

# Que peuvent faire les Nations unies au XXI<sup>e</sup> siècle ?

**Sylvie Bermann**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2021/1 Printemps** , PAGES 93 À 101  
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037303066

DOI 10.3917/pe.211.0093

Date de mise en ligne : 09/03/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-1-page-93?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## Que peuvent faire les Nations unies au XXI<sup>e</sup> siècle ?

Par **Sylvie Bermann**

**Sylvie Bermann**, ancienne directrice des Nations unies et des organisations internationales au ministère des Affaires étrangères, a été ambassadeur dans trois des pays membres permanents du Conseil de sécurité : Chine, Royaume-Uni et Russie.

Après le printemps des années 1990, l'ONU connaît un temps de reflux : retrait des Occidentaux des Opérations de maintien de la paix, minage de l'Organisation par les États-Unis, retour aux vétos au Conseil de sécurité... Sa réforme paraît aujourd'hui à la fois nécessaire pour l'adapter aux mutations du monde, et improbable, au moins pour la composition du Conseil de sécurité. Elle demeure le seul espace de dialogue universel pour des questions comme l'environnement ou les droits de l'homme.

**politique** étrangère

La session de l'Assemblée générale qui devait célébrer en septembre 2020 le 75<sup>e</sup> anniversaire des Nations unies, traditionnellement occasion d'un bilan ou de nouvelles initiatives, a été muette, et la maison de verre est restée déserte. Cela a constitué l'antinomie parfaite de ce moment annuel, et rituel, du plus vaste *speed dating* au monde, dans cette immense ruche où, en marge des discours dans la salle de l'Assemblée, d'innombrables rencontres à géométrie variable entre chefs d'État et de gouvernement, ou entre ministres des Affaires étrangères, traitent de toutes les crises de la planète, sans toujours les résoudre mais en dialoguant, ce qui est la raison d'être de l'Organisation des Nations unies (ONU). Comme le disait Harold MacMillan dans une formule lapidaire s'inspirant de Winston Churchill, « jaw jaw better than war war »...

Si a émergé du silence et de l'indifférence l'annonce surprise, par le président Xi Jinping, de la réalisation de la neutralité carbone chinoise en 2060, et si le secrétaire général Antonio Gutierrez a voulu faire de l'occasion un moment de rencontre avec des jeunes, invités à faire part de ce qu'ils attendaient de cette grande organisation, les écrans ont figé les discours alors même que le monde entier regardait ailleurs, pour suivre les

évolutions mortifères de la pandémie de COVID-19. Ce silence forcé est pourtant révélateur d'un risque de marginalisation des Nations unies, à une époque devenue certes multipolaire, mais sans que cela se traduise par un véritable multilatéralisme.

### Printemps et hivers de l'ONU

Au sortir des ravages de la Seconde Guerre mondiale, les Nations unies incarnaient l'espoir kantien d'une paix perpétuelle. Puis la guerre froide entre les États-Unis et l'Union soviétique est venue bloquer le fonctionnement du saint des saints : le Conseil de sécurité, rarement appelé à sortir de son sommeil. La fin de l'URSS, que certains, avec Francis Fukuyama, assimilaient rapidement à une fin de l'histoire, a suscité un temps un *big blue dream*, un « grand rêve bleu » – de la couleur azurée du drapeau sous lequel les Nations unies accueilleraient des nations réconciliées prêtes à renouer avec l'utopie kantienne. Finie la pratique systématique du veto, et dans les années 1990 le Conseil de sécurité créait des opérations de maintien de la paix à tour de bras en évitant de se demander si l'intendance suivrait. C'est l'époque où je travaillais à la mission permanente de la France. Les délégués partageaient l'enthousiasme des membres du Secrétariat, qui exprimaient le sentiment d'incarner véritablement la communauté internationale. C'était également le temps de l'adoption – à l'unanimité – des grands textes qui forgeaient un nouveau corpus du droit international : les conventions sur les droits économiques et sociaux, civils et politiques.

Très vite pourtant sont venus les jours sombres des échecs en Bosnie, en Somalie, et du génocide au Rwanda qui continue de hanter les Nations unies. Les pays occidentaux, qui s'étaient engagés sur ces divers théâtres, ont peu à peu cessé de fournir des troupes en nombre, et laissé au front des contingents armés de pays en développement, pour certains peu aguerris et peu soucieux de faire respecter leur mandat en cas de danger physique pour eux-mêmes. Washington, devenue très hostile au multilatéralisme et en particulier à l'ONU, a alors nommé en 2005 à New York un ambassadeur contempteur des Nations unies : John Bolton, lequel proclamait vouloir supprimer dix étages de l'immeuble, et notamment le 38<sup>e</sup>, qui abrite les bureaux du secrétaire général. Les États-Unis ont alors diminué unilatéralement le montant de leurs contributions obligatoires, et se sont retirés de plusieurs agences spécialisées.

