

Voici le second texte de l'intervention en 2016 à Bruxelles de Monique Chemillier-Gendreau sur la double faillite des Nations Unies¹. Il porte sur celle de l'ONU en tant que communauté politique et sur les conclusions à tirer de l'échec de l'organisation internationale.

Quelle société mondiale après la faillite des Nations Unies ?

Monique Chemillier-Gendreau

Deuxième partie : la faillite de l'ONU en tant que communauté politique

Monique Chemillier-Gendreau est professeur émérite de droit public et science politique.

Dans le précédent article, l'accent a légitimement été mis sur l'aspect principal de l'échec des Nations Unies, le plus visible, c'est-à-dire la faillite du système de sécurité collective qui était le but principal de l'organisation. Mais la faillite des objectifs secondaires de l'ONU, coopération, développement, droits de l'homme n'est pas moins importante. Et ces deux faillites cumulées montrent en quoi les Nations Unies n'ont pas réussi à former une communauté politique et sont restées un conglomérat d'intérêts nationaux concurrents conduisant inéluctablement à l'échec.

CONTRER LA VIOLENCE

La violence fait partie de l'histoire de l'humanité. Mais elle peut être

maîtrisée au sein d'un groupe lorsque celui-ci prend conscience d'un destin commun et s'organise politiquement. Et sur la longue durée, les humains et les groupes qu'ils constituent se sont dotés de nombreuses formes d'organisation politique. Dans le monde contemporain, tel qu'il a été dessiné à partir de la Renaissance et confirmé à Westphalie, les sociétés politiques prises en considération sont celles qu'on nomme États. Elles se sont différenciées à travers des guerres. Les groupes se sont trouvés unifiés par des rapports de forces, mais parfois s'est construite une conscience commune qui les a cimentés. Ces sociétés, en apparence pacifiées, ont eu en commun de détenir l'attribut de souveraineté. Cet attribut a été longtemps synonyme d'émancipation, mais aussi de positionnement dans

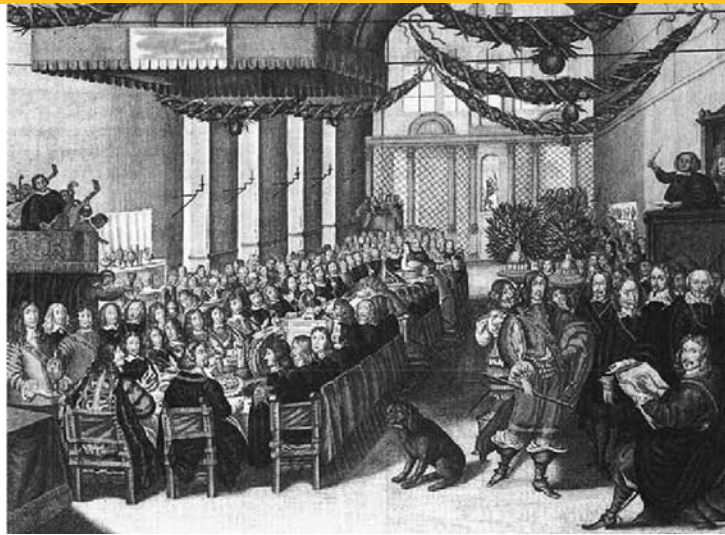
¹ La première partie de ce texte a été publiée dans le numéro 34 de la revue.

un rapport de forces. Cela a déplacé la violence de l'intérieur des groupes, où elle a plus ou moins disparu, vers une violence entre les groupes. Le droit international de l'époque n'avait rien prévu si ce n'est le droit de la guerre, qui indiquait seulement quelques principes de régulation de la violence.

Le XIX^e siècle et la première moitié du XX^e ont été des périodes si sanglantes que le monde a voulu ouvrir une nouvelle page. Mais les créateurs de l'Organisation des Nations Unies ont négligé, comme ceux de l'Union Européenne d'ailleurs, une condition essentielle au succès de leur entreprise : c'est que la paix ne peut pas être seulement définie comme la non-guerre. Elle doit être un nouveau projet politique. Et la volonté d'établir la paix à l'échelle mondiale entraînait que ce projet politique soit à la même échelle.

