté majeure. Les micro États et les petits pays devraient se regrouper pour constituer des collèges électoraux. Les modalités d'élections et la clé de répartition pourraient être établies par le Conseil de sécurité globale.

L'institution d'un Parlement comme organe principal de la nouvelle organisation ne devrait pas exclure d'autres formes de représentation de la société civile des divers pays. Une organisation en charge de la paix doit être un centre de contacts entre représentants des forces vives de tous les pays. On sait l'importance du rôle joué par les organisations non-gouvernementales (ONG) dans les domaines du développement, de l'humanitaire, des droits de l'homme, de l'environnement, des problèmes des femmes, etc. L'idée de certains auteurs de confier à ces organisations une mission collective de représentation au sein de l'organisation mondiale n'est guère justifiée en raison de la variété même de ces entités.

Il serait aussi très difficile de trouver une méthode qui permette d'assurer une représentation permanente dans des Comités permanents à tous les secteurs de la population ayant quelque prétention à représenter la société civile, qu'il s'agisse des agriculteurs, des patrons de multinationales, des syndicats ouvriers, des chômeurs, des chercheurs, des maires des très grandes villes ou des prix Nobel. Les catégories socio-professionnelles ou autres sont trop nombreuses pour qu'il soit rendu justice à chacune. En revanche, il devrait être possible de prévoir, à côté des représentants des gouvernements, des représentants compétents de la société civile dans chaque comité sectoriel (santé, habitat, agriculture, industrie, population, éducation, science, etc.). Rien ne devrait d'autre part empêcher l'organisation mondiale nouvelle de poursuivre la tradition de l'ONU en matière de grandes conférences sur des problèmes mondiaux, qu'il

s'agisse de la population, des droits et du rôle des femmes dans la société, de l'éducation, de la santé, de la recherche scientifique, des droits de l'homme, des questions sociales ou de la démocratisation. La novation devrait consister, non à prévoir seulement la participation des organisations non gouvernementales concernées dans un forum annexe à la réunion des délégués gouvernementaux, mais à **faire participer directement aux discussions et aux négociations des représentants élus des catégories sociales ou des organisations concernées par le problème** en question. Ces catégories pourraient être identifiées sur suggestion du secrétariat par les organes principaux de l'organisation. La même méthode devrait d'ailleurs être appliquée aux conférences régionales, qu'elles soient préparatoires des conférences mondiales sur les mêmes sujets, ou réunies sur des sujets propres à la région.

## Problème du soutien aux structures régionales

Comme il l'a été indiqué ci-dessus la construction de structures régionales dépend dans une large mesure du soutien qui lui sera apporté à partir de l'organisation mondiale. C'est un travail à effectuer en parallèle avec l'établissement de plans de sécurité et de développement régionaux, mais il exige de porter une attention particulière à deux aspects particuliers du problème soit **l'aide à la construction institutionnelle, et le contrôle des activités régionales de maintien de la paix**, problèmes eux aussi interreliés, mais qui doivent recevoir des solutions spécifiques. La construction institutionnelle régionale met en œuvre les trois niveaux que nous avons distingués ci-dessus : les États de la région elle-même, à supposer que ses limites géographiques soient clairement définies, les puissances qui exercent de l'extérieur, d'une manière ou d'une autre, une influence sur la région, enfin l'échelon mondial.

Le problème de la délimitation géographique des régions ou sous-régions se pose de façon tout à fait différente en Asie, en Europe, en Amérique latine, en Afrique ou en Océanie. S'il semble possible d'identifier des groupes de pays qui pourraient constituer des régions relativement homogènes au points de vue culturel, linguistique et économique, en Amérique latine ou en Afrique, le problème est certainement beaucoup plus complexe en Asie.

Il reste partout très difficile, et il varie en fonction des problèmes à résoudre, les limites des régions pour la sécurité n'étant pas les mêmes que celles à retenir pour développer la coopération économique. Il semble toutefois qu'il devrait être possible de retenir comme hypothèses de travail :

— pour l'établissement de structures en matière de sécurité, six régions : l'Europe, l'Afrique, la Communauté des États indépendants ayant succédé à l'URSS, le Sud-



Est Asiatique, le Moyen-Orient et l'Amérique, ces cadres géographiques vastes devant servir à la constitution de Conseils de sécurité régionaux et éventuellement de forces internationales de maintien de la paix ;

— pour les structures de développement et de coopération économique : 2 ou 3 régions en Amérique latine — États Andins, Caraïbes, le Brésil constituant à lui seul un ensemble —, 3 ou 4 régions en Afrique — Maghreb ou Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Est et Afrique du Sud (incluant l'État Afrique du Sud et les pays voisins) —, une région au Moyen-Orient, le problème des régions en Asie, où de grands États — Chine, Inde, Indonésie —, constituent à eux seuls de grands ensembles, étant en revanche plus complexe.

Les constructions institutionnelles à envisager doivent donc varier en fonction des besoins. Elles doivent être définies par les États intéressés eux-mêmes, encore que sur ce point aussi, l'aide et le conseil de l'échelon mondial reste certainement indispensable. Le problème des cadres géographiques étant supposé résolu, le type de soutien à apporter par l'échelon mondial en matière de sécurité et d'économie n'est pas de même nature, et porterait dans la plupart des cas sur des espaces géographiques différents. Les services du Secrétariat, ou les comités intergouvernementaux ou d'experts, s'occupant du soutien aux "régions de sécurité", et ceux s'occupant des "régions de coopération et de développement économique" devraient être distincts, tout en travaillant sous une même direction et en étroite collaboration.

En matière de sécurité, il s'agirait à la fois d'apporter un soutien à la construction de structures nouvelles (Conseils de sécurité régionaux, forces intrarégionales de maintien de la paix), de contribuer à l'établissement des principes à respecter dans les opérations éventuelles de maintien ou d'établissement de la paix, et du contrôle à exercer sur leur respect. S'agissant de l'aspect répressif de la construction progressive de la paix, l'équilibre à établir entre la contribution des États de la région et celle à demander aux puissances extérieures à la région mais y ayant un intérêt au maintien de la paix, est évidemment délicat et difficile et pourrait varier suivant les régions considérées. Il ne s'agit de rien moins que de régler le type d'influence acceptable dans une zone considérée. Un comité intergouvernemental composé de représentants d'États qui ne joueraient pas directement un rôle dans les opérations répressives, pourrait être chargé de définir les principes à respecter et les méthodes (envoi d'observateurs, rapports au Comité et au Conseil de sécurité globale) qui permettraient d'en assurer le respect.

En matière de construction d'ensembles économiques, il s'agirait aussi dans un premier temps de définir les structures et les méthodes et de proposer éventuellement un réaménagement des structures existantes. La multiplicité et l'absence de cohérence des structures régionales qui ont été instituées jusqu'ici dans des conditions historiques variées, crée dans toutes les régions, y inclus en Europe, une confusion qu'il serait souhaitable de dissiper. L'accord une fois obtenu sur les limites géographiques, les relations pourraient alors s'établir entre

les structures régionales de coopération économique et l'organisation mondiale qui leur apporterait son soutien, notamment à travers des **Agences régionales de développement** chargées par elle de distribuer l'aide au développement et de mobiliser les investissements extérieurs, dans le cadre des "plans de sécurité et de développement" définis par le Conseil de sécurité globale.

Les services du secrétariat chargés de soutenir ces divers types d'action pourraient être groupés dans deux grands départements distincts : celui de l'action régionale, qui comprendrait des branches chargées respectivement du soutien à la construction de structures régionales, du développement et de la coopération économique, et celui du contrôle des activités de maintien et d'établissement de la paix (au service d'un Comité intergouvernemental en charge de ce contrôle).

## Problème des minorités nationales

Le problème du sort réservé aux minorités nationales étant intimement lié aux problèmes de sécurité, une attention particulière devrait être accordée à la possibilité de leur représentation au sein de l'organisation. L'institution d'un Conseil des minorités nationales, constitué de représentants élus par ces minorités, pourrait donc être envisagé. Une telle institution exigerait sans doute l'identification des groupes minoritaires et leur reconnaissance dans tous les pays, problème qui reste particulièrement difficile et délicat, mais qui n'est pas insoluble. Il serait possible de commencer par une représentation des minorités reconnues et jouissant d'un statut relativement satisfaisant. Les représentants ainsi regroupés pourraient alors aider l'organisation mondiale à faire pression sur les pays qui ne traitent pas correctement leurs minorités.

## Questions économiques et monétaires

Sous l'effet de critiques convergentes provenant aussi bien des pays en développement que les membres de l'establishment financier international, une réflexion a commencé au sujet de la "revitalisation" du FMI et de la Banque mondiale. Les critiques du système actuel sont devenues très vives et sont largement justifiées. Elles portent sur les défauts des politiques d'ajustement structurel, qui ont été rappelées ci-dessus, mais elles disent aussi qu'il n'existe plus depuis 1971 de véritable système monétaire international, que la croissance de l'économie mondiale n'est plus satisfaisante et surtout que la croissance faible qui subsiste s'accompagne d'un accroissement du chômage, des inégalités de revenus, et de l'écart entre régions pauvres et régions riches,

accroissant ainsi le phénomène "d'exclusion" et aggravant les problèmes sociaux. Elles constatent aussi que l'instabilité des cours des changes et l'énorme spéculation qu'elle entraîne créent des risques considérables de crise financière internationale et de disruption générale de l'économie.

