

L'ONU AUJOURD'HUI, UNE INSTITUTION INDISPENSABLE, ENTRE AVANCÉES ET BLOCAGES

CHLOÉ MAUREL *



La situation mondiale actuelle, marquée par la continuation de la guerre en Syrie, le conflit au Yémen et la situation dramatique d'innombrables réfugiés et migrants est alarmante et beaucoup de commentateurs estiment que l'ONU ne sert à rien, qu'elle n'est d'aucune utilité pour résoudre les problèmes du monde, à l'image du général de Gaulle qui en 1960 l'avait appelée péjorativement « le machin ». En décembre 2016, le président américain Trump, dans un tweet, a qualifié lui-même l'ONU de « club où les gens se réunissent, parlent et passent du bon temps ». Mais l'ONU et l'idéal multilatéraliste qu'elle représente sont indispensables. Affaiblie, et même souvent marginalisée, elle reste essentielle et doit être soutenue et améliorée. En quoi l'ONU contribue-t-elle à résoudre les conflits et à lutter contre les inégalités et injustices dans le monde actuel ? Comment l'améliorer ? Il s'agira de présenter tous les aspects par lesquels l'ONU s'efforce d'agir utilement dans le monde, ainsi que les facteurs – réels – de blocage de cette institution, et d'esquisser des pistes de solutions et d'amélioration.

Il y a de multiples aspects par lesquels l'ONU tente d'agir utilement, et notamment en alertant la communauté internationale sur des situations criantes, urgentes et injustes. Par exemple, sur la question des *réfugiés*, qui sont aujourd'hui près de 70 millions dans le monde (le plus grand nombre jamais atteint depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale), le Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés s'efforce de les protéger et de leur donner un statut et les

* AGRÉGÉE ET DOCTEURE EN HISTOIRE, CHERCHEUSE ASSOCIÉE À L'IHMC (CNRS/ENS/UNIVERSITÉ PARIS 1).

aider à trouver un asile. La situation des réfugiés est grave dans le monde : plus de 34 000 d'entre eux sont morts depuis 1993 en tentant de rejoindre l'Europe. Rien qu'en un an en 2017, plus de 3 000 réfugiés sont morts en tentant de rejoindre l'Europe.

Pour les réfugiés palestiniens en particulier, l'UNRWA, agence de l'ONU créée en 1949, en aide plus de 3 millions, notamment avec des écoles et des centres de santé. La décision récente des États-Unis, en 2018, de couper les financements à l'UNRWA ne peut qu'être déplorée.

L'ONU a entériné en juillet 2018, par la voix de 192 États membres (tous sauf les États-Unis) l'idée d'un « *pacte mondial pour une migration sûre, ordonnée et régulée* », texte relativement progressiste. Ce pacte devra être adopté à Marrakech en décembre 2018. Il sera le premier accord négocié entre gouvernements, sous l'égide de l'ONU, destiné à couvrir toutes les dimensions des migrations internationales selon une approche globale. À cet effet, en septembre 2016 déjà, l'ONU avait adopté la « Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants ». Ce futur pacte de l'ONU entend notamment renforcer la coopération internationale pour gérer l'immigration. Il affirme un ensemble de principes, comme les droits de l'homme, et une série de mesures pour mieux traiter et intégrer les migrants, leur permettre d'accéder aux services sociaux et mettre fin au trafic d'êtres humains. L'Union européenne a alors voté d'une seule voix en faveur de ce pacte.

Des bémols doivent être apportés à cette réussite : ce futur pacte est un document non contraignant pour les États, donc ils n'auront aucune obligation de le respecter ; de plus, ce document n'est pas si progressiste que cela ; il a ainsi été critiqué lors du Forum social mondial tenu à l'automne 2018 à Mexico, où des groupes de défense des migrants ont estimé qu'il s'apparente davantage à « un instrument au service des pays riches » et « peut servir, d'une part, pour justifier des politiques d'exclusion et de criminalisation des migrants et, d'autre part, pour concrétiser les rêves des pays du Nord, à savoir l'immigration choisie »¹. En outre, les États-Unis de Donald Trump ont décidé en décembre 2017 de s'en retirer, suivis en 2018 par l'Autriche, puis aussi la Croatie, la Hongrie, la Pologne, la Bulgarie et la République tchèque, des pays où l'extrême droite

¹ Lisa-Marie Gervais, « ONU : le pacte sur l'immigration critiqué au Forum social mondial des migrations », <Le Devoir.fr>, 5 novembre 2018.

et la xénophobie sont très fortes. Ainsi, d'un côté, il y a un point positif : le fait que l'ONU se saisisse de la question des migrations par ce pacte à portée ambitieuse, mais un point négatif avec la décision de plusieurs pays de ne pas y adhérer.