DE NOUVEAUX DÉFIS

Cette nécessité est considérablement renforcée par les nouveaux défis qui sont liés à la mondialisation. Les dangers sont planétaires. Les réponses restent nationales et elles échouent à conjurer les périls. Que la difficulté soit considérable, c'est une évidence. Mais nous devons l'affronter. Pour mettre en lumière la carence des Nations Unies, il faut montrer comment elles s'étaient dotées d'objectifs secondaires pour lesquels leur action a été très faible, notamment par rapport aux concepts de démocratie et de développement. Il apparaît ensuite que l'objectif de paix passe nécessairement par des changements radicaux sur les plans militaire, économique, mais surtout politique.



D.R.

DES OBJECTIFS SECONDAIRES MIEUX FORMULÉS MAIS LOIN D'ÊTRE ATTEINTS

Le préambule de leur Charte décline ce que sont les objectifs secondaires des Nations Unies. Il serait préférable de dire que ces objectifs sont les conditions mêmes de réalisation de l'objectif principal qui est le maintien de la paix. Il s'agit du respect des droits de l'homme, du principe d'égalité entre les personnes comme entre les nations, de la justice et du respect du droit international, du progrès social dans une liberté plus grande. Quelques remarques s'imposent sur chacun de ces objectifs.

Sur les *droits de l'homme*, l'ONU a permis de grands progrès dans leur formulation mais aucun dans leur application. En effet l'humanité dispose d'un corpus remarquable avec la Déclaration universelle, mais aussi avec les deux Pactes de 1974 sur les droits civils et politiques d'une part et économiques, sociaux et culturels de l'autre. Cependant, faute d'une Cour mondiale des droits de l'Homme

Le banquet de paix de Nuremberg, en 1649, célébrant le traité de Westphalie, par Wolfgang Kilian, vers 1649, Deutsches historisches museum, Berlin.



© INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE 60TH ANNIVERSARY PRESS PACK 2006

Le Palais de la Paix, siège de la Cour internationale de Justice à La Haye (Pays-Bas)

devant laquelle pourraient être portés tous les manquements à ces textes, ces droits n'ont aucune effectivité pour la majeure partie de l'humanité. Le Conseil onusien des droits de l'Homme a un impact dérisoire et ne fait trembler aucun tyran.

Sur *l'égalité entre individus* et notamment hommes et femmes, ou *entre nations*, il n'est besoin d'aucune démonstration. Toutes les études des organismes de recherche sont là. Les bouleversements dans lesquels la société mondiale est engagée conduisent à des progrès incontestables – il est vrai qu'il y a un mouvement de réduction de la pauvreté – mais aussi à un creusement des inégalités. Et l'action de l'ONU dans ce domaine est seulement déclaratoire car elle ne s'est pas donné les moyens d'influencer le cours des choses. Et les inégalités s'aggravent, aussi bien entre personnes au sein d'un même État qu'entre États.

Pour ce qui est du *respect du droit international*, c'est un point sur lequel les résultats sont dérisoires. Pour que le droit soit respecté, il faut

dans toute société, qu'il soit assorti de garanties, notamment judiciaires. Or les juridictions internationales sont réservées aux différends entre États et elles sont fondées sur le principe du volontarisme. Considérant que leur souveraineté les met au-dessus de toute norme, les États ont construit une justice internationale à laquelle ne se soumettent que ceux qui le veulent bien. Aussi les juridictions internationales ne sont-elles saisies que si les deux États concernés par un différend sont d'accord pour soumettre celui-ci à la justice. S'étonnera-t-on dès lors de constater que ce sont les plus grands États qui sont les plus réticents à accepter la juridiction de la Cour internationale de justice ? La clause d'acceptation n'a été signée que par un tiers environ des États-membres de l'ONU et on ne compte parmi eux ni les États-Unis, ni la Russie, ni la Chine, ni la France, ni Israël (entre autres). Ainsi beaucoup d'exemples d'injustices internationales ou de situations de tension restent sans solution du fait de la nature même du système.

Enfin, c'est certainement sur le dernier objectif des Nations Unies, *le progrès social dans une liberté plus grande*, que l'échec est le plus retentissant. Les organismes spécialisés de l'ONU en matière économique et financière, le FMI et la Banque mondiale, sont des organismes inscrits dans la logique du capitalisme financier contemporain. Ils n'envisagent le progrès social que comme le résultat supposé des développements de celui-ci. S'il n'est pas faux que le capitalisme puisse développer des classes moyennes dans certaines sociétés à un certain stade de leur développement (la Chine par exemple), il échoue

complètement à tirer de la misère les classes populaires et, dans bien des pays, il a affaibli les classes moyennes qu'il avait préalablement aidées à se constituer (en Europe ou aux États-Unis par exemple). Quant à la liberté, les Nations Unies ne la conçoivent que dans la conception la plus instrumentale que l'on puisse imaginer de la démocratie. Il s'agit de cette démocratie électorale qu'elles promeuvent dans tous les pays, y compris ceux où l'analphabétisme est majoritaire et où sa contribution consiste pour l'essentiel à fournir des urnes ou envoyer des observateurs électoraux.

