



Dix défis pour les Nations unies en 2023-2024

Briefing spécial de Crisis Group N°11

New York/Bruxelles, 14 septembre 2023. Traduit de l'anglais

Que se passe-t-il ? La semaine du 18 septembre se tiendra la réunion annuelle de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies, qui traverse une période difficile. Les divisions entre grandes puissances réduisent l'espace de coopération multilatérale et le rôle de l'organisation dans la gestion des crises internationales est de plus en plus incertain.

En quoi est-ce significatif ? Alors que les opérations de paix et l'aide humanitaire de l'ONU contribuent à contenir les conflits et les souffrances dans de nombreux pays, l'influence politique de l'organisation diminue. Paralysée par les divisions politiques et le manque de ressources, l'ONU doit mobiliser ses forces pour relever les défis de paix et de sécurité.

Comment agir ? L'ONU doit être pragmatique et adapter son action selon la situation : intervention des Casques bleus dans certains cas, réponses régionales ad hoc dans d'autres, voire parfois une aide humanitaire ou une influence politique plus modeste. Les plateformes de l'ONU peuvent également aider à faire face aux menaces telles que le changement climatique et l'intelligence artificielle.

I. Synthèse

Les dirigeants du monde entier se réuniront à New York au cours de la semaine du 18 septembre pour la session annuelle de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies. Le thème officiel de la réunion est : « Rétablir la confiance et raviver la solidarité ». Deux éléments qui viennent aujourd'hui à manquer. La rupture des relations entre la Russie et l'Occident a des conséquences de plus en plus graves. Jusqu'à présent, le Conseil de sécurité a été lent et indécis lorsqu'il s'est agi de réagir aux crises survenues en 2023. Au sein de l'Assemblée générale, les débats entre les pays développés et les pays en développement sur l'orientation de l'économie mondiale ont été longs et tumultueux. Alors que les dirigeants envisagent l'action des Nations unies en matière de paix et de sécurité pour l'année à venir, leur devise devrait être flexibilité et adaptabilité. Dans certaines régions, comme le Soudan du Sud, l'organisation peut continuer à utiliser des outils traditionnels tels que les opérations de maintien de la paix. Dans d'autres (comme le Mali, le Soudan et l'Ukraine), ces outils se sont révélés insuffisants ou irréalisables, et il sera parfois même difficile de trouver un point d'ancrage politique qui aide à contenir les crises. Les défis mondiaux deman-

dent également une attention particulière : par exemple, les Nations unies pourraient et devraient également jouer un rôle dans la gestion des risques posés par le changement climatique et l'intelligence artificielle.

Les contraintes géopolitiques qui pèsent sur les Nations unies ne sont pas nouvelles, mais leurs effets sur l'organisation prennent de l'ampleur. De profondes dissensions existaient entre la Russie, la Chine et les puissances occidentales au sein du Conseil de sécurité, avant même l'invasion de l'Ukraine par Moscou. Pourtant, même si les débats sur l'Ukraine ont dominé les activités de l'ONU à partir de février 2022, le Conseil a réussi, dans un premier temps, à continuer à travailler sur d'autres questions de manière plus ou moins constructive. Il a même été en mesure d'innover dans des situations délicates, en adoptant sa première résolution complète sur le Myanmar et en établissant un nouveau système d'exemptions humanitaires aux régimes de sanctions de l'ONU à la fin de l'année 2022. Le secrétaire général de l'ONU a également joué un rôle non négligeable dans l'atténuation des retombées mondiales de la guerre russo-ukrainienne en aidant à négocier l'Initiative céréalière de la mer Noire. Mais avec la prolongation de la guerre en 2023, la marge de manœuvre pour une coopération entre grandes puissances par l'intermédiaire des Nations unies a commencé à se réduire, et les diplomates ont eu plus de difficultés qu'en 2022 à trouver des compromis sur des questions difficiles. La Russie a quitté l'accord sur les céréales en juillet. Elle sème de plus en plus souvent le trouble au sein du Conseil de sécurité.

Alors que le tableau géopolitique s'assombrit, le Conseil n'a apporté que des réponses insuffisantes à de nombreuses crises survenues au cours de l'année écoulée. Il s'est contenté de faire des déclarations sur son inquiétude dans des cas allant de la déroute du Soudan en avril au coup d'Etat au Niger en juillet. Les acteurs régionaux ont de plus en plus tenté de prendre la main pour résoudre ces situations, même s'ils n'y sont pas vraiment parvenus, laissant les Nations unies sur la touche. Le gouvernement malien a souligné la faiblesse du Conseil – et la vulnérabilité des missions des Casques bleus de l'ONU – en exigeant le retrait des forces de maintien de la paix du territoire malien, malgré le risque associé de nouvelles violences.

En dehors du Conseil, de nombreux membres de l'ONU ont poussé l'organisation à se concentrer sur les problèmes économiques mondiaux plutôt que sur les questions de paix et de sécurité. L'Assemblée générale a fréquemment débattu de l'Ukraine en 2022. En revanche, les pays dits du Sud ont insisté pour que l'Assemblée se concentre, au cours de la période précédant les réunions de haut niveau, sur le développement et en particulier sur la nécessité de rendre la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) plus réactifs aux besoins des pays pauvres et à revenu intermédiaire. Même si les Etats-Unis et leurs alliés se sont opposés à certains aspects de ces discussions, ils ont reconnu qu'il était opportun d'actualiser le système financier international, notamment pour contrer l'influence de la Chine et de la Russie sur les pays en développement.

Le Conseil de sécurité est divisé et l'attention des Etats membres de l'ONU se porte sur d'autres sujets, ce qui pourrait compromettre l'avenir de l'organisation en tant qu'acteur de la paix et de la sécurité internationales. Ce briefing porte sur les défis que l'ONU devra relever au cours de l'année à venir, et met en lumière des cas – notamment le Mali, le Soudan et l'Ukraine – où l'objectif principal de l'organisation est désormais de regagner une influence politique après l'échec des précédents efforts de gestion de crise. Au cours des décennies qui ont suivi la guerre froide, l'ONU dis-

posait souvent d'importants moyens militaires et économiques, mais contrairement à cette période, les responsables internationaux doivent aujourd'hui tirer le meilleur parti de ressources limitées. Les efforts de maintien de la paix et de médiation de l'ONU ont atteint leur limite et sa principale source d'influence aujourd'hui dans de nombreux cas est l'aide humanitaire. Mais comme nous le verrons dans la partie de ce briefing consacrée à l'Afghanistan, les coupes budgétaires et les pressions politiques imposent des limites aux mesures que peuvent prendre les responsables de l'aide humanitaire.

Pourtant, les Etats membres de l'ONU et les responsables internationaux ont encore la possibilité de réussir des percées et même d'innover sur les questions de paix et de sécurité. Après de longs débats sur l'insécurité en Haïti, par exemple, le Kenya a enchanté plusieurs membres du Conseil de sécurité en proposant de diriger une mission de police internationale dans ce pays des Caraïbes. Alors que certaines missions des Casques bleus, comme celle au Mali, se terminent, il semblerait que les Etats soient encore en mesure d'envisager des interventions ad hoc de ce type. Le Conseil de sécurité étudie également un cadre qui permettrait à l'Union africaine (UA) de puiser dans les quotes-parts des Nations unies pour financer ses missions de maintien de la paix – une mesure qui fait l'objet de discussions depuis des années, mais qui semble avoir de nouveau le vent en poupe.

Tout en reconnaissant les faiblesses des outils de gestion de crise de l'ONU, le secrétaire général António Guterres a tenté d'ouvrir un débat encore plus large sur le rôle de l'organisation dans la sécurité mondiale. Son rapport, intitulé « Un nouvel agenda pour la paix », publié en juin, ne fait, d'une certaine manière, que souligner l'énormité des défis auxquels l'organisation est confrontée. Outre la mobilisation des ressources de l'ONU pour lutter contre les sources d'inégalité (par exemple les structures de pouvoir patriarcales), António Guterres est catégorique quant au rôle que l'ONU devrait jouer pour contribuer à relever les défis mondiaux tels que le changement climatique, mais aussi les risques pour la sécurité associés aux progrès de l'intelligence artificielle (IA) et d'autres nouvelles technologies. Il ne fait guère de doute que, même si les mécanismes existants de l'ONU semblent rencontrer des obstacles, le monde a besoin de nouveaux processus diplomatiques et de cadres de coopération pour faire face à ces menaces émergentes. Si la recherche d'un accord politique sur de telles initiatives risque de s'avérer complexe dans les circonstances géopolitiques actuelles, alors la seule façon d'y parvenir est de commencer à œuvrer dans ce sens.

Même si cette année a été difficile et que la suivante ne s'annonce pas plus simple, les Nations unies ont encore un rôle opérationnel et diplomatique important à jouer dans la gestion des menaces traditionnelles et émergentes qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales. Les dirigeants mondiaux qui se réuniront au siège des Nations unies en septembre devraient chercher un terrain d'entente sur les questions de sécurité internationale, ainsi que sur les questions économiques, et répondre à l'appel du secrétaire général à faire face ensemble à la nouvelle génération de menaces mondiales – plutôt que de considérer que le déclin du multilatéralisme est inévitable.

II. Bilan de l'année : tendances en matière de diplomatie et de gestion des crises au sein des Nations unies

Il y a un an, Crisis Group annonçait la session de haut niveau de l'Assemblée générale de 2022 en notant que l'agression de la Russie contre l'Ukraine avait provoqué des remous à l'ONU, « mais pas autant » qu'on aurait pu l'imaginer.¹ Au Conseil de sécurité, les diplomates occidentaux et russes ont suivi une approche en deux volets, s'écharpant d'un côté sur l'Ukraine, tout en trouvant de l'autre des compromis sur des questions allant de l'aide humanitaire à l'Afghanistan aux sanctions ciblant les groupes armés en Haïti. Le fait que le Conseil soit resté un espace propice à la conclusion de tels accords suggérait que l'ONU pourrait gagner en importance pendant la guerre russo-ukrainienne en tant que forum de diplomatie avec le Kremlin, alors que d'autres canaux se fermaient. Le secrétaire général Guterres a renforcé cette impression en négociant l'Initiative céréalière de la mer Noire, de concert avec la Turquie, à l'été 2022. Cet arrangement est le plus important à ce jour entre Moscou et Kiev depuis le début de la guerre.² Même si António Guterres avait prévenu que l'ONU ne serait pas en mesure de négocier la fin des hostilités, l'organisation est sortie de la première phase de la guerre meurtrière, mais fonctionnelle. L'année suivante a toutefois été plus corsée.

A. Le Conseil de sécurité

Courant 2023, les pressions liées à la guerre russo-ukrainienne ont mis à mal de nombreux organes de l'ONU, y compris le Conseil de sécurité. Alors même que le Conseil réussissait à trouver des compromis sur la plupart des dossiers inscrits à son ordre du jour, en actualisant les mandats des opérations de paix et les régimes de sanctions, le niveau de friction entre la Russie et les membres occidentaux n'a cessé d'augmenter. L'acrimonie se manifeste souvent par des disputes chronophages sur des questions de procédure, telles que le processus précis de programmation des débats portant sur l'Ukraine. Mais les tensions géopolitiques ont également eu un impact substantiel sur la diplomatie de l'ONU. Comme ce briefing le décrit plus en détail, la Russie et la Chine se sont opposées à plusieurs reprises aux Etats-Unis et à leurs alliés au sein du Conseil sur la manière de gérer des crises telles que les demandes d'aide à la sécurité d'Haïti ou la soudaine flambée de violence au Soudan en avril.

Cette détérioration des relations est apparue au grand jour en juillet, lorsque la Russie a opposé son veto à une résolution autorisant les agences des Nations unies à fournir une aide humanitaire, qui avait permis de soutenir plus de 2 millions de personnes, au nord-ouest de la Syrie, contrôlé par les rebelles, sans l'accord du gouvernement de Damas.³ Ce veto n'est pas une surprise en soi. Moscou a déjà utilisé son pouvoir de blocage dans le cadre de ce mandat – la dernière fois en 2022 – pour arracher des concessions sur l'aide à Damas. Mais jusque-là, la Russie était toujours

¹ Crisis Group Special Briefing N°8, *Ten Challenges for the UN in 2022-2023*, 14 septembre 2022.

² Pour en savoir plus, voir Oleg Ignatov et al, « Who are the Winners in the Black Sea Grain Deal? », commentaire de Crisis Group, 3 août 2022.

³ « Russia vetoes UN vote to extend key Syria aid route », Al Jazeera, 11 juillet 2023.

revenue à la table des négociations pour conclure un marché quelques jours après avoir utilisé son droit de veto. La plupart des membres du Conseil pensaient qu'elle le ferait à nouveau. Elle ne l'a pas fait, ce qui a permis au gouvernement syrien de proposer d'approuver unilatéralement la poursuite de l'aide transfrontalière, un accord que les responsables de l'ONU ont fini par accepter après négociations. Les membres du Conseil ne savent toujours pas si la Russie visait cet objectif dès le début. Quoi qu'il en soit, cet épisode a enlevé au Conseil son dernier moyen de pression sur la Syrie et a montré qu'il devenait plus difficile de parvenir à des compromis.

Les dissensions entre les membres permanents du Conseil ont été le principal frein à son efficacité, mais elles n'ont pas été la seule source de friction. L'année dernière, les trois membres africains du Conseil (le Gabon, le Ghana et le Mozambique, connus sous le nom d'A3) ont revendiqué le droit, ainsi que celui de l'Union africaine, de conduire la réponse des Nations unies aux crises sur le continent. L'A3 a bloqué les déclarations du Conseil sur le Soudan après le déclenchement de la guerre en avril, insistant pour que l'UA ait le temps de trouver une solution.⁴ Ils se sont également montrés de plus en plus critiques à l'égard des sanctions imposées par l'ONU en Afrique, arguant que les embargos sur les armes et autres mesures affaiblissaient davantage les gouvernements des Etats faibles qu'ils n'empêchaient la violence. Les membres du Conseil, toutes régions confondues, estiment que l'A3 pourrait continuer à s'affirmer progressivement. Par conséquent, même si l'organe continue de consacrer la plus grande partie de son temps aux affaires africaines, il est probable que le Conseil soit de moins en moins capable de structurer les conditions de la gestion des crises sur le continent.

Le scepticisme quant à l'avenir des opérations de paix sur le continent africain est venu s'ajouter, en 2023, à ces interrogations sur le rôle de l'ONU en Afrique à l'avenir. Là encore, ces doutes ne sont pas une surprise. Crisis Group a noté en 2022 que les forces de l'ONU au Mali et en République démocratique du Congo (RDC) avaient du mal à contenir les pics de violence et que leur crédibilité politique était mise à mal.⁵

L'avenir de la Mission des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma) a occupé le Conseil pendant le premier semestre 2023, les représentants de l'ONU s'opposant au gouvernement militaire de Bamako au sujet d'informations faisant état de violations des droits humains par les forces maliennes et les mercenaires du Groupe Wagner. Alors que le Conseil examinait les possibilités de renforcement ou de réduction de la Minusma, Bamako a mis un terme au débat en exigeant que la mission se retire sans délai du Mali.⁶ Il semblerait que la Russie ait eu vent des intentions du Mali, mais d'autres membres du Conseil, dont la Chine et l'A3, ont été pris au dépourvu et estimaient que le départ de l'ONU déclencherait une nouvelle instabilité. Tous ont pourtant admis qu'il était impossible de maintenir la Minusma en place sans l'accord de Bamako. Le Conseil a accepté d'opérer un retrait progressif de la mission qui doit s'achever fin décembre.⁷

⁴ « Sudan: Briefing and consultations », rapport du Conseil de sécurité, 25 avril 2023.

⁵ Briefing de Crisis Group, *Ten Challenges for the UN in 2022-2023*, op. cit. p. 3.

⁶ « Rapport provisoire du Secrétaire général sur la situation au Mali », Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) S/PV.9350, 16 juin 2023.

⁷ « Résolution 2690 », CSNU S/RES/2690, 30 juin 2023.

Le renvoi brutal de la Minusma a conduit les membres du Conseil à reconsidérer le sort des autres missions de grande envergure sur le continent. Comme Crisis Group l'a annoncé en juillet, les missions de l'ONU au Mali, en RDC (Monusco), en République centrafricaine (Minusca) et au Soudan du Sud (Minuss) sont confrontées à des défis similaires à ceux de la Minusma : elles luttent pour protéger les civils, jouent un rôle limité dans les processus de paix formels et sont rejetées par les gouvernements hôtes en faveur de partenaires de sécurité moins regardants quant aux antécédents en matière de droits humains.⁸ Même s'il est peu probable que ces gouvernements expulsent les Casques bleus de l'ONU sans ménagement comme l'a fait le Mali, les membres du Conseil reconnaissent discrètement que l'ère des missions de stabilisation à grande échelle touche à sa fin.

Mais pour le Conseil, une porte s'ouvre au moment où une autre se ferme. Le retrait de la Minusma a renforcé les appels de longue date des diplomates africains au Conseil de sécurité pour qu'il soutienne, et éventuellement finance, des alternatives au maintien de la paix de l'ONU dirigées par des Africains. Les membres du Conseil ont régulièrement discuté de cette idée depuis 2016, et l'A3 a fait pression pour que le Conseil convienne d'un cadre pour les futurs accords de financement ONU-UA d'ici fin 2023.⁹ Les diplomates estiment que les conditions au sein du Conseil sont réunies pour que cet élan se concrétise, notamment parce que les Etats-Unis ont indiqué qu'ils soutenaient les efforts de l'A3, contrairement à leur réaction glaciale lors de leurs campagnes précédentes en 2018 et 2019. Les diplomates africains devraient présenter une résolution du Conseil à l'automne, même s'ils n'ont pas encore réglé tous les détails importants relatifs au financement et à la supervision. Si les membres du Conseil parviennent à un accord, ils auront ajouté un nouvel instrument à la boîte à outils multilatérale. Mais ils devraient également être réalistes quant au fait que les opérations de sécurité conduites par les Africains ne permettront probablement pas de résoudre les crises plus facilement que celles de leurs homologues des Nations unies.¹⁰

B. *L'Assemblée générale et le secrétaire général*

Le Conseil de sécurité a souvent tergiversé en 2023, mais le rôle de l'Assemblée générale en matière de paix et de sécurité s'est également amoindri. Au cours des premiers mois de la guerre menée par la Russie en Ukraine, l'Assemblée a joué un rôle majeur, mais inhabituel dans l'orientation de la réponse de l'ONU, en adoptant à plusieurs reprises des résolutions condamnant la Russie à une large majorité.¹¹ Les diplomates se sont demandé si cette activité présageait d'un renforcement de l'engagement de l'Assemblée dans la gestion des crises, notant que l'organe – où chaque

⁸ Richard Gowan et Daniel Forti, « What Future for UN Peacekeeping in Africa after Mali Shuttters Its Mission? », commentaire de Crisis Group, 10 juillet 2023.

⁹ Pour plus d'informations, voir le rapport de Crisis Group sur l'Afrique N°286, *The Price of Peace: Securing UN Financing for AU Peace Operations*, 31 janvier 2020.

¹⁰ Comfort Ero, « Speech to the UN Security Council on Counter-terrorism in Africa », briefing to the 9188th Meeting of the UN Security Council, New York, 10 novembre 2022.

¹¹ Richard Gowan, Tess Gibson et Raquel Alberto De La Fuente, « UN votes reveal a lot about global opinion on the war in Ukraine », *World Politics Review*, 21 février 2023.

membre dispose d'un siège et aucun n'a de droit de veto – était déjà monté au créneau à d'autres moments de l'histoire de l'ONU, lorsque le Conseil était en difficulté.

