

L'ONU à la merci des grandes puissances

TR
62

Anne-Cécile Robert

Professeur associé à l'Institut d'études européennes (Paris-VIII),
journaliste au *Monde diplomatique*

Le Moyen-Orient est sans doute la région du globe qui mobilise le plus, depuis 1945, l'Organisation des Nations unies (ONU) en proportion de sa population. Organisation interétatique destinée à construire, par le dialogue, un ordre mondial pacifique, l'ONU reflète l'évolution des relations internationales. Et c'est dans le traitement des dossiers liés au Proche-Orient que les actuelles recompositions géopolitiques sautent le plus aux yeux : « unisolationnisme » américain¹, retour de la Russie, montée en gamme de la Chine, affaiblissement relatif de la France et des pays européens.

Après le départ de Nikki Haley le 31 décembre 2018, les États-Unis prirent neuf mois pour nommer un nouvel ambassadeur à l'ONU, Kelly Craft, manifestant avec éclat leur dédain pour l'organisation. Le Conseil de sécurité est désormais le théâtre d'un subtil pas de deux sino-russe. La Russie bloque toute résolution condamnant les crimes commis par le régime de Damas depuis 2011, souvent avec l'abstention complice de la Chine. Sur le Proche-Orient, Pékin suit Moscou comme dans le cas des sanctions applicables au Yémen.

1 L'expression est de François Delattre, représentant permanent de la France à l'ONU (2014-2019).

Une super-agence de secours international ?

C'est également au Proche-Orient qu'apparaissent le plus nettement les interrogations sur le rôle de l'ONU. Cette dernière se voit, par exemple, marginalisée dans le règlement politique de la guerre en Syrie : paralysée par les divisions des membres permanents, elle a pris en marche le train des négociations d'Astana pilotées par la Russie, l'Iran et la Turquie.

En revanche, elle occupe une place centrale dans la gestion humanitaire de la crise. Le Programme alimentaire mondial (PAM) distribue des centaines de milliers de rations alimentaires d'urgence aux populations du nord-ouest de la Syrie, victimes de la guerre qui ravage le pays depuis 2011. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) pilote le soutien aux quelque 9 millions de déplacés (6,6 millions de Syriens, 2,1 millions d'Irakiens, 280 000 Yéménites). Devant le Conseil de sécurité, l'envoyé spécial de l'ONU pour la Syrie, Geir O. Pederson, a réclamé un cessez-le-feu pour faire face à la pandémie de Covid-19. Exerçant son magistère moral le 30 mars 2020, António Guterres, secrétaire général de l'ONU, a étendu cet appel à tous les conflits. Sera-t-il entendu ?

L'engagement humanitaire de l'ONU est pâle. Mais l'organisation doit-elle se contenter d'être une super-agence de secours international, abandonnant toute fonction de régulation politique au risque de voir la société internationale sombrer dans le chaos ? Il est aisé de la critiquer quand la responsabilité incombe aux États qui naviguent à vue en fonction de leurs seuls intérêts. On pourrait voir dans les tensions au Moyen-Orient une sorte de crash-test mettant avant tout au défi la volonté des gouvernements de coopérer à un ordre pacifique, juste et durable plutôt que de laisser libre cours aux tentations du « soleil noir de la puissance »¹.

La crise syrienne, sorte de précipité des mutations géopolitiques en cours, dépasse l'ONU. Elle implique directement non seulement trois membres permanents (Russie, États-Unis, France), mais aussi des puissances régionales comme la Turquie ou l'Iran, sur fond de crise migratoire et d'explosion des inégalités dans la sous-région. Elle traduit une divergence sur les règles du jeu international, inédite par son ampleur depuis 1945 : d'un côté, une vision conforme à la Charte, fondée sur l'égalité souveraine des États et la non-ingérence ; de l'autre, une nouvelle vision, marquée par la contestation, au nom des droits de l'homme, de cette souveraineté (devoir d'ingérence humanitaire, « responsabilité de protéger »²).

La Russie et la Chine s'affirment en défenseuses de la première, justifiant ainsi leur soutien au régime légal de Damas confronté à une insurrection

1 Titre d'une biographie de Napoléon rédigée par Dominique de Villepin.

2 Anne-Cécile ROBERT, « Origine et vicissitude du "droit d'ingérence" », *Le Monde diplomatique*, mai 2011.

appuyée de l'extérieur. La France et les États-Unis, dans le droit fil des actions menées au Kosovo en 1999 et en Libye en 2011, penchent vers la seconde. En janvier 2018, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont ainsi, sans autorisation du Conseil de sécurité, bombardé des installations syriennes soupçonnées d'abriter la fabrication d'armes chimiques. Ils ont justifié cet acte illégal par les violations graves et répétées du droit international humanitaire par Damas, notamment l'utilisation d'armes chimiques. Il n'en demeure pas moins que trois membres permanents du Conseil de sécurité, qui devraient montrer l'exemple, se sont permis d'outrepasser les règles « claires » (selon l'expression d'Antonio Guterres) régissant le recours à la force. La France, qui se pose en gardienne du temple onusien et en chantre d'un « multilatéralisme fort », ne craint pas les contradictions.

