

LE DECLIN INEGAL DES POUVOIRS PUBLICS:

L'ETAT ET LES

ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Par Robert CHARVIN*

L'Etat est souvent encore considéré comme l'acteur principal des relations internationales. Cette vision qui confond les prérogatives juridiques de l'Etat et la réalité sociale évite par son abstraction de poser la question fondamentale du pouvoir dans la société internationale, de la relation dominants-dominés entre les acteurs, de la nature des formations sociales et du mode de production des richesses et des inégalités qui en résultent. Un descriptivisme formel occulte les contradictions majeures mises en évidence au contraire par la pensée critique¹.

Gramsci, par exemple, dès 1931², distingue les «grandes puissances qui jouissent d'une relative autonomie internationale et les autres puissances». Il ajoute qu'un «Etat subalterne» peut «devenir puissance hégémonique» et qu'il y a donc instabilité historique. Il convient cependant de «tenir compte dans le concept de puissance des éléments permanents, autrement dit surtout du potentiel économique et financier et de la population».

Si la quasi-totalité des communautés humaines a aujourd'hui adopté la forme d'organisation étatique et si la société internationale comprend près de 200 Etats, tous les Etats sont loin d'avoir les mêmes pouvoirs réels, en dépit du principe établi par la Charte des Nations Unies en 1945 de leur égalité en droit. Un nombre très restreint d'entre eux, grandes puissances économiques, financières, politiques et militaires,

* Professeur à l'université de NICE - France.

¹ Cf les théories de l'impérialisme (Boukharine, Lénine, R. Luxembourg), de la dépendance (R. Prebish, I. Wallerstein, Samir Amin) et de la domination (P. Bourdieu) qui ne sont citées en général que pour mémoire et sans qu'elles aient été récusées sur le fond par la plupart des auteurs de Relations Internationales.

² Cf. Gramsci. Notes sur Machiavel, sur le politique et sur le principe moderne in Gramsci dans le texte. Préface F. Ricci. Ed. Sociales. 1975, p. 580.

concentrent l'essentiel des pouvoirs publics tandis que les autres ne sont que sujets de la société internationale.

Malgré l'émergence ces dernières décennies de nombreux «nouveaux Etats» (avec l'effondrement du système colonial et de l'URSS) et l'universalisation du modèle étatique, en particulier l'Etat-Nation, correspondant pour une part à une «occidentalisation» du mode, le processus de mondialisation, que soutiennent les grands Etats, provoque le déclin de l'ensemble des pouvoirs publics. Dans tous les pays, l'Etat est ébranlé, mais il l'est très inégalement. L'Etat des grandes puissances ne connaît qu'un redéploiement de ses compétences, tandis que la plupart des Etats moyens et petits subissent un profond déclin, voire disparaissent de la scène internationale.

Section 1: L'Etat, gestionnaire déclinant d'espaces et populations

L'Etat est classiquement défini comme une entité composée d'un territoire, d'une population et d'un appareil politique de gestion doté de certaines fonctions régaliennes (militaire, financière et monétaire, juridictionnelle, notamment).

A des degrés divers, cette gestion est aujourd'hui concurrencée.

Le territoire terrestre, maritime et aérien est traditionnellement administré par l'Etat qui joue ainsi à la surface de la planète le rôle de «répartiteur d'espaces», selon l'expression de R. Aron. Sur les espaces que l'Etat s'est attribué ou se voit reconnaître (selon ses moyens), le gouvernement est en position de monopole.

- Il gère l'espace terrestre délimité par une frontière définie en général par traité¹ ou héritée d'une situation préexistence: c'est le cas des Etats africains qui ont dû accepter, lors de leur indépendance (dans les années 60-70) les délimitations administratives établies par le colonialisme. Cette situation artificielle, ne correspondant pas à l'histoire des peuples africains, à l'éthnisme ni à aucune rationalité

¹ Ce n'est pas toujours le cas: les deux Etats coréens, par exemple, sont séparés par une ligne de démarcation fixée par un accord d'armistice qui en droit n'a fait que suspendre en 1953 les hostilités de la guerre de 1950-53 entre la Corée du Nord d'une part, les Etats-Unis et la Corée du Sud d'autre part.

(économique, sociale ou autre) proprement africaine, est source de nombreux conflits frontaliers et de profondes inégalités de développement.