Pourtant, l'enthousiasme de l'Assemblée pour la diplomatie ukrainienne est apparemment en perte de vitesse. Au début de l'année, l'Ukraine espérait que l'Assemblée marquerait le premier anniversaire de la guerre en adoptant une résolution approuvant son plan de paix en dix points et en mettant en place un tribunal qui pourrait poursuivre les dirigeants russes pour crime d'agression. Les alliés occidentaux de Kiev ont estimé que de nombreux pays non occidentaux s'opposeraient à de telles propositions, un point de vue soutenu par Crisis Group. Au lieu de cela, ils ont proposé un texte moins clivant appelant à une « paix juste, durable et globale ». Cette formulation a reçu le soutien de 141 des 193 membres de l'Assemblée, mais depuis lors, l'Assemblée n'a adopté aucune autre résolution concernant l'Ukraine et n'est intervenue dans aucun autre conflit de manière significative.¹² Certains membres souhaiteraient envisager les formes d'un plus grand engagement de l'Assemblée en matière de sécurité – une résolution appelait à la rédaction d'un nouveau manuel des Nations unies sur le sujet – mais les défis politiques sont nombreux.¹³

Quant au secrétaire général Guterres, son principal défi à court terme en matière de paix et de sécurité a été, pendant une grande partie de l'année, de faire en sorte que l'Initiative céréalière de la mer Noire se poursuive. Comme l'indique la section III.7, ses efforts dans ce domaine ont provoqué des frictions avec la Russie et l'Ukraine, tandis que les puissances occidentales estimaient que l'ONU s'en remettait beaucoup trop à Moscou. La Russie a fini par se retirer de l'accord en juillet, mécontente des avantages économiques limités dont elle avait bénéficié en échange de sa participation.¹⁴

António Guterres ne s'est pas vraiment impliqué dans d'autres processus de médiation en 2023 et s'est souvent tourné vers le bras humanitaire de l'organisation pour prendre la tête des opérations dans des situations où l'influence politique des Nations unies était limitée. Martin Griffiths, le secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, a souvent agi en tant que personne de référence de l'ONU dans les crises majeures. Il a participé à de nombreuses navettes diplomatiques l'année dernière, à la fois sur l'Initiative céréalière de la mer Noire et sur la guerre civile au Soudan. Comme nous le verrons plus tard dans ce briefing, l'aide humanitaire apportée par l'ONU a joué un rôle essentiel pour sauver des vies en Afghanistan depuis que les Talibans se sont emparés de Kaboul en 2021, et les agences de l'ONU ont offert une assistance solide, bien que peu médiatisée, dans d'autres endroits, notamment en Ukraine. Néanmoins, Guterres, Griffiths et les agences de l'ONU ont été confrontés à un double casse-tête, alors que l'organisation devait prendre en charge de plus en plus de missions d'aide humanitaire avec un financement qui ne suivait pas le rythme de ses besoins.¹⁵

¹² Gowan, Gibson et Alberto De La Fuente, « UN votes reveal a lot about global opinion on the war in Ukraine », op. cit.

¹³ Résolution des Nations unies A/RES/77/335, adoptée le 1er septembre 2023.

¹⁴ Charles Maynes, « Russia halts participation in the Black Sea Grain Initiative », NPR, 17 juillet 2023.

¹⁵ « Global Humanitarian Assistance Report 2023 », *Development Initiatives*, juin 2023, p. 30.

C. *L'heure de la réforme a-t-elle sonné ?*

Les diplomates et les fonctionnaires de l'ONU ont dû faire face à de multiples crises au cours de l'année écoulée et ils ont également été confrontés à une multiplication des discussions sur la manière de réformer l'institution. Pratiquement tous les membres de l'organisation, quelle que soit leur orientation géopolitique, sont au moins rhétoriquement engagés dans l'entreprise.

Au sein du Conseil de sécurité, Washington a insufflé une nouvelle énergie aux discussions sur la réforme. Le président américain Joe Biden a suscité l'enthousiasme des participants à la dernière session de haut niveau de l'Assemblée générale en lançant un appel exceptionnellement vigoureux en faveur d'une modification de la composition du Conseil de sécurité afin de tenir compte des dynamiques de pouvoir actuelles. Cet objectif est plus que louable, étant donné que la structure du Conseil (et en particulier ses membres permanents) continue de refléter le monde tel qu'il était à l'époque de la création des Nations unies en 1945.¹⁶ Mais il n'est pas du tout certain que Washington soit en mesure de trouver un moyen d'actualiser l'institution, comme nous le verrons plus en détail à la section III.10 ci-dessous.

Alors que l'attention continue à se focaliser à New York sur la réforme du Conseil de sécurité, le secrétaire général Guterres a lancé un débat beaucoup plus large sur la refonte du système multilatéral. Le cœur de ce débat est un Sommet de l'avenir qu'António Guterres a annoncé pour la première fois en 2021 et qui se tiendra en marge de la semaine de haut niveau de l'Assemblée générale en septembre 2024. Courant 2023, le bureau du secrétaire général a publié une série de notes d'orientation décrivant les priorités potentielles du sommet, allant de la préparation aux futures pandémies à la réforme de la gouvernance des institutions financières internationales pour mieux refléter les besoins des pays les plus pauvres (une proposition qui, selon de nombreux diplomates à New York, devrait avoir la priorité sur la réforme du Conseil de sécurité).¹⁷ L'un des principaux objectifs d'António Guterres est d'établir des cadres multilatéraux pour régir les technologies telles que l'internet, l'intelligence artificielle et les biotechnologies, ou au moins proposer des lignes directrices.

Le secrétaire général a eu du mal à créer une dynamique autour du Sommet de l'avenir. Les pays en développement, Cuba et le Pakistan, en tête ont fait valoir que les préparatifs de la réunion détournent l'attention de la rencontre de 2023 destinée à discuter de l'état d'avancement des objectifs de développement durable (objectifs fixés par les Nations unies en 2015 et visant à être atteints d'ici 2030), ainsi que des lacunes en matière d'aide au développement.¹⁸ Les diplomates se sont empêtrés dans plusieurs pistes de discussions portant sur les initiatives de réforme potentielles. Même si les négociations sur les résultats potentiels du Sommet de l'avenir ne commenceront sérieusement qu'avec le retour au calme après l'agitation de la semaine de haut niveau, il y a encore beaucoup de travail à faire pour que le processus soit utile.

En matière de paix et de sécurité, on ne sait pas vraiment ce que le Sommet de l'avenir pourrait apporter, ni même quel niveau d'ambition les Etats devraient avoir à cet égard. En avril, un conseil consultatif de haut niveau sur le multilatéralisme

¹⁶ Missy Ryan, « U.S. seeks to expand developing world's influence at United Nations », *Washington Post*, 12 juin 2023.

¹⁷ Voir les notes d'information sur le site du Programme commun des Nations unies.

¹⁸ Colum Lynch, « Exclusive: Global south thwarts UN future summit plans », *Devex*, 26 mai 2023.

efficace, convoqué par le secrétaire général, a appelé le sommet à élaborer une « nouvelle définition de la sécurité collective », reposant sur une réforme du Conseil de sécurité et un effort international d'abolition des armes nucléaires.¹⁹ Reconnaisant implicitement les obstacles géopolitiques à ces aspirations, le Conseil a ajouté une série de propositions plus modestes, mais pragmatiques, notamment des mesures visant à améliorer la transparence sur les questions de sécurité entre les Etats et à entamer des discussions sur les répercussions sur la sécurité des nouvelles technologies.

Le secrétaire général a partagé ses propres réflexions sur la sécurité dans son document d'orientation de juin intitulé « Un nouvel agenda pour la paix ».²⁰ Comme Crisis Group l'a déjà noté, ce document est significatif en partie parce qu'il présente un bilan prudent et souvent humble des capacités de l'ONU.²¹ Il commence par une section analytique particulièrement percutante qui souligne la fragmentation de l'ordre de l'après-guerre froide et son incidence négative sur le multilatéralisme, y compris la méfiance accrue entre les Etats. Ce texte ne propose rien de très innovant pour faire face aux problèmes auxquels sont confrontées les opérations de paix de l'ONU ; il défend d'ailleurs plutôt l'idée que les missions dirigées par les Africains offrent de réelles solutions alternatives pour assurer la sécurité sur le continent. Mais pour ce qui est de l'avenir, le document confie également aux gouvernements nationaux l'entière responsabilité de faire face aux nouvelles menaces pour la sécurité, telles que les utilisations potentiellement abusives de l'IA, les systèmes d'armes autonomes, les cyberarmes et les armes biologiques, tout en présentant l'ONU comme un espace où les Etats pourraient lancer de nouvelles voies diplomatiques pour traiter ces questions et comme une source de conseils sur les technologies que les pays les plus petits et les plus pauvres, en particulier, ont du mal à contrôler.

Les fonctionnaires et diplomates de l'ONU qui jonglent entre ces discussions sur la réforme, le rajeunissement de l'institution et les débats sur des crises plus immédiates, ont tendance à se plaindre de leur manque de « bande passante » pour absorber autant d'informations à la fois. Certains se demandent également s'il est vraiment utile de parler d'un « nouvel agenda pour la paix » alors que les grandes puissances sont enfermées dans ce que beaucoup perçoivent comme des confrontations par procuration et non déclarées, laissant planer le doute sur les bases géopolitiques d'une future coopération internationale. Malgré les prédictions de déclin de l'ONU, celles et ceux qui travaillent pour l'institution ou qui gravitent autour d'elle sont aux prises à la fois avec les conflits actuels et les tendances à venir en matière de sécurité. Ce sont de lourdes responsabilités.

¹⁹ Pour en savoir plus sur le Conseil consultatif d'experts du multilatéralisme efficace, voir Richard Gowan, « The Future of Multilateralism », Geneva Centre for Security Policy, 27 avril 2023 ; et « A Breakthrough for People and Planet », Conseil consultatif d'experts du multilatéralisme efficace, 18 avril 2023.

²⁰ « Un nouvel agenda pour la paix », ONU, juillet 2023.

²¹ Richard Gowan, « What's New about the UN's New Agenda for Peace », commentaire de Crisis Group, 19 juillet 2023.

III. Dix défis pour les Nations unies

Cette liste de défis pour l'ONU, basée sur le suivi par Crisis Group des tendances politiques à l'ONU et sur des recherches menées par des analystes dans les pays où l'ONU a une présence opérationnelle significative, met en évidence dix priorités urgentes pour l'organisation, à la fois régionales et thématiques, dans l'année à venir. La liste est loin d'être exhaustive – d'autres entrées auraient pu couvrir (par exemple) la gestion des élections en RDC, la médiation au Yémen ou la définition du futur rôle de l'ONU en Syrie – mais elle est révélatrice de la multitude de dilemmes auxquels l'organisation est confrontée.

1. Retrouver une pertinence politique au Soudan

L'avenir des Nations unies au Soudan est sérieusement remis en question après près de deux décennies d'engagement intensif dans le pays. La Mission intégrée des Nations unies pour l'assistance à la transition au Soudan (Minuats), mise en place en 2020 pour aider le Soudan à passer de l'autocratie à la gouvernance démocratique en proposant un soutien politique et technique, a réduit ses opérations lorsque la guerre a éclaté entre l'armée soudanaise et les forces paramilitaires de soutien rapide (FSR) en avril. Parallèlement, les divisions entre les membres permanents du Conseil et la prudence de leurs homologues africains ont tellement polarisé l'organe qu'il n'était plus en mesure de prendre des mesures significatives afin de mettre un terme aux combats, ce qui a relégué l'ONU au second plan.²² Le renouvellement du mandat de la Minuats est prévu pour le début du mois de décembre. Les membres du Conseil devront alors déterminer s'ils doivent simplement reconduire son mandat actuel ou s'ils bénéficient de suffisamment de soutien pour ajouter des fonctions qui pourraient lui donner un rôle plus adapté dans le conflit. Quoi qu'il en soit, les membres du Conseil doivent reconnaître qu'ils ont tous intérêt à endiguer la violence au Soudan. Ils devraient profiter du renouvellement de la Minuats pour se faire entendre.

Le déclenchement de combats ouverts entre l'armée et les FSR a pratiquement mis un terme au travail déjà limité de la Minuats dans le pays. Les fonctionnaires de l'ONU ont évacué la capitale, Khartoum, et la région du Darfour à l'extrême ouest, où la guerre a été la plus féroce jusqu'à présent, ne laissant à Port-Soudan qu'un personnel réduit chargé de coordonner l'effort humanitaire de l'ONU. Avec l'intensification des combats, notamment à Khartoum et au Darfour, où les forces internationales de maintien de la paix ont été déployées de 2007 à 2020 pour éviter que les horreurs perpétrées dans la région ne se reproduisent, la mission n'a plus été en mesure de mener à bien la plupart de ses tâches essentielles.²³

²² Briefing Afrique de Crisis Group N°190, *A Race against Time to Halt Sudan's Collapse*, 22 juin 2023.

²³ Le mandat de la Minuats comprend quatre objectifs stratégiques : i) aider à la transition politique et aux progrès vers une gouvernance démocratique, en vue de la protection et de la promotion des droits humains, ainsi que d'une paix durable ; ii) soutenir les processus de paix et la mise en œuvre de l'Accord de paix de Juba ainsi que des futurs accords de paix ; iii) aider à la consolidation de la paix, à la protection des civils et à l'État de droit, en particulier au Darfour, dans l'État du Nil Bleu et au Kordofan-Sud ; et iv) soutenir la mobilisation de l'aide économique et de l'aide au développement, ainsi que la coordination de l'aide humanitaire et de l'aide à la consolidation de la paix. Voir « Résolution 2579 », CSNU S/RES/2579 (2021), 3 juin 2021.

Les tentatives de médiation de la mission n'ont pas été beaucoup plus fructueuses. Avant la guerre, Volker Perthes, représentant spécial du secrétaire général et chef de mission de la Minuats, participait à un effort trilatéral (les deux autres parties étant l'UA et l'Autorité intergouvernementale pour le développement, ou IGAD, un organisme de la Corne de l'Afrique) visant à maintenir le dialogue entre les factions rivales du Soudan, mais ces efforts se sont arrêtés lorsque les combats ont éclaté. L'armée a ensuite déclaré Volker Perthes *persona non grata* début juin.²⁴ L'activité des Nations unies est limitée depuis. Elle participe à une autre initiative menée par l'UA avec le « mécanisme trilatéral » (UA, ONU et IGAD) et d'autres. Elle a également rejoint d'autres activités diplomatiques régionales par l'intermédiaire de Perthes, Hannah Tetteh et Parfait Onanga-Anyanga (les envoyés du secrétaire général pour la Corne de l'Afrique et l'UA, respectivement).²⁵

Alors que la Minuats perdait de sa crédibilité sur le terrain au Soudan, les diplomates du Conseil de sécurité n'étaient pas d'accord sur le rôle que devrait jouer l'ONU dans le pays. Après avoir publié un communiqué de presse succinct peu après le début des combats, les membres du Conseil n'ont réussi à se mettre d'accord sur une nouvelle déclaration relative au Soudan qu'au début du mois de juin.²⁶ L'A3 a refusé de s'engager avant d'avoir reçu des directives explicites du Conseil de paix et de sécurité de l'UA et du Comité ministériel de l'UA sur le Soudan, craignant que des messages divergents en provenance de New York ne compromettent la diplomatie menée par l'Afrique.²⁷ La Chine semble également s'être opposée à ce que le Conseil s'exprime davantage sur le sujet.²⁸ Entre-temps, des initiatives diplomatiques parallèles, telles que des pourparlers directs entre les belligérants sous l'égide des Etats-Unis et de l'Arabie saoudite, ont été mises en place et le rôle du Conseil n'est pas clair dans ce contexte.

Les négociations sur le nouveau mandat de la Minuats à la fin du mois de mai ont donné lieu à de nouvelles discussions, mais n'ont pas incité le Conseil à adopter une nouvelle vision de son rôle. Lorsque l'A3 a commencé à discuter avec ses homologues du Conseil sur la base d'une feuille de route de l'UA pour le Soudan, la Russie s'y est opposée, reprenant l'argument de la délégation soudanaise alignée sur l'armée

²⁴ « Sudan declares UN envoy Volker Perthes “persona non grata” », Al Jazeera, 9 juin 2023. Depuis, Perthes opère depuis Nairobi et voyage à travers l'Afrique et l'Europe. La mission permanente du Soudan auprès des Nations unies a ouvertement appelé au remplacement de Perthes lors d'une conférence de presse, le 9 août.

²⁵ L'UA a mis en place son mécanisme élargi sur la crise soudanaise en avril 2020 afin de coordonner les efforts régionaux, continentaux et internationaux visant à soutenir une résolution pacifique du conflit. Il comprend le mécanisme trilatéral, la Ligue des Etats arabes, l'Union européenne, les membres permanents du Conseil de sécurité, les trois membres africains du Conseil, les pays voisins du Soudan (Egypte, Erythrée, l'Ethiopie, Libye, République centrafricaine, Soudan du Sud et Tchad), les pays désignés par l'IGAD pour impliquer les belligérants (Djibouti, Kenya, Soudan du Sud), les Comores en tant que président de l'UA, le « Quad » (Arabie Saoudite, EAU, Etats-Unis et Royaume-Uni), la Troïka (Etats-Unis, Norvège et Royaume-Uni), l'Allemagne et le Qatar. Pour plus d'informations, voir le briefing de Crisis Group, *A Race against Time to Halt Sudan's Collapse*, op. cit.

²⁶ « Security Council Press Statement on Clashes in Sudan », communiqué de presse, Conseil de sécurité des Nations unies, 15 avril 23.

²⁷ Entretiens de Crisis Group, diplomates des Nations unies, mai 2023. Voir également « Sudan: Closed Consultations », Rapport du Conseil de sécurité (What's in Blue), 11 mai 2023.

²⁸ Entretiens de Crisis Group, diplomates de l'ONU, août 2023.

selon lequel la guerre était une « affaire interne ».²⁹ Après des négociations difficiles, les membres du Conseil ont finalement accepté de prolonger le mandat de la Minuats, sans modification, jusqu'en décembre. Ils ont également publié une longue déclaration à la presse qui n'a guère influencé les efforts diplomatiques.³⁰ Les réunions ultérieures du Conseil sur le Soudan – y compris sa session semestrielle sur le Darfour avec le procureur de la Cour pénale internationale en juillet et une séance d'information des responsables de l'ONU en août – n'ont pas amené les membres du Conseil à revoir leurs positions.

Il sera difficile d'inciter le Conseil à mener une nouvelle action au cours des prochains mois, et la négociation d'un nouveau mandat pour la Minuats d'ici le début du mois de décembre sera particulièrement houleuse. Inchangé depuis juin 2021, le mandat actuel permet à l'ONU de coordonner des actions humanitaires vitales, de documenter les violations des droits humains et de participer aux discussions politiques. Ses autres fonctions sont considérablement, voire totalement, circonscrites à l'heure actuelle. Ces limites sont bien connues, mais il n'y a pas de consensus sur les solutions possibles. Toute proposition qui ne serait pas explicitement soutenue par la mission du Soudan à New York – qui se range du côté de l'armée dans le conflit – se heurterait probablement à un veto russe.³¹ En outre, les accords conclus avec des diplomates soudanais alignés sur l'armée pourraient ne pas correspondre aux conditions sur le terrain, étant donné que les FSR contrôlent étroitement Khartoum et d'autres sites.³²

Le statut de Perthes en tant que représentant spécial complique davantage ce calcul. Il ne bénéficie pas du soutien unifié des parties belligérantes, et par extension du Conseil, ce qui a contribué à la marginalisation diplomatique de l'ONU. António Guterres a fait part de son soutien sans faille à Perthes aux membres du Conseil lors d'une session à huis clos à la fin du mois de mai.³³ Pourtant l'armée soudanaise a clairement fait savoir qu'il n'était plus crédible à ses yeux.³⁴ Néanmoins, même si Perthes se retire bientôt (ce qui pourrait créer un précédent fâcheux pour d'autres représentants spéciaux confrontés à des pressions similaires), Guterres devra probablement s'atteler à une recherche de successeur longue et politiquement difficile.³⁵

Les membres du Conseil devront se préparer à différents scénarios lorsqu'ils reprendront les discussions sur l'avenir de la Minuats. La voie de la moindre résistance consisterait à prolonger une fois de plus le mandat de la mission sans le modifier, les diplomates pouvant conclure qu'il vaut mieux conserver une mission imparfaite que

²⁹ « UN Security Council 9310th Meeting », CSNU S/PV.9310, 25 avril 2023.

³⁰ Résolution 2685, CSNU S/RES/2685 (2023), 2 juin 2023 ; « Security Council Press Statement on Sudan », communiqué de presse, Conseil de sécurité des Nations unies, 2 juin 2023.

³¹ Bien que la Russie se soit fermement opposée à ce que le Conseil prenne des décisions sur le Soudan sans le soutien explicite du gouvernement, Crisis Group estime que la Russie a adopté une position plus ambiguë à l'égard des parties belligérantes.

³² Déclaration de Crisis Group, « Time to Try Again to End Sudan's War », 21 juillet 2023.

³³ Entretiens de Crisis Group, diplomates du Conseil de sécurité, juin 2023.