Donald Trump a parachevé le travail de sape, en dénonçant l'accord nucléaire sur l'Iran – le JCPOA –, conclu avec les autres membres permanents et l'Allemagne ainsi que l'Union européenne ; en se retirant de

l'accord de Paris sur le changement climatique ; en coupant les crédits de toutes les agences intervenant dans le domaine de la santé liée à la reproduction humaine, dans la logique de ses positions anti-avortement ; et surtout en claquant en pleine pandémie la porte de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), accusée d'être acquise aux intérêts chinois. Le président américain proférait en outre des menaces contre le procureur général de la Cour pénale internationale (CPI), et décrétait des sanctions économiques, interdictions de visas, et gels des avoirs, contre les magistrats de la Cour et leurs familles, au motif que ce « tribunal bidon » – *dixit* le secrétaire d'État Mike Pompeo – violait la souveraineté américaine en ouvrant une enquête pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité.

L'appel, très symbolique, du secrétaire général de l'ONU à un cessez-le-feu mondial au début de la crise sanitaire, a échoué sur la détermination de Donald Trump à voir désigné et donc dénoncé noir sur blanc le « virus chinois », qui éclairait de manière crue la nouvelle guerre froide entre Washington et Pékin. Il est vrai que depuis longtemps le Conseil de sécurité était paralysé par le veto américain, systématique sur la question israélo-palestinienne dès lors qu'Israël était mis en cause. Puis les vétos russe et chinois se sont succédé sur la question syrienne, vétos auxquels n'était pas étrangère la volonté de faire payer aux Occidentaux le fait d'avoir outrepassé en 2011 le mandat de la résolution – sur laquelle Pékin et Moscou avaient à notre requête accepté de s'abstenir – établissant une zone d'interdiction aérienne au-dessus de Benghazi afin d'éviter le bain de sang annoncé par Khadafi. L'intervention occidentale devait s'achever par l'élimination de ce dernier : le fameux *regime change* honni à Pékin comme à Moscou.

## Le travail de sape des États-Unis

Si le P2 (Pékin/Moscou) a continué de voter au Conseil de sécurité de façon solidaire, le P3 (États-Unis/France/Royaume-Uni) a en revanche éclaté sur le dossier iranien. Le nouveau président américain, Joe Biden, a cependant réaffirmé son engagement multilatéraliste, et sa volonté de travailler de concert avec ses alliés, signant dès son arrivée des décrets sur le retour américain dans l'accord de Paris, et exprimant le souhait de réintégrer le JCPOA. La course du monde ne s'est cependant pas arrêtée pendant les quatre années du mandat de Donald Trump. L'Iran a décidé de nouvelles mesures d'enrichissement de son uranium, et sa menace balistique s'est renforcée.

Par ailleurs, le vide créé par l'attitude de Washington tout au long des années Trump s'est rempli, et le poids de la Chine s'est renforcé dans le système onusien. Les Occidentaux priaient instamment Pékin de s'y

investir davantage, mais le résultat est sans doute allé bien au-delà de nos espérances. Pékin s'est investi dans tous les champs de compétence de l'ONU. La Chine est devenue le premier contributeur de troupes des membres permanents pour les opérations de maintien de la paix. Elle a également répondu à l'appel du secrétaire général, et mis à disposition de l'Organisation une force de réserve de 8 000 hommes. Pékin a fait élire ses ressortissants à la tête de quatre des quinze agences spécialisées du système de l'ONU : l'ONUDI (Organisation des Nations unies pour le développement industriel), l'UIT (Union internationale des télécommunications) la FAO (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture) et l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale). La candidate chinoise a pourtant *in fine* été battue à l'OMPI (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle) par un candidat singapourien, grâce à la mobilisation des Occidentaux.

### Missions fondamentales et réformes nécessaires

Pour que les Nations unies fonctionnent, le retour à une certaine confiance, et à la coopération entre les membres permanents du Conseil de sécurité, qui se sont érodées au fil des années mais prévalent encore sur certains sujets – notamment l'Iran – est nécessaire. Or plus le monde change, en particulier avec le renforcement du poids des émergents dans l'économie mondiale, et moins la composition du Conseil de sécurité reflète ce nouvel état du monde.

