

COLLOQUE DU CONSEIL FRANCO-BRITANNIQUE

L'AVENIR DES NATIONS UNIES

Londres, 16 juin 2004

Introduction

À l'aube du XXI^e siècle, l'Organisation des Nations Unies se retrouve confrontée à un débat crucial sur son avenir. Depuis la fin de la guerre froide, cette institution située au cœur de la diplomatie multilatérale dans le monde s'efforce de trouver un nouvel équilibre, de préserver sa pertinence et son efficacité. Dans un monde désormais placé sous la domination quasi-exclusive d'une superpuissance, les États-Unis d'Amérique, particulièrement en termes militaires, le concept global de diplomatie multilatérale comme moyen d'assurer la sécurité et la prospérité internationales est remis en cause. La guerre en Irak menée par les États-Unis a divisé le monde et fait éclater les blocs d'alliances occidentales traditionnelles issues de l'ère de la guerre froide. L'administration américaine et sa coalition, qui comprenait le Royaume-Uni, ont justifié leur intervention militaire par la défense de la crédibilité des Nations Unies et le soutien de ses résolutions, qui avaient été défiées par le régime irakien de Saddam Hussein. Pourtant, les opposants à la guerre, y compris l'Allemagne, la France et la Russie, ont déclaré qu'en agissant sans sanction spécifique émanant du Conseil de sécurité des Nations Unies, les forces de la coalition menaçaient elles-mêmes l'intégrité du système des Nations Unies.

La Grande-Bretagne et la France, deux des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, ont largement contribué au développement de cette institution. Elles ont toutes les deux activement participé à sa création et ont toutes les deux largement intérêt à ce qu'elle reste puissante et utile. Ces pays ont derrière eux une longue tradition d'intervention sur la scène internationale, mais disposent de ressources financières et militaires bien moindres que celles des États-Unis : leur statut privilégié au sein du Conseil de sécurité joue donc un rôle essentiel dans leur capacité à influencer sur l'unique superpuissance et accentue l'intérêt commun qu'ils ont à la résolution des conflits et à la stabilité planétaire. Il n'en demeure pas moins que ces deux États se sont rangés dans des camps adverses au sujet de la guerre en Irak, divisés quant au meilleur moyen de soutenir le système des Nations Unies tout en influençant l'administration américaine.

Ce séminaire cherche à mettre en lumière à la fois les points d'accord entre ces deux pays concernant l'avenir des Nations Unies et leurs divergences, tout en s'efforçant de dégager une vision claire de l'Organisation dans le nouvel ordre mondial.

Dans ses remarques préliminaires, Alain Dejammet, co-président du séminaire et ancien représentant de la France auprès des Nations Unies, rappelle le rôle crucial joué, par le passé, par l'Organisation dans le maintien de la paix et de la stabilité dans le monde. Deux questions découlent de ce constat : comment peut-elle, à l'avenir, poursuivre cette mission ? Dans ce nouveau siècle, la Grande-Bretagne et

la France conserveront-elles au sein des Nations Unies le même pouvoir d'influence que celui qui a été le leur au cours des cinquante dernières années ?

Sir Jeremy Greenstock, co-président et ancien représentant du Royaume-Uni auprès des Nations Unies, souligne que le défi le plus important que doivent relever les Nations Unies a trait à la sécurité, mais que ce n'est pas le seul. Français et Britanniques ont participé de manière déterminante à la fois à la définition du rôle de l'Organisation et à la promotion de son efficacité.

« Autrefois, lorsque le Royaume-Uni et la France étaient au diapason au sein du Conseil de sécurité, personne ne pouvait nous arrêter », raconte-t-il. Ces deux pays n'ont pas toujours été d'accord, comme en témoigne l'exemple notable et très récent de l'Irak, mais la majeure partie du temps, ils voyaient les choses du même œil. Cette entente s'est en particulier vérifiée sur les questions concernant l'Afrique, tant pour la résolution des conflits que pour le développement économique. Plus souvent qu'à leur tour, au sein du Conseil de sécurité, la France et la Grande-Bretagne ont su présenter les propositions de résolution qui ont remporté les suffrages et produit des résultats non seulement en Afrique, mais aussi dans les Balkans et au Timor oriental au cours de la dernière décennie. La similitude de leur expérience historique et de leur palette d'intérêts sur la scène internationale les a souvent réunies, même si elles ont fréquemment abordé les sujets sous un angle différent.

Sir Jeremy explique que les questions de sécurité aux Nations Unies dépassent largement le cadre de la sécurité strictement militaire : elles rejoignent les thèmes de la lutte contre la pauvreté, de la protection de l'environnement et de la polarisation économique et culturelle du monde.

Le système des Nations Unies comporte, certes, des imperfections inhérentes à sa structure, mais toute la difficulté de la réforme consiste à adapter ces structures « sans faire plus de mal que de bien ». Il importe d'appréhender les Nations Unies comme la somme de ses États membres, et non simplement comme le Secrétariat des Nations Unies et ses agences. Le Secrétariat est devenu « de plus en plus professionnel, capable et courageux », et dans une certaine mesure mieux financé, qu'il ne l'était auparavant. Les Nations Unies ne devraient pas être perçues comme une tribune, mais comme un dispositif au sein duquel les États membres peuvent résoudre des difficultés.

Première session : Les Nations Unies dans un contexte nouveau

La première session est consacrée à l'ensemble des sujets à l'aune desquels l'efficacité globale et la légitimité des Nations Unies sont désormais mesurées. Il s'agit de la non-application de ses propres résolutions, qui a débouché sur l'appel

des États-Unis et du Royaume-Uni à une « coalition of the willing » (« coalition des États de bonne volonté ») pour une intervention militaire en Irak, court-circuitant les Nations Unies et l'OTAN ; de l'improbabilité d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies qui arracherait à ses membres permanents le monopole du recours à la force ; de l'acrimonie héritée de la question de l'après-guerre qui a causé la plus grande division, à savoir l'Irak ; du désaccord quant au degré d'acceptation des valeurs dites universelles et des conceptions occidentales du progrès et du développement dans des cultures et des sociétés se trouvant à une étape différente de leur développement économique ; du fait que ceux qui agissent les premiers au sein des Nations Unies estiment ne pas avoir de comptes à rendre à l'opinion mondiale, et de l'absence de consensus concernant ce que les Nations Unies doivent ou ne doivent pas faire. Fondamentalement, les Nations Unies n'ont encore ni les ressources ni le dessein clair qui leur permettraient de répondre à des attentes toujours plus nombreuses.

Sous un angle plus positif, le séminaire met au jour une analyse partagée des forces spécifiques aux Nations Unies. Plus particulièrement, l'Organisation est un sceau précieux de légitimité ; elle existe et représente « ce que nous avons de mieux » en termes de gouvernance internationale ; elle a le mérite d'englober la quasi-totalité de la communauté internationale. Aucune autre organisation internationale ne peut rivaliser, même de loin, avec de telles références, et les Nations Unies ont accumulé une somme d'expériences, de normes et de principes qui favorisent l'harmonie dans les relations entre États et le développement durable sur une base mondiale. Ces considérations doivent étayer le débat de la prochaine session sur la réforme des Nations Unies.

Lord Garden, du King's College de Londres, ouvre les premières discussions avec une évaluation des nouvelles menaces qui sont apparues depuis la fin de la guerre froide.

Commençant par la guerre du Golfe, il souligne comment les visées de l'opération ont pu être limitées, et qu'elle avait rassemblé « *une alliance de nations sans précédent* » avec un objectif clair : mettre un terme à l'invasion irakienne du Koweït, et empêcher Saddam Hussein de menacer d'autres pays frontaliers. La réussite qui a couronné cette intervention internationale a envoyé un signal très optimiste concernant la coopération à venir.