³⁴ « Provisional Record of the 9394th Meeting of the UN Security Council », CSNU S/PV.9394, 9 août 2023 ; « Al-Harith Idriss al-Harith Mohamed (Soudan) on the Situation in the Country – Security Council Media Stakeout », UN WebTV, 9 août 2023.

³⁵ « Five candidates in race to lead Minuats Khartoum », *African Intelligence*, 11 mai 2020 ; Colum Lynch et Robbie Gramer, « Big-power rivalries hamstringing top U.N. missions », *Foreign Policy*, 22 juillet 2020.

de perdre le principal véhicule politique de l'engagement de l'ONU au Soudan. Paradoxalement, les membres du Conseil devraient également se préparer à la possibilité que l'armée retire son aval à la Minuats, quelle que soit leur décision. Des responsables liés à l'armée auraient fait allusion à cette possibilité avant la réunion d'information du Conseil en août, insinuant que le maintien de Perthes était un obstacle à une relation de travail productive avec la mission.³⁶ Fermer la mission maintenant mettrait en péril la capacité de l'ONU à acheminer rapidement l'aide à la consolidation de la paix dans le pays si les conditions sur le terrain s'amélioraient.

Enfin, si les diplomates estiment qu'il y a un intérêt manifeste, ils pourraient décider plus tard de suivre une autre voie en négociant une nouvelle résolution de fond sur le Soudan et la Minuats.³⁷ Même s'il serait peu réaliste de s'attendre à ce que le Conseil accepte de modifier en profondeur le mandat de la mission, une nouvelle résolution pourrait fournir un cadre aux diplomates engagés avec les parties belligérantes pour délivrer des messages plus précis, en accord avec leurs nouveaux ordres de marche, et apporter à la mission le soutien politique dont elle a tant besoin.

En s'engageant dans cette voie, ils pourraient envisager plusieurs domaines susceptibles de faire l'objet d'un mandat révisé. Premièrement, les membres du Conseil pourraient encourager les différents envoyés de l'ONU à travailler ensemble pour soutenir les efforts conjoints de l'UA et de l'IGAD visant à développer les prémisses d'une piste de négociation civile. Deuxièmement, la mission pourrait également être chargée (en coordination avec d'autres acteurs) de combler les lacunes existantes dans la réponse à la guerre sur le terrain, y compris, par exemple, en aidant ceux qui tentent d'endiguer la violence au Darfour ou dans d'autres zones à risques. Troisièmement, les membres du Conseil devraient dénoncer l'obstruction systématique des parties belligérantes à l'aide internationale, l'un des rares points de convergence entre les diplomates. Enfin, à l'avenir, le Conseil pourrait demander à la mission d'examiner le rôle que pourrait jouer l'ONU dans d'éventuels mécanismes de cessez-le-feu et d'accords de sécurité transitoires.

Du fait des combats permanents dans tout le pays, la Minuats n'est plus que l'ombre de l'organisme solide qu'elle était censée être. Alors même que le Conseil n'aurait pas été en mesure d'arrêter la guerre à lui seul, ou de contraindre les belligérants à négocier, son silence sur les démêlés de la mission, et sur la guerre en général, a été assourdissant. Les diplomates devraient profiter des négociations à venir pour s'exprimer et, par l'intermédiaire de l'ONU, soutenir les efforts pour mettre fin aux combats.

2. Rétablir l'aide au développement en faveur de l'Afghanistan

Les Nations unies ont organisé une vague d'aide humanitaire en Afghanistan après la prise de pouvoir des Taliban en 2021, sauvant probablement des millions de vies alors que le pays se débattait avec les séquelles de la guerre. Malgré cet exploit remar-

³⁶ « Sudan threatened to end Minuats if Perthes' participated in Security Council meeting », *Sudan Tribune*, 9 août 2023.

³⁷ Bien que l'A3, la Chine et la Russie se soient opposés à une nouvelle formulation lors des négociations de mai sur le mandat de la Minuats, le représentant adjoint de la Russie auprès de l'ONU a laissé entendre qu'il était prêt à revoir le mandat « après la fin de la phase aigüe [de la guerre] » lors de la réunion d'information du Conseil sur le Soudan en mai. Voir « Provisional Record of the 9326th Meeting of the UN Security Council », CSNU S/PV.9326, 22 mai 2023.

quable, les Nations unies n'ont plus bonne presse, ni auprès des bailleurs de fonds ni auprès des autorités talibanes. Alors que les Taliban entament leur troisième année au pouvoir, la présence des Nations unies en Afghanistan pourrait se réduire. Les bailleurs de fonds, horrifiés, à juste titre, par les violations systématiques des droits humains des jeunes filles et des femmes commises par les Taliban, réduisent le financement de l'ONU et conditionnent les programmes d'aide de façon très stricte. Les budgets sont réduits dans les crises du monde entier, mais celui de la réponse humanitaire de l'ONU en Afghanistan a été classé parmi les financements les plus bas de 2023.³⁸

Les bailleurs de fonds occidentaux se détournent partiellement de l'Afghanistan parce qu'ils sont déçus par le refus des Taliban d'assouplir leur quête d'une prétendue pureté religieuse et culturelle, notamment en ce qui concerne les questions de genre.³⁹ De nombreux pays qui ont donné des millions de dollars d'aide humanitaire pour atténuer l'impact du retrait militaire des Etats-Unis et de l'OTAN en Afghanistan espéraient que leur générosité adoucissait le régime des Taliban. Mais, ces attentes n'étaient pas réalistes, comme l'avait souligné Crisis Group. Les Taliban, qui ont résisté à des raids et à des frappes aériennes pendant des années, ont toujours été peu susceptibles de se conformer aux exigences des bailleurs de fonds.⁴⁰ Ceux-ci, soucieux de fournir un soutien conforme à leurs valeurs, ont également persisté à donner des instructions inapplicables aux Nations unies et aux ONG, exigeant qu'elles aident les Afghans sans que les Taliban n'en tirent aucun bénéfice. Mais dans la réalité, le fonctionnement du gouvernement et le bien-être du peuple afghan se sont avérés trop étroitement liés pour que de telles restrictions puissent fonctionner.

De leur côté, les Taliban ont pris des mesures pour que les opérations des Nations unies dans le pays s'alignent à leurs propres objectifs. Cela ne peut que créer des tensions, car la vision des Taliban d'une société théocratique qui prive les jeunes filles et les femmes de leurs droits va à l'encontre des normes internationales en matière de droits humains et des droits des femmes. Elle va également à l'encontre des obligations qui incombent à l'Afghanistan en vertu de divers instruments internationaux.⁴¹ Les mesures prises par les Taliban pour empêcher les jeunes filles d'étudier dans les écoles secondaires et les universités, ainsi que l'interdiction faite aux femmes afghanes de travailler dans les bureaux des Nations unies et des ONG, ne sont que les exemples les plus tristement célèbres. En outre, à bien d'autres égards, les plans des Taliban ne correspondent pas aux priorités de l'ONU en matière d'aide, et ces divergences

³⁸ Les calculs de Crisis Group montrent que l'ONU n'a reçu que 17 pour cent du financement demandé dans son plan d'intervention humanitaire initial pour l'Afghanistan en 2023. Selon cette mesure, le seul plan humanitaire de l'ONU basé sur un pays ayant reçu moins de fonds est celui pour le Honduras. Une révision en milieu d'année a revu à la baisse le plan pour l'Afghanistan.

³⁹ Crisis Group Asia Report N°329, *Taliban Restrictions on Women's Rights Deepen Afghanistan's Crisis*, 23 février 2023.

⁴⁰ Briefing de Crisis Group, *Ten Challenges for the UN in 2022-2023*, op. cit.

⁴¹ Il s'agit notamment des obligations de l'Afghanistan au titre de l'article 13 (droit de toute personne à l'éducation) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'article 10 (égalité des droits des femmes et des hommes dans le domaine de l'éducation) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et des articles 28 (droit de l'enfant à l'éducation, progressivement et sur la base de l'égalité des chances) et 29 (orientation de l'éducation de l'enfant) de la Convention relative aux droits de l'enfant. L'Afghanistan a également adhéré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques en 1983.

deviennent de plus en plus criantes. L'exigence de la plupart des bailleurs de fonds que l'engagement de l'ONU reste limité aux formes de base de l'assistance vitale représente une source spécifique de frictions. Les Taliban s'impatientent de devoir compter sur l'assistanat et tout porte à croire qu'ils s'affirmeront davantage et exigeront l'autosuffisance.⁴²

Ces pressions exercées à la fois par les bailleurs de fonds et par les Taliban gagnent de l'ampleur et mettent les Nations unies dans une situation délicate – et des solutions doivent être trouvées. Pourtant, réagir à ces pressions par une révision complète du mandat de la mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan – il doit être renouvelé en mars 2024 – serait une erreur. Le texte en question donne heureusement à la mission un large éventail d'instructions pour coordonner les activités humanitaires, faciliter le dialogue avec les parties afghanes concernées et promouvoir les droits humains, entre autres responsabilités.⁴³ Les efforts allant dans le sens de l'adaptation des directives à l'évolution de la réalité – par opposition à la voie politiquement plus facile qui consisterait à s'en tenir au contenu précédent – pourraient finir par vider le mandat de sa substance. Même si les membres du Conseil avaient accepté à l'unanimité de confier ces tâches à l'ONU en 2022, rien ne garantit que le Conseil resterait uni si on lui demandait de renégocier ces priorités.

Il n'y a guère de raisons d'espérer des solutions spectaculaires à court terme. Rien ne permettra aux Taliban de se débarrasser de leur statut de paria, d'échapper aux sanctions et d'occuper le siège de l'Afghanistan à l'Assemblée générale, qui reste occupé par un unique représentant de l'ancien gouvernement. Les Taliban ont, en effet, à nouveau déclaré sans équivoque qu'ils continueront, malheureusement, à refuser les compromis qu'ils devraient faire – notamment en ce qui concerne les femmes et les jeunes filles – parce qu'ils contrarieraient leurs propres partisans et, selon eux, corrompraient leurs valeurs. Les Taliban ne sont donc pas près de bénéficier de la reconnaissance diplomatique.

Parallèlement, les Nations unies devraient mettre davantage l'accent sur la restauration des services essentiels et la promotion du développement économique, deux des rares domaines où leur soutien peut à la fois correspondre aux priorités des Taliban et améliorer la vie matérielle des Afghans. Pour sa défense, le Conseil a déjà demandé que soient formulées des « recommandations s'inscrivant dans une perspective d'avenir » sur des sujets tels que le développement économique dans le mandat général qu'il a donné en mars à une évaluation de l'engagement international en faveur de l'Afghanistan.⁴⁴ Le défi du Conseil sera de trouver un moyen constructif de

⁴² Entretiens de Crisis Group, responsables taliban, Kaboul, juin 2023.

⁴³ « Resolution 2626 », CSNU S/RES/2626, 17 mars 2022.

⁴⁴ L'évaluation indépendante, mandatée par le Conseil de sécurité en mars, demandait des « recommandations s'inscrivant dans une perspective d'avenir, afin que les acteurs concernés sur le plan politique et en matière d'action humanitaire et de développement, au sein et en dehors du système des Nations Unies, adoptent une stratégie intégrée et cohérente pour relever les défis auxquels l'Afghanistan doit faire face actuellement, notamment dans les domaines de l'action humanitaire, des droits humains, particulièrement des droits des femmes et des filles et des minorités religieuses et ethniques, de la sécurité et du terrorisme, des stupéfiants, du développement, dans les sphères économiques et sociales, et dans le cadre du dialogue, de la gouvernance et de l'état de droit, et pour progresser dans le sens de la sécurité, de la stabilité, de la prospérité et de l'inclusivité visées en Afghanistan, conformément aux éléments énoncés par le Conseil de sécurité dans ses résolutions antérieures ». « Resolution 2679 », CSNU S/RES/2679, 16 mars 2023, para. 2.

s'appuyer sur les conclusions du coordinateur spécial Feridun Sinirlioğlu, qui dirige cette évaluation, car le temps presse. Les écoles, les hôpitaux, les réseaux électriques, les systèmes d'irrigation, les marchés monétaires – tout cela doit continuer à fonctionner si le monde ne veut pas voir l'Afghanistan sombrer. Les pays étrangers ne manifestent aucun intérêt à tenter à nouveau de consolider l'Etat en Afghanistan, mais un degré limité de collaboration avec le régime sera nécessaire pour aider les Afghans à survivre au ralentissement de l'aide humanitaire.⁴⁵

La matérialisation de ce changement ne dépend pas seulement de réaffecter l'aide allouée à des projets à court terme vers des projets à long terme, elle exige également que les bailleurs de fonds occidentaux rétablissent des niveaux de dialogue quotidien avec Kaboul. Le Japon et l'Union européenne ont donné le bon exemple en envoyant des responsables dans le pays. D'autres devraient leur emboîter le pas afin que les représentants des Nations unies puissent consacrer moins de temps à des tâches politiquement sensibles et laisser la diplomatie aux mains des diplomates.⁴⁶ Les bailleurs de fonds devraient plus particulièrement négocier en personne avec les Taliban sur des thèmes de politique générale, ce qui permettrait aux représentants de l'ONU et aux personnels humanitaires chargés de mettre en œuvre la politique de se concentrer sur les aspects plus techniques de leur travail.

Certains bailleurs de fonds préféreront marquer leur désapprobation à l'égard des Taliban, en particulier sur les questions de genre, en continuant à limiter l'aide au strict nécessaire, mais cette approche n'aura pas les résultats escomptés. S'ils souhaitent que les conditions de vie des femmes et des jeunes filles, ainsi que celles des autres Afghans, s'améliorent, les bailleurs de fonds devraient financer le développement, par l'intermédiaire des Nations unies et d'autres canaux. Ils devraient également permettre à l'ONU de participer à un prochain dialogue avec les Taliban sur les questions économiques, dialogue qui devrait avoir lieu « bientôt » d'après le gouvernement des Etats-Unis.⁴⁷ L'affectation de l'ONU au redressement économique n'arrêtera pas la tendance à la diminution de l'aide – et ne nécessite pas forcément des budgets plus importants – mais elle donnerait à ce qui reste de la présence de l'ONU une plus grande longévité et un plus grand impact.

Plus de la moitié de la population afghane n'est pas en mesure de satisfaire ses besoins essentiels. Malgré le scepticisme généralisé à l'intérieur et à l'extérieur du pays à l'égard des opérations des Nations unies, des millions d'Afghans ne peuvent survivre sans elles. Pourtant, les efforts humanitaires ne peuvent pas, par définition, être durables, – et ils sont chaque jour plus difficiles à déployer. Il est nécessaire de donner aux Nations unies les moyens d'apporter un soutien indispensable au développement, même si les Taliban restent isolés sur la scène diplomatique.

⁴⁵ Graeme Smith et Ibraheem Bahiss, « The World Has No Choice but to Work with the Taliban », *Foreign Affairs*, 11 août 2023.

⁴⁶ Nicholas Kay, « Like it or not, the UK needs to be on the ground again in Afghanistan », *The Independent*, 15 août 2023. Voir également Nicola Gordon-Smith, « Don't shut the door on Afghans. The people deserve connectivity and all its hope and promise », *The Guardian*, 15 août 2023.

⁴⁷ « Meeting of U.S. Officials with Taliban Representatives », communiqué de presse, Bureau du porte-parole, département d'État des États-Unis, 31 juillet 2023.

3. Aider Haïti à sortir de sa crise politique et sécuritaire

Le secrétaire général a exhorté à plusieurs reprises les Etats membres des Nations unies à répondre à l'appel lancé par le gouvernement haïtien en octobre 2022 demandant une assistance internationale en matière de sécurité.⁴⁸ Les gangs criminels contrôlent la majeure partie de Port-au-Prince et étendent leur influence au-delà de la capitale. La police haïtienne reconnaît publiquement qu'il lui est impossible de rétablir son autorité sur ces zones sans le soutien de forces étrangères.⁴⁹ Pendant près d'un an, aucun pays n'a semblé enclin à diriger la force multinationale proposée. Mais l'annonce par le Kenya, fin juillet, qu'il assumerait ce rôle et qu'il s'apprêtait à déployer 1 000 policiers, a ouvert la voie pour qu'Haïti reçoive l'aide dont il a cruellement besoin.⁵⁰ Dans les semaines à venir, le Conseil de sécurité pourrait bien mandater ce qu'on appelle une mission de soutien à la sécurité des Nations unies, qui devrait opérer dans les semaines à venir avec l'accord de l'ONU, mais pas sous ses auspices. Ce blanc-seing du Conseil devrait s'accompagner d'un renforcement des efforts pour parvenir à un accord entre les forces politiques en conflit en Haïti et de mesures significatives vers une solution de compromis. Le succès de la mission dépendra de progrès clairs sur ce front.

Outre une crise sécuritaire, Haïti souffre d'un long conflit politique qui a été fortement exacerbé par l'assassinat de l'ancien président Jovenel Moïse en juillet 2021. Le Premier ministre en exercice, Ariel Henry, qui a pris ses fonctions grâce à un accord de succession peu orthodoxe plutôt que par un vote populaire, est largement considéré par les Haïtiens comme illégitime, en raison à la fois de la manière dont son ascension a été soutenue par la communauté internationale et de son refus de négocier des accords de partage du pouvoir depuis qu'il a pris ses fonctions. (Le Core Group – composé de l'ONU, de l'Allemagne, du Brésil, du Canada, de l'Espagne, des Etats-Unis, de la France, de l'UE et de l'Organisation des Etats américains – a publié une déclaration peu après la mort de Moïse, exhortant Henry à former un gouvernement de transition.⁵¹) Le pays n'a pas organisé d'élections nationales depuis 2016.

En juin, les principaux groupes d'opposition haïtiens ont publié une déclaration appelant à la création d'un conseil présidentiel qui travaillerait aux côtés d'un Premier ministre (de préférence, selon eux, pas Henry), et mettrait en place un système de reddition de comptes et de contrôle des pouvoirs d'Henry, aujourd'hui illimités.⁵²

⁴⁸ « Letter from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council », S/2022/747, 8 octobre 2022.

⁴⁹ « Frantz Elbé reconnaît que la police n'était pas préparée à faire face au grand banditisme », *Le Nouvelliste*, 28 décembre 2022.

⁵⁰ D'autres pays, dont Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Jamaïque et le Rwanda, ont exprimé leur volonté de fournir des policiers ou des troupes à une force multinationale. Renata Segura, « Haiti Needs Help. Foreign Troops Might Be the Least Bad Option », *Foreign Affairs*, 1er décembre 2022.

⁵¹ Le président Moïse a nommé Ariel Henry Premier ministre deux jours avant son assassinat, mais n'a pas achevé les procédures légales requises pour rendre la nomination officielle. Joseph Lambert, alors président du Sénat haïtien, et Claude Joseph, alors Premier ministre, se sont affrontés pour remplacer Moïse. C'est dans ces circonstances que le Core Group a publié sa déclaration. Voir « Communiqué du Core Group », communiqué de presse, Bureau intégré des Nations unies en Haïti, 17 juillet 2023.

⁵² Quatre grands partis politiques, une coalition politique et l'Accord de Montana ont signé cette déclaration lors des négociations organisées par la Communauté des Caraïbes en Jamaïque. « Déclaration conjointe de Kingston », 13 juin 2023.

Même si Henry s'est montré plutôt favorable à l'idée de forger un consensus politique plus large, il a fermement rejeté l'idée d'un accord de partage du pouvoir.

Des sondages récents indiquent que plus de 60 pour cent des Haïtiens soutiennent le déploiement d'une force multinationale, mais le mandat est loin d'être universel.⁵³ Les mouvements d'opposition, y compris ceux de l'accord dit de Montana – une large coalition de groupes politiques et de la société civile défendant ce qu'ils appellent une « solution haïtienne à la crise » – se méfient de cette idée.⁵⁴ Ils craignent avant tout que le personnel international ne devienne une force de facto soutenant le gouvernement actuel, renforçant ainsi la position d'Henry et l'incitant éventuellement à retarder des élections attendues de longue date.⁵⁵ L'héritage mitigé des précédentes interventions internationales en Haïti – notamment la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (Minustah), la dernière force de maintien de la paix dans le pays, accusée d'avoir introduit sans le savoir une épidémie massive de choléra qui a tué près de 10 000 personnes – laisse également certains Haïtiens sceptiques quant à la capacité des étrangers à apporter des améliorations durables à la sécurité du pays.⁵⁶

En dehors d'Haïti, il n'est pas certain qu'une mission internationale bénéficie d'un soutien suffisant. Au Conseil de sécurité, la Chine et la Russie ont exprimé leurs doutes quant au déploiement d'une force étrangère, affirmant que le gouvernement intérimaire actuel manquait de légitimité et que tout plan d'assistance à la sécurité devrait être basé sur un large consensus parmi les Haïtiens.⁵⁷ Certains observateurs affirment qu'une telle mission serait la preuve que l'on n'a pas su tirer les leçons du passé.⁵⁸ Crisis Group a fait valoir qu'une force étrangère pourrait être le seul moyen de reprendre en main la situation sécuritaire et de sauver l'Etat d'un effondrement total, mais que le succès nécessiterait certainement à la fois une planification opérationnelle considérable et un soutien concerté des principales forces politiques haïtien-

⁵³ « Rapport d'étude. Deuxième sondage auprès de la population haïtienne sur l'évolution de la situation d'insécurité du pays », AGERCA, août 2023 ; « Rapport de sondage sur la situation d'insécurité en Haïti », AGERCA, janvier 2023.