Le besoin d'un organisme de régulation de l'économie, sous la forme d'un nouveau Système monétaire mondial, est fortement ressenti. La nostalgie des "trente glorieuses", période pendant laquelle la croissance continue de l'économie des pays riches, favorisée par la stabilité des cours des changes, s'était accompagnée du plein emploi et de l'enrichissement des classes moyennes suggère de nombreuses idées pour retrouver une situation du même ordre. Mais le problème est loin d'être résolu dans la mesure où il n'est pas possible de reconstruire une économie mondiale profondément transformée et en transformation constante, en fondant un système monétaire sur la monnaie d'une puissance dominante et sur des cours de changes fixes. Il n'y a plus de monnaie dominante, ou plutôt il y en a plusieurs et la surveillance et la coordination des politiques économiques et monétaires exige de nouveaux instruments. Il n'est pas question ici de traiter de ces problèmes dans le détail. Nous mentionnerons seulement :

1°) Que l'argumentation du *Rapport mondial sur le développement humain* du PNUD de 1994, en faveur de la création d'une Banque centrale mondiale, qui permettrait « d'assurer une gestion macro-économique saine, la stabilité financière mondiale, et le soutien à l'expansion économique des pays pauvres », paraît à cet égard mériter quelque attention. Les cinq fonctions qui sont proposées pour cet organisme : « contribuer à stabiliser l'activité économique mondiale, servir de créancier en dernier ressort aux institutions financières, calmer les marchés financiers quand la panique ou le désordre les gagne, réglementer les institutions financières et en particulier les Banques de dépôt, créer et réglementer de nouvelles liquidités internationales », sont des fonctions qui doivent être incontestablement remplies à l'échelon mondial (et que le FMI ne remplit pas).

2°) Que des mécanismes doivent être prévus pour contrôler les risques permanents d'insécurité, de déstabilisation économique et financière, et d'explosion sociale que crée le mouvement irrésistible d'intégration économique d'un monde profondément inégalitaire. La société de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle n'est plus une société "fordiste" constituée de marchés essentiellement nationaux qui assuraient le plein emploi de travailleurs semi-formés en grand nombre, payés et protégés socialement de manière à devenir des consommateurs de produits de masse standardisés. Elle tend au contraire, dans le cadre d'un marché du travail mondial, avec un système de production de plus en plus mécanisé et automatisé à faire disparaître toute protection sociale, à faire baisser les rémunérations et à fonctionner seulement au profit d'une clientèle de catégories privilégiées. La maximisation des profits fabrique des chômeurs et des exclus. Toute demande non solvable est négligeable et les pays pauvres s'enfoncent de plus en plus dans la misère.

Dans cette société "post-fordiste", il est donc indispensable d'instituer un système acceptable de redistribution de la richesse entre pays riches et pays pauvres et entre riches et pauvres en général. Le système ici proposé de fiscalité mondiale devrait rendre possible une telle redistribution. La prospérité des "trente glorieuses" a été incontestablement due pour une très large part au Plan Marshall : Le retour à la prospérité mondiale suppose que de nouveaux "plans Marshall" soient établis pour les pays les plus pauvres et pour les pays en transition. Les "plans de sécurité et de développement régionaux" qui ont été proposés ci-dessus répondent en partie à ce problème.

3°) Il est enfin certain que la coordination des responsabilités dans les domaines économiques et sociaux doit être assurée de façon permanente. Le regroupement sous une autorité commune, de fonctions certes distinctes mais étroitement reliées doit remplacer leur actuelle dispersion entre des organisations indépendantes : Organisation mondiale du commerce, FMI, Banque mondiale et nombreux autres organismes de développement, Groupe des sept, ONU, Agences spécialisées, etc. Ces fonctions devraient être assurées par les départements d'une même organisation et dirigées par des Commissaires siégeant dans un même organe permanent et rendant compte de ses travaux au Conseil de sécurité globale.

## *Problème de l'action pour la démocratie, les droits de l'homme et l'éducation*

Une action vigoureuse et continue en faveur de l'institution universelle de la démocratie, du respect des droits de l'homme et du développement de l'éducation fait incontestablement partie des tâches d'une organisation de construction de la paix. Les méthodes qui sont actuellement appliquées par le système existant, en dépit des déclarations d'intention contenues dans le préambule de la Charte ou la constitution de l'Unesco, ne sont à cet égard ni très efficaces, ni très convaincantes de la volonté de la "communauté internationale" de faire des efforts sérieux dans cette direction.

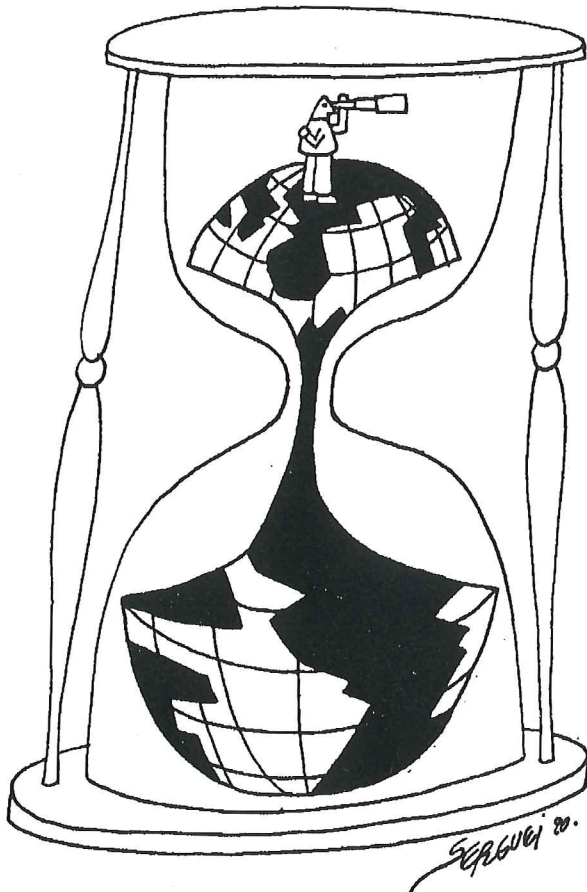
Les gouvernements dictatoriaux, corrompus et violent systématiquement les droits de l'homme sont représentés au sein de l'ONU, et leurs représentants jouissent des mêmes droits et de la même considération que ceux des autres pays. Quelques efforts ont sans doute été faits récemment pour aider techniquement les pays qui acceptent d'organiser des élections libres, et les travaux de quelques rapporteurs spéciaux devant la Commission des droits de l'homme de l'ONU attirent l'attention sur les violations des droits civiques dans quelques pays, mais ces efforts sporadiques et limités ne constituent pas une action vigoureuse, systématique et soutenue en vue de l'instauration de la démocratie.



Les crédits alloués au Centre des droits de l'homme de l'ONU, représentent environ 0,6 % du montant du budget ordinaire de l'organisation, ce qui mesure l'intérêt réel porté à ses activités par les États membres. Les efforts de l'Unesco pour le développement de l'éducation restent dérisoires en comparaison de l'énormité des besoins. La défense des droits définis par le Pacte sur les droits économiques et sociaux (droit à l'éducation, à la santé, aux loisirs, à la vie) font l'objet de plus de discours que d'action concrète. Les services qui s'occupent des problèmes sociaux à l'ONU sont pratiquement dépourvus de moyens d'action.

L'instauration d'une véritable politique en ces domaines ne peut être obtenue que **si des ressources suffisantes sont prévues à cet effet**. Il s'agit d'éléments essentiels pour la construction de la paix : une part importante du "budget de la paix" doit donc leur être consacré. La prise au sérieux de l'aide au développement économique et social dans les stratégies de prévention des conflits et dans les plans régionaux de sécurité et de développement représenterait sans doute une partie importante de la réponse à ces problèmes.

Mais il est aussi indispensable qu'une politique d'ensemble sur ces questions soit définie par des organes représentatifs et par un département spécialisé.



## Problème du secrétariat exécutif

Les défauts des secrétariats de l'ONU et des Agences spécialisées doivent, là encore, être présents à l'esprit pour définir comment concevoir le secrétariat d'une organisation mondiale moderne et efficace. En tout premier lieu l'institution même du poste de secrétaire général doit être remise en question. Ses titulaires ont souvent défini le rôle qui leur était assigné comme représentant une "mission impossible". La concentration des responsabilités politiques, économiques, sociales, techniques, administratives et de coordination sur un seul poste aboutit à une absurdité. Chacun des secrétaires généraux de l'ONU a toujours dû donner 95 % de son temps aux problèmes politiques. Le fait que les délégations de pouvoir pour les autres secteurs ne sont pas clairement définies conduit à tout faire remonter au 38<sup>em</sup> étage de l'immeuble new yorkais, d'où l'impossibilité d'accorder suffisamment d'attention à des problèmes importants et l'absence de temps pour définir les initiatives qu'il faudrait prendre.

Mais il y a d'autres défauts. Les réunions deux à trois fois par an du Comité administratif de coordination, qui réunit le secrétaire général et les directeurs généraux des agences spécialisées y inclus les organisations de Bretton Woods, n'assurent aucune coordination réelle des activités ou des programmes de ces organisations décentralisées et en fait indépendantes.

Le problème de la compétence et de la qualité du personnel de ces secrétariats n'est pas non plus résolu de façon correcte. De très nombreux rapports et études ont démontré qu'en l'absence de règles de recrutement, de formation et d'organisation des carrières, on trouve à côté de fonctionnaires exceptionnellement compétents et dévoués un trop grand pourcentage de personnel insuffisamment formé et motivé, y compris au niveau des postes les plus élevés.