Pourtant, le défi suivant a suscité une réaction moins homogène. En ex-Yougoslavie, la communauté internationale est partie sur de mauvaises bases, bien que ses résultats se soient améliorés au fil du temps. On a pu observer des divergences considérables entre les États-Unis et les pays européens au sujet des meilleurs moyens de prévenir un conflit, les premiers privilégiant toujours une action plus musclée que les seconds. Cependant, tous les partenaires de l'OTAN

ont accepté l'intervention militaire au Kosovo, ce qui a conféré à cette opération un degré substantiel de légitimité internationale, bien qu'elle n'ait pas reçu d'autorisation spécifique du Conseil de sécurité des Nations Unies (bloqué par l'anticipation d'un veto russe).

D'après Lord Garden, des enseignements mitigés ont alors pu être tirés dans la perspective des efforts ultérieurs d'instauration et de maintien de la paix. Au Liban aussi bien qu'en Somalie, les forces américaines ont été spécifiquement prises pour cible, de sorte qu'elles ont ensuite été retirées, suggérant à des adversaires potentiels que « *si vous tuez assez d'Américains, ils rentreront chez eux* ». L'expérience américaine, notamment en Somalie, a compromis le soutien des États-Unis à toute intervention ultérieure des Nations Unies dans les conflits africains, y compris au Rwanda. Au Timor oriental, toutefois, les organisations internationales, Nations Unies en tête, ont fait la preuve de leur efficacité en mettant un terme à un conflit post-colonial sanglant, et en permettant au territoire d'accéder à une indépendance internationalement reconnue.

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis ont eu des répercussions spectaculaires sur l'ensemble du débat, en cours dans ce pays, sur le meilleur moyen d'instaurer une sécurité mondiale. Les alliés de l'OTAN ont invoqué l'article V de leur traité fondateur, au titre duquel une attaque contre l'un de ses membres équivaut à une attaque contre tous, mais dans leur réponse, les États-Unis ont déclaré qu'à l'avenir, ils choisiraient eux-même la coalition de leurs alliés. « *La mission détermine la coalition* », comme l'a dit Donald Rumsfeld, secrétaire américain à la Défense. Ce point de vue a gravement remis en question l'alliance étroite et permanente au sein de l'OTAN.

Bien que l'intervention en Afghanistan ait rencontré un vaste soutien de par le monde, elle a marqué « *un tournant radical dans la manière dont la communauté internationale mène les opérations militaires* ». L'intervention militaire en Irak qui a suivi s'est révélée bien plus problématique : c'est l'opération d'après la guerre froide qui a induit le plus de divisions et de difficultés. Des échanges publics houleux entre les anciens alliés ont laissé « *beaucoup de plaies à panser* ».

D'autres différends internationaux ne paraissent pas être appelés à trouver un règlement. Ainsi, on n'observe aucun progrès dans le conflit israélo-palestinien. La confrontation paraît même s'envenimer. Quant à celui qui couve au Cachemire entre l'Inde et le Pakistan, le monde n'a semblé y prêter attention qu'à partir du moment où les deux parties ont procédé à des essais nucléaires. Pas plus que sur la péninsule coréenne, aucune avancée n'a permis d'y désamorcer les tensions.

Lord Garden en tire trois leçons. Tout d'abord, les États-Unis ont appris qu'il est peu avisé d'agir seul. « *Si vous n'intervenez pas en tant que groupe d'États*

agissant de conserve, il sera très difficile d'obtenir un soutien par la suite », explique-t-il. La légitimité des Nations Unies s'en est trouvée renforcée, et non amoindrie : bien qu'imparfaite, l'Organisation reste cruciale. Le fait-même que les négociations sur une seconde résolution du Conseil de sécurité pour justifier l'intervention en Irak aient été si difficiles « reflète l'état d'esprit du monde... C'est une force, et non une faiblesse, des Nations Unies ». Deux membres permanents n'ont pas réussi à contraindre les autres à lancer une action qu'ils ne souhaitaient pas appuyer. Enfin, l'OTAN a prouvé qu'elle était la seule alliance militaire que les Nations Unies pouvaient utiliser et qu'elle était capable d'être un grand catalyseur de paix.

Philippe Moreau Defarges, chercheur à l'IFRI, compare les Nations Unies à un infirme, à l'image d'Œdipe, qui a pris sur lui tous les crimes de l'humanité. « *C'est un canard boiteux : la structure est pourrie, mais c'est le mieux que nous ayons.* »

Boiteux ou pas, le Conseil de sécurité fonctionne aujourd'hui « normalement » pour la première fois depuis la guerre froide. C'est l'endroit adéquat pour un débat. Quel que soit l'enjeu, la question centrale est de savoir si un membre permanent opposera son veto ou si une franche majorité se dégagera en faveur d'une résolution du Conseil. On ne tombe plus systématiquement dans une impasse, comme cela se produisait durant la guerre froide.

La création des Nations Unies, en 1946, devait répondre à un ensemble particulier de problèmes. Cette organisation était initialement censée empêcher que des pays se fassent la guerre. Cet enjeu reste d'actualité (citons, pour exemple, la confrontation entre la Chine et Taïwan, les États-Unis soutenant Taïwan), mais la liste des problèmes traités s'est spectaculairement allongée.

La criminalité internationale et le terrorisme constituent de nouveaux défis : Oussama Ben Laden est un « *entrepreneur du terrorisme, face à un formidable marché d'hommes et de matériel* ». On attend également de l'Organisation qu'elle surveille tous les mouvements et communications de la planète, sans pour autant les freiner. Dans le même temps, la solidarité sociale est plus précaire, aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale. Les pactes sociaux traditionnels se fragilisent, minant tout espoir d'un consensus plus vaste. « *Les Nations Unies sont presque asphyxiées sous la complexité-même de la tâche.* »

L'Organisation a tenté d'apporter une réponse sur plusieurs fronts. En premier lieu, elle s'est efforcée de bricoler des solutions avec une sorte de boîte à outils internationale, appliquée du Cambodge au Timor oriental (deux succès relatifs). Elle a également cherché à relever de nouveaux défis en créant de nouvelles institutions, telles que les tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* pour juger les

crimes de guerre au Rwanda et dans l'ex-Yougoslavie, ou la Cour pénale internationale.

Ensuite, elle représente la principale source de légitimité pour une action internationale. Philippe Moreau Defarges pense, comme Lord Garden, que le clivage international à propos de l'Irak n'est pas le signe d'un échec des Nations Unies, mais de leur réussite. « *Il a contraint les pays à se retourner vers les Nations Unies, prouvant que cette Organisation apporte le sceau de la légitimité. C'était nécessaire.* »

La troisième réaction des Nations Unies a été de chercher à transférer la prérogative du recours à la force des États membres vers le Conseil de sécurité. Elles n'ont toutefois pas réussi à aller au bout de cette ambition. « *C'est un beau rêve, mais ça ne fonctionne pas* », regrette M. Moreau Defarges. Les États les plus importants ne renonceront jamais à ce droit (celui d'utiliser la force) – en particulier ni les États-Unis, ni la Chine – car celui-ci se trouve au cœur de leur souveraineté.

Ainsi, les Nations Unies resteront infirmes, déclare-t-il. Elles ne peuvent mettre un terme à la violence ni au recours à la force.

Au cours du débat, Stéphane Verclytte, ancien conseiller technique chargé des questions de défense au cabinet du Premier ministre Lionel Jospin, recommande de ne pas analyser les événements de l'an dernier sous un angle trop négatif. À n'en pas douter, deux sérieux revers sont à prendre en compte : le système multilatéral n'a pas réussi, à la suite de la première guerre du Golfe, à faire appliquer des résolutions des Nations Unies concernant l'Irak, et l'unique superpuissance a décidé d'agir unilatéralement, sans le feu vert des Nations Unies. L'Organisation serait-elle mieux à même de prévenir les conflits si elle disposait d'une plus grande capacité à les anticiper ? L'Union européenne ne devrait-elle pas faire davantage, de son côté, pour mettre en place les instruments nécessaires à une telle analyse préalable, et à la prévention des conflits ?