⁵⁴ Le groupe Montana estime que seul un nouveau gouvernement de transition soutenu par un large consensus politique devrait avoir le pouvoir de négocier les conditions de l'assistance internationale dont les autorités ont besoin pour rétablir l'ordre et assurer le bon fonctionnement du système judiciaire. « Nòt pou laprès. Akò Montana di se twòp atò » 20 août 2023.

⁵⁵ Monique Clesca, « Haiti's Rule of Lawlessness: Why a Military Intervention Would Only Entrench the Island's Problems », *Foreign Affairs*, 10 mars 2023.

⁵⁶ Vélina Élysée Charlier, Alexandra Filippova et Tom Ricker, « Six Ways the US and International Community Can Help Haiti Without Armed Intervention », *Just Security*, 19 octobre 2022.

⁵⁷ Bien que la résolution renouvelant le mandat de la mission intégrée des Nations unies en Haïti (Binuh), adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité des Nations unies en juillet, encourage les Etats membres du Conseil et les pays de la région à fournir une assistance en matière de sécurité à Haïti, notamment par le déploiement d'une force spécialisée, la Chine et la Russie ont constamment déclaré que les voix des Haïtiens opposés à une telle intervention devaient être prises en compte. Elles ont ajouté que toute assistance internationale devait être fondée sur des objectifs définis dans le cadre d'un règlement politique entre le gouvernement et l'opposition. « Résolution 2692 », CSNU S/RES/2692 (2023), 14 juillet 2023.

⁵⁸ Blaise Malley, « Will the international community intervene in Haiti – again? », *Responsible Statecraft*, 19 décembre 2022.

nes, qui devraient également s'engager d'une manière irrévocable à travailler ensemble à la mise en place d'un gouvernement de transition légitime.⁵⁹

D'un point de vue pratique, les partisans d'une mission – y compris les membres du Conseil convaincus, les représentants de la mission d'assistance politique et technique des Nations unies en Haïti (le Bureau intégré des Nations unies en Haïti ou Binuh) et les membres de Core Group – devraient avant tout convaincre les responsables politiques haïtiens de prendre des mesures irréversibles pour former un gouvernement inclusif. Le moment est particulièrement bien choisi pour faire pression, en utilisant l'effet de levier créé par un éventuel vote du Conseil en septembre pour autoriser la mission. Les partisans de la mission devraient notamment insister sur les mesures à prendre par Henry et ses alliés en vue d'un accord de partage du pouvoir susceptible de créer un contrôle substantiel sur l'autorité concentrée entre les mains du Premier ministre par intérim. Ces partenaires devraient également soutenir le groupe de facilitation du dialogue de la Communauté des Caraïbes, qui a contribué à la mise en place de délégations représentant le gouvernement et l'opposition, ainsi qu'à l'élaboration d'un ordre du jour pour les négociations.

Deuxièmement, le Conseil de sécurité devrait redoubler d'efforts pour couper l'accès des gangs criminels haïtiens aux ressources qui renforcent leur pouvoir. Le régime de sanctions du Conseil à l'égard d'Haïti, établi en octobre 2022 pour cibler les individus qui parrainent les gangs, devrait être utilisé pour assurer une meilleure séparation entre les gangs et les élites haïtiennes.⁶⁰ Le Binuh devrait également accompagner la mise en place d'un groupe de travail judiciaire qui aiderait les autorités haïtiennes – avec le soutien d'experts internationaux – à se concentrer sur l'objectif à long terme de poursuivre les individus soupçonnés de parrainer des groupes violents. La mise en place d'un tel groupe de travail prendra du temps en raison de l'état désastreux du système judiciaire, mais des mesures sérieuses pour mettre fin à l'impunité dont jouissent certains Haïtiens puissants contribueraient grandement à restaurer la confiance des citoyens en l'Etat.

En outre, les membres du Conseil devraient continuer à faire pression pour renforcer les contrôles sur les flux illicites d'armes et de munitions dans le pays.⁶¹ Les services douaniers, les patrouilles frontalières et les garde-côtes haïtiens ont certes besoin d'être renforcés, mais les autorités étrangères devraient également apporter leur aide en surveillant de plus près les cargaisons sortant des ports où sont chargées la plupart des armes entrant illégalement en Haïti.

⁵⁹ Briefing Amérique latine et Caraïbes de Crisis Group N°48, *Dernier recours en Haïti : la perspective d'une intervention étrangère*, 14 décembre 2022.

⁶⁰ En 2022, le Conseil de sécurité a adopté un régime de sanctions visant les personnes ou entités qui soutiennent directement ou indirectement les activités criminelles et la violence des gangs. La seule personne sanctionnée à ce jour est Jimmy Chérizier, alias Barbecue, le tristement célèbre chef de la coalition de gangs G9. Le groupe d'experts de l'ONU doit présenter un rapport final d'ici la mi-septembre. Il proposera alors une liste confidentielle d'autres personnes et entités à sanctionner. « Résolution 2653 », CSNU S/RES/2653 (2022), 21 octobre 2022.

⁶¹ Dans sa résolution de juillet renouvelant le mandat du Binuh, le Conseil de sécurité a reconnu une forte corrélation entre le commerce illégal d'armes et les niveaux extrêmes de violence en Haïti. Il a exhorté les Etats membres à prendre toutes les mesures appropriées pour empêcher le trafic d'armes, y compris l'inspection des cargaisons à destination d'Haïti à partir de leurs propres ports. « Résolution 2692 », CSNU S/RES/2692 (2023), op. cit.

Enfin, les membres du Conseil doivent se pencher sur les aspects pratiques de la force multinationale prévue. Les responsables kenyans ont entrepris une mission exploratoire en Haïti à la fin du mois d'août, rencontrant des membres de la police et du gouvernement haïtiens pour commencer à définir le concept de la mission proposée et ses exigences opérationnelles.⁶² Même si le règlement de nombreux détails importants prendra du temps – notamment pour savoir si la mission protégera les infrastructures stratégiques, comme le Kenya l'avait d'abord proposé, ou si elle engagera des combats avec les gangs – il est d'ores et déjà clair que la force aura besoin d'un soutien considérable de l'ONU. Cette aide, comme l'a souligné le secrétaire général dans une lettre datée du mois d'août, pourrait prendre la forme d'un soutien logistique mandaté par l'ONU (c'est-à-dire de la nourriture, du carburant, des services médicaux, des communications et des technologies de l'information), tant pour la force que pour la police haïtienne, ou d'un élargissement du mandat du Binuh qui permettrait à l'ONU, entre autres, de fournir une gamme plus large de services de soutien civil à la police nationale.⁶³ Les deux formes d'assistance de l'ONU pourraient être nécessaires, étant donné l'ampleur des défis auxquels Haïti est confronté.

Il est possible que le Conseil de sécurité approuve la mission avant même que des progrès significatifs aient été accomplis dans tous ces domaines – dans le cas où la Russie et la Chine acquiesceraient à contrecœur et insistant sur des protocoles d'évaluation stricts. Les appels d'Henry en faveur d'une assistance étrangère en matière de sécurité ont gagné un soutien plus large en Haïti, où la violence des gangs asphyxie les communautés. L'initiative du Kenya constitue une étape majeure ; elle indique qu'une force viable pourrait être à l'œuvre dans les coulisses. Mais, même si cette mission était autorisée, les points énoncés plus haut resteraient absolument cruciaux. Et par-dessus tout, pour que la mission réussisse, il faut que ses défenseurs et ses partisans usent de toute leur influence sur les forces politiques à l'intérieur d'Haïti pour contribuer à la mise en place de conditions propices, notamment en répondant aux préoccupations très réelles de l'opposition qui craint que le Premier ministre en exercice n'exploite la mission à son avantage.⁶⁴

Le succès de la mission pourrait bien dépendre de la décision d'Ariel Henry et des principales factions politiques de prendre des mesures significatives pour mettre en place un gouvernement plus inclusif. Ces mesures pourraient comprendre l'élargissement de la composition de l'actuel Haut conseil pour la transition (une commission de trois membres chargée de préparer les élections et de sélectionner une autre commission pour réformer la constitution) et lui donner de réels pouvoirs de déci-

⁶² Jacqueline Charles, « A delegation from Kenya leaves Haiti. Will its proposal prove effective against gangs? » *Miami Herald*, 24 août 2023.

⁶³ Les deux modèles exigeraient que le mandat soutienne une coordination étroite avec d'autres entités de l'ONU présentes en Haïti afin de rendre le travail sur des questions spécifiques plus efficace. Par exemple, les composantes civiles et militaires d'une mission devraient travailler au renforcement et à la protection des services fournis par les entités de l'ONU en réponse aux violences sexuelles, qui sont devenues une pratique quotidienne pour les gangs. Pour plus d'informations, voir « Lettre datée du 14 août 2023, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général », S/2023/596, 15 août 2023.

⁶⁴ Les défis posés par la violence des gangs ont été aggravés par la montée d'un mouvement d'auto-défense violent connu sous le nom de Bwa Kale. Voir Diego Da Rin, « Les Haïtiens recourent à la justice populaire alors que la menace des gangs s'intensifie », commentaire de Crisis Group, 3 juillet 2023.

sion, veiller à ce que les postes ministériels soient attribués à des représentants d'un large éventail de forces politiques et mettre en place un processus transparent pour choisir les nouveaux responsables des autorités électorales.⁶⁵ En outre, les diplomates des Etats membres et les fonctionnaires de l'ONU devraient, pendant le déploiement de la force multinationale, promouvoir le dialogue entre les partis de l'échiquier politique, soutenir les efforts des autorités de transition pour rétablir un large éventail d'institutions étatiques fonctionnelles et accompagner un accord sur le calendrier des futures élections qui recueille l'approbation de toutes les principales forces politiques.

4. Le Soudan du Sud s'engage sur la voie dangereuse des élections

Au cours de l'année à venir, la Mission des Nations unies au Soudan du Sud (Minuss) sera confrontée à un choix difficile : soutenir ou non les toutes premières élections nationales du pays, qui sont actuellement prévues pour décembre 2024. En théorie, ces élections devraient marquer un tournant dans l'évolution du Soudan du Sud, qui a obtenu son indépendance en 2011 avant de sombrer dans la guerre civile deux ans plus tard. En pratique, ces élections pourraient augurer d'une nouvelle vague de conflits. La Minuss pourrait à la fois contribuer à l'organisation des élections grâce à une assistance technique et un soutien logistique, tout en s'efforçant de prévenir et d'atténuer les troubles qu'elles pourraient déclencher.

L'accord que le président Salva Kiir et ses opposants ont signé pour mettre fin à la guerre civile en 2018 prévoit que les nouvelles élections sont un élément essentiel pour installer un gouvernement national démocratiquement choisi. Bien que la plupart des dispositions législatives et sécuritaires de cet accord n'aient pas été respectées, il reste la pierre angulaire des efforts pour orienter le pays vers une plus grande stabilité. Comme Crisis Group en fait état depuis 2021, de multiples risques pèsent sur le prochain scrutin.⁶⁶ Les tensions vont se renforcer à l'approche des élections. Les responsables politiques du Soudan du Sud ont souvent recours à la violence. Des élections mal organisées ou truquées ne feraient qu'ajouter au chaos. Des personnalités de l'opposition, dont Riek Machar, vice-président du Soudan du Sud et ancien chef de l'opposition rebelle, pourraient boycotter le scrutin ou rejeter une défaite, ce qui pourrait provoquer une flambée de violence. Même s'il est pratiquement certain que les élections déclencheront des troubles généralisés, avec des élites armées concurrentes qui s'affrontent au niveau de l'Etat et au niveau local, leur report pourrait susciter encore davantage de turbulences. Les sondages d'opinion montrent que la plupart des Soudanais du Sud souhaitent ardemment la tenue d'élections, mais qu'ils s'attendent aussi à ce qu'elles ne fassent qu'aggraver le chaos.⁶⁷

Les attentes relatives au rôle de la Minuss dans la gestion des événements à venir et du chaos potentiel doivent inévitablement être appréhendées à la lumière de son

⁶⁵ Certaines de ces initiatives font déjà partie de l'accord du 21 décembre signé par Henry et les dirigeants de divers partis politiques, mais doivent encore être mises en œuvre par le gouvernement.

⁶⁶ Crisis Group Africa Briefing N°300, *Toward a Viable Future for South Sudan*, 10 février 2021 ; Comfort Ero et Alan Boswell, « South Sudan's Dismal Tenth Birthday », *Foreign Affairs*, 9 juillet 2021.

⁶⁷ David Deng, Sophia Dawkins, Christopher Oring et Jan Pospisil, « Elections: Perceptions of Peace in South Sudan », *The Peace and Conflict Resolution Evidence Platform (PeaceRep)*, University of Edinburgh, 19 octobre 2022.

histoire mouvementée. Elle a abrité des centaines de milliers de civils dans ses bases après le début de la guerre en 2013, mais elle a souvent eu du mal à protéger ces personnes, et encore plus à assurer la sécurité dans des zones plus éloignées.⁶⁸ Au fil du temps, elle s'est avérée de plus en plus incapable d'assurer la sécurité. Des combats interethniques ont récemment éclaté parmi les habitants déplacés d'un complexe de l'ONU en juin, et ont duré plusieurs jours.

Pourtant, la mission a aussi remporté quelques succès – par exemple, dans la médiation des conflits locaux et la mise en place de rapports de travail acceptables avec le gouvernement – et elle pourrait jouer un rôle utile dans la gestion des défis que poseront les élections de 2024. Les autorités nationales comptent sur elle pour fournir un soutien technique et logistique substantiel lors des scrutins.⁶⁹ Les groupes de la société civile sud-soudanaise et les acteurs extérieurs attendent également de la Minuss qu'elle contribue à empêcher la violence à l'approche des élections. Ce ne sera pas une mince affaire, car une grande partie du pays est déjà en proie à une insécurité galopante, notamment à des violences sexuelles liées au conflit.⁷⁰

L'un des rôles clés de la Minuss à l'approche du scrutin consistera à conseiller le Conseil de sécurité sur les perspectives réalistes d'organisation d'élections crédibles. En mars, le Conseil a donné à la Minuss des directives pour analyser ce problème ; il a décrit les « objectifs clés » visant à faciliter le déroulement des élections, notamment des réformes juridiques et institutionnelles majeures ainsi qu'une réduction de la violence.⁷¹ Le Conseil n'a pourtant pas indiqué à la mission quand ou comment prendre une décision quant à la faisabilité du scrutin ni si la Minuss devait soutenir le scrutin, quel que soit le cas de figure. En outre, la Russie et la Chine se sont abstenues sur le mandat parce qu'elles considéraient que l'approche basée sur des critères de référence imposait trop de conditions au soutien des élections.⁷² Les deux puissances se sont également opposées aux clauses demandant aux forces de maintien de la paix de l'ONU d'adopter une approche plus ferme en matière de protection des civils. Les responsables de la Minuss à Juba devront avancer sur cette base loin d'être idéale.⁷³

Il ne fait aucun doute que, pour l'instant, le Soudan du Sud n'est pas près de respecter les critères du Conseil. En août 2022, des personnalités rivales à Juba ont accepté de repousser les échéances de l'accord de 2018 (et de prolonger leur propre mandat) de près de deux ans, jusqu'en février 2025, compte tenu du manque de pro-

⁶⁸ Pour le contexte, voir « Lettre datée du 1er novembre 2016, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général », CSNU S/2016/924, 1er novembre 2016 ; Mark Millar, *The Peacekeeping Failure in South Sudan: The UN, Bias and the Peacekeeper's Mind* (New York, 2022) ; et « MSF Internal Review of the February 2016 Attack on the Malakal Protection of Civilians Site and the Post-event Situation », Médecins sans frontières, juin 2016.

⁶⁹ « Situation Report: Malakal », OCHA, 23 juin 2023.

⁷⁰ « State of Impunity: The Persistence of Violence and Human Rights Violations in South Sudan », ONU, A/HRC/52/CRP.3, 3 avril 2023 ; « Conflict-related Sexual Violence against Women and Girls in South Sudan », ONU A/HRC/49/CRP.4, 21 mars 2022.

⁷¹ « Résolution 2677 », CSNU S/RES/2677 (2023), 15 mars 2023, para. 7.

⁷² « 9281e séance du Conseil de sécurité des Nations, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Soudan du Sud », CSNU S/PV.9281, 15 mars 2023.

⁷³ Les responsables de la Minuss à Juba ont déclaré qu'ils prévoyaient d'effectuer une évaluation des préparatifs électoraux du Soudan du Sud d'ici le mois de novembre. Entretiens de Crisis Group, juillet 2023.

grès dans la mise en œuvre de nombreuses conditions de l'accord. Peu de choses ont changé au cours de l'année qui a suivi : le Soudan du Sud a pris peu de mesures tangibles pour rédiger une constitution permanente, entreprendre un tout premier recensement, délimiter les circonscriptions électorales, promulguer une législation de base et achever les dispositions transitoires en matière de sécurité, parmi d'autres dispositions non respectées.⁷⁴

Quant à ce qu'il conviendrait de faire, la Minuss devrait en premier lieu (avec le soutien des membres du Conseil et en coordination avec l'UA et l'IGAD) faire pression sur les responsables politiques du Soudan du Sud pour qu'ils atteignent les objectifs les plus importants de l'accord de paix bien avant décembre 2024. Il pourrait s'avérer difficile d'organiser des élections sans heurts quoi qu'il arrive, mais les chances seraient bien meilleures si ces responsables politiques faisaient les compromis difficiles nécessaires pour réaliser ce à quoi ils se sont engagés. La mise à disposition des ressources et la dynamique du processus d'élaboration de la constitution sont particulièrement importantes tout comme l'unification de l'armée et son déploiement dans tout le pays, les réformes de la gestion des finances publiques, l'adoption d'une législation organisant les élections et la nomination des organes nécessaires pour les superviser.

Une décision douloureuse se profile à l'horizon. Si le gouvernement et l'opposition font de réels progrès sur ces questions, la Minuss devrait apporter l'assistance technique et le soutien logistique nécessaires pour aider le Soudan du Sud à préparer les élections.⁷⁵ En revanche, si les responsables de l'ONU concluent à la mi-2024 que le Soudan du Sud n'est pas en mesure d'organiser des élections crédibles ou sûres dans les délais impartis, ils devraient alerter le Conseil et informer Juba que l'ONU ne peut pas, en toute conscience, fournir un soutien électoral total (ou toute autre forme de soutien) dans de telles circonstances. Parallèlement, l'ONU pourrait également discrètement encourager un nouveau retard à court terme, difficile et impopulaire, dans le cas où ce serait un mal nécessaire. (Cette solution comporterait ses propres risques étant donné que la population souhaite que le vote ait lieu.) Dans un tel scénario, le gouvernement pourrait choisir d'aller de l'avant avec les élections malgré tout et de laisser la Minuss se concentrer sur la lutte contre les risques de violence.

Avec ou sans le soutien total de l'ONU, les élections risquent d'être entachées d'irrégularités et un certain désordre semble également probable, même si le pays ne retombe pas dans une véritable guerre civile à l'échelle nationale. La dernière expé-

⁷⁴ Selon des estimations récentes des Nations unies, les préparatifs électoraux accusent un retard d'au moins neuf mois. L'organe de suivi de l'accord de paix continue de tirer la sonnette d'alarme sur le peu d'empressement de Juba dans l'accomplissement de ses tâches. « 9353e séance du Conseil de sécurité des Nations, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Soudan du Sud » ONU S/PV.9353, 20 juin 2023. « Report on the Status of Implementation of the Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan for the period 1st April to 30th June 2023 », Reconstituted Joint Monitoring and Evaluation Committee (RJMEC), rapport n° 019/23, 22 juillet 2023.