- Les différents espaces maritimes sont gérés par l'Etat selon des modalités spécifiques consacrées par la légalité internationale.

- Les eaux «intérieures» (rades, baies, eaux portuaires) relèvent de la seule compétence de l'Etat riverain, ce qui pose le problème de l'accès des navires étrangers (en principe, libre accès au navire civils, mais la réglementation se développe afin d'éviter des pollutions nucléaires ou pétrolières et accès des navires de guerre en temps de paix autorisé après notification par voie diplomatique).

Il en est de même pour la mer «territoriale», adjacente à la côte, dont la largeur est source de controverses (le plus souvent: 12 milles). En effet, il s'agit de zones de pêche que les Etats tendent à étendre au détriment des autres Etats (en la qualifiant de «zone économique»).

Le «plateau continental» (territoire terrestre se prolongeant sous la mer) est reconnu comme appartenant exclusivement à l'Etat riverain (Convention de Genève de 1958). Les ressources (en particulier pétrolières) découvertes sur ce «plateau continental» sont à l'origine de divers conflits, ayant fait l'objet de décisions unilatérales, de négociations internationales ou de règlement juridictionnel ou arbitral. Le résultat est que l'inégalité géographique (les Etats n'ont pas tous des façades maritimes et elles n'ont pas la même importance) est renforcée par les solutions politico-juridiques qui se sont dégagées.

Si la haute mer est de longue date réputée «libre», insusceptible d'appropriation étatique, et dont l'exploitation ne peut être que commune (convention de Montego Bay de 1982), elle est en fait sous le contrôle des flottes des grandes puissances qui en assurent la police, à leur discrétion.

Quand au fond des mers, au delà du plateau continental, les ressources naturelles qui s'y trouvent (minerais rares, notamment), sont sources d'attraction pour les grandes puissances en capacité de les

exploiter. En vertu des résolutions de Conférences internationales, les fonds des mers sont en principe insusceptibles d'appropriation, et les Etats technologiquement avancés autorisés à les exploiter devront le faire dans le cadre d'une réglementation assurant une redistribution aux autres Etats. Cette internationalisation des fonds des mers n'est pas positivement appréciée par les Etats-Unis et les autres grands Etats, tandis que les petits Etats ne sont pas en mesure d'assurer le respect des conventions internationales en la matière.

L'Etat gère enfin l'espace aérien surjacent le territoire terrestre et maritime. Mais l'espace extra-atmosphérique, en vertu du Traité du 27 janvier 1967 exclut toute appropriation étatique. Les grandes puissances ont cependant les moyens de violer l'espace aérien des autres Etats: les Etats-Unis ont survolé à diverses reprises le territoire soviétique à des fins d'espionnage, ce qui a été source de tensions internationales.

A ces atteintes aux compétences de l'Etat sur les espaces don't il a la responsabilité en raison à la fois des rapports de forces inégaux et des évolutions technologiques, s'ajoute une remise en cause plus profonde due à la mondialisation.

L'Etat est en concurrence défavorable avec de nouveaux acteurs et se trouve confronté à des flux économiques, sociaux, culturels échappant à sa tutelle. C'est ainsi, par exemple, que l'Etat avait la maîtrise de la population se trouvant sur son territoire. L'accès au territoire national des étrangers et leur séjour étaient étroitement contrôlés et réglementés par des conventions d'établissement, en principe fondées sur la réciprocité. L'abaissement des frontières dans le cadre d'unions régionales de plus en plus nombreuses et plus généralement l'intensification de la circulation des personnes et des mouvements migratoires rendent difficiles un contrôle efficace et une distinction effective entre nationaux et étrangers. Le nombre croissant de réfugiés passant d'un pays à l'autre en raison des conflits et surtout par recherche de meilleures conditions de vie, engendre une sorte de déliquescence des frontières non seulement dans les pays du Sud, en Afrique notamment, mais en Amérique du Nord (entre le Mexique et les Etats-Unis) et en

Europe (pour les immigrés venus d'Europe de l'Est ou de la rive sud de la Méditerranée).