Tony Baldry, membre du Parlement britannique, assure qu'on ne peut pas passer sous silence le fait qu'en ce qui concerne l'Irak, les États-Unis ont tout simplement engagé des opérations sans se soucier des Nations Unies. Il faut donc de toute urgence instaurer un dialogue plus efficace avec les États-Unis. À ce jour, le groupe parlementaire Royaume-Uni-États-Unis ne s'est réuni qu'une fois dans l'année pour une rencontre empreinte d'une grande convivialité de façade. En tant que membres permanents du Conseil de sécurité, aussi bien la Grande-Bretagne que la France devraient se focaliser sur les moyens pratiques d'améliorer la concertation avec décideurs politiques américains.

Pour Alex Evans, conseiller spécial au secrétariat d'État britannique chargé du développement international, il importe d'inscrire d'autres défis au rang des missions des Nations Unies, notamment la protection de l'environnement, le développement économique ou la lutte contre le VIH/sida. La coordination n'est satisfaisante ni entre les différentes administrations, ni entre les agences des Nations Unies. Il cite, à titre d'exemple, le conflit et la crise grandissants dans la région du Darfour, dans l'Ouest du Soudan, qui a autant trait à la désertification qu'à la guerre civile.

Georges Le Guelte, directeur de recherche à l'IRIS, assure que le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive figurent désormais en tête de la liste des menaces planant sur la sécurité mondiale, mais qu'aucune branche des Nations Unies ne traite de l'ensemble de ces armes. En outre, les Nations Unies n'ont pas su persuader Israël, l'Inde et le Pakistan de se conformer au traité de non-prolifération nucléaire. Il est de la responsabilité de tous les États membres, et pas seulement du Secrétariat des Nations Unies, d'imposer des sanctions ou d'autres moyens pour pousser au respect de ce traité. Or, ils ne le font pas.

D'après Maurice Fraser, de la London School of Economics, il s'agit en priorité de trouver comment renforcer l'efficacité du multilatéralisme. Il est tout à fait raisonnable de poursuivre avec les organismes existants : les Nations Unies sont la seule organisation compétente sur les questions de sécurité internationale. L'OTAN est l'alliance militaire la plus efficace. La solution consiste donc à renforcer le pouvoir des Nations Unies en conférant un rôle à l'OTAN dans ses opérations de sécurité.

M. Fraser rappelle toutefois que la France ne montre guère d'enthousiasme à l'idée de rendre à l'OTAN une nouvelle jeunesse. *« Il ne faut pas que notre décision soit biaisée en imaginant que l'OTAN risque d'être perçu comme un instrument du pouvoir américain. Si cet argument nous retient, peut-être l'OTAN a-t-elle vécu plus longtemps que nécessaire. »*

Le docteur Phyllis Starkey, membre du Parlement britannique, explique qu'une partie de la mission de sécurité consiste à protéger les populations contre leur propre gouvernement. Mais cela implique souvent une ingérence dans les affaires intérieures d'un pays. C'est ce que l'on entend par « intervention humanitaire ». Pourtant, pendant des décennies, les Nations Unies n'ont pas protégé les droits des Palestiniens dans le conflit israélo-palestinien.

Le général Jean Rannou, ancien chef d'état-major de l'armée de l'air, rappelle que seuls quelques pays sont capables de mener campagne hors de leur territoire. Il y a également très peu d'États prêts à défendre les droits de l'homme. On ne peut pas attendre d'un pays comme la Libye qu'il défende les droits de l'homme.

L'amiral Jacques Lanxade, ancien chef d'état-major des armées, est d'avis que les Nations Unies n'ont pas su s'adapter à la fin de la bipolarité du monde, après la guerre froide. « *L'Occident a gagné, mais nous avons découvert en nous-même les limites, toujours d'actualité, aux valeurs universelles. Que penser du comportement criminel de l'Occident à l'encontre du reste du monde ? Beaucoup de résolutions relatives au conflit israélo-palestinien ont été adoptées, mais aucune n'a été appliquée.* »

Selon lui, il est essentiel de conférer une nouvelle crédibilité aux Nations Unies, ce qui implique d'en faire une organisation plus démocratique. Le droit de veto des cinq membres permanents devrait être restreint de manière à n'être applicable que lorsque leurs propres intérêts nationaux sont en jeu.

Il soulève la question des pays tels que la Grande-Bretagne ou la France qui placent leurs armées sous le commandement des Nations Unies. « *Cela nous pose de gros problèmes : nous ne pouvons pas confier nos soldats aux Nations Unies pour ensuite ne plus nous soucier de ce qu'ils font.* » Ce point a causé de graves difficultés en ex-Yougoslavie. Il existe un fossé entre le Conseil de sécurité des Nations Unies et le commandement des forces armées sur le terrain.

Le professeur Paul Taylor, directeur de l'European Institute à la London School of Economics, remarque qu'il est de plus en plus couramment admis que les pays doivent observer certaines règles de comportement à l'égard de leurs citoyens. Toutefois, certaines personnes, notamment au sein la droite américaine, pensent encore que les Nations Unies ne doivent pas intervenir du tout dans les conflits intérieurs, et que les populations doivent avoir le droit de se battre et de s'entretuer. Assez ironiquement, le conflit en Irak a été précipité par ceux qui pensaient qu'il était mal d'intervenir dans les affaires intérieures des États membres des Nations Unies.

Jacques Villemain, du ministère français des Affaires étrangères, met en regard les tactiques du Royaume-Uni et de la France face aux États-Unis. Ni l'un ni l'autre n'a su influencer l'administration américaine. La France a bloqué la deuxième résolution des Nations Unies, mais n'a pas réussi à empêcher la guerre. La Grande-Bretagne a soutenu la guerre, mais n'a pas exercé d'influence perceptible sur Washington en termes de calendrier et de conduite des opérations. M. Villemain invite ces deux pays à trouver un moyen de conjuguer leurs intérêts communs afin de modérer les actions des États-Unis de manière plus cohérente.

Assia Sixou, de l'ambassade de France à Londres, remarque que les Nations Unies, et les pays occidentaux en leur sein, rencontrent un véritable problème de crédibilité au Moyen-Orient. Leur incapacité à résoudre la question palestinienne

revêt, dans le monde arabe, une importance primordiale. Du point de vue arabe, le soutien des Nations Unies au gouvernement provisoire en Irak ne confère pas nécessairement de légitimité à ce dernier. « *La légitimité des Nations Unies est remise en cause sur une grande partie de la planète.* »

« *Ce ne sont pas seulement les Nations Unies qui boitent, ajoute M. Dejammet. Nous sommes tous un peu boiteux.* »

Lord Garden conclut en affirmant que les États-Unis peuvent bien faire ce qu'ils veulent, sans tenir compte de l'attitude des autres membres des Nations Unies, mais qu'ils devront en payer le prix. L'Irak leur coûte cher, aussi bien financièrement qu'en vies humaines.

Il rejette l'idée de mettre sur pied une armée des Nations Unies de quelque type que ce soit, tout en concédant que l'Organisation pourrait fixer des normes et organiser la formation des troupes de maintien de la paix dont elle peut avoir besoin.

M. Moreau Defarges refuse, de son côté, de faire de l'OTAN le bras armé des Nations Unies. « *Cette époque est révolue, cela ne fonctionnera pas.* » Par ailleurs, même si les États ne peuvent plus être considérés comme des entités fermées, un fort ressentiment persiste à l'encontre d'un État, par exemple l'ancien empire britannique, qui clame son droit à intervenir dans les affaires intérieures d'un autre. « *Nous devons prendre garde que les populations ne nous crachent pas à la figure.* »

Pour Sir Jeremy Greenstock, il reste important de définir ce qui entre dans le champ de compétence de l'Organisation ou non. « Nous disposons d'un système de droit international, mais nous n'avons aucun moyen d'imposer sa mise en œuvre. La question des compétences des Nations Unies est de plus en plus sujette à controverse. »

Monsieur le sénateur Jacques Chaumont oriente le débat sur **les Nations Unies dans le contexte de la mondialisation économique et culturelle**. Et de citer Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies, demandant si l'Organisation doit être un « *instrument de réglementation* » ou une simple « *banque d'idées* » dans le processus de développement économique. Il remet en cause le concept de conditionnalité, à laquelle la Banque mondiale et le Fonds monétaire international adossent leur aide. La Banque mondiale pourrait être comparée à une infirmière offrant une assistance médicale suite au remède de cheval administré par le FMI.

