

# L'ONU survivra-t-elle en 2034 ?

Lakhdar Brahimi, Sonia Marcoux

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2006/4 Hiver, PAGES 771 À 783  
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

DOI 10.3917/pe.064.0771

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2006-4-page-771?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## L'ONU survivra-t-elle en 2034 ?

Par **Lakhdar Brahimi**

**Lakhdar Brahimi**, ancien ministre des Affaires étrangères de l'Algérie et ancien Représentant spécial du secrétaire général de l'ONU en Haïti, en Afrique du Sud, et en Afghanistan où il a supervisé la Mission spéciale (UNSMA) et le Bureau de coordination de l'aide humanitaire (OCHA), est conseiller spécial du secrétaire général des Nations unies depuis 2004. Il a dirigé le Groupe d'études sur les opérations de maintien de la paix (Rapport Brahimi, 2000).

Texte traduit de l'anglais par Sonia Marcoux

Le futur de l'ONU dépend au premier chef des grandes puissances : quelles seront-elles demain, quels seront leurs choix ? Dans tous les scénarios pourtant, les États-Unis occupent une place centrale : qu'ils gardent leur prééminence et maintiennent leur politique actuelle de marginalisation de l'ONU et du droit international ; que Washington doive s'accommoder de l'émergence d'autres pôles de puissance ; ou qu'elle réalise qu'il est de son intérêt de renforcer les Nations unies.

politique étrangère

Depuis sa création, l'Organisation des Nations unies (ONU) a reflété les dynamiques du système international qui l'entourait. Son statut en 2034 sera donc probablement déterminé par les réalités d'alors : les Nations unies seront ce que leurs membres voudront qu'elles soient. Les relations internationales sont et continueront à être fortement influencées par les grandes puissances : l'ONU évoluera donc d'abord dans les voies sur lesquelles s'accorderont les grandes puissances.

Qui appartiendra au club des grandes puissances en 2034 ? Aujourd'hui ce statut dépend – en grande partie, mais pas exclusivement – de la qualité de membre permanent du Conseil de sécurité. L'Union européenne (UE), par exemple, accédera-t-elle au statut de grande puissance ? Rejoindra-t-elle le club aux côtés de la France et du Royaume-Uni (ou de l'Allemagne ?) ou les remplacera-t-elle ? On admettait, à la fin de la guerre froide, que l'Inde, le Japon et quelques autres deviendraient membres permanents sous deux ou trois ans. Quinze ans après, on ne sait plus quand, ou si, les négociations prolongées sur la réforme du Conseil de sécurité

aboutiront... La question suivante est celle-ci : qui, parmi les membres permanents, se qualifiera pour le statut toujours plus exclusif de « superpuissance » et rejoindra les États-Unis au sommet de la pyramide ?

Les Nations unies de 2034 prennent forme ici et maintenant. Dans un futur proche, les États-Unis d'Amérique resteront la seule super- (ou hyper-) puissance, un pays qui a joué un rôle déterminant dans la création de l'ONU et qui ne cache pas sa détermination à imposer sa propre vision sur le futur de l'Organisation. Il est fort difficile de déconnecter le destin des Nations unies du principal phénomène politique de notre époque : l'émergence des États-Unis comme unique superpuissance et leurs tentatives de redéfinir le droit international à leurs propres conditions.

Durant une bonne partie des soixante ans d'existence de l'ONU, les États-Unis ont poussé l'Organisation vers l'avant, l'ont aidée à développer les règles de droit international proposant normes et standards à tous les États et tous les peuples. À d'autres moments cependant, ils ont fait régresser l'Organisation internationale, en la mettant au service de leur propre intérêt national, ou en la marginalisant. Les récents choix aventureux des États-Unis, et précisément l'invasion de l'Irak, alimentés par l'idéologie néoconservatrice, risquent de renvoyer le monde au XIX<sup>e</sup> siècle, avant le développement d'un ordre juridique international tourné vers les droits de l'homme et la justice.