Par ailleurs, l'ONU, qui voilà soixante-dix ans, en décembre 1948, a proclamé la Déclaration universelle des *droits de l'homme*, veille et alerte l'opinion mondiale sur les manquements aux droits de l'homme dans le monde. Ainsi, en septembre 2018, un rapport de l'ONU a détaillé des « crimes contre l'humanité » perpétrés par l'armée birmane contre les Rohingyas, parlant même de « génocide » des Rohingyas, déportés vers le Bangladesh, et a demandé à ce que l'armée birmane soit exclue de la vie politique. Elle a appelé à l'ouverture d'un examen par la Cour pénale internationale. Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, qui depuis 2006 a remplacé l'ancienne Commission des droits de l'homme et qui comporte 47 États membres, élus par roulement, s'efforce d'être plus impartial et objectif que cette dernière.

Mais un facteur d'affaiblissement de ce Conseil des droits de l'homme est que les États-Unis s'en sont retirés en juin 2018, jugeant cette instance trop sévère et partielle envers Israël et estimant que cette instance protégerait les pays auteurs de violations de droits de l'homme. Ce départ fait suite à la sortie de l'Accord de Paris sur le climat, ainsi qu'à celle de l'Accord sur le nucléaire iranien. Il vient par ailleurs s'ajouter au retrait de l'Unesco, effectif depuis décembre 2017, et cela confirme la politique unilatéraliste et isolationniste du gouvernement Trump. Ce divorce entre les États-Unis et l'ONU est accentué par la décision du G77 (groupe des pays du Sud) et de la Chine, en septembre 2018, de nommer la Palestine (qui a le statut d'observateur à l'ONU) pour 2019 comme présidente du G77, décision là encore dénoncée par les États-Unis².

De plus, le Conseil des droits de l'homme est également critiqué pour la composition de ses États membres, dont certains sont des pays qui eux-mêmes ne respectent pas les droits de l'homme : ainsi, en 2018, ont été élus à ce conseil notamment le Cameroun, l'Érythrée et la Somalie, ce qui a provoqué la colère

² Fin septembre 2018, lors de son discours annuel devant l'Assemblée générale, le président palestinien Mahmoud Abbas a affirmé que 183 pays membres de l'ONU ont reconnu l'État de Palestine. Il a appelé tous les autres États à le faire. L'Unesco a reconnu la Palestine comme État membre en 2011.

des défenseurs des droits de l'homme, car l'Érythrée est une sévère dictature qui emprisonne les opposants politiques, le Cameroun est critiqué pour sa gestion de la lutte contre Boko Haram et de la crise anglophone qui y sévit (des violences y sont commises par l'armée dans les régions anglophones, notamment des incendies de villages et des exécutions de civils) et la Somalie est critiquée pour des arrestations et des assassinats arbitraires.

Le Conseil des droits de l'homme tente néanmoins de veiller au respect des droits de l'homme dans le monde, par le mécanisme d'un « examen périodique universel » des situations dans le monde, qui a lieu tous les quatre ans. Par exemple il se préoccupe actuellement des droits de l'homme en Chine. En novembre 2018, à l'occasion de cet examen, la Chine s'est vue critiquée pour sa répression des dissidents politiques, sa politique de surveillance numérique des citoyens et sa répression à l'égard des Ouïgours (dont un million seraient détenus dans des camps au Xinjiang). En effet, depuis l'arrivée au pouvoir du président Xi Jinping en 2012, la surveillance et la répression des citoyens se sont accrues. Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU est donc un forum utile pour dénoncer ces manquements aux droits de l'homme dans le monde.