Le secrétariat exécutif de la nouvelle organisation devrait donc être conçu de manière à éviter tous les défauts qui viennent d'être mentionnés. Il devrait être dirigé par un collège de personnalités, désignées par les États membres, et dotées d'un statut garantissant leur indépendance. C'est le modèle de la Commission de l'Union européenne dont l'expérience a prouvé qu'elle avait été capable non seulement de diriger efficacement les services du secrétariat, mais qu'elle avait réussi à dynamiser le développement progressif de la Communauté puis de l'Union.

Cette structure aurait au surplus l'avantage de réaliser la coordination effective des activités d'une organisation mondiale qui ne serait plus un système décentralisé d'organisations indépendantes, mais un ensemble de départements d'une même organisation.

Les statuts du personnel devraient prévoir une distinction entre les spécialistes de haut niveau et de réputation internationale recrutés pour des missions précises de consultation ou des contrats de durée limitée, et un per-

sonnel plus permanent dont les règles de recrutement par concours et d'organisation des carrières devraient être précisées. Un système de formation à l'entrée et en cours de carrière ("Staff College" qui pourrait être ouvert aussi à la formation des fonctionnaires nationaux et régionaux) devrait être organisé.

La structure générale de ce secrétariat peut ainsi être esquissée, à partir des fonctions dont la description vient d'être faite. Les départements les plus importants en seraient ceux :

- des stratégies de prévention des conflits et d'établissement des plans de sécurité et de développement régionaux. Il devrait avoir une structure essentiellement géographique (bureaux par pays et bureaux régionaux) et son prolongement au niveau régional inclurait les agences régionales de développement ;
- de l'action régionale, chargé du soutien à la création des structures régionales, dans le domaine de la sécurité et de l'économie ;
- du contrôle des opérations régionales du maintien ou de l'établissement de la paix (essentiellement au service du comité intergouvernemental compétent sur le même sujet) ;
- des minorités nationales ;
- des affaires sociales, des droits de l'homme et de l'éducation ;
- de la coopération économique, financière et monétaire ;
- des grandes conférences et de la représentation de la société civile ;
- du secrétariat du parlement mondial.

S'y ajouteraient tous les départements sectoriels qui s'occuperaient de coopération technique et économique entre États, mais non comme les organisations spécialisées actuelles de soutien au développement, cette fonction étant confiée au département de la prévention des conflits et des plans de sécurité et de développement régionaux et aux Agences régionales. Et, bien entendu, l'organisation serait dotée de départements chargés des questions administratives et financières (dont la fiscalité internationale), des questions juridiques, etc.

## Remarques en guise de conclusion

Avant de passer à l'examen des procédures de construction d'une organisation mondiale de troisième génération, deux remarques nous paraissent ici s'imposer.

Il faut noter d'une part que le schéma qui vient d'être ici esquissé est sans aucun doute incomplet et très imparfait. Il est simplement destiné à être soumis à la discussion et à la critique. Seule une réflexion collective peut permettre d'élaborer une vision d'ensemble satisfaisante de ce que pourrait et devrait être une nouvelle Charte pour une organisation mondiale nouvelle et efficace.

Il paraît aussi important de rappeler que la thèse fondamentale qui est ici soutenue est que la conception d'ensemble d'une nouvelle architecture institutionnelle mondiale doit être radicalement différente de celle qui a abouti au système actuel. Il ne s'agit plus de maintenir un ordre figé mais d'accompagner le changement et d'en maîtriser les risques. Il ne s'agit pas de résoudre tous les problèmes au niveau mondial, mais de distribuer les responsabilités suivant des critères précis entre les niveaux national, régional et mondial. Et il s'agit surtout, à ce dernier niveau, non de disperser les questions à traiter entre des organisations décentralisées, mais d'assurer la synthèse des solutions à apporter aux problèmes de sécurité de développement et d'économie.

Il ne fait aucun doute qu'un énorme travail reste à faire pour qu'un début de transformation institutionnelle dans le sens qui a été indiqué dans cette note puisse produire. Le seul objectif qui était ici poursuivi était de montrer qu'il y avait un chemin qui permettait de sortir de l'utopie et de s'engager dans la voie de réalisations concrètes. La discussion devrait permettre de préciser si ce chemin est le bon ou si son tracé doit être conçu autrement.

1) Les critères à retenir sont formulés ainsi dans le document A/40/988 du 6 décembre 1985 (Rapport du Corps Commun d'Inspection des Nations unies) :

« §182. Le nombre des membres que pourrait atteindre un organe intergouvernemental de négociations pour fonctionner correctement devrait évidemment être aussi petit que possible, si l'on souhaite que les États membres les plus importants acceptent d'y participer. Les données du problème de la représentation dans un Conseil ou une Commission de ce genre peuvent être ainsi énoncées :

— 10 pays ont un produit national brut (PNB) supérieur à 2,5 % du produit brut mondial. (États-Unis d'Amérique, Russie, Japon, Allemagne, France, Royaume uni, Italie, Canada, Brésil, Chine). Ces 10 pays représentent 72 % du produit brut mondial ;

— 7 pays ont une population supérieure à 100 millions d'habitants (Chine, Inde, Russie, États-Unis, Indonésie, Brésil et Japon) et représentent à eux sept un peu moins de la moitié de la population mondiale. Deux d'entre eux (Inde et Indonésie) ont un PNB inférieur à 2,5 % du produit mondial.

En combinant ces deux critères on obtient une liste de 12 pays.

§183. En tenant compte des chiffres de population et des niveaux de produit national brut des pays de diverses régions du monde non compris dans la liste des 12 pays résultant de l'application des deux premiers critères, on peut envisager qu'ils devraient être représentés par l'octroi d'environ 11 places supplémentaires à la table de négociation : par exemple 2 pour l'Amérique latine, un pour les Caraïbes, un pour les pays arabes, 2 pour l'Afrique au Sud du Sahara, une pour l'Europe de l'Est, 2 pour l'Asie du Sud-Est, une pour l'Océanie, une pour les petits et moyens pays occidentaux. » (Dans ce texte de 1985, nous avons remplacé URSS par Russie, et Allemagne fédérale par Allemagne.)

- 2) Il serait au surplus nécessaire d'établir un système de représentation spécial pour l'ensemble des micro-États (pays dont la population est inférieure à un million d'habitants), qui ne devraient y disposer que d'une représentation collective. L'Assemblée aurait ainsi un nombre de membres plus restreint, et une meilleure crédibilité.
- 3) Union interparlementaire. *Note du Secrétaire général à l'intention du Comité exécutif.* "Création éventuelle d'une Assemblée Parlementaire des Nations unies".



# La procédure de construction d'une institution mondiale de troisième génération

*Les chances de voir entreprendre une réforme d'ensemble qui conduirait au type d'institutions qui vient d'être décrit étant, comme nous l'avons indiqué, aujourd'hui quasi nulles, le problème à résoudre est de savoir si les idées relatives à une transformation de ce genre peuvent dès maintenant mobiliser un soutien politique et si une procédure de «petits pas» est ou non envisageable. La réponse qui sera développée ici est qu'une telle procédure est concevable et a quelques chances d'être adoptée, si des efforts cohérents continuent d'être faits dans cette direction par ceux qui considèrent qu'un aggiornamento est indispensable.*

**Maurice Bertrand**

## *Intérêt de la classe politique et champs d'ambition mondiaux*

**L**a raison principale se trouve dans le fait que quelques hommes politiques ont aujourd'hui légitimement des ambitions mondiales, et que certains d'entre eux en trouveront la réalisation dans l'obtention de résultats dans le domaine institutionnel mondial. Les causes de cette situation nouvelle sont multiples. La première est la situation paradoxale du domaine politique en matière de champs d'ambitions mondiaux. Alors que presque tous les autres domaines — ceux des affaires, de l'économie, de la communication, des techniques, des sciences, des lettres, des arts —, offrent aux individus la possibilité d'occuper des positions leur permettant de jouer un rôle et d'exercer une

influence au niveau mondial, les hommes politiques agissent et font carrière essentiellement dans des cadres nationaux.

Sans doute ceux parvenus aux postes les plus importants — ministres des Affaires étrangères ou des Finances, chefs d'État et de gouvernement —, participent-ils au jeu politique sur la scène internationale. Mais leurs rôles sont joués à partir de bases nationales et leur importance dépend pour l'essentiel de la taille et de la puissance de leur pays. Seuls ceux qui appartiennent aux superpuissances peuvent espérer exercer une influence réelle. Alors qu'au niveau européen, l'Union européenne offre maintenant une vingtaine de postes de Commissaires qui sont de plus en plus brigués par des membres du personnel politique, les institutions mondiales ne disposent au niveau politique que du seul poste de Secrétaire général de l'ONU (les postes de directeurs généraux des institutions spécialisées, y compris les organisations de Bretton Woods étant occupés jusqu'ici par des fonctionnaires ou des techniciens). Par ailleurs le Prix Nobel de la paix offre une consécration internationale à ceux des hommes politiques qui ont joué un rôle utile dans l'apaisement de conflits locaux.

Il n'y a donc aucune perspective réelle de carrière politique mondiale, au moment où les problèmes dans presque tous les domaines — sécurité, économie, environnement, questions sociales et humanitaires, santé, etc. — deviennent mondiaux. Il n'existe pas de postes politiques permettant de représenter les intérêts de l'ensemble de la communauté internationale.

