

La réforme des institutions internationales

Philippe MOREAU DEFARGES

*Chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI)
Co-directeur du rapport RAMSÈS, Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris*

Résumé. — Les institutions mondiales constituent un ensemble de chantiers très inégalement avancés. L'enjeu est considérable : il s'agit d'édifier un pacte social planétaire. Le bilan de ces institutions est positif mais les attentes floues et excessives, mises en elles (paix, prospérité, justice), font qu'elles sont vouées à décevoir. Ces institutions encadrent, disciplinent les États mais doivent vivre avec eux. D'où un enchaînement de défis pour la réforme de ces institutions. Celles-ci ont besoin d'un type très précis d'État. Ces institutions appellent des régulations et des solidarités, mais, dans chacun de ces domaines, plusieurs visions s'opposent. Enfin l'ultime défi est bien celui du policier planétaire. Le Conseil de sécurité des Nations Unies est le policier institutionnel mais il n'a de volonté que si ses membres sont d'accord pour qu'il en ait une. Dans ces conditions, les institutions internationales s'accommoderont de policiers autoproclamés.

Mots-clé : Institutions mondiales, ONU, OMC, régulation, solidarité, police internationale.

INTRODUCTION

La mondialisation est souvent présentée comme un phénomène économique, se réduisant, pour l'essentiel, à l'augmentation spectaculaire des flux de capitaux depuis les années 1970. Or la mondialisation, processus toujours en cours de dynamiques pluri-séculaires, est une vague de fond, un mouvement global, impliquant la totalité de la terre, ainsi que toutes les dimensions de l'homme. La mondialisation peut être définie comme une intensification considérable des flux de toutes sortes (marchandises, services, idées, modes, cultures...), se traduisant par une contraction massive de l'espace et du temps (rapidité des communications, effondrement des coûts de transport...). La mondialisation se forme au carrefour de deux poussées historiques, distinctes mais en constante interaction : l'enrichissement impressionnant de l'humanité (entre 1800 et aujourd'hui, la population de la planète est multipliée par six, tandis que le produit annuel mondial brut, lui, est multiplié par dix-huit) ; une démocratisation multiforme, conférant à chacun (individu, groupe) le droit de s'épanouir dans toutes ses aspirations, à égalité avec les autres.

La mondialisation est politique. Au moment même où, à la fin du XVIII^e siècle, la révolution industrielle sème les germes d'une exploitation méthodique de toutes les ressources terrestres et rend matériellement possible un maillage beaucoup plus dense de la planète, la révolution démocratique prend racine. L'enjeu est désormais, tant au sein des États que dans leurs rapports, de bâtir un contrat social. Les rois n'étant plus sacrés (Charles I^{er} d'Angleterre est décapité le 16 février 1649), le pouvoir ne pouvant plus être fondé sur Dieu, il faut concevoir un accord entre les hommes. Alors que les théories du contrat social sont encore en débat, la problématique internationale surgit déjà : comment édifier un pacte interétatique, instituant, au-dessus des pactes étatiques, une société des États ? C'est, en 1795, en pleine Révolution française, le *Projet de paix perpétuelle* d'Emmanuel Kant.

Cette problématique est toujours aussi actuelle. Derrière « La réforme des institutions internationales », ce qui est posé, c'est la question du pacte social planétaire. La mondialisation, ce mouvement de fond liant de plus en plus ensemble toutes les parties et activités de la terre, est-elle porteuse d'un système politique mondial ? L'économie ne détermine pas le politique, le matériel ne dicte pas le spirituel ou le moral. Toutefois, la multiplication des flux et des réseaux créant un espace terrestre unique, il en résulte nécessairement des interrogations politiques : quelle régulation pour tous ces flux et réseaux ? De quelle manière veiller à ce que ces flux et réseaux, sans lesquels il ne peut y avoir de croissance et de prospérité, ne soient pas dangereux (par exemple, utilisation des échanges, des moyens de transport par des mouvements terroristes) ? Ce développement sans précédent des interdépendances appelle-t-il à terme l'approfondissement de la gouvernance politique universelle, les fondements de celle-ci étant posés par l'Organisation des Nations Unies (ONU) ?

