

L'ONU MENACÉE PAR LES GRANDES PUISSANCES : À QUOI JOUE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE ?



ANNE-CÉCILE ROBERT *

La présidence de Donald Trump (2016-2020) avait choqué par son mépris affiché pour l'Organisation des Nations unies (ONU). En 2019, les États-Unis avaient même mis plusieurs mois à nommer un ambassadeur auprès de l'organisation mondiale après la démission de Nikki Haley. La réprobation et l'inquiétude étaient générales vis-à-vis d'une grande puissance, fondatrice des Nations unies et pilier de l'ordre international, qui tournait ostensiblement le dos au multilatéralisme et à ses institutions les plus emblématiques. L'élection de Joe Biden fut donc accueillie avec soulagement en novembre 2020. La nouvelle

administration doit marquer un retour de Washington « au bercail » multilatéral et la reprise du cours « normal » des relations internationales. Mais la sortie de route temporaire des États-Unis ne masque-t-elle pas un malaise plus profond ? Tous les États membres de l'ONU, et en particulier les membres permanents du Conseil de sécurité – États-Unis, Russie, Chine, Royaume-Uni et France – manifestent-ils toujours un engagement sans faille ? À y regarder de près, l'attitude de Paris n'est pas exempte d'ambiguïtés et de contradictions.

La diplomatie française se montre très fière de l'organisation du Forum de Paris sur la

* JOURNALISTE AU MONDE DIPLOMATIQUE, auteur avec Romuald Sciora, de *Qui veut la mort de l'ONU ?*, Eyrolles, Paris, 2018.

paix, tous les ans depuis 2018, à l'occasion des célébrations du 11-Novembre marquant la fin de la Première Guerre mondiale. Officiellement, cette initiative souligne la volonté de porter haut les couleurs du multilatéralisme alors que les tensions internationales et les foyers de crise se multiplient sur la planète. Le forum affiche une ambition d'ouverture – « inclusivité » dans le langage d'aujourd'hui – et associe aux acteurs étatiques classiques (élus et dirigeants, diplomates) les représentants de la sphère privée (entreprises, associations, fondations) dans la perspective de susciter et vivifier un « multilatéralisme multi-acteurs », selon l'expression de son maître d'œuvre, Justin Vaisse. Si l'intention du gouvernement français paraît louable, comment ne pas percevoir une contradiction avec l'engagement pris par ailleurs vis-à-vis des Nations unies (ONU) ?

L'un des quatre buts assignés en effet à l'ONU en 1945 n'est-il pas d'« Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers [1]es fins communes » énoncées par la Charte de San Francisco (article 1 alinéa 4). Il est à rapprocher des trois autres alinéas qui attribuent à l'ONU le mandat le plus large : outre le maintien de « la paix et [de] la sécurité internationale »,

l'Organisation doit « Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion ». On peut donc s'interroger à bon droit sur la cohérence de la diplomatie française. Lors de la première édition du Forum de Paris sur la paix, la Quai d'Orsay avait lancé les invitations avant de s'assurer que l'agenda du secrétaire général de l'ONU lui permettrait d'être présent. Certes les autorités françaises affichent régulièrement leur attachement à l'organisation mondiale. L'Appel de Paris, lancé à la fin du premier forum en 2018, n'y échappe pas. Mais pourquoi la France ne s'est-elle pas tournée vers l'assemblée générale pour, à la fois, porter les valeurs du multilatéralisme et celles de l'ONU ? Cette instance parlementaire n'est-elle pas l'agora mondiale tout indiquée pour accueillir un large débat planétaire ? N'est-elle pas, par essence, un « forum » mondial ?

Les protestations d'attachement s'accompagnent de plus en plus d'actes qui sèment le doute sur la conviction réelle

de ceux qui les formulent. L'édition 2020 du Forum de Paris s'est ainsi, entre autres, conclue par le lancement d'un programme d'action pour la cybersécurité à l'initiative de la France et associant 45 pays. « Le cap que nous devons suivre est très clair : travailler, au sein du système multilatéral des Nations unies, à définir un cadre normatif international et à jeter les bases d'une gouvernance du cyberspace », affirme le ministre des Affaires étrangères Jean-Yves Le Drian. « L'objectif de cette initiative, c'est de créer une structure pérenne, sous l'égide des Nations unies, qui permette aux États d'atteindre ces objectifs. »¹ Tout cela est bel et bon. Mais pourquoi ne s'est-il pas adressé à l'assemblée générale des Nations unies pour coordonner une telle action ou vers l'un des nombreux programmes ou agences existants au sein de l'ONU ? Interpelé sur ce point, M. Le Drian formule une réponse un peu embarrassée. « Oui, j'ai entendu tout à l'heure [la remarque] sur le rôle important de l'assemblée générale des Nations unies. Et, bien évidemment, je ne contes-