**La transformation de cette situation paradoxale peut donc devenir elle-même une ambition pour des hommes politiques** qui ont à la fois conscience de l'existence de ce problème et quelque vision de l'avenir. L'exercice d'une influence sur la réforme des institutions mondiales, dont l'inefficacité est devenue évidente pour l'opinion publique, peut devenir une manière de jouer un rôle au plan mondial. C'est même pratiquement la seule qui s'offre aujourd'hui à des hommes politiques à la recherche d'une influence et d'une réputation mondiales. Le fait que la nécessité d'une réforme est maintenant reconnue par de nombreux experts peut encourager une partie de la classe politique à commencer de s'en occuper.

Il est important de souligner qu'il existe une clientèle politique qui serait satisfaite si de telles initiatives étaient prises. Une large partie de l'opinion publique des pays industriels éprouve des inquiétudes croissantes au sujet des problèmes de sécurité, de croissance des flux migratoires, d'économie en général et d'augmentation du chômage en particulier. Elle n'ignore pas que les réponses à ces problèmes ne peut être trouvée qu'à l'échelle mondiale. La crédibilité de la classe politique dépend de plus en plus de sa capacité de démontrer concrètement qu'elle est capable d'imaginer et de mettre en œuvre au niveau mondial des stratégies de réponse. L'intérêt porté à ces problèmes varie naturellement avec les pays. Les stratégies politiques à suivre pour faire adopter des projets au niveau mondial seraient évidemment différentes aux États-Unis, en France, en Allemagne, en Angleterre ou au Japon. Mais la possibilité d'une mobilisation de l'opinion au niveau international existe en raison même du caractère mondial des problèmes à résoudre.

## *La possibilité d'un soutien politique à une réforme des institutions mondiales*

**P**our déclencher un mouvement dans le sens d'une réforme d'ensemble, il n'est donc pas impossible d'imaginer que des hommes politiques prennent la tête d'un **Comité International ou d'une Société internationale de défense de ces idées**. Il est nécessaire qu'il en aille ainsi. La réflexion sur ces problèmes et la définition d'un programme effectif de réformes ou de transformations du système actuel d'organisations mondiales doit le plus tôt possible passer du plan uniquement académique au plan politique. La notion d'une transformation institutionnelle précise, pour résoudre les problèmes de sécurité

et d'économie, qui ne sont pas solubles ailleurs qu'au plan mondial, doit pouvoir mobiliser cette fraction de l'opinion qui commence à penser qu'une solution doit être trouvée à ce niveau. Ce genre d'action politique internationale avait joué un rôle considérable dans les travaux préparatoires et la vulgarisation de l'idée de Société des Nations à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle. Il n'y a pas de raison pour que cet exemple ne soit pas suivi, un siècle plus tard, avec des idées plus précises et plus réalistes, enrichies par l'expérience des succès et des échecs de 3/4 de siècle d'expérimentation. Jean Monnet avait aussi utilisé cette idée avec la création de son mouvement pour les États-Unis d'Europe.

Cette méthode paraît en tout cas plus réaliste que celle consistant à saisir l'Assemblée générale des Nations unies d'idées de réforme, une telle procédure ne pouvant aboutir qu'à leur enterrement. L'initiative de création d'un Comité international, si elle était prise par des hommes politiques, aurait le mérite de permettre de poursuivre de façon pragmatique l'établissement de dossiers précis, de permettre l'affrontement de tendances opposées, de tester l'acceptabilité de la vision d'ensemble d'un futur système, de faciliter le lancement d'initiatives précises au sujet des étapes qui permettraient d'aller dans la direction recherchée.

## *La stratégie des petits pas*

**D**ans le cadre d'une réflexion d'ensemble permettant à une fraction de la classe politique dans de nombreux pays d'avoir une vision commune et réaliste de l'objectif final à atteindre, il serait en effet possible d'imaginer une stratégie de construction par étapes. Sans doute reste-t-il à identifier les types d'étapes par lesquelles il serait possible et souhaitable de commencer cette entreprise de longue haleine. Pour l'Europe, Jean Monnet a commencé par l'économie (projet d'autorité du charbon et de l'acier), alors qu'il songeait surtout à résoudre les problèmes de sécurité intra-européenne et à bannir la possibilité de guerre entre la France, l'Allemagne, l'Angleterre, ou l'Italie et les autres pays européens. Le fait qu'il ait réussi en procédant ainsi ne doit pas obligatoirement conduire à suivre son exemple au niveau mondial.

En fait on ne peut rien construire s'il n'existe pas dès l'origine un certain niveau de consensus dans un assez grand nombre de pays, soit au niveau des gouvernements, soit à celui des hommes politiques de même tendance. En revanche pour certains types de projets, **il n'est pas indispensable de trouver dès le départ un consensus universel**. De même que l'on a souvent parlé de « *l'Europe à plusieurs vitesses* » ou « *à géométrie variable* », il est parfaitement possible de concevoir **la construction progressive « d'un monde à plusieurs vitesses »**. Ceci signifie qu'il est concevable de lancer



des projets acceptables par un nombre raisonnable de pays, sans attendre qu'ils fassent l'unanimité, en prévoyant qu'ils seront progressivement étendus au reste du monde au fur et à mesure que les conditions seront réunies.

Le choix des premiers projets dépend évidemment d'une analyse politique de leurs chances de réussir. C'est donc le rôle des hommes politiques de faire ces choix. Les projets à considérer ne seront évidemment pas les mêmes s'ils sont initiés par des chefs de gouvernements de grandes puissances ou s'ils le sont par un groupe de représentants de pays moyens et petits.

Encore faut-il que la préparation technique des étapes envisageables ait atteint un niveau suffisant. Or comme mentionné ci-dessus, il existe à cet égard diverses propositions précises et qui ont déjà été examinées et approuvées par divers groupes d'experts. Certaines de ces propositions ont-elles atteint une précision suffisante pour être prises en considération, si elles trouvent un soutien suffisant. Mais ce n'est pas le cas de toutes celles qui ont été faites jusqu'ici. En ce cas la décision de les faire étudier de façon plus précise peut aussi relever du domaine politique. L'examen de quelques exemples concrets montre que la stratégie à suivre pour le lancement de tels projets varie en fonction de nombreux facteurs.

Le projet de création d'un Conseil de sécurité économique (qui a été adopté et défendu par Jacques Delors), constitue un exemple de projet relativement mûr, mais qui exige l'accord des chefs d'État ou de gouvernement des grandes puissances. Il équivaut en fait à un élargissement de l'actuel Groupe des 7 pour le transformer en G15 ou G18. L'association de grands États comme la Russie, (qui est déjà partiellement associée), la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Indonésie, et de représentants des autres régions du monde, à une réflexion commune sur les politiques économiques suppose de la part des grandes puissances économiques un esprit d'ouverture dont leurs gouvernements n'ont pas fait preuve jusqu'ici. Mais la nécessité d'une instance de ce genre s'imposera tôt ou tard. Une telle création, assortie de celle d'un secrétariat permanent capable de préparer les décisions, surtout si elle était accompagnée d'une percée aux Nations unies dans la direction d'un élargissement comparable du Conseil de sécurité, préfigurerait le Conseil de sécurité globale qui a été proposé ci-dessus, même si pour un temps les questions de sécurité et d'économie restaient traitées séparément. La réalisation d'une étape de ce genre, pourvu qu'elle se situe en dehors de l'ONU, pourrait donc représenter l'un des premiers objectifs d'un mouvement pour la réforme.

Il y a aussi des initiatives qui pourraient être prises par un nombre raisonnable de gouvernements, ne comprenant pas obligatoirement tous ceux des grandes puissances, et qui pourraient constituer aussi des étapes importantes, tels par exemple :

— le lancement d'un grand projet scientifique international à l'origine, mais ouvert à tous les pays qui souhaiteraient s'y associer, assorti de l'acceptation d'un embryon de fiscalité internationale pour son financement ;

— l'acceptation de la vérification internationale par une Cour de justice mondiale du respect des droits de l'homme par les pays considérés, ou de règles de transparence de leurs appareils militaires ;

— l'étude et la proposition de réformes partielles concernant le Fonds monétaire international, du type de celles proposées dans le dernier rapport sur le développement humain du PNUD<sup>1</sup> ;

— le lancement d'un grand programme de recherche sur les stratégies de prévention des conflits.

Une importance particulière devrait être accordée à ce dernier projet. Les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies de prévention doivent être mieux explorées et rendues plus crédibles par des études précises conduites par des spécialistes éminents des pays concernés et des experts des disciplines les plus diverses. Les compétences existent dans ces divers domaines et les causes des conflits peuvent être aujourd'hui de mieux en mieux connues et analysées. Mais jusqu'ici les spécialistes quel que soit leur environnement professionnel (instituts de recherche, universités, administrations, presse ou publications) doivent se contenter de décrire les phénomènes. Ils ne sont pas priés de définir comment on pourrait agir sur eux. Il n'est pas indispensable d'attendre que la future organisation mondiale dispose de services importants lui permettant d'élaborer et de mettre en application des stratégies de prévention pour commencer à en étudier la possibilité et le contenu éventuel. Il serait en revanche fondamental que l'initiative de créer un centre de recherche à ce sujet soit prise par des gouvernements.

## Conclusion

Il ne fait aucun doute qu'un énorme travail reste à faire pour qu'un début de transformation institutionnelle dans le sens qui a été indiqué dans cette note puisse se produire. Le seul objectif qui était ici poursuivi était de montrer qu'il y avait un chemin qui permettait de sortir de l'utopie et de s'engager dans la voie de réalisations concrètes. La discussion devrait permettre de préciser si ce chemin est le bon ou si son tracé doit être conçu autrement.

