

Aux Nations Unies, au contraire, il y a des pays avec des gouvernements non démocratiques. Dans le passé, c'est sur ce point que la logique, autrement irréfutable, de l'idée d'un Parlement mondial a échoué.

Avec la chute du communisme, la plupart des Etats ont dorénavant un parlement crédible ou sont en train de l'instituer. Les pays qui en sont dotés constitueront probablement une majorité toujours croissante des Etats du monde. Pour le court terme il restera des Etats privés de parlements démocratiques ou même tout simplement de parlement. Ce serait une terrible et injustifiable capitulation devant ces dictatures que de leur permettre de faire obstacle à la création d'une Assemblée parlementaire des Nations Unies. Nous ne pouvons exclure toutefois que leur existence sera utilisée comme une excuse pour ne rien faire, même par certains opposants, dans quelques Etats membres démocratiques, plus préoccupés de protéger leur pouvoir d'Etat que de faire avancer la cause de la démocratie internationale.

• • • •

Il y a au moins deux moyens pour la majorité démocratique, à supposer qu'elle en ait la volonté, de traiter le cas des Etats non démocratiques dans l'établissement d'une Assemblée de l'ONU. Premièrement, on peut, par exemple, créer l'assemblée de telle manière que ces pays soient exclus de toute participation. La majorité démocratique de l'Assemblée Générale pourrait fixer les critères pour faire partie de l'Assemblée parlementaire, en évitant d'utiliser explicitement de termes qualificatifs tels que «démocratie», mais de telle sorte que seuls les parlements démocratiques seraient retenus ; seuls pourraient par exemple être admis les pays dont les parlements ont le pouvoir de ratifier les traités internationaux ou d'approuver les contributions financières aux Nations Unies prises sur leur budget national.

## L'EXEMPLE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

La Communauté européenne est l'exemple le plus instructif, dans les temps récents, d'une évolution progressive dans un sens supranational d'une organisation qui, à l'origine, unissait des gouvernements nationaux. Au début des années 80 la Communauté européenne était en pleine crise. Ses institutions obsolètes et, principalement, son mécanisme décisionnel avaient fini par entraîner un état de paralysie totale dénommé «euro sclérose». Douze gouvernements souverains, chacun avec son droit de veto, se montraient incapables de prendre des décisions et l'évolution même de la Communauté était bloquée. Malgré leur frustration fréquente les gouvernements semblaient incapables de faire quoi que ce soit pour sortir de cette situation, ou peut-être ne le souhaitaient-ils pas.

L'inertie des gouvernements ne fut finalement dépassée que grâce à la pression exercée de l'extérieur par les citoyens. Les organisations de citoyens de toute nature, y compris les milieux économiques qui faisaient campagne pour «l'idée européenne», avaient un allié puissant dans une autre organisation des citoyens qui s'est avérée capable, travaillant à l'intérieur des structures communautaires, de fournir l'élan nécessaire au changement : il s'agissait du Parlement européen.

Le Parlement européen, composé au début de parlementaires nationaux, a été élu au suffrage universel direct en 1979. Bien qu'il continuât d'avoir peu de pouvoirs, il était une chambre d'hommes politiques dont la mission était de penser l'Europe. En réponse au désarroi des gouvernements, le Parlement, mené par le fédéraliste italien Altiero Spinelli, élaborait et présentait aux gouvernements un projet de constitution pour créer une Fédération européenne (avec un réel pouvoir législatif). Cette action du parlement coïncidait très exactement aux besoins du peuple de l'Europe d'une représentation plus effective dans la politique de la Communauté.

C'était une proposition de changement audacieuse mais les gouvernements ne pouvaient pas totalement l'écarter. Contraints à réagir, ils élaborèrent puis adoptèrent une série de contre-propositions réformant et renforçant radicalement les structures de la Communauté. Dans de nombreux domaines, les décisions à l'unanimité entre les gouvernements furent remplacées par des votes à la majorité pondérée. Il n'était plus possible à un ou deux gouvernements de bloquer tout progrès. Avec le flux renouvelé des décisions, la Communauté européenne acquit une vigueur nouvelle, et se dirigea énergiquement vers une intégration politique et économique accrue. Le Parlement reçut en outre de nouveaux pouvoirs.

