

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'AN I D'ANTÓNIO GUTERRES : UN ETAT DE GRÂCE CONTRARIÉ ?

PAR

ARTHUR BOUTELLIS (*) et ALEXANDRA NOVOSSELOFF (**)

Jamais élection d'un Secrétaire général des Nations Unies n'avait suscité autant d'attentes, autant d'espoirs. Quand António Guterres a été recommandé, par acclamation, le 6 octobre 2016 (résolution 2311), par le Conseil de sécurité à l'Assemblée générale, comme cela est la procédure, beaucoup ont espéré un rebond, un nouveau souffle pour une Organisation de 71 ans, critiquée de toutes parts. En effet, A. Guterres succède alors à un homme, le Sud-Coréen Ban Ki-moon, qui, « *bien que travailleur et consciencieux, n'a pas su imprimer son message* » et qui « *enleva bien du relief et certainement beaucoup de son lustre* » à cette fonction de Secrétaire général qui incarne les Nations Unies (1).

A. Guterres a suscité d'autant plus d'espoirs qu'il a survolé les auditions publiques organisées pour l'ensemble des candidats par le président de l'Assemblée générale. Il les a dominées par sa force de conviction et ses interventions sans notes dans trois langues officielles des Nations Unies. Ingénieur de formation, politique de carrière au Portugal et à la tête d'une agence de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pendant dix ans, il a su être le plus convaincant, plus que les candidat(e)s d'Europe de l'Est. Car, en effet, la règle non écrite de rotation géographique aurait voulu que ce soit un candidat originaire de ce bloc régional – l'Europe de l'Est constituant encore un groupe régional à l'ONU, groupe qui n'a encore jamais eu aucun de ses ressortissants nommé à ce poste. De plus, la pression pour que ce soit une femme était importante, notamment à travers un groupe de plus de 50 Etats mené par la Colombie.

Le 13 octobre, l'Assemblée générale choisit officiellement António Guterres pour occuper, à partir du 1^{er} janvier 2017, pour un mandat de cinq ans, le poste du neuvième Secrétaire général de l'Organisation (résolution A/RES/71/4). Cette confirmation s'est faite là encore par acclamation. « *Loin d'être le résultat d'un choix allant vers le plus petit commun dénominateur* », A.Guterres est considéré par beaucoup comme

(*) Conseiller senior non résident à l'International Peace Institute (New York, Etats-Unis) et chargé d'enseignement à l'Université Columbia (New York, Etats-Unis).

(**) Chercheur invité à l'International Peace Institute (New York, Etats-Unis) et chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Comme le dit élégamment Thérèse GASTAUT, « L'élection du neuvième Secrétaire général des Nations Unies », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVIII, 2017, p. 817.

« *L'homme de la situation* », en raison de son passé de patron réformateur du Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) et d'homme d'Etat, en fait le seul ancien Premier ministre d'un Etat membre à avoir été nommé jusqu'à présent au poste de Secrétaire général (2).

C'est le 12 décembre 2016 qu'il prête serment lors d'une cérémonie à l'Assemblée générale. Dans son discours, il dresse un tableau alarmant de l'état du monde, voulant qu'on comprenne « *l'angoisse* » des populations et qu'on réponde à leurs besoins, sans perdre de vue « *nos valeurs universelles* ». Pour lui, l'ONU doit reconnaître ses lacunes, être prête à se réformer et changer ses méthodes de travail (3). C'est également le message qu'il enverra aux employés de l'Organisation dès sa prise de fonction : « *l'ONU est plus nécessaire que jamais, mais certains dans la communauté internationale doutent de son rôle et de sa capacité* », en partie car « *l'Organisation n'a parfois pas été à la hauteur* » ; il faut donc « *faire plus et se reformer* ». Il coupe ainsi l'herbe sous le pied des pires pourfendeurs de l'ONU en la critiquant vertement lui-même, quitte à se mettre à dos certains bureaucrates déjà inquiets de possibles coupes budgétaires. Dans le même temps, il a prévenu dès son entrée en fonction début janvier 2017 qu'il n'était pas un héros et qu'il ne pourrait pas faire de miracles.

Les jours et les mois qui suivront ont rapidement fait la démonstration d'un contexte difficile pour l'Organisation. Victime d'un assaut tous azimuts de la part de la nouvelle administration américaine – qui commença avant même leurs prises de fonction respectives, avec l'adoption d'une résolution contre la colonisation des territoires palestiniens en décembre 2016, qui attirera les foudres de Donald Trump envers l'ONU (4)), A. Guterres, politique et pragmatique, a dédié depuis une grande partie de son énergie à limiter les dégâts, non sans succès, notamment grâce à la relation qu'il a su nouer avec l'ambassadrice américaine auprès de l'ONU, Nikki Haley..., si bien qu'il arrive même à obtenir le soutien de principe de 129 Etats pour le programme de réformes qu'il présente dans une déclaration pilotée par les Etats-Unis et présentée par le Président américain lui-même en marge de l'ouverture de l'Assemblée générale en septembre 2017.