Un autre organe de l'ONU s'occupe des droits de l'homme : le Comité des droits de l'homme (à ne pas confondre avec le Conseil des droits de l'homme). Cet organe, méconnu du grand public, a été créé en 1976, l'année où est entré en vigueur le « Pacte sur les droits civils et politiques » de l'ONU, adopté en 1966. Le Comité des droits de l'homme, composé de 18 experts indépendants de différents pays, n'est pas une juridiction et n'a donc pas le pouvoir de condamner un État, ses décisions et recommandations ne sont pas contraignantes, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect du pacte. En août 2018, le Comité des droits de l'homme a estimé que le Brésil devrait laisser Lula se présenter à la présidentielle et, la même année, cet organe a critiqué la France pour sa loi sur l'interdiction du port de la burqa (loi de 2004 sur l'encadrement du port de signes religieux ostentatoires). Les jugements du Comité des droits de l'homme se heurtent souvent à de l'incompréhension dans les pays visés, ce qui montre la difficulté de l'ONU à développer et imposer une conception unitaire, universelle des droits de l'homme³.

³ Étienne Jacob, « Quelle est cette instance de l'ONU qui remet en cause l'interdiction de la burqa en France ? », 12 octobre 2018, <Le Figaro.fr>.

En Syrie, où la guerre civile a fait près de 500 000 morts depuis 2011, ainsi que 6 millions de déplacés et 400 milliards de dollars de dégâts, l'ONU a, depuis le début du conflit, effectué de l'aide humanitaire (nourriture, soins médicaux). Le plan d'intervention humanitaire de l'ONU en Syrie pour 2018 est de 3,5 milliards de dollars, pour aider 13 millions de Syriens. L'ONU a apporté de l'aide aux civils, dans des zones difficiles d'accès, à Alep, à la Ghouta orientale, puis à Idleb. Cependant, comme l'analyse le politologue franco-libanais Ziad Majed, l'aide de l'ONU est en grande partie détournée par le régime, il y a de la corruption et des gaspillages, ce qui fait que cet argent ne va pas vraiment au peuple syrien dans le besoin⁴.

Toujours sur la Syrie, l'ONU a entamé à Genève un processus de négociation en vue de la création d'un Comité constitutionnel, qui serait chargé de rédiger une nouvelle constitution pour la Syrie. Et l'ONU a aussi mis sur pied, depuis décembre 2016, un mécanisme international, impartial et indépendant pour juger les crimes de guerre en Syrie. Dès 2012, une commission d'enquête des Nations unies a conclu que les forces gouvernementales syriennes ont commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

Le projet de l'ONU concernant le Comité constitutionnel à mettre en place est une assemblée de 150 personnes : 50 choisies par le régime, 50 par l'opposition et 50 par l'ONU pour inclure des membres de la société civile et des experts. Mais le gouvernement syrien a refusé le principe de ces 50 personnes choisies par l'ONU, y voyant une ingérence extérieure inacceptable. Il veut que ces 50 personnes soient choisies par les trois pays du « processus d'Astana » : Russie, Iran, Turquie.

Un signe des difficultés de l'ONU à faire avancer la cause de la paix en Syrie est le fréquent renoncement des émissaires de l'ONU en Syrie : Kofi Annan, nommé en 2012 médiateur de l'ONU en Syrie, a renoncé et démissionné au bout de quelques mois. En novembre 2018, l'Italo-Suédois Staffan de Mistura renonce à son tour après quatre années de mandat, au cours desquelles, selon

⁴ Cf. Ziad Majed, *Syrie, la révolution orpheline*, Paris, Actes Sud, 2014 ; Ziad Majed, *Dans la tête de Bachar Al-Assad*, avec Subhi Hadidi et Farouk Mardam-Bey, Paris, Actes Sud, 2018. Et interview de Ziad Majed, 1^{er} novembre 2018, sur *France culture*.

l'intellectuel libanais Ziad Majed, il a été trop mou et conciliant avec les forces gouvernementales⁵.

Au total, sur le règlement de la guerre civile en Syrie, le processus qui semble le plus actif, c'est le « processus d'Astana », du nom de la capitale du Kazakhstan, où a été conclu en mai 2017 un accord entre la Turquie, la Russie et l'Iran pour la création de quatre zones de cessez-le-feu dans le pays ; même si fin octobre 2018 un sommet élargi France-Allemagne-Russie-Turquie s'est tenu à Istanbul.

L'ONU semble paralysée sur la Syrie, il n'y a pu y avoir aucun casque bleu envoyé en Syrie pour s'interposer dans les terribles combats et bombardements qui ont fait de nombreuses victimes civiles, car entre 2011 et 2018, la Russie a mis 12 fois son veto à une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU concernant la Syrie.