La difficulté centrale, pour les institutions mondiales, est qu'elles sont vouées à vivre dans deux univers à la fois, univers tout autant opposés qu'enchevêtrés. Le premier univers, hérité de l'histoire, est celui dit de la jungle, milieu traditionnel des relations internationales, régi par des normes implicites et gouverné par les plus forts. Comme l'illustrent les tragédies yougoslaves ou la guerre d'Irak, cet univers clauzwitzien est toujours là, avec, à l'horizon, la lutte armée comme ultime mode de régulation. Le second univers est un vaste chantier, visant à construire une société mondiale, dotée de normes explicites et d'un policier institutionnel. La constellation onusienne – l'ONU, entourée des institutions spécialisées : Fonds monétaire international (FMI), Organisation internationale du travail (OIT), etc. – est l'ébauche de cet univers. Mais, dans un monde toujours composé d'États souverains et inégaux, détenteurs des moyens effectifs de la force, ces institutions ne peuvent abolir l'univers de la jungle, elles doivent vivre avec lui et tenter de le civiliser.

Du point de vue de la mondialisation, il y a crise des institutions mondiales, la notion de crise marquant seulement que ces institutions, dont la réussite est remarquable, suscitent des attentes qu'elles ne sont pas en mesure de satisfaire. La réforme de ces institutions est bien une des priorités de l'agenda mondial ; or, pour que cette réforme soit possible, des exigences de fond doivent être remplies.

ajb

I. — LA CRISE DES INSTITUTIONS MONDIALES

Depuis sa mise en place à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la constellation onusienne est en crise permanente. Cette constellation doit promouvoir une société universelle des États. Or elle bute sans cesse contre ces États, leur défense parfois maniaque de leur souveraineté, leur volonté de garder le contrôle de la force (tout en acceptant en droit d'en transférer l'usage à un policier mondial, le Conseil de sécurité). L'État est à la fois l'entité-clé de cette société en gestation et l'obstacle principal à sa réalisation, telle est la contradiction à partir de laquelle doit se matérialiser le pacte social planétaire.

Les institutions mondiales sont une grande réussite. En même temps, elles ne peuvent que décevoir, du fait de l'écart constant entre leurs missions établies et les attentes multiformes des protagonistes (États mais aussi opinions publiques, organisations non gouvernementales, individus, etc.).

A. — *Les apports des institutions mondiales à l'organisation de la planète*

La constellation onusienne est prise entre deux types de critiques. Pour la « droite » (par exemple, néo-conservateurs américains), cette constellation n'est qu'un carcan bureaucratique, cherchant à masquer ou à brider la réalité (rapports de puissance, hégémonie des États-Unis, liberté des échanges...). Pour la « gauche » (par exemple, États marginalisés : Cuba, Corée du Nord... ; mouvements pour une autre mondialisation), cette constellation n'est qu'un instrument au service des puissants, disposant ainsi d'un moyen de légitimation démocratique. Toutefois, quelles que soient leurs insuffisances, ces institutions sont positives de quatre manières.

- Ces institutions disciplinent les États, moins en leur interdisant d'agir qu'en les plaçant sous surveillance. Ainsi, durant la crise de l'Irak (automne 2002-printemps 2003), la première puissance de la planète, les États-Unis, entreprend-t-elle des efforts considérables pour obtenir un mandat onusien l'autorisant à intervenir militairement contre le régime de Saddam Hussein. Les États-Unis échouent à obtenir ce mandat et tout de même engagent la guerre contre l'Irak. Dès lors que les États-Unis sont déterminés à faire la guerre, l'ONU ne peut pas les en empêcher. Alors impuissance de l'Organisation ? Ou plutôt rappel d'une donnée élémentaire : la sécurité des populations continue d'être assumée par les États et leurs gouvernements ; pour le moment, l'ONU n'a rien d'un super-État ? Ces institutions mondiales s'inscrivent tout de même dans une multiplication des réseaux de surveillance. Tout État peut refuser la règle du jeu, tricher (Irak de Saddam Hussein, Corée du Nord...). Mais le prix à payer est très lourd : isolement, non-accès aux mécanismes d'aide, sanctions et même éventuellement punition militaire.

