

ANNE-CÉCILE ROBERT • ROMUALD SCIORA
PRÉFACE DE PASCAL BONIFACE

QUI VEUT LA MORT DE L'ONU ?



**DU RWANDA À LA SYRIE,
HISTOIRE D'UN SABOTAGE**

EYROLLES

L'ONU, coquille vide ou agence humanitaire? Créée en 1945 dans le contexte de l'après-guerre afin de préserver la paix, cette organisation a aujourd'hui mauvaise presse, d'autant que, sur le terrain, sa puissance s'affaiblit.

Qui est responsable de cette déliquescence? Les membres permanents du Conseil de sécurité, qui ont préféré préserver leurs intérêts au sein des directoires du G7 et du G20? Les partisans de l'ultra-libéralisme et du profit? Ou encore les dirigeants médiocres, sans envergure et sans vision, qui accèdent aux plus hautes responsabilités de démocraties moribondes?

Pourtant, il faut sauver l'ONU, seule institution capable d'organiser un monde en plein bouleversement où menace la guerre. Mais comment? C'est à ces questions sensibles que deux spécialistes, Romuald Sciora et Anne-Cécile Robert, tentent de répondre dans un essai documenté, bâti sur quinze ans de recherches et d'enquêtes auprès des instances onusiennes.



Anne-Cécile ROBERT est journaliste, spécialiste des institutions européennes, de l'ONU et de l'Afrique, membre du comité de rédaction et du directoire du *Monde diplomatique*. Elle dirige par ailleurs le réseau des éditions internationales du *Monde diplomatique*. Elle s'intéresse particulièrement aux systèmes politiques et à la démocratie, ses limites et son fonctionnement. Docteur en droit européen, elle est également professeur associé à l'Institut d'études européennes de l'université Paris-VIII.



Romuald SCIORA, spécialiste franco-américain de l'ONU et des relations internationales, est l'auteur de plusieurs ouvrages co-publiés par les Nations unies. Il est la seule personne à avoir pu interviewer à plusieurs reprises les cinq derniers secrétaires généraux de l'organisation. Ancien président du French-American Global Forum, il vit aux États-Unis où il collabore avec le magazine *Foreign Affairs* et la New York University (www.romuald-sciora.info).

QUI VEUT LA MORT DE L'ONU ?

Éditions Eyrolles
61, bd Saint-Germain
75240 Paris Cedex 05
www.editions-eyrolles.com

*À la mémoire de Boutros Boutros-Ghali,
dont les conseils amicaux ont accompagné Romuald Sciora
pendant près de dix ans dans ses travaux onusiens,
et dont la pensée inspire nos réflexions
sur l'avenir du système multilatéral.*

Ouvrage proposé par Pascal Boniface

Avec la collaboration de Claude-Henri Dubord

Mise en pages : Facompo, Rouen

En application de la loi du 11 mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage, sur quelque support que ce soit, sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.

© Éditions Eyrolles, 2019
ISBN : 978-2-212-56991-9

Anne-Cécile Robert
et Romuald Sciora

QUI VEUT LA MORT DE L'ONU ?

EYROLLES



*« L'ONU représente un espoir pour l'humanité,
mais elle ne pourra pas atteindre son plein potentiel tant que
les grandes puissances ne lui permettront pas de fonctionner
comme il faudrait, et que le reste du monde ne parviendra pas
à surmonter la corruption, la violence et les autres entraves
à la pleine réalisation de sa mission. »*

Noam Chomsky, extrait d'un entretien avec Romuald Sciora

Préface

L'ONU est-elle à ce point en danger ? On peut le penser à la lecture du titre que Romuald Sciora et Anne-Cécile Robert ont choisi à l'ouvrage qu'ils consacrent à l'Organisation internationale : « Qui veut la mort de l'ONU ? »

En effet, quels sont ceux qui pourraient souhaiter la disparition de l'Organisation à vocation universelle créée en 1945 pour ce que la Société des Nations n'avait pas su faire, éviter une guerre mondiale ? Certes, on peut se demander si c'est l'Organisation des Nations unies (ONU) qui y est parvenue, alors que le monde n'avait jamais été autant idéologiquement divisé et surarmé, ou si ce fut l'effet du système d'alliances et de la dissuasion nucléaire. Toujours est-il que le pire a été évité. C'est la thèse du verre à moitié vide ou à moitié plein. Les pessimistes diront que l'ONU n'a pas réussi à établir un véritable système de sécurité collective, quand les optimistes expliqueront qu'elle a permis de limiter les affrontements et a offert un cadre de contact permanent.

Si l'ONU est contestée, elle a tout de même connu d'indéniables succès : la décolonisation et le démantèlement de l'apartheid n'en sont pas des moindres. Mais, surtout, c'est la fluidité qu'elle apporte dans la vie internationale et les multiples contacts qu'elle permet. La prévention est souvent invisible alors qu'un échec est toujours spectaculaire.

Romuald Sciora et Anne-Cécile Robert écrivent qu'Antonio Guterres est le secrétaire général de la dernière chance. Risque-t-il de mettre la clé sous la porte ? Non. Mais il faut reconnaître que l'ONU, qui a traversé de nombreuses crises, est aujourd'hui confrontée

à un défi de grande ampleur. On peut tout simplement se demander si le pays fondateur – et largement inspirateur –, pays le plus puissant du monde, où l'organisation a son siège, ne remet pas en cause la pertinence et l'utilité mêmes de l'organisation. Il y a un réel danger. Les États-Unis se sont retirés de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), font peu de cas de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), attaquent et menacent la Cour pénale internationale (CPI) et ne tiennent pas compte de l'expertise et des contrôles de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) en Iran. De plus, ils tournent délibérément en dérision les résolutions prises par l'ONU, notamment lorsqu'elles concernent le conflit israélo-palestinien. On peut même se demander si l'actuel président américain aurait accepté, avec ou sans droit de veto, de rentrer dans une organisation qui, sans être (au moins pour les membres permanents) supranationale, est quand même le temple du droit international et du multilatéralisme.

Le multilatéralisme est en crise et l'organisation universelle en est obligatoirement impactée. Ainsi, le travail sérieux et argumenté de réhabilitation de l'Organisation mondiale auquel se livrent les auteurs est bienvenu. Romuald Sciora et Anne-Cécile Robert ne sont pas pour autant *onu-béats*. Ils sont tout à fait conscients des limites de l'organisation, ainsi que de ses occasions manquées. Qu'elle n'ait pas été capable de mettre en œuvre un véritable système de sécurité internationale du fait de la division de la guerre froide est déjà bien documenté. Les auteurs insistent sur l'espace inédit et prometteur de réformes qui s'est ouvert en 1991, sans avoir abouti.

Ils soulignent également que l'ONU et son système ont raté le coche de la crise de 2008, qu'ils ont été incapables

de prévoir et de juguler. Ils ne font pas l'impasse sur l'autoconcurrence dont le système onusien est capable (FAO et PAM, OMS et ONUSIDA), pas plus que sur les catastrophiques échecs au Rwanda et à Srebrenica, l'épisode peu glorieux de Pétrole contre nourriture en Irak ou les crimes dont les Casques bleus sont régulièrement accusés.

C'est à juste titre qu'ils soulignent avec force en conclusion que l'avenir de l'ONU est un enjeu de civilisation. Un cadre juridique imparfait est toujours préférable à son absence totale. Le fait que le droit soit parfois violé est quand même mieux que l'anarchie internationale, sauf la loi inique du plus fort.

Il est deux façons de critiquer l'ONU : pour l'affaiblir, en niant le principe d'une vie internationale régulée par le droit et le multilatéralisme ; pour combattre ses lacunes et en améliorer le système. On lira avec intérêt les propositions réfléchies de réforme de l'ONU que suggèrent Romuald Sciora et Anne-Cécile Robert, pour justement la rendre plus efficiente, qu'il s'agisse de renforcer la représentativité du Conseil de sécurité de l'ONU, les moyens militaires propres à l'organisation ou l'autonomie de son financement.

La vraie question est de savoir si le monde se porterait mieux sans l'ONU. À l'évidence, non. Ainsi, à l'instar de ce que Winston Churchill disait de la démocratie, on pourra dire que l'ONU – et le système multilatéral qu'elle incarne – est le pire des systèmes, à l'exclusion de tous les autres.

Pascal Boniface

Introduction

Tirer à boulet rouge sur l'Organisation des Nations unies (ONU) est devenu un exercice à la fois convenu et facile. Éditorialistes en manque d'imagination et journalistes cherchant le « buzz » se livrent plus souvent qu'à leur tour à ce jeu qui traduit surtout un manque d'imagination et de profondeur de vue. Plus préoccupant, l'organisation est devenue une sorte de figurant sur la scène internationale. Oh, bien sûr, pas n'importe quel figurant ! L'ONU ressemble à ces vieilles tantes de province auxquelles l'on se sent obligé d'aller rendre visite de temps en temps sans trop savoir pourquoi, par habitude. Elle fait partie du décor.

Loin de nous l'idée de nier les défauts, nombreux, de l'ONU depuis sa légendaire bureaucratie jusqu'à ses interminables discussions sans intérêt, ni son incapacité à résoudre certaines crises majeures comme celle de la Syrie qui dure depuis 2011. Mais ces défauts horripilants, dont nous laisserons la description à ceux qui trouvent original de s'y attarder, ne doivent pas faire perdre de vue l'essentiel : à quoi servent les Nations unies dans le monde fracturé, incertain et dangereux qui est le nôtre en ce début de millénaire ? Notre analyse est qu'elles remplissent une mission indispensable et essentielle à la préservation de la paix et à la construction d'un monde plus sûr et plus fraternel. Malgré ses insuffisances, l'ONU demeure la seule enceinte internationale un tant soit peu représentative que nous ayons. Le travail humanitaire de ses agences demeure en outre considérable et vital pour de nombreuses populations à travers le monde.

Il importe donc de comprendre comment cette organisation mondiale, qui a suscité tant d'espoir en 1945, est devenue l'objet de tant de railleries et d'indifférence. Il serait trop facile de se contenter de dénoncer un état de fait sans s'interroger sur ce qui l'a provoqué. Au-delà des logiques internes à son fonctionnement, sur lequel nous reviendrons en détail, il apparaît que l'affaiblissement de l'ONU et ses échecs les plus récents, du Rwanda à la Syrie en passant par le Kosovo, semblent dus en très grande partie à l'hypocrisie et à la lâcheté des grandes puissances ainsi qu'à leur préférence pour des instances non légitimes comme le G20 ou le G7. À cet égard, la marginalisation de l'ONU relève d'un choix politique, conscient ou non, de la part des dirigeants du monde qui tournent le dos aux valeurs inscrites dans la Charte de San Francisco.

Cette attitude n'a rien d'anodin dans la mesure où la création des Nations unies en 1945 traduit la volonté de rétablir une certaine conception de la civilisation, malmenée voire niée par la guerre et le nazisme. Il ne s'agissait pas simplement de lancer une nouvelle organisation mondiale, après l'échec de la Société des Nations, comme on lance un produit sur le marché mais de rétablir des valeurs fondamentales et de définir des règles du jeu pour l'ensemble de la planète, notamment pour l'opération la plus dangereuse : le recours à la force. Si la perfection n'est pas de ce monde, l'ONU a cherché à fixer des points de repère. C'est aussi pourquoi elle s'accompagne de l'adoption, en décembre 1948, de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Lui tourner le dos signifie donc qu'une grave crise morale affecte une « communauté internationale » tentée par le jeu glaçant des logiques de puissance, comme l'illustre la Syrie. Les membres permanents du Conseil de sécurité se trouvent particulièrement

sur la sellette compte tenu de leur responsabilité au regard du maintien de la paix. Or, ils n'hésitent pas à fragiliser l'ONU par la diminution de ses moyens financiers (États-Unis de Donald Trump), l'abus du droit de veto (Russie et États-Unis), le recours illégal à la force (États-Unis, France et Royaume-Uni en Syrie à la mi-2018), la violation de la souveraineté étatique (États-Unis, Royaume-Uni et France en Syrie, Russie en Ukraine, expansionnisme de Pékin en mer de Chine). Avec le transfert illégal de l'ambassade américaine de Tel-Aviv à Jérusalem et le retrait américain de l'accord sur le nucléaire iranien le 9 mai 2018, c'est même l'ensemble du système multilatéral qui est contesté.