⁷⁵ La Minuss a actuellement pour mandat de fournir une assistance technique et un soutien logistique afin d'ouvrir l'espace civique et politique, d'aider le Soudan du Sud à adopter des cadres législatifs pour le processus électoral (y compris par l'adoption d'une constitution permanente), de fournir un soutien en matière de sécurité pour faciliter les élections, de soutenir la pleine participation des femmes candidates et d'aider les personnes déplacées et les réfugiés sud-soudanais à voter. Voir « Résolution 2677 », CSNU S/RES/2677 (2023), 15 mars 2023, para. 3(c)(v).

rience électorale des Soudanais du Sud remonte à 2010, lorsque le Soudan du Sud était encore une région semi-autonome à l'intérieur du Soudan. À cette époque, plusieurs élections de gouverneurs d'Etats avaient tourné à l'affrontement violent, ce qui avait donné lieu à de longues insurrections. Pour éviter que l'histoire ne se répète, la mission de l'ONU devra prendre des mesures de précaution afin de prévenir et de contenir la violence électorale là où ce sera possible. Un investissement supplémentaire dans le dialogue communautaire pourrait aider l'ONU à mieux comprendre les dynamiques locales, avec un renforcement des efforts de médiation entre les élites nationales et locales qui pourrait contribuer à réduire le risque que des disputes et des différends spécifiques ne tournent mal.⁷⁶

En cas d'échec de ces efforts de réduction des risques, des déploiements souples et réactifs de Casques bleus, sur la base du mandat de protection renforcé de la mission, seront nécessaires. Les Nations unies pourraient d'ores et déjà commencer à définir les opérations qui pourraient être requises dans les zones à risques en vue d'éviter les attaques contre les civils et de protéger ceux qui fuient leurs foyers.⁷⁷

Enfin, quelle que soit l'issue des élections, le Conseil de sécurité devra continuer à s'impliquer dans les affaires du pays. Même si la pression monte pour réduire la présence des forces de maintien de la paix de l'ONU sur le continent, les membres du Conseil devraient veiller à ne pas retirer prématurément les Casques bleus du Soudan du Sud. Ils devraient attendre que la sécurité s'améliore dans l'ensemble du pays. Dans l'intervalle, ils devraient veiller à ce que toute reprise du conflit reçoive l'attention qu'elle mérite. À l'heure où les tensions géopolitiques et les troubles s'intensifient ailleurs dans la Corne de l'Afrique, le Soudan du Sud pourrait facilement disparaître du radar international. Le Conseil devrait veiller à ce que cela ne se produise pas.

5. Trouver un nouveau point d'ancrage pour l'engagement politique au Mali

La décision prise en juin par le gouvernement malien d'exiger le retrait des forces de maintien de la paix du territoire malien a laissé à l'ONU peu de possibilités de rester impliquée politiquement dans le pays. Les autorités de transition, qui ont pris le pouvoir en 2021, ont réussi à contraindre le Conseil de sécurité au retrait de la Minusma avant la fin de l'année.⁷⁸ La Russie, qui a favorisé le rapprochement avec le Mali au détriment de l'ancienne puissance coloniale qu'est la France, a soutenu ses demandes au maximum. Rien n'indique aujourd'hui que le gouvernement malien envisage un rôle pour les Nations unies dans la politique du pays à l'avenir, même si

⁷⁶ « Democracy on Hold: Rights Violations in the April 2010 Sudan Elections », Human Rights Watch, 30 juin 2010.

⁷⁷ Le déploiement rapide de soldats de la paix et l'établissement de bases d'opérations temporaires à Tambura, dans l'Etat de l'Equatoria occidentale (mi-2021) et à Kodok, dans l'Etat du Haut-Nil (décembre 2022), peu après que des violences ont éclaté dans ces villes, est un exemple à suivre pour les futures interventions de la Minuss. Pour plus d'informations, voir Nicholas Haysom, « Briefing to the United Nations Security Council by the Special Representative of the Secretary-General and Head of UNMISS Mr. Nicholas Haysom », 13 décembre 2022 ; et « Attacks on Civilians in Tambura County, June – September 2021 » Minuss et Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, septembre 2021.

⁷⁸ « Resolution 2690 », CSNU S/RES/2690, 30 juin 2023.

les ministres ont réaffirmé qu'ils étaient toujours prêts à travailler avec les agences humanitaires et de développement de l'organisation.

Rien de très surprenant dans la tournure qu'ont pris les événements. Crisis Group avait noté en 2022 que, malgré la présence de plus de 13 000 Casques bleus, la Minusma se trouvait dans une position « de plus en plus précaire ».⁷⁹ L'ONU et les autorités installées depuis le coup d'Etat se sont opposées sur le bilan de l'armée en matière de droits humains, notamment dans le cadre d'opérations contre les insurgés jihadistes, menées de plus en plus en collaboration avec le groupe Wagner, affilié au Kremlin.⁸⁰ En mai, un rapport des Nations unies sur les droits humains a accusé les Maliens et le personnel du groupe Wagner d'avoir tué jusqu'à 500 civils lors d'une opération de ce type dans le centre du Mali.⁸¹ À ce moment-là, les membres du Conseil de sécurité se demandaient déjà si la mission, qui s'efforçait de répondre à la menace posée par les attaques incessantes des jihadistes et qui avait déjà perdu 174 soldats de la paix au combat, pouvait survivre dans ces circonstances.⁸² Lorsque Bamako a demandé le retrait de la mission, le Conseil était dans une posture de résignation.⁸³

Le Mali ne s'est pas effondré avec le retrait en 2022 de l'intervention militaire française menée dans le cadre l'opération Barkhane, mais le départ de la Minusma pourrait entraîner une forte dégradation de la sécurité dans le pays. Les forces de l'ONU ont souvent été considérées comme vulnérables, mais leur présence permettait au moins de maintenir les groupes jihadistes à distance des centres urbains. La direction de la Minusma et ses experts en médiation ont également joué un rôle essentiel de soutien des Accords d'Alger de 2015. Ces accords ont permis de négocier des relations pacifiques entre Bamako et divers groupes armés, notamment la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA), une coalition séparatiste du nord du pays.⁸⁴ Les signes de reprise des hostilités entre la CMA et le gouvernement malien se multiplient alors que la Minusma s'apprête à se retirer (des affrontements entre les deux entités à la mi-août ont contraint la mission à accélérer son départ d'une base dans la région de Tombouctou).⁸⁵

Personne, pas même le gouvernement malien, ne se fait d'illusions sur le niveau de risque. Les responsables russes sont convaincus que leurs partenaires à Bamako

⁷⁹ Briefing de Crisis Group, *Ten Challenges for the UN in 2022-2023*, op. cit. p. 8.

⁸⁰ Jean-Hervé Jézéquel et Ibrahim Maïga, « Minusma : négocier un départ sans accroc », commentaire de Crisis Group, 27 juin 2023.

⁸¹ « Rapport sur les événements de Moura du 27 au 31 mars 2022 », Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, 12 mai 2023.

⁸² « 9302^e séance du Conseil de sécurité des Nations unies », CSNU S/PV.9302, 12 avril 2023. Pour le contexte, voir « Examen interne de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali », CSNU S/2023/36, 16 janvier 2023 ; et Jean-Hervé Jézéquel, Franklin Nossiter et Ibrahim Maïga, « La Minusma à la croisée des chemins », commentaire de Crisis Group, 1er décembre 2022. Les données relatives aux décès proviennent de UN Peacekeeping, « Stats (4) Fatalities by Mission and Incident Type », 30 juin 2023.

⁸³ Richard Gowan et Daniel Forti, « What Future for UN Peacekeeping in Africa after Mali Shatters Its Mission? » op. cit.

⁸⁴ Sur l'accord d'Alger, voir Mathieu Pellerin, « L'accord d'Alger cinq ans après : un calme précaire dont il ne faut pas se satisfaire », commentaire de Crisis Group, 24 juin 2020.

⁸⁵ « Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General », ONU, 23 août 2023 ; et note du Secrétariat de l'ONU aux membres du Conseil de sécurité, 16 août 2023 (document en possession de Crisis Group).

comprennent que l'expulsion de la Minusma pose des problèmes de sécurité et affectera probablement les flux d'aide, mais qu'ils sont prêts à absorber ces coûts. Bamako semble prêt à tout pour reprendre pied dans le nord du pays, même si cela met en péril l'accord de paix. Les autorités maliennes n'ont pas changé de cap malgré le coup d'Etat manqué de Wagner en Russie et la mort de son chef, Evguéni Prigojine, dans un accident d'avion inexplicable dont beaucoup pensent qu'il est l'œuvre de Moscou.⁸⁶ Alors que le Secrétariat de l'ONU tente normalement d'élaborer des plans pour limiter les dangers associés à la fin de ses opérations de paix – comme la mise en place d'un suivi pour la consolidation de la paix – il n'a pas d'autre possibilité au Mali que de prévoir une sortie rapide et complète.⁸⁷

À court terme, les priorités de la Minusma sont de gérer cette sortie aussi promptement et pacifiquement que possible. Les responsables de l'ONU ont tenté de réduire les tensions autour de l'évacuation des bases de la mission dans le nord. Ils ont notamment encouragé le gouvernement à trouver des compromis avec la CMA, comme s'abstenir d'envoyer de nombreuses troupes dans des zones très contestées telles qu'Aguelhock et Tessalit dans la région de Kidal. Les responsables de l'ONU estiment que tous les membres du Conseil de sécurité, y compris la Russie, veulent éviter une reprise des combats dans le nord du Mali. Certains membres du Conseil reprochent à la Minusma d'avoir adouci ses critiques à l'égard des autorités maliennes pour opérer un retrait en douceur, mais ils reconnaissent que cette tactique est nécessaire pour éviter une nouvelle perte de confiance.

Au-delà de la date limite de retrait de la Minusma, la question politique la plus pressante pour l'ONU est de savoir si elle peut encore jouer un rôle dans la facilitation des pourparlers entre le gouvernement et les signataires de l'accord d'Alger. Le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (Unowas), basé à Dakar, un centre régional de prévention des conflits qui était actif au Mali avant le déploiement de la Minusma en 2013, pourrait être en mesure d'intervenir, comme l'a noté le secrétaire général Guterres. Il pourrait également contribuer aux efforts visant à rétablir la démocratie au Mali (en association avec la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, la Cedeao), mais uniquement si la Cinquième Commission des Nations unies accepte de doter l'Unowas de ressources et de personnel supplémentaires.⁸⁸ Cela dit, rien n'indique que les autorités maliennes, bien qu'elles aient rencontré le chef de l'Unowas, Leonardo Santos Simão, récemment nommé, souhaitent que cette mission s'implique auprès des parties signataires.⁸⁹

Dans l'immédiat, le mieux que Leonardo Santos Simão puisse faire est de maintenir des contacts avec les autorités de Bamako – très probablement en mettant l'accent sur des thèmes moins conflictuels que les discussions avec la CMA – et de chercher des moyens de rétablir la confiance avec elles. Il devra mener une diploma-

⁸⁶ Polina Ivanova, « DNA results confirm Yevgeny Prigozhin's death, Moscow says », *Financial Times*, 27 août 2023.

⁸⁷ « Lettre datée du 18 août 2023, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général », CSNU S/2023/611, 21 août 2023.

⁸⁸ « Lettre datée du 18 août 2023, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général », CSNU, op. cit.

⁸⁹ Voir le discours du représentant permanent du Mali devant le Conseil de sécurité des Nations unies lors de la réunion d'août 2023 : « 9407e séance du Conseil de sécurité des Nations Unies », CSNU S/PV.9407, 28 août 2023.

tie subtile, car il ne peut s'attendre à ce que le Conseil de sécurité lui apporte un soutien unanime. La Russie, en particulier, suivra probablement l'exemple de Bamako en affichant son désintérêt, même si, par convention, le Mali restera à l'ordre du jour du Conseil pendant trois ans après le retrait de la Minusma.⁹⁰

La possibilité d'une coordination entre l'Unowas et la Cedeao se jouera en mars 2024. La Cedeao a intimé à Bamako de rétablir l'ordre constitutionnel d'ici là, et les autorités de transition affirment qu'elles respecteront l'échéance.⁹¹ À l'approche de cette date, la Cedeao, l'Unowas et l'UA devront envoyer des messages communs sur l'importance du retour à un régime civil. Au cas où des élections auraient effectivement lieu, les Nations unies pourraient être en mesure de contribuer aux efforts régionaux pour faciliter cette transition.

En dehors des acteurs multilatéraux, l'Algérie pourrait être l'acteur extérieur le mieux placé pour aider à soutenir les Accords d'Alger. Le voisin du nord du Mali a joué le rôle de médiateur dans l'accord initial et a lancé plusieurs initiatives au fil des ans pour stimuler le processus de paix. Ces derniers temps, l'Algérie a adopté un profil plus bas, peut-être découragée par l'impasse dans laquelle se trouvent les signataires. Mais cette position pourrait être difficile à maintenir en 2024, lorsque l'Algérie entamera son mandat de deux ans au Conseil de sécurité, car les autres membres du Conseil lui demanderont probablement de contribuer à la gestion de la situation post-Minusma au Mali. Si Alger souhaite assumer un rôle diplomatique plus important au Mali, et est en mesure de le faire, l'Unowas pourrait lui offrir un soutien technique discret.

Tandis que les responsables de l'ONU et les membres du Conseil examinent leurs options politiques au Mali, les bailleurs de fonds pourraient au moins continuer à faire preuve de bonne volonté en répondant aux besoins de base de la population. À ce jour, le plan de réponse humanitaire de l'ONU pour le Mali en 2023 n'a reçu que 21 pour cent de son budget de 751 millions de dollars.⁹² Le retrait de la Minusma compliquera davantage les efforts d'aide, car de nombreuses agences de l'ONU dépendaient de la mission de maintien de la paix pour le transport et le soutien logistique. Les bailleurs de fonds occidentaux, en particulier, seront tentés d'acheminer leurs ressources ailleurs. Mais il serait à la fois humain et prudent de continuer à verser des fonds au Mali, malgré le ressentiment suscité par le changement de position géopolitique de Bamako, et notamment par sa décision de chasser les soldats de la paix.

6. Reprendre pied politiquement en Ukraine

Les Nations unies ont joué un rôle utile, bien que sous-estimé, dans l'atténuation des effets de la guerre menée par la Russie en Ukraine, grâce à des mesures humanitaires et diplomatiques. La mesure la plus importante a été l'Initiative céréalière de la mer Noire, qui a permis à l'Ukraine de mettre des produits agricoles sur le marché. Mais la décision de la Russie de quitter l'accord en juillet pose question sur le rôle

⁹⁰ Loraine Sievers et Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council* (Oxford, 2004), p. 231-233.

⁹¹ Briefing Afrique de Crisis Group N°185, *Mali : éviter le piège de l'isolement*, 9 février 2023.

⁹² « Overview of the Humanitarian Response in Mali – Funding Update », Bureau du coordinateur des affaires humanitaires des Nations unies, 25 août 2023.

que pourra jouer l'ONU à l'avenir face aux répercussions de la guerre.⁹³ Les agences d'aide des Nations unies continuent à soutenir la population ukrainienne et les inspecteurs internationaux veillent à la sécurité de la centrale nucléaire de Zaporizhzhia, située en territoire occupé par la Russie, près des lignes de front dans le sud-est de l'Ukraine. Les deux parties semblent pourtant de plus en plus réticentes à tout compromis et il n'est pas certain que les Nations unies aient l'occasion, à court terme, de lancer des initiatives d'atténuation des conflits semblables à l'initiative céréalière. Pour l'instant, la meilleure approche que peut adopter l'organisation face à la guerre consiste peut-être à continuer à offrir son aide, autant que possible, à une population très éprouvée, tout en se réservant la possibilité de soutenir des efforts plus importants pour atténuer les combats ou y mettre fin, si la situation sur le front et les conditions diplomatiques venaient à changer.

Lors de la session de haut niveau de l'Assemblée générale de 2022, les dirigeants ont félicité le secrétaire général Guterres pour le rôle qu'il a joué aux côtés de la Turquie dans la négociation de l'initiative céréalière. Cet accord, qui a permis à l'Ukraine d'exporter plus de 30 millions de tonnes de céréales sur douze mois (soit l'équivalent de plus d'un tiers de ses exportations en 2021), a contribué à réduire les prix mondiaux des denrées alimentaires, après la flambée consécutive à l'attaque de Kiev par la Russie en février.⁹⁴ Mais le secrétaire général a été confronté à des difficultés croissantes pour pérenniser l'accord dès la fin 2022. La Russie s'est plainte de ne pas en tirer suffisamment d'avantages.⁹⁵ L'un des points de discorde était que les exportateurs d'engrais russes avaient du mal à mettre leurs produits sur le marché, alors que les Nations unies s'étaient engagées à faciliter ce commerce. Lorsqu'António Guterres a insisté pour lever les obstacles aux exportations agricoles russes, les responsables américains et européens ont craint qu'il ne fasse preuve de complaisance à l'égard de Moscou pour protéger l'initiative céréalière. Ils ont notamment critiqué le fait qu'il n'ait pas ouvert d'enquête de l'ONU sur la fourniture de drones par l'Iran à la Russie, ce qui, selon les responsables occidentaux, constitue une violation des sanctions du Conseil de sécurité à l'encontre de Téhéran.⁹⁶

En mai, la Russie a renouvelé sa participation à l'accord pour deux mois, mais a fait savoir qu'il était peu probable qu'elle le fasse à nouveau. Les membres de l'ONU et les institutions financières occidentales ont tenté d'aider l'ONU et la Turquie à répondre à certaines préoccupations de la Russie, par exemple en proposant de nouveaux mécanismes de paiement qui aideraient les importateurs à dédommager les Russes. Moscou a déclaré que ces efforts étaient insuffisants et s'est retirée de l'initiative le 17 juillet.

Depuis lors, le secrétaire général a exhorté la Russie à envisager de réintégrer partiellement l'initiative en échange d'une autorisation donnée à Rosselkhozbank, la banque agricole russe, de se reconnecter au système de messagerie financière SWIFT.⁹⁷ Les responsables russes ont manifesté un certain intérêt. Mais plusieurs Etats membres

⁹³ Pour plus d'informations, voir « Who are the Winners in the Black Sea Grain Deal », op. cit.

⁹⁴ Données, Black Sea Grain Initiative Joint Coordination Centre, 30 août 2023.

⁹⁵ Maynes, « Russia halts participation in the Black Sea Grain Initiative », op. cit.

⁹⁶ Edith Lederer, « US and Iran clash over Russia using Iran drones in Ukraine », AP, 20 décembre 2022.

⁹⁷ Michelle Nichols, « UN asks Putin to extend Black Sea grain deal in return for SWIFT access, sources say », Reuters, 12 juillet 2023.

de l'UE ont rejeté l'éventualité d'une reconnexion de la Russie au système SWIFT, et l'Ukraine a commencé à exporter ses céréales par d'autres canaux, préférant éviter, si possible, de revenir à un accord avec la Russie. Les compagnies d'assurance maritime et de transport étant de plus en plus réticentes à traverser la mer Noire, l'Ukraine a commencé à offrir aux assureurs une compensation pour leurs pertes liées aux cargaisons de céréales afin de les encourager à poursuivre leurs activités en mer Noire.⁹⁸

Sans initiative céréalière, les accès politiques de haut niveau des Nations unies au conflit se réduisent sérieusement, mais leurs agences sont toujours actives sur place. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a du personnel basé à la centrale nucléaire de Zaporizhzhia, actuellement occupée par la Russie, et a exhorté les deux parties à respecter une série de principes (tels que l'interdiction de stocker du matériel militaire sur le site ou de le prendre pour cible) pour en assurer la sécurité.⁹⁹ Le personnel de l'AIEA présent sur le site a également enquêté sur des allégations selon lesquelles la Russie pourrait préparer un sabotage, bien qu'il ne jouisse pas toujours d'une totale liberté de mouvement sur le site.¹⁰⁰ Au printemps, les responsables des Nations unies semblent avoir cherché à savoir s'il serait possible de conclure des accords de sécurité plus solides pour le site, autour duquel la Russie a établi une base militaire. La conclusion de tels accords aurait pu consolider le statut de médiateur de l'organisation après l'initiative céréalière, mais rien n'a été concrétisé.