Il faut noter que c'est le Parlement européen qui donna l'élan pour le changement institutionnel. Les gouvernements avaient conscience de la nécessité d'un changement, mais semblaient paralysés, incapables d'agir jusqu'à ce qu'ils soient aiguillonnés par l'effort constitutionnel du Parlement européen. Le modèle européen ne peut évidemment être appliqué exactement aux Nations Unies. Mais ce point au moins semble pertinent et intuitivement exact : les Nations Unies elles aussi auront besoin d'une Assemblée parlementaire pour intervenir dans le processus de leur transformation. Cela pourrait bien être la leçon la plus importante à tirer de l'expérience européenne par tous ceux qui travaillent aujourd'hui en faveur de la réforme de l'ONU.

#### DEPASSER LES LIMITES DE LA SOUVERAINETE ABSOLUE DES ETATS

S'il est vrai que le monde a besoin des Nations Unies comme instrument de gouvernement investi d'une réelle autorité et capable d'affronter efficacement les problèmes mondiaux, et s'il est exact que nous ne pouvons compter sur les Etats-nations pour transformer l'ONU, alors la création d'une Assemblée parlemen-

Dans cette hypothèse, le parlement national servirait en quelque sorte de «collège électoral». Durant les premières années de vie des Etats-Unis le collège électoral jouait un rôle important dans l'élection du Président à une époque où l'immensité du pays rendait impraticable les élections directes. Le peuple élirait les membres du collège électoral (dans ce cas le parlement national) qui, à son tour et au nom du peuple, choisirait ses représentants définitifs, en l'occurrence les personnes appelées à siéger à l'Assemblée parlementaire des Nations Unies. Les élus pourraient donc être choisis parmi l'ensemble de la population. L'organisme de l'ONU ainsi constitué n'en serait pas moins constitué de citoyens élus par des citoyens et non pas de fonctionnaires appointés par les gouvernements. Ce serait, c'est vrai, de la démocratie indirecte, mais toutefois valable et applicable, malgré ses limites, comme arrangement transitoire en attendant la première élection mondiale directe.

L'autre question concerne le mode d'élection des représentants parlementaires. Devrait-elle avoir lieu au scrutin secret ? Normalement les parlementaires ne votent pas au scrutin secret. Mais dans le cas exceptionnel d'un processus électoral de ce type, il pourrait être souhaitable, voire essentiel. Il libérerait les parlementaires des pressions de leurs collègues et de leurs partis pour voter, en conscience, pour la personne la plus qualifiée, au delà de son appartenance politique.

#### LE PROBLEME DE LA REPRESENTATION DES ETATS NON DEMOCRATIQUES

La différence la plus importante entre l'exemple européen et les Nations Unies c'est que les Européens de l'Ouest ont bâti leurs institutions, y compris leur parlement, sur la base des principes et des valeurs démocratiques partagés par tous les Etats membres.

démocratie partout dans le monde.

Etant donné que les parlements des Etats démocratiques comprennent généralement des partis d'opposition, les délégués parlementaires aux Nations Unies seraient plus réellement représentatifs de l'ensemble du peuple que les représentants des gouvernements qui peuvent ne représenter qu'une minorité de l'électorat. En outre, et c'est plus important, les parlementaires se rendraient aux Nations Unies comme représentants des citoyens plutôt que des gouvernements. Ce serait là le début d'un lien entre les citoyens et l'ONU.

Un autre avantage de baser la représentation à l'Assemblée des Nations Unies sur les parlements nationaux serait d'engager les parlementaires comme alliés dans la lutte pour sa création puis pour aider à établir la volonté politique nécessaire à son évolution ultérieure. Le fait d'être parlementaire des Nations Unies galvaniserait nombre de ces hommes politiques qui, une fois chez eux, se feraient les avocats de l'ONU y compris pour renforcer et démocratiser son assemblée parlementaire.

• • • •

Deux autres aspects réclament une étude et un approfondissement supplémentaires. Il s'agit d'une part de savoir si les candidats à l'élection par les parlements nationaux à l'Assemblée parlementaire mondiale pourraient être choisis parmi les simples citoyens plutôt que parmi leurs membres. Cette approche permettrait de remédier au fait que les parlements nationaux pourraient ne pas être en mesure de consacrer suffisamment de temps à l'organisme mondial. Leur responsabilité première consiste à représenter leurs électeurs dans les affaires nationales et s'absenter plus de quelques semaines par an pourrait leur coûter cher. De simples citoyens, au contraire, pourraient consacrer tout leur temps à l'Assemblée parlementaire de l'ONU.

taire des Nations Unies peut être vitale pour la survie de l'humanité. Elle pourrait être l'une des propositions politiques les plus importantes de notre époque.