- Ces institutions, enceintes de discussions permanentes, n'excluent pas la guerre mais amortissent les tensions. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le monde ne connaît plus de grande guerre « chaude » planétaire. De nombreux facteurs jouent, notamment l'apparition d'armes terribles (d'abord atomiques) imposant une prudence relative aux États, ces derniers prenant conscience que le recours aux armes pouvait conduire à leur anéantissement. Le système onusien, en instituant une tribune planétaire, contraint au

dialogue, à la négociation, au compromis. Les résultats ne sont pas spectaculaires. Mais chaque conflit se trouve encadré par de multiples procédures, qui le canalisent et parfois l'arrêtent.

- Ces institutions sont d'efficaces promotrices de règles et de contrôles. Du commerce à la santé publique, des droits de l'homme à l'environnement, les dispositifs normatifs – régionaux et mondiaux – quadrillent de plus en plus la planète. Par exemple, toute épidémie se trouve rapidement identifiée, suscitant d'innombrables réactions. L'humanité, du fait de l'explosion des capacités de circulation (celles-ci étant indispensables à la production de richesses), sait qu'elle est une, les institutions mondiales s'efforçant d'organiser et de codifier cette unité.

- Ces institutions contribuent à l'établissement de solidarités planétaires. Les solidarités planétaires sont multiples et diverses, allant des transferts de revenus des migrants vers leur pays d'origine aux investissements des multinationales dans toutes les parties du monde. Les institutions mondiales participent à ces solidarités : FMI mettant sur pied des plans d'assainissement ; Banque mondiale finançant de grands projets...

Les institutions mondiales sont bien les outils d'un pacte social planétaire. Les chantiers sont immenses, hétéroclites, plus ou moins avancés, mais ils existent, portés à la fois par la mondialisation de la modernité industrielle et l'universalisation des représentations démocratiques.

B — *Le perpétuel écart entre attentes et réalisations*

Les institutions mondiales sont mal aimées, elles déçoivent. Trois exemples mettent en lumière ces tensions entre utopies et réalités.

- L'ONU. En 1945, l'ONU est créée pour maintenir la paix. Le bilan est *a priori* désastreux : non seulement les guerres n'ont pas disparu mais encore elles se métamorphosent à l'infini : luttes civiles, affrontements entre ethnies, rivalités religieuses, tout cela s'entremêlant constamment. Que fait l'ONU ? Au sein de l'ONU, le policier chargé du maintien de la paix est le Conseil de sécurité. Or le Conseil n'a de volonté que si neuf de ses quinze membres sont d'accord sur une Résolution et qu'aucun de cinq membres permanents (États-Unis, Russie, Chine, Royaume-Uni et France) ne s'oppose au texte par son veto. Le Conseil, censé dépasser les vieux équilibres de la puissance, les a au contraire incorporés : les cinq membres permanents sont les cinq vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale (les cinq plus « forts » en 1945) ; quant aux dix non permanents, ils sont élus par l'Assemblée générale de l'ONU et en expriment la dimension démocratique. Le policier a donc une volonté aléatoire et intermittente (le seul cas où le Conseil a été à peu près uni étant en 1990-1991, pour chasser l'Irak de Saddam Hussein du Koweït qu'il avait envahi). Toute action de maintien de la paix est le fruit de négociations complexes entre les membres du Conseil, aucun n'oubliant jamais ses intérêts propres. L'attention portée à tel ou tel conflit est donc liée aux enjeux concernant, à des titres divers, les membres du Conseil. Étrange policier que cet ensemble de quinze États, cinq étant au-dessus des autres ! De plus, selon la Charte de l'ONU, ce policier doit être doté d'une armée (faite de contingents prêtés par les États membres) ; or cette armée n'a toujours pas vu le jour. Les opérations dites de maintien de la paix

sont des bricolages laborieux mais utiles. De l'ex-Yougoslavie au Cambodge, l'ONU a été un acteur important du retour à une forme de paix.