LA PAIX AU PRIX DE CHANGEMENTS RADICAUX À L'ÉCHELLE MONDIALE

Toute organisation visant à garantir la paix doit prendre en compte les données complexes de la société actuelle. Les technologies agricoles, celles des transports et des télécommunications, le développement de l'informatique et de l'électronique ont modifié en profondeur les comportements humains et transformé les modes de vie et les mentalités. Dans de nombreuses régions, l'agriculture nécessite de moins en moins de bras. Les déplacements des personnes, volontaires ou contraints, se sont multipliés. Les mises en relations sont facilitées et deviennent intenses, les produits circulent et les productions intègrent des composantes en provenance de contrées souvent fort éloignées les unes des autres, créant ainsi des interdépendances très fortes. Les migrations se développent. La notion de mouvement prédomine sur celle d'appartenance à un territoire. Le rôle des États est minoré au profit de celui d'autres acteurs internationaux.

Enfin, le contraste entre les situations est saisissant. Des îlots de modernité peuvent jouxter des territoires vivant dans une autre temporalité.

Or les Nations Unies ont un fonctionnement qui repose sur une vision dépassée de ces réalités mondiales. Il faudrait revoir les bases de la société mondiale sur trois terrains : militaire, économique et politique.

a) Sur le plan militaire

Du point de vue militaire, on a assisté d'abord au glissement des guerres interétatiques à des guerres mixtes, mettant en jeu des rivalités entre États doublées de conflits interethniques ou interreligieux à l'intérieur d'un même État. Les interventions désastreuses, couvertes de manière contestable par les Nations Unies, ont ensuite entretenu l'hostilité à l'égard de l'Occident. Ce terrain a été utilisé par des prédicateurs radicaux de l'Islam appelant à la violence et justifiant les pires formes d'exaction. On en est venu à un conflit internationalisé avec une menace islamiste qui sévit dans différentes parties du monde, en Iraq et Syrie, au Sahel, au Nigéria, sans compter de manière plus sporadique dans différents pays européens, américains ou asiatiques qui ont été le théâtre d'attentats.

Il s'agit désormais de conflits que l'on nomme guerres asymétriques, dans lesquelles les protagonistes sont eux-mêmes difficiles à identifier. On parle aussi de « nébuleuses ». Les moyens ne sont plus ceux des guerres classiques par affrontement entre deux armées, ils sont plus complexes, avec intervention du terrorisme et de la piraterie. En tant que fournisseurs d'armes, les grandes puissances sont

Trois exemples édifiants : la Lybie, l'Iraq et la Syrie

Mouammar Kadhafi, dont les exactions contre le peuple libyen ont déclenché une opération de sécurité collective, comme avant lui Saddam Hussein, président de l'Iraq, était parmi les principaux chefs d'État acquéreurs d'armes, courtisés à ce titre par tous les États leaders sur le marché de la production d'armements. Et l'on sait que ces opérations ont abouti à détruire par la guerre des armes meurtrières qu'on avait soi-même livrées, dans un inacceptable gâchis de biens, d'énergie, de dépenses et de vies humaines².

La situation qui prévaut en Syrie depuis mars 2011 appelle les mêmes remarques. Le gouvernement de Bachar al-Assad, écrase, essentiellement par des bombardements aériens, la rébellion d'un peuple refusant sa dictature, mais les mouvements islamistes qui ont confisqué la révolution démocratique le concurrencent de près.

² Bates Gill et Pieter Wezeman, « Halte au cynisme ! Il faut un commerce des armes plus responsable. Les avions de Kadhafi détruits par la France sont ceux qu'elle lui avait vendus », *Le Monde*, 21 avril 2011.

³ Voir sur ce point mes développements dans *De la guerre à la communauté universelle. Entre droit et politique*, Paris, Fayard, 2013, Chapitre I.

⁴ Article 26 de la Charte.