Sans une Assemblée parlementaire des Nations Unies qui influence le cours des événements, la volonté politique nécessaire pour affronter ce qui est, en ultime analyse, le problème crucial de la construction d'un ordre international plus efficace pourrait bien ne jamais exister: la redistribution de la souveraineté par la limitation de celle des Etats nationaux et l'accroissement de celle d'institutions mondiales démocratiques. Par souveraineté nous entendons simplement l'autorité de faire les lois et de les faire respecter.

Tant que l'ONU (ou plus probablement une nouvelle institution mondiale se substituant à elle) n'aura pas la souveraineté nécessaire pour légiférer pour le monde, beaucoup de nos problèmes les plus aigus resteront irrésolus et nous continuerons à nous enfoncer dans la crise. Nos problèmes resteront sans réponse car le monde se trouve dans une situation similaire à celle de l'Europe au début des années 80. Face aux besoins nombreux et urgents de l'humanité, le processus décisionnel actuel, fait de traités entre gouvernements souverains, est complètement inadéquat.

La doctrine de la souveraineté nationale veut qu'un Etat, en politique extérieure, ne soit lié que par les traités qu'il signe et qu'il ne puisse pas être soumis aux clauses d'un traité signé par d'autres Etats, fussent-ils largement majoritaires. Dépendants du bon vouloir des Etats, les traités tendent à refléter le plus petit dénominateur commun car leurs négociateurs tentent, afin de leur donner une chance d'être appliqués, de s'assurer d'un nombre maximal de signatures, surtout parmi les plus grandes puissances. Ainsi les traités sur les sujets les plus importants, comme par exemple la Convention sur les droits de la mer, peuvent se négocier durant des décennies au bout desquelles la situation peut avoir changé. Lorsque

le texte d'un traité a enfin été approuvé, les Etats qui l'ont négocié ne sont pas obligés de le ratifier, et même s'ils le font ils peuvent toujours le dénoncer par la suite, car la plupart des traités ont des clauses d'**opting out**. Il en résulte un ordre légal de bric et de broc avec différents Etats vivant sous des lois différentes, en général seulement celles qui leur plaisent, et encore seulement à l'essai.

Le problème de l'élaboration des traités est aggravé par le manque d'autres institutions de gouvernement international véritable. Il y a, par exemple, peu de mécanismes pour faire appliquer les traités internationaux ou pour juger en cas de controverse. L'appareil administratif des Nations Unies est trop réduit et trop faible pour mettre en oeuvre de nombreux programmes. Si l'on ajoute le caractère-même des processus de négociation des traités et l'absence de mécanismes pour les faire appliquer, des propositions par ailleurs logiques et nécessaires ont tellement peu de chances d'aboutir qu'elles ne sont en fin de compte jamais évoquées.

L'idée de la souveraineté nationale absolue, avec chaque Etat n'obéissant qu'à sa propre loi, pouvait peut-être être tolérée à l'époque des bateaux à vapeur, du télégraphe et de la cavalerie. Elle est désastreuse au temps des avions à réaction, des télécommunications et des missiles nucléaires balistiques. La technologie nous a rendus matériellement interdépendants et nous a donné de vastes pouvoirs pour nous atteindre ou même nous détruire les uns les autres. Par quoi peut bien être justifiée une doctrine qui prétend que les quelques 200 Etats du monde peuvent jouir d'une liberté sans limites, sans exigence de coopération ni respect des besoins ou des opinions des autres ? Dans quel intérêt une telle doctrine est-elle perpétuée ? Certainement pas dans celui de l'homme ni de l'humanité.

La souveraineté nationale a du reste cessé depuis longtemps d'être synonyme de contrôle de ses propres affaires. Si chaque

au suffrage universel direct, dans des élections mondiales, signifierait se condamner à l'échec en offrant aux gouvernements la meilleure excuse pour ne rien faire. Sans s'opposer réellement au projet, ils pourraient alors se perdre dans des questions techniques secondaires sur son coût et sa faisabilité. Une assemblée élue directement doit rester notre but, mais si nous confondons notre objectif final avec la stratégie en exigeant tout, tout de suite, nous risquons de retarder le jour où les gouvernements pourront être convaincus de faire le premier pas vers sa réalisation.