1) *Rapport sur le Développement humain 1994*, pp. 90 et 91. Les mesures préconisées concernent : une nouvelle émission de droits de tirages spéciaux, un rôle accru de la facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus (FFCI), une gestion macroéconomique mondiale, la supervision des activités bancaires internationales en collaboration avec la BRI.

# Sécurité collective, sécurité régionale

*La plupart des commentaires renvoient les impuissances du système de l'ONU en matière de sécurité au bouclage du monde bipolaire. Le jeu de puissance se déroulant ailleurs, l'ONU n'aurait pu s'organiser selon ses propres principes, et mettre sur pied l'appareil de régulation et de contrainte prévu par la Charte. Le système Est-Ouest volant en éclats, on supposa que l'ONU allait devenir le lieu définissant un consensus moral — l'affirmation universelle de l'intérêt à la paix et au règne du droit —, ainsi que l'organisateur des moyens assurant le maintien de la paix ou la gestion collective des conflits. Quelques années plus tard, on voit qu'il n'en est rien.*

## **Dominique David**

**L**e système de régulation et de contrainte de la Charte est parfait en ce qu'il n'existe pas. Nous ne connaissons, sous le nom d'opérations de l'Organisation, que les reliefs d'une conception qui n'a jamais été appliquée. En gros, l'ONU intervient aujourd'hui en matière de sécurité de quatre manières. Tout d'abord en constituant un forum où peuvent être évoquées ces questions ; en abritant donc un dialogue, en aidant à négocier, en produisant du conseil ou de la résolution. Ensuite en recourant à une sorte de présence "perlée", discontinue et limitée, le plus souvent sous forme de déploiements d'interposition — certaines opérations de l'ONU, permanentes autant que discrètes remontent ainsi à la fin des années

quarante. Troisième choix possible : l'organisation couvre de son drapeau (Corée) ou de ses résolutions (Irak) l'action entreprise par telle puissance pour plier tel coin du monde à son ordre. Enfin, on assiste depuis quelques années à des actions plus massives et complexes qu'auparavant, l'intervention de l'organisation revêtant un caractère plus global quant à la société concernée. Ces opérations, parfois dites de "troisième génération", sont fort diverses : elles peuvent être une couverture d'opération humanitaire, une tentative de restructuration d'une société politique (Somalie, Cambodge), voire une manœuvre substitutive, remplaçant l'action de puissances qui ne souhaitent pas intervenir directement dans un conflit.

Tout ceci forme non un système de sécurité, mais un tissu troué ; lacunaire quant au système de décision et quant aux moyens, mais surtout quant aux objectifs —



ces derniers étant fort différents dans chacun des cas considérés. Il est peu vraisemblable que le montage largement improvisé que nous connaissons puisse être rationalisé rapidement et rendu opérationnel, selon les concepts initiaux de la Charte. Il faudrait en effet, pour que le système tel que prévu fonctionnât, qu'il fût doté de privilèges que détiennent seuls les véritables acteurs stratégiques. *Une idéologie, ou une morale, communes d'abord* : une grille de lecture, un système de références commun. Or nous savons que les "valeurs" sur lesquelles affecte de fonctionner l'ONU sont soit de purs constats — la prééminence des États — soit le produit d'un monde politique particulier, le monde occidental, dont l'hégémonie est sans doute conjoncturelle, et qui, lui-même, applique lesdites valeurs de manière discriminée, ce qui les mine de l'intérieur. *Des moyens communs, ensuite* : or les moyens d'intervenir dans une crise, quelque mode d'intervention qu'on retiennne, ne sont pas constitués en permanence, et dépendent pour l'essentiel des grandes puissances politico-militaires c'est-à-dire des puissances capables de projection lointaine de force, fort peu nombreuses. Pire, une seule puissance détient aujourd'hui les moyens du déblocage politique et du déblocage militaire de l'ONU : les États-Unis. De plus, quand ces moyens sont constitués de manière *ad hoc*, ce qui s'avère de plus en plus difficile au fil de la multiplication des interventions, leur fonctionnement, leur efficacité sur le terrain sont hautement incertains.

Il est donc peu raisonnable de croire que ces difficultés pourraient être résolues dans le cadre unitaire et centralisé de l'ONU, dans un avenir proche. Il faudrait qu'un vaste mouvement d'adhésion des États et des peuples à quelques concepts centraux véhiculés par l'Organisation, vînt bousculer la pesanteur de la bureaucratie et des grandes puissances ; qu'une révolution par le bas succède à la révolution par le haut, de palais, entre puissants, qu'a connue la fin des années quatre-vingt. C'est le contraire qui est vraisemblable : le tunnel va finir vite qui voyait saluées sans commentaires les idées et les pratiques de l'Amérique triomphante. Doivent pourtant être impérativement sauvés trois éléments représentés par l'ONU, incontestablement positifs.

Il est tout d'abord essentiel de préserver l'idée d'une organisation mondiale, cadre géométrique d'un dialogue, espace obligatoire ou inévitable du débat, instance d'appel au-dessus des conflits de base, locaux ou régionaux. Bref une machine à produire une légitimité différente de celles qui s'entrechoquent dans les face-à-face de base. Doit évidemment aussi être sauvée l'idée, sous-jacente à l'édifice de l'ONU, selon laquelle existe, quelque part, un intérêt commun (explicite ou caché), mondial, fût-il indirect, à la paix, à la sécurité. Idée non spontanée (de multiples acteurs stratégiques étatiques fonctionnent encore sur la conception contraire), mais qui définit la perspective et la légitimité d'un droit de la paix, ainsi que l'égalité théorique des peuples, ou des États, dans leur accès à ce droit. Enfin, amendé peut-être, sûrement, doit justement être préservé le télescopage qu'effectue l'ONU entre les États et les peuples : combinaison contradictoire au premier chef parce que ces

notions ne signifient pas la même chose pour tous les membres de l'ONU, mais qui seule peut rendre légitimes, et opérationnelles les interventions d'une organisation mondiale. Un syndicat d'États est un regroupement de monstres ; un syndicat de peuples est un regroupement d'impuissants.

## Interrogation sur le concept de sécurité collective régionale

L'idée de sécurité régionale, autrement dit l'idée selon laquelle les procédures mondiales de stabilisation devraient être mises en œuvre, prouvées concrètement, par des organisations de sécurité régionales n'est pas nouvelle. Jusqu'à la fin des années quatre-vingt aucune organisation régionale de sécurité n'a prouvé son efficacité. Entre autres raisons parce que l'effet surdéterminant, transversal, de la bipolarité les empêchait de se situer au cœur de leurs propres problèmes de sécurité. L'OEA (Organisation des États américains), l'OUA (Organisation de l'unité africaine) ou la Ligue des États arabes ont ainsi peu de titres à la reconnaissance des peuples en matière de sécurité. Rappelons que l'OTAN, si elle produit bien de la sécurité au profit de ses membres, n'est pas une organisation de sécurité régionale mais une alliance militaire, d'un type somme toute assez classique hors l'échelle de ses moyens et l'existence d'une structure politico-militaire permanente. La question est aujourd'hui de savoir si la disparition de l'envahissante référence Est-Ouest, l'impuissance évincée de l'ONU à s'attribuer la régulation du monde, le renfermement relatif des États-Unis autour de leur intérêt propre, dégagent un champ nouveau à l'action et à la stabilisation régionales.

Il s'agit bien de s'interroger sur un concept de sécurité collective régionale, donc sur la possibilité d'existence d'un système de *prévention des conflits de dialogue et de négociation en temps de crise, et de maintien ou de rétablissement de la paix* en temps de conflit ouvert. Système d'auto-stabilisation, d'auto-régulation, qui doit être soigneusement distingué d'autres collectifs imaginables : par exemple la constitution d'acteurs stratégiques nouveaux à partir de regroupements d'États, pouvant avoir une politique de défense, ou une diplomatie commune vis-à-vis de l'extérieur, etc. Le concept le plus intéressant dans le domaine de la sécurité collective a maintenant une vingtaine d'années et est né dans le cadre de la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe). Trois éléments doivent ici être soulignés. Premièrement l'idée de base de la CSCE est celle du caractère composite de tout mode de production de la

sécurité. La sécurité doit faire l'objet d'une approche globale, elle n'est pas le résultat des seuls équilibres militaires. Surtout, la sécurité est produite continûment. La CSCE avait donc pour propos d'organiser une coexistence entre les États-parties, qui touchait à tous domaines : militaires, économiques, culturels, échange des personnes, etc., en déclinant les interventions possibles dans chacun de ces domaines (les mesures de confiance et de sécurité ayant constitué la novation la plus intéressante dans le politico-militaire). Enfin, même si cela n'était pas si clair initialement, la CSCE supposait, organisait, encadrait, un processus d'évolution continu des sociétés vers plus de prévisibilité et plus de transparence, donc plus d'ouverture et de démocratie. Si la CSCE n'a pas abattu les pays de l'Est, elle a largement contribué à ébranler, par les évidences de la nécessaire transparence, nombre de leurs régimes.