Les pays développés ont essuyé de multiples critiques pour avoir maintenu leurs subventions à l'agriculture et leurs droits de douane sur les produits manufacturés, mais ce n'est pas le rôle des Nations Unies de prendre fait et cause à ce sujet.

En ce qui concerne les questions culturelles, le sénateur Chaumont met en doute la capacité de l'Organisation à fixer des objectifs communs, par exemple pour le rôle des femmes au sein de systèmes aussi différents que l'islam, le christianisme ou le bouddhisme. On pourrait déterminer certaines règles communes concernant les droits de l'Homme, telles que l'interdiction de la torture, mais mieux vaut rester modeste dans les objectifs à fixer à l'ensemble de la population de la planète.

Selon Lord Wallace, professeur de relations internationales à la LSE, le monde est confronté à une double explosion : celle de sa démographie et celle du nombre d'États souverains. Au XIX^e siècle, 100 millions de personnes ont émigré d'Europe, car la population de ce continent grossissait parallèlement à sa prospérité. Aujourd'hui, l'Europe espère pouvoir contenir les conséquences du processus de modernisation qu'elle avait amorcé dans le reste du monde il y a 150 ans, sans pour autant permettre aux pays en développement d'exporter leur population excédentaire, comme elle l'avait fait à son heure.

« C'est un phénomène que nous ne pouvons arrêter, déclare-t-il. Les diasporas existent déjà, de sorte que les liens sont inévitables. »

L'Occident doit se demander s'il doit accélérer ce processus de modernisation. Les idées d'émancipation des femmes, de promotion de la contraception afin de maîtriser la propagation des maladies sexuellement transmissibles et de lutte contre la corruption au sein des États sont toutes très occidentales. Mais le concept fondamental qui régit cette partie du globe, à savoir la promotion d'une croissance économique sans borne, *« ne cadre plus avec le monde actuel »*. La mondialisation repose sur une pensée et des hypothèses occidentales, seulement l'Occident n'est plus très sûr d'être en grâce.

Il interroge : *« Devrions-nous dire à la Chine, au Brésil ou à l'Inde de ne pas emprunter le chemin que nous avons pris, parce qu'il leur en coûtera beaucoup plus ? Devrions-nous taxer le kérosène ou relever les taxes sur l'essence ? »* Ce genre de propositions n'est pas facile à faire admettre par un électorat occidental, qui n'est pas prêt à accepter un alourdissement de la réglementation. *« Des autorités lointaines et complexes les empêchent de vivre à leur guise. Combien de temps pourrions-nous persuader nos auditoires d'accepter des vagues permanentes de réfugiés venus de régions troublées de la planète ? »*

Selon Lord Wallace, l'Union européenne doit stabiliser et promouvoir le développement chez ses « proches voisins », tels que l'Afrique du Nord, afin

d'endiguer le flot d'immigration. Cette option nécessite une ouverture bien plus généreuse de ses marchés aux exportations nord-africaines, souvent en concurrence avec les produits européens. Les pouvoirs publics occidentaux devraient se montrer moins hypocrites par rapport à leurs engagements internationaux, remanier leurs régimes de subventions agricoles et ouvrir leurs marchés du textile.

« *Nous devons coopter les États intermédiaires* », affirme-t-il. Les institutions internationales sont toujours organisées en fonction de concepts occidentaux, et en partant de l'hypothèse de la domination occidentale. « *Il nous faut répartir les charges. Le G20 (groupe des pays en développement) doit devenir plus pertinent que le G8 (groupe des pays industrialisés).* » Le concept de développement durable doit alors être réconcilié avec la pensée occidentale traditionnelle de progrès économique continu.

Aux yeux de Sir Jeremy Greenstock, les problèmes sont mondiaux, mais ceux qui choisissent les solutions restent les États les plus puissants. « *Ceux qui détiennent le pouvoir n'ont pas de comptes à rendre à l'opinion internationale. La superpuissance qui a entre ses mains la majeure partie du pouvoir ne se considère responsable que devant le peuple américain, qui n'a nullement demandé à être l'arbitre des problèmes mondiaux.* »

Alex Evans met en avant le fait que la progression galopante de la consommation par habitant dans les pays développés riches fait planer une menace bien plus grande pour le développement durable que la croissance démographique dans le Tiers Monde. « *Il faudra bien que la consommation mondiale finisse par ralentir.* »

Certaines entités internationales fonctionnent selon le principe un État-une voix et d'autres, notamment les institutions financières internationales, recourent à une clé de répartition des votes déterminée par le produit intérieur brut, mais aucune ne détermine la pondération des voix en fonction de la population. « *Le seul moyen de faire participer les pays en développement consiste à accepter la logique démographique* », constate-t-il.

À ce propos, Jacques Villemain suggère de reconsidérer le financement des institutions internationales, qui ne leur permet pas de satisfaire aux exigences croissantes qui pèsent sur elles. « *Le développement de la population implique de limiter les programmes universels et de les remplacer par des programmes volontaires.* » Conséquence des contributions volontaires, les agences des Nations Unies perdraient en autonomie, puisque les États versant des fonds les destinent à un programme spécifique. Les donateurs imposent leurs conditions. Ainsi, le budget ordinaire de l'Organisation mondiale de la santé ne finance que le

fonctionnement du siège. Tous les programmes sont financés par des contributions volontaires.

Thierry Dedieu, de la confédération syndicale CFDT, explique que le développement durable suppose que la consommation actuelle ne menace pas la consommation à venir. Un tel développement doit reposer sur trois piliers : économique, social et environnemental. Il faut que les entreprises opèrent dans des conditions plus transparentes et qu'elles rendent des comptes, par exemple, en ce qui concerne les conséquences climatiques de leurs activités. On pourrait envisager un Conseil de sécurité économique et sociale au sein des Nations Unies, chargé de coordonner les actions des agences économiques et sociales relatives à la promotion du développement durable.

Le professeur John Groom, de l'université du Kent, s'interroge sur le moyen de donner voix au chapitre aux acteurs non étatiques dans un système reposant sur la souveraineté des États. Les conférences internationales peuvent servir ce dessein, à l'instar de la conférence internationale sur les femmes ou de celle sur la population. Les activités des Nations Unies connaissent une évolution structurelle, qui ne transparaît pas dans la charte de l'Organisation, mais dans son fonctionnement-même. Le système est tiraillé entre les besoins humains et institutionnels, et les bureaucraties ne cherchent désormais qu'à assurer leur propre pérennité, y compris lorsque leur objectif initial était de servir les besoins humains.

Deuxième session : L'avenir des Nations Unies et le rôle de la France et du Royaume-Uni face aux pressions en faveur du changement.

Au cours de cette deuxième session, les participants s'accordent à dire que la préservation du rôle central des Nations Unies dans les affaires internationales et l'amélioration de leur efficacité portent des enjeux considérables pour la France et le Royaume-Uni. Ces deux pays ont des intérêts dans le monde entier et leur politique étrangère intègre une perspective internationale ; tous deux profitent de la mondialisation, en même temps qu'elle les rend vulnérables ; et tous deux se trouvent au cœur de toutes les institutions multilatérales. Pourtant, aucun d'eux n'est capable de protéger et de promouvoir seul ses intérêts internationaux. Même si le désaccord au sujet de l'Irak a polarisé les deux pays, il importe de fermer cette parenthèse et de se concentrer sur une collaboration plus efficace.

Le débat sur l'avenir des Nations Unies tourne autour de plusieurs thèmes, à savoir traiter le terrorisme comme la principale menace pour la sécurité internationale, maîtriser la prolifération des armes de destruction massive, mener

à bien les négociations du cycle de Doha et travailler à un accord et à une action concertée avec les États-Unis. S'agissant de la réforme des institutions, la discussion s'est focalisée sur le projet d'une force militaire permanente dont pourraient disposer les Nations Unies, sur l'élargissement du Conseil de sécurité, sur le renforcement des pouvoirs du Secrétaire général et sur les moyens de faire respecter les résolutions de l'Organisation.