Cependant, si tous semblent séduits par la vision du nouveau Secrétaire général et charmés par son style de communication latin, neuf longs mois pour accoucher d'un programme de réformes complexe semblent déjà lui avoir coûté quelques soutiens en interne de la part d'une bureaucratie

(2) *Ibid.*

(3) AG/11872 (12 déc. 2016), « Assemblée générale : très ému, M. Ban Ki-moon passe le relais à son successeur, M. António Guterres, qui appelle l'ONU à reconnaître ses lacunes et à changer ses méthodes de travail ».

(4) « L'ONU adopte une résolution contre la colonisation des territoires palestiniens occupés », *Libération*, 23 déc. 2016. De manière inhabituelle, une telle résolution a pu être adoptée grâce à l'abstention américaine, l'administration Obama ayant, pour une fois, refusé de faire jouer son veto, contrairement à sa pratique et à celle de toutes les administrations précédentes sur un tel sujet. En ce sens, un vote au Conseil de sécurité sert aussi à faire passer un message de politique intérieure pour un Etat, ce qui semble être l'un des atouts recherchés par l'administration Trump au sein de l'ONU.

critique d'un mode de gestion solitaire, ainsi que parmi des Etats membres toujours divisés, qui commencent à se poser des questions sur l'objectif final recherché. A. Guterres, qui voulait rapidement s'imposer comme un nouveau faiseur de paix en chef, a aussi essuyé un revers personnel à Chypre, n'a pas réussi à se trouver une place entre les grandes puissances au Moyen-Orient ou sur le dossier nord-coréen et a été critiqué pour sa gestion de la crise birmane et pour son silence sur les questions de droits de l'homme.

UN CHANGEMENT DE STYLE, MAIS UN DÉBUT DE MANDAT TRUMPISÉ

Ayant fait campagne autour de la modernisation de l'Organisation mondiale, le Secrétaire général a érigé la réforme en une priorité. Au moment de sa prise de fonction, il a hérité d'un train de réformes inachevées, laissé par son prédécesseur suite aux trois revues majeures effectuées de manière parallèle en 2015 : le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (High Level Independent Panel on Peace Operations ou HIPPO), le groupe consultatif d'experts pour la revue de l'architecture de consolidation de la paix des Nations Unies et l'examen de la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité sur le thème « Femmes, paix et sécurité ». Dans un contexte international exceptionnellement difficile de remise en cause du système multilatéral et de la pertinence de ses instruments et de retour des nationalismes aux Etats-Unis comme en Europe, les attentes étaient fortes. Beaucoup espéraient une vision renouvelée de la place de l'ONU sur la scène mondiale et d'une gouvernance plus forte au sein du système des Nations Unies pour mieux prévenir et gérer les défis et les crises mondiales.

Un changement de style et d'organisation du travail

En tant qu'ancien Haut-Commissaire aux réfugiés, A. Guterres n'en est pas à sa première réforme difficile. Il a pris la tête du HCR à un moment où l'institution était devenue un monstre bureaucratique et où une vague de réfugiés dans le monde entier mettait à rude épreuve ses ressources. Cependant, à sa manière discrète, A. Guterres a entrepris de la réformer. « *Quand j'ai commencé au HCR, le siège absorbait 14% de nos coûts ; quand j'en suis parti, 6%* », se souvient-il. « *A mon arrivée, les dépenses de personnel atteignaient 41% du budget ; quand je suis parti, 22%. Et tout cela pendant que nous réinstallions 100 000 réfugiés chaque année* » (5). Il a en effet restructuré le HCR avec un certain succès et, bien que la réaction initiale du personnel ait été négative, cela avait contribué à renforcer la confiance des bailleurs de fonds dans l'efficacité de l'agence et avait permis d'augmenter de plus de 40% les effectifs du HCR sur le terrain, d'en faire

(5) Gillian TET, « Déjeuner avec António Guterres, Secrétaire général des Nations Unies », *Le Nouvel Economiste*, 29 nov. 2017.

une institution plus décentralisée et davantage tournée vers le terrain. Cela, en contraste avec les réformes menées en parallèle par une autre candidate au poste de Secrétaire général – la Néo-Zélandaise Helen Clark –, à la tête du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pendant huit ans, accusée d'avoir mené une « *restructuration traumatique de l'agence de développement de septembre 2013 à septembre 2015, renvoyant plus de 200 membres du personnel du siège du PNUD à New York* », d'avoir « *mis fin sans pitié à la carrière de subalternes et d'avoir miné la promotion des droits de l'homme dans sa volonté de promouvoir sa candidature* » (6).

