

Qu'attendre de l'ONU aujourd'hui ?

Jean-Marie Guéhenno

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2021/1 Printemps**, PAGES 77 À 91
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037303066

DOI 10.3917/pe.211.0077

Date de mise en ligne : 09/03/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-1-page-77?lang=fr>



CAIRN · INFO

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.

page 77 contrechamps

L'ONU EN QUÊTE DE SENS



Qu'attendre de l'ONU aujourd'hui ?

Par **Jean-Marie Guéhenno**

Ancien secrétaire général-adjoint de l'ONU pour le maintien de la paix (2000-2008) et président de l'International Crisis Group (2014-2017), **Jean-Marie Guéhenno** est membre du Haut Conseil consultatif pour la médiation (ONU), *senior fellow* au Carnegie Council for Ethics, et *distinguished fellow* à la Brookings Institution.

L'ONU n'a sans doute plus ni la légitimité ni les moyens d'imposer la paix dans un monde qui ne ressemble plus à celui de 1945. Et la réforme de ses institutions centrales est hors d'atteinte. Mais elle peut s'inscrire dans l'avenir, en continuant à aider à résoudre nombre de problèmes concrets. À travers ses diverses institutions spécialisées, l'ONU pourra ainsi s'adapter à un monde dont les enjeux et les acteurs ont connu des mutations fondamentales depuis la Charte de 1945.

politique étrangère

La Société des Nations (SDN) a duré une petite vingtaine d'années ; avant elle, le concert des nations, arrangement informel entre les grandes puissances européennes pour stabiliser l'Europe après les guerres de la Révolution et de l'Empire, avait tenu à peine une quarantaine d'années. L'Organisation des Nations unies (ONU), avec ses 75 années d'existence, a donc une longévité supérieure aux tentatives d'organisation des relations internationales qui l'ont précédée, mais est-ce suffisant pour convaincre de sa pertinence future ?

Pour beaucoup, y compris de fervents partisans d'une gouvernance mondiale, l'ONU est d'ores et déjà engagée dans un processus irréversible de déclin. La réalité est cependant plus compliquée, plus incertaine : une structure internationale est toujours influencée par les rapports de force du moment, et le XXI^e siècle sera très différent du XX^e siècle, par la distribution de puissance entre les États, mais également entre les États et les acteurs non-étatiques.

L'ONU est une invention largement américaine, née dans un moment exceptionnel d'« unipolarité » où les États-Unis représentaient la moitié

du produit mondial, étaient les créanciers de la planète entière, et détenaient le monopole de l'armement nucléaire. Il est assez remarquable que, dans ce moment unique où le reste du monde était en ruines ou colonisé, le gouvernement américain, tout en se ménageant une position privilégiée dans les institutions nouvelles – sans laquelle l'ONU aurait subi le même sort que la SDN : rejet de l'organisation par le Sénat –, ait néanmoins volontairement accepté les contraintes d'une institution qui, sans être au-dessus du système institutionnel américain, limite la marge de manœuvre internationale des États-Unis. Il est tout aussi remarquable que, les circonstances changeant deux ans plus tard avec la rupture entre les puissances alliées de la guerre et les débuts de la guerre froide, l'ONU ait survécu à ce choc, jouant certes un rôle diminué par rapport à celui de gardien de la paix mondiale imaginé en 1945, mais néanmoins significatif, et parfois novateur, comme l'invention en 1948 du maintien de la paix, activité qui ne figure pas dans la Charte.

Avec la fin de la guerre froide et la disparition de l'URSS, une nouvelle phase de domination occidentale a pu donner l'impression que l'ONU pourrait non seulement retrouver ses ambitions de 1945 mais les dépasser : elle ne se contenterait pas de régir les rapports entre nations, elle consoliderait un cadre normatif qui s'imposerait au sein même des nations : une expansion sans précédent des opérations de maintien de la paix, la création de la Cour pénale internationale et du Conseil des droits de l'homme, l'invention d'une norme nouvelle – la « Responsabilité de protéger », les Objectifs de développement du millénaire puis les Objectifs du développement durable, autant d'initiatives qui parurent dessiner les contours d'une architecture nouvelle du monde reposant, selon la formule de Kofi Annan, sur trois piliers : la paix, le développement, et les droits de l'homme.

