

## A quoi sert l'ONU?

Début 1942, au pire des épreuves de la Guerre, vingt-six pays auxquels s'ajoutèrent au fil de l'année une vingtaine d'autres, dont la France libre, adoptèrent une « Déclaration des Nations-Unies » par laquelle ils s'engageaient à contribuer à l'effort de guerre commun et à ne pas signer de paix séparée avec les puissances de l'Axe. Élaborés les deux années suivantes par des rencontres entre les Alliés et des conférences préparatoires, les principes d'une Organisation des Nations-Unies et de sa Charte constitutive furent officiellement adoptés en avril 1945 à San Francisco, dans l'objectif d'établir « aussitôt que possible » la paix et la sécurité internationales.

Quatre-vingts ans plus tard, l'ONU a désormais une histoire derrière elle. Elle est toujours présente et plutôt respectée par les opinions publiques. Mais à quoi sert-elle, entend-on souvent?

A cette question, beau sujet de cours, un étudiant en sciences politiques décortiquera avec aisance le « Système » ou la « Famille » des Nations-Unies, en listera les organes principaux (l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, la Cour internationale de justice), les organes subsidiaires, les fonds et programmes (PNUD, PAM, UNICEF...), les organisations spécialisées (OIT, ONUDI, OMS...) ou associées (AIEA, OMC...)<sup>1</sup>. Il en présentera toutes les missions. Une institution gigantesque, dont l'humanité peut être fière.

Et pourtant, en 2022, la question taraude. A quoi sert l'ONU quand un membre permanent du Conseil de Sécurité, qui devrait donner l'exemple, transgresse ouvertement les principes de la Charte en agressant son voisin, en violant sa souveraineté, en commettant des crimes de guerre, en menaçant la paix sur tout un continent? A quoi sert l'ONU quand l'équilibre agro-alimentaire mondial est vacillant, le changement climatique non maîtrisé, la biodiversité en déclin? Quand les droits de l'Homme ne sont pas prééminents, que les réfugiés sont mal accueillis, que le développement durable s'essouffle et que les inégalités économiques et sociales s'accroissent? Faut-il désespérer de l'ONU et condamner ses impuissances?

L'interrogation est compréhensible, mais peu opérante.

D'abord, une société internationale organisée en États souverains – près de 200 aujourd'hui – doit se rassembler en une entité universelle, sur un pied d'égalité du moins pour ce qui est des droits et des devoirs. Cette universalité, progressive et par moment obstruée au fil des décennies, est acquise aujourd'hui (193 membres) à quelques cas particuliers près et associe même le Saint-Siège et la Palestine. A New York, Genève, Rome, se croisent des dizaines de milliers de responsables politiques, de diplomates et d'experts, contribuant à une intelligence collective des ressources, des maux et des espoirs du monde et sachant utiliser les outils du droit international : discours en tribune, en particulier lors de l'ouverture de l'assemblée générale annuelle, résolutions (plus de 2000 depuis 1946 pour le seul maintien de la paix), décisions, traités, conventions, plans, programmes. L'ONU, sa charte, sa permanence enrichie de l'expérience, constituent le seul cadre universel de référence pour les négociations, indispensables, ambitieuses, parfois idéalistes, dont a besoin la société des nations.

Ensuite, même pendant les crises et les périodes de tension, l'ONU et ses organes subsidiaires et spécialisés conservent toute leur valeur. Ils sont instances d'appel, où des États victimes de conflits ou de catastrophes peuvent expliquer publiquement et officiellement ce qu'ils subissent et rechercher soutiens et aides. Ils sont scènes d'explicitation des positions des parties prenantes, au risque, pour les contrevenants à l'ordre public mondial, d'être pointés du doigt (« finger pointing »), mis en accusation, à