D'emblée, A. Guterres a imposé un nouveau style en promulguant dès son arrivée dans les locaux de la Première Avenue, le 3 janvier 2017, des changements au sein de son Cabinet, avec la mise en place d'un « *Comité exécutif* » (ou conseil de gestion) qu'il préside lui-même et qui regroupe l'ensemble des chefs de département du Secrétariat, des agences, fonds et programmes et traite de presque tous types de questions, des crises mondiales aux problèmes administratifs de l'Organisation (7). Il propose également une restructuration du pilier « Paix et sécurité » – et une colocalisation immédiate du personnel des départements des affaires politiques et du maintien de la paix travaillant sur les mêmes régions du monde. Enfin, il demande le renforcement des arrangements de gestion des crises et de gestion de l'information au sein du Secrétariat et propose une nouvelle façon de travailler, plus resserrée autour de ses équipes du 38^e étage (8). Ces mesures avaient pour objectif de centraliser le processus de décision afin d'assurer une meilleure intégration entre les différents volets du système onusien (paix et sécurité, développement économique, et droits de l'homme, auxquels certains ajoutent parfois le volet humanitaire) (9). Ainsi, le rôle de l'unité d'analyse et de planification stratégique mise en place en 2015 a largement été amplifié, pour comprendre la coordination stratégique de l'ensemble des entités du Secrétariat.

Alors que les précédents Secrétaire généraux avaient tendance à être davantage focalisés sur les questions de paix et de sécurité, A. Guterres semble opérer un rééquilibrage autour du pilier du développement économique, préférant d'anciens personnels des agences – et notamment du HCR – à ceux du Secrétariat (Département des opérations de maintien de la paix et Département des affaires politiques notamment). Il a également

(6) Colum LYNCH, « UN Secretary-General front runner faces internal uproar », *Foreign Policy*, 24 mai 2016.

(7) Le Comité exécutif est présidé par le Secrétaire général et sa composition comprend le Vice-Secrétaire général, la directrice de Cabinet, la conseillère senior sur les politiques, les Secrétaire généraux adjoints pour la Gestion, les Affaires politiques, les opérations de maintien de la paix, l'appui aux missions, et les Affaires économiques et sociales, le Sous-Secrétaire général pour la Consolidation de la paix, le Coordonnateur pour les Affaires humanitaires, le Haut-Commissaire pour les droits de l'homme, la Directrice exécutive d'ONU Femmes, et le Président du Groupe des Nations Unies sur le développement.

(8) António GUTERRES, message aux Etats membres, 4 janv. 2017, disponible sur le site Internet www.un.int/news/message-secretary-general-ant%C3%B3nio-guterres.

(9) « Le nouveau Secrétaire général de l'ONU, M. António Guterres, présente au Conseil de sécurité sa vision pour prévenir les conflits et faire de 2017 une année de paix », CS/12673, 10 janv. 2017.

chargé sa numéro 2, la vice-secrétaire générale Amina J. Mohammed, ancienne ministre de l'Environnement nigériane, de suivre la mise en œuvre du programme du développement durable à l'horizon 2030, y compris les objectifs du développement durable – alors que son prédécesseur, le Suédois Jan Eliasson, s'était plutôt focalisé sur les questions de paix et de sécurité à ce poste créé en 1997 pour aider à gérer le Secrétariat et assurer la cohérence de ses activités. Au poste de Directrice de Cabinet, il a nommé Maria Luiza Ribeiro Viotti, diplomate brésilienne de carrière, ancienne représentante permanente du Brésil auprès de l'ONU de 2007 à 2013, un geste d'ouverture claire envers le groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) et les « pays du Sud » plus largement, mais qui sera rapidement critiqué pour son manque de connaissance de la « machine onusienne » à un poste qui l'exige. L'homme « du système » qui doit compenser cette déficience est le Chilien Fabrizio Hochschild, qui a exercé nombre de fonctions à la fois dans les agences et au Secrétariat et a été nommé au poste-clef de Sous-Secrétaire général à la coordination stratégique au sein du Cabinet et qui, à ce titre, assure le secrétariat du Comité exécutif.