Même si son influence politique diminue, l'ONU continue à jouer un rôle humanitaire important dans la guerre. Selon les propres chiffres de l'organisation, diverses agences de l'ONU ont réussi à fournir une assistance – y compris une aide en espèces – à plus de 7 millions d'Ukrainiens au cours du premier semestre 2023, ce qui représente environ un cinquième de la population actuelle du pays (sans compter ceux qui vivent actuellement à l'étranger).¹⁰¹

Il y a bien sûr des défis à relever. Les responsables ukrainiens et les groupes de la société civile ont critiqué l'ONU pour son inefficacité (une plainte malheureusement répandue lorsqu'il s'agit d'aide multilatérale).¹⁰² Pour compliquer les choses, les forces russes et leurs homologues des autorités civiles d'occupation refusent d'accorder aux personnels humanitaires l'accès aux zones qu'ils contrôlent, ce qui signifie que seuls 4 pour cent des versements d'aide sont allés à l'Ukraine occupée.¹⁰³ Néanmoins, les efforts d'aide de l'ONU contribuent largement à atténuer les effets du conflit. Les bailleurs de fonds devraient veiller à ce qu'ils soient pleinement financés, tout en incitant les agences de l'ONU à continuer à mettre leurs ressources à la disposition des ONG locales et à préparer le terrain pour que l'Etat ukrainien prenne en charge leurs opérations en temps voulu.

⁹⁸ « Ships backed up in Black Sea lanes as Russia warning shots raise tensions », Reuters, 14 août 2023.

⁹⁹ « Update 146 – IAEA Director General Statement on Situation in Ukraine », AIEA, 10 février 2023.

¹⁰⁰ Usaid Siddiqui, Priyanka Shankar et Arwa Ibrahim, « Russia-Ukraine updates: Warnings of sabotage at nuclear plant », Al Jazeera, 5 juillet 2023.

¹⁰¹ « Ukraine Humanitarian Response 2023, Situation Report », UN OCHA, 3 août 2023.

¹⁰² Corinne Redfern, « One year on, Ukraine exposes the limits of well-funded international aid », *The New Humanitarian*, 14 février 2023 ; « Ukraine Build Forward: NGO Recommendations on Ukraine Recovery and Reconstruction », RISE Ukraine / Save the Children, juin 2023.

¹⁰³ Ibid.

Parallèlement à ce travail humanitaire, le secrétaire général pourrait tenter de regagner une influence politique dans la guerre en assurant une coordination informelle avec les pays qui ont tenté de s'impliquer dans des efforts de paix avec Moscou et Kiev. Si les circonstances sur le front créent des conditions favorables à des efforts de paix plus substantiels, l'ONU pourrait être, là aussi, bien placée pour jouer un rôle de soutien, comme elle l'a fait avec la Turquie pendant les négociations sur l'initiative céréalière. Toutefois, à l'heure actuelle, il y a davantage d'initiatives de paix que de perspectives de paix tangibles. Jusqu'à présent, en 2023, le Brésil et l'Afrique du Sud ont chacun lancé de telles initiatives, tandis que l'Arabie saoudite a organisé des discussions avec des représentants de l'Ukraine et de 40 autres Etats à Djeddah sur la manière de mettre fin à la guerre. Aucune de ces initiatives n'a abouti jusqu'à présent et António Guterres doute que le moment soit propice au rétablissement de la paix.¹⁰⁴ Ainsi, pour l'instant, le secrétaire général et ses conseillers risquent de devoir se contenter d'échanger avec les puissances qui aspirent à une médiation pour mettre fin au conflit.

Enfin, les fonctionnaires de l'ONU pourraient définir le rôle potentiel de l'organisation dans la facilitation des efforts de consolidation de la paix sur le terrain, au cas où la guerre prendrait fin ou entrerait dans une longue impasse. L'Ukraine a, par exemple, été confrontée à la difficulté de contrôler et de réhabiliter les représentants locaux des régions libérées de la Russie, qui avaient décidé de travailler avec les puissances occupantes.¹⁰⁵ Beaucoup de citoyens ukrainiens éprouvent du ressentiment à l'égard de ces personnes, mais une approche concertée sera nécessaire pour faire le tri entre ceux qui ont délibérément commis des infractions graves et ceux qui ont collaboré pour assurer leur propre survie ou celle de leur communauté. Même s'il incombera probablement au gouvernement ukrainien d'assumer la responsabilité première de la réintégration, les Nations unies pourraient être en mesure de participer en contribuant à concevoir et à suivre un système capable de gérer cette tâche impopulaire d'une manière qui soit perçue comme juste et légitime et qui puisse recueillir un soutien suffisant de la part de l'opinion publique.

7. Gérer les risques de sécurité liés à l'intelligence artificielle

Parmi tous les domaines examinés dans le Nouvel agenda pour la paix des Nations unies, l'IA – et son impact potentiel sur la paix et la sécurité internationales – figure au premier rang des préoccupations du secrétaire général Guterres. L'IA est largement répandue dans les domaines civils et militaires, note-t-il, mais les cadres réglementant son utilisation ne sont pas à la hauteur de cette technologie « facilement extensible, peu transparente et évoluant très rapidement ».¹⁰⁶ L'année écoulée a été marquée par une effervescence diplomatique autour de l'IA, avec notamment la toute première réunion du Conseil de sécurité sur le sujet en juillet. Cet intérêt généralisé

¹⁰⁴ En juin, lorsque le ministre indonésien de la Défense a proposé que l'ONU déploie des soldats de la paix en Ukraine et supervise les référendums sur l'avenir des zones occupées par la Russie, son homologue ukrainien a rejeté l'idée, la qualifiant de ridicule. David Latona, « UN chief says peace talks in Ukraine conflict not possible right now », Reuters, 9 mai 2023.

¹⁰⁵ Crisis Group prépare actuellement une publication sur les territoires libérés de l'Ukraine.

¹⁰⁶ « Un nouvel agenda pour la paix », op. cit. p. 28.

est dû en grande partie aux modèles d'IA générative tels que ChatGPT, qui ont beaucoup attiré l'attention du public.

Du point de vue de la paix et de la sécurité, l'attention est justifiée, car la croissance exponentielle de l'IA accroît la concurrence géopolitique et exacerbe les tensions. Par exemple, la volonté des Etats-Unis de devancer la Chine dans le développement de la technologie de l'IA les a conduits à imposer des restrictions commerciales et d'investissement de grande portée qui, même si elles ont été soigneusement calibrées, ont renforcé les tensions entre Washington et Pékin.¹⁰⁷ Pourtant, le rôle des Nations unies dans la gestion de l'IA et de son impact potentiel sur la paix et la sécurité reste une question ouverte. Conscient de cette lacune, le Nouvel agenda pour la paix appelle les pays à créer un nouvel organe mondial, sous les auspices des Nations unies, pour gérer les risques de l'IA pour la paix et la sécurité internationales, ainsi qu'à entamer des négociations intergouvernementales pour définir les « normes, règles et principes » des applications militaires de l'IA.¹⁰⁸

La tâche sera de taille. Où que ce soit, les Etats puissants refusent de céder les avantages que confère l'IA ou de renoncer à la prérogative d'essayer de dépasser leurs adversaires actuels et futurs, ce qui rend tout accord sur des restrictions de grande envergure assez improbable. Cependant, en appelant les Nations unies à accueillir ces débats, le secrétaire général aux Nations unies est dans son rôle. Lors des débats, l'institution pourra peut-être contribuer à encadrer la discussion sur les utilisations de l'IA, à fixer au moins quelques lignes directrices pour ses applications et à gérer les tensions géopolitiques que l'IA est en train d'exacerber.

Les enjeux géopolitiques évoluent presque aussi vite que la technologie. Les débats sur l'impact de l'IA sur la paix et la sécurité internationales, qui ont été dominés pendant près d'une décennie par les inquiétudes suscitées par les armes autonomes létales, se sont élargis pour englober des questions plus vastes sur les applications militaires de l'IA. Les nouvelles utilisations marquantes de l'IA comprennent entre autres le commandement et le contrôle, l'aide à la prise de décision et la création de *deepfakes* (ou « hypertrucages ») au service de la désinformation.¹⁰⁹

Dans ce contexte, la Chine, la Russie et les Etats-Unis considèrent la course aux armements numériques comme existentielle, et ils ne sont pas les seuls.¹¹⁰ Des puis-

¹⁰⁷ Kevin Klyman, « Biden takes measured approach on China investment controls », *Foreign Policy*, 19 août 2023.

¹⁰⁸ En août, le secrétaire général a également créé un organe consultatif de haut niveau multipartite pour l'intelligence artificielle, qui présentera un rapport sur la gouvernance mondiale de l'IA d'ici la fin de l'année. « Un nouvel agenda pour la paix » op. cit. p. 28 ; « High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence », Bureau de l'Envoyé du Secrétaire général pour les technologies, juin 2023.

¹⁰⁹ Les armes autonomes n'ont pas besoin d'intégrer l'IA, mais sans elle, leur automaticité se limiterait à la mise en œuvre d'un ensemble de règles prédéfinies, par opposition aux armes autonomes équipées d'IA qui sont capables de prendre des décisions et de s'adapter à un environnement changeant.

¹¹⁰ Par exemple, le président russe Vladimir Poutine a déclaré en septembre 2017 que « le chef de file de l'intelligence artificielle sera le maître du monde ». « Putin: Leader in artificial intelligence will rule world », AP, 4 septembre 2017. Le conseiller à la sécurité nationale des Etats-Unis, Jake Sullivan, a déclaré en septembre 2022 : « Préserver notre avance en matière de science et de technologie n'est pas une "question nationale" ou une "question de sécurité nationale". C'est les deux ». « Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit », Maison-Blanche, 16 septembre 2022. Une déclaration à l'issue d'une réunion du Parti communiste chinois, présidée par le président chinois Xi Jinping, dé-

sances régionales telles qu'Israël et la Turquie renforcent leur influence politique grâce à des armes prétendument rendues plus performantes avec l'aide de l'IA.¹¹¹ D'autres Etats qui ne disposent pas de technologies d'IA avancées, craignent ce qu'une nouvelle course aux armements signifierait pour eux, et continuent à faire pression en faveur de contrôles plus poussés ou d'une interdiction pure et simple.

Alors que les applications de l'IA ont évolué rapidement ces dernières années, les canaux intergouvernementaux pour y faire face se sont développés d'une manière moins efficace et avec moins de résultats. Les Etats parties à la Convention sur certaines armes classiques – qui interdit ou restreint l'utilisation de certains systèmes d'armes – ont limité leurs débats aux « systèmes d'armes basés sur des technologies émergentes dans les domaines des systèmes d'armes autonomes létaux ». ¹¹² Ces discussions pourraient être aujourd'hui arrivées à leur terme. Entre-temps, la prolifération des applications de l'IA a rendu le cadre des armes autonomes létales au mieux incomplet.¹¹³ Les grands modèles de langage (dont ChatGPT est une version) sont particulièrement remarquables à cet égard et les armées technologiquement avancées les utilisent déjà pour améliorer le commandement et le contrôle mais ils pour-

crit les menaces que l'intelligence artificielle fait peser sur la Chine : « Nous devons nous préparer aux pires scénarios et aux scénarios extrêmes, et être prêts à résister à l'épreuve majeure des vents violents, des eaux agitées et même des tempêtes dangereuses ». « China warns of artificial intelligence risks, calls for beefed-up national security measures », AP, 31 mai 2023.

¹¹¹ Les entreprises turques, qui s'étaient fait une place en tant que fournisseurs de drones avant même la révolution de l'IA, ont déjà fait des progrès pour améliorer leur technologie : Baykar et STM ont influencé le cours des combats dans plusieurs conflits, notamment en Ethiopie, en Libye et en Syrie. L'Azerbaïdjan a utilisé une combinaison d'armes autonomes turques et israéliennes avec un effet particulièrement puissant dans le Nagorno-Karabakh. Israël a également utilisé sa technologie autonome au combat, pour « essayer » sur des cibles à Gaza, tirer à distance avec des mitrailleuses en Cisjordanie et conduire des véhicules de combat. Judah Ari Gross, « In apparent world first, IDF deployed drone swarms in Gaza fighting », *The Times of Israel*, 10 juillet 2021. En Cisjordanie, Israël a déployé des canons robotisés dotés d'une intelligence artificielle pour tirer des gaz lacrymogènes, des grenades assourdissantes et des balles à pointe éponge sur les manifestants palestiniens. Sam McNeil, « Israel deploys remote-controlled robotic guns in West Bank », AP, 16 novembre 2022.

¹¹² La Convention (dont l'objectif est reflété par son nom complet, la Conférence des Nations unies sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination) date de 1980. Elle a commencé à aborder la question des armes autonomes létales lors de ses réunions annuelles en 2014. En 2016, les parties à la convention ont créé un groupe d'experts gouvernementaux sur les technologies émergentes dans le domaine des armes autonomes létales, qui se réunit plusieurs fois par an. Il a fallu attendre 2019 pour que la convention adopte la formulation ambiguë « la responsabilité humaine doit être maintenue », à la grande frustration de la trentaine d'Etats parties à la convention qui prônent une interdiction préventive. Les deux premières lignes directrices sont les suivantes : « a) Le droit international humanitaire continue de s'appliquer pleinement à tous les systèmes d'armes, y compris à la mise au point et à l'utilisation potentielles de systèmes d'armes létaux autonomes ; b) La responsabilité humaine dans les décisions relatives à l'emploi de systèmes d'armes doit être maintenue, car l'obligation de rendre des comptes ne peut être transférée à des machines. Ce principe doit être pris en compte pour toute la durée du cycle de vie du système d'armes considéré ».

¹¹³ Les Etats-Unis, par exemple, exemptent certaines applications militaires de l'IA, telles que les capacités autonomes du cyberspace, de la surveillance humaine requise pour les armes automatiques, et appliquent des exigences différentes à certaines armes défensives équipées d'IA par rapport à d'autres armes équipées d'IA. Département de la défense des Etats-Unis, « Directive 3000.09 : Autonomy in Weapons Systems », janvier 2023.

raient un jour contribuer à l'élaboration d'une stratégie de guerre et aider les acteurs moins sophistiqués à améliorer leurs capacités de combat. Même si certains pays, dont notamment la Russie, continuent d'insister pour que la Convention reste le principal forum de négociation, d'autres sont déjà passés à autre chose.

Des groupes dotés de mandats plus larges tentent de combler le vide. En février, les Pays-Bas et la Corée du Sud ont inauguré le premier sommet sur l'IA responsable dans le domaine militaire (REAIM). Le modeste appel à l'action du sommet, approuvé par plus de 50 pays participants, a constitué un pas en avant, même si la notion « d'IA responsable » reste floue.¹¹⁴ Les Etats-Unis ont également lancé leur propre déclaration lors du sommet, soulignant un engagement unilatéral en faveur de ce qu'ils considèrent comme une IA responsable. Les initiatives lancées par des acteurs isolés ou de petits groupes sont légion.¹¹⁵

Cette approche fragmentaire, et dans certains cas unilatérale, de l'élaboration d'un schéma de gouvernance mondiale pour les applications militaires de l'IA ne favorise ni la sécurité coopérative ni la sécurité collective et risque de transformer la réglementation des risques de l'IA en un enjeu politique.¹¹⁶ La Russie n'a pas été invitée au sommet REAIM et la Chine, qui a participé et s'est jointe à l'appel à l'action, est néanmoins peu susceptible de s'engager véritablement dans un processus où les Etats-Unis jouent un rôle dominant. Les Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, dont certains se sont joints à l'appel du sommet, ont organisé peu après leur propre réunion régionale, au cours de laquelle ils ont réitéré leur demande d'interdiction des armes autonomes.¹¹⁷ Plus de vingt pays, dont des poids lourds régionaux comme l'Afrique du Sud, qui soutient également l'interdiction des armes autonomes, ont refusé de se joindre à l'appel à l'action du sommet REAIM, probablement pour cette raison.

C'est sur ce terrain très encombré que le secrétaire général Guterres s'est engagé au cours de l'été. Dans sa déclaration lors de la réunion de juillet du Conseil de sécurité, il a recommandé l'interdiction des armes autonomes et la création d'une nou-

¹¹⁴ « REAIM 2023 Call to Action », document final du sommet sur l'IA responsable dans le domaine militaire, 16 février 2023. Sur l'IA responsable, voir Dustin Lewis, « On "Responsible AI" in War », dans Silja Voeneky, Philipp Kellmeyer, Oliver Mueller et Wolfram Burgard (éd.), *The Cambridge Handbook of Responsible Artificial Intelligence* (Cambridge, 2022).

¹¹⁵ Un certain nombre d'initiatives unilatérales parallèles ont été proposées en matière d'IA, notamment le « China's New Generation Artificial Intelligence Development Plan » de la Chine, le « Hiroshima AI Process » du G7, le « Plan coordonné dans le domaine de l'IA » de l'UE, le « National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan » des Etats-Unis et la « Stratégie pan-canadienne en matière d'IA » du Canada. Voir l'analyse perspicace de Tobias Vestner et Juliette François-Blouin, « Globalizing Responsible AI in the Military Domain by the REAIM Summit », *Just Security*, 13 mars 2023.

¹¹⁶ En lançant la déclaration politique des Etats-Unis, l'ambassadrice Bonnie Jenkins, sous-secrétaire américaine au contrôle des armes et à la sécurité, a utilisé le terme « responsable » à la fois comme norme de gouvernance (comme dans « utilisation militaire responsable de l'IA », qui a fait l'objet des négociations REAIM) et comme norme politique (« Notre capacité collective, en tant qu'Etats responsables, à converger vers une compréhension du comportement responsable de l'Etat peut faire progresser notre sécurité collective »). « Keynote Remarks by U/S Jenkins to the Summit on Responsible Artificial Intelligence in the Military Domain Ministerial Segment », Département d'Etat des Etats-Unis, 16 février 2023.

¹¹⁷ Bonnie Docherty et Mary Wareham, « Latin American and Caribbean nations rally against autonomous weapons systems », *Just Security*, 6 mars 2023.

velle agence dédiée à l'IA, similaire à l'AIEA, afin de superviser son développement. Il a également exhorté les Etats membres à conclure des accords internationaux pour régir les applications militaires de l'IA et son utilisation dans la lutte contre le terrorisme, parallèlement à leurs propres stratégies nationales.

Cependant, même si elles sont bien intentionnées, ces suggestions ont peu de chances d'avoir un effet tangible. Elles ne modifient pas les politiques sous-jacentes qui ont entravé les progrès multilatéraux en matière d'armement autonome létal. Plus l'instrument est contraignant, plus la contrainte acceptée par les acteurs puissants est limitée. L'expérience récente montre qu'il est peu probable qu'un traité contraignant aille beaucoup plus loin que de répéter que le droit humanitaire international est applicable à l'IA, un concept acquis, sans fixer de nouvelles dispositions significatives relatives à l'implication et au contrôle humains sur les questions d'emploi des armes ou de prise de décision. (Les Etats pourraient être disposés à faire une exception pour les armes nucléaires, ce qui serait bienvenu). Toute interdiction devrait bénéficier du soutien politique des grandes puissances, pour l'heure inexistant. En outre, même si les Etats adoptaient un traité beaucoup plus large, il serait difficile de le faire respecter, car les technologies qui sous-tendent de nombreuses applications militaires de l'IA sont facilement accessibles.

Même si certaines velléités risquent de rester peu réalisables dans un avenir proche, il serait utile de placer officiellement les discussions sur l'IA sous l'égide des Nations unies. L'utilisation militaire de l'IA est une préoccupation mondiale, notamment parce que les capacités des Etats sont très inégales et que les Etats et les entreprises qui disposent des plus grandes capacités en la matière ne font pas preuve de transparence. Les Nations unies pourraient jouer un rôle dans la sensibilisation des citoyens sur la manière dont les abus et les imprudences en matière d'IA pourraient porter atteinte à la dignité humaine en exploitant des données personnelles – et pourraient mettre en danger des vies humaines si les algorithmes de prise de décisions militaires n'intégraient pas la désescalade ou la prévention des conflits. Le fait de déplacer le débat sur l'IA dans un cadre multilatéral où tous les Etats ont une voix et un droit de vote pourrait également permettre d'obtenir progressivement un soutien en faveur d'un contrôle humain plus important des armes qui utilisent l'IA, ainsi que d'autres applications militaires de l'IA. Le contrôle humain des armes est souvent formulé en termes juridiques, mais il s'agit également d'une précaution politique raisonnable visant à réduire la possibilité d'erreurs susceptibles d'aggraver un conflit.¹¹⁸

António Guterres encourage les Nations unies à se tourner vers les menaces à venir et émergentes ; les questions liées à l'utilisation militaire de l'IA figurent en tête de liste. La voie vers une réglementation véritablement responsable n'est peut-être pas encore vraiment définie, mais le secrétaire général a eu raison d'encourager les Nations unies à tenter d'en devenir le point de départ.