De cette session se dégage un consensus fort en faveur de la conservation par le Royaume-Uni et la France de leur statut actuel de membres permanents du Conseil de sécurité, et d'une collaboration plus efficace entre eux à ce titre. Plus précisément, les participants sont d'accord sur la manière d'affûter les outils d'une « puissance douce » et, comme le dit Lord Hannay, de mettre quelque chose sur la table, sur l'idée de s'engager pleinement et plus efficacement auprès des ONG, de réformer les méthodes de travail au sein du Conseil de sécurité, de mettre en œuvre tous les moyens possibles pour définir une « position de l'Union européenne » commune, d'instaurer une relation plus constructive avec les États-Unis sur la base d'un partenariat efficace et équilibré plutôt que d'une « multipolarité » et de garder toujours en vue le plus grand des objectifs : le multilatéralisme efficace.

Lord Hannay, ancien représentant permanent du Royaume-Uni auprès des Nations Unies, propose de cesser d'analyser ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans le système des Nations Unies, et de privilégier les recommandations pour l'avenir, en mettant particulièrement l'accent sur la contribution possible de la Grande-Bretagne et de la France à cet égard. En tant que membre du Groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements établi par le Secrétariat général, il développe les thèses qui y ont cours.

Il part de l'idée qu'il n'existe pas deux autres membres des Nations Unies aussi attachés au rôle central de l'Organisation dans les affaires internationales et à la préservation de son efficacité que la Grande-Bretagne et la France. En effet, ces deux pays ont des intérêts dans le monde entier et leur politique étrangère intègre une perspective internationale ; tous deux profitent de la mondialisation, en même temps qu'elle les rend vulnérables ; et tous deux se trouvent au cœur de toutes les institutions multilatérales. Pourtant, aucun d'eux n'est capable de protéger et de promouvoir seul ses intérêts internationaux. Néanmoins, leur comportement occulte ce qu'ils ont en commun.

« Pour être totalement honnêtes, il nous faut reconnaître qu'au cours de ces 18 derniers mois, nous avons chacun causé plus de tort aux Nations Unies que nous ne les avons renforcées, remarque-t-il. Chacun à notre manière, nous avons poussé le système aux limites de sa destruction. » Le Royaume-Uni l'a fait en soutenant l'invasion de l'Irak par les États-Unis, sans avoir obtenu un nouveau

mandat du Conseil de sécurité. Quant à la France, elle l'a fait « *en transformant le Conseil de sécurité des Nations Unies en une arène où se sont déroulées les confrontations préalables à la guerre, tournant le dos aux vertus du calme diplomatique.* »

Cependant, selon lui, l'Irak représente un épiphénomène, et non la première d'une chaîne de coalitions des États de bonne volonté menées par États-Unis, et il devrait être possible à la France et au Royaume-Uni de tourner la page sur leurs divergences.

Lord Hannay énumère les nouvelles menaces auxquelles les Nations Unies doivent faire face. Outre le terrorisme international et la prolifération des armes de destruction massive, il retient la faillite de certains États, le nettoyage ethnique, les violations grossières du droit humanitaire et même le génocide. Parmi les différends de longue date qui couvent toujours, il cite la Palestine, le Cachemire et la péninsule coréenne. En outre, il préconise aussi d'être attentif à toutes les menaces à la sécurité qui sont moins directes, telles que l'extrême pauvreté et l'extrême inégalité, la dégradation de l'environnement, la raréfaction des ressources naturelles et les pandémies comme le sida. Les questions à l'ordre du jour sont nombreuses et nécessitent un vaste consensus international si l'on veut garantir la réussite du programme de riposte.

Un tel programme doit inclure :

- Le renforcement du réseau de lutte contre le terrorisme des Nations Unies et le bannissement des attaques contre des civils innocents
- Le renforcement du régime de maîtrise de la prolifération des armes de destruction massive
- L'aide aux pays les plus faibles pour empêcher le transfert d'armes de destruction massive aux terroristes
- En priorité absolue, la nouvelle recherche d'une paix arabo-israélienne
- Des procédures plus solides pour traiter la faillite des États, notamment des critères d'intervention pour protéger les individus
- Le renforcement des capacités des organisations de sécurité régionales visant à l'instauration de la paix et à la résolution des conflits, et leur établissement là où elles n'existent pas encore (comme dans le Golfe)
- L'élargissement du G8 de sorte que celui-ci englobe les principaux pays en développement
- Un nouvel élan à l'aide et à l'allègement de la dette, notamment par l'achèvement du cycle de Doha

La Grande-Bretagne et la France peuvent se mettre d'accord sur la plupart des points de ce programme, même si la réforme des échanges agricoles risque d'être source de frictions, observe-t-il. Au sein des Nations Unies, la réforme du Conseil de sécurité pourrait se révéler un sujet épineux, mais les intérêts des Britanniques et des Français se rejoignent sur la préservation de leur statut de membre permanent. *« Il va falloir nous serrer les coudes si nous ne voulons pas être poussés dehors. »*

La mise en œuvre de toutes ces idées nécessite le renforcement des institutions internationales. La grande inconnue reste l'attitude des États-Unis, quelle que soit l'issue du scrutin de novembre. *« Seront-ils plus désireux que ces derniers temps de collaborer avec nous afin de mettre en place un multilatéralisme efficace ? Ou seront-ils encore plus enfoncés dans leur unilatéralisme, montrant peut-être même quelques tendances isolationnistes suite à leurs revers en Irak ? »*

Il ne servirait, selon lui, à rien que les deux pays se complaisent dans un grand débat sur la polarité : *« pour un monde unipolaire ou multipolaire ? »*. L'équilibre des pouvoirs va changer, mais il rejette l'idée selon laquelle la quête de la multipolarité devrait guider la politique étrangère, comme certains semblent le suggérer en France. *« Agir de la sorte induirait vraisemblablement une division entre la France et la Grande-Bretagne, ainsi qu'au sein de l'Union européenne, et cela nuirait à la concrétisation d'un multilatéralisme efficace, aux Nations Unies et ailleurs, qui a besoin de consensus pour avancer. »*

L'amiral Lanxade est tout à fait favorable à la proposition de soutenir les États-Unis dans la reconstruction de l'Irak. Il nous faut toutefois admettre que l'image de l'Amérique est si sérieusement écornée, dans le monde arabe, qu'il est impossible de les aider dans cette tâche *« sans un changement assez radical de l'attitude américaine face au conflit israélo-palestinien »*.

En ce qui concerne l'OTAN, *« le moment est venu d'opérer une profonde transformation de l'Alliance pour en faire un partenariat, non pas de 25 pays, mais essentiellement entre les États-Unis et l'Union européenne »*. Le principe d'une défense européenne ne doit pas être mis en opposition à l'OTAN, mais faire partie intégrante d'un véritable partenariat.

Stéphane Verclutte constate qu'il importe de reconnaître que les intérêts stratégiques des États-Unis et de l'Europe ne coïncident pas toujours. Il y a cependant eu des moments où les premiers ont eu besoin de l'Europe pour agir, par exemple en Afrique. Il concède qu'il n'est pas utile de mettre l'accent sur l'objectif de la multipolarité.

Philippe Moreau Defarges observe que dans la pensée française, les notions de multilatéralisme et de multipolarité sont parfois confondues, supposées ne renvoyer qu'à une seule et même idée. Or, elles sont totalement opposées. Le multilatéralisme se réfère à un monde dans lequel tous les États sont égaux, du moins en théorie.

Pour Jacques Villemain, faire de la guerre au terrorisme la priorité absolue soulève certains problèmes. Au Moyen-Orient, la logique requiert de résoudre en premier lieu le conflit israélo-palestinien, et ensuite de promouvoir la démocratie dans la région, avant quoi il sera impossible de formuler une définition commune du terrorisme.