Nous avons donc besoin d'une stratégie dont la première étape puisse être atteinte même dans un contexte de faible volonté politique. Une fois réalisée, elle contribuerait d'elle-même à créer la volonté politique permettant d'atteindre les étapes suivantes plus difficiles. C'est sur ce point crucial que le Parlement européen nous donne les leçons les plus importantes. Il s'est transformé par étapes en une assemblée directement élue, grâce à un processus évolutif, commençant comme une assemblée parlementaire composée de membres nommés en leur sein par les parlements nationaux des Etats membres. L'idée d'avoir initialement des membres choisis par les parlements nationaux a des avantages puissants qui peuvent à nouveau s'avérer opérants dans le cas des Nations Unies. Elle satisfait, au moins **a minima**, les deux exigences concurrentes de légitimité démocratique (qui interpelle les citoyens et les militants) et de réalisme politique (chère aux gouvernements). Une Assemblée parlementaire de l'ONU composée de parlementaires actuels aurait une crédibilité immédiate. Ils auraient la légitimité de représentants des citoyens, car dans la plupart des pays les parlementaires sont aujourd'hui élus directement, et les gouvernements seraient obligés de la reconnaître et de la respecter. Pour ce qui est des pays où les parlementaires ne sont pas élus il pourrait y avoir de bonnes raisons de les admettre malgré tout. Nous reviendrons par la suite sur ce problème qui tend à diminuer avec la diffusion de la

En conséquence, il faut trouver une méthode de représentation assurant la légitimité démocratique mais restant simple et suffisamment peu coûteuse pour que les gouvernements l'acceptent. Telle est la clé pour rendre acceptable toute proposition d'Assemblée parlementaire de l'ONU si l'on souhaite qu'elle obtienne un soutien politique suffisant de la part des gouvernements et de l'opinion publique. Elles verront le succès ou échoueront sur ce point de la représentation.

Du point de vue des associations de citoyens le compromis stratégique le plus difficile à accepter, c'est de différer l'élection directe. Ce serait cependant une erreur fatale que d'exiger l'élection directe autrement que comme un but pour l'avenir. Des élections mondiales, même si elles sont souhaitables au plan de la démocratie, signifieraient recueillir les opinions de milliards d'individus. Un tel processus électoral serait en outre chargé d'inconnues que les politiciens et les bureaucrates détestent.

Bien qu'il n'y ait aucune raison technique pour que ce soit irréalisable, ce serait en toute logique complexe, onéreux et difficile à mettre en place pour une institution nouvelle dont les gouvernements ne ressentent pas la nécessité immédiate. Une élection mondiale n'exigerait pas seulement le consentement minimal de gouvernements hésitants mais aussi leur conviction enthousiaste et une volonté politique durable. S'il existait une telle volonté politique nous pourrions espérer progresser plus rapidement mais le problème est au contraire que nous commençons à faire pression pour une Assemblée parlementaire des Nations Unies dans un contexte de faible volonté politique. S'il existait une large coalition de forces sociales prêtes à faire pression sur les gouvernements nous pourrions raisonnablement espérer faire augmenter dès le départ leur volonté politique, mais une telle coalition n'existe pas encore.

Insister, dès le début, pour avoir un Parlement à part entière, élu

Etat est souverain, chacun doit supporter les éventuels effets des décisions souveraines des autres. Les plus puissants, en brutalisant ou en opprimant les autres, ont parfois moins à endurer, mais il y a certaines conséquences de la souveraineté des Etats auxquelles même les plus forts ne peuvent échapper : un cas bien connu est celui de la «tragédie des ressources communes». La ressource commune est dans ce cas la biosphère. En l'absence d'une autorité mondiale capable d'élaborer et de faire respecter des réglementations au niveau international, la biosphère se dégrade de manière inexorable. Chaque Etat, évaluant le problème de son propre point de vue, considère davantage de son intérêt d'abuser de l'environnement comme le font tous les autres, plutôt que de prendre des mesures unilatérales pour le protéger (voir encadré).