Il serait juste et sain d'élargir la composition du Conseil, mais sur quelle base, sur quel consensus possible ? L'initiative dite du G4 (Allemagne, Brésil, Inde, Japon) se heurte depuis des années à la résistance des puissances conservatrices que sont Moscou, Pékin et Washington. Mais l'initiative bloque aussi parce que les voisins de taille comparable sur chaque continent (Mexique et Argentine en Amérique latine, Italie et Espagne en Europe) s'estiment tout autant légitimes à représenter leur région que ces quatre candidats déclarés, sans compter la problématique africaine.

L'orateur mentionnant dans une assemblée la nécessité d'une présence africaine substantielle au Conseil de sécurité – ne serait-ce parce que la grande majorité des opérations de maintien de la paix sont précisément déployées sur le théâtre africain – ne manque jamais de recueillir un tonnerre d'applaudissements. Tous se réfèrent au soi-disant « consensus d'Ezulweni », mais dans la réalité nul n'est prêt aujourd'hui à désigner l'Afrique du Sud et le Nigeria, généralement évoqués, comme représentants légitimes. Les francophones, en particulier, contestent ce double choix. La Chine peut également s'abriter derrière cette ligne favorable aux

Africains pour ne pas être contrainte d'exprimer officiellement sa réticence quant à la présence de l'Inde et du Japon. Le droit de veto est, en réalité, un faux problème : le Conseil de sécurité ne peut prendre de décisions exécutoires que parce que les grandes puissances disposent de ce droit. Le principe « un État une voix », comme à l'Assemblée générale, donnerait un poids disproportionné aux plus petits pays, qui ne peuvent exercer aucune responsabilité dans le monde. Le débat sur l'élargissement du Conseil de sécurité, pour légitime qu'il soit, risque donc de se prolonger indéfiniment.

Les missions centrales des Nations unies, au titre de la Charte, sont la sécurité collective et le développement. Les Nations unies constituent la seule autorité légitime pour autoriser le recours à la force, mais personne n'a oublié la guerre menée illégalement à l'initiative des États-Unis en Irak, et qui a laissé les Nations unies désemparées. Par ailleurs même si c'est le Conseil de sécurité qui donne mandat à telle ou telle autre organisation – Union européenne, Union africaine, ou plus encore Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) –, l'ONU perd alors le contrôle effectif de l'opération. Les organisations régionales se montrent souvent plus efficaces que l'ONU. Quant ce ne sont pas les États qui rentrent en scène. Le processus d'Astana, organisé au grand dam de l'Occident par la Russie avec la Turquie et l'Iran sur le conflit syrien, est intéressant à cet égard, et démontre incidemment qu'on ne peut négocier la paix, ou tout accord, qu'avec ses ennemis – et non avec des pays amis ou affinitaires. Cela étant, la solution n'étant jamais purement militaire, il revient automatiquement aux Nations unies de concevoir et négocier le processus politique.

Le maintien de la paix, activité-phare des Nations unies, se trouve dans un processus de réforme continu. Création empirique non prévue par la Charte, il a permis d'assurer la sécurité de centaines de milliers de personnes au cours de plus de quarante opérations. Il y a loin, cependant, de ses débuts où les Casques bleus désarmés intervenaient dans des situations de paix relative, à notre époque, où ils doivent s'interposer dans des zones en conflit permanent, à l'instar de la République démocratique du Congo. Le traumatisme provoqué par le génocide de 800 000 Tutsis au Rwanda en 1994, qui a mis en évidence les défaillances, et l'impuissance, de Casques bleus armés de fusils face à des tueurs équipés de machettes, puis le massacre de 8 000 hommes et adolescents bosniaques dans la « zone de sécurité » de Srebrenica, sous les yeux du contingent de l'ONU en 1995, ont conduit à redéfinir les conditions d'intervention des Nations unies.

Le rapport Brahimi avait rappelé en 2000 qu'il ne pouvait y avoir de maintien de la paix s'il n'y avait pas de paix à maintenir. Ce qui relève du bon sens. Boutros Boutros-Ghali s'était déjà insurgé contre les critiques formulées à l'encontre de Nations unies dépêchées pour maintenir la paix dans une zone de guerre sans qu'on leur en donne les moyens, alors que les soldats de l'OTAN, jugés plus performants, étaient intervenus surarmés dans une zone en paix. La vérité est que la frontière entre guerre et paix est de plus en plus brouillée, les conflits intra-étatiques ayant succédé aux conflits inter-étatiques traditionnels. L'ONU a néanmoins précisé que la légitime défense s'étendait à la défense du mandat lui-même, et pas seulement à la protection physique des Casques bleus. Un travail remarquable a été ainsi engagé pour définir les termes d'un maintien de la paix robuste, et prévenir en particulier les violences contre les femmes dans les conflits armés.