Paul Taylor explique que le multilatéralisme est un cadre dans lequel s'inscrit la politique. Les alliances sont conclues au sein de ce système, notamment pour déterminer les priorités. Parfois, des Américains « *s'engagent fortement en faveur de causes que nous préférierions les voir laisser de côté* ». Dans ces cas-là, il serait bon d'instaurer d'autres centres de pouvoir au sein du système multilatéral.

Lord Hannay adhère totalement à la nécessité de persuader les États-Unis de faire du conflit israélo-palestinien leur priorité absolue après les élections. Mais l'aide à la reconstruction de l'Irak ne peut y être conditionnée. L'échec de nouveaux accords en Irak serait un désastre. « *Ne relient pas ces deux problèmes, même si, bien sûr, ils s'influencent l'un l'autre.* »

Concernant le partenariat de l'Union européenne avec l'Amérique, « *les Européens doivent parler d'une seule voix, et mettre quelque chose sur la table. Pour l'heure, nous ne faisons ni l'un ni l'autre* ». En Afrique, les Américains sont assez contents de laisser le problème aux mains de l'Europe. S'agissant de « *nation building* » (la construction de la nation) dans les États en faillite, le président Bush a pu se rendre compte que ses remarques initiales rejetant ce mode d'intervention sont revenues le hanter. « *Ils comprennent que la coercition (la puissance dure) et la persuasion (la puissance douce) sont aussi essentielles l'une que l'autre.* »

Et d'ajouter que le Groupe de haut niveau des Nations Unies conclurait que la hiérarchisation des différents défis et menaces n'a aucun sens, car, au bout du compte, il faut tous les traiter. Certes, les conflits de la Palestine et du Cachemire alimentent le terrorisme, mais il n'est pas impossible de s'attaquer au terrorisme avant que ces conflits ne soient réglés.

Concernant la réaction des pouvoirs publics et des institutions, André Lewin, ancien ambassadeur et porte-parole des Nations Unies, rappelle que l'Organisation a déjà duré quatre fois plus longtemps que son infortuné prédécesseur, la Société

des Nations. Il n'est pas réaliste de penser qu'il serait possible de la réinventer ou de repartir de zéro afin d'en faire une entité internationale plus efficace dans la lutte contre les nouvelles menaces. Il est, en revanche, nécessaire de s'efforcer de la réformer et d'améliorer le système actuel.

La charte fondatrice de 1945 constitue un document remarquable. Si elle était intégralement respectée, il suffirait amplement d'en corriger quelques passages, mais surtout d'infléchir quelques comportements individuels et collectifs. Notons toutefois que plusieurs attitudes ont déjà été adaptées, au fil du temps : en effet, la recherche du consensus, aujourd'hui courante, n'existait pas dans la charte constitutive.

M. Lewin suggère diverses propositions visant à redynamiser les institutions des Nations Unies et à les rendre plus efficaces. Ainsi, on pourrait mettre une force militaire permanente à la disposition du Secrétaire général. Il pourrait s'agir des Eurocorps, créés par plusieurs États membres de l'Union européenne, ou de la nouvelle force de réaction de l'OTAN. Il serait par ailleurs envisageable de compléter le budget existant de l'Organisation avec le produit d'une taxe sur les mouvements spéculatifs de capitaux ou sur les ventes d'armes. Autre source de revenu possible : les saisies de dépôts bancaires issus du blanchiment d'argent ou de la corruption.

Il convient d'envisager l'élargissement du Conseil de sécurité des Nations Unies, jusqu'à un maximum de 30 membres. Il pourrait compter 10 autres membres permanents, par exemple les cinq pays les plus peuplés et les cinq plus gros contributeurs au budget, en sus des cinq permanents actuels. Il faut aussi mieux répartir les responsabilités entre l'Assemblée générale des Nations Unies et son Conseil de sécurité : ce dernier devrait traiter les crises immédiates tandis que la première statuerait sur la prévention des conflits et les sujets plus généraux, y compris des textes de portée universelle.

Il faudrait exhorter le Secrétaire général des Nations Unies à faire un usage plus systématique de son pouvoir d'initiative (en vertu de l'article 99 de la Charte des Nations Unies) : il devrait attirer plus souvent l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, risquerait de mettre en péril le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

M. Lewin propose de prendre l'habitude de désigner nommément et de blâmer les pays, gouvernants ou entreprises coupables de violation des droits de l'Homme, de corruption ou de financement du terrorisme international. Ces cas devraient être plus promptement portés devant les tribunaux internationaux.

Il est également impératif de trouver le moyen de veiller à ce que les États membres des Nations Unies respectent les résolutions qu'ils ont votées. Quant aux pays qui ont lancé des attaques militaires par-delà leurs frontières, ou même sur leur territoire, il faudrait introduire un système de sanctions qui fonctionnerait avec des sortes de cartons jaunes et de cartons rouges, comme au football, équivalant respectivement à une suspension, et à l'expulsion définitive pour violation de la Charte des Nations Unies.

L'intervention de Sam Daws, directeur exécutif désigné de l'Association Nations Unies-Royaume-Uni, traite essentiellement des quatre axes de changement potentiel au sein des Nations Unies : la réforme et l'élargissement du Conseil de sécurité, la création d'un Conseil de sécurité économique et sociale, un engagement plus massif des organisations non gouvernementales et de la société civile, et enfin les critères autorisant les actions de prévention et d'intervention humanitaires.

S'agissant de l'intervention humanitaire, il constate que, bien que l'on soit moins prêt à permettre aux États de violer les droits de l'Homme au nom de la souveraineté, la formulation de critères susceptibles de guider une intervention internationale n'a pas beaucoup avancé.

Qui déterminerait ces lignes directrices ? L'Assemblée générale des Nations Unies ou la Cour internationale de justice auraient-elles la capacité de les fixer ? Et le cas échéant, qui pourrait imposer l'application de ces règles et par quels moyens ?

M. Daws suggère de trouver « *un moyen terme entre des lignes directrices rigides et une résolution ad hoc, au cas par cas* ». Il reprend les quatre critères minimaux proposés par Nicholas Wheeler, auteur de *Saving Strangers*, pour évaluer si une intervention est juste et sage :

- *Une cause juste* : existence d'une urgence humanitaire absolue
- *En dernier ressort* : toutes les voies pacifiques doivent auparavant avoir été explorées
- *La proportionnalité* : le recours à la force doit faire plus de bien que de mal
- *La probabilité de succès* : il doit exister une forte probabilité que le recours à la force aboutisse à un résultat humanitaire positif.

Il cite également la commission internationale mise en place à l'initiative du Canada, dont la conclusion est que le concept de droit d'intervention doit être remplacé par la « responsabilité de protéger » : ce n'est que lorsqu'un État est incapable d'assurer la protection de ses propres citoyens, ou qu'il se refuse à le faire, que la communauté internationale doit intervenir.

Concernant les efforts visant une participation plus étroite des organisations non gouvernementales et de la société civile aux activités des Nations Unies, il met en garde contre le nombre disproportionné d'organisations venues du monde industrialisé, considérées avec suspicion par les pays en développement. Ces organisations ont néanmoins été bien plus résolument intégrées aux activités de développement sur le terrain et aux grandes conférences thématiques internationales des années 90. Il est possible que le niveau maximal d'engagement des organisations non gouvernementales ait d'ores et déjà été atteint. Alors qu'au cours de la dernière décennie, de nombreuses agences d'aide avaient cherché à distribuer leur assistance par le biais d'organisations non gouvernementales, elles reconnaissent désormais combien il est dangereux d'avoir affaire à un gouvernement central trop faible et sont conscientes du besoin de développer les capacités des autorités locales.

L'idée qui sous-tend la création d'un Conseil de sécurité économique et sociale consiste à veiller à ce que les fonctions environnementales, sociales et économiques prédéfinies soient mises en œuvre à l'échelon international, avec une efficacité plus grande que celle des résolutions actuelles de l'Assemblée générale ou des décisions d'un Conseil économique et social difficile à manier (54 membres). Ce Conseil n'aurait pas le pouvoir de mettre les décisions à exécution, mais pourrait en charger d'autres institutions (Banque mondiale, FMI...). Il ne compterait pas plus de 20 membres, avec un mode de scrutin empêchant les pays développés ou les pays en développement d'adopter une résolution sans l'appui d'au moins une partie des membres de l'autre catégorie.