¹¹⁸ Vincent Boulanin, Neil Davison, Netta Goussac et Moa Peldán Carlsson, « Limits on Autonomy in Weapons Systems: Identifying Practical Elements of Human Control », Stockholm International Peace Research Institute and International Committee of the Red Cross, juin 2020.

8. Profiter de l'élan créé par l'appel du Nouvel agenda pour la paix pour démanteler le patriarcat

Pendant les semaines qui ont suivi la publication du Nouvel agenda pour la paix par le secrétaire général en juillet, l'une de ses phrases les plus marquantes a résonné dans les couloirs de l'ONU : un appel à « démanteler le patriarcat ».¹¹⁹ Cette exhortation provocatrice, qui s'écarte des précédents discours de l'ONU sur les questions de genre, a suscité des réactions mitigées de la part des diplomates et des responsables de l'ONU. Certains pensaient que les Etats membres ne s'engageraient pas à atteindre un tel objectif. D'autres ont estimé que le Nouvel agenda avait raison d'utiliser un discours clair et d'appeler à la redistribution du pouvoir entre les sexes – ce que les organes des Etats membres qui discutent régulièrement de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » (FPS) n'ont pas pu ou n'ont pas voulu faire jusque-là.¹²⁰ Quoi qu'il en soit, le fossé reste énorme – y compris dans le document de l'appel du secrétaire général – entre le discours de l'ONU et son niveau réel d'ambition.

En termes de politique, l'appel du Nouvel agenda pour la paix à des « progrès transformateurs » sur la dynamique du genre s'accompagne de recommandations que la communauté FPS connaît bien. Il s'agit notamment de l'exhortation à œuvrer en faveur d'une participation égale des femmes à la consolidation de la paix, de l'éradication de la violence fondée sur le genre et du financement des initiatives en faveur de l'égalité des genres. Alors même que cette formulation évite soigneusement de proposer de nouveaux objectifs qui exigeraient du Conseil de sécurité qu'il adopte une résolution plus large sur l'agenda FPS (la Chine et la Russie étant susceptibles de bloquer une formulation progressiste), l'appel à l'action du Nouvel agenda peut malgré tout être utilisé à bon escient.

Le langage audacieux du rapport est, pour le moins, une riposte bienvenue au ton général des discussions sur les questions de genre à New York, qui étaient récemment plutôt maussades. De nombreux responsables et diplomates de l'ONU craignent que les détracteurs de l'agenda FPS n'aient réussi à bloquer les progrès dans la mise en œuvre de l'agenda et se soient positionnés pour revenir sur les avancées passées. L'élan donné par le nouvel agenda pourrait aider à doper le moral et les énergies, les partisans de l'agenda FPS – qui comprend quatre piliers (participation, protection, prévention, secours et relèvement) – devraient maintenant trouver comment l'utiliser pour faire avancer une action plus concrète et donner au concept un nouveau souffle.

On pourrait commencer par l'appel du Nouvel agenda à davantage de « quotas, des cibles à atteindre et des mesures d'incitations » pour encourager la participation égale des femmes à la consolidation de la paix, ce qui est impératif non seulement pour des raisons d'équité, mais aussi pour garantir que les équipes de rétablissement de la paix s'appuient sur les talents de l'ensemble de la population. Mais cet objectif louable ne peut être atteint que si ses promoteurs développent un ensemble commun d'outils et une approche coordonnée pour progresser. On constate que de nombreux objectifs existants en matière de genre ne sont pas atteints, ce qui montre à quel point il est important de se concentrer sur les obstacles pratiques et sur la manière de les

¹¹⁹ « Un nouvel agenda pour la paix », op. cit. p. 7.

¹²⁰ Un ancien diplomate connaissant les négociations qui ont abouti aux résolutions liées à l'agenda FPS a noté qu'elles ne contenaient pas d'appels aussi clairs. Entretien de Crisis Group, septembre 2023.

surmonter. En matière de participation politique, par exemple, les femmes ne représentent que 26,5 pour cent des parlementaires des chambres uniques ou basses des gouvernements nationaux, ce qui est loin de la cible des Objectifs de développement durable qui fixaient la parité hommes-femmes dans ces organes d'ici à 2030.¹²¹ La participation aux processus de paix est encore plus faible, alors que les femmes représentaient 13 pour cent des négociateurs dans les processus de paix entre 1992 et 2019, pour passer à 19 pour cent en 2021, ce qui reste déprimant.¹²²

Alors, que faire ? Les Nations unies n'ont pas le pouvoir d'imposer des quotas de genre aux Etats mais les Etats membres peuvent au moins attirer l'attention sur la question de savoir si et comment les acteurs appliquent ces normes dans le domaine de la paix et de la sécurité. Par exemple, le débat ouvert du Conseil de sécurité sur l'agenda FPS, que le Brésil doit organiser en octobre, sera probablement axé sur la participation des femmes aux processus politiques et de paix. Les partisans d'un agenda solide en matière de FPS devraient élaborer des stratégies sur la manière dont ils pourraient utiliser ce forum pour mettre en œuvre la recommandation du Nouvel agenda, en soutenant, par exemple, les appels en faveur d'un seuil minimum de 30 pour cent de participation des femmes aux négociations de paix, déjà adopté en tant qu'objectif lié à l'agenda FPS dans le cadre de processus spécifiques.

Le débat ouvert pourrait également être l'occasion de montrer comment les Etats membres engagés dans la mise en œuvre de l'agenda FPS mettent en place leurs propres quotas dans les processus de paix où ils sont directement impliqués ou qu'ils soutiennent, ou incluent des quotas dans leurs « demandes » lorsqu'ils formulent des mesures de soutien financier et politique pour les pays qui se remettent d'une guerre.¹²³ Dans certains cas, cette approche n'est malheureusement pas une option viable, comme l'indique la discussion ci-dessus sur l'Afghanistan, mais, dans l'absolu, il faudrait refuser de travailler avec des équipes de négociation déséquilibrées sur le plan du genre.

Le Nouvel agenda pour la paix pourrait également être mis à profit pour relancer l'éradication de la violence fondée sur le genre et garantir aux survivantes et survivants l'accès à des mesures de réponse juridiques et physiques. Le nouvel agenda n'innove pas sur ce point – il demande essentiellement aux Etats membres de s'engager à nouveau à respecter les normes antérieures, y compris les dispositions d'une résolution du Conseil de sécurité de 2019 (2106) sur les violences sexuelles dans les situations de conflits – mais cette réalité ne devrait pas être un obstacle au progrès. En effet, pour une vraie avancée, il suffirait que les Etats membres prennent des mesures décisives pour respecter leurs engagements préalables.

Un moyen assez simple d'apporter un soutien ciblé consisterait à fournir plus de ressources aux conseillers en protection des femmes et aux conseillers en genre qui sont intégrés aux missions des Casques bleus. Ces agents ont pour mandat général

¹²¹ « Monthly Ranking of Women in National Parliaments », Inter-Parliamentary Union Parline, janvier 2023.

¹²² « Faits et chiffres : les femmes, la paix et la sécurité », ONU Femmes, 14 octobre 2022.

¹²³ Crisis Group a fait valoir dans des rapports récents sur le Yémen et le Cameroun que, dans la mesure du possible, les médiateurs extérieurs devraient pousser les participants à améliorer la représentation des femmes dans les équipes de négociation. Voir le rapport Moyen-Orient de Crisis Group N°221, *The Case for More Inclusive – and More Effective – Peacemaking in Yemen*, 18 mars 2021 ; et le rapport Afrique de Crisis Group N°307, *Militantes, victimes, œuvrant pour la paix : les femmes dans le conflit anglophone au Cameroun*, 23 février 2022.

de lutter contre la violence fondée sur le genre et pourraient aider à orienter les ressources de l'ONU vers tous les domaines, qu'il s'agisse de répondre aux besoins de protection, de trouver des soins de santé pour les survivantes et survivants (souvent un véritable casse-tête humanitaire quand les infrastructures de soins de santé ont été endommagées pendant les conflits) ou d'obtenir une réparation juridique contre les auteurs de violences. Le financement de ces postes est souvent limité. Les réunions du groupe informel d'experts FPS pourraient s'avérer un forum utile pour encourager, respecter et rendre compte des engagements dans ce domaine.¹²⁴

Enfin, la question du financement du développement se pose. Les recommandations du Nouvel agenda pour la paix sur le financement des initiatives en faveur de l'égalité des genres font écho à un appel antérieur, qui n'a pas été écouté, visant à allouer au moins 15 pour cent de l'aide au développement aux pays touchés par un conflit à des initiatives en faveur de l'égalité des genres. Mais ces recommandations n'incitent pas les bailleurs de fonds à réfléchir (comme les Nations unies l'ont fait précédemment) à la manière dont les 85 pour cent restants de cette aide pourraient être alloués pour répondre correctement aux besoins des personnes marginalisées en raison de leur genre.¹²⁵ Les partisans du Nouvel agenda pour la paix devraient pourtant l'utiliser pour attirer l'attention sur ce déficit à l'approche du sommet annuel des Nations unies sur l'égalité des genres, la Commission de la condition de la femme. Le sommet de mars 2024 se concentrera probablement sur la lutte contre la pauvreté et l'augmentation des financements sensibles au genre, y compris dans le domaine de la paix et de la sécurité.¹²⁶ Les Etats membres devraient envisager de profiter de ce moment pour stimuler le soutien à l'initiative de promotion du genre du Fonds de consolidation de la paix des Nations unies, qui soutient une série d'entités, y compris des organisations de la société civile, travaillant sur la programmation en matière de genre dans les situations de conflit et d'après-conflit.

Ces avancées ne signifieront pas à elles seules la fin des structures de pouvoir patriarcales. Le Nouvel agenda pour la paix constate lui aussi que les approches progressives de la lutte contre les inégalités de genre aboutissent rarement à des améliorations radicales. Mais des progrès dans ce sens pourraient néanmoins être très bénéfiques, et ils sont presque certainement plus réalisables qu'un changement révolutionnaire, du moins à court terme. En attendant, les Etats qui souhaiteraient précéder des changements plus rapides et plus profonds devront peut-être aller de l'avant par leurs propres moyens – et même aller au-delà de la vision du Nouvel agenda pour la paix.

Certains domaines peuvent déjà faire l'objet d'actions indépendantes de ce type. Par exemple, malgré une référence à la nécessité de « remettre en question et de transformer les normes portant sur le genre », le document du secrétaire général ne recommande aucune action concernant la protection et la participation à la consolidation de la paix des populations lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, queers et intersexes (LGBTQI+). Les mentions succinctes des dynamiques de pouvoir liées au

¹²⁴ Cristal Downing et Floor Keuleers, « Strengthening the Response to Conflict-Related Sexual Violence », commentaire de Crisis Group, 6 juillet 2023.

¹²⁵ « Rapport du Secrétaire général sur les femmes et la paix et la sécurité », CSNU S/2019/800, 9 octobre 2019 ; « Rapport du Secrétaire général sur les femmes et la paix et la sécurité », CSNU S/2020/946, 25 septembre 2020.

¹²⁶ Pour en savoir plus sur ce sommet, consultez le site web d'ONU Femmes.

genre et de leur impact sur les hommes et les garçons ne sont pas non plus accompagnées de propositions concrètes. Ce sont pourtant des domaines importants que les Etats devraient explorer lorsqu'ils élaborent des politiques qui tentent de tenir compte de l'ensemble des manières dont les personnes de tous les sexes vivent et interagissent avec les conflits.

9. Faire avancer le programme de paix à la COP28

Deux mois après s'être réunis à l'Assemblée générale des Nations unies, les dirigeants mondiaux se retrouveront à Dubaï, aux Emirats arabes unis, pour la COP28 – la vingt-huitième Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. L'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de réduction des émissions de l'Accord de Paris à l'horizon 2030 devrait être au cœur de l'ordre du jour. Mais la COP28 permettra également de vérifier si les délégués sont en mesure d'attirer l'attention sur les pays touchés par des conflits et d'apporter un soutien indispensable à leurs efforts d'adaptation. Alors que les divisions au sein du Conseil de sécurité ont entravé les discussions sur la sécurité climatique à New York, le forum de novembre à Dubaï sera l'occasion de s'appuyer sur les initiatives dans ce domaine qui ont débuté à Charm el-Cheikh, en Egypte, lors de la COP27.¹²⁷ Les Etats membres devraient profiter de la COP28 pour apporter un soutien financier, technique et politique renforcé aux populations les plus vulnérables face à la fragilité climatique et aux conflits armés.

Les pays en conflit ont des défis spécifiques à relever en matière de climat. Le changement climatique a tendance à agir comme un « multiplicateur de risques » qui exacerbe les problèmes de santé publique sous-jacents et intensifie les conflits armés. Des études récentes montrent que la moitié des pays les plus fragiles sur le plan climatique sont en proie à des violences meurtrières.¹²⁸ Le Soudan du Sud, la Somalie et l'Iran sont marqués par des dynamiques de conflit très différentes, mais les chocs climatiques extrêmes (comme les inondations ou les sécheresses prolongées) et la dégradation de l'environnement dans tous ces pays exacerbent les tensions intercommunautaires et la concurrence pour les ressources naturelles et les opportunités économiques basées sur l'agriculture.¹²⁹

Comme Crisis Group l'a déjà souligné, les pays touchés par un conflit ont également du mal à accéder au financement international de la lutte contre le changement climatique.¹³⁰ Certains obstacles sont bien connus : les bailleurs de fonds ne respec-

¹²⁷ Pour en savoir plus, voir Ulrich Eberle, Ashish Pradhan et Richard Gowan, « Can the UN Security Council Agree on a Climate Security Resolution? », commentaire de Crisis Group, 20 octobre 2021 ; déclaration de Crisis Group, « Time for the UN Security Council to Act on Climate Security », 7 décembre 2021 ; « How UN Member States Divided Over Climate Security », commentaire de Crisis Group, 22 décembre 2021 ; et briefing de Crisis Group, *Ten Challenges for the UN in 2022-2023*, op. cit. p. 26-28.

¹²⁸ L'impact du changement climatique sur les conflits est complexe et très spécifique à une zone concernée, à un moment donné. Pour en savoir plus, voir Crisis Group, « COP28: A Special Series », 28 février 2023 ; et Crisis Group, « How Climate Change Fuels Deadly Conflict ».

¹²⁹ Voir « Climate Change and Conflict in Somalia », vidéo, Crisis Group, 3 novembre 2022 ; Crisis Group Visual Explainer, « Floods in South Sudan », octobre 2022 ; et rapport Moyen-Orient de Crisis Group N°241, *Iran's Khuzestan: Thirst and Turmoil*, 21 août 2023.

¹³⁰ Infographie de Crisis Group, « Giving Countries in Conflict Their Fair Share of Climate Finance », novembre 2022.

tent souvent pas leurs propres engagements, et les pays touchés par un conflit reçoivent un pourcentage nettement inférieur du financement climatique par rapport aux pays qui ne sont pas en proie à des combats. En outre, les risques physiques et le manque de gouvernance, qui sont les caractéristiques des conflits armés, entravent et faussent souvent le travail d'adaptation.¹³¹ D'autres obstacles, allant de l'utilisation courante de prêts non concessionnels aux difficultés à obtenir l'accréditation des Nations unies et à respecter les normes fiduciaires des bailleurs de fonds, sont moins présents dans les conversations politiques, mais freinent malgré tout ces pays.

La « paix » est un nouveau point à l'ordre du jour du sommet annuel sur le climat et il offre une occasion bienvenue d'aborder les questions de sécurité climatique.¹³² Historiquement, les diplomates ont toujours préféré aborder la fragilité climatique et la guerre comme des questions distinctes, espérant empêcher ainsi les débats politiquement chargés sur les conflits de faire dérailler les négociations sensibles sur les réductions d'émissions et les promesses des bailleurs de fonds. L'Égypte a profité de sa présidence de la COP27 en novembre 2022 pour commencer à lier ces deux dimensions sous l'égide des Nations unies.¹³³ Plus de vingt événements parallèles à Charm el-Sheikh ont abordé divers aspects de l'ordre du jour sur la sécurité climatique.¹³⁴ Malgré cette initiative, la sécurité climatique est restée en marge des négociations officielles sur les résultats du sommet en matière d'adaptation et de financement de la lutte contre le changement climatique.

Les Emirats arabes unis prévoient d'accorder une place importante à l'impact du changement climatique sur la paix lors de la COP28 de 2023. Les discussions de la troisième journée de ce sommet de deux semaines seront consacrées à la santé, aux secours, au relèvement et à la paix – c'est la première fois qu'une COP se concentre explicitement sur la paix et les conflits.¹³⁵ Les diplomates émiratis prévoient de lancer un « appel mondial à l'action » au cours de cette journée thématique, afin d'encourager les bailleurs de fonds à prendre des engagements spécifiques en faveur des pays touchés par un conflit. Les événements parallèles proposés autour du Fonds pour les pertes et les dommages nouvellement créé (qui indemniserait les pays touchés par un événement lié au changement climatique) et de l'exploration du financement du climat en dehors de l'architecture des Nations unies, devraient permettre aux participants de s'interroger sur l'impact de la sécurité climatique de manière plus explicite que par le passé.

Même si ces aspects bénéficient de plus en plus d'attention, les efforts déployés lors des réunions de la COP pour progresser sur ces recoupements entre le climat, la paix et la sécurité se heurtent à d'énormes contraintes. Le Fonds pour les pertes et dommages, résultat historique de la COP27, pourrait prendre des années avant d'être mis en place.¹³⁶ Selon des estimations de la Banque mondiale, les pays à revenu faible ou

¹³¹ Ibid.

¹³² Ulrich Eberle et Andrew Ciacci, « Getting Conflict into the Global Climate Conversation », commentaire de Crisis Group, 5 novembre 2021.

¹³³ « The Climate Responses for Sustaining Peace initiative to be launched at COP27 », COP27, communiqué de presse, COP27, 2022.

¹³⁴ « COP27 Peace Report », COP27, novembre 2022.

¹³⁵ « COP28 UAE Thematic Program », COP28 UAE, juillet 2023.

¹³⁶ « Transitional Committee on Loss and Damage Holds Second Meeting in Bonn », Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, 1^{er} juin 2023.

intermédiaire ont besoin aujourd'hui d'environ 783 milliards de dollars par an pour financer leurs efforts d'atténuation et d'adaptation. Ce montant dépasse de loin l'engagement de 100 milliards de dollars par an que les pays développés ont pris en 2009, mais qu'ils viennent seulement de commencer à honorer.¹³⁷ De plus en plus de pays reconnaissent volontiers l'impact direct et indirect du changement climatique sur les conflits armés mais ils sont divisés sur la question de savoir s'il faut (et comment) traiter ces effets dans les forums intergouvernementaux tels que le groupe des Nations unies sur le climat, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations unies.¹³⁸ La plupart de ces obstacles pourront difficilement être éliminée du jour au lendemain.

Les diplomates peuvent néanmoins utiliser la COP28 pour faire avancer le programme du climat et de la paix. Soulever les questions de paix et de sécurité lors d'un large éventail de sessions officielles pourrait inciter les négociateurs à prendre en compte les effets spécifiques de leurs décisions sur les risques de conflit dans les pays vulnérables. Ce faisant, les pays touchés par les conflits pourraient plaider pour que les nouvelles promesses de financement soient davantage affectées au soutien à l'adaptation et au financement du climat. Un « appel mondial à l'action » pourrait créer une dynamique intéressante pour les diplomates qui souhaitent que les liens entre le climat et la paix restent à l'ordre du jour des futurs sommets de la COP. Les délégués pourraient également étudier comment s'appuyer sur l'initiative « Réponses climatiques pour la pérennisation de la paix », qui permettrait d'aider les pays à traduire les accords internationaux en pratiques nationales.

Une modification de l'ordre du jour de la COP n'exonère pas le Conseil de sécurité de sa responsabilité de contribuer à formuler des réponses internationales au changement climatique. Les discussions à New York et sous d'autres auspices des Nations unies doivent être considérées comme complémentaires, et non pas comme des jeux à somme nulle, si les diplomates entendent apporter un soutien significatif aux personnes les plus touchées par les conflits armés et le changement climatique.