Ce processus de la CSCE, pour novateur et efficace qu'il fut, ne peut être tel quel déporté sur d'autres espaces. Certaines de ses limites l'interdisent. Il appelle et suppose une délimitation géographique cohérente. L'Europe de la CSCE de 1974 est parfaitement définie puisqu'elle regroupe les États du continent européen et deux États extérieurs engagés sur le continent, les États-Unis et le Canada. Délimitation simple, se résumant à la conjonction des deux grandes alliances. L'affaire est devenue moins claire avec l'explosion de l'URSS, qui a conduit à admettre individuellement les républiques musulmanes de l'ancienne Union soviétique : il n'est pas sûr qu'elles aient, pour certaines d'entre elles, un intérêt central à la sécurité en Europe, et il n'est pas sûr que nous considérions leurs espaces comme devant être stabilisés au même titre que d'autres régions du continent (pensons par exemple à l'Asie Centrale et au Tadjikistan). La question d'un bornage, même souple, est essentielle : pensons aux difficultés qu'elle poserait dans l'hypothèse d'une application à la Méditerranée : que faire du monde turcophone ; le Golfe peut-il être rattaché à la Méditerranée ; quel statut pour l'Iran, etc. ? De plus, la CSCE a certes accompagné un certain nombre de négociations sur l'équilibre des armements, mais les négociations essentielles se sont déroulées en-dehors d'elle, parfois au mieux parallèlement à ses propres procédures. Cela pourrait changer, cela va changer, mais jusqu'ici le processus CSCE n'a pas démontré sa capacité à maîtriser la négociation sur les armes. Enfin, le concept de CSCE s'est surtout affirmé jusqu'ici comme un mode d'équilibrage diplomatique, dépourvu de toute capacité de contrainte. Au premier chef parce que le système Est-Ouest disposait d'alliances militaires, ayant le monopole de toute intervention armée ; puis parce que les appareils survivants de la bipolarité (et tout particulièrement l'OTAN) entendirent bien au début des années quatre-vingt dix maintenir leur contrôle. La CSCE apparaîtrait ainsi, tant pour des raisons de gestion politique — lourdeur de la décision à plus de cinquante États — que pour des raisons de fait — absence de moyens concrets de contrainte — comme incapable d'intervenir dans les conflits ouverts (la seule et timide exception étant consti-

tuee par son intervention, ou ses velléités d'intervention, dans le conflit azéro-arménien).

On pourrait au demeurant se demander si l'efficacité de la CSCE n'a pas été liée au fait qu'elle ne fut pas, jusqu'en décembre 1994, une organisation, ainsi qu'à son encadrement dans le système Est-Ouest, dont elle constituait jusqu'à la fin des années quatre-vingt un élément de régulation.

La mise sur pied d'un système de sécurité collective ne peut donc être l'application de recettes existantes. Ce système devrait donc articuler : des moyens d'harmoniser la coexistence (systèmes de dialogue politique permanent, de régulation des échanges humains et économiques, de coopération pour le développement, etc.), des moyens de gérer les crises (élaboration d'un droit commun minimum, procédures de médiation ou d'arbitrage obligatoire en cas de crise ouverte, etc.), enfin des moyens d'aider au maintien ou au rétablissement de la paix (éléments militaires venant à l'appui de la manœuvre diplomatique). Ceci suppose sans doute un cadre géographique, économique, culturel, relativement cohérent. Non seulement parce que le co-développement, le développement parallèle, ou le développement combiné, produisent de la sécurité, et qu'ils concernent des aires délimitées, mais parce que nous savons qu'une homogénéité minimale est aussi nécessaire pour l'usage des appareils de contrainte militaire.

La manœuvre de groupements militaires improvisés est déjà complexe quand il s'agit d'une opération d'interposition ; elle est impossible et dangereuse quand ils se retrouvent au cœur des combats, ou doivent y prendre part, pour s'imposer ou se dégager. Le type d'armement, le rapport à l'environnement guerrier dont il s'agit, le rapport à la hiérarchie militaire nationale, donc la relation à l'éventuelle hiérarchie internationale, la culture militaire et l'appréciation des modes d'action sont propres à chacun des contingents nationaux composant une force de l'ONU. Le résultat est assez clair. Une force se manœuvre quand elle a un minimum de cohésion, et cette dernière peut être donnée, entre autres éléments, par la proximité géographique des pays participants, par la régularité de leurs coopérations en temps de paix, donc par une certaine régionalisation des interventions. Cette régionalisation ne saurait constituer une règle absolue, mais elle est souhaitable dans la plupart des cas. L'idée selon laquelle les intervenants les plus extérieurs seraient meilleurs dans la médiation et dans l'action parce que a priori moins engagés est belle, mais fautive dans les faits. C'est au contraire une certaine proximité qui procure l'information nécessaire, ainsi que le savoir sur les procédures pouvant être mises en œuvre sur tel ou tel théâtre d'opérations. N'importe quelle puissance politique, n'importe quelle capacité militaire ne peuvent pas tout uniment se montrer efficaces dans toute région du monde : voir les États-Unis en Somalie, ou l'OTAN en Yougoslavie.

Cette proximité — qui ne doit cependant pas être vue comme une panacée — est sans doute nécessaire quels que soient les conflits futurs : conflits inter-étatiques ou



intra-étatiques. A cet égard, ne considérons pas les premiers comme révolus, déclassés par le grand vent de l'histoire récente. En Europe, les conflits entre États sont peu vraisemblables dans un proche avenir, pour l'essentiel en raison des multiples logiques d'intégration à l'œuvre. Mais ce constat ne durera pas éternellement, et il ne vaut pas ailleurs. Nombre d'États menacent d'éclater. Mais pas tous. Et cette menace peut ici ou là conduire les appareils politico-militaires à surinvestir dans ce qu'il est convenu d'appeler les aventures extérieures. Ce qu'il reste de pouvoir aux États, même chancelants, c'est précisément la maîtrise résiduelle de l'appareil militaire qui peut conduire à des guerres qu'on jugera peut-être "artificielles", mais qu'est-ce qui permet de dire une guerre artificielle quand elle est sanglante, c'est-à-dire quand elle est une guerre ?

## Nécessité d'une inscription dans le temps et l'espace

Des opérations diplomatiques et militaires collectives supposent donc une cohésion qu'une certaine régionalisation paraît seule en mesure de garantir. Elles ont aussi d'autres exigences, l'une concernant le temps, l'autre l'espace. Les montages politico-militaires dont on parle ici doivent avoir une certaine continuité dans le temps. Non seulement parce que les procédures diplomatiques doivent être continues, mais parce que les appareils militaires doivent être immédiatement disponibles et avoir déjà expérimenté un fonctionnement commun. L'OTAN n'est pas intervenue dans la deuxième guerre du Golfe, mais les membres occidentaux — c'est-à-dire déterminants, en termes militaires —, de la coalition, ont fonctionné dans la guerre selon les *modus operandi* atlantiques. Des forces d'interposition ou d'intervention africaines ou européennes seront de même des forces constituées du temps de paix et ayant expérimenté un travail politique et militaire en commun avant la crise (ce qui implique peut-être que tous les États d'une même région ne participent pas, au même degré, aux opérations militaires). La cohésion ainsi obtenue donnera à ces forces une efficacité technique meilleure, et un fonctionnement hiérarchique opératoire, allant du niveau de la décision politique au niveau chargé de concrétiser cette décision sur le terrain, avec les étapes intermédiaires. Un des problèmes de l'actuelle intervention en Yougoslavie est qu'entre l'étape parfois purement proclamatoire du Conseil de sécurité, qui produit de l'exigence politique, et les unités déployées sur le terrain, ne fonctionne aucun appareil politico-militaire, aucun état-major pouvant transformer les choix politiques en actions militaires. Les commandants de théâtre étant souvent censés appliquer

des ordres politiques intraduisibles en actions militaires, et les appliquer avec des troupes, de plus, immanœuvrables.

Exigence de temps et de permanence dans l'effort, donc. Mais aussi besoin d'une pensée inscrite dans l'espace. La vision d'un monde des régions est toute théorique — tout comme l'est dans le cadre de la construction européenne l'idée d'une Europe des régions. A l'échelle planétaire les régions ne sont pas toujours juxtaposées, sagement distinctes les unes des autres. On peut à peu près identifier les espaces-objets des interventions, des projections de puissance, autrement dit les aires qui constituent la géographie stratégique des grands acteurs, aires effectivement discontinues et délimitées. Mais comme *sujets* régionaux, ces espaces se recoupent, se chevauchent, posent donc des problèmes de bornage, ainsi qu'on l'a dit. Dans la mesure où l'on parvient à les identifier, elles sont inégales : elles ne sont pas organisées de la même façon, ne sont pas l'objet des mêmes influences extérieures, ne sont pas composées de la même façon, n'ont pas le même héritage, ni des moyens ou des envies comparables pour les pousser à l'auto-organisation. La structuration régionale ne sera donc pas un processus spontané. On voit couramment aujourd'hui dans les accords économiques régionaux une tendance dominante de la marche du monde. Ce mouvement est certes intéressant, mais il recouvre des réalités fort différentes, et des potentialités très diverses. L'effet de mode ne doit pas faire illusion, il n'y a plus que peu de points communs entre le grand marché unique européen, l'ALENA, les tentatives des pays de l'Afrique de l'Ouest, et l'Union du Maghreb Arabe (quelle union organiser, dans ce dernier cas, entre des marchés maghrébins en grande partie inexistantes ?).

Si l'auto-organisation régionale ne peut être spontanée, il faudra donc l'aider, l'orienter en large part de l'extérieur. Si les puissances le font, elles sembleront justifier une hiérarchisation entre les régions — certaines étant vues comme plus responsables que d'autres —, exporter encore un modèle centré sur leurs propres valeurs et organisé par elles. Si les puissances s'abstiennent, elles pourront être accusées d'exclusion, de se satisfaire de ce que certains espaces, correspondant à leurs intérêts, soient organisés et d'autres non. Un paradoxe nouveau : colonialisme ou rejet hors du monde stratégique organisé, est ainsi au cœur même de toute réflexion sur la régionalisation de la sécurité.