Un point semble acquis à propos de la réforme du Conseil de sécurité : elle doit lui permettre de gagner en légitimité. Cependant, les raisons invoquées sont variables. Cet organe est parfois accusé de ne pas intervenir, et parfois de trop intervenir. Il importe en premier lieu de savoir si le but est de le rendre plus fonctionnel et efficace, ou plus démocratique.

Après la fin de la guerre froide, le Conseil de sécurité a vécu une nouvelle jeunesse, avec une recrudescence des consultations aussi bien des cinq membres permanents que, de manière plus institutionnalisée, du Conseil dans son ensemble. Suite à cette évolution, on a attendu de lui une plus grande transparence, ainsi que l'élargissement du nombre de ses membres.

La Grande-Bretagne et la France paient le privilège d'appartenir aux cinq membres permanents par une majoration de leurs contributions au maintien de la paix, mais elles gagnent toutes deux à être associées à toutes les questions stratégiques. Aucune d'elles n'a usé de son droit de veto depuis 1989, mais toutes deux bénéficient d'une plus grande influence en menaçant de s'en servir. Elles soutiennent officiellement un élargissement du Conseil afin d'en accroître la

représentativité, mais dans une mesure limitée, par souci de préserver son efficacité. Il est crucial que cet organe soit à la fois perçu comme légitime et capable de réagir prestement, avec un soutien diplomatique, financier et militaire suffisant pour garantir une application réussie des décisions. La Grande-Bretagne et la France peuvent légalement bloquer n'importe quelle réforme, mais il serait politiquement difficile d'agir de la sorte dès lors que ces changements rallient les suffrages de tous les autres membres.

Selon M. Daws, la Grande-Bretagne et la France pourraient appuyer l'arrivée de l'Allemagne parmi les membres permanents supplémentaires, afin de détourner les pressions incitant à compter un seul siège pour tous les États membres de l'Union européenne au lieu d'un pour chaque État membre. On ne peut cependant pas soutenir la candidature de l'Allemagne sans inclure également le Japon, mais l'adjonction de deux pays industrialisés à un Conseil déjà dominé par le Nord suscite immédiatement des revendications sur l'intégration de nouveaux membres du Sud, ainsi que de nouveaux membres non permanents. Tous les nouveaux membres permanents auraient-ils le droit de veto ? Nous en revenons à l'impasse actuelle.

En l'absence de solution immédiate, il faut se recentrer sur l'amélioration des méthodes de travail. En ce qui concerne la Grande-Bretagne et la France, des consultations mieux organisées et plus complètes avec leurs partenaires européens se révéleraient utiles, étant donné leur avantage comparatif en tant que membres permanents. Actuellement, le risque est qu'elles ne procèdent pas aux consultations précisément lorsque ce serait le plus important, comme lors du différend concernant l'Irak.

Dans le débat de clôture, Lord Wallace affirme qu'une position coordonnée de l'Union européenne au sein du Conseil de Sécurité constituerait une contribution positive, et non une menace. Cette évolution ne doit pas être perçue comme une tentative de s'opposer aux États-Unis, mais comme un partenariat. « *Il y a relativement peu de coordination perceptible par nos parlements et nos médias, observe-t-il. Il serait peut-être bon qu'elle soit plus visible.* »

De l'avis de Sir Jeremy Greenstock, la discussion ne s'est pas suffisamment focalisée sur le rôle des États-Unis, à la fois moteur possible d'une action internationale positive et frein, par leur instinct qui les pousse à agir unilatéralement. « *Il nous faut trouver un moyen de traiter avec les États-Unis.* »

L'antagonisme entre ce que font les diplomates dans le cadre des Nations Unies et ce que font les hommes politiques pose problème. L'Organisation occupe une place secondaire dans les programmes politiques, supplantée par des entités telles que l'Union européenne ou l'OTAN. Aussi les hommes politiques, lorsqu'ils

viennent aux Nations Unies, ont-ils ont tendance à fausser leurs propos à l'intention de l'auditoire. « *Il nous faut parvenir à amener les politiciens à penser à leur public naturel international* », explique-t-il.

Aux États-Unis, les hommes politiques pensent avoir la morale avec eux « *parce que le pays est puissant, que sa population ne cherche pas à conquérir la planète et parce que le pays a été attaqué* ». Mais l'approche d'autres pays face aux problèmes internationaux « *ne laisse pas de place aux États-Unis* ». Il ajoute qu'en particulier à cause de l'Irak, « *nous ne trouvons pas le bon moyen d'approcher ensemble les États-Unis, pour les inciter à penser différemment* ».

« *Ce n'est pas simplement plus facile ou plus confortable de travailler collectivement sur ce point. Il est absolument essentiel (...) d'aboutir à un accord avec les États-Unis et de définir comment nous entendre sur les problèmes internationaux de long terme.* »

Selon le professeur John Groom, nous ne sommes pas en présence d'un système unipolaire, mais d'un moment unipolaire. Le comportement unilatéral de l'administration américaine n'en a pas moins suscité de graves tensions internationales. « *Quand passerons-nous du multilatéral au multipolaire ?* demande-t-il. *Combien de camouflets devons-nous encore essayer ?* »

À propos de l'extension du nombre de permanents au sein du Conseil de sécurité, il suggère que, si l'Allemagne est acceptée, l'Italie portera sa candidature. Mais alors, l'Union européenne disposerait de quatre membres permanents, ce qui est « *impensable* ».

Georges Le Guelte note que le Conseil de sécurité et ses membres permanents sont l'image de l'ordre mondial à moment précis de l'histoire, en 1945. L'équilibre n'était pas stable, à cause de la guerre froide, mais il est vain d'essayer de refaire quelque chose d'équivalent. Au lieu de vouloir réinventer le système, le débat devrait se concentrer très pragmatiquement sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans l'Organisation des Nations Unies. Celle-ci est irremplaçable en tant que forum international, mais il ne faut pas en exagérer les capacités. Le rêve de 1945 ne s'est jamais réalisé.

Jacques Villemain met en regard les notions de multipolarité et de partenariat. Il existe un vrai et un faux partenariat. L'OTAN, par exemple, est un partenariat dont les membres ne disposent pas d'une réelle autonomie. Il y a un type de partenariat synonyme de division du travail, où les États-Unis mènent les guerres, et les Nations Unies viennent ensuite soigner les blessés. « *Si telle est la sorte de partenariat que l'on cible, je crains qu'elle ne rencontre guère d'écho favorable sur le continent*, précise-t-il. *Elle est dangereuse pour (la survie) des Nations*

Unies elles-mêmes. » Ainsi, à Bagdad, les Nations Unies et le CICR se sont retrouvés entre le marteau et l'enclume, car on les a pris pour des avatars des États-Unis. C'est pourquoi il convient de définir clairement le sens du partenariat.

Il pense que le droit de veto des membres permanents doit être remplacé par quelque chose qui ressemblerait davantage à un veto collectif : « *Avec un nombre suffisant d'abstentions, une résolution ne serait pas adoptée, comme ce fut le cas avec la deuxième résolution sur l'Irak.* »

La Grande-Bretagne et la France n'ont jamais cherché à réconcilier leurs points de vue sur l'Irak, parce qu'ils témoignent d'un enjeu plus profond : comment se positionner sur l'échiquier international par rapport aux États-Unis.

Andrew Page, de l'ambassade britannique à Paris, souligne qu'il faut mettre l'accent sur la réconciliation, et panser les plaies de la guerre en Irak. Beaucoup dépend des relations entre la France et les États-Unis. Mais en fin de compte, les États-Unis jugeront la France d'après ce qui s'est passé en Irak.