Staffan de Mistura, l'émissaire de l'ONU pour la Syrie, qui est resté quatre ans en poste, démissionne fin novembre 2018, remplacé par le Norvégien Geir Pedersen, ancien négociateur des Accords d'Oslo en 1993 entre Israéliens et Palestiniens.

62

La Russie et l'Iran soutiennent les forces gouvernementales, tandis que la Turquie soutient les rebelles. Fin septembre 2018, la Russie et la Turquie, réunies à Sotchi, ont conclu un cessez-le-feu concernant Idleb, le dernier fief rebelle dans le nord-ouest de la Syrie. Le Front national de libération (FNL), principale alliance rebelle non djihadiste, parrainée par la Turquie pour empêcher les djihadistes de prendre le contrôle d'Idleb, a soutenu l'Accord de Sotchi et a retiré ses armes lourdes.

En Libye, où, sept ans après la chute de Kadhafi, de nombreux groupes djihadistes et des dizaines de milices armées font encore régner l'insécurité, notamment dans l'est du pays, laissant le pays toujours au bord de la guerre civile, la Mission d'appui des Nations unies en Libye (MANUL) s'efforce d'encourager les progrès de la démocratie et a salué la tenue en septembre 2018 d'élections municipales, important pas en avant vers la démocratisation du pays. La Libye est en 2018 dirigée par un gouvernement d'union nationale reconnu par la communauté internationale. Mais son chef, basé à Tripoli, n'a pas l'autorité sur l'est du pays.

L'ONU avait prévu de faire tenir des élections générales le 10 décembre 2018. Mais cette perspective est incertaine étant

⁵ Interview de Ziad Majed, 1^{er} novembre 2018 sur *France culture*.

donné les troubles dans le pays, l'émissaire de l'ONU en Libye est sceptique sur la possibilité de tenir ces élections générales dans les temps.

En 2018, la Libye est dirigée par deux entités rivales : le gouvernement d'union nationale (GNA, basé à Tripoli) issu d'un processus onusien et basé à Tripoli et une autorité rivale installée dans l'Est, soutenu par un Parlement et une force armée dirigée par le maréchal Khalifa Haftar.

Au *Yémen*, où depuis 2015 le conflit a fait plus de 10 000 morts, plus de 3 millions de déplacés et laisse 8 à 12 millions de personnes au bord de la famine – la plus grande crise alimentaire mondiale du moment, car le coût de la nourriture a augmenté de 33 % en un an –, l'ONU alerte, indiquant que cela pourrait être « la pire crise humanitaire au monde ». La capitale, Sanaa, est aux mains des rebelles houthis. Le président yéménite a été forcé à l'exil par les rebelles houthis, qui se sont emparés de la majeure partie du pays depuis 2014, notamment le nord et la capitale, et en 2018 une sanglante bataille se déroule plusieurs mois pour le contrôle du port d'Hodeida, à l'ouest. Le Programme alimentaire mondial (PAM) de l'ONU, une structure créée en 1963 pour fournir de l'aide alimentaire aux peuples du monde qui sont en état de crise alimentaire, apporte de la nourriture à 700 000 civils yéménites, dans des conditions difficiles. Le PAM dispose pour l'instant d'assez de céréales pour aider plus de 6 millions de Yéménites pendant deux mois, mais se heurte à des difficultés, ne pouvant pas accéder à 51 000 tonnes de céréales qui se trouvent dans des silos dans la ville de Hodeida, dans l'ouest du pays, car elles sont stockées dans un quartier où les combats sont quotidiens. En septembre 2018, l'ONU veut mettre en place un « pont aérien humanitaire médical » au Yémen pour évacuer les malades et les blessés. Malgré l'échec des négociations de paix de Genève, début septembre, suite à l'absence des rebelles houthis à la table des négociations, l'ONU continue à chercher une solution négociée au conflit qui oppose la coalition militaire arabe menée par l'Arabie Saoudite aux rebelles houthis.

Là encore, l'ONU n'a pas pu envoyer de casques bleus pour s'interposer dans les combats, mais l'organisation a pu vacciner plus de 300 000 personnes contre le choléra au Yémen en 2018.