• • • •

## SORTIR DE LA TRAGÉDIE DES RESSOURCES COMMUNES

### Une réglementation mutuelle pour un bénéfice mutuel

La «tragédie des ressources communes» illustre une situation paradoxale dans laquelle des individus ou des groupes souverains sont amenés à détruire «rationnellement» une ressource publique gratuite, renouvelable mais limitée, en la surexploitant. A l'origine, les «ressources communes» étaient les pâturages des villages. Aujourd'hui le concept s'applique à des ressources publiques mondiales telles que l'atmosphère ou le stock de poissons dans les eaux internationales.

La situation de chaque utilisateur est la suivante : s'il utilise la ressource commune -par exemple, en pêchant dans l'océan des poissons en voie d'extinction- il en tirera tout le bénéfice, tandis que les coûts (c'est-à-dire le dommage apporté à la quantité de ressource existante) seront répartis entre toute la communauté des utilisateurs de la ressource concernée. Du point de vue de chaque utilisateur, pris séparément, les coûts qu'il supporte pour son propre usage de la ressource sont largement compensés par les profits immédiats.

Toutefois, si tous les utilisateurs raisonnent ainsi, et poursuivent l'exploitation des ressources en voie d'épuisement, le coût final de l'exploitation peut dépasser les bénéfices. La disparition, pour tous, de la ressource, parfois à titre définitif, peut signifier des coûts bien supérieurs à la somme de tous les bénéfices individuels. Et c'est là que réside la tragédie. Le résultat en est que cette situation n'avantage personne et que tous auraient donc eu intérêt à l'éviter.

Mais, même si tous les utilisateurs voulaient sauvegarder la ressource, tous sont piégés par la logique de la situation. Tandis que les utilisateurs individuels peuvent voir la tragédie s'étendre ils ne peuvent rien faire pour modifier le cours des choses s'ils n'ont la certitude d'être imités par les autres. Ceux qui essaieraient d'améliorer la situation, dans ce cas en ne pêchant plus, se rendraient compte, qu'alors qu'ils payent seuls le prix de la non-exploitation de la ressource, les bénéfices de leurs sacrifices seraient répartis également entre tous les autres, y compris ceux qui continueraient à pêcher de manière irresponsable.

La seule manière de sortir de cette situation dangereuse consiste à trouver le moyen de lier proportionnellement les bénéfices au sacrifice. Cela ne peut être fait que par une organisation sociale, par exemple, par un système de réglementation de l'utilisation de la ressource.

Une analyse plus poussée montrerait que, dans de nombreux cas, une réglementation réelle des ressources communes nécessiterait en fin de compte une autorité centrale souveraine (choisie bien sûr, dans l'idéal, démocratiquement par les utilisateurs) capable de faire respecter ses décisions. Pour qu'un régime de réglementation mutuelle puisse fonctionner il doit être quasiment universel. S'il y avait trop de non-participants et de francs-tireurs le système se déliterait au fur et à mesure que ses membres se rendraient compte que leurs sacrifices sont injustement exploités par d'autres.

Il est impossible d'échapper à cette logique. C'est l'une des principales forces poussant à l'intégration politique mondiale dans une époque d'interdépendance croissante.

un point essentiel si nous voulons que le Parlement fonctionne vraiment au sein des Nations Unies. La reconnaissance et la légitimité d'une assemblée parlementaire créée par les gouvernements sont fondamentales si nous voulons qu'elle soit en mesure de les influencer, qu'elle ait un pouvoir de symbole et qu'elle puisse évoluer vers un réel Parlement mondial.

Tout plan visant à obtenir des gouvernements qu'ils établissent d'eux-mêmes une assemblée parlementaire doit nécessairement être crédible à leurs yeux. Il doit également être crédible aux yeux de l'opinion publique et des groupes de citoyens dont les efforts seront nécessaires pour amener les gouvernements à agir.

Il y a là une dichotomie : les propositions modestes crédibles aux yeux des gouvernements risquent d'apparaître trop limitées aux yeux des associations de citoyens pour les inciter à un soutien actif, tandis que les propositions suffisamment audacieuses pour les intéresser risqueraient d'être considérées par les gouvernements comme irréalistes.