Les États-Unis ont ici agi en ignorant leurs obligations internationales, ou en choisissant celles qui leur convenaient et celles qu'ils rejetaient, une stratégie profondément déstabilisante pour le reste du monde. Celle-ci peut satisfaire quelques idéologues, ou même se montrer efficace à court terme, mais de plus en plus d'Américains craignent qu'elle ne desserve leurs intérêts de long terme. Le droit international doit certes évoluer face aux nouvelles menaces et aux nouveaux défis, mais par consensus – non par une action unilatérale.

Pour l'heure, la position des États-Unis sur l'ONU et le droit international affaiblit l'Organisation, et le reste du monde échoue à résister à cet état de fait. Que cette tendance se poursuive ou qu'elle s'inverse, une grande partie du destin, et de la chance de survie, de l'Organisation internationale en dépend.

### **L'ONU et l'émergence d'une superpuissance**

En 1945, les États-Unis furent à l'origine de la création des Nations unies, entourés d'une coalition de cinquante pays, incluant les alliés de la

Seconde Guerre mondiale, qui devinrent les autres membres fondateurs de l'Organisation. Dans les années qui suivirent, les États-Unis jouèrent un rôle de premier plan dans l'établissement d'un nouvel ordre juridique international – fondé sur le respect du droit, les droits de l'homme ou le droit humanitaire – et pour la création de multiples institutions et instruments internationaux. Du fait de leur prééminence, les États-Unis purent modeler ces institutions en accord avec leurs propres options, puis rassembler les soutiens internationaux derrière leurs principes, qu'ils croyaient être une garantie pour les valeurs fondamentales « américaines ».

### **Dans les années qui suivent 1945, les États-Unis jouent un rôle de premier plan dans l'établissement d'un nouvel ordre juridique international**

Avec la montée de la guerre froide, les Nations unies ne furent plus en mesure de jouer le rôle assigné par leurs fondateurs. La coalition responsable de la création de l'ONU disparaissait au profit de deux camps conduits respectivement par les États-Unis et l'Union soviétique, chaque camp utilisant son veto au Conseil de sécurité, le paralysant puisqu'ils étaient rarement d'accord. Frustrés, les anciens États coloniaux nouvellement indépendants, devenus majoritaires aux Nations unies, créèrent un puissant bloc du Tiers-Monde, se détachant des deux superpuissances. Dès lors, les principaux organes des Nations unies ne fonctionnèrent plus normalement, utilisés par les différents camps au service de leurs propres intérêts. Au lieu de servir de forum central pour la gestion des risques que couraient la paix et la sécurité, les Nations unies se retrouvaient de plus en plus à l'écart, les conflits majeurs étant abordés dans d'autres forums, ou réglés dans des cadres bilatéraux. Progressivement, la coalition qui s'était réunie pour créer l'Organisation internationale laissait place à un fractionnement en blocs, en compétition les uns avec les autres, chacun ayant une conception profondément différente du droit international.

#### *La montée en force de la superpuissance*

La guerre froide prit fin en 1990, non à l'issue d'une confrontation majeure mais du fait du déclin et de la chute de l'URSS. La fin du monde bipolaire eut pour effet d'introduire un esprit international coopératif, qui aurait pu être fondateur pour les Nations unies. Quand les derniers vestiges de l'Union soviétique disparurent, on eut l'espoir que le monde bipolaire serait remplacé par un nouvel ordre mondial, reflétant davantage la conception de la sécurité collective de la Charte des Nations unies. Un moment, les États-Unis parurent vouloir travailler avec les autres grandes puissances, et les autres membres des Nations unies, pour les revitaliser.

L'espoir fut de courte durée. Un camp avait gagné la guerre froide, que l'autre avait clairement perdue. Pour les États-Unis, la victoire contre l'Union soviétique était exclusivement celle des Américains, et non celle d'une quelconque alliance occidentale. L'unique vainqueur commença donc à affirmer son nouveau statut d'unique superpuissance, affirmant sa suprématie sur les Nations unies et sur le reste du monde, avec une détermination de plus en plus claire à user de l'unilatéralisme pour atteindre ses buts.