10. Continuer à rechercher une réforme du Conseil de sécurité des Nations unies

Lorsque le président américain Joe Biden s'est adressé à l'Assemblée générale en septembre 2022, il a insisté sur la nécessité de réformer le Conseil de sécurité pour qu'il reste « crédible et efficace ».¹³⁹ D'un point de vue politique, son geste était judicieux. Pendant des mois, la Russie avait fait fi du Conseil, utilisant son droit de veto pour bloquer toute critique portant sur son agression de l'Ukraine. En conséquence, de nombreux responsables de la semaine de haut niveau 2022 évoquaient la nécessité de réformer l'organe. Mais un an plus tard, malgré une recrudescence des discussions publiques et privées sur la forme que pourrait prendre la réforme du Conseil,

¹³⁷ « Tout ce qu'il faut savoir sur les rapports nationaux sur le climat et le développement », Banque mondiale, 13 mars 2023. « Rich nations to meet overdue \$100 billion climate pledge this year », Reuters, 2 mai 2023.

¹³⁸ « 9345e séance du Conseil de sécurité des Nations unies », CSNU S/PV.9345, 13 juin 2023 ; « How UN Member States Divided Over Climate Security », op. cit.

¹³⁹ Joseph R. Biden, « Remarks by President Biden Before the 77th Session of the United Nations General Assembly », discours à l'assemblée générale de l'ONU, New York, 21 September 2022.

rien n'indique que l'initiative américaine ait permis une avancée concrète. Cette hésitation n'est pas surprenante, compte tenu de la complexité de la question, mais si le Conseil s'avérait incapable de se réformer, sa crédibilité diminuerait encore davantage auprès de nombreux pays.

Les obstacles procéduraux et politiques à la réforme du Conseil ont toujours été extrêmement élevés. Pour modifier la composition du Conseil ou réviser les règles régissant le veto des membres permanents, il faudrait amender la Charte des Nations unies, ce qui nécessite la ratification des deux tiers des membres de l'ONU et des cinq membres actuels du Conseil.¹⁴⁰ Les Etats membres sont divisés en blocs soutenant des visions incompatibles. Alors que le Brésil, l'Allemagne, l'Inde et le Japon (le G4) font campagne ensemble pour obtenir des sièges permanents au Conseil depuis deux décennies, ils se heurtent à l'opposition d'une coalition de puissances moyennes – allant du Canada à la Corée du Sud – qui craignent de perdre leur influence à l'ONU si le club des membres permanents du Conseil devait s'élargir.¹⁴¹ Pour ajouter à la complexité, les Etats africains soutiennent que le continent mériterait d'avoir deux sièges permanents au Conseil, mais ils ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les pays qui les occuperaient le cas échéant.¹⁴² Le Sénat américain ferait également partie du mécanisme puisque dans le cadre du processus de ratification, il lui incomberait d'approuver à la majorité des deux tiers un amendement à la Charte, un obstacle de taille compte tenu de son attitude peu amène par rapport aux traités multilatéraux ces dernières années.¹⁴³

Compte tenu de ces obstacles, certains membres de l'ONU étaient sceptiques quant à la sincérité des Etats-Unis lorsqu'ils ont soulevé la question de la réforme du Conseil. Les cyniques ont vu dans la déclaration de Joe Biden une forme d'opportunisme politique dans le sillage de l'agression russe, ainsi qu'un moyen d'irriter la Chine, qui s'oppose fermement à ce que le Japon gagne en influence à l'ONU. Vu sous cet angle, l'opération a réussi, puisque les responsables chinois ont réagi à l'initiative de Biden avec méfiance.¹⁴⁴ A son crédit, la représentante permanente des Etats-Unis auprès de l'ONU, Linda Thomas-Greenfield, a mené des consultations approfondies avec d'autres membres de l'ONU au sujet de la réforme du Conseil fin 2022 et début 2023. Joe Biden a bien indiqué que Washington soutenait largement les ambitions du G4 en matière de sièges permanents mais les Etats-Unis n'ont pas présenté de modèle spécifique de réforme du Conseil qu'ils souhaiteraient défendre. Il est peu probable qu'ils accordent une grande attention à cette question, car la Maison-Blanche jongle déjà avec un programme de politique étrangère bien rempli tout en préparant les élections de 2024.

L'intérêt manifesté par les Etats-Unis pour la réforme du Conseil a toutefois suffi à inciter d'autres pays à débattre de la question avec une énergie nouvelle. Les rivaux géopolitiques de Washington ont tenté d'utiliser le débat pour stimuler la coopération entre les Etats non occidentaux. La Russie a déclaré qu'elle serait favorable à

¹⁴⁰ « Article 108 », Charte des Nations unies, Chapitre XVIII : Amendements, 26 juin 1945.

¹⁴¹ « UN Security Council Reform: What the World Thinks » Carnegie Endowment for International Peace, 28 juin 2023.

¹⁴² « The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: The Ezulwini Consensus », Union africaine Ext/EX.CL/2 (VII), 7-8 mars 2005.

¹⁴³ Ryan, « U.S. seeks to expand developing world's influence at United Nations », op. cit.

¹⁴⁴ Entretien de Crisis Group, diplomates des Nations unies, juin 2023.

ce que le Brésil et l'Inde obtiennent des sièges permanents, mais pas l'Allemagne et le Japon. La Chine a fait savoir qu'elle était ouverte à l'idée que les pays en développement obtiennent plus de pouvoir au sein du Conseil (en écartant également Berlin et Tokyo), mais sans définir clairement ses préférences. Lors du sommet des BRICS qui s'est tenu en août en Afrique du Sud, la Chine et la Russie ont pour la première fois appuyé une déclaration soutenant les « ambitions » du Brésil, de l'Inde et de l'Afrique du Sud de rejoindre le Conseil de sécurité.¹⁴⁵

À New York, les négociations intergouvernementales annuelles sur la réforme du Conseil de sécurité – traditionnellement fastidieuses – sont devenues plus animées, les ambassadeurs organisant des réunions parallèles pour vendre leurs versions de la réforme du Conseil. Les coprésidents du processus en 2023, l'Autriche et le Koweït ont suggéré que les Etats organisent des réunions plus structurées pour examiner les différents modèles proposés au cours de l'année à venir, afin d'identifier « une approche conceptuelle soit acceptée par le plus grand nombre ».¹⁴⁶ Certains membres de l'ONU souhaiteraient qu'un calendrier soit fixé pour la clôture des discussions sur la réforme, en fixant peut-être le 80e anniversaire de la signature de la Charte des Nations unies en 2025 comme date limite pour la conclusion d'un accord.

Toute cette activité diplomatique autour de la réforme du Conseil pourrait encore une fois ne donner aucun résultat. Il existe des parallèles entre la situation actuelle et la période précédant le 60e anniversaire de la création de l'ONU en 2005, lorsque le G4, profitant de l'inquiétude suscitée par la décision des Etats-Unis de contourner le Conseil au sujet de l'Irak, avait fait pression pour obtenir des sièges permanents.¹⁴⁷ Washington et Pékin avaient finalement bloqué cet effort. La Chine et les Etats-Unis sont aujourd'hui moins enclins à coopérer sur l'avenir du Conseil, mais les efforts de réforme actuels pourraient également tourner court. De nombreux membres de l'ONU s'intéressent moins à la réforme du Conseil qu'aux changements apportés à la Banque mondiale et au FMI, qui pourraient rendre les institutions financières plus réactives aux besoins des pays en développement.

Si la réforme du Conseil devait s'avérer irréalisable, des réformes d'autres parties de l'architecture de sécurité de l'ONU pourraient être plus faisables. Le Nouvel agenda pour la paix souligne la possibilité de renforcer la Commission de consolidation de la paix, un organe consultatif qui travaille avec les Etats vulnérables pour se remettre d'un conflit ou l'éviter, en renforçant peut-être les liens de l'organe avec les institutions financières internationales et les banques de développement.¹⁴⁸ Cette avancée pourrait permettre aux Nations unies d'acheminer des fonds aux Etats menacés par un conflit ou confrontés aux effets du changement climatique.

Le renforcement des efforts de consolidation de la paix de l'ONU serait certes précieux en soi, mais il ne satisfera pas les puissances – notamment l'Inde et le Brésil – qui ont le plus à gagner d'une éventuelle réforme du Conseil de sécurité. Même

¹⁴⁵ « XV BRICS Summit Johannesburg II Declaration », BRICS, 23 août 2023. Les déclarations précédentes des BRICS avaient reconnu les ambitions des trois pays dans le système multilatéral et les Nations unies, mais ne faisaient pas de référence spécifique au Conseil de sécurité.

¹⁴⁶ Lettre des représentants permanents de l'Autriche et du Koweït au président de l'Assemblée générale, 2 juin 2023.

¹⁴⁷ « UN Security Council Reform: What the World Thinks », Carnegie Endowment for International Peace, 28 juin 2023.

¹⁴⁸ « Un nouvel agenda pour la paix », op. cit.

si le débat sur l'avenir du Conseil pourrait souvent sembler loin des questions géopolitiques immédiates, les acteurs qui souhaitent une réforme resteront mobilisés. Au cas où il n'y aurait à nouveau aucun progrès dans ce domaine, les décideurs politiques de Brasilia et de New Delhi pourraient bien être convaincus qu'il vaut mieux se concentrer plutôt sur des cadres tels que le G20 et les BRICS, où ils ont un statut et une influence, que sur un système onusien où il leur est impossible d'obtenir des changements. Les Etats-Unis ont mis la réforme du Conseil sur la table et ils devraient donc continuer à chercher des moyens de faire avancer les discussions, s'ils veulent convaincre les autres puissances que le Conseil reste une plateforme de coopération sérieuse.

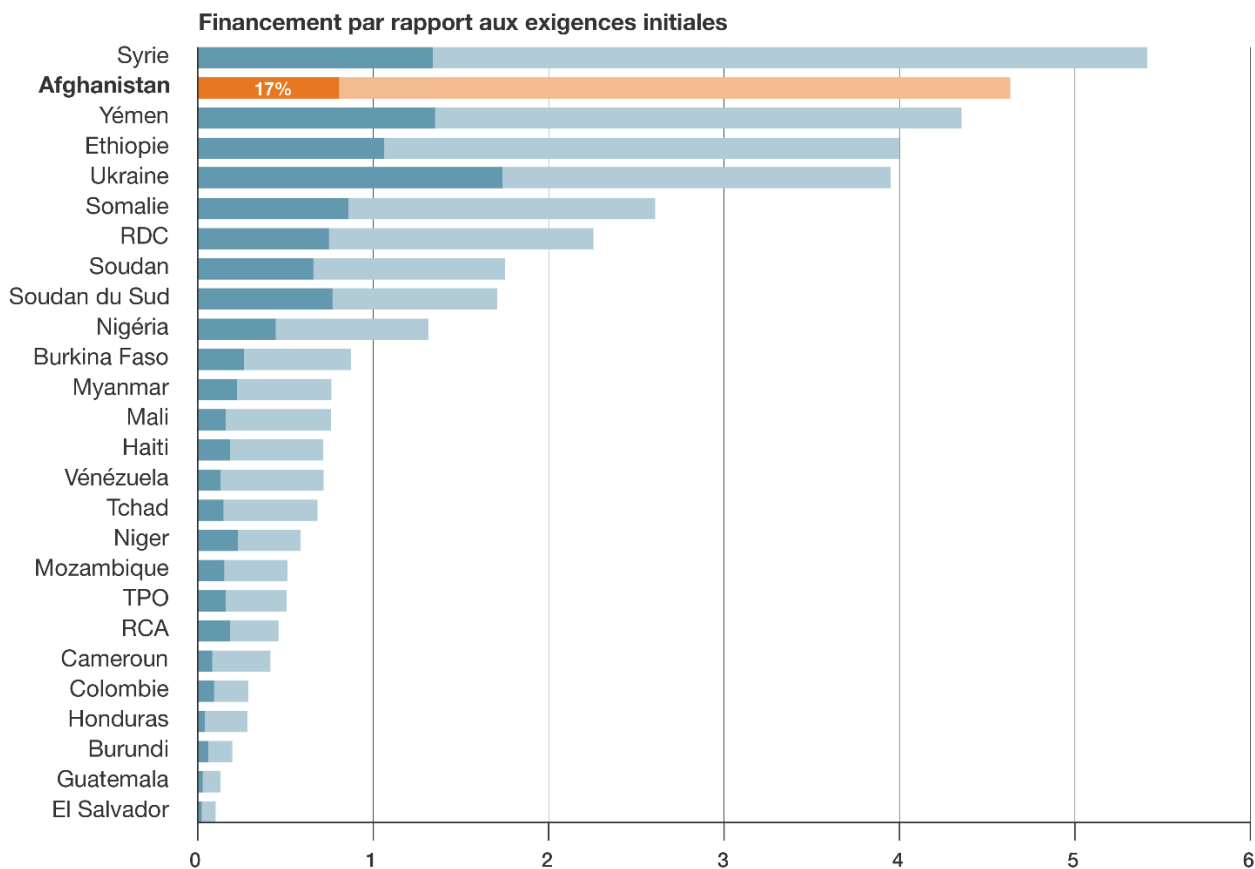
IV. Conclusion

Les pressions auxquelles les Nations unies ont été confrontées lors des douze derniers mois sont susceptibles de perdurer, voire de prendre de l'ampleur au cours de l'année à venir. Une nouvelle détérioration des relations entre la Russie et l'Occident – ou une crise aigüe entre les Etats-Unis et la Chine – pourrait rendre la diplomatie du Conseil de sécurité encore plus conflictuelle. Les opérations de paix de l'ONU continueront à être confrontées à des conditions politiques et de sécurité difficiles. Alors que le secrétaire général a esquissé un programme de réforme singulier et clairvoyant dans le cadre du Nouvel agenda pour la paix, les négociations précédant le Sommet de l'avenir risquent d'être difficiles. Elles pourraient être marquées par les tensions entre pays développés et pays en développement qui se sont manifestées dernièrement à New York.

Pourtant, les Nations unies ont certainement encore un rôle à jouer dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, même si le tableau géopolitique reste sombre. Malgré les difficultés rencontrées par le Conseil de sécurité, celui-ci reste un des rares forums où les grandes puissances peuvent faire des compromis lorsque leurs intérêts sont alignés. L'organisation dispose d'une expertise interne sur des questions telles que la médiation et le maintien de la paix qu'elle peut mettre à la disposition des acteurs internationaux, même si les grandes missions des Casques bleus arrivent à leur terme. Le secrétaire général a rappelé avec pertinence aux Etats membres que l'ONU conservait un statut unique de facilitatrice sur des questions telles que l'IA et le changement climatique. Les dirigeants qui participent à la semaine annuelle de haut niveau de l'Assemblée générale, qui est elle-même un exemple de la capacité de rassemblement de l'ONU, devraient profiter de cette occasion de soutenir l'organisation et de réaffirmer sa pertinence dans la gestion des conflits actuels et des menaces émergentes.

New York/Bruxelles, 14 septembre 2023

Annexe A : Statut des appels de fonds humanitaires de l'ONU en 2023



Source : Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), Service de surveillance financière, août 2023 / CRISIS GROUP

Annexe B : A propos de l'International Crisis Group

L'International Crisis Group est une organisation non gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 120 personnes présentes sur les cinq continents. Elles élaborent des analyses de terrain et font du plaidoyer auprès des dirigeants dans un but de prévention et de résolution des conflits armés.

La recherche de terrain est au cœur de l'approche de Crisis Group. Elle est menée par des équipes d'analystes situées dans des pays ou régions à risque ou à proximité de ceux-ci. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux dirigeants politiques internationaux, régionaux et nationaux. Crisis Group publie également *Crisis Watch*, un bulletin mensuel d'alerte précoce offrant régulièrement une brève mise à jour de la situation dans plus de 80 situations de conflit (en cours ou potentiel).

Les rapports de Crisis Group sont diffusés à une large audience par courrier électronique. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin d'attirer leur attention et de promouvoir ses analyses et recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir les rapports et les recommandations auprès des dirigeants politiques du monde entier. Le Conseil d'administration est présidé par Frank Giustra, Président-directeur général du groupe Fiore et Fondateur de la fondation Radcliffe, ainsi que par Susana Malcorra, ancienne Ministre des affaires étrangères de l'Argentine et cheffe de cabinet du Secrétaire général des Nations Unies.

Comfort Ero a été nommée présidente et directrice générale de Crisis Group en décembre 2021. Elle a d'abord rejoint l'organisation en tant que directrice du projet Afrique de l'Ouest en 2001, avant de devenir en 2011 directrice du programme Afrique, puis vice-présidente par intérim. Au sortir de son premier mandat au sein de Crisis Group, elle a travaillé au Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ) et pour le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies au Libéria.

Le siège d'International Crisis Group est situé à Bruxelles et l'organisation a des bureaux dans sept autres villes : Bogota, Dakar, Kaboul, Nairobi, Londres, New York et Washington, DC. Elle est également présente dans les villes suivantes : Abuja, Addis-Abeba, Bahreïn, Bakou, Bangkok, Beyrouth, Caracas, Gaza, Djouba, Guatemala, Jérusalem, Johannesburg, Kaboul, Kiev, Manille, Mexico, Moscou, Séoul, Tbilisi, Toronto, Tripoli, Tunis et Yangon.

Crisis Group reçoit le soutien financier d'un grand nombre de gouvernements, de fondations et de donateurs privés. Les idées, opinions et commentaires exprimés par Crisis Group sont propres à l'organisation et ne reflètent pas ceux de ses donateurs. Actuellement, Crisis Group entretient des relations avec les agences et départements gouvernementaux suivants: Affaires mondiales Canada, Agence française de développement, Agence autrichienne pour le développement, Agence Japonaise de Coopération Internationale, Banque Mondiale, Bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni, Département des Affaires étrangères d'Irlande, Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse, la Commission européenne (Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Afrique de l'Union européenne et Instrument contribuant à la stabilité et à la paix de l'Union européenne), Ministère australien des Affaires étrangères et du commerce, Ministère danois des Affaires étrangères, Ministère des Affaires étrangères du Qatar, Ministère néo-zélandais des affaires étrangères et du commerce, Ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères, Ministère finlandais des affaires étrangères, Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères et européennes, Ministère néerlandais des Affaires étrangères, Ministère norvégien des Affaires étrangères, Ministère slovène des Affaires étrangères, Ministère suédois des Affaires étrangères, Ministère des Affaires étrangères de la Principauté du Liechtenstein, Organisation japonaise du commerce extérieur, et le Programme alimentaire mondial.

Crisis Group entretient aussi des relations avec les fondations et organisations suivantes: Carnegie Corporation of New York, Friedrich Ebert Stiftung, Global Challenges Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, National Endowment for Democracy, Open Society Foundations, The David and Lucile Packard Foundation, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, Stand Together Trust, Stiftung Mercator, et Wellspring Philanthropic Fund.

Septembre 2023

Annexe C : Rapports et briefings spéciaux depuis 2020

Covid-19 et conflits : sept tendances à surveiller, Briefing spécial N°4, 24 mars 2020 (aussi disponible en anglais et en espagnol).

A Course Correction for the Women, Peace and Security Agenda, Briefing spécial N°5, 9 décembre 2020.

Ten Challenges for the UN in 2021-2022, Briefing spécial N°6, 13 septembre 2021.

7 Priorities for the G7: Managing the Global Fallout of Russia's War on Ukraine, Briefing spécial N°7, 22 juin 2022.

Ten Challenges for the UN in 2022-2023, Briefing spécial N°8, 14 septembre 2022.

Seven Priorities for Preserving the OSCE in a Time of War, Briefing spécial N°9, 29 novembre 2022.

Seven Priorities for the G7 in 2023, Briefing spécial N°10, 15 mai 2023.

Ten Challenges for the UN in 2023-2024, Briefing spécial N°11, 14 septembre 2023.



International Crisis Group

Headquarters

Avenue Louise 235, 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38

brussels@crisisgroup.org

New York Office

newyork@crisisgroup.org

Washington Office

washington@crisisgroup.org

London Office

london@crisisgroup.org

Regional Offices and Field Representation

Crisis Group also operates out of over 25 locations in Africa, Asia, Europe, the Middle East and Latin America.

See www.crisisgroup.org for details

PREVENTING WAR. SHAPING PEACE.