Les nouvelles technologies de la communication entraînent une circulation sans contrôle des images et du discours venus de l'étranger et des pouvoirs privés transnationaux, dissolvant les valeurs proprement nationales. Le libre échange généralisé et l'augmentation massive du volume des biens et des services produits par des firmes étrangères transforment les modes de consommation et de vie en les alignant sur «l'américan way of life». «Avec la mondialisation, note R. Pétrella, c'est la fin du national en tant que dimension et lieu de départ et d'entrées stratégiques pour les acteurs économiques»¹.

L'emprise de l'Etat cède au bénéfice d'un espace virtuel sans frontière: c'est la «fin des territoires» selon la formule de B. Badie.

L'Etat voit ses options limitées en matière de politique économique et sociale. Les politiques nationales perdent de leur substance et les options nationales ne peuvent plus influencer sur les gouvernements: il en résulte un discrédit du politique et une dégradation de la démocratie dans l'ordre interne.

La différence affaires intérieures –affaires internationales s'efface et l'Etat-Providence disparaît au profit d'un Etat sécuritaire.

A défaut de pouvoir satisfaire les revendications sociales, l'Etat se concentre sur les politiques sécuritaires, seules garantes du maintien de l'Etat-Nation. Confronté à des fractures sociales aggravées et à une population de plus en plus hétérogène, résultat des flux migratoires, il y a disparition à la fois du «vouloir vivre ensemble» et de «l'héritage commun». Le désir d'ordre et le besoin de protection (en particulier pour les nationaux expatriés à l'étranger) deviennent les ultimes fonctions de solidarité. L'appareil d'Etat, toujours nécessaire malgré le processus de mondialisation, y compris pour l'assister et la faire tolérer, tend à devenir répressif avec l'assentiment d'une majorité de la

¹ Cf. R. Pétrella. L'Europe entre l'innovation compétitive et un nouveau contrat social. Revue Internationale des Sciences Sociales, n° 143, mars 1995, p. 21-34.

population, dans le cadre d'une sorte de «libéralisme totalitaire», rempart contre «l'insécurité».

Ce maintien de l'Etat, fondé sur le sécuritarisme est un besoin: la mondialisation a besoin de l'Etat, bien que l'utopie néolibérale espère un ordre «naturel» établi spontanément par les échanges économiques, établissant un capitalisme libertaire. Cependant, il s'agit d'un «Etat modeste» (M. Crozier) non directif, c'est-à-dire comme dans l'ordre international, favorisant une mission de protection des transactions et facilitant l'adoption de règles générales rationalisant le commerce international selon les principes libéraux, en particulier pour instituer des modes d'arbitrages entre les intérêts privés. L'Etat peut aussi, dans certaines circonstances, recourir, pour protéger certaines firmes nationales de la concurrence internationale, à certaines formes de protectionnisme: les Etats-Unis, par exemple sont les premiers à subventionner leur agriculture et leur acier pour les aider à l'emporter sur les marchés mondiaux malgré leur auto-proclamation de «champions du libéralisme».

Dans les pays du Sud, souvent multi-éthniques ou de l'Est, souvent multinationalistes, l'Etat perd sa centralité et ne constitue plus qu'un relais facilitant la pénétration des intérêts transnationaux et qu'un instrument d'adaptation à l'environnement international. Les gouvrenants sont plus responsables devant les marchés internationaux et les grandes puissances que devant leur propre peuple.

Certains Etats n'ont parfois qu'une existence formelle: la Bosnie, par exemple, est une sorte de protectorat international peu éloigné de celui ayant existé à l'époque colonial; d'autres sont en voie de dissolution (la Somalie, par exemple) avant même d'avoir réellement existé. D'autres ont disparu, par absorption, comme la R.D.A. De plus, la tendance est à l'implosion d'anciens Etats et à leur décomposition en de multiples petits Etats: avec la dislocation de l'URSS donnant naissance à des Etats dont la viabilité économique n'est pas prouvée, avec celle de la Yougoslavie, à l'issue de plusieurs guerres ou celle de la Tchécoslovaquie, par la voie pacifique, on constate un encouragement

des grandes puissances à cette «balkanisation» favorable à leur hégémonie et à l'occupation de positions privilégiées pour les grandes firmes¹.

Section 2: La remise en cause du principe de l'égalité souveraineté des Etats.