Cette contradiction devient particulièrement aiguë si l'on aborde les modalités du choix des membres d'une assemblée parlementaire née de la volonté des gouvernements. Pour bénéficier d'une légitimité en tant que représentants du peuple, les membres d'une Assemblée parlementaire des Nations Unies doivent être désignés d'une manière qui crée un lien démocratique valable avec le corps électoral. Pour être acceptable par les gouvernements la méthode de sélection des parlementaires doit également être «réaliste» et applicable, ici et maintenant. Elle doit être simple et peu onéreuse. La dichotomie entre «démocratie» et «réalisme» apparaît car, au fur et à mesure que les procédures se démocratisent, elles tendent à devenir plus complexes et plus coûteuses, soulevant d'autant plus d'objections de la part de ceux qui doivent les mettre en oeuvre.

exemple, des propositions visant à ce que des gens se déclarent citoyens du monde et élisent des parlementaires mondiaux parmi eux. D'autres propositions visaient à la création d'une chambre des citoyens formée de représentants des Organisations non gouvernementales.

Quels qu'aient pu être les mérites de telles propositions liées au volontariat il y a, dans les circonstances actuelles, de bonnes raisons de préférer une stratégie amenant les gouvernements à établir d'eux-mêmes une Assemblée parlementaire des Nations Unies. Elle permettrait d'éviter les pièges d'une action directe des citoyens, en particulier les problèmes liés à la légitimité et à l'efficacité d'un tel organisme et ceux concernant le coût de cette approche pour les groupes de citoyens qui voudraient la soutenir.

L'action directe des citoyens ne serait pas possible sans un coût élevé en énergie et en moyens financiers. Même si elle devait avoir un quelconque succès, elle distrairait de milliers d'autres thèmes spécifiques, des ressources pouvant être utilisées pour faire pression sur les gouvernements, actions que les citoyens savent bien mener, au profit de l'animation d'une institution internationale que les associations de citoyens seraient mal armées pour gérer. Le résultat risquerait d'aboutir à une moindre pression sur les gouvernements dans le sens du changement au lieu qu'elle soit renforcée. L'assemblée ainsi désignée garderait toujours une légitimité incertaine (qui représenterait-elle réellement ?), et pourrait difficilement évoluer vers un réel Parlement mondial. Ces raisons parmi d'autres peuvent expliquer pourquoi les associations de citoyens n'ont pas réagi avec enthousiasme à une telle approche dans le passé.

L'approche graduelle suivie par le Parlement européen a au contraire déjà prouvé sa crédibilité auprès des gouvernements. Cette approche nécessite que ce soient les gouvernements eux-mêmes qui instituent l'Assemblée parlementaire : en tout cas c'est

On n'apprendra rien de nouveau en disant que les gouvernements et leurs bureaucrates ont, au-delà des intérêts de leurs pays, d'autres intérêts beaucoup plus prosaïques : ceux de leurs propres institutions en tant qu'entités qui s'autoperpétuent. Si les gouvernements nationaux traînent les pieds pour renforcer la souveraineté des organisations internationales telles que les Nations Unies c'est partiellement à cause d'un conflit inhérent d'intérêts : cela contredirait leur impératif institutionnel qui consiste à préserver les privilèges et le prestige du pouvoir national.

Sous la pression des nécessités certains gouvernements, cependant, adoucissent leur conception du caractère absolu de la souveraineté de l'Etat. Ils sont de plus en plus disposés à lui faire des entorses pratiques, par exemple en exerçant des pressions pour l'abolition des lois d'apartheid en Afrique du Sud ou en mandatant les troupes de l'ONU pour la protection des Kurdes en Irak. Mais, comme nous l'avons vu en Europe, même si les gouvernements devaient un jour être tous d'accord pour restreindre la souveraineté nationale en faveur d'approches collectives, cela ne signifierait pas que l'on en viendrait à augmenter rapidement la souveraineté des institutions internationales de manière à rendre possible et efficace une action collective.

Il y a par ailleurs des moments où des gouvernements souhaitent, et même ont besoin d'une pression extérieure les contraignant à faire ce qu'ils ont effectivement envie de faire sans pouvoir l'afficher lorsqu'est en jeu le pouvoir national. Demander aux gouvernements nationaux de renforcer l'ONU c'est comme charger un comité de renards de concevoir un poulailler plus sûr. Leur cœur n'y est pas réellement ! Cela ne signifie pas que les gouvernements n'abandonneront jamais leur souveraineté, ils le font déjà, même si c'est avec parcimonie, car d'autres intérêts sont également en jeu, mais cela permet d'expliquer pourquoi il est improbable qu'ils se fassent spontanément les champions de la

réforme des Nations Unies et pourquoi une autre impulsion est nécessaire.