Par ailleurs, l'organisation d'élections – qui reste pour les Nations unies la panacée pour une stratégie de sortie de crise – enclenche souvent un cycle de violences que provoque le perdant qui refuse généralement de

## Les difficultés des opérations de maintien de la paix

concéder la victoire. Au bout du compte, les candidats battus acceptent rarement, après une intrusion violente au Capitole local, de se retirer dans leur résidence du bord de mer pour se préparer à l'élection suivante... Si la professionnalisation des opérations de l'ONU est nécessaire – et l'activation de l'état-major militaire prévu par la Charte serait à cet égard fort utile –, le réengagement des grandes puissances est également souhaitable, à l'instar de ce

qui se faisait dans les années 1990, quand la France s'enorgueillissait d'être le premier contributeur de troupes, ce qui lui vaut au demeurant de diriger le Département des opérations de maintien de la paix depuis des décennies.

Notre dernier engagement sous l'autorité des Nations unies remonte au déploiement de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) renforcée après le cessez-le-feu au Liban en 2006. Comme le déplorait Jean-Marie Guéhenno, alors à la tête des opérations de maintien de la paix, les membres permanents du Conseil votent les mandats à New York, et les troupes des pays pauvres risquent leur vie sur le terrain. Le comportement des Casques bleus n'a certes pas toujours été exemplaire, mais les Nations unies sont présentes dans des situations désespérées qui n'intéressent personne d'autre. Et comme l'a justement dit le deuxième secrétaire général de l'ONU Dag Hammarskjöld, si elles ne conduisent pas l'humanité au paradis elles lui évitent l'enfer... Les Casques bleus, dont 3 800 ont perdu la vie au cours de 72 opérations depuis 1948 – l'opération

au Mali étant actuellement une des plus meurtrières –, ont bien mérité leur prix Nobel de la paix de 1988. Enfin, il est important d'assurer un continuum entre la forme de protectorat assuré par les Nations unies et le retour à une totale autonomie des acteurs locaux : c'est là le rôle des missions de consolidation de la paix, destinées à renforcer les capacités nationales de règlement des conflits, pour éviter de retomber dans la violence.

### **Adapter l'ONU à un monde qui change**

Au fil des années, les Nations unies ont montré une grande capacité d'adaptation. Une galaxie d'agences intervient dans tous les domaines. Le problème central étant celui des moyens, et en particulier du financement. Les critiques formulées contre l'OMS pendant la pandémie de COVID-19 constituent un cas d'école. Autrefois, cette agence, comme d'autres, était financée à hauteur de 80 % par des contributions obligatoires et 20 % par des contributions volontaires, ce qui lui donnait une bonne marge de manœuvre. Les proportions se sont inversées. Et les grands donateurs, parfois privés comme la Fondation Bill et Melinda Gates, fléchissent leur contribution – dans ce dernier cas pour l'élimination de la poliomyélite. Les directeurs généraux de ces agences se trouvent donc sous l'emprise de leurs grands donateurs, qui assurent de fait la gouvernance de leur organisation. La France a malheureusement diminué progressivement ses contributions volontaires, et sa participation à la gouvernance des agences s'en est réduite d'autant.

Une autre tendance a affecté ces agences : l'auto-démembrement. Plutôt que de renforcer les capacités d'une grande agence, on a souvent choisi d'en créer une nouvelle, jugée plus réactive. Le Programme alimentaire mondial (PAM), chargé de la distribution de l'aide alimentaire, est ainsi un démembrement de la FAO, comme le Programme commun des Nations unies sur le VIH (ONUSIDA) est un démembrement de l'OMS. Le PAM, qui transporte dans des conditions périlleuses une aide alimentaire et a nourri des dizaines de millions de personnes dans des zones de conflit, a aussi bien mérité son prix Nobel de la paix 2020. Le dicton usuel est que les États-Unis se battent, l'Union européenne paie et les Nations unies nourrissent. L'OMS s'est trouvée sur la sellette au début de la pandémie du COVID-19, pour avoir, sous pression de la Chine, tardé à reconnaître la transmissibilité de la maladie à l'homme, et à déclarer l'état de pandémie, ce qui a eu pour résultat de décrédibiliser par la suite la parole de ses experts, pourtant remarquables. L'initiative COVAX, qui vise à fournir des vaccins aux pays les plus pauvres, est un exemple de l'action des Nations unies pour le bien de tous. Il est regrettable que la visite des

experts de l'OMS visant à identifier l'origine du coronavirus n'ait pu avoir lieu plus tôt en Chine, mais mieux vaut tard que jamais...