Des débuts perturbés par un travail de sape de la nouvelle administration américaine

Dès le départ, António Guterres a exposé avec éloquence et conviction sa vision pour l'Organisation et ses actions prioritaires : un nouvel accent sur la prévention, avec ce qu'il appelle « *une poussée de la diplomatie* » (« *surge for diplomacy* » en anglais), y compris en renforçant les capacités de médiation mais aussi par la mise en œuvre d'un programme de développement durable à l'horizon 2030, indispensable à la prévention de long terme ; cela doit conduire *in fine* à moins recourir aux opérations de paix et autres interventions humanitaires bien plus coûteuses sur le long terme et jugées par certains, les BRICS notamment, comme « intrusives » et empiétant sur la souveraineté des Etats. La vision des réformes qu'il propose est également celle d'une organisation plus cohérente, qui opère moins en silos, où les duplications sont évitées, et d'une prise de décision dévolue à ceux qui travaillent sur le terrain.

Pourtant, il a passé le plus clair de sa première année non pas à reformer, mais plutôt à essayer de protéger l'Organisation en tentant de gérer son contributeur financier le plus important, à savoir les Etats-Unis, qui paient 28% du budget des opérations de la paix (un peu plus de 2 milliards de dollars par an) et 22% du budget régulier de l'Organisation qui couvre les dépenses du Secrétariat (soit environ 500 millions de dollars par an). Or, dès le mois de janvier, la nouvelle administration Trump a semé la panique dans les couloirs de la maison de verre en annonçant qu'elle souhaitait une réduction de 40% de sa contribution annuelle au maintien de la paix

(soit 1 milliard de dollars) (10). Elle a aussi mis un terme aux financements que les Etats-Unis apportaient au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), sous prétexte que ce fonds procure des moyens de contraception. Les Etats-Unis ont également décidé de se retirer pour de bon de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) d'ici la fin 2018 – alors que l'administration Obama avait cessé de la financer en 2011 déjà –, organisation jugée trop pro-palestinienne (11). Enfin, Donald Trump a décidé de retirer son pays de l'Accord de Paris sur le climat que son prédécesseur Barack Obama avait pourtant signé en 2015 (12).

Toutefois, grâce en partie aux efforts d'A. Guterres et à la relation qu'il a su nouer au fil des semaines avec la représentante permanente des Etats-Unis auprès de l'ONU, Nikki Haley – ancien gouverneur de Caroline du Sud sans expérience internationale –, la réduction décidée – par l'ensemble des Etats membres en 5^e Commission, aux premiers rangs desquels les Etats-Unis et les Etats européens – sera, au final plus modeste, mais tout de même de 600 millions de dollars, avec certaines missions plus affectées que d'autres (telle la MONUSCO en République démocratique du Congo, qui voit une diminution de son budget de 9%, la MINUSCA en République centrafricaine de 4%). Il faut dire que la diminution drastique des effectifs de la Mission au Darfour (de 40%) et les premières fermetures de missions en une décennie, en Côte-d'Ivoire et en Haïti, ont contribué à la baisse mécanique de ce budget. Partant toujours avec une position de négociation dure, Nikki Haley sait ensuite adopter, loin des caméras, une position plus conciliante et semble souvent jouer le rôle d'amortisseur entre Washington et l'ONU, organisant même, en avril 2017, un déjeuner à la Maison-Blanche avec le président Trump pour les quinze membres du Conseil de sécurité. A. Guterres a quant à lui été reçu deux fois à la Maison-Blanche en 2017, une première fois avant ce déjeuner du Conseil et une seconde fois en octobre après l'Assemblée générale de septembre. A. Guterres a su charmer D. Trump, au point que le Président américain a déclaré que l'ONU « *a le pouvoir de rassembler, comme nul autre* », prédisant qu'il « *allait se passer des choses comme on n'en a jamais vu à l'ONU* » (13). De fait, A. Guterres considère la préservation de la relation avec les Etats-Unis « *comme sa plus grande réussite au cours de ses 11 premiers mois* » : « *nous avons évité toute crise avec les Etats-Unis* » (14).

(10) Colum LYNCH, « Trump administration eyes \$1 billion in cuts to UN peacekeeping », *Foreign Policy*, 23 mars 2017. Cf. également Richard GOWAN, « Can Trump and the United Nations just get along? », rapport pour The Century Foundation, 14 sept. 2017, disponible sur le site Internet tcf.org/content/report/can-trump-united-nations-just-get-along/.

(11) Département d'Etat, « The United States withdraws from UNESCO », déclaration à la presse, 12 oct. 2017, disponible sur le site Internet www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/10/274748.htm.