terai pas [cette] observation. Les Nations unies sont le seul lieu qui permet la discussion d'État à État et c'est le seul lieu où la prise de décision en matière de paix et de sécurité peut être prise. C'est le fait d'acteurs souverains. Il n'y a rien à dire là-dessus. » Mais il ajoute, signant ainsi la suspicion vis-à-vis de l'ONU : « Pour autant, les technologies du numérique concernent aussi bien les États que la société civile et les entreprises. Et les États ne peuvent agir seuls. Donc, je pense qu'il est nécessaire de créer des espaces de dialogue et d'échange entre les États et les autres acteurs. » Comme si l'ONU n'avait pas été pionnière, via son Comité économique et social (ECOSOC), dans l'ouverture de la discussion internationale aux acteurs non-étatiques ! C'est même l'ECOSOC qui a créé le statut d'organisation non gouvernementale afin de donner accès à ses travaux aux associations et de leur permettre d'y contribuer. Comme si l'ONU qui reconnaît près de 4 000 ONG et qui, via le Pacte global lancé par Kofi Annan, avec les entreprises, ne permettait pas déjà une collaboration « multi-acteurs » !

¹ Conférence de presse, Paris, 13 novembre 2020. <<https://www.vie-publique.fr/discours/277196-jean-yves-le-drian-13112020-cybersécurité>>.

À quoi joue la diplomatie française ? Interrogé le 16 novembre par la presse internationale, le président Emmanuel Macron souligne la crise du multilatéralisme et de ses institutions. Il évoque la nécessité de bâtir un « nouveau multilatéralisme » avant de préciser : « Cela implique d'acter que les cadres de la coopération multilatérale sont aujourd'hui fragilisés, parce qu'ils sont bloqués : je suis obligé de constater que le Conseil de sécurité des Nations unies ne produit plus de solutions utiles aujourd'hui ; nous sommes tous coresponsables quand certains deviennent les otages des crises du multilatéralisme, comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS) par exemple. »² Une attaque aussi frontale de la part d'un président français est, à notre connaissance, proprement inouïe depuis la fameuse raillerie énoncée par le général de Gaulle en 1960 : « ce machin qu'on appelle l'ONU ». Le chef de l'État s'exprimait alors à propos de la décolonisation du continent africain, la France étant mise en cause par certains représentants des pays du Sud

pour les crimes commis contre les indépendantistes algériens.

Les récentes déclarations de la diplomatie française et leur répétition jettent le doute, non seulement sur l'efficacité de l'ONU (c'est un vieux reproche), mais sur sa légitimité. Ce qui est plus fondamental et donc plus grave. À Moscou, on ne s'y est pas trompé. Le sénateur Konstantin Kosachev, qui dirige le comité des Affaires étrangères du Conseil de la fédération (la chambre haute de l'Assemblée russe), a répondu au président français : « Le Conseil de sécurité est une structure collégiale » dont « l'efficacité des décisions [...] dépend directement de la capacité des cinq membres permanents à parvenir à s'entendre ». Les institutions ne peuvent fonctionner sans l'engagement de bonne foi des États-Unis et leur volonté de discuter et de s'entendre sur les règles du jeu international. C'est cette volonté qui fait défaut depuis des décennies. Si la Russie développe une diplomatie agressive, les Occidentaux ont leur part de responsabilité dans les blocages internationaux. En imposant, en

² Entretien accordé à la revue *Le Grand Continent* le 16 novembre 2020. <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/11/16/interview-du-president-emmanuel-macron-a-la-revue-le-grand-continent>>.