En *Érythrée*, où depuis l'indépendance en 1993 le pays vit sous la brutale dictature d'Issayas Afewerki, la commission d'enquête de l'ONU sur les droits de l'homme en Érythrée a dénoncé des

crimes contre l'humanité à grande échelle dans ce pays depuis cette date, et en septembre 2018, Antonio Guterres, le secrétaire général de l'ONU, a salué la signature historique d'un accord de paix entre l'Éthiopie et l'Érythrée, mettant fin à un conflit qui durait depuis des décennies. En novembre 2018, devant le processus de normalisation de l'Érythrée, et devant la paix signée par ce pays avec son voisin l'Éthiopie, l'ONU met fin à neuf ans de sanctions contre ce pays (embargo sur les armes, interdictions de voyage, gel d'avoirs). L'ONU exige maintenant que l'Érythrée règle son conflit frontalier avec Djibouti, ainsi que la question de ses prisonniers de guerre. L'ONU évaluera les progrès effectués en ce sens tous les six mois.

Dans les deux Corées, l'ONU supervise des discussions de désarmement, fin 2018, entre les deux États ennemis. Le commandement des Nations unies en Corée s'efforce d'amener ces deux Corées à désarmer la zone de sécurité conjointe de Panmunjeom, le seul point de contact sur la frontière ultramilitarisée entre Nord et Sud. Des avancées ont pu être obtenues, des engagements de désarmement de cette zone, de la part des deux Corées.

64

Concernant le conflit au *Sahara occidental*, qui dure depuis des décennies, l'Algérie et la Mauritanie ont récemment accepté la proposition de l'émissaire onusien Horst Kohler à venir discuter en décembre 2018 à Genève de cette question. Des négociations s'y tiendront, sous forme de table ronde, entre le Maroc et le Front Polisario, les deux parties en conflit. De tels pourparlers n'avaient pas eu lieu depuis 2012 et la situation était bloquée, car le Maroc refusait toute solution autre qu'une autonomie sous sa souveraineté pour le Sahara occidental, alors que l'Algérie estime que le conflit ne peut être réglé que par une consultation du peuple du Sahara occidental, par un référendum d'autodétermination.

Dans le domaine de *l'environnement*, concernant l'Accord de Paris signé en 2015 à la COP 21, qui prévoit que les pays signataires s'engagent à limiter le réchauffement climatique, le retrait des États-Unis en 2017 de cet accord a provoqué de la déception chez les parties prenantes et en a affaibli la portée.

Plus largement, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), créé par l'ONU en 1972 et basé à Nairobi, reste trop peu actif.

Mais on peut se féliciter du succès d'un dispositif de l'ONU assez peu connu mais efficace : le Protocole de Montréal, mis en place par l'ONU en 1987, et qui, imposant la fin des

chlorofluorocarbones (CFC), a permis de reconstituer la couche d'ozone. Dans le même esprit, en janvier 2019 va entrer en vigueur le Protocole de Kigali, mis en place également par l'ONU, qui concerne l'interdiction des hydrofluorocarbones (HFC), puissants gaz qui contribuent au réchauffement climatique. 46 États ont déjà ratifié l'amendement de Kigali.

Aujourd'hui un « Pacte mondial sur l'environnement » est en discussion à l'ONU, et plus de plus de cent juristes des cinq continents ont soutenu ce projet dans une tribune du *Monde*. « Ce pacte regrouperait dans un texte unique les grands principes juridiques qui guident l'action environnementale. Depuis plus de trente ans, la communauté internationale des juristes appelle les États à l'adoption d'un tel texte, depuis les experts juridiques du rapport Brundtland de 1987 jusqu'au projet de pacte sur l'environnement et le développement de l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) de 1995 et celui élaboré en 2017 par un groupe d'experts, composé d'une centaine de juristes issus de 40 pays du Sud et du Nord, représentant toutes les traditions juridiques. [...] Le pacte constituerait un *umbrella text* permettant de créer un lien entre les différents traités sectoriels existants (climat, biodiversité, déchets, pollution, etc.) »⁶. Ce pacte mondial sur l'environnement serait un encouragement pour les États pour l'adoption d'une législation plus protectrice de l'environnement.

Plus largement, dans le domaine des droits humains, l'ONU a fait adopter nombre de *conventions progressistes*, comme la Convention internationale des droits de l'enfant en 1989 ou la Convention sur les droits des travailleurs migrants et de leurs familles en 1990. Le problème est que, souvent, des États ne ratifient pas ces textes, comme c'est le cas des États-Unis, qui n'ont pas ratifié ces deux conventions.