⁵ Monique Chemillier-Gendreau, « La désuétude de l'article 26 de la Charte des Nations Unies, expression de l'échec du système onusien », in *Liber amicorum, Vera Gowlland-Debbas, International Law and the Quest for its Implementation, .../...*

en fait très directement mêlées au développement de ces conflits. Car nous sommes devant un phénomène qui s'est accéléré ces dernières années : celui de la militarisation des économies mondiales³. Il est rendu visible par la transformation des responsables politiques en voyageurs de commerce de leurs entreprises d'armement.

Cette situation met en lumière l'insuffisance des principes qui régissent l'octroi des autorisations d'exportations d'armes par les pays producteurs. Elle éclaire aussi l'absence de rigueur qui préside aux décisions internationales d'embargos sur les armes. Les embargos au coup par coup sont inadaptés à la recherche de la paix s'ils se situent sur fond d'expansion illimitée des ventes d'armes.

Une première mesure générale serait une réduction massive de la fabrication et du commerce des armes. Elle a été prévue par la Charte – c'est l'article 26 qui charge le Conseil de sécurité d'établir un système de

réglementation des armements de manière « à ne détourner vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde »⁴ – mais elle a été immédiatement jetée aux oubliettes. Comment se fait-il que tous les militants de la paix ne se tournent pas vers les Nations Unies pour exiger l'application stricte d'un article qui était la clé de la garantie de la paix ? Ce serait pourtant une façon impérative de stopper la descente aux enfers dans laquelle le monde est engagé⁵.

b) Le capitalisme se nourrit de la guerre.

Encore une limitation substantielle des armements – qui s'impose – suppose-t-elle un tournant majeur dans les économies. La limitation des armements mettrait en cause le capitalisme. Or le problème de l'emploi étant particulièrement sensible en temps de crise, les populations ne sont pas prêtes à collaborer de cette façon à un objectif de paix. Il faudrait programmer d'importantes politiques de reconversion et imaginer une mutualisation délicate des effets négatifs de la transition. Cela est d'autant plus difficile que l'envie d'être armé vient conjointement aux riches qui veulent défendre leurs richesses et aux pauvres qui veulent se faire justice à eux-mêmes. La source principale de la violence vient ainsi de l'inégale distribution des richesses. Le sommet de Davos de 2015 a été consacré à cette question, tant elle prend des proportions inquiétantes. Comment donner concrètement un coup d'arrêt à la montée des inégalités et faire retour à une recherche de justice sociale ? Cela est-il possible sans s'attaquer au système capitaliste ?

Est-il possible de l'humaniser ou doit-on le dénaturer ?

La grande faiblesse de presque tous les projets d'alternative au capitalisme ou simplement de régulation de celui-ci tient à l'erreur faite à propos de l'échelle de l'action possible. En effet, il s'agit presque toujours d'actions conçues dans le cadre national, alors que le capitalisme est une énorme machine mondiale, ce qui fait sa force. En sortir à l'échelle nationale est illusoire. Pour préparer le terreau d'un autre avenir, un travail théorique sur la notion de « biens communs » doit être activé au plan mondial, une notion qu'il faut ensuite décliner par secteurs.

c) L'indispensable projet politique mondial.

Tout cela converge, on le voit, vers la question politique. Car la pacification du monde dépend de très difficiles conditions politiques. La mondialisation a développé les mouvements des populations. Celles-ci fuient les guerres, les désastres environnementaux ou les exactions politiques. Aucun État n'est plus ethniquement homogène. Ce monde mouvant est mêlé et même métissé. Mais les inégalités engendrées par le système frappent d'abord les personnes étrangères ou d'origine étrangère et ensuite les plus faibles parmi les nationaux. Il y a donc, partout dans le monde mais dans des proportions variées selon les pays, une fabrique d'exclusion. La politique économique, le chômage, l'abandon des quartiers, notamment ceux où vivent les populations d'origine étrangère, la répression contre les immigrés par le refoulement meurtrier des candidats à l'asile ont pour conséquence que les États ne