• Le FMI. Celui-ci est le gardien de l'ordre économique et monétaire mondial. Selon une vision très idéale, qui rallie notamment tous les « anti-mondialisation », le FMI doit garantir un fonctionnement sans secousses de l'économie mondiale ; en outre, il doit instaurer une économie juste, assurant aux six milliards d'hommes un niveau de vie décent. Face à de tels critères, le FMI « réel » serait un ratage massif, la technocratie de Washington serait un paquebot de luxe, surnageant plus ou moins sur le déferlement des mouvements de capitaux et le déchaînement des spéculations. Pourtant le bilan du FMI est très honorable. Depuis l'installation du Fonds à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la machine économique mondiale a formidablement crû. Même si les coups de roulis ont été nombreux, il n'y a pas eu de grande dépression analogue à celle des années 1930, la machine est restée sur les rails. Cette absence d'effondrement est due à bien des facteurs : augmentation et diffusion assez régulières de la richesse, assouplissement des disciplines, locomotive américaine, gestion en général intelligente... Le FMI n'est qu'un rouage ; ce rouage a dans l'ensemble aidé à une instabilité limitée. Quant à la justice, le FMI est très souvent venu au secours de zones ou de pays en difficulté (Asie-Pacifique, Russie, Amérique latine...), mais, institution d'ordre, le FMI a posé des conditions. Le FMI, ne serait-ce que parce que ses ressources lui viennent des États, auxquels il doit rendre des comptes, ne peut pas être un fournisseur inconditionnel d'aides financières.

• L'Organisation mondiale du commerce (OMC). Depuis 1995, l'OMC, succédant à l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT), a deux missions : promouvoir la libéralisation des échanges par des négociations multilatérales entre le plus grand nombre possible d'États ; assurer, par un mécanisme institutionnel (Organe de règlement des différends, ORD), le règlement des différends commerciaux entre les États membres. L'OMC, elle aussi, est un beau succès : en 2003, 145 membres (ONU : 191). La plupart de ceux qui ne sont pas encore membres (Russie, Arabie Saoudite...) frappent à la porte. Appartenir à l'OMC, c'est faire partie du vaste club des États commerçants, de ces États auxquels il est possible de faire confiance. Pourtant l'OMC est violemment contestée par l'« anti-mondialisation » (manifestations de Seattle en décembre 1999) : l'OMC est au service des multinationales. L'OMC est inspirée par une philosophie précise : le libéralisme, la liberté des échanges, la division internationale du travail, la théorie des avantages comparatifs. Plus le commerce est libre, plus chacun est conduit à se spécialiser dans les domaines où il est le plus doué à un moment donné. Le résultat est-il « juste » ? Qu'est-ce qu'un ordre juste ? Est-ce celui qui garantit à tous l'égalité des chances ou l'égalité des satisfactions ? La liberté des échanges offre l'égalité des chances mais elle implique une compétition, qui doit permettre au meilleur de l'emporter.

L'OMC déçoit parce qu'elle organise cette compétition. Certains bénéficiant de protections (agriculture, sidérurgie...) ne veulent pas de cette compétition ; d'autres (gauchismes) considèrent que cette compétition est truquée. L'OMC vise à insérer dans la

course économique planétaire toutes les sociétés. Une fois cette insertion opérée, chacun est maître de son avenir.

Pour l'idéaliste, les institutions mondiales doivent réaliser un monde parfait, où la richesse, la liberté, la paix et la justice se combinent harmonieusement. Les objectifs réels de ces organisations sont beaucoup plus modestes : empêcher ou limiter les déchaînements de violence ; faire attention à ce que la machine économique ne bascule pas dans le fossé ; rendre les échanges le plus fluides possible... En outre, chaque avancée vers un monde plus prospère, plus ouvert et plus pacifique suscite des réactions, des adaptations : métamorphoses des guerres ; complexification des mécanismes économiques ; protections cachées...

ajb

II. — LES CINQ ENJEUX DE LA RÉFORME DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Le développement des institutions internationales est un chantier en cours. Il s'agit moins de réforme (cette notion suggérant qu'il s'agit de moderniser quelque chose d'établi) que d'édification de systèmes nouveaux. Cette « réforme » doit se poser cinq questions, chacune ayant ses spécificités tout en étant en interaction avec les autres questions.

