

A quoi sert encore l'ONU ?

L'utilité discutée et disputée de l'ONU alimente les débats en pleine crise du multilatéralisme, alors que s'ouvre la 78^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, ce mardi, à New York. 2023 verra-t-elle la vénérable maison de verre se réinventer un rôle à la mesure des périls qui menacent la planète ?



MAURIN PICARD
CORRESPONDANT À NEW YORK

L'ironie est mordante : l'Organisation des Nations unies a pris son envol à Yalta, en février 1945. 78 ans ont passé, et le monde lorgne à nouveau sur la péninsule de Crimée en mer Noire, annexée par la Russie. Malgré son mandat visant à préserver la paix et la sécurité internationales, l'organisation a cessé de jouer un rôle décisif dans la résolution des conflits qui ensanglantent la planète.

La *vox populi* condamne aisément les Nations unies, pour ses échecs nombreux et médiatisés : ses Casques bleus n'ont-ils pas propagé le sida au Cambodge entre 1992 et 1999, le choléra en Haïti en 2010, ou perpétré des viols odieux en République centrafricaine en 2021 ? A Chypre et au Sahara occidental, deux des plus vieux conflits de l'ère contemporaine, un *statu quo* désespérant perdure depuis des décennies. Au Conseil de sécurité, la paralysie guette, usant les nerfs de diplomates hyperactifs : la Russie a dégainé 143 fois son droit de veto depuis 1946, contre 86 fois pour les Etats-Unis, 30 fois pour la Grande-Bretagne, 18 fois pour la Chine et la France. Neuf secrétaires-généraux successifs ont révélé l'étendue de leur impuissance, face au génocide des Tutsis au Rwanda en 1994, l'invasion américaine de l'Irak en 2003, celles russes de l'Ukraine en 2014 et 2022, ou aux guerres civiles du Yémen, en Syrie et au Soudan. Le savoir-faire diplomatique de l'ONU paraît en berne. D'insolubles dysfonctionnements internes rongent un secrétariat employant 20.000 personnes, terriblement frustrées par une bureaucratie complexe et tatillonne, ainsi que les réticences de nombreux Etats membres à s'acquitter de leurs contributions au budget régulier.

La Russie a dégainé 143 fois son droit de veto depuis 1946, contre 86 fois pour les Etats-Unis, 30 fois pour la Grande-Bretagne, 18 fois pour la Chine et la France

Signe de son incurie, et de ses limitations, l'ONU continue à dépendre, certes dans une moindre mesure qu'au-

paravant, de contrats logistiques et matériels avec la Russie, ancienne pourvoyeuse d'avions gros-porteurs pour les grandes opérations humanitaires et de paix. En Ukraine, l'accord sur les exportations de céréales négocié de haute lutte à l'été 2022 a été rejeté le 17 juillet dernier par Moscou, aggravant le risque de pénurie alimentaire dans le tiers-monde.

Placées sous le révélateur ukrainien, les missions de bons offices ont du plomb dans l'aile. Critiquée pour sa friolité, le vieillissant Antonio Guterres avait fini par se rendre à Moscou, puis Kiev, en avril 2022. Vladimir Poutine ne daigna même pas le recevoir, comme pour le rappeler à sa condition proverbiale de « secrétaire, plus que général ». Le lendemain, un missile russe s'abat-tait dans une artère de Kiev, à quelques centaines de mètres de la délégation onusienne tout juste arrivée en Ukraine. Le message subliminal du Kremlin était clair : merci de ne pas trop vous immiscer dans ces affaires « internes » entre Slaves qui ne vous regardent pas.

Une organisation malgré tout indispensable

La paralysie du Conseil de sécurité est un paravent commode pour dénoncer la marginalisation de l'ONU dans les affaires du monde. Le travail de l'organisation ne se résume pas, loin de là, aux passes d'armes à fleurets mouchetés dans les coursives de la maison de verre. L'institution n'a rien de pyramidal, encore moins de supranational, et ne dépend pas seulement de l'affrontement larvé des grandes puissances. L'essentiel de ses activités repose sur une myriade d'agences et de structures telles que le PNUD (développement) et le PNU (environnement), où interagissent diplomates, fonctionnaires internationaux et représentants de la société civile. Avec leurs missions de terrain, leurs mandats et leur personnel local, pour un total de 109.000 employés, cette cinquantaine d'entités œuvre aux quatre coins du globe, traitant de santé publique, d'aide humanitaire ou de lutte contre le réchauffement climatique, dans les lieux les plus pauvres et les plus reculés. 70 % des fonds disponibles sont dédiés au développement, soit 42,2 milliards de dollars, dont plus de la moitié file à l'aide humanitaire.

Après des mois de blocage, un accord a été trouvé entre le chef de l'aide hu-

manitaire de l'ONU (OCHA), Martin Griffiths, et le gouvernement syrien pour autoriser la réouverture du poste de Bal al-Hawa, à la frontière turque, permettant l'acheminement d'aide humanitaire pour six mois à des millions de déplacés internes. Décriés, méprisés, les contingents de Casques bleus continuent de servir de tampon salvateur entre les populations civiles et les belligérants de guerres sans fin, dans le nord du Mali ou les Kivus en RDC.

Reste la diplomatie traditionnelle : c'est à New York que se joue, chaque année en septembre, une grand-messe politique, où chefs d'Etat et de gouvernement se rencontrent dans leurs chambres d'hôtel respectives, appréciant une relative confidentialité susceptible de briser la glace. En 2023, l'Ukraine abat une carte importante : ses émissaires s'efforceront de rencontrer leurs homologues du « sud global », jusqu'ici plutôt fidèles à la Russie de Vladimir Poutine.

De timides voies de réforme

L'organisation aurait besoin d'une cure de jeunesse institutionnelle. Le constat est quasiment unanime parmi ses Etats membres. Réformer le Conseil de sécurité, pour commencer : la création de cinq sièges permanents relevait d'un instantané géopolitique au printemps 1945. Il ne correspond plus à la réalité en 2023. Le Japon, l'Inde, le Pakistan, le Brésil, l'Allemagne frappent à la porte, chacun arguant de son poids international pour réclamer les mêmes prérogatives que l'actuel « P5 ».

Mais la réforme est vouée à l'échec, face aux intérêts contradictoires des différents clans, occidentaux, autoritaires, non-alignés, et aux rivalités de voisinage. L'Ukraine s'insurge que la Russie, puissance héritière de l'URSS, continue de siéger au Conseil de sécurité, alors qu'elle est ouvertement désignée comme pays agresseur depuis le 24 février 2022. Une exclusion paraît impossible : elle requiert l'unanimité des Etats membres permanents.

Ce blocage peut toutefois être contourné, du moins partiellement : le 26 avril 2022, une résolution avancée par le petit Liechtenstein et appuyée par 83 pays rendait à l'Assemblée générale ses vertus d'*agora*, en obligeant les Etats membres ayant dégainé un veto à venir s'expliquer sur l'estraade avant dix jours.

D'autres avenues de réforme sont ex-

plorées en vue du Sommet de l'avenir calé pour septembre 2024. Un panel de réflexion sur le multilatéralisme suggère de dépasser la question de l'anachronisme des institutions onusiennes, en insistant sur les domaines reconnus d'expertise, de supervision et de conseil, tout à la fois sur le plan légal et technique. Un exemple ? C'est entendu, l'ONU n'est pas invitée aux difficiles négociations de paix au Yémen entre Saoudiens et rebelles houthis pro-iraniens. Mais son coordinateur humanitaire, l'Américain David Gressly, a concentré son action sur le renflouement du pétrolier FSO Safer, épargnant à la mer Rouge une marée noire historique.

L'intérêt des grandes puissances

Cette litanie de blocages durables et d'avancées symboliques, souvent dérisoires, signifie-t-elle pour autant que l'ONU périclite, comme jadis la Société des Nations (SDN) ? « Elle est plus nécessaire que jamais », tempère Natalie Samarasinghe, de l'Open Society Foundations. « Tout à la fois faillible et indispensable, elle reste compétente », dans la supervision de l'aide humanitaire tout autant que la lutte contre les catastrophes écologiques.

De manière contre-intuitive, la compétition entre grandes puissances, incarnée par le bras-de-fer sino-américain dans la sphère indo-pacifique, pourrait rendre à l'ONU un peu de raison d'être. « La Chine et les Etats-Unis ont en commun la volonté de préserver, idéalement d'étendre, les prérogatives du Conseil de sécurité qu'ils dominent », expliquent les politologues Kal Raustiala, de UCLA, et Viva Iemaja Jeronimo, de Yale, dans la revue *Foreign Affairs*. En d'autres termes, y consolider les aires de coopération, tout en sanctuarisant les zones de confrontation potentielle, où les représentants onusiens ne seraient pas tolérés, sauf exception. Cette vision prospective repose sur une « pensée à somme nulle », entre acteurs rationnels toujours intéressés par le maintien de la paix et de la sécurité internationales, lorsqu'il n'obère pas leurs intérêts stratégiques. Un espoir tangible pour les hérauts de la coopération multilatérale, contre vents et marées. Une gageure pour les fatalistes, convaincus que l'ONU, avec ses maigres ressources, ne sauvera pas l'humanité de l'enfer qui lui est promis.

La 78^e session de l'Assemblée générale des Nations unies débute ce mardi, à New York © AFP