La souveraineté de l'Etat s'est édiflée en Europe contre l'autorité de l'Empereur romain-germanique et du Pape. Elle s'identifie à l'indépendance qu'elle assure vis-à-vis des autres Etats et de toute autre entité internationale, ainsi qu'au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'Etat a l'exclusivité de la compétence pour exercer des actes de contrainte dans le cadre de l'espace national et les autorités nationales ont la liberté pleine et entière de leur décision.

En 1945, la Charte de Nations Unies (article 2-1) consacre «l'égalité souveraineté» de tous les Etats membres: c'est une première dans l'ordre international qui traditionnellement organisait une hiérarchisation des entités politiques, plaçant les «Etats civilisés», c'est-à-dire européens, au sommet d'une société internationale encore largement composée de peuples «sauvages» et «barbares»².

L'article 1 du Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques précise «tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel». Ces principes fondamentaux de l'organisation de la vie internationale conduisent les Etats à se «reconnaître» réciproquement (c'est-à-dire à établir des relations «normales» entre eux) dès lors –sauf exceptions³

¹ Voir, par exemple, les méthodes qui ont été suivies pour réaliser des privatisations dont ont bénéficié les firmes transnationales dans des conditions très favorables.

² Cf. Le Fur. Précis de Droit International public. Dalloz. 1931 et R. Charvin et autres. Introduction critique au droit international. Critique du droit. Presses Universitaires de Lyon. 1986.

³ L'acte de reconnaissance étant unilatéral, quelques Etats n'ont pas obtenu la reconnaissance de certains autres Etats. Il en a été ainsi d'Israël par les Etats arabes et de Taïwan par la Chine. L'anti-racisme a conduit aussi certains Etats à ne pas reconnaître la Rhodésie du Sud. Certains Etats ont aussi parfois refusé de reconnaître un gouvernement en raison de la nature politique du régime. La Chine Populaire et la RDA, nées en 1949, ne sont vues ainsi longtemps refuser leur reconnaissance par les Etats-Unis et les Etats européens.

qu'ils constatent leur existence de fait, cette reconnaissance valant aussi admission du principe de non ingérence dans les affaires intérieures.

Dès le début du XX^e siècle, le principe de la souveraineté a été contesté par la doctrine occidentale, expression des intérêts des grandes puissances. Celles-ci, en effet, sont toujours «souveraines» de facto et elles n'ont pas besoin pour l'être du principe juridique. L'idée dominante communément diffusée était qu'il est un obstacle à un ordre international cohérent et qu'il rend impossible toute régulation effective de la société internationale. En sens contraire, les Etats, en position de faiblesse, comme l'URSS à sa naissance en 1917 et les Etats nés des mouvements de libération nationale avec la fin de la colonisation, se sont faits les champions de la souveraineté, en tant qu'outil de protection de leur indépendance et de la liberté de choix de leur régime.

Durant la coexistence momentanée du socialisme et du capitalisme, incarnés par des Etats aux intérêts contradictoires (sauf sur la question du maintien de la paix), la controverse sur la souveraineté s'apaise, celle-ci présentant un intérêt pour chaque «camp».

Lorsque l'Etat soviétique met en cause la souveraineté de certains Etats européens (Hongrie en 1956 ou Tchécoslovaquie en 1968) ou lorsque les Etats-Unis interviennent en Amérique du Sud, chaque partie accuse l'autre de mettre en œuvre une conception réductrice et pervertie, celle de la «souveraineté limitée».

Avec l'effondrement de l'URSS, au contraire, l'anti-souverainisme se développe parallèlement à la mondialisation, au nom du nécessaire abandon d'un principe rétrograde et archaïque.

Malgré le maintien dans la Charte des Nations Unies de l'intégralité des dispositions en faveur de la souveraineté et du droit des peuples, qu'aucun Etat n'ose ouvertement remettre en cause, le principe de souveraineté des Etats tend à tomber en désuétude par diverses pratiques internationales accompagnées d'un argumentaire juridique spécieux sur le «droit d'ingérence», en dépit du principe de non ingérence expressément mentionné dans la Charte. Toutefois, cette désuétude

n'affecte pas les grands Etats qui, quelle que soit l'évolution des principes, demeurent en fait indépendants. Elle ne concerne que les petits Etats dont la souveraineté constitue un obstacle à leur intégration plus ou moins forcée dans le marché mondialisé. C'est le retour au XIX^e siècle.