Conclusions :

Pour résumer le séminaire, Alain Dejammet rappelle que lors des véritables crises internationales, comme au Vietnam ou à Cuba, les Nations Unies n'ont pas été à la hauteur. Pourtant, malgré toutes ses défaillances, nous sommes revenus vers l'Organisation. Elle est restée très importante aux yeux de la Grande-Bretagne et de la France. À l'exception du manquement à une résolution du Conseil de sécurité en 1956, à l'époque de la crise de Suez, ces deux pays se sont dans l'ensemble conformés aux règles internationales. Le Royaume-Uni a agi de sa propre initiative aux Malouines, mais en a immédiatement informé le Conseil de sécurité.

Il constate que, bien que le séminaire ait traité des réformes et de l'élargissement, il n'a pas abordé la question de savoir si la Grande-Bretagne et la France devaient envisager d'abandonner leur statut de membre permanent au sein du Conseil de sécurité, à la faveur d'un siège unique pour l'Union européenne. « *En ce qui concerne la France et la Grande-Bretagne, la réponse est indubitablement qu'elles devraient toutes deux rester membres permanents.* »

Sir Jeremy Greenstock ajoute qu'il importe d'être à la fois réaliste et assez optimiste pour l'avenir. En termes d'analyse, la Grande-Bretagne et la France adhèrent de la même manière au système multilatéral et au renforcement du système des Nations Unies. « *Nous ne pourrions pas concevoir une meilleure institution internationale que les Nations Unies si nous devions recommencer à*

partir de rien. Il s'agit simplement de réussir à lui faire faire ce qu'elle sait faire, mais mieux. Bien sûr, elle ne peut pas tout faire. »

Un vaste consensus s'est dégagé concernant la palette de problèmes internationaux à traiter : la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme, la faillite de certains États, ainsi que la pauvreté, la maladie et la dégradation de l'environnement, ou encore la violation des droits de l'Homme.

Le principal problème structurel que rencontrent les Nations Unies est l'absence d'une « force contraignante » pour l'exécution des décisions. *« Les États continuent de régner, et ils peuvent esquiver et ignorer les Nations Unies s'ils le veulent. »*

Il est essentiel de faire comprendre clairement que les Nations Unies sont au-dessus de la politique. On accepte également largement que la « voix de la communauté internationale » doit se faire entendre avec un peu plus de puissance. Certains émettent toutefois des doutes quant à la capacité des Nations Unies à se constituer en véritable démocratie et à rester efficace.

On s'accorde à dire que les recommandations de réformes ne doivent pas être trop ambitieuses. Les Nations Unies ne peuvent pas résoudre tous les grands problèmes de la planète. Les pays doivent néanmoins reconnaître *« qu'il existe une voix supranationale »*. La protection de la souveraineté nationale sert de parapluie à certains membres des Nations Unies. Elle excuse les écarts de conduite aussi bien des plus puissants que des moins puissants. *« Les plus puissants refusent qu'on les contraigne, et les moins puissants ne veulent pas se faire attaquer par les plus puissants. »*

Les réformes doivent s'attacher à renforcer les structures et les agences les plus prometteuses du système des Nations Unies. Les suggestions de Lord Hannay n'ont pas été contestées. Cependant, les recommandations ont été traitées moins longuement que les difficultés. Il a été proposé de regrouper toutes les agences traitant des droits de l'Homme en une seule.

La réforme institutionnelle est très délicate. Une approche pragmatique du remaniement du Conseil de sécurité, concentrée sur les méthodes et pratiques de travail, ne serait pas inutile et pourrait être explorée plus avant. L'idée d'un Conseil de sécurité économique et sociale n'a guère soulevé d'enthousiasme. Le rôle grandissant que pourraient endosser les organisations non gouvernementales a, quant à lui, rencontré une adhésion plus vaste.

L'octroi d'un statut plus important aux pays intermédiaires (Inde, Brésil, etc.) est perçu comme une nécessité. Néanmoins, un problème demeure : les grandes

puissances ont un programme relatif aux Nations Unies ; les pays les moins développés ont eux aussi un programme d'action. En revanche, les puissances moyennes semblent n'avoir aucune place dans les principales activités de l'Organisation.

Une question reste en suspens : comment se comporter face aux États-Unis, et comment instaurer une meilleure relation avec ce pays ? La polarisation pourrait se révéler très dangereuse si les États-Unis prenaient la fâcheuse habitude de décider de leur ligne de conduite avant de consulter leurs partenaires. « *Nous devons essayer de sensibiliser les États-Unis à ce risque.* » Le rôle que doivent jouer la Grande-Bretagne et la France pour persuader les États-Unis de continuer la partie est vital.

Quentin Peel

LISTE DES PARTICIPANTS FRANÇAIS

Coprésident :

Alain DEJAMMET

Ambassadeur de France

Ancien Représentant permanent de la France auprès des Nations Unies

Sylvie BLUMENKRANTZ

Sous-directeur de la Section française du Conseil franco-britannique

Jacques CHAUMONT

Sénateur de la Sarthe

Thierry DEDIEU

Secrétaire confédéral chargé des questions européennes, CFDT

Gérard ERRERA

Ambassadeur de France à Londres

Alain GAUGRIS

Attaché économique et commercial auprès de l'Ambassade de France à Londres

Amiral Jacques LANXADE

Ancien Chef de l'état-major particulier du Président de la République

Ancien Chef d'état-major des armées

Jean-Marie LE BRETON

Secrétaire général de la Section française du Conseil franco-britannique

Georges LE GUELTE

Directeur de recherche à l'IRIS

André LEWIN

Ancien Ambassadeur

Philippe MOREAU DEFARGES

Chercheur à l'IFRI

Général Jean RANNOU

Ancien Chef d'Etat-major de l'Armée de l'Air

Conseiller-maître à la Cour des Comptes

Assia SIXOU

Deuxième conseillère chargée des questions du Moyen-Orient auprès de l'Ambassade de France à Londres

Stéphane VERCLYTTE

Maître de requête au Conseil d'Etat

Ancien Conseiller technique chargé des questions de défense au cabinet du Premier ministre

Lionel Jospin

Jacques VILLEMAIN

Chargé de mission auprès du Directeur des Nations Unies et des organisations internationales

Ministère des Affaires étrangères

LISTE DES PARTICIPANTS BRITANNIQUES

Co-chairman :

Sir Jeremy Greenstock

Former UK Representative UN

Former UK Special Representative for Iraq

Tony Baldry MP

Conservative member for Banbury

Chair, Select Committee on International Development

Tony Colman MP

Labour member for Putney, member of Select Committee on International Development

Sam Daws

Executive Director Designate UNA-UK

Alex Evans

Special Adviser to Hilary Benn, Department for International Development

Lord Garden

Centre for Defence Studies,

Kings College London

Professor John Groom

Professor of Politics and International Relations, University of Kent

Lord Hannay

Former UK Representative UN

Member of the UN Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change

Ann Kenrick

Secretary-General, Franco-British Council

Anthony McDermott

Research Analyst on the UN, FCO

Andrew Page

First Secretary, Political, British Embassy Paris

Quentin Peel

Financial Times

Lord Radice

Chairman, Franco-British Council,

Catherine Rawlinson

Assistant to the Secretary-General

Dr Phyllis Starkey MP

Labour member for Milton Keynes SW, Vice-Chair of the All-Party Group on Overseas Development and Joint Secretary of the All Party Group on Water

Professor Paul Taylor

Director, The European Institute, LSE

Le Conseil franco-britannique est né, au moment de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne, d'une initiative commune du Président Georges Pompidou et du Premier ministre Edward Heath.

Son objet est de contribuer à une meilleure compréhension entre les deux pays par le moyen de rencontres de personnalités ou de spécialistes, notamment dans les domaines de la culture, de la science, de l'art, de la politique et des entreprises.

CONSEIL FRANCO-BRITANNIQUE
Section française

66, rue de Bellechasse, 75007 Paris

Téléphone : 01 42 75 79 83 - Télécopie : 01 42 75 79 87

Mél. : conseilfrancobritannique@wanadoo.fr