Aujourd'hui, de nouveaux textes progressistes sont en préparation à l'ONU. Donnons un exemple précis : depuis quelques années se mène une bataille cruciale au sein de l'ONU au sujet des *multinationales*. Ces firmes, dont la richesse pour certaines dépasse le PIB de plusieurs États, sont devenues des acteurs majeurs de l'économie mondiale. Elles sont depuis longtemps critiquées par les ONG et les syndicats pour leurs

⁶ Collectif, « L'ONU doit adopter le Pacte mondial pour l'environnement », *Le Monde*, 9 octobre 2018, p. 22.

atteintes aux peuples et à l'environnement. Citons par exemple les agissements de la firme américaine Chevron Texaco en Équateur, qui a pollué le sol et la forêt amazonienne par des rejets de pétrole, de Michelin en Inde, de Bolloré au Cameroun ou encore d'Areva au Niger. Sans parler des conditions de travail des travailleurs en Asie, dont le drame de l'effondrement du Rana Plaza au Bangladesh en 2013, bâtiment qui n'était pas aux normes de sécurité, en est un exemple, drame qui a provoqué plus de 1 100 morts, employés de sous-traitants de firmes textiles occidentales. Déjà en 1972, Salvador Allende, alors président du Chili, déplorait, dans un discours à l'ONU, le fait que « les États [...] ne sont plus maîtres de leurs décisions fondamentales à cause des multinationales, qui ne dépendent d'aucun État ».

À l'ONU, et en particulier au sein de son agence spécialisée l'OIT (Organisation internationale du travail), depuis les années 1970, des représentants de syndicats ou d'ONG ont effectué des tentatives pour réglementer l'action des multinationales de façon à pouvoir les sanctionner le cas échéant, mais tous les efforts pour établir une telle réglementation contraignante ont jusqu'à présent échoué⁷, étant bloquées par les acteurs privés, et depuis les années 1990 par Kofi Annan lui-même, alors secrétaire général de l'ONU, qui a au contraire brossé les multinationales dans le sens du poil en leur offrant une place d'interlocuteurs privilégiés à l'ONU avec son projet Global Compact.

Pourtant, actuellement, une nouvelle tentative est en cours et a des chances cette fois d'aboutir : en 2014, à l'initiative de l'Équateur, alors sous le gouvernement progressiste de Rafael Correa, un projet de traité contraignant envers les multinationales a été lancé. En juin 2014, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a voté une résolution, à l'initiative de l'Équateur, établissant un mandat pour rédiger un traité (donc un texte contraignant) et créé cette année-là un groupe de négociation, ouvert à tous les États. Cependant, il y avait des pays qui avaient voté contre, comme les États-Unis, l'Union européenne, le Canada et l'Australie. Ils étaient très opposés au projet, qu'ils percevaient comme une cause des pays du Sud contre les pays du Nord. Ce projet est porté par de nombreuses ONG d'Amérique

⁷ Cf. Chloé Maurel, « Bataille à l'ONU autour des multinationales », *l'Humanité*, 29 mai 2018.

du Sud, ainsi que par des pays comme l'Équateur, l'Afrique du Sud et la France.

La France est en pointe dans ce projet, car elle a adopté en mars 2017 une loi sur le devoir de vigilance des multinationales, loi portée par une coalition de gauche. Cette loi française est le premier acte régulateur des multinationales vis-à-vis des droits humains au niveau mondial. C'est la première loi au monde à écrire dans le droit dur (*hard law*) une réglementation des multinationales.

Le traité en préparation à l'ONU entend réglementer l'action des multinationales et leur imposer des sanctions concrètes en cas de manquement aux droits de l'homme ou en cas d'atteintes à l'environnement ou aux droits des peuples. Ce traité, une fois élaboré par le groupe, sera soumis au vote à l'Assemblée générale de l'ONU.