Section 3: L'affaiblissement des Organisations Internationales

Une Organisation internationale est un groupement d'Etat, créé par un accord entre les Etats fondateurs, doté d'une personnalité internationale et d'un appareil permanent destiné à lui permettre d'atteindre les objectifs visés par la Charte constitutive.

Cette Charte, cependant, ne mentionne que les buts officiels. La volonté proclamée de coopération et la recherche d'un intérêt commun ou la «prise de conscience» d'une solidarité internationale n'expriment pas la vérité.

Les motivations des Etats sont diverses. La volonté hégémonique est fréquente, bien qu'elle soit toujours dissimulée. Un Etat puissant agrège autour de lui des Etats moins puissants afin de mieux exercer son autorité sur ces Etats, ou bien des Etats s'associent pour dominer des Etats tiers ou tout au moins pour limiter la puissance des autres (l'OTAN, autour des Etats-Unis, le Pacte de Varsovie jusqu'à la chute de l'URSS).

L'Association des Etats peut résulter de l'accroissement des forces productives et des progrès techniques. Les premières Organisations internationales contemporaines sont apparues dans le domaine des communications internationales dont le développement conditionne la circulation des marchandises (les Commissions fluviales sur le Rhin ou le Danube, l'Union postale universelle, etc). Par la suite, c'est la circulation et l'intégration dans le domaine économique (production et échanges) qui sont recherchées, à l'initiative des Etats les plus riches désireux de conforter leurs positions sous le couvert d'une solidarité économique à l'échelle régionale ou universelle. Les Etats du Sud ont à leur tour tenté de s'associer pour favoriser l'émergence d'un nouvel

ordre international plus favorable à leurs intérêts et pour aider à leur développement.

Une autre motivation est la préoccupation de trouver des solutions communes aux problèmes sociaux, à la fois pour faire échec aux risques révolutionnaires pour la mise en œuvre de réformes progressives et pour égaliser les conditions de travail de la concurrence internationale: l'OIT, en 1919, est le fruit de cette double exigence.

Seules les Organisations Internationales visant au maintien de la paix poursuivent un authentique but d'intérêt général. L'idée est très ancienne, mais c'est à la suite des deux guerres mondiales que la Société des Nations est créée par les traités de paix en 1919-1920, puis l'Organisation des Nations Unies, créée par la Charte de San Francisco en 1945. Toutefois, ces deux organisations à vocation universelle sont placées sous l'autorité des Etats sortis victorieux du conflit, la France et la Grande Bretagne en 1918, les Etats-Unis et l'URSS en 1945. Il s'agit à la fois d'assurer la paix et d'exercer une hégémonie. Un lien étant entre la paix et le principe de l'éducation, de la science et de la culture, l'UNESCO est créée en 1946, mais dès que l'homogénéité culturelle s'efface avec l'apparition des Etats reflets de diverses civilisations, l'organisation se paralyse et certaines puissances (Etats-Unis, Grande Bretagne) la quittent.

Les organisations régionales qui se donnent les mêmes objectifs «pacifiques» (Ligue Arabe, OUA, OEA, etc.) font la démonstration qu'il y a plusieurs conceptions de la paix, chacune d'entre elles favorisant certains Etats au détriment d'autres.

Mais, par delà les différentes catégories d'Organisations internationales (Organisation Internationale à vocation universelle ou régionale, Organisation Internationale à vocation générale ou à vocation particulière, Organisations de coopération entre Etats demeurant souverains ou Organisations internationales «super-étatiques» ou «supra-nationales» dotées de pouvoirs de décision s'imposant aux Etats membres, les Etats les plus puissants y jouent un rôle prépondérant et ont tendance à les instrumentaliser, c'est-à-dire les utiliser pour leurs

propres intérêts. Ils y trouvent en effet les moyens de renforcer leur puissance tout en dissimulant la poursuite de leur intérêt particulier derrière une façade collective.

Les Organisations Internationales sont fondées sur un accord conclu entre des Etats. Bien qu'un Etat puissant joue les premiers rôles, il faut une décision commune d'un certain nombre d'Etats qui acceptent certains droits et obligations formulés dans un acte constitutif (Charte, Statut, Traité, etc.).