(12) « Climat : Donald Trump annonce le retrait des Etats-Unis de l'Accord de Paris », *Le Monde*, 1^{er} juin 2017.

(13) Gillian TET, *op. cit.*

(14) *Id.*

Tout cela semble sauver les apparences, mais la réalité est que l'ONU est une cible facile – et l'a d'ailleurs toujours été (15) – pour des conservateurs voulant privilégier à tout crin « l'Amérique d'abord » et ainsi satisfaire les pulsions isolationnistes de leurs électeurs, lesquels grossissent les défauts d'une institution qui n'est au fond guère pire que nos bureaucraties nationales, sans en jamais souligner tous les avantages, alors même que les dépenses de l'ensemble du système des Nations Unies, opérations de maintien de la paix comprises, ne représentent qu'à peine 1% des dépenses militaires mondiales (16). Face à ce mouvement de fond et à une approche américaine quelque peu brouillonne et imprévisible, le Secrétaire général et son Organisation semblent bien faibles et on peut se demander si la mise en œuvre des réformes esquissées tout au long de l'année 2017 suffira réellement à promouvoir une approche plus multilatérale de la gestion des affaires du monde.

UN RÉFORMATEUR PRUDENT ET PRAGMATIQUE

Dès la tenue de sa cérémonie d'investiture, António Guterres a sonné l'heure pour l'ONU de « reconnaître ses lacunes et changer ses méthodes de travail », appelant à une organisation « agile, efficace et privilégiant le résultat plutôt que la procédure, l'être humain plutôt que la bureaucratie ». L'ONU, a-t-il précisé, « n'est plus en mesure de répondre aux défis contemporains » et doit « être prête à se réformer » (17). A. Guterres aurait pu annoncer son programme de réformes dès son arrivée à la tête de l'Organisation en janvier 2017 sur la base des revues effectuées par son prédécesseur en 2015 et de son expérience au HCR. Cependant, il a voulu imprimer sa propre marque ; il a ainsi décidé de s'embarquer dans un processus technico-politique compliqué, désignant deux équipes internes pour travailler sur des propositions de réformes (*Internal Review Teams* en anglais, l'une traitant de l'architecture de paix et de sécurité et l'autre des questions de gestion) (18) et lui permettant de distiller ses propositions avec différents niveaux de détails, au fur et à mesure de l'année, tels des ballons d'essai, pour ensuite pouvoir ajuster le tir en fonction des réactions des uns et des autres, en particulier des Etats membres les plus puissants. Un

(15) Cf. Alexandra NOVOSSELOFF, *Les Etats-Unis et l'Organisation des Nations Unies dans l'après-Guerre froide*, Centre français sur les Etats-Unis, IFRI, Paris, mars 2001, 128 p., et « La diplomatie américaine à l'ONU », *Cahiers d'histoire sociale*, print. 2005, pp. 47-63.

(16) Ainsi que le soulignait le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, dans un entretien accordé au journal *La Croix*, 18 déc. 2017 : « Quand je vois ce que les gouvernements dépensent dans le domaine de la communication, le budget de l'ONU ne représente pas grand-chose. Le budget du Haut-Commissariat aux droits de l'homme représente un dixième de ce que les Suisses dépensent en achat de chocolat chaque année ».

(17) Assemblée générale, AG/11872 (12 déc. 2016), 60^e séance plénière : « Très ému M. Ban Ki-moon passe le relais à son successeur, M. António Guterres qui appelle l'ONU à reconnaître ses lacunes et à changer ses méthodes de travail ».

(18) UN Secretary-General, Interoffice Memorandum on « Enhancing performance in the peace and security pillar », 3 janv. 2017, disponible à l'adresse Internet [peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2017/01/enhancing_performance_in_the_peace_and_security_pillar.pdf](https://www.un.org/peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2017/01/enhancing_performance_in_the_peace_and_security_pillar.pdf).

an après sa prise de fonction, on y voit un peu plus clair sur les « réformes Guterres », même s'il s'agit en réalité de cinq trains de réformes à la fois parallèles et reliés les uns aux autres.

Prévenir plutôt que guérir

Le premier train de réformes est cette priorité renouvelée du Secrétaire général concernant la prévention, financée largement par des contributions volontaires plutôt que par les cotisations obligatoires des Etats membres. A. Guterres a ainsi demandé à son conseiller principal pour l'élaboration des politiques de « *cartographier les capacités de prévention du système des Nations Unies et de les rassembler en une plate-forme intégrée de détection et d'action précoces* » (19), travail qui doit permettre de relier l'ensemble des réformes proposