

Le vieux monde de l'ONU

par Nils Andersson

Alors que l'ONU célébrait en 2015 son 70e anniversaire et élisait il y a un an son nouveau Secrétaire général, elle reste toujours aussi peu connue du grand public. Chloé Maurel revient sur l'histoire et les controverses politiques, économiques et sociales qui traversent l'organisation depuis 1945. Une entrée pédagogique dans un univers complexe.

Recensé : Chloé Maurel, *Une brève histoire de l'ONU au fil de ses dirigeants*, Éditions du Croquant, 2017, 176 p., 15 €.

« À quoi sert l'ONU ? » Cette question qui introduit le livre de Chloé Maurel ne cesse de susciter commentaires et analyses dont l'institution ressort vilipendée, excusée ou louangée. Après *Histoire des idées des Nations unies*¹, étude exhaustive de la quête de démocratie, de progrès et de raison qui a été celle de l'ONU, comme en témoignent les concepts qu'elle a contribué à forger en matière d'économie, de discriminations, d'écologie (la grande absente de la Charte des Nations Unies)², Chloé Maurel déroule trois quarts de siècle au cours desquels des hommes — trop essentiellement des hommes —, dans un continuum de tensions, de crises, de fléaux et de guerres, ont agi ou essayé d'agir.

¹ Chloé Maurel, *Histoire des idées des Nations Unies. L'ONU en 20 notions*, L'Harmattan, 2015 ; voir également *Histoire de l'UNESCO, Les 30 premières années, 1945-1974*, L'Harmattan, 2010.

² Ainsi l'UNESCO pour les « zones protégées », la Déclaration de Cocoyoc, au fondement de l'écologie politique, les notions de « développement durable » (Rapport Brundlandt), de « besoins essentiels » dans le cadre du BIT et de « développement durable » dans celui du PNUD.

Les origines de l'institution

Pour l'auteure, l'ONU est « avant tout une histoire humaine ». Histoire humaine qui ne commence pas à San Francisco, mais avant Pearl Harbor et l'entrée en guerre des États-Unis, alors que l'expansion du nazisme, du fascisme mussolinien et du militarisme japonais, paraît irrésistible et que, le 14 août 1941, Roosevelt et Churchill rendent publique la Charte de l'Atlantique dans laquelle « après la destruction finale de la tyrannie nazie, ils espèrent voir s'établir une paix qui permettra à toutes les nations de demeurer en sécurité à l'intérieur de leurs propres frontières et garantira à tous les hommes de tous les pays une existence affranchie de la crainte et du besoin » (alinéa 6). Approuvée le 24 septembre par les 9 gouvernements en exil à Londres (dont la France) et par l'Union soviétique, la Charte de l'Atlantique scelle l'alliance contre l'Axe. La Déclaration des Nations Unies, adoptée le 1er janvier 1942 à Washington par Roosevelt, Churchill, Litvinov pour l'URSS et Soong Tse-ven pour la Chine de Tchang Kaï Chek, y fait explicitement référence, et avoir signé la Charte de l'Atlantique est une des trois conditions exigées pour qu'un État soit invité à la Conférence de San Francisco où sera créée l'ONU³.

Le document relève du projet politique et idéologique de ses initiateurs, dont la mise en œuvre est marquée par les antagonismes entre l'Est et l'Ouest et ultérieurement le Nord et les Sud, mais aussi par des discordes moins connues ou oubliées. Ainsi, l'ouvrage de Chloé Maurel reproduit une affiche de 1941, *The United Nations Fight for Freedom*, représentant la statue de la Liberté et les drapeaux des pays alliés, sur laquelle le drapeau de la France ne figure pas ! La raison en est que la France libre ne fut reconnue par les États-Unis que le 23 octobre 1944, deux mois après la libération de Paris. L'impossibilité de signer la Déclaration des Nations Unies et le fait de ne pas avoir été invité aux conférences préparatoires, amena de Gaulle à refuser que la France soit considérée comme une puissance invitante à la Conférence de San Francisco.

Porteur des aspirations des peuples à la paix, le « Nous, peuples des Nations Unies » qui ouvre le Préambule de la Charte, fait écho au « plus jamais ça » qui fut le fondement de la Société des Nations en 1919, au lendemain de la Première Guerre mondiale. Ces aspirations affirmées, l'ONU est créée dans le cadre prédéfini par les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union soviétique lors des conférences de Moscou (novembre 1943), Dumbarton Oaks (août à octobre 1944) et Yalta (février 1945). Idéalement conçue comme un organisme universel fondé sur le principe de l'égalité et du multilatéralisme, l'ONU, dans les faits, est le produit des gouvernements des États qui la composent, avec toutes les obligations communes qui sont les leurs, mais aussi les politiques et les intérêts divergents qui les opposent. Il en fut ainsi pour la fonction de Secrétaire général, sujet du livre de Chloé Maurel.

³ Les 2 autres conditions sont la signature de la Déclaration des Nations Unies et avoir déclaré la guerre à l'Allemagne et au Japon avant mars 1945.

Le plus haut des fonctionnaires

Si, lors des réunions préparatoires, une grande attention a été accordée à la délimitation des pouvoirs de l'Assemblée générale ou à la prééminence du Conseil de sécurité et de ses membres permanents, d'autres questions furent négligées, notamment le statut du Secrétaire général⁴. Doit-il être un homme d'État ou un administrateur ? La Charte le qualifie de « plus haut des fonctionnaires ». Dans un premier temps, il ne devait être ni soviétique ni français, l'empêchement est étendu aux 5 Grands ; la durée du mandat n'ayant pas été prévue, il est décidé à San Francisco que le Secrétaire général sera élu pour 5 ans, mais, signe d'irrésolution : « l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité sont libres de modifier la durée de la charge du futur Secrétaire général à la lumière de l'expérience ». Par contre, il avait été décidé à Dumbarton Oaks que l'élection du Secrétaire général serait soumise au droit de veto. Ce à quoi il est objecté à San Francisco que cela « obligerait les membres permanents à parvenir à un compromis, ce qui pourrait aboutir à la désignation d'un plus petit commun dénominateur » et que dans la perspective du renouvellement de son mandat « le Secrétaire général travaillerait en sachant que ses chances de réélection seraient minces s'il encourait le mécontentement d'un des membres permanents ».

Ces mises en garde, Chloé Maurel le relève, devaient se vérifier. Ainsi, le premier Secrétaire général de l'ONU, Trygve Lie, en raison de « l'hostilité des Soviétiques pour son action dans la guerre de Corée... qui refusent de coopérer avec lui » (p. 45) et des accusations par McCarthy « d'employer des "Américains déloyaux" » (p. 48), voit son action paralysée et est amené à démissionner. Plus tard, la volonté de Boutros Boutros-Ghali de réformer le fonctionnement de l'institution, et la « contribution importante à la diplomatie préventive » (p. 109) que représente L'Agenda pour la paix, préconisant un renforcement de l'application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies (droit d'intervention économique et militaire, prévention des conflits, rétablissement et maintien de la paix), lui valent l'hostilité de l'administration Clinton. Prenant « prétexte de sa réticence à approuver les bombardements de l'OTAN en Bosnie », les États-Unis opposent leur veto à sa réélection et repoussent « le remboursement de leur importante dette à l'ONU, jusqu'à l'éviction de Boutros-Ghali » (p. 119). Il est le seul Secrétaire général à ne pas avoir été élu pour un second mandat.

La fin tragique de Dag Hammarskjöld, une des plus fortes personnalités élues Secrétaire général, a ses zones d'ombre. L'accès du Congo à l'indépendance est à l'origine d'une des plus importantes crises de la guerre froide. Après la sécession du Katanga, Patrice Lumumba fait appel à l'ONU pour défendre l'intégrité du territoire et demande le retrait des troupes belges. La position d'Hammarskjöld est ambiguë, les forces de l'ONU ne contribuent nullement à résoudre la partition du Congo (Katanga et Sud Kasai). Lumumba est arrêté et assassiné sans qu'elles interviennent, ce qui suscite de fortes critiques de l'URSS. Le 17 septembre 1961, alors que Dag Hammarskjöld est en route pour le Congo afin de négocier un

⁴ Voir Marieke Louis, « L'autre élection : le débat démocratique aux Nations unies », *La Vie des idées*, 3 octobre 2016.

cessez-le-feu entre les forces de l'ONU et les troupes katangaises (ce qui n'est pas le souhait de tous), son avion s'écrase lors de la phase d'atterrissage en Rhodésie du Nord. Les secours tardent : il n'y a plus de survivants à leur arrivée.

Chloé Maurel souligne également la tache indélébile dans l'histoire des Nations Unies que représente la nomination au poste de Secrétaire général de l'ONU de Kurt Waldheim, officier d'état-major de la Wehrmacht, responsable de crimes de guerre et de déportations en Yougoslavie. Comment comprendre que son passé, dont les principales puissances n'ignoraient rien, ne soit « révélé » que quand il se porte candidat à la présidence de la République autrichienne ? Ce qui était intolérable à la tête de l'Autriche avait été acceptable au poste de Secrétaire général de la plus importante organisation mondiale durant 10 ans.

Pendant et après la guerre froide, tous les Secrétaires généraux furent confrontés à des situations de crises et de guerres. Il y eut ceux, Pérez de Cuéllar ou Ban Ki-Moon, « l'anguille insaisissable » (p. 106), suffisamment effacés ou dociles pour ne pas susciter de vagues. Trois d'entre eux bénéficient d'une considération particulière, Dag Hammarskjöld, Sous U'Thant, non sans avoir été l'objet de fortes critiques des États-Unis et d'Israël pour ses positions sur le conflit du Moyen-Orient et sur la guerre du Vietnam (p. 71) et, enfin, Kofi Annan, qui a fait toute sa carrière au sein des Nations Unies. Si la connaissance des arcanes de la maison de verre fut certainement utile à Kofi Annan, qui n'ignorait pas le « gaspillage » onusien, les privilèges acquis, la bureaucratisation de l'institution, ses conceptions en matière de *new public management*, « qui préconis[ai]ent d'appliquer à la fonction publique les méthodes managériales du secteur privé » demeurent contestables, ce que relève justement Chloé Maurel :

cette tendance conduit sur une pente dangereuse, l'ONU n'est pas une entreprise privée cherchant à être « rentable », mais un service public international. (p. 136)

Sur les interventions du « machin »

Les missions du système onusien retiennent également l'attention de Chloé Maurel. Il est par exemple important de rappeler que l'action de l'Organisation mondiale de la santé a, malgré la confrontation idéologique, permis l'éradication de certaines maladies, comme la variole. Que le Programme des Nations Unies pour le développement, « un des volets majeurs de l'action onusienne » (p. 80), intervient dans la lutte contre la pauvreté, pour la participation des femmes à la vie économique, pour organiser le déminage dans les zones de conflit, que son Indicateur du développement humain est une référence incontournable. Que, si les conclusions de l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique) avaient été retenues, cela aurait peut-être permis d'éviter la guerre d'Irak et, aujourd'hui, la menace nucléaire étant

« à son plus haut niveau depuis l'effondrement de l'Union soviétique »⁵, qu'elle poursuit des missions difficiles en application du Traité de non-prolifération nucléaire et a préconisé des mesures de sécurité après Fukushima. Il faut encore souligner le rôle, principalement en Afrique, de l'Organisation internationale du travail en tant qu'« agence opérationnelle d'assistance technique et d'aide au développement » (p. 69), et l'importance des débats menés par le Groupe des 77 au sein de la CNUCED pour un Nouvel Ordre économique mondial ?

L'« histoire humaine » de l'ONU l'est dans ses possibilités et ses impasses, et Chloé Maurel relate également l'épisode de Khrouchtchev frappant le pupitre de l'Assemblée générale avec sa chaussure ou, plus sérieusement, les interventions à l'ONU de Che Guevara, de Thomas Sankara, la parole donnée à Yasser Arafat et Miriam Makeba, le discours de Dominique de Villepin contre la guerre et celui de Jean Ziegler contre la faim.

Guerre froide, décolonisation, crise écologique, mondialisation, accélération de l'histoire, l'ordre du monde est bouleversé, mais la maison de verre reste figée dans celui de 1945. En raison des jeux d'influence des principales puissances, d'un Conseil de sécurité mal adapté à la nouvelle configuration des rapports géopolitiques, des baronnies que représentent certains organismes onusiens, des carences internes de l'institution, de sa bureaucratisation, de financements conditionnels soumis à des intérêts idéologiques, l'ONU ne peut aujourd'hui remplir pleinement son rôle, défini dans la Charte, d'assurer la paix et la sécurité internationale, de faire prévaloir le multilatéralisme dans les relations internationales ou de remplir les « objectifs du millénaire » pour le développement. Il en résulte un discrédit dont la responsabilité revient aux gouvernements des États qui la composent. À quoi sert donc l'ONU ? Dans *Une brève histoire de l'ONU au fil de ses dirigeants*, Chloé Maurel répond, envers et contre tout jugement de raison :

L'ONU a un rôle majeur à jouer au XXI^e siècle, car avec la mondialisation, beaucoup de problèmes sont devenus transnationaux, ils transcendent les frontières étatiques : le problème des conflits... mais aussi le problème des inégalités dans le monde, qui s'accroissent de plus en plus, ou encore le problème de la finance, qu'il faudrait réglementer, le problème de l'évasion fiscale, qu'il faudrait interdire, le problème de la mafia, le problème de l'environnement... L'ONU est plus que jamais nécessaire. (p. 159)

Publié dans lavedesidees.fr, le 7 septembre 2017.

⁵ Rapport de l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, avril 2017.