L'Organisation Internationale possède une personnalité juridique autonome, qui fait d'elle un sujet du droit international. Cette personnalité permet à l'Organisation internationale d'avoir des relations avec les Etats membres (acquisition de biens, contrats de travail avec des nationaux accord de siège, etc.) et d'agir, dans l'ordre international, conformément à ses buts énoncés dans la Charte constitutive et en exerçant des pouvoirs permettant de les atteindre (théorie des «compétences implicites»). Les Organisations Internationales et leurs agents bénéficient de privilèges et d'immunités destinés à garantir leur indépendance. Elles peuvent conclure des accords avec des Etats ou avec d'autres Organisations Internationales.

L'Organisation Internationale, bien que composée d'Etats associés, bénéficie d'une autonomie relative. Les Etats membres sont différents les uns des autres (gouvernements ou régimes, organisation économique et sociale, etc.) et il y a différentes combinaisons possibles des forces en présence. L'Organisation Internationale est donc conduite à développer une diplomatie «multilatérale» exprimant l'une des combinaisons possibles, qui sera distincte de la diplomatie «unilatérale» de tel ou tel Etat.

A l'ONU, par exemple, la majorité ne correspond pas à la structure de la société internationale soumise aux grandes puissances (les Etats-Unis ont pu dénoncer la «tyrannie de la majorité») : il n'y a pas correspondance absolue entre les rapports de forces à l'intérieur des Organisations Internationales et dans la société internationale.

De plus, les débats dans les Organisations Internationales sont en principe public, ce qui permet à l'opinion publique d'exercer une influence sur les Etats : la «diplomatie parlementaire» qui en résulte est donc nécessairement différente de la diplomatie secrète des Etats.

L'appareil administratif de l'Organisation Internationale a des intérêts et des conceptions qui lui sont propres et qui peuvent être différentes de ceux des Etats. C'est ainsi que les fonctionnaires des Nations Unies ont intérêt au développement des Nations Unies et à l'amélioration de son financement, alors que certains grands Etats, comme les Etats Unis, poursuivent une politique de réduction de son rôle.

Le Secrétariat de l'Organisation Internationale peut exprimer, voire imposer aux délégués des Etats un point de vue autonome : cela s'exprime, par exemple, dans le rapport annuel du Secrétaire Général des Nations Unies, du Directeur Général du Bureau International du Travail, dont le contenu peut aller à contresens de la diplomatie des Etats. Le Secrétaire Général des Nations Unies peut même prendre des initiatives diplomatiques non conformes à volonté politique des Etats. La pratique montre cependant que l'utilisation de cette marge de manœuvre est le plus souvent sanctionnée : un Secrétaire Général des Nations Unies trop autonome ne bénéficie pas du renouvellement de son mandat, fait l'objet d'une campagne de discrédit, etc.

L'autonomie de l'Organisation Internationale est donc toute relative. Les grandes puissances tendent à exercer un pouvoir de contrôle décisif en utilisant les structures de l'organisation et surtout son financement. En général, les grands Etats à l'origine de création de l'ORGANISATION Internationale prennent leur précaution : ils imposent dans la Charte constitutive des structures leur permettant de jouer un rôle essentiel. C'est le cas, par exemple, de l'ONU. Bien que l'Assemblée Générale réunisse tous les Etats membres, et qu'elle soit seule par son universalité à représenter la «communauté internationale», c'est un organe restreint, le Conseil de Sécurité, qui seul est doté d'un pouvoir contraignant.

L'Assemblée Générale, dont la majorité est difficilement contrôlable (les Etats du Tiers monde sont en nombre suffisant aujourd'hui pour la constituer) ne dispose que d'un pouvoir de recommandation (quelques 300 «résolutions» adoptées chaque année ne sont, le plus souvent, ni médiatisées ni mises en œuvre).

Le Conseil de Sécurité, au contraire, composé de 15 Etats membres dont les 5 Grands (Etats-Unis, Russie, Chine, France, Grande Bretagne) qui sont permanents, alors que les 10 autres sont désignés pour 2 ans par l'Assemblée Générale, représente une sorte d'oligarchie internationale, prend des décisions contraignantes, pouvant être suivies d'une mise en œuvre concrète, y compris militaire, sur la scène internationale. Aucune décision ne peut être prise sans l'accord des 5 Grandes Puissances, puisque l'opposition d'une seule d'entre elle («le droit de veto») rend impossible l'adoption de toute résolution. Les Grandes Puissances en 1945 se sont en effet octroyées ce privilège afin de conserver le contrôle de l'Organisation et d'éviter qu'elle puisse être utilisée contre l'une d'entre elles¹.