Cependant, ce n'est pas gagné d'avance. En 2014, la France et tous les pays de l'Union européenne ont voté non à la résolution de l'ONU, comme tous les pays ayant un grand nombre de multinationales, estimant que ce projet était trop contraignant pour leurs multinationales, tandis que les pays du Sud (dont la Chine, mais sans le Brésil ni l'Argentine) ont globalement voté oui. Une véritable bataille se mène en ce moment à l'ONU au sujet de ce traité en préparation. L'Organisation internationale des employeurs (OIE), qui regroupe le MEDEF et ses équivalents dans les autres pays, est très engagée contre ce projet. Ce qui est positif est le fort engagement de la société civile pour ce projet : aujourd'hui, plus de 500 mouvements (ONG, associations, syndicats) soutiennent ce projet de traité. Et pour les fédérer, depuis les années 2000 a été mise en place la « *Global campaign to dismantle corporate power* », en français « campagne mondiale pour démanteler le pouvoir des multinationales », beaucoup portée par des mouvements latino-américains et d'esprit altermondialiste et écologique. Cette structure très active a recensé toutes les violations des multinationales concernant les droits humains depuis les années 2000, elle dénonce « une architecture de l'impunité ». En effet, il y a une asymétrie injuste : une victime d'une FTN ne peut saisir aucune instance, tandis qu'une FTN peut se retourner contre des États via des tribunaux d'arbitrage privés !

Tous ces mouvements font pression sur l'Union européenne pour qu'elle bascule en faveur du traité. Ces mouvements sont très actifs et ont acquis beaucoup d'expertise, ils ont élaboré un projet de

traité, sur une base maximaliste, à l'aide d'avocats et d'experts. Ainsi, à l'ONU se prépare en ce moment un débat politique important sur la primauté de l'être humain sur le capital.

L'ONU agit également toujours pour le *maintien de la paix*. Elle a agi dans 71 opérations de maintien de la paix (OMP) depuis la création des casques bleus en 1948. Aujourd'hui il y a 14 OMP en cours, dont 7 en Afrique et 4 au Moyen-Orient. 90 000 casques bleus sont à l'œuvre. Ils aident au maintien de la paix (*peacekeeping*), mais aussi à la construction et à la consolidation de la paix sur le long terme (*peacebuilding*), par exemple au Mali, en République centrafricaine, au Darfour ou au Liban. Le budget annuel des OMP est d'environ 7 milliards de dollars.

Pour rendre l'ONU plus efficace dans son action de maintien de la paix, il faudrait créer une véritable armée onusienne. C'est ce que voulait le premier secrétaire général de l'ONU, le Norvégien Trygve Lie. (D'ailleurs, l'ONU est dotée, depuis sa création en 1945, d'un comité d'état-major, mais qui est en sommeil depuis lors)⁸. Plusieurs secrétaires généraux de l'ONU se sont affirmés en faveur d'une telle évolution : l'Égyptien Boutros Boutros Ghali, en 1992, dans son « Agenda pour la paix », avait prôné la création de forces d'intervention rapide permanente de l'ONU. Le Ghanéen Kofi Annan en 2001 avait développé l'idée de la « responsabilité de protéger », c'est-à-dire l'idée que si un État n'est pas capable de protéger efficacement sa population, il revient à la communauté internationale de le faire. C'est en quelque sorte l'universalisation de la notion française de « droit d'ingérence »⁹.

C'est aussi dans le domaine de *l'aide au développement* que l'ONU agit dans le monde entier, avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) créé en 1966. Le PNUD mène des projets d'aide à la construction d'infrastructures (routes, ponts...), d'aide médicale (avec l'OMS), d'aide agricole et alimentaire (avec la FAO), éducative (avec l'Unesco), etc. La santé est l'un des domaines-clés du PNUD. Ainsi, en 1980, grâce au partenariat avec le PNUD, l'OMS a gagné son combat contre la variole et a pu déclarer officiellement cette maladie éradiquée

⁸ Sur ce sujet, cf. Alexandra Novosseloff, *Le Comité d'état-major des Nations unies : histoire d'une institution en sommeil*, Paris, LGDJ, 2008.

⁹ Cf. Mario Bettati, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-Terre*, 2007/3 (n° 20), p. 381-389.

au niveau mondial. En 1986, l'ONU adopte la « déclaration sur le droit au développement » sous l'influence des pays et des économistes du Sud. À partir de 1990-1991, le PNUD, qui célèbre son 25^e anniversaire, voit son budget augmenter et atteindre un record : 82 millions de dollars. Surtout, au début des années 1990, le PNUD devient le champion du « développement humain ». Lutter contre la pauvreté devient le concept-clé. En 1990-1991, le PNUD, conseillé par de grands économistes comme le Pakistanais Mahbub ul Haq et l'Indien Amartya Sen, publie pour la première fois le *Rapport sur le développement humain*, qui paraîtra dès lors annuellement et fera autorité en matière de mesure du développement au niveau mondial. Dès 1998, il est publié en plus de dix langues. Ce rapport fera école, de nombreux États publiant dès lors des *Rapports sur le développement humain* nationaux. Entre 1990 et 2008, plus de 600 rapports nationaux sur le développement humain ont été produits, dans 140 pays et sur différents thèmes. Le PNUD travaille en outre avec les pays qui sortent de conflits armés, pour organiser le déminage des zones de conflits, comme au Cambodge. Le PNUD compte aujourd'hui 6 500 employés et dispose d'un budget d'environ 5 milliards de dollars par an. Il regroupe aussi le service des Volontaires des Nations unies, qui déploie près de 8 000 volontaires qui s'engagent dans des projets d'aide au développement et dans les opérations humanitaires et de maintien de la paix.