Comment en est-on arrivé là ? Quelles sont les logiques à l'œuvre dans la marginalisation de l'ONU ? Ce processus relève-t-il de l'indifférence, du laxisme ou d'une malveillance délibérée ? Quelles seraient les conséquences d'un effacement total de l'ONU, voire de sa disparition ?

Un regard sur l'histoire des trente dernières années laisse apparaître le sentiment d'un certain gâchis, d'une occasion ratée quant à une relance en profondeur des Nations unies. En effet, la fin de la division Est-Ouest avec la chute de l'Union soviétique en 1991 avait ouvert un espace inédit et prometteur de réformes. C'est ainsi que, pour la première fois, le Conseil de sécurité s'est réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Il s'agissait de manifester la centralité du système des Nations unies en même temps que l'engagement au plus haut niveau de ses membres les plus puissants. À la même époque, le secrétaire général Boutros Boutros-Ghali avait su impulser une dynamique d'idées et de réformes, par exemple sur les droits de l'homme mais aussi dans la pensée d'un continuum paix et développement auquel l'Organisation internationale de la

francophonie a d'ailleurs rendu hommage en lançant, en 2016, l'observatoire Boutros Boutros-Ghali du maintien de la paix. Cette période charnière des années 1990 avait permis l'émergence d'une réflexion sur un ordre mondial multilatéral, accepté et soutenu par le président des États-Unis de l'époque George H. Bush. Tous ces éléments faisaient naître l'espoir raisonnable de voir l'ONU tenir enfin la place pour laquelle elle avait été créée sur les décombres de la Seconde Guerre mondiale.

Fait remarquable dont il n'a pas assez été tenu compte et qui frappe dans le contexte agité de notre époque : l'administration américaine des années 1990 avait perçu qu'à moyen terme l'intérêt des États Unis était de s'intégrer à un ordre multilatéral. Non par altruisme, bien évidemment, mais par réalisme. Les intérêts bien compris de la première puissance mondiale devaient la conduire au soutien lucide porté au multilatéralisme et aux Nations unies. Il aurait alors été facile pour le superpouvoir américain de dominer et articuler cette société mondiale. À terme, l'Amérique, même une fois son déclin inévitable amorcé, serait restée au centre du jeu international, en tirant les ficelles et en dominant l'économie. Dans tous les cas, cela aurait permis à l'ONU de se renforcer et de jouer un rôle politique supérieur à celui à l'œuvre aujourd'hui. Et surtout, les pays émergents auraient plus facilement trouvé les voies et moyens de leur expression dans un ordre plus équilibré, plus ouvert et plus juste. Ils auraient pu le faire dans un contexte apaisé repoussant le risque de règlement de compte que l'on voit poindre aujourd'hui dans une sorte de vaste poker menteur planétaire.

Malheureusement, cette chance historique des années 1990 de créer un ordre international multilatéral, dynamique et créatif, n'a pas été saisie. Aucune grande conférence

internationale n'a été organisée pour discuter et décider d'orientations nouvelles pour le monde de l'après-guerre froide. Quoi qu'on pense de la notion de souveraineté nationale très souvent évoquée depuis cette période charnière, le débat sur l'avenir des États, leurs rapports et les règles du jeu mondiales ne fut pas organisé. Rien de tout ce qui aurait permis de rassembler la société internationale ne se produisit, au risque de faire basculer les relations internationales de l'ordre figé de la guerre froide à une dérégulation complète et dangereuse.

Ces erreurs nous ont plongés dans le nouveau désordre mondial qui est le nôtre. Toutefois, l'histoire n'est jamais définitivement écrite. Aujourd'hui, les États-Unis de Donald Trump manifestent le souhait de prendre leur distance vis-à-vis du reste de la société internationale. Ce retrait peut paradoxalement constituer une nouvelle chance de relancer le multilatéralisme et les valeurs de la paix.

Sans prise de conscience de l'importance du rôle de l'ONU et de l'urgence de la réformer, le risque est de voir les conflits régionaux se multiplier et le risque d'un conflit majeur croître. Dans ce monde chaotique, l'Organisation des Nations unies ne serait plus qu'une super-agence humanitaire sans influence politique réelle sur les affaires du monde. Dès lors, les G7 et G20, directoires auto-proclamés des pays riches appuyés sur les institutions financières internationales, et autres groupements sans aucune légitimité démocratique, dirigeraient les affaires internationales sans autres motivations que leurs propres intérêts à courte vue. Un ordre mondial finalement peu éloigné de celui du XIX^e siècle et de la première partie du XX^e, où quelques grandes puissances régentaient, *via* leurs empires, les destinées de l'humanité. C'est toute l'ambition

d'une sécurité collective, élaborée par l'ensemble des États appuyés sur les populations, qui s'évaporerait ainsi.

Dans la première partie de cet ouvrage, nous reviendrons sur l'ambition initiale de l'ONU en 1945, afin de souligner la grande cohérence des principes de la Charte de San Francisco, leur pragmatisme mais aussi leur exigence intellectuelle et morale. En effet, ceux-ci expriment, au-delà des compromis politiques et du mécano institutionnel, une vision de la paix et une ambition pour l'humanité. À travers une mise en perspective historique, nous expliquerons comment ces principes se sont traduits et incarnés au fil des événements de l'après-guerre à aujourd'hui. Nous soulignerons les tournants et les inflexions qui permettent de comprendre la situation actuelle.

Dans la seconde partie, nous explorerons la lente marginalisation de l'ONU en montrant que ce phénomène n'est pas seulement le produit de la dévitalisation mécanique d'une organisation incapable de s'adapter au monde moderne. Nous soulignerons les logiques profondément politiques à l'œuvre pour un effacement de l'ONU, finalement si commode pour les États. Nous tenterons de démontrer comment les Nations unies – précisément parce qu'elles instaurent des règles du jeu exigeantes, inégalées et sans doute inégalables, pour la « communauté internationale » et porteuses de progrès – doivent être refondées et ramenées au cœur du jeu mondial.

Basé sur quinze années de recherches et d'enquêtes à travers le monde, d'entretiens exclusifs avec cinq secrétaires généraux de l'ONU, de rencontres avec des chefs d'État, des intellectuels, des militants et des membres de la « société civile », cet ouvrage se veut pour nous l'aboutissement

d'une longue réflexion sur l'avenir des Nations unies et du multilatéralisme.

Il s'agit aussi d'un cri d'alarme. Espérons qu'il sera entendu.

Les citations des secrétaires généraux de l'ONU Kurt Waldheim, Javier Pérez de Cuellar, Kofi Annan et Ban Ki-Moon, ainsi que celles de Sir Brian Urquhart, sont issues d'entretiens exclusifs avec Romuald Sciora.

Celles de Boutros Boutros-Ghali proviennent d'entretiens exclusifs avec Jean Lacouture et Romuald Sciora.

Les citations de l'ancien président de l'Assemblée générale de l'ONU Peter Thomson, des ambassadeurs François Delattre, Franz Baumann, Tomas Anker Christensen et Ioannis Vrailas, ainsi que celles de Stephan Dujarric, porte-parole des Nations unies, et autres fonctionnaires onusiens en activité ou retraités, sont extraites d'entretiens avec Anne-Cécile Robert et Romuald Sciora.

Les citations de Claire Brisset, Auriane Guilbaud, Arnaud Guillois, ainsi que celles de Bernard Miyet et Jean-Marc de la Sablière, respectivement ancien secrétaire général adjoint de l'ONU et ancien ambassadeur de France auprès des Nations unies, sont, elles, extraites d'entretiens exclusifs avec Anne-Cécile Robert.

A noter que de nombreuses sources ont souhaité rester anonymes.