On n'en est plus là : dès la guerre du Kosovo en 1999, les premières fissures étaient apparues au sein du Conseil de sécurité. Elles s'approfondirent avec la guerre d'Irak en 2003. La non-intervention en Syrie, venant après une interprétation très large de la Responsabilité de protéger en Libye (dont les résultats incertains ont encore affaibli la légitimité, déjà fragile), a achevé de jeter le doute sur le programme ambitieux de l'immédiat après-guerre froide. L'acquisition de territoires par la force comme en Crimée, la création de faits accomplis comme en mer de Chine, l'assassinat par des drones (et plus traditionnellement par des assassins), les violations répétées du droit international humanitaire en Syrie et au Yémen érodent les principes qui sont à la base du droit international. L'heure n'est plus à l'embellissement de la Charte de l'ONU par l'ajout de principes nouveaux, mais au sauvetage des principes de base de la Charte, en particulier les dispositions qui interdisent aux États membres

d'utiliser, ou de menacer d'utiliser la force autrement que pour leur légitime défense, sauf décision du Conseil de sécurité.

Un monde nouveau

Quel sera, dans un tel contexte, l'avenir de l'ONU ? L'idée même d'une organisation mondiale, fondée sur des principes universels, est une idée occidentale, dont on peut faire remonter les origines à l'âge des Lumières, à Emmanuel Kant, voire beaucoup plus loin, au christianisme et à l'islam qui partagent la même ambition « œcuménique ». Qu'advient-il de l'ONU quand une grande puissance, la Chine, s'affirme, qui ne s'inscrit pas dans la même tradition universaliste ? La question est à la fois géopolitique et philosophique. Pendant la guerre froide, la division du monde entre l'Occident et l'URSS opposait deux visions également universalistes. Il n'en va pas de même avec la Chine, qui n'affiche pas de prétention à l'universalisme, sinon dans son affirmation du droit universel de chaque société à la différence. Cette apparente modestie chinoise représente pour le monde occidental un défi beaucoup plus compliqué à relever que celui du communisme soviétique, car il place l'Occident universaliste en position d'agresseur idéologique.

En même temps, l'intégration économique – et bientôt numérique – du monde, dont la Chine a largement bénéficié, contraste avec la période de la guerre froide, où deux mondes coexistaient mais n'échangeaient guère. Les marchés de biens et services comme les marchés de capitaux, ont multiplié les liens entre la Chine et le reste du monde, et l'économie numérique va encore les accroître. Et même si la détérioration des relations politiques avec la Chine finit par réduire ces échanges, même si la Chine elle-même tente de construire une « muraille de Chine » virtuelle pour protéger l'internet chinois d'influences extérieures, nul n' imagine qu'une coupure comparable à celle de la guerre froide définira le monde de demain. Il est possible que la mondialisation recule, elle ne disparaîtra pas. Enfin, la réalité des interdépendances politiques et physiques s'impose sur une planète qui découvre ses limites : qu'il s'agisse de climat, d'environnement, de pandémies, l'humanité prend conscience qu'elle n'a pas de planète de rechange ; le réalisme, à défaut d'une conviction universaliste, la condamne à une certaine solidarité.

Ces interdépendances nouvelles s'affirment au moment même où des acteurs non étatiques concurrencent, et souvent contournent, pour le meilleur et pour le pire, des États mal préparés à gérer la globalité : villes, entreprises, organisations non gouvernementales, mouvements politiques transnationaux (y compris terroristes) ne sont pas une extension de la

puissance des États, mais leur influence égale et souvent surpasse celle de beaucoup d'entre eux.

L'ONU, organisation d'États, est mal placée pour donner la parole à ces nouveaux acteurs. Chacun de ses organes, Conseil de sécurité, Assemblée générale, Conseil économique et social, a certes inventé des formules nouvelles pour recueillir le point de vue d'acteurs non étatiques – la plus connue étant le format dit Arria du Conseil de sécurité¹. Ces innovations restent cependant informelles, et s'il arrive que des acteurs non étatiques soient admis à la table des négociations aux côtés des États, c'est généralement dans des cadres non onusiens. L'Alliance globale pour les vaccins (GAVI) est le meilleur exemple de cette gouvernance multipartite (*multi-stakeholder governance*) qui associe différents types d'acteurs – États, organisations internationales, fondations, entreprises, personnalités qualifiées.

Pour les uns, cette nouvelle manière d'agir est exemplaire, et préfigure un monde moins territorial, où les États devront composer avec d'autres acteurs, et où ces nouveaux acteurs non étatiques fourniront le ciment reliant entre elles les briques du monde. Sa légitimité institutionnelle repose sur son efficacité, sa capacité à mobiliser des ressources et des volontés sur la base d'une ambition commune. Pour d'autres, ce mélange est au contraire une source d'inquiétude : il dissimule d'énormes inégalités de puissance et permet à des acteurs sans légitimité démocratique – grandes entreprises pharmaceutiques et fondation privée dans le cas de GAVI – de peser sur la formulation de politiques publiques et d'acquérir par capillarité la légitimité qui leur manque. L'ONU se trouve ainsi placée devant un dilemme. Sur une multitude de débats contemporains – climat, environnement, Intelligence artificielle, économie numérique... –, il est clair que les actions d'acteurs non étatiques façonneront le monde de demain au moins autant que celles des États. L'ONU sera marginalisée si elle les ignore, mais elle risque d'être compromise si elle se borne à leur prêter sa légitimité, d'autant que la légitimité traditionnelle de l'ONU, qui découle de la légitimité de ses États membres, est elle-même fragilisée.

Une légitimité contestée

L'ONU, organisation d'États, peine en effet à préserver sa légitimité. Instruits par l'expérience malheureuse de la SDN qui avait prétendu pouvoir ignorer la réalité des rapports de force, les vainqueurs de 1945 avaient pourtant espéré asseoir la légitimité de l'ONU sur des bases plus

1. Du nom de l'ambassadeur du Venezuela Diego Arria (1992), cette formule permet au Conseil d'entendre, lors de rencontres informelles et hors de sa salle, des personnes dont l'expertise paraît susceptible d'éclairer le Conseil. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Glossaire onusien à l'usage des néophytes* (NdIR).

solides en conciliant les réalités de la puissance avec un universalisme consacrant l'égalité souveraineté de tous les États. L'égalité des États a été affirmée à l'Assemblée générale, où chaque État dispose d'une voix, quelle que soit sa taille. L'inégalité des rapports de force a été consacrée au Conseil de sécurité, où les cinq puissances victorieuses de la guerre ont obtenu un siège permanent et un droit de veto. 75 ans plus tard, cet arrangement pragmatique a doublement vieilli.

À l'Assemblée générale, le processus de décolonisation a multiplié par presque quatre le nombre des États, et d'énormes inégalités de population et de puissance les séparent : près de 50 États ont moins d'un million et demi d'habitants ; et la majorité des 2/3 requise pour les décisions les plus importantes de l'Assemblée générale peut désormais être obtenue grâce aux voix d'États représentant moins de 10 % de la population mondiale. Cette situation a conduit les États qui financent l'essentiel du budget de l'ONU à exiger que celui-ci soit adopté par consensus, pour éviter que des États représentant une petite minorité de la population mondiale ne mettent à charge des autres un budget qu'ils ne financent pratiquement pas.

Au Conseil de sécurité, l'entorse au principe d'égalité des États reflétée dans sa composition repose sur des bases de plus en plus fragiles : les cinq membres permanents continuent certes de figurer parmi les principales puissances militaires du monde, mais d'autres puissances sont apparues, qui ont de bonnes raisons de revendiquer un siège de membre permanent, comme l'Inde. Et alors que trois des cinq membres permanents sont européens (en comptant la Russie), ni l'Amérique latine, ni l'Afrique ne sont représentées parmi les membres permanents. Cette situation est d'autant plus dommageable à la légitimité du Conseil de sécurité, que l'utilisation du privilège du veto par certains des membres permanents – États-Unis ou Russie – apparaît souvent dictée par des intérêts nationaux étroits plus que par une vision de la Charte en justifiant l'exercice. La proposition française de renoncer au droit de veto quand la communauté internationale fait face au risque de génocide n'a pas fait évoluer les positions. Et cette délégitimation du Conseil de sécurité se produit alors même que la définition de la puissance évolue, et qu'avec l'interdépendance croissante du monde une vision purement militaire de la puissance et des rapports de force perd beaucoup de sa pertinence. La question de la légitimité est donc posée avec une acuité accrue : les institutions de l'ONU reflètent non seulement une vision datée des rapports de force, mais également une vision périmée de la puissance, qui a une dimension plus large que celle de la puissance militaire.