Une réforme générale vise enfin à rationaliser le travail des diverses agences, et à organiser leur synergie sur le terrain, dans le cadre de « One UN », afin de contrebattre l'image nocive de myriades de 4/4 blancs arborant les fanions des différentes agences dans des pays défavorisés. Enfin, au titre des grandes agences du système, le rôle du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) est incontestable pour venir en aide aux réfugiés.

Le domaine dans lequel les Nations unies ont le plus innové au cours des dernières années est celui de la protection de l'environnement. Le Conseil de sécurité s'était réuni en 2007 pour la première fois en format ministériel sous présidence britannique pour lancer un cri d'alerte, et mobiliser les agences du système. Cela avait constitué un très grand succès, en particulier grâce à la présence-surprise des Maldives, et d'autres chefs d'État ou de gouvernement de petites îles menacées de disparition, et ce malgré les réticences initiales des autres membres permanents qui estimaient qu'il ne s'agissait pas là d'une menace à la paix et à la sécurité internationale. Le secrétaire général Ban Ki-moon a, depuis, organisé un sommet des chefs d'État, très couru le premier soir de l'Assemblée générale. Désormais, le processus des COP, – avec le succès historique de la COP 21 de 2015 à Paris, et la future COP 26 en novembre 2021 à Glasgow – permet de véritables avancées.

L'ONU a créé un corpus de référence dans le domaine des droits de l'homme, même si perdurent les affrontements entre conceptions, idéologies, ou références religieuses. De même, c'est dans le cadre de l'ONU que s'élaborent doctrines et moyens d'action sur la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, ou la cybercriminalité. Le Conseil des droits de l'homme réformé est loin d'être parfait ou contraignant. Et il est parfois, au fil du principe de rotation géographique, présidé par un pays fort peu respectueux des droits de l'homme. Mais la revue par les pairs, l'Examen périodique universel (EPU), oblige les États à présenter la situation des droits de l'homme dans leur pays, et à prendre des engagements à la suite des remarques ou critiques formulées. C'est sans doute une formule plus habile que celle de la résolution condamnant sans effets.

À la tête du système, l'image de marque est donnée par le secrétaire général Antonio Gutierrez, choisi pour sa vision, son expertise et ses compétences, au terme d'un vrai processus transparent de sélection, et non sur la base d'un système de rotation géographique. Mais aucun secrétaire

général de l'ONU ne peut agir sans l'aval de Washington, qui a obtenu la tête de Boutros-Ghali jugé trop indépendant, et « plus général que secrétaire », contrairement aux attentes américaines. L'hostilité de Trump et sa volonté de détruire le système international ont pourtant eu raison de la bonne volonté du secrétaire général actuel. Il a été en particulier inaudible au moment de la pandémie de COVID-19, son appel au cessez-le-feu n'ayant pas été entendu. Peut-on rattraper le temps perdu ? L'élection de Joe Biden pourrait faire évoluer quelque peu la donne.

Si certains sont désabusés ou critiques à l'égard de la plus grande enceinte multilatérale, les jeunes semblent rester enthousiastes. Dans de nombreux lycées et établissements universitaires du monde entier, nombre d'entre eux s'entraînent tout au long de l'année à des simulations de négociations diplomatiques, aspirant à participer à la finale de l'exercice MUN (*Model United Nations*) au siège de l'ONU à New York.

L'image de l'ONU d'aujourd'hui n'est plus celle de la vacuité et de l'inaction décrites avec quelque dérision par Romain Gary – sous le pseudonyme de Fosco Sinibaldi – dans *L'homme à la colombe*. Même si les Nations unies sont débordées par d'autres instances de gouvernance comme le G20, leur universalité les rend incontournables. Elles restent donc au cœur de la légitimité internationale, comme un espace privilégié de dialogue, de négociation et d'élaboration de compromis. Même quand une opération est conduite par d'autres organisations, ou des coalitions de volontaires, c'est toujours vers les Nations unies qu'*in fine* l'on se tourne : en Irak, en Syrie, ou en Libye. Si les Nations unies n'existaient pas, il faudrait donc les inventer. Mais pour éviter l'image d'un trop fort décalage, elles doivent se plier à un processus de réforme permanent leur permettant de rester au plus près de l'évolution du monde.




---

### Mots clés

ONU

Conseil de sécurité

États-Unis

Opérations de maintien de la paix