---

<sup>1</sup> [un\\_system\\_chart.pdf](#)

l'extrême condamnés : même sans effets immédiats sur l'arrêt des hostilités, les résolutions de l'Assemblée générale condamnant l'agression russe, en mars puis en octobre 2022, par plus de 140 voix contre 5 et une quarantaine d'abstentions, dont certaines embarrassées (Chine, Inde), ont donné la mesure de la réprobation universelle. A Genève, le mécanisme d'examen périodique universel du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies impose à chaque État d'entendre des analyses et critiques émises au regard des normes les plus exigeantes et de devoir se justifier en cas de défaillances. Les instances onusiennes sont aussi des laboratoires de solutions par l'élaboration de mesures ponctuelles adaptées (exportation de céréales depuis les ports ukrainiens) ou, plus largement, de recommandations de politiques publiques comme pour la santé face aux pandémies. C'est aussi l'ONU qui organise, avec l'aide des États de bonne volonté, les mesures d'après-crise, typiquement par l'envoi de forces civiles et militaires de rétablissement de la paix (une soixantaine depuis 1946, dont actuellement en Centrafrique, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, au Mali, au Soudan du Sud, au Darfour, au Sahara occidental, en Haïti, au Kosovo, au Moyen-Orient).

Par ailleurs, les Nations-Unies ne sont pas hors-jeu face aux défis qu'affronte l'humanité. En leur sein ont été fixés de grands principes, tels la Déclaration universelle des Droits de l'Homme en 1948, les Objectifs du Développement Durable en 2015, ou, en matière de climat, la « responsabilité commune mais différenciée » des États. Les célèbres COP (Convention of Parties), on l'oublie souvent, sont des émanations de grandes conventions négociées et gérées selon les règles des Nations-Unies, par exemple à Rio de Janeiro dès 1992 en matière de changement climatique ou de diversité biologique; le principe qui les régit est celui de l'unanimité par consensus que rallient souvent au dernier moment des États hésitants voire réticents sinon hostiles. Des résultats tangibles ont été acquis par ce biais s'agissant, par exemple, du bannissement des polluants organiques persistants (Convention de Stockholm de 2001, entrée en vigueur en 2004). L'ordre du jour de la soixante-dix-septième session de l'assemblée générale, à l'automne 2022, a donné un aperçu de l'ensemble des questions abordées : promotion d'une croissance économique soutenue et d'un développement durable, maintien de la paix et de la sécurité internationales, développement de l'Afrique, protection des droits humains, efficacité de la coordination des opérations d'assistance humanitaire, promotion de la justice et du droit international, désarmement, prévention du crime et lutte contre le terrorisme international.

Certes l'ONU telle que conçue il y a huit décennies, n'est pas exempte de faiblesses. Ses multiples enceintes paraissent plus des agoras où résonnent les débats du monde que des instances de décisions s'appuyant sur la science et l'économie et imposant les voies à suivre. Son Secrétaire général n'a pas le pouvoir de forcer les pays à agir ou à appliquer leurs engagements. Le Conseil de sécurité devrait être élargi pour donner à plus d'États d'en faire partie périodiquement (un quart d'entre eux n'en ont toujours pas été membres) et à de nouveaux grands pays d'y siéger de manière permanente sans droit de veto; ce dernier pourrait être limité ou atténué (le Liechtenstein a récemment obtenu que les États qui en font usage s'en justifient quelques jours plus tard devant l'Assemblée générale). Plus globalement, c'est bien de l'avenir du multilatéralisme dont il s'agit : une remobilisation autour des principes de la Charte s'impose, y compris au sein des organisations spécialisées. C'est d'ailleurs bien le vœu du Saint-Siège, exprimé via *Fratelli tutti* [156] : *Parmi ces instruments juridiques, les accords multilatéraux entre les États doivent avoir une place de choix, car ils garantissent, mieux que les accords bilatéraux, la sauvegarde d'un bien commun réellement universel et la protection des États les plus faibles.*

Philippe Zeller  
Membre de Justice et Paix France