A. — *Quel État ?*

Le contrat social implique des individus rationnels et raisonnables, acceptant, après un calcul, de renoncer à leur liberté naturelle, sauvage, pour entrer en société et accéder à une autre liberté, la liberté-citoyenneté. Ces individus cessent d'être des enfants, faisant ce qui leur plaît, pour devenir des adultes responsables, maîtres de leur choix, et conscients que tout choix a un prix.

De même tout pacte entre des États, qu'il soit régional ou mondial, a besoin d'un type précis d'État. Dans le système onusien, l'État membre doit tout d'abord pleinement accepter les obligations de la Charte : non-recours à la force pour le règlement des différends, inviolabilité des frontières, recours systématique au dialogue, respect des résolutions juridiquement contraignantes (chapitre VII) du Conseil de sécurité... Il s'agit là des devoirs élémentaires d'une société d'États. Aujourd'hui l'État doit être responsable. Cette responsabilité est double : responsabilité « classique » de tout pouvoir démocratique face au peuple qui l'élit ; responsabilité « nouvelle » face à la communauté internationale, nombre d'événements dits intérieurs (par exemple, répression d'une ethnie, catastrophe écologique...) ayant des répercussions extérieures, en particulier par le biais des flux (flux de réfugiés, flux de déchets...).

Ce pacte planétaire n'entraîne en aucune manière la disparition de l'État, point de passage indispensable entre l'« intérieur » et l'« extérieur », mais son remodelage, sa

« normalisation ». L'État doit être « normal » avec un double rôle : faire valoir les préoccupations de sa population, de son territoire auprès de l'extérieur ; incorporer les normes venues de l'extérieur dans l'espace dont il a la charge.

Ce dispositif repose sur l'égalité des États : tous les États doivent les mêmes droits et obligations. Or, dans les faits, les États sont très inégaux : comment mettre sur le même plan la Chine et le Luxembourg, l'Inde et le Paraguay ? Cette tension très dure entre égalité juridique et inégalités de fait marque la vie internationale et n'est pas près de s'effacer. Chaque État est dans une situation particulière. Un État accepte d'être l'égal d'un autre État à une double condition : que cet autre ait exactement les mêmes obligations que lui (principes de réciprocité, de respect mutuel) ; que cette égalité lui procure un gain. L'égalité réclame une relation dynamique : chacune des parties prenantes tire profit de l'égalité, cette dernière assurant un développement des échanges mutuels : en acceptant d'être l'égal de l'autre, j'incite cet autre à se rallier aux mêmes règles que moi, ces règles créant un cadre favorable à la multiplication des interdépendances.

B. — *Quelle régulation ?*

Comment réguler la planète ? Comment établir des disciplines collectives tout en laissant s'épanouir six milliards de libertés individuelles ? Ici aussi, beaucoup est déjà fait dans tous les domaines, du commerce à la santé, des conditions de travail à l'environnement. Mais beaucoup reste à faire, car les questions, les contradictions se bousculent. Trois sont particulièrement importantes.

1. — **Quelles finalités pour la régulation ?**

La régulation doit-elle fixer des objectifs (vision dirigiste, envisageant un colbertisme planétaire) ou établir un cadre, suscitant l'épanouissement des initiatives de toutes sortes (démarche libérale) ? Par exemple, un système mondial pour l'environnement doit-il planifier l'exploitation des ressources naturelles ou mettre en place des marchés, laissant les acteurs se discipliner eux-mêmes ?

2. — **Quels cadres juridiques ?**

Faut-il de vastes traités, s'efforçant de tout prévoir, ou des dispositifs diversifiés et souples, avec des principes généraux et des accords de diverses natures (conventions régionales, codes...) ?

3. — **Quelle répartition des responsabilités entre les différents niveaux de compétence ?**

C'est le fameux enjeu du « principe de subsidiarité ». Selon ce principe très ancien, formulé d'abord au sein de l'Église catholique, toute responsabilité doit être exercée au niveau le plus bas possible, au niveau le plus proche des réalités, le niveau supérieur n'intervenant que si le niveau inférieur se révèle incapable d'assumer ses responsabilités. Cette question de la subsidiarité est désormais présente dans tout débat organisationnel. Ainsi comment organiser la planète ? Quelles responsabilités pour les États, pour les

organisations régionales et enfin pour les structures planétaires ? Il n'y a aucune recette pour traiter cette question. Ce qui vaut pour l'Europe vaut-il pour le Moyen-Orient ? Ce qui vaut pour la santé publique vaut-il pour les armements ? Ce sont ici aussi de vastes chantiers.

C. — *Quelle solidarité ?*

Toute société implique des solidarités. Mais, dans des sociétés de liberté, ces solidarités doivent être diverses, multiples, vivantes, parvenant à un équilibre toujours décevant entre sécurité et responsabilité, toute solidarité risquant de virer à l'assistance. À l'échelle planétaire, il existe déjà de multiples solidarités, souvent non reconnues comme telles. Par exemple, lorsqu'une multinationale s'implante dans un pays du tiers-monde, elle crée des emplois, contribue à la modernisation des mentalités et ainsi ancre ce pays à certains circuits de la mondialisation.

Jamais le monde n'a été aussi solidaire. Les famines, les maladies ne sont plus subies comme des fatalités devant lesquelles l'homme est impuissant. Toute catastrophe déclenche d'innombrables réactions pour faire face. Les obstacles viennent le plus souvent du politique : régimes insistant sur le strict respect de leur souveraineté, dictatures exploitant les malheurs de leur peuple...

Deux difficultés dominant :

- Quel équilibre entre solidarité et responsabilité ? Dans un monde aux innombrables misères, où les missions de solidarité incombent d'abord aux États, la solidarité ne peut être illimitée, elle doit s'accompagner d'une responsabilisation des bénéficiaires (conformément à l'adage bien connu de Mao Zedong : « Si vous donnez à quelqu'un qui a faim un poisson, il mangera une fois ; si vous apprenez à pêcher à cette personne, elle pourra se nourrir toute sa vie. »). D'où la notion de conditionnalité : toute aide doit s'inscrire dans une relation contractuelle, le bénéficiaire de l'aide s'engageant à satisfaire certaines obligations (respect de règles, réalisation de résultats).

- Jusqu'où la solidarité doit-elle aller ? Les situations réclamant de l'aide sont très nombreuses. Il est exclu que toutes soient prises en charge, la générosité des États, de la communauté internationale n'étant pas infinie. En outre, une solidarité illimitée transformerait tous les hommes en assistés. Il faut des critères. Ici apparaît l'idée – bien difficile à mettre en œuvre – d'urgence : la catastrophe doit être évidente, massive et porteuse de dégâts irréparables.

D. — *Quelle participation politique ?*

L'État, parce qu'il est encore la seule machine transformant l'être de nature qu'est l'homme en citoyen porteur de droits, demeure le lieu de la légitimité politique. La constellation onusienne est bâtie sur l'égalité souveraine des États, l'État étant le point de passage obligé entre les individus et la communauté internationale. Or se développent, à côté des États, des expressions « sauvages » d'opinion, avec, notamment, la

prolifération des ONG. Cette vie publique anarchique bénéficie d'une légitimité confuse, elle véhicule toutes sortes de revendications qui ne peuvent être ignorées. En outre, avec le temps, ces phénomènes, suscités par l'éthique de conviction (Max Weber), découvrent l'éthique de responsabilité. La vie démocratique n'est plus le monopole des États-nations.

Encore un chantier désordonné ! Les ONG se posent en porte-parole des intérêts généraux de l'humanité, ne rassemblant au mieux que quelques centaines de milliers de personnes. De plus, les ONG ne sont en rien des ensembles désincarnés ; elles ont besoin de notoriété, d'argent ; parfois ce ne sont que des masques d'États. Au nom de quels critères associer telle ou telle ONG à tel ou tel processus de décision ?