Avec le consensus régnant actuellement entre les 5 Grands (bien qu'ils soient animés d'arrière pensées contradictoires), le Conseil de Sécurité n'exerce plus la fonction pacificatrice que lui attribue la Charte en cas de menace de conflit ou de conflit ouvert.

Alors que la Charte des Nations Unis prévoit la mise à disposition du Conseil de Sécurité d'une force armée, dirigée par un «Comité d'Etat major» international et permanent, l'ONU doit se contenter de forces d'urgence occasionnellement «prêtées» par les Etats qui en assurent le commandement ou qui sont placées sous le commandement des Grandes Puissances finançant l'opération, ce qui rend incontrôlable l'action

¹ Les autres organes de l'ONU, le Conseil Economique et Social, organe consultatif de 54 Etats membres élus pour 3 ans par l'Assemblée Générale, qui joue un rôle d'impulsion et de proposition dans divers domaines économiques et sociaux, la Cour Internationale de Justice, seule juridiction internationale universelle à compétence Générale, siégeant à La Haye, chargée de rendre des jugements sur les différends entre Etats (lorsqu'ils l'acceptent) et des avis consultatifs sur les questions juridiques qui lui sont soumises, avec l'accord de l'Assemblée Générale, ne jouent qu'un rôle secondaire.

militaire. Cela signifie que le maintien de la paix, mission principale de l'ONU, est assuré en fait par certains Etats qui s'attribuent la fonction de juges et parties dans les conflits internationaux, sur la base d'une délégation de compétences dont ils sont les initiateurs. C'est le principe même sur lequel étaient fondées les Nations Unies qui est abandonné : celui du retrait de la compétence de guerre aux Etats.

Depuis la disparition de l'URSS et la fin du phénomène bipolaire Est-Ouest qui empêchait au sein des Nations Unies toute instrumentalisation du Conseil de Sécurité¹, les opérations de police internationale (par les «casques bleus») tendent à devenir des interventions des Etats-Unis, tolérées par les autres Etats membres du Conseil de Sécurité bien que s'inscrivant dans la stratégie américaine mondiale. L'ONU n'est plus que l'outil de l'unilatéralisme hégémonique étasunien pratiqué sous le couvert du multilatéralisme onusien. Le Conseil de Sécurité ne fait plus que légitimer la stratégie des Grandes Puissances, tout en leur procurant des moyens d'action supplémentaire.

Les Grandes Puissances maîtrisent aussi l'Organisation Internationale par leur poids financier. Une Organisation Internationale ne peut fonctionner qu'avec les ressources financières que leur procurent les Etats membres, et en particulier, les Etats les plus riches². La capacité d'action de l'Organisation Internationale est conditionnée par les ressources que les Etats veulent bien lui attribuer, en premier lieu les plus puissants. Aucune Organisation Internationale n'a les moyens financiers de faire face à sa mission statutaire : les Etats ne souhaitent pas que la diplomatie multilatérale supplante leur diplomatie unilatérale. Ils limitent donc le montant des contributions «obligatoires» qu'ils

¹ En 1950, par exception, l'URSS étant absente du Conseil de Sécurité, c'est l'Assemblée Générale, au sein de laquelle les Etats-Unis bénéficiaient à l'époque de la majorité, qui prit une résolution («Union pour la paix») permettant l'entrée en guerre des Etats-Unis en Corée, sous couvert des Nations Unies.

² Pour l'ONU, les barèmes des contributions prennent en compte le revenu par habitant dans les limites d'une fourchette comprise entre 0,001% et 25% du budget de l'organisation. Pour l'OUA, par exemple, la contribution de chaque Etat est calculée par le quotient de son produit intérieur brut divisé par le total des PIB de tous les autres Etats membres, multiplié par 100.

doivent verser à l'organisation Internationale et fournissent des contributions «volontaires»supplémentaires lorsqu'il s'agit de mener une action conforme à leur stratégie¹.