Dès lors, affirmer la légitimité du niveau régional ne suffit pas. Il est évidemment pertinent, doit être privilégié, puisqu'il peut seul mêler les trois grands temps de la sécurité collective : la prévention, le traitement de crise, le maintien ou le rétablissement de la paix. C'est au niveau régional que s'organise la coexistence entre les acteurs stratégiques, qui constitue avec la coopération le premier pas d'une sécurité collective. Mais l'inégalité de fait entre régions contraint à penser une articulation la corrigeant au niveau mondial. Le système central (une ONU réformée ou d'un type nouveau) pourrait ainsi jouer plusieurs rôles. Lui seul pourrait produire progres-

sivement un droit de référence. Si une Charte modifiée au moins dans l'expression de ses principes suscitait une adhésion à des normes, à des concepts plus précis, ce travail de génération d'un droit commun serait sans doute plus efficacement concret. Etre un système producteur de droit revient, de fait, à être une instance d'appel international, avec les règlements institutionnels ad hoc que cela suppose, quand les problèmes n'ont pu être réglés par la simple coopération régionale.

Le niveau mondial jouerait également un rôle d'égalisateur relatif entre les régions, en fournissant, autant que de besoin, de la formation et des moyens. Par formation on entend l'éducation d'élites civiles et militaires sur les procédures de résolution de certaines crises, sur les modes d'interventions concrètes dans certaines situations. Nul n'a hélas besoin de formation internationale pour faire la guerre au sens classique du terme. Mais la manœuvre sur place de procédures de sécurité collective est plus sophistiquée. L'aide des puissances les plus avancées dans ce domaine, pour utile qu'elle soit, serait mieux supportée si elle était filtrée par un système mondial de stabilisation. De même, ce système pourrait effectuer une certaine rationalisation et une répartition des moyens. On recherchera ici des solutions qui ne soient ni le simple travestissement de l'intervention des grandes puissances ni la création d'une armée mondiale permanente dont la constitution n'est souhaitée par personne, et ne pourrait, dans le "meilleur" des cas que conduire à la croissance d'une bureaucratie ajourée, tentant inévitablement de s'auto-justifier et de s'auto-perpétuer (voir le cas de l'OTAN d'aujourd'hui). Des systèmes plus souples d'affectation de troupes devraient être trouvés ; Paris a déjà proposé au secrétaire général de l'ONU, de réserver, à l'intérieur des armées françaises, un ensemble de moyens matériels et humains spécifiques, destinés à lui être affectés si besoin était.

Enfin, un tel système central rénové aurait sans doute dans l'avenir un rôle à jouer dans la gestion, politique du moins, des arsenaux nucléaires. Si la détention et la décision nucléaires demeureront dans l'avenir prévisible des privilèges étatiques, les garanties dissuadant la prolifération, et donc la garantie essentielle des systèmes de sécurité régionaux, devront être gérées plus strictement, plus explicitement, par l'organisation mondiale. Le système inégalitaire du TNP ne peut être pérennisé que s'il est démontré qu'il produit plus de sécurité pour tous qu'une prolifération mal contrôlée. Or il ne produit de la sécurité que couplé à d'autres mesures (équilibres régionaux, négociations de désarmement, garanties négatives et positives de sécurité données par les puissances nucléaires) qui ne peuvent être affirmées au seul niveau régional.

## Un long chemin...

La régionalisation de la sécurité ne peut donc être considérée comme un modèle auto-suffisant. Les dernières décennies nous disent que la gestion mondiale de la sécurité est lacunaire et largement impuissante, et que la gestion régionale, telle qu'effectuée jusqu'à aujourd'hui, très insuffisante. Il s'agit donc de travailler à une redéfinition de ces deux niveaux (régional et mondial), afin que se dessine une nouvelle articulation. Pour nous Européens, l'espace d'expérimentation est clair, même si les recettes demeurent obscures. Le continent européen, la Méditerranée au sens large, l'Afrique tout entière forment plusieurs régions stratégiques, mais aussi un système articulé, et immédiatement préoccupant. En Europe même les idées les plus intéressantes tournent autour d'une revitalisation de l'OSCE garantie par la mise sur pied d'une sorte de *Conseil de sécurité européen* (un "groupe de contact" élargi). En Méditerranée l'idée de *Partenariat global* proposé par l'Union européenne à Essen est pour l'heure un cadre vide. S'il est dans l'avenir suffisamment spécifié en direction de chaque sous-région (monde turc, Moyen-Orient, Maghreb, par exemple), il peut s'avérer fort utile pour synchroniser le fonctionnement des multiples forums traitant de questions à incidence "sécuritaire" (économie, défense, désarmement, circulation des personnes et des biens culturels, etc.). En Afrique enfin, l'idée d'une *force panafricaine d'intervention* est à l'étude. Mais l'on sait que l'Afrique noire pose de tout autres problèmes que ceux, précis, des interventions militaires. En particulier : le délitement accéléré des structures étatiques qui risque simplement de nous priver des répondants dont nous avons besoin pour mettre en œuvre une stratégie d'aide au développement et de stabilisation du continent noir. Encore faudrait-il bien sûr, qu'un "désir de stratégie" existât... La responsabilité de l'Union européenne est ici essentielle. Du choix qu'elle fera de considérer le continent noir comme intérieur ou extérieur à sa géographie stratégique, dépend le positionnement de ce dernier dans le monde : dans les circuits stratégiques, ou hors d'eux.

Le chemin est long. Le clausewitzianisme élémentaire des rapports entre États n'est pas mort. Le monde ne s'est pas unifié ; sans doute s'est-il, depuis dix ans, encore parcellisé, segmenté en dépit des espérances et des tentatives contraires. Nous ne pouvons compter sur nul accord moral pour dépasser les conflits d'intérêts des monstres froids. Reste la possible démonstration que l'intégration régionale progressive, son articulation avec un système mondial plus rigoureux, soit mieux à même de défendre les groupes humains et leurs légitimes et spécifiques attentes que l'anarchie et le règne de la force.



# L'ONU est-elle "foutue" ?

*Après leur affligeante performance en Somalie, leur passivité face au génocide du Rwanda, leur tragique impuissance en Bosnie, les Nations unies n'ont-elles pas donné la preuve de l'inefficacité des voies et moyens dont elles usent, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité ? Les expéditions de Casques bleus sont de plus en plus inopérantes, les retraits de ceux-ci suscitent de multiples problèmes. Les grandes puissances n'arrivent pas à se mettre d'accord sur une action militaire commune, sauf sous l'égide de la puissante Amérique lorsque l'intérêt des États-Unis est en cause. Les efforts diplomatiques des gouvernements sont incohérents. Pourtant il existe dans la Charte des Nations unies des dispositions qui, si elles étaient appliquées, seraient sans doute de nature à s'opposer avec force au regain de barbarie qui sévit aujourd'hui dans plusieurs parties du monde.*

## **Marcel Guérin**

**C**ependant, malgré le fiasco de la plupart des expéditions de Casques bleus, malgré le discrédit entraîné dans l'opinion par certaines opérations ratées effectuées (théoriquement) sous mandat de l'ONU, malgré le dysfonctionnement du Conseil de sécurité, l'Organisation jouit encore auprès des gouvernements des États d'une influence considérable. Si la confiance que lui accorde l'opinion est probablement plus mitigée (ou même nulle comme actuellement en Bosnie), il n'en reste pas moins **qu'il est communément admis aujourd'hui qu'aucune action par la force militaire ne doit être entreprise par un État, sans qu'elle soit "légitimée" par l'ONU.**

Parallèlement, le rayonnement de la Déclaration des droits de l'Homme et le développement de l'information, font que l'opinion est davantage sensibilisée aux différents crimes contre la société ou l'humanité, dont la plupart sont commis sous la responsabilité des États. La mondialisation de l'économie et l'interdépendance de fait des nations et des peuples dues aux avancées techniques, font que de plus en plus d'habitants de notre planète commencent à prendre conscience du **fait** de leur **solidarité**. Les gouvernements sont poussés à intervenir, au besoin par la force, à l'intérieur de pays victimes de catastrophes naturelles ou en proie à la guerre civile.

Depuis la chute du mur de Berlin, une nouvelle confrontation entre les deux blocs devient improbable. Il semble que les guerres inter-étatiques tendent à être limitées à une région et à être moins meurtrières que les

conflits internes ; il y a aujourd'hui plus d'hommes tués par leur propre gouvernement, que de morts dans les guerres conventionnelles entre des États ennemis. D'autre part avec la prolifération nucléaire et la dissémination des armes, le « terrorisme » sous toutes ses formes, est un risque considérable pour les grands pays démocratiques, en les frappant à l'endroit où ils sont les plus vulnérables.

Face à ces constatations, il convient de se demander si la Charte des Nations unies de 1945, peut encore servir de base à l'organisation d'un monde plus pacifique, plus juste et plus prospère. Est-elle susceptible d'être amendée de manière à adapter progressivement ses dispositions à la conjoncture du moment, ou faut-il se donner, dès maintenant, pour objectif l'établissement d'une autre Charte « pour une nouvelle organisation mondiale »<sup>1</sup> ? Avant de tenter d'apporter des éléments de réponse à cette question, il est logique de voir dans quelle mesure les gouvernements des États membres, ont eu dans le passé et ont présentement la **volonté politique** d'appliquer les dispositions en vigueur.