1999, grâce à une intervention militaire illégale de l'Alliance atlantique, la partition de la Serbie en violation du principe fondamental d'intangibilité des frontières, ils ont eux même donné le signal de l'unilatéralisme³. Le sénateur russe a beau jeu de d'accuser les Occidentaux qui ne « voient l'intérêt du Conseil de sécurité que lorsqu'il sert leur priorité de fonder un ordre international basé sur des règles et non sur le droit ». Les dirigeants français prennent peut-être un risque à affaiblir ainsi une instance qui exprime un statut international et qui confirme son rang de grande puissance. Alors que l'économie nationale s'affaiblit (la France est passée – avant la Covid – du 5^e au 7^e rang des pays industrialisés) et que s'affirment des puissances concurrentes en Europe (l'Allemagne) et dans le monde, Paris peut-il se payer le luxe de fragiliser l'un des vestiges d'une aura déclinante ? En 1944-1945, il avait fallu à l'activisme du général de Gaulle, toute l'amitié du Premier ministre britannique Winston Churchill pour faire entrer, *in extremis*, la France dans le club fermé des cinq

membres permanents. Le prestige de la Résistance, mais aussi l'existence d'un vaste empire colonial avaient contribué à la réussite de ce tour de force après des années d'humiliation et de guerre meurtrière sur le sol national. Aujourd'hui, si tout devait être renégoциé, sur quoi pourrait s'appuyer la France pour justifier son « rang » ? La question paraît d'autant plus brûlante que, depuis l'opposition – tout en panache – de Jacques Chirac à l'agression militaire américaine contre l'Irak, la diplomatie française s'est banalisée. Avec Nicolas Sarkozy, la France a effectué un spectaculaire et penaud retour dans les organes militaires de l'Alliance atlantique, signifiant ainsi sa soumission à l'ordre occidental néo-impérial des États-Unis !

Le positionnement d'Emmanuel Macron intervient alors que le développement des relations internationales depuis une trentaine d'années fait courir à l'ONU un véritable risque de marginalisation⁴. Elle n'est pas le point de mire prévu en 1945. On avait remarqué la propension de la presse dominante et des observateurs médiatiques à tourner en

³ Lire Anne-Cécile Robert, « L'ordre international piétiné par ses garants », *Le Monde diplomatique*, février 2018.

⁴ Lire « Qui veut étrangler l'ONU ? », *Le Monde diplomatique*, février 2012.

ridicule l'ONU en soulignant par exemple sa bureaucratie et ses échecs. En revanche, on souligne peu l'attitude des États et des gouvernements. Si le Conseil de sécurité continue de trôner au sommet des dispositifs de maintien de la paix, une sorte de répartition des tâches semble se dessiner à l'échelle mondiale : les États sollicitent les agences techniques de l'ONU pour clarifier ou réguler des enjeux pratiques ou réaliser des actions de terrain (développement, coopération scientifique...); pour les grandes questions politiques, ils se montrent plus enclins à mobiliser les organisations régionales (Union européenne par exemple) ou des groupes de puissances, comme le G8 ou le G20. La première attitude avait été prévue par la Charte de San Francisco qui permet aux États de se regrouper dans des structures plus petites ou plus limitées dans leurs objectifs à condition que la primauté de l'ONU soit reconnue et assurée. Les traités fondateurs de l'Union européenne reconnaissent d'ailleurs la supériorité de l'organisation universelle.

Le cas des « G » se révèle plus délicat. Les « G » n'ont certes pas de pouvoir coercitif, mais l'hégémonie politique *de facto* de ce club de pays riches est visible au travers d'une sorte de chaîne de commandement

non écrite. Celle-ci aboutit aux organes décisionnaires des institutions financières internationales (IFI) où les mêmes pays riches détiennent le pouvoir. Ces cénacles permettent aux gouvernements de s'affranchir des procédures et des règles de représentation fixées par l'ONU pour édicter des règles sans la moindre légitimité. Pourtant, le système des Nations unies comportent lui aussi des organes économiques auxquels les États auraient pu s'adresser : la conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) ou l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), par exemple. Les instances de l'ONU semblent dépassées par la vague de « centres » concurrents de la décision mondiale, vague à laquelle s'est jointe l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1994. L'ONU « a raté le coche de la crise financière » estiment certains fonctionnaires internationaux qui déplorent le manque d'initiative de l'organisation. Mais au-delà de la question des moyens, qui sert trop souvent d'alibi à l'absence de volonté politique, les États ne sont-ils pas en train de prendre leurs distances avec une organisation qui peine à se réformer ? La question phare du maintien de la paix en fournit un indice.