Dans le même temps, la transformation des conflits achève de fragiliser l'édifice politico-juridique construit en 1945. Le crime d'agression n'a plus

la clarté qui inspira les rédacteurs de la Charte quand ils codifièrent l'usage de la force par les États. Une agression peut prendre bien d'autres formes que le franchissement d'une frontière par l'armée d'un État ennemi : soutien à des groupes paramilitaires, action des forces spéciales, terrorisme, attaques cyber brouillent de plus en plus la frontière qui sépare la guerre de la paix. La régulation des rapports entre États se complique quand les acteurs non étatiques, manipulés ou non par les États, deviennent des composantes incontournables de l'équation stratégique. Quand en 2001 les États-Unis furent frappés par des attaques terroristes de grande ampleur, le Conseil de sécurité entérina sans sourciller une extension radicale du concept de légitime défense, estimant que les États-Unis étaient fondés à frapper l'Afghanistan, qui avait abrité les terroristes d'Al-Qaïda. L'usage unilatéral de la force, fondé sur le droit de légitime défense, cessait ainsi d'être une rare exception, car aucun des membres permanents du Conseil de sécurité ne pouvait prendre le risque de soumettre à une décision du Conseil sa riposte à une attaque terroriste. L'équilibre dessiné par la Charte entre l'usage de la force qui relève du Conseil de sécurité et celui qui relève de la décision souveraine des États, en a été bouleversé.

L'impossible réforme de la Charte

Dans l'optimisme de la première décennie du XXI^e siècle, quand les États-Unis étaient encore la puissance dominante, une ambitieuse tentative de réforme des organes de l'ONU fut lancée en 2005 par Kofi Annan, avec son rapport « In Larger Freedom ». Elle a échoué, malgré un contexte plus favorable que celui d'aujourd'hui, et il est très improbable que la Charte puisse être amendée en l'absence de circonstances exceptionnelles : même en 1945, alors que le monde comptait moins de cinquante États et que les puissances victorieuses, en particulier les États-Unis, jouissaient d'une autorité incomparable, sa négociation fut un difficile exercice diplomatique.

Aujourd'hui, les États petits et moyens qui dominent l'Assemblée générale n'ont aucun intérêt à sacrifier l'avantage qu'ils ont acquis. Et les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, sans lesquels aucune réforme de la Charte ne peut être adoptée, n'ont d'intérêt à réformer la composition du Conseil que dans la mesure où l'absence de réforme risque d'en affaiblir la légitimité. Mais cet argument, qui a sa valeur pour la France et la Grande-Bretagne, dont l'autorité internationale est renforcée par leur statut de membre permanent, a beaucoup moins de valeur pour les États-Unis, la Chine, et même la Russie, superpuissance nucléaire sinon économique. Ces trois puissances – et en particulier la Russie – sont certes sensibles à l'influence et au prestige qui s'attachent au statut de

membre permanent, mais restent sceptiques sur les avantages d'une réforme qui demanderait beaucoup d'efforts politiques pour être adoptée, renforcerait peut-être l'autorité du Conseil, mais également celle de puissances éventuellement hostiles, et n'améliorerait pas nécessairement le fonctionnement du Conseil, ce qui pourrait en fin de compte nuire à sa légitimité.

La réforme des organes des Nations unies, et en particulier celle de la composition du Conseil de sécurité, n'a en effet d'intérêt que si elle permet de donner de meilleures réponses collectives aux besoins de l'humanité, ce qui à son tour suppose qu'au moins les principales puissances s'entendent sur les objectifs de fond d'une réforme, au-delà des questions de procédure. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Même si, par extraordinaire, un accord pouvait être obtenu pour une augmentation du nombre des membres du Conseil et parmi eux, des membres permanents, et même si les nouveaux membres permanents acceptaient, pour ne pas augmenter les risques de blocage, de ne pas avoir de droit de veto, il est douteux qu'un Conseil de 24 membres trouve plus facilement des accords que l'actuel conseil à 15. Si l'élargissement du Conseil devait le rendre plus représentatif des rapports de force du monde d'aujourd'hui, il le rendrait aussi plus représentatif de ses divisions. Leur représentation au Conseil les rendrait plus visibles, et pas moins insurmontables.

Quelle place pour le Conseil de sécurité ?

Par ailleurs, une réforme du Conseil de sécurité permettant d'y mieux représenter la réalité des rapports de force accroîtrait le besoin de trouver dans l'Assemblée générale un contrepoids à l'inégalité de puissance des nations. Mais la réponse, pour être crédible, devrait tempérer l'égalité de principe entre tous les États à l'Assemblée générale par la prise en compte d'autres critères. Malheureusement la réforme de l'Assemblée générale, qui serait rendue plus urgente par la réforme du Conseil de sécurité, est pour les raisons évoquées plus haut, tout aussi hors de portée, sinon davantage, que la réforme du Conseil.

Quel rôle pour les organisations régionales ?

Si, 75 ans après sa création dans les circonstances exceptionnelles d'une guerre mondiale, l'ONU se révèle irréformable, la solution est-elle de la compléter par des institutions nouvelles ? La montée en puissance des organisations régionales, prévues par le chapitre VIII de la Charte, est-elle une réponse ? À défaut d'une introuvable communauté internationale, des convergences régionales peuvent sembler moins hors de portée.

Dans la réalité, les convergences régionales varient considérablement d'un continent à l'autre. En Europe, l'Union européenne est aujourd'hui beaucoup plus qu'une organisation internationale car elle est pour le reste du monde un pôle de puissance, qui utilise les instruments de puissance dont elle dispose pour promouvoir sa vision. En rendant impensable la guerre entre ses membres, en affirmant son respect pour la Charte, elle contribue à la réalisation d'un objectif fondamental de la Charte, mais elle laisse sans réponse la question de l'architecture globale du monde, et donc de l'avenir de l'ONU.

Hors Europe, des progrès limités

Parmi les autres continents, l'Afrique est celui qui a atteint le plus haut degré de coopération, concrétisé en 2002 par la transformation de l'Organisation de l'Unité africaine en Union africaine. Mais l'Union africaine, tout en affirmant sa volonté d'apporter des solutions africaines aux problèmes africains, est très loin de jouer en Afrique le rôle que l'Union européenne joue entre ses États membres. Elle contribue certes utilement à faire avancer en Afrique de nouvelles normes – refus des coups d'État, condamnation des actes de génocide... –, mais ses institutions restent fragiles, son autorité limitée, et ses ressources modestes. L'hétérogénéité d'une organisation qui compte 54 pays membres, entre lesquels des rivalités profondes continuent d'exister, n'a pas jusqu'à présent permis à l'Union africaine de devenir une des briques sur lesquelles pourrait s'appuyer une ONU rénovée. Son incapacité à jouer un rôle utile dans la prévention des violences qui déchirent le pays où elle a son siège, l'Éthiopie, est révélatrice.

Dans le reste du monde, les progrès des organisations régionales sont encore plus limités, en raison des déséquilibres de puissance et des rivalités géopolitiques. L'Organisation des États d'Asie du Sud-Est est la plus avancée, mais elle n'aborde qu'avec la plus grande prudence le domaine politique, d'autant que ses membres sont divisés sur la question la plus importante pour eux : la relation avec la Chine. Et nulle organisation régionale asiatique ne peut espérer rassembler Chine, Japon, Inde, Corées. La même situation se retrouve au Moyen-Orient, où aucune organisation régionale ne rassemble Iran, Israël, Turquie et pays arabes. Quant aux Amériques et au sous-continent indien, le déséquilibre entre la puissance dominante – États-Unis ou Inde – et les autres, et la profondeur des antagonismes régionaux y limitent le rôle des organisations régionales dans la résolution des conflits. En outre, la détérioration des relations entre les puissances globales, en l'absence d'une véritable confrontation idéologique, ne structure pas le monde en deux camps, mais au contraire exacerbe les rivalités entre puissances régionales, qui cherchent à exploiter

de façon opportuniste la nouvelle multipolarité, rendant le monde à la fois plus fluide et plus instable. Les relations internationales ne s'organisent donc pas en une belle architecture dont les piliers régionaux soutiendraient le chapeau onusien, mais en un réseau d'acteurs nationaux mobilisant, au gré de leurs intérêts, des cadres institutionnels concurrents.

L'ONU, boussole d'un monde sans repères

Statu quo intenable, réforme de la Charte sans doute impossible, capacités limitées des organisations régionales : le constat est sombre, alors même que l'humanité a un besoin pressant d'institutions pouvant faire face à des menaces qui concernent la planète entière : pandémies, changement climatique, armes de destruction massive. Le décalage entre ce besoin et la réalité des institutions est immense, et justifie les inquiétudes sur l'avenir, à commencer par la mission la plus importante de l'ONU, celle dont tout le reste dépend : la préservation de la paix.

L'expérience historique nous a appris qu'aucun ordre international uniquement fondé sur les rapports de force n'a durablement empêché la guerre. La prudence engendrée par l'invention de l'arme nucléaire permet-elle d'invalider ce constat pessimiste ? L'expérience de la guerre froide montre qu'à plusieurs reprises la catastrophe d'une guerre nucléaire a été évitée de justesse. Lors de la crise de Cuba, les États-Unis ignoraient que des armes nucléaires soviétiques étaient déjà dans l'île, et que 43 000 soldats soviétiques étaient déjà clandestins à Cuba. Si le président Kennedy avait choisi une autre option que celle du blocus naval, l'affrontement aurait très vite pu devenir nucléaire. Le monde a eu de la chance, et la politique de non-prolifération repose sur le constat qu'il est dangereux de faire reposer la paix sur la chance : la multiplication d'acteurs dotés d'armes nucléaires accroîtrait le risque d'un tel accident. On en revient à la question centrale d'un ordre international. Pour que la paix soit durablement préservée, il faut que la communauté des États ait un accord minimal sur une vision partagée d'un ordre international.

L'avenir des Nations unies – et peut-être celui de la planète, compte tenu de l'énormité des menaces qui pèsent sur elle – se jouera sur la réponse à cette question. L'humanité a besoin de repères, et l'interdépendance qui caractérise le monde contemporain multiplie les risques si elle n'est pas encadrée par des normes qui lui donnent direction et cohérence. Comment les construire et leur donner légitimité en l'absence d'une impossible réforme d'ensemble du système des Nations unies ?

L'ONU a depuis sa création plusieurs visages : c'est un lieu de pouvoir, où des décisions se prennent, où des activités opérationnelles se développent, dans des missions de maintien de la paix, dans des missions

politiques, et dans le vaste ensemble d'agences et d'organisations composant le « système des Nations unies ». C'est également un forum, une caisse de résonance où s'exprime la diversité du monde. La réunion annuelle au niveau des ministres et des chefs d'État donne la température du monde, dans une succession de discours où chaque pays vient présenter sa vision. Ce déluge de paroles, qui confirme la conviction des critiques de l'ONU que l'organisation est un lieu de « parlottes » plus que d'action, a pourtant une fonction importante : il crée le contexte dans lequel s'élaborent, dans de longues négociations, de nouvelles normes. Ces trois visages de l'ONU – acteur opérationnel, forum, créateur de normes – sont pleins d'imperfections, et souvent critiqués, mais ils apportent une partie de la réponse.

Des activités « opérationnelles » irremplaçables

Le « système des Nations unies » est aujourd'hui une construction sans commune mesure avec ce qu'imaginaient les rédacteurs de la Charte, et sans précédent dans l'histoire des « ordres internationaux » qui ont existé avant l'ONU. À lui seul, le budget du secrétariat approche les dix milliards de dollars, dont plus de six pour les opérations de maintien de la paix, et environ 700 millions pour les missions politiques. Le total des budgets, y compris la quarantaine d'entités spécialisées, approche les cinquante milliards. Ces chiffres donnent la mesure des activités opérationnelles de l'ONU. À travers le Programme alimentaire mondial (FAO), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Haut-Commissariat aux réfugiés, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'ONU intervient dans la vie de centaines de millions de personnes, et l'immense majorité de ses États membres ne remet pas en cause ces activités. Même l'Amérique de Trump a hésité à sortir du système : en annonçant son départ de l'OMS – décision annulée par son successeur –, elle n'a pas retiré son soutien aux autres grandes agences ; et réduit mais pas interrompu ses contributions obligatoires au maintien de la paix.

La difficulté de réformer l'ONU est aussi ce qui la protège. Les États membres de l'organisation savent que s'ils mettaient fin aux activités opérationnelles de l'ONU, qu'elles soient conduites dans le cadre des opérations de maintien de la paix ou dans celui des agences, ils n'arriveraient probablement pas à s'accorder pour créer un cadre de substitution, et le vide ne pourrait être comblé. Dans leurs domaines respectifs, les différentes composantes du système jouent très imparfaitement leur rôle, mais ce rôle est irremplaçable. L'avenir de ces institutions n'est donc pas dans de grandes réformes, mais plutôt dans des adaptations à la marge, qui en améliorent le fonctionnement sans en bouleverser l'économie.

L'évolution du maintien de la paix est à cet égard caractéristique. Le maintien de la paix de 2021 a peu de rapports avec le maintien de la paix inventé par Ralph Bunche, Brian Urquhart, Dag Hammarskjöld et Lester Pearson. Les trois principes d'origine, impartialité, usage de la force limité à la légitime défense, consentement des parties, sont difficilement applicables dans des conflits mouvants opposant États et acteurs non étatiques, dans une zone grise qui n'est plus la guerre ouverte, mais reste loin de la paix obtenue sur la base d'un cessez-le-feu entre deux États. C'est la situation que j'ai connue au début des années 2000 quand je dirigeais les opérations de maintien de la paix, où un usage robuste de la force était parfois nécessaire pour dissuader des acteurs non étatiques qui avaient d'autant moins à perdre à défier l'ONU que leur légitimité était presque inexistante. La situation d'aujourd'hui, où les forces de maintien de la paix se retrouvent sous la menace de groupes terroristes hors du processus de paix, est encore différente : les forces de maintien de la paix sont encouragées par le Conseil de sécurité à venir en appui à des États défaillants, voire à s'y substituer. Dans ces conditions nouvelles, l'ONU s'adapte et tâtonne, mais le Conseil de sécurité préfère le plus souvent ces tâtonnements au vide que laisserait la fermeture d'une mission. L'ONU ne se rassemble pas sur un projet collectif, mais ses États membres rejettent le chaos d'un éventuel retrait. L'ONU est en crise comme les États qui la composent, mais elle reste un ciment utile, et au moment où les briques que sont les États s'effritent, ces derniers hésitent à se passer du ciment qui les relie encore.

Les activités opérationnelles construisent la communauté internationale

Cette hésitation est d'autant plus forte que les activités opérationnelles, en particulier l'action humanitaire dont l'ONU est aujourd'hui le premier acteur, ont un impact direct sur les populations concernées, mais aussi et de façon plus indirecte, sur la construction d'une communauté internationale. Elles habituent les peuples du monde à travailler ensemble et à coopérer. Cette pratique de la coopération internationale ne suffit pas à créer une communauté internationale, mais elle crée le contexte dans lequel celle-ci peut espérer exister un jour. En ce sens, le vaste ensemble formé par le système des Nations unies modifie le paysage politique, et l'impossibilité pratique de sa soudaine disparition oblige à une coopération minimale entre nations. L'infrastructure des organisations influence la superstructure des perceptions.

C'est toutefois dans sa fonction de forum que l'ONU contribue le plus visiblement à créer la perception d'une communauté internationale. La cacophonie des discours qui y sont prononcés en montre certes les limites,

et l'Assemblée générale est désormais concurrencée par d'autres rassemblements, comme le Forum de Davos. Cette concurrence banalise le rôle de l'ONU comme forum mais ne le remet pas en cause, au contraire : le poids de l'argent et des grandes entreprises à Davos donne à l'ONU un rôle de contrepoids, dans la mesure où les États y conservent le premier rôle et où le principe de souveraineté nationale qu'ils incarnent est vu comme un grand égalisateur par tous ceux qu'inquiètent les extraordinaires inégalités de puissance.

L'ONU se rend ainsi indispensable, par la tribune qu'elle offre aux États, et par les activités opérationnelles qui la rendent incontournable. Il lui reste à fournir les repères, la boussole, qui permettront au monde de s'orienter. Ce rôle de créateur de normes est sans doute pour l'avenir le plus important, et le plus difficile, qu'elle ait à remplir. Sans point de référence, le chaos menace ; sans légitimité formelle, l'ONU risque d'être marginalisée. C'est d'autant plus notable que dans les deux dernières décennies, l'ONU a réussi à s'imposer comme référence à au moins deux reprises : avec les Objectifs de développement du millénaire, puis avec les Objectifs du développement durable. Les sceptiques soulignent que ces objectifs, comme ceux de l'accord de Paris sur le climat, n'ont pas force contraignante et sont seulement des engagements politiques. Mais tout le débat international sur les questions de développement s'organise autour d'eux, et il en va de même pour le débat sur le climat. L'âpreté des négociations qui ont précédé leur adoption confirme leur importance. Ils sont, pour les relations internationales, l'équivalent du premier violon qui, dans un orchestre symphonique, donne le la sur lequel le reste de l'orchestre s'accorde.

* * *

Ce succès de l'ONU indique la voie qu'elle devra prendre pour assurer sa pérennité dans les décennies à venir. L'ONU restera une organisation d'États, mais dans un monde de moins en moins idéologique elle devra s'efforcer de contourner les divisions politiques entre États en segmentant les défis du monde contemporain, pour les traiter au cas par cas. L'avenir des institutions spécialisées de l'ONU est donc sans doute mieux assuré que celui de l'organisation elle-même.

Beaucoup de ces institutions sont peu connues du grand public, mais les États qui mesurent leur importance se disputent leurs postes de direction. Un Chinois dirige l'Union internationale des télécommunications, un Singapourien l'Organisation internationale des brevets... C'est dans ces institutions spécialisées que devraient se négocier beaucoup des normes de l'avenir. Des conditions dans lesquelles elles seront élaborées

dépendra leur légitimité. L'opacité technocratique et le manque de transparence peuvent ruiner leur crédit. Le secrétaire général de l'ONU n'a pratiquement pas de pouvoir sur ces institutions, sinon, dans quelques cas, celui de nommer leur chef. Mais comme premier violon, sinon comme chef d'orchestre, il peut donner le ton, et utiliser l'autorité de sa fonction pour encourager de bonnes pratiques dont la transparence est le gardien.

Cette évolution de l'ONU vers une multitude d'activités plus spécialisées, humanitaires, techniques, et même quelquefois politiques comme les missions de maintien de la paix n'insulte pas l'avenir. En encourageant un traitement au cas par cas des grands défis du monde contemporain, elle prépare l'ONU à n'être plus seulement une organisation d'États. Elle l'ouvre au dialogue avec la multitude des acteurs non étatiques qui, de plus en plus, seront partie prenante à la gouvernance mondiale. Elle l'invite à définir sur des cas particuliers les cadres institutionnels qui permettront de rassembler de façon transparente plusieurs types de légitimité. Elle ne restaure pas d'emblée une communauté internationale aujourd'hui fragilisée, et ne règle pas la question de la sauvegarde de la paix, pour laquelle l'ONU a été créée, et qui est sa raison d'être. Mais elle fait le pari que ce travail en commun sur des sujets spécifiques peut créer le ciment d'une véritable communauté internationale, et protège ainsi la possibilité que dans des circonstances meilleures, l'ONU puisse à nouveau jouer un rôle politique central dans la préservation de la paix.



Mots clés

ONU
Conseil de sécurité
Réforme
Système de l'ONU