Quelques pistes de réformes souhaitables⁶

Il faudrait rendre l'initiative aux peuples et penser, à tous les échelons (communal, régional, national, continental, mondial), les communautés politiques comme des *associations politiques d'hommes libres*. Le projet politique consisterait à prévoir des articulations entre ces échelons et à définir ce que sont les règles prises au niveau des uns qui conditionnent les comportements au niveau des autres. La communauté mondiale devrait être dotée d'institutions aussi démocratiques que possible. Cela suppose la création d'une seconde assemblée mondiale à côté de celle qui représente les États, pour représenter d'autres forces à définir. Le Conseil de sécurité devrait être élargi sans privilège d'aucun membre et tous ses membres périodiquement renouvelés. Il devrait disposer de mandats assez longs pour mener des actions cohérentes. Le contrôle des armements devrait être réel. Et la justice internationale rendue obligatoire pour tous. On ne peut que regretter que les forces politiques qui combattent tous les maux qui menacent nos sociétés ne soient que rarement attentives à ces questions pourtant essentielles.

forment plus des communautés politiques partageant une représentation commune d'elles-mêmes et un projet commun. Il n'y a pas eu non plus, en superposition aux liens qui fondent chaque communauté étatique, un lien nouveau et complémentaire, celui de communautés politiques plus vastes, continentales ou même de portée universelle. De ce point de vue, si l'échec de l'Union Européenne est largement commenté, celui des Nations Unies l'est beaucoup moins alors qu'il est tout aussi grave.

LES RAISONS D'UN DOUBLE ÉCHEC

L'échec des Nations Unies provient d'abord d'avoir consacré la notion d'État souverain comme seul sujet du droit international, considérant les États comme des données non discutables à partir de leur entrée en leur sein.

.../... sous la direction de Laurence Boisson de Chazournes et Marcelo G. Kohen, Brill, 2012.

⁶ Tout cela est largement développé dans mon livre cité en note 3.

La critique ici doit se déployer en deux directions : il y a une dynamique des sociétés qui fait que les regroupements politiques évoluent. Si l'on prend la photographie des Nations Unies en 1945 et celle d'aujourd'hui, on mesure les changements intervenus. Malheureusement, la plupart d'entre eux ont eu lieu dans des spasmes, que ce soit ceux de la décolonisation ou ceux des démembrements des États communistes. Et il reste bien des cas de peuples ou de populations qui ne se satisfont pas de l'État où ils se trouvent assignés. Or les Nations Unies n'ont aucun outil pour traiter ces problèmes. L'autre aspect de la critique porte sur la consécration de la souveraineté. Celle-ci est une notion à la fois dépassée et néfaste. Dépassée car, si la souveraineté est la caractéristique d'un pouvoir inconditionnel, les interdépendances sont telles qu'il n'y a plus de pouvoir qui ne soit soumis à des déterminants extérieurs. Néfaste car, comme l'écrivait Hannah Arendt, « *la souveraineté, idéal de domination et d'intransigeante autonomie, contredit la condition même de pluralité* »⁷. On ne peut mieux dire que la souveraineté est incompatible avec la liberté, donc avec la démocratie. L'État souverain a toujours besoin, pour survivre comme tel, de donner les apparences d'une unité qui réduit les différences aux dépens des plus faibles. Et ce pluralisme foisonnant des groupes humains, qui est leur richesse, se trouve étouffé. Mais il sera difficile de sortir de l'impasse que constitue la catégorie de la souveraineté : elle est synonyme de puissance et, par une manipulation idéologique très ancrée, elle est même synonyme d'émancipation. On dit comme une

chose positive que les peuples du Tiers-monde « ont acquis leur souveraineté ». Mais, comme l'écrivait Tocqueville : « Peut-on être à la fois souverain et misérable ? ». Il serait temps d'entamer la critique de la souveraineté pour penser les sociétés politiques libérées de ce concept néfaste.

Le second échec des Nations Unies est d'avoir été incapables d'apparaître comme une communauté supérieure, celle que forme toute l'humanité. Alors que nous sommes pris plus que jamais dans un destin commun, courant les mêmes risques et condamnés à trouver ensemble les solutions ou à périr, les groupes humains se déchirent et laissent les menaces les submerger. Mais ce point est lié au précédent. Car, si les communautés nationales sont souveraines, il n'y a pas de place pour un autre échelon de communauté politique plus englobant. C'est la triste histoire de l'Europe. C'est aussi celle de l'ONU. Si l'on veut que des règles s'imposent aux communautés distinctes en matière de règlement de la paix, de respect des droits de l'homme, de l'environnement, etc. il ne faut plus les dire « souveraines », car cette soi-disant souveraineté leur permet d'échapper à toute règle commune. ☉

⁷ Hannah Arendt, *La condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy, 1983, p. 299.