## Les séquelles de la dernière guerre mondiale

La Charte de l'ONU, inspirée de la Charte de l'Atlantique de 1941, puis discutée à Yalta en 1945, fut adoptée définitivement lors de la Conférence de San Francisco le 26 juin 1945, par 51 États en guerre contre l'Allemagne et le Japon. Les circonstances de sa naissance expliquent certaines de ses dispositions essentielles. Elle se présente notamment comme le **prolongement de l'alliance militaire ayant joué au cours de la deuxième guerre mondiale**, alliance qui fut en quelque sorte institutionnalisée pour le maintien de la paix dans le monde.

Citons principalement deux séquelles de la deuxième guerre mondiale :

1°) **La composition et les procédures de vote du Conseil de sécurité.** Les cinq membres permanents désignés par la Charte (art. 23) Chine, France, URSS (maintenant Russie), Royaume-Uni, États-Unis, ne sont autres (à l'exception de la Chine) que les puissances victorieuses en 1945. Ils possèdent l'équivalent d'un droit de veto sur les décisions du Conseil (art. 27-3). Il est évident que ces dispositions ne correspondent plus aujourd'hui à la situation géopolitique du monde.

2°) **Le chapitre VII (art. 43 à 47) qui institue une force armée permanente placée directement sous l'autorité du Conseil (et non du Secrétaire général comme les Casques bleus).** Cette force est composée de formations militaires mises à disposition par les États, conformément à des **accords spéciaux** qui fixent les effectifs, leur nature et leur degré de préparation. Elle est commandée par le **Comité d'état-major** composé des chefs d'état-major des membres permanents. Ces dispositions n'ont

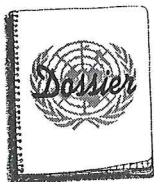
jamais été appliquées, principalement à cause de la guerre froide. Doit-on pour autant les considérer définitivement comme des « pièces de musée » ? On verra plus loin les « errements » auxquels recourt le Conseil de sécurité, à défaut de la volonté politique des gouvernements des États membres d'appliquer la Charte dans son intégralité.

## De l'héritage de la Société des Nations

De même que la SDN, l'ONU est **une association d'États. Les ethnies et les peuples ne sont représentés** que dans la mesure où ces États sont de véritables démocraties. Or on sait combien la démocratie est peu ou mal installée dans le monde actuel. Qu'un État soit dirigé par des magistrats élus démocratiquement ou qu'il soit aux mains d'une junte militaire, d'un dictateur ou même d'un fou, les textes n'imposent **aucun critère de légitimité** pour être membre de l'ONU ; on demande seulement au gouvernement de garder un certain temps le pouvoir de fait. D'autre part, qu'ils soient grands ou nains, ayant une population importante ou faible, **tous les États ont une seule et même voix à l'Assemblée générale.**

La Charte de l'ONU reprend la même notion de **sécurité collective** que celle du Pacte de la SDN. Dans ce système chaque État membre s'engage à fournir une aide militaire à tout État membre attaqué par un autre État. C'est en somme l'application collective du **droit de légitime défense**. Cependant la Charte de 1945 va plus loin : pour qu'un État (ou un groupe d'États liés par une convention) puisse exercer son droit de légitime défense, il faut que le Conseil de sécurité, dont la mission est de réprimer les actes d'agression, « *n'ait pas pris les mesures nécessaires* » (art. 51). Autrement dit, si le Conseil de sécurité s'est saisi de l'affaire, l'État agressé et éventuellement les États qui lui prêtent assistance, doivent s'en remettre aux décisions du Conseil. Le Pacte de la SDN réglait la guerre, la Charte de l'ONU l'interdit. On s'achemine ainsi vers un système où la protection du citoyen n'est pas assurée uniquement par l'État dont il est ressortissant — assisté ou non par d'autres États (sécurité collective) — mais aussi par une Organisation représentant l'ensemble de la communauté humaine. C'est la **sécurité commune**. Ce système existe juridiquement par la Charte, mais n'a jamais été appliqué.

Comme la SDN, l'ONU s'appuie sur le principe d'indépendance et de souveraineté nationale ; d'où la règle de **non intervention dans les affaires intérieures des États** (art. 2-7). Mise à part la Croix-Rouge internationale agissant en vertu des Conventions de Genève, aucune organisation n'avait le droit d'intervenir dans un conflit militaire. La Charte de l'ONU innove en la matière, puisqu'elle précise, dans le même paragraphe, que le



principe de non intervention ne peut faire obstacle à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII. C'est en s'appuyant sur ce chapitre, que le Conseil, lorsqu'il y a par exemple rupture de la paix ou des raisons humanitaires, prend des mesures impliquant l'emploi de la force armée, aboutissant ainsi à une **ingérence de fait** (exemples : résolutions au profit des Chi'ites et des Kurdes à la fin de la guerre du Golfe, certaines résolutions concernant la Bosnie, le Rwanda, la Somalie, etc.). Remarquons enfin que l'institution du Comité d'état-major et des accords spéciaux prévus par la Charte, confirme implicitement l'adoption d'un système de sécurité commune, tel que nous l'avons décrit ci-dessus.

## De l'ONU confisquée par les grands

**L**orsque toutes les possibilités de règlement pacifique ont échoué, ne disposant pas de forces armées permanentes, le Conseil de sécurité recourt dans la pratique à des interventions plus ou moins improvisées, que l'on peut classer en deux types :

1°) **Les expéditions de Casques bleus** décidées au coup par coup par le Conseil. L'envoi des contingents nécessaires est soumis au bon vouloir des gouvernements qui les fournissent. Ces "soldats" placés théoriquement sous l'autorité du Secrétaire général de l'ONU n'ont, statutairement, **aucun pouvoir ni moyens offensifs**. Les missions qui leur sont confiées sont très variées et souvent mal définies. En Bosnie on a essayé de combiner les opérations au sol des Casques bleus avec des frappes aériennes limitées effectuées par l'OTAN ; mais, faute d'un état-major intégré, les soldats de l'ONU ont été pris en otage ou utilisés comme boucliers par les forces adverses.

2°) **Les opérations armées effectuées par les États avec le mandat de l'ONU** (type guerre du Golfe). Les États-Unis ne participent plus aux expéditions de Casques bleus ; ils préfèrent mettre tout leur poids dans des opérations massives, décidées par le Président et approuvées par le Congrès américain. Dans ces conditions, il est évident que le mandat de l'ONU et l'appui d'une coalition internationale ne sont plus que des "accessoires" juridiques et diplomatiques de l'intervention américaine. Tel est le contexte dans lequel ont été prises par le Conseil **diverses résolutions autorisant les États « à user de tous les moyens nécessaires... »**, donc de la force armée. Ainsi l'ONU, dont la mission essentielle est d'empêcher la guerre, autorise les États à la faire en son nom. L'Union européenne étant encore incapable d'avoir une politique étrangère commune, ces "errements" **donnent au Président des États-Unis le rôle de gendarme du monde et lui confèrent un pouvoir exorbitant<sup>2</sup>**.

D'autre part les grandes puissances se sont emparées de toutes les questions relatives au **désarmement et à la réglementation des armements** (négociations Salt, Accords de Paris, etc.). Les seuls traités conclus sous l'égide de l'ONU sont de portée limitée et soigneusement cloisonnés (Traité de non-prolifération nucléaire, Agence internationale pour l'énergie atomique...). La grande majorité des États ignore manifestement les dispositions selon lesquelles ils ne doivent **« détourner vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde... »** (art. 26). Presque tous les États — soit comme producteur, soit comme acheteur — se livrent sans vergogne au commerce des armes.

**La Cour internationale de Justice**, « *organe juridique principal des Nations unies* » (art. 92), **n'est que rarement consultée par les États** et le Conseil de sécurité : ou bien les grandes puissances préfèrent s'en remettre au Conseil sur lequel elles ont la mainmise (affaire libyenne suite aux attentats sur la Panam et l'UTA en 1988 et 1989), ou bien la Cour est tenue systématiquement à l'écart par les États et le Conseil de sécurité (exemples conflits Iran-Irak, Irak-Koweït, israélo-palestinien, etc.).

## Pour une dynamique dans l'application de la Charte

**M**algré ses défauts, la Charte a au moins le "mérite d'exister", avec tous les organismes qui en sont nés. Ne doit-on pas commencer par rendre à l'ONU les fonctions et pouvoirs qui lui ont été, en quelque sorte "dérobés" par les États, à savoir notamment :

— « **L'élaboration des plans qui seront soumis aux membres de l'organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements** » (art. 26), avec comme perspective la suppression du commerce des armes et le désarmement général et complet des États.

— **Le renforcement du rôle de la Cour internationale de Justice.**

— **La création d'une force permanente de police internationale**, en appliquant intégralement les dispositions du chapitre VII.

En ce qui concerne ce dernier point, il ne s'agit pas de reconstituer la force interarmée ayant combattu lors de la deuxième guerre mondiale, mais de créer une organisation entièrement nouvelle, qui serait basée sur le concept de **sécurité commune**. Rappelons que ce concept se substitue à celui de **défense nationale**, avec tout ce que cela implique comme altération des valeurs couramment admises jusqu'ici : « *Ma sécurité dépend principalement de celle de l'autre* », au lieu de : « *Ma sécurité est assurée uniquement par mon gouvernement souverain.* »