### NOUS LES PEUPLES...

La Charte des Nations Unies commence par les mots : «Nous les peuples des Nations Unies». Mais dans la pratique l'ONU n'est pas un lieu de rencontre des peuples mais, et c'est encore une exagération, de leurs gouvernements. Le représentant permanent d'un pays aux Nations Unies ne représente en réalité même pas l'ensemble du gouvernement de son pays, si par gouvernement nous entendons également le parlement, mais seulement le pouvoir exécutif du gouvernement. Dans le cas des Etats-Unis, par exemple, c'est la Maison Blanche, c'est-à-dire l'exécutif, qui est représenté à travers le Département d'Etat au sein de l'Assemblée Générale et non pas l'ensemble du gouvernement qui comprend également le pouvoir législatif, c'est-à-dire le Congrès.

Les parlements, tout en n'étant pas représentés à l'ONU, ont dans de nombreux pays des responsabilités concernant directement les Nations Unies. Ils sont en fin de compte l'instance législative appelée à en ratifier les conventions, à en mettre en pratique les résolutions, à devoir approuver les autres aspects de la politique de leur gouvernement à leur égard, y compris le paiement d'une contribution au budget de l'organisation. Un lien direct entre les parlements nationaux et les Nations Unies aiderait à développer dans les Etats membres le soutien dont elles bénéficient, de même que les décisions qui y sont prises. Mais, au lieu d'être en prise directe sur les Nations Unies, les parlements nationaux doivent dans une large mesure se limiter à réagir aux informations qu'ils reçoivent de leurs gouvernements et de leurs représentants.

Les Nations Unies remplissent toutefois toujours un rôle

50 Etats de l'hémisphère nord, de Vancouver à Vladivostok. Ils représentent la majeure partie du pouvoir économique et militaire au niveau mondial et comprennent 4 des 5 membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Si ces pays ont décidé que la fragile structure institutionnelle de la CSCE pouvait tirer bénéfice d'une assemblée parlementaire, cela nous permet d'espérer et même d'attendre qu'ils soutiennent de la même façon la création d'une Assemblée des Nations Unies. Leur nombre, ajouté à celui des autres démocraties de la terre est virtuellement en mesure d'assurer le soutien de cette initiative.

Il y a de bonnes raisons d'espérer que le soutien nécessaire à une Assemblée parlementaire des Nations Unies puisse être obtenu des gouvernements, tout particulièrement si les associations de citoyens sont capables d'organiser une campagne internationale efficace en ce sens. Evidemment, le projet aura ses opposants. Les Nations Unies sont bien établies et beaucoup de ceux qui les considèrent avec des mentalités enfermées dans le cadre exclusif de l'Etat national ou qui y ont investi leur carrière ne voudront pas le changement. Il est donc important d'exprimer cette idée sous la forme la plus persuasive, la moins vulnérable aux attaques et la plus à même de permettre à ses partisans au sein des Nations Unies et parmi les ministres des affaires étrangères du monde entier de la défendre, y compris au sein de milieux très conservateurs.

### LA REPRESENTATION : UNE QUESTION DE STRATEGIE

On peut concevoir un Parlement mondial de multiples façons et il y a eu, au fil des années, beaucoup de propositions pour le réaliser. Certaines d'entre elles, avancées durant la période de la guerre froide, alors que le soutien des gouvernements était beaucoup moins envisageable, appelaient les citoyens à contourner les gouvernements et à l'organiser par eux-mêmes. Il y a eu, par



## PARTIE N° 2

### LA CREATION D'UNE ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE

L'idée d'un Parlement mondial en elle même n'est pas nouvelle. Déjà au siècle dernier, Tennyson, dans son poème «Locksley Hall», faisait référence à un «Parlement de l'homme» supranational ; il n'était pas le premier. Plus récemment, depuis la création de l'ONU, il y a eu de nombreuses propositions pour doter l'Organisation d'une chambre des peuples, certaines étant peu différentes de celle présentée ici.