Selon les orientations de l'Organisation Internationale, les grands Etats se mettent à jour de leur contribution ou laissent accumuler les arriérés, exerçant ainsi une pression irrésistible. Les Etats-Unis, réticents vis-à-vis des Nations Unies, sont en général en retard d'une somme plus ou moins équivalente à un plus d'un an de budget de l'organisation. Ils sont ainsi en mesure de décider de son niveau d'action, voire de mettre en cause son existence. Depuis le départ des Etats-Unis de l'UNESCO, par exemple, celle-ci est semi-paralysée.

Les faiblesses des Nations Unies sont telles que les Grandes Puissances sont en mesure de retirer de la compétence onusienne les questions litigieuses qu'elles souhaitent «traiter» unilatéralement. Il en est ainsi de la question palestinienne, qui, malgré de multiples résolutions de l'Assemblée Générale favorables à la création d'un Etat palestinien viable et réellement indépendant, et fixant le cadre légal de la solution au conflit israélo-palestinien, a échappé en fait à la compétence onusienne pour être récupérée par la diplomatie des Etats-Unis se constituant juges et parties.

L'OTAN, alliance militaire fondée en 1948, contre une éventuelle agression soviétique², illustre aussi la novation que connaissent les

¹ La dissolution en 2002 par le Secrétaire Général Kofi Annan de la Commission d'observation des événements de Djénine, sur les dommages aux personnes et aux biens causés par l'armée israélienne dans les territoires placés sous l'Autorité Palestinienne, décidée par le Conseil de Sécurité, du fait de la seule opposition d'Israël et sans réaction des membres du Conseil de Sécurité, illustre de manière significative le déclin de l'ONU.

² Lorsque la France, à l'initiative de de Gaulle, décide en 1966 de quitter l'OTAN, elle est persuadée qu'il n'y a plus de menace soviétique. L'OTAN, en réalité, avait lors de sa naissance des buts de nature différente :

réinsérer l'Allemagne vaincue de la Seconde Guerre mondiale, dans le camp occidental, maintenir la présence américaine en Europe et combattre toute tentative isolationniste des Etats-Unis, contre les risques intérieurs que représentaient les partis communistes d'Europe occidentale.

Créer et maintenir une tension politique assurant un haut niveau de commande aux industries d'armement, aux recherches technologiques de pointe, garantissant l'emploi.

Organisations Internationales. Malgré la disparition de tout ennemi potentiel, à l'exception d'un terrorisme international anonyme et indéterminé, l'OTAN, élargie à de nombreux nouveaux Etats, devient progressivement un substitut de l'ONU placée sous la direction sans partage des Etats-Unis, qui sont, par là même en mesure de contrôler la défense «européenne».

Malgré la subordination de leur alliés, les Etats-Unis ont proclamé en diverses occasions, qu'ils entendent, s'ils l'estiment nécessaire à leurs propres intérêts, se passer de toute organisation internationale et pratiquer l'unilatéralisme sans réserve.

* Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les seules Organisations Internationales qui connaissent un renforcement sont le FMI, la Banque Mondiale et l'OMC (fondée en 1994-95), c'est-à-dire les organismes financiers et économiques dont les Grandes Puissances ont la maîtrise¹.

Ces organisations tendent à stimuler et à instrumentaliser la mondialisation, sous l'impulsion des Grandes puissances financières. Néanmoins, elles sont elles-mêmes concurrencées par une instance informelle, le G7, créé en 1975, réunissant les 7 principaux pays industrialisés. La Russie s'y est associée à partir de 1994. Le G10, quant à lui, a été créé (en 1995 aussi) pour contrôler l'activité des banques.

Le doublage des institutions inter étatiques par des organismes informels où se retrouvent les seules grandes puissances financières et économiques, qui peuvent, sans contrôle ni procédure stricte, prendre les décisions les plus stratégiques, exprime la relégation des Organisations Internationales sur l'arrière-scène internationale.

Cf. P. Devillers. Aux origines de l'OTAN in Recherches Internationales, n° 33. 1989.

¹ La règle de fonctionnement du FMI et la Banque Mondiale est la rotation pondérée en fonction de l'importance de la participation au capital, ce qui donne la majorité absolue aux Grandes Puissances occidentales.