Apparemment nouvelle, en fait cette attitude ne l'était pas. C'est en 1831 qu'Alexis de Tocqueville inventa le terme d'« exceptionnalisme » pour décrire la vision des Américains des États-Unis et de leur peuple, qui occuperaient une place particulière dans le monde, en raison de leurs institutions politiques et religieuses, et de leurs traditions, censées constituer un espoir et une chance pour l'humanité tout entière. En pratique, cette conception des choses détermine aussi une vision du monde chauviniste et américano-centrée. Après la fin de la guerre froide, cette conception s'afficha de plus en plus, les États-Unis se comportant comme si leur statut d'unique superpuissance leur garantissait des privilèges dans l'ordre juridique international.

#### *Une attaque en règle de l'ordre juridique international*

En un temps où le reste du monde tentait d'étendre l'espace du droit international par l'introduction d'importants accords internationaux, les États-Unis restèrent en retrait, rejetant le protocole de Kyoto ou le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), se retirant du Traité antimissiles balistiques (Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM), et refusant de ratifier la Convention internationale des droits de l'enfant.

Le refus des États-Unis de ratifier ces traités reflétait une intolérance grandissante vis-à-vis des contraintes générées par les obligations internationales. En même temps, le Congrès américain prenait quelque liberté avec le droit international, en adoptant en 1996 deux textes visant à appliquer le droit américain hors du territoire des États-Unis, et à des entités appartenant à d'autres pays. La loi Helms-Burton menaçait de sanction toute compagnie non américaine ayant des relations économiques avec Cuba, et l'Iran-Libya Sanctions Act étendait ces sanctions aux compagnies non américaines réalisant des investissements liés au pétrole ou à certains autres secteurs, en Iran et en Libye. De manière compréhensible, ces lois provoquèrent un tollé, même de la part des principaux partenaires commerciaux des États-Unis et de leurs alliés les plus fidèles.

Cette attitude laxiste à l'égard du droit international atteint de nouveaux sommets dans la période qui précède, et surtout qui suit, les

attentats du 11 septembre 2001. L'installation du néoconservatisme au cœur de la pensée politique américaine a eu pour effet d'aggraver la tendance : les États-Unis avaient désormais la responsabilité d'agir comme une puissance hégémonique bienveillante, et ne devaient pas hésiter à user de leur puissance pour promouvoir leurs valeurs à travers le monde. Que cette puissance et l'expression de ces valeurs privent de leur autonomie les Nations unies et l'ordre juridique international que les États-Unis avaient laborieusement contribué à construire importait désormais peu.

L'attitude la plus effrontée des États-Unis aura sans doute été celle que suscita l'affaire de la Cour pénale internationale (CPI). Après avoir, sans succès, fait pression pour en exempter les éventuels soldats du maintien de la paix américains, les États-Unis se retirèrent de la Cour récemment établie et, contactant divers gouvernements, leur demandèrent de signer des accords bilatéraux où ils s'engageraient à ne pas livrer ou transférer à la CPI des citoyens américains accusés de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre. Les États-Unis ont annoncé en juillet 2003 le retrait de leur assistance militaire à 35 États parties à la Convention de Rome créant la CPI, et qui avaient refusé de passer de tels accords avec eux. Ces États, souvent petits et en développement, et qui persistaient dans leur refus de signer, furent ensuite menacés d'un arrêt de l'aide économique. Le Congrès américain devait voter en août 2004 une loi interdisant toute coopération avec la CPI.

Dans le même esprit, les États-Unis s'étaient attaqués aux limites strictes à l'emploi de la force posées par la Charte des Nations unies – les États ne peuvent utiliser la force qu'en cas de légitime défense, ou avec l'autorisation du Conseil de sécurité.

Washington se fondait ici sur la doctrine de l'« intervention humanitaire » telle qu'utilisée au Kosovo, avant même que ce concept n'ait gagné un large soutien international, et sur l'idée de l'emploi préemptif de la force, de préférence à la diplomatie – voir l'exemple irakien. Penser qu'une nation, parce qu'elle juge les lois internationales inadéquates, ou contraires à ses propres intérêts, peut unilatéralement décider du moment où l'usage de la force est licite, affaiblit les Nations unies et viole la Charte.

**Si une nation décide unilatéralement du moment où l'usage de la force est licite, elle affaiblit les Nations unies et viole la Charte**

Au même moment, les États-Unis invoquaient le droit international et les standards internationaux en matière de droits de l'homme pour justifier leurs propres violations. Pour décider sa guerre contre l'Irak par

exemple, Washington a prétendu que Bagdad avait violé les résolutions du Conseil de sécurité sur ses obligations de désarmement, et devait donc en être tenu pour responsable. Mais l'usage de la force préemptive contre l'Irak constituait aussi une violation de la Charte des Nations unies. De même, les États-Unis ont utilisé la « guerre globale contre le terrorisme », et l'idée qu'il faut contraindre à assumer leur responsabilité ceux qui violent les droits de l'homme et le droit humanitaire, pour justifier leur propre mépris des conventions de Genève en Afghanistan, en Irak ou à Guantanamo. En bref, ils ont ignoré les lois internationales quand elles s'avéraient gênantes, ou contraignantes, et les ont honorées quand elles semblaient conférer quelque aura de légitimité à leur action.

La communauté internationale se trouve donc à une charnière entre le monde de la guerre froide et un nouvel ordre mondial qui peine à prendre forme. Une des questions cruciales est celle-ci : les nations du monde choisiront-elles, comme pierre angulaire, comme symbole sur lequel fonder le nouvel ordre international, la chute du mur de Berlin ou celle des Twin Towers ? Autrement dit, le moment déterminant pour le futur commun de l'humanité est-il la fin de la guerre froide ou la supposée guerre globale contre le terrorisme ?

### **Des Nations unies affaiblies**

Le 12 septembre 2002, mettant les Nations unies au défi d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité sur l'Irak, le président George W. Bush s'interrogeait devant l'Assemblée générale : « Les Nations unies vont-elles poursuivre l'objectif de leur fondation, ou n'auront-elles aucun rôle à jouer ? » C'était pourtant le manque de respect des États-Unis pour les normes et le cadre de travail des Nations unies qui menaçait d'abord de reléguer l'Organisation internationale dans les marges.

Les États-Unis semblent de plus en plus tentés par le chœur des voix qui leur recommande un retrait des Nations unies. Les rangs conservateurs appellent Washington à quitter une organisation « de gauche », qui aspire à devenir un gouvernement mondial, à créer des impôts mondiaux, et érode la souveraineté américaine ; on devrait lui préférer une « organisation des pays démocratiques ». De manière apparemment plus bénigne, les États-Unis semblent en même temps tentés par la promotion d'organisations régionales comme l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), ou de coalitions volontaires alternatives aux Nations unies. Ils utilisent également de plus en plus le G7 comme forum de prise de décisions. Nul doute que certains préfèrent, aux États-Unis, agir dans le cadre d'un groupe de sensibilité homogène, plutôt que dans un cadre multilatéral et représentatif. Les arrangements régionaux sont certes un

élément complémentaire très important du cadre de sécurité collective de la Charte. Toutefois, quand ces structures sont vues comme supérieures, et non subordonnées, aux Nations unies, et les contournent plus qu'elles ne les complètent, elles ont pour effet de déstabiliser les systèmes complexes de règles et de contrepoids qui tentent de limiter l'usage de la force, pour protéger les peuples.

Les États-Unis semblent chercher à créer deux régimes de droit international – l'un s'appliquant à l'Amérique et à ses citoyens, l'autre au reste du monde. Il ne s'agit pourtant pas simplement d'avoir deux poids, deux mesures. Ce qui est en jeu est plus périlleux. Les conservateurs qui s'opposent à l'ordre juridique international ne militent pas pour une réécriture des lois internationales, ou une réforme des institutions. Ils proposent que ces lois, et ces institutions, qui contraignent ce qu'ils considèrent comme des intérêts fondamentaux américains, soient éliminées ou déclarées non applicables aux États-Unis et à leurs citoyens. Quant à l'ONU, les mêmes espèrent que, convenablement minée par Washington, l'Organisation internationale pourrait simplement disparaître. Dans son récent livre *The Mighty and The Almighty*<sup>1</sup> (*Le Puissant et le Tout-Puissant*), Madeleine Albright, secrétaire d'État du président Bill Clinton, cite la plateforme des républicains du Texas pour 2004 : « Le parti croit que l'intérêt des citoyens des États-Unis commande que nous quittions immédiatement les Nations unies, en mettant fin à nos contributions financières et militaires. Le parti recommande au Congrès d'évincer les Nations unies du sol des États-Unis. » C'est sans surprise que l'on constate que de telles prises de position ont déjà largement contribué à affaiblir l'ONU.

### L'organisation indispensable

Au moment même où il déstabilisait les Nations unies, Washington insistait sur l'importance de l'ONU et du droit international... – par exemple avec l'appel lancé à l'Iran sur ses programmes présumés de fabrication d'armes nucléaires. Tout en effleurant l'idée d'une action militaire unilatérale, les États-Unis proclamaient que le Conseil de sécurité était l'instrument le plus important pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, et que l'Iran devait, « comme tous les autres pays », respecter ses décisions.

Cela illustre sans doute le fait que les efforts pour mettre hors jeu les Nations unies, ou pour les éliminer, ont peu de chances d'aboutir. De même que les États-Unis demeurent, selon les termes de Madeleine

1. M.K. Albright, *The Mighty and the Almighty : Reflections on America, God, and World Affairs*, New York, HarperCollins Publishers, 2006.

Albright, le pays indispensable, les Nations unies sont l'organisation internationale indispensable. L'ONU reste indispensable à la communauté internationale, États-Unis inclus, dans beaucoup de domaines clés de la politique étrangère. Nombre des défis actuels sont de caractère transnational : le trafic de stupéfiants, la criminalité internationale, le changement climatique et les questions environnementales, le désarmement. Aucun pays seul, pas même l'unique superpuissance, ne peut faire face à de tels problèmes. Dans ces domaines, Washington a d'ailleurs généralement accepté le rôle des Nations unies. Le maintien de la paix est un autre domaine dans lequel les États-Unis ont en grande partie permis à l'ONU de prendre l'avantage, en particulier là où leurs intérêts vitaux n'étaient pas impliqués, et lorsqu'ils ne souhaitent pas agir unilatéralement. C'est surtout vrai en Afrique. C'est seulement lorsqu'ils ont pensé – à tort ou à raison – que leurs intérêts nationaux fondamentaux étaient en jeu – comme en Irak – que les États-Unis ont choisi une voie différente, se plaçant alors au-dessus de l'ONU et hors du droit international.

Tout le monde, ou presque, s'accorde pour dire que les Nations unies doivent se réformer, mais il est difficile à une organisation de 192 États membres de se réformer elle-même. Dans les années 1950 et 1960, quand le nombre des membres était beaucoup plus limité, le consensus était déjà

### **Depuis plus de dix ans, les Nations unies n'ont cessé de tenter de se réformer**

difficile à atteindre. L'accord sur une réforme n'a pas été rendu plus facile par la fin de la guerre froide. Depuis le premier cycle de réformes lancé par Boutros Boutros-Ghali en 1992, en passant par les propositions de Kofi Annan au début de son premier mandat, en 1997, jusqu'au paquet présenté en 2006, après les accusations de mauvaise gestion et de corruption liées au programme « Pétrole contre nourriture », les Nations unies n'ont cessé, depuis plus de dix ans, de tenter de se réformer.

Le Congrès américain s'est placé au premier rang pour les appels à la réforme de l'ONU. En 2004, un groupe de travail mixte, créé par l'ancien président de la Chambre des représentants Newt Gingrich et l'ancien leader de la majorité au Sénat George Mitchell, a été chargé d'un rapport sur les moyens de renforcer l'efficacité de l'Organisation internationale. En 2005, la Chambre des représentants et le Sénat des États-Unis ont déposé des projets de loi demandant une réforme de l'ONU et menaçant de diminuer de moitié les financements américains en 2008 si l'Organisation ne satisfaisait pas aux critères unilatéraux du Congrès.

L'épisode le plus récent de la réforme de l'ONU est celui de mars 2006, lorsque le secrétaire général Kofi Annan, sous la pression des États-Unis

qui n'avaient voté le budget des Nations unies que pour six mois, présenta aux États membres une série de propositions, visant à un remaniement fondamental du secrétariat général, pour moderniser le système de gestion de l'Organisation. Au moment même où cet article est rédigé, ces propositions sont mises en péril par la forte opposition du « Groupe des 77 ».

### Trois scénarios

Compte tenu de l'affaiblissement actuel du statut des Nations unies et du droit international, à quoi pourra ressembler l'Organisation internationale en 2034 ? Plusieurs scénarios viennent à l'esprit. Ce que l'on peut dire avec le plus de certitude, si l'on se réfère à l'évolution de l'Organisation depuis 1945, c'est que sa stature et sa structure de 2034 refléteront, pour le meilleur ou pour le pire, l'ordre mondial de ce temps.

*Dans un premier scénario, la prédominance des États-Unis reste incontestée et ils continuent à agir comme si on leur avait donné le droit de manier leur puissance à leur guise. Le risque est ici que la totalité, ou la plupart, des progrès du xx<sup>e</sup> siècle vers la construction d'un système international fondé sur le respect du droit soient remis en cause. Le droit international deviendrait alors un instrument d'opportunité politique, au service des intérêts nationaux, plutôt qu'un instrument de justice. Des institutions internationales comme la CPI, dont les États-Unis ont choisi de se désengager, pourraient disparaître. L'usage de la force ne prévaudrait pas forcément, mais les normes juridiques ne pourraient plus le contenir. Les Nations unies seraient détruites, ou réduites à une grande faiblesse, réminiscence de la Société des Nations...*

*Dans un second scénario, l'hégémonie américaine ne s'impose pas durablement, la puissance américaine étant contestée par une ou plusieurs puissances émergentes – d'où la fin de l'ère de la superpuissance unique, obligeant les États-Unis à former de nouvelles alliances, sur un pied plus égal, et à renforcer les Nations unies. D'importantes mutations sont déjà à l'œuvre, qui pourraient opposer des contrepoids à Washington et imposer une redéfinition des équilibres de puissance. Une hypothèse serait que les États-Unis et l'Occident joignent leurs forces contre la Russie et la Chine ; une autre, que l'Europe, la Russie et les États-Unis se retrouvent eux-mêmes face à la Chine. La Chine, longtemps présentée comme la prochaine superpuissance, connaît aujourd'hui une transformation économique et militaire susceptible de menacer sérieusement la suprématie des États-Unis.*

Des potentialités similaires existent pour l'Inde ou le Japon. Beaucoup de choses dépendront de l'évolution des relations entre les trois puissance-

ces asiatiques : Chine, Inde, Japon. Pour l'heure, chacune prend soin de demeurer proche des États-Unis, de peur que l'autre, ou les autres, ne mobilise(nt) Washington contre elle : mais cet état de fait ne durera pas indéfiniment, chacun de ces pays construisant sa propre puissance. Il est très probable que l'Inde et le Japon obtiendront dans un futur proche un siège au Conseil de sécurité, ce qui pourrait inciter à poursuivre l'ouverture du Conseil, pour faire place à d'autres intérêts, à d'autres groupes, en accroissant le nombre des membres (de 15 on pourrait passer à un nombre compris entre 20 et 26). Cette hypothèse permettrait certes de régler l'anomalie d'un Conseil dominé par les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale, mais elle rendrait aussi plus difficile le dégagement d'un consensus au Conseil sur les enjeux majeurs.

On ne sait si la Russie pourra retrouver la force dont elle jouissait pendant l'apogée de l'Union soviétique. Elle conserve néanmoins un arsenal nucléaire massif, dispose d'un siège permanent au Conseil de sécurité, s'enrichit grâce à la hausse des prix de l'énergie et s'est affirmée comme un acteur international qu'il ne faut pas sous-estimer dans le débat avec l'Iran. L'Union européenne élargie a aussi affirmé une puissance économique remarquable. Elle a échoué à développer la puissance politique correspondante, ainsi que des capacités militaires qui la porteraient au niveau des États-Unis. Mais ce n'est peut-être qu'une question de temps et l'UE aura peut-être demain les moyens de répliquer aux aspirations globales des États-Unis. Ni le Groupe des 77 ni le Mouvement des non-alignés ne devraient être écartés de ces scénarios d'avenir. Les deux se sont effacés dans une relative insignifiance depuis la fin de la guerre froide, mais les facteurs – les prix du pétrole et des ressources naturelles – qui ont permis aux pays en développement de jouer un rôle clé dans la politique internationale des années 1970 sont à nouveau présents aujourd'hui, et pourraient conduire à leur renaissance politique. La Chine ou l'Inde pourraient s'appuyer sur le soutien d'un G77 renforcé pour constituer une formidable nouvelle base de puissance.

Nombre de compétiteurs émergent donc, qui pourraient sérieusement défier les États-Unis à l'avenir. Les conséquences pour les Nations unies d'un tel scénario seraient sans doute positives, dans la mesure où un monde bipolaire ou multipolaire serait plus susceptible de chercher, et de faire respecter, un consensus. D'autres changements importants dans la nature de l'Organisation sont, dans cette logique, probables. L'ONU restera sans nul doute pour l'essentiel une organisation intergouvernementale, mais sans doute pas exclusivement, tant les organisations non gouvernementales et le secteur privé accroissent leur poids dans la prise de décision internationale.

*Cela conduit à un troisième scénario, dans lequel les États-Unis réalisent qu'il est finalement dans leur propre intérêt de respecter le droit international et d'avoir des Nations unies fortes et actives.* Ils se demandent alors pourquoi la bonne volonté et le consensus international autour de la guerre en Afghanistan se sont affaiblis, pourquoi ils n'ont pu exister au moment de l'invasion de l'Irak. Ils comprennent pourquoi le reste du monde n'a pas adhéré systématiquement à la vision américaine de la sécurité après le 11 septembre et réalisent que la force militaire brute, telle qu'employée contre l'Irak, a seulement servi à les couper de leurs alliés, en affaiblissant leur position dans le monde. Ils prennent conscience de ce que la puissance militaire, sans avancée politique, ne peut fonder une puissance qui dure – évidence concrètement illustrée par Israël qui, en dépit de nombreuses victoires militaires, demeure politiquement vulnérable en l'absence de solution politique au conflit avec les Palestiniens.

Il sera sans doute de plus en plus clair que, dans un monde sans cesse plus interdépendant, aucune puissance solitaire ne peut s'imposer indéfiniment. Cela vaut pour le monde politique ; c'est aussi vrai dans le domaine des relations économiques internationales. Bref, les États-Unis doivent réaliser que leur économie ne peut fonctionner et prospérer que tournée vers l'extérieur, et dans un ordre global pacifique. Alors que, par exemple, Washington et ses alliés contrôlent actuellement la plus grande part des réserves mondiales de pétrole (avec l'Arabie Saoudite et l'Irak), la demande croissante de la Chine et de l'Inde et la hausse des revenus du pétrole ont incontestablement accru l'importance de producteurs plus petits comme la Bolivie ou le Venezuela.

**Il sera sans doute de plus en plus clair qu'aucune puissance solitaire ne peut s'imposer définitivement**

Les jours de l'empire omnipotent sont déjà passés et ils ne reviendront pas. Les États-Unis devront reconnaître que, pour maintenir leur puissance économique, il leur faut jouer selon les règles internationales et renforcer le pouvoir de l'ONU. Ils devraient finir par comprendre qu'une application sélective du droit international a pour effet de l'éroder jusqu'au point où la superpuissance elle-même ne peut plus l'instrumentaliser au service de ses propres intérêts.

\*\*\*

On ne peut savoir lequel de ces scénarios décrit au plus près la situation des Nations unies en 2034. Le danger des deux derniers est que, avant qu'ils ne se réalisent, l'ONU aura peut-être été si affaiblie, et le droit international tant battu en brèche, que l'Organisation n'apparaîtra plus utile, ni crédible, à la communauté internationale. C'est pourtant peu probable. Il semble aujourd'hui moins hasardeux de prédire que, dans presque trente ans, l'ONU sera toujours forte et demeurera le forum central où s'identifient les valeurs et les objectifs communs, pour le développement de normes et de standards internationaux. En bref, tous les États membres, États-Unis inclus, ont, à un moment ou à un autre, besoin de l'ONU et il n'existe aucun autre forum concurrent.