E. — *Quel policier ?*

Tout contrat prévoit le pire : qu'advient-il si l'un des contractants viole la règle ? Quelles sanctions ? À qui appartient-il de rétablir l'ordre bafoué ? L'ONU est construit autour d'un policier institutionnel, le Conseil de sécurité. Or ce policier n'agit que si ses membres sont d'accord (au moins neuf voix sur quinze, aucun veto des Cinq permanents). Or le monde demeure très dangereux. Si les grandes puissances s'assagissent plutôt et privilégient la compétition économique, d'autres perturbateurs apparaissent : États dits voyous, prompts au chantage (Irak de Saddam Hussein, Corée du Nord...) ; mouvements terroristes... Que se passe-t-il si, au sein du Conseil de sécurité, certains considèrent qu'il y a menace, d'autres affirmant qu'il n'y a pas menace ? En 2002-2003, la crise irakienne met parfaitement en scène ces dilemmes.

Même si la Charte de l'ONU implique à très long terme le transfert de la force légitime des États vers le policier mondial, elle ne prive pas les États du droit de légitime défense. Les États demeurent les premiers responsables de leur population. Dans ces conditions, des policiers de fait sont inévitables. Peut être défini comme policier de fait tout État ou tout groupe d'États prenant en charge, de sa propre initiative, le maintien ou le rétablissement de la paix dans une région donnée. Aujourd'hui, tant par leur formidable puissance que par la concentration de haines qu'ils attirent (attentats du 11 septembre 2001), les États-Unis se retrouvent policier de fait de la planète entière. Dans l'affaire de la Corée du Nord, les États les plus directement menacés par le chantage nucléaire de Pyongyang (Corée du Sud, Chine, Japon, Russie) laissent très volontiers Washington être le premier interlocuteur du régime nord-coréen, ce dernier étant ravi de « faire la nique » au Goliath américain. Au Moyen-Orient, les États-Unis sont également le policier de la zone, tentant de mettre d'accord Israéliens et Palestiniens, chassant du Koweït l'envahisseur irakien, éliminant en 2003 le délinquant Saddam Hussein (deux agressions graves à main armée : Iran en 1980, Koweït en 1990... et autres délits).

L'indispensable policier planétaire n'est pas près de bien fonctionner. Le Conseil de sécurité, du fait même de sa composition, ne peut que se diviser. Les États-Unis vont vite se lasser d'être seul (certes avec les amis britannique et australien) à accomplir le sale travail et, pour cela, de se faire critiquer de tous côtés. Alors il y aura toutes sortes de policiers. L'Europe a l'Alliance atlantique, mais celle-ci est vouée à une transformation radicale ; alors l'Europe saura-t-elle inventer un policier proprement européen ? Au

Moyen-Orient et en Asie centrale, les États-Unis feront encore longtemps office de gendarme. L'Asie-Pacifique a la chance d'être faite de colosses (Chine, Russie, Japon... et bien sûr États-Unis) s'équilibrant les uns les autres. L'Afrique a perdu ses policiers coloniaux et n'a pas les capacités pour établir un policier institutionnel.

ajb

La réforme des institutions internationales est un immense chantier ou plutôt une combinaison de chantiers inégalement avancés. Mais les besoins d'institutions mondiales sont extrêmement profonds : veiller à la fluidité et à la sécurité des échanges ; discipliner les activités dangereuses ; promouvoir une société des États ; édifier des systèmes complexes de participation... Quelles que soient ses difficultés, la constellation onusienne est irremplaçable. Rien ne peut exclure qu'elle soit mise à bas (comme la Société des Nations se retrouvant irrémédiablement marginalisée par les crises des années 1930). Dans cette hypothèse, le monde redeviendrait une jungle.

Ces institutions mondiales sont indissociables d'une dynamique d'ensemble. Ce ne sont que des outils, des mécanismes d'encadrement, des constructions civilisationnelles. Il faut à ces institutions des conditions matérielles (en clair, une croissance économique suffisamment large et forte pour tirer le plus grand nombre possible de sociétés) et politiques (en clair, des régimes démocratiques liés entre eux par des organes de règlement pacifique des différends).

Bibliographie

Philippe Moreau Defarges, *L'Ordre mondial*, Armand Colin, 3e éd., 2003.

IFRI, 27 rue de la Procession, 75740 Paris Cedex 15
pmd@ifri.org