En fait, l'ONU a depuis sa création lancé beaucoup d'idées, de concepts-clés, comme celui de « *développement durable* », popularisé après le rapport Brundtland en 1987, celui de « *biosphère* » lancé à l'Unesco avec la conférence de la biosphère en 1968, celui de « *non-prolifération* » popularisé avec le Traité de non-prolifération de 1968, celui de « *patrimoine mondial* » lancé par l'Unesco avec sa liste du patrimoine mondial créée en 1972, celui de « *sécurité humaine* » créé par l'ONU en 1994 et celui de « *responsabilité de protéger* » forgé par l'ONU en 2001¹⁰.

Surtout, l'ONU est la plus démocratique des organisations internationales, car elle est universelle : elle rassemble quasiment tous les pays du monde (193 États membres), et à son Assemblée générale, chaque État, riche ou pauvre, y est doté d'une voix

¹⁰ Cf. Chloé Maurel, *Histoire des idées des Nations unies. L'ONU en 20 notions*, Paris, L'Harmattan, 2015.

(contrairement au FMI par exemple où plus un État est riche, plus il a de voix). Et puis, rappelons que l'ONU est fondée sur les valeurs progressistes de droits de l'homme, de démocratie et de progrès social.

Certes, l'ONU est imparfaite : elle souffre de lourdeur bureaucratique qui entraîne des lenteurs et du gaspillage, ce qui est d'autant plus dommageable que son budget est limité (environ 3 milliards de dollars par an).

Et elle manque souvent de force contraignante pour rendre effectives ses résolutions. Et le *mécanisme du veto*, qui privilégie les cinq vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale (France, États-Unis, Royaume-Uni, Chine, Russie), est une grave entorse au caractère démocratique de l'ONU. Des idées sont émises pour rendre le Conseil de sécurité plus ouvert et plus démocratique. Ainsi Kofi Annan a proposé dans les années 2000 d'élargir le Conseil de sécurité à de nouveaux membres permanents, comme l'Allemagne, le Japon, le Brésil, l'Afrique du Sud. Et la France, en 2013, a proposé, soutenue par Kofi Annan, que le droit de veto soit suspendu lorsque le Conseil de sécurité traite de situations où de graves massacres sont en cours, afin de cesser de bloquer l'ONU. C'est une bonne idée.

Ainsi, il faut soutenir l'ONU, qui mène une action utile. Il faut œuvrer à la renforcer, à lui donner plus de pouvoir, pour que, dans le monde actuel en proie aux crises et aux violences multiples, elle puisse mener son action de paix et de démocratie dans l'esprit du multilatéralisme qui a présidé à sa création. Ce soutien à l'ONU est important pour l'aider à surmonter ses blocages.

Résumé :

Loin d'être inactive, l'ONU agit de multiples manières dans le monde actuel, notamment en faveur des réfugiés (avec le UNHCR et le récent Pacte mondial pour les réfugiés), en faveur de l'environnement (avec le PNUE et aujourd'hui un projet de Pacte mondial sur l'environnement), en faveur de la paix dans le monde (avec 71 opérations de maintien de la paix depuis sa création et 14 en ce moment) et du développement (avec le PNUD). L'ONU reste la plus démocratique des organisations internationales, avec son Assemblée générale où chaque État, riche ou pauvre, dispose d'une voix. L'ONU a lancé nombre d'idées novatrices, comme celle de « développement durable », de « responsabilité de protéger », de « patrimoine mondial » ou de « non-prolifération ». Certes l'ONU est imparfaite, affaiblie, voire parfois paralysée comme cela a été le cas en Syrie à cause du veto russe. Mais il faut la soutenir pour qu'elle puisse accomplir son œuvre progressiste.