L'ONU est une institution imparfaite, mais elle a fait un long chemin et, si ses membres en faisaient un usage éclairé, elle pourrait réellement devenir une institution efficace et indispensable. Une fois encore, même une superpuissance ne peut baser son pouvoir sur sa seule puissance économique et militaire. Le leadership, moral et politique, importe tout autant. Dans l'affirmation de ce leadership, la volonté du puissant d'avancer raisonnablement, de dialoguer avec ses alliés, de respecter tous les membres, petits et grands, de la communauté internationale et de jouer selon les règles demeure centrale.

Les inquiétudes sur les conséquences négatives de l'unilatéralisme américain sont au demeurant partagées par les Américains eux-mêmes ; le débat sur ces thèmes est aujourd'hui plus important aux États-Unis que dans bien d'autres parties du monde. L'ancienne secrétaire d'État Madeleine Albright, par exemple, souligne les dangers de cet unilatéralisme : « Savoir comment nous, Américains, définissons le rôle international de notre pays est toujours plus vital. Nous voyons-nous nous-mêmes comme sujets aux mêmes règles que les autres nations ou comme ayant le droit d'agir de toute manière qui nous convienne ? Avons-nous la responsabilité de renforcer les institutions et le droit international, ou le devoir de rester libres de telles contraintes "en réponse à un appel venu d'au-delà des étoiles" ? Notre propre rôle est-il de conduire ou de dominer<sup>2</sup> ? »

Dans la même veine, Francis Fukuyama, qui se qualifie lui-même de penseur néoconservateur, met en garde contre l'unilatéralisme américain : « La meilleure manière d'exercer la puissance américaine aujourd'hui n'est pas l'usage de la force militaire, mais la capacité des États-Unis à donner forme aux institutions internationales [...]. La période qui suit le 11 septembre appelle deux choses, qui se contredisent souvent : la puissance et la légitimité [...]. La légitimité internationale [...] nécessite de

---

2. Albright (2006), *op. cit.* [1], p. 288.

travailler avec des institutions internationales dont l'avancée est par nature lente, qui sont rigides et entravées par de lourdes procédures et méthodes. La légitimité se fonde au bout du compte sur le consensus qui est le produit en retour d'un lent processus de diplomatie et de persuasion<sup>3</sup>. »

Si Francis Fukuyama reconnaît la nécessité du multilatéralisme, il n'est pas vraiment un fervent défenseur d'une ONU puissante. Mais lui-même, Madeleine Albright et d'autres Américains influents reconnaissent de plus en plus volontiers que le mépris du droit international éloigne d'abord ceux qui devraient être les alliés des États-Unis, et sert leurs adversaires. Ignorer les Nations unies et violer le droit international peut faciliter la poursuite d'objectifs égoïstes de court terme. Au final cependant, un tel choix rend la paix, la sécurité, et même la démocratie et la liberté, plus incertaines.

Il reste donc à espérer que, dans trente ans, Washington sera revenu aux temps fondateurs des présidents Wilson et Roosevelt, quand les États-Unis cherchaient à donner des responsabilités à l'Organisation mondiale et à ses idéaux, parce qu'ils pensaient que cela les renforcerait, en retour. On espère aussi que les autres membres de l'ONU, à commencer par ceux qui jouent ou aspirent à jouer un rôle moteur dans la construction d'un nouvel ordre international, travailleront ensemble à son renforcement, plutôt qu'à son affaiblissement, ainsi qu'à celui des autres institutions internationales et du droit international.



---

## MOTS CLÉS

ONU  
Ordre juridique international  
États-Unis  
Puissance

---

3. F. Fukuyama, *America at the Crossroads : Democracy, Power and the Neoconservative Legacy*, New Haven, Yale University Press, 2006, p. 190-192.