Instance suprême du maintien de la paix, le Conseil de sécurité se trouve lui aussi dans une situation délicate, souvent paralysé par les divisions des cinq membres permanents. On pointe souvent du doigt, et avec raison, la Russie qui recourt aisément à la force dans son étranger proche, comme l'illustrent ses interventions en Géorgie ou en Ukraine. Et que dire de la Chine au Tibet⁵ ? Mais les Occidentaux cèdent eux aussi à la tentation : en 1999, l'Alliance atlantique est intervenue au Kosovo sans l'aval des Nations unies ; en 2003, les États-Unis et le Royaume-Uni décidèrent ainsi d'agresser l'Irak sans l'autorisation du Conseil de sécurité. C'est la menace du veto de la France qui épargna à l'ONU le discrédit de soutenir cette opération aventureuse bâtie sur le mensonge des « armes de destruction massive » que Saddam Hussein aurait eues en sa possession. En 2011, la Chine et la Russie estiment avoir été bernées par leurs partenaires occidentaux dans l'affaire libyenne. L'opération menée par l'Alliance atlantique s'était soldée par le renversement de Muammar Khadafi, objectif non prévu par la résolution adoptée par le Conseil.

Si la Charte de San Francisco souhaite faire de l'ONU un « centre » où « s'harmonisent les efforts », ce n'est pas pour des raisons bureaucratiques ou administratives ; c'est parce que le maintien de la paix, valeur suprême, nécessite un espace commun où l'on peut échanger sur la base de règles du jeu claires et fixées d'avance. C'est le prix de la confiance entre les acteurs et le moyen de diminuer les tensions internationales. C'est aussi l'unique moyen de construire un ordre mondial accepté par tous parce que fondé sur des valeurs choisies en commun. Mais ce système n'est crédible que si les États les plus puissants, et notamment les pays membres du Conseil de sécurité, montrent l'exemple à la « communauté internationale », se soumettent à l'ONU, respectent les règles du jeu (non recours à la force, intangibilité des frontières) et négocient de bonne foi. En ce sens, la paralysie du Conseil de sécurité sur les grands dossiers est moins un problème institutionnel de procédure qu'un problème politique lié au manque de coopération politique et à l'attitude des grandes puissances. Des dizaines de traités, des milliers de résolutions et

⁵ Lire *Manière de voir*, n° 139, février-mars 2015, « Poudrières du Pacifique ».

de rapports techniques sont négociés chaque année dans les locaux des agences de l'ONU sur les sujets les plus divers. Mais sur des questions essentielles, la coopération internationale – au sens de la volonté de construire une vision commune des enjeux et les outils pour y répondre – semble marquer le pas.

La géopolitique des années 2000, en plein bouleversement, valorise à nouveau les rapports de force, chacun cherchant à mesurer, maintenir ou faire acter son rôle sur la scène internationale : les puissances déclinantes cherchent à prolonger leur existence (l'Europe et la France en Afrique ; les États-Unis au Proche-Orient et dans le Pacifique), les puissances montantes ou renaissantes (Chine, Russie) tentent de faire reconnaître leur nouveau statut. De telles périodes d'ajustement se révèlent particulièrement dangereuses pour la paix et la stabilité mondiales, car chacun est tenté de s'affranchir de la règle du jeu ou de la renégocier plus ou moins brutalement. Les tensions s'exacerbent d'autant plus que, depuis la guerre, illégale, menée au Kosovo par l'Alliance atlantique, la crise de confiance n'a fait que se creuser entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Les Occidentaux qui, au cours des

années 1990-2000, ont dominé la planète à la faveur de l'affaiblissement temporaire de la Russie, ne sauraient faire oublier leurs propres responsabilités dans la crise du multilatéralisme et en particulier le rôle destructeur de l'ordre international joué par les « guerres humanitaires » du Kosovo à la Libye. Aucune refondation pacifique des relations géopolitiques ne sera possible sans un dialogue renoué au plus haut niveau et la reconnaissance des fautes commises par les uns et par les autres.

C'est pourquoil'ONU constitue un enjeu primordial. Elle est la seule instance véritablement universelle disposant de la légitimité et des outils pour construire l'ordre international. Elle repose sur des valeurs humanistes dont la mise à l'écart par un monde obnubilé par l'argent constitue l'un des drames de la société internationale de ce début de millénaire. Bâtie sur les décombres de la Seconde Guerre mondiale, l'ONU est la mémoire de l'abîme où la civilisation a failli irrémédiablement sombrer et du sursaut de la conscience universelle pour éviter qu'elle n'affronte de tels périls à l'avenir. Il serait utile que les États, notamment ceux qui ont fondé les Nations unies en 1945, s'en souviennent.