Tant que les cinq membres permanents (Chine, États-Unis, Royaume-Uni, Russie et France) ne se seront pas accordés, comme ils l'ont fait en 1945, sur une conception commune du droit international, la solution à certaines crises sera considérablement retardée. À ce titre, beaucoup de critiques adressées à l'ONU devraient en réalité être dirigées vers les États membres qui ont perdu le souffle qui les a conduits, il y a tout juste 75 ans, à refonder l'ordre international.

Au Moyen-Orient, l'organisation confirme l'importance de son action humanitaire, sans laquelle des millions de personnes ne pourraient pas survivre. Mais tout dépend de l'engagement des États, qui restreignent leurs contributions de façon inédite. Le 21 août 2019, la coordinatrice humanitaire de l'ONU pour le Yémen, Lise Grande, a annoncé que seuls 3 des 34 programmes prévus pourraient être financés. Dans ce pays du golfe Persique, 12 millions de personnes ont besoin d'aide alimentaire et sanitaire.

Le sort réservé aux réfugiés palestiniens illustre également cette mauvaise passe pour la solidarité internationale. En décembre 2019, le mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNWRA) a été renouvelé pour trois ans à une écrasante majorité par l'Assemblée générale de l'ONU. Environ 5,6 millions de personnes bénéficient de son soutien (santé, éducation, aide sociale) pour un budget de 1,4 milliard de dollars.

Alors que, pour imposer le « plan Trump » aux Palestiniens, les États-Unis ont brutalement coupé leurs crédits (de 360 millions de dollars en 2018 à 60 millions début 2019, puis zéro), la Chine a, en grande pompe, versé un million de dollars supplémentaire en juillet 2019. Cela traduit le désintérêt américain et l'investissement croissant de Pékin. Confrontée à une crise budgétaire sans précédent, l'UNWRA a été contraint d'économiser près de 500 millions de dollars en deux ans. Le parti pris américain jette une lumière crue sur la timidité des autres acteurs : face au « plan de paix » pour la Palestine formulé unilatéralement en janvier 2020 par les États-Unis, contraire au droit international, la réponse du Quai d'Orsay fut assez molle, et celle de l'Union européenne uniquement verbale.

Le président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas, attendu par le Conseil de sécurité le 24 février 2020, renonça à demander le vote d'une résolution. Et Washington s'est bien gardée d'en déposer une de son côté. Sur la question palestinienne, la dichotomie relevée plus haut s'expose avec éclat : la politique pour les États, l'humanitaire pour l'ONU. « Tant qu'il n'y aura pas de solution juste et durable au sort des réfugiés palestiniens, nous sommes la seule agence capable de fournir le type de services essentiels auxquels les réfugiés palestiniens ont droit », a pourtant rappelé Christian Saunders, commissaire général par intérim de l'UNWRA fin janvier.

Malgré tout, l'ONU tente de jouer son rôle de forum international permettant d'exposer les crises, de dénouer les tensions, de réaffirmer les principes du droit international. Ainsi l'Assemblée générale avait-elle dénoncé, le 9 décembre 2016, face à un Conseil de sécurité paralysé, les crimes et violences commis en Syrie, appelant tous les États impliqués à respecter le droit international humanitaire. Elle avait souligné la nécessité de régler durablement la crise par un processus politique conduit par les Syriens. Ce type de prise de position est rarissime, le maintien de la paix dans des situations particulières relevant de la compétence du Conseil de sécurité. Pour contourner cet obstacle, elle avait invoqué la résolution « Unis pour le maintien de la paix », dite résolution Dean Acheson, du nom du secrétaire d'État américain qui l'avait inspirée en 1950, durant la guerre de Corée¹. Celle-ci prévoit que l'Assemblée peut « examiner » une situation si le Conseil de sécurité « manque à sa responsabilité » d'en traiter lui-même.

Faire évoluer le droit, offrir une tribune

On peut regarder avec circonspection ce type de résolutions qui relèvent trop souvent de l'incantation. Cependant, elles constituent aussi des marqueurs, des signaux politiques, à destination des acteurs privés et publics nationaux et internationaux.

Face au « plan de paix » américain pour la Palestine, A. Guterres a par exemple rappelé la position de l'ONU : deux États (Israël et la Palestine) « vivant côte à côte dans la paix et la sécurité à l'intérieur de frontières

reconnues, sur la base des lignes antérieures à 1967¹ ». De son côté, le Conseil de sécurité ne peut jamais agir contre les violations du droit international commises par Israël (colonisation) en raison du parti pris des États-Unis, qui recourent systématiquement au veto, à une exception près (résolution 2334 du 23 décembre 2016, adoptée grâce à l'abstention de Washington à la fin du mandat de Barack Obama).

Les résolutions, contraignantes ou pas, peuvent également contribuer à faire évoluer le droit international. C'est ainsi à l'occasion du massacre de milliers de Kurdes par l'Irak de Saddam Hussein que le Conseil de sécurité avait, en 1988, étendu aux violations systématiques des droits de l'homme la définition des « menaces à la paix » qui justifie son intervention au regard de la charte de l'ONU. Auparavant, une acception plus étroite prévalait, liée à la violence armée internationale. L'organisation joue ici son rôle : définir les règles qui régissent les relations internationales.

L'ONU offre une précieuse tribune à des mouvements trop faibles pour se faire entendre face à des États ou à des institutions puissantes. On se souvient, par exemple, que c'est à l'Assemblée générale que le président de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) Yasser Arafat a formulé sa première grande offre de paix à Israël, le 13 novembre 1974. Depuis 2012, la Palestine bénéficie du statut d'« État non membre » de l'ONU, son adhésion pleine et entière étant rendue impossible par un probable veto américain. Ce statut lui confère une reconnaissance symbolique, mais aussi l'accès à certaines réunions et moyens de l'organisation. Toujours dans l'optique de dévoiler et analyser des événements graves qui pourraient, sans cela, passer inaperçus, notons l'action de rapporteurs spéciaux ou des commissions d'enquête. Le 6 avril 2020, par exemple, un comité d'enquête de l'ONU a révélé les bombardements de plusieurs hôpitaux syriens en violation du droit international.

Une certaine théâtralité gagne parfois les instances onusiennes, y compris le Conseil de sécurité, sorte de « temple », selon l'expression de l'ambassadeur Jean-Marc de La Sablière, où l'on peut commodément faire résonner sa voix². Mais les prêtres du temple se livrent parfois à une pantomime sinistre comme lorsque, en 2003, le secrétaire d'État américain Colin Powell y avait brandi une petite fiole supposée contenir un produit chimique meurtrier fabriqué par l'Irak de Saddam Hussein. Face à lui, le ministre français des Affaires étrangères Dominique de Villepin y avait prôné avec éloquence le règlement pacifique des différends, dans

1 Propos tenus le 3 février 2020 à New York, devant le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien.

2 Jean-Marc DE LA SABLIERE, *Indispensable ONU*, Plon, Paris, 2017.

une crise qui devait se conclure par la désastreuse intervention militaire des États-Unis en Irak... sans l'aval de l'ONU. Certes, l'organisation n'a pas empêché cette guerre, mais elle l'a rejetée hors du droit. Rien ne pouvait sans doute, à l'époque, arrêter l'hyperpuissance américaine meurtrie par les attentats du 11 Septembre. La menace du veto français a peut-être préservé l'ONU d'un discrédit durable, voire mortel.

Les échanges tendus sur la guerre d'Irak confirment que l'ONU s'adapte aux soubresauts de la société internationale. Le 12 septembre 2001, le lendemain des attentats, le Conseil de sécurité, réuni d'urgence, avait estimé que ceux-ci constituaient une menace à la paix et à la sécurité internationales, élargissant ainsi la définition de ces notions fondamentales autorisant l'organisation à agir au nom de la sécurité collective. Le Conseil de sécurité avait approuvé l'invocation par Washington du principe de légitime défense (article 51 de la Charte) pour bombarder l'Afghanistan. Il n'avait pas été question de l'implication de l'Arabie saoudite dans les attentats.

Depuis 2001, la lutte contre le terrorisme a élargi les compétences du Conseil de sécurité qui peut, dans ce cadre, traiter du gel d'avoirs bancaires destinés à financer des attentats, des mesures pénales dérogoires envers des individus soupçonnés, de la lutte contre le blanchiment d'argent (résolution 1373 du 28 septembre 2001). Aucune définition précise du terrorisme n'a été adoptée par l'Assemblée générale depuis que la question lui a été posée en 1970 : les pays du Sud craignent une criminalisation des mouvements de libération, y compris en Palestine. L'ONU est parfois directement visée par les terroristes, comme lors de l'explosion de son quartier général à Bagdad qui avait tué son représentant, Sergio Viera de Mello, le 18 août 2003. En 2020, la Mission d'assistance des Nations unies pour l'Irak (Mamui) se trouve prise entre deux feux : les attentats perpétrés par Daech et les ripostes américaines.

Alors que l'ONU fête ses 75 ans en 2020, il appartient aux 193 gouvernements qui la composent, en particulier aux plus puissants d'entre eux, de renouer un dialogue fécond, notamment au Proche-Orient, pour que cet anniversaire ne marque pas son crépuscule. Une annexion, même partielle, de la Cisjordanie par Israël, en violation flagrante du droit international et contre l'avis de la quasi-totalité des États du monde, pourrait marquer le retour à la « loi de la jungle » internationale.

Source :
d'État du monde 2021.