La nouveauté d'aujourd'hui c'est qu'un Parlement des Nations Unies est devenu très rapidement un projet concrètement réalisable, non seulement à cause de la fin de la guerre froide mais aussi en raison de la rapidité croissante avec laquelle de nouveaux Etats ont adopté la démocratie parlementaire au niveau national. Il existe en conséquence, plus que jamais auparavant, une base politique au niveau national pour soutenir la démocratie, y compris au niveau international. Le succès croissant de l'expérience européenne a mûri au point de pouvoir inspirer un processus similaire pour les Nations Unies.

Un autre élément encourageant est l'établissement récent d'une Assemblée parlementaire de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). La CSCE regroupe quelques

important de lieu de rencontre de ceux qui détiennent le pouvoir exécutif dans le monde, même si dans la pratique ils sont représentés par leurs ambassadeurs. L'ONU est un forum mondial où ces pouvoirs peuvent se rencontrer et négocier. Mais, ce faisant, le pouvoir de prendre des décisions sur les questions les plus importantes pour l'avenir est remis entre les mains d'un tout petit groupe d'hommes politiques.

La capacité des responsables nationaux à être également des décideurs au plan mondial est sérieusement compromise par l'exercice concomittant de leurs responsabilités au plan intérieur. De plus, les responsables politiques nationaux, même les plus consciencieux, agissent dans un cadre de pensée limité : en vertu de leur fonction, ils sont poussés à promouvoir et à défendre les intérêts nationaux avant les intérêts mondiaux.

Le système actuel des Nations Unies souffre donc, tout à la fois d'un déficit décisionnel et du manque d'un cadre adéquat de références pour ceux qui doivent prendre les décisions sur les problèmes mondiaux. Beaucoup des idées qui pourraient contribuer à sauver la planète n'y sont en fin de compte jamais envisagées où, quand elles le sont, elles échouent car ceux qui pourraient les approuver ne travaillent pas dans l'intérêt du monde entier.

• • •

En démocratie, le droit des citoyens à être représentés aussi directement que possible dans les décisions qui affectent leur existence est un droit fondamental. Aujourd'hui, les décisions les plus importantes qui concernent la vie de l'ensemble des citoyens sont des décisions internationales : les accords ou les désaccords sur le désarmement, l'économie mondiale, la protection de la biosphère et, se rapportant à tout cela, les accords sur le mode de fonctionnement du système international, y compris les Nations Unies.

Le fait que les citoyens aient seulement une représentation indirecte et lointaine sur ces thèmes majeurs et que leurs voix soient filtrées par les gouvernements et les bureaucraties nationales, a de sérieuses conséquences sur le développement d'une conscience politique mondiale. La plupart des citoyens sont coupés du processus politique mondial et des Nations Unies, ce qui les amène à la passivité car ils en concluent qu'ils ne peuvent influencer ce qui se passe dans le monde, que les problèmes mondiaux ne sont pas de leur ressort et seront résolus par les gouvernements. Tout cela décourage l'initiative publique et prive le système décisionnel mondial d'une source vitale d'énergie et d'idées.

Quelles que soient les justifications historiques de cet état de fait, cette situation ne peut perdurer à une époque où les mouvements démocratiques s'affirment dans le monde entier et où le monde lui-même a un tel besoin d'être gouverné par des institutions internationales efficaces.

L'expérience humaine, tout particulièrement dans les 50 dernières années, enseigne que la démocratie est le meilleur moyen, le plus efficace et le plus acceptable, de gérer les affaires publiques. Si la démocratie ne garantit pas toujours un bon gouvernement, l'absence de démocratie est toujours un signe de mauvais gouvernement. Cela est tout aussi vrai au niveau mondial. Le manque de démocratie dans la politique mondiale a les mêmes conséquences que l'absence de démocratie dans les affaires intérieures : médiocrité des décisions, décisions prises dans l'intérêt de ceux qui les prennent, gaspillage des ressources et manque d'action efficace.

S'il est vrai que le monde a grandement besoin d'un meilleur système de gouvernement, alors nous ne devrions pas avoir à parcourir le douloureux détour emprunté par les politiques nationales pour en arriver à la conclusion inévitable que la

démocratie basée sur les citoyens est également, de très loin, le moyen le plus fiable -pour ne pas dire le plus juste et le plus légitime- d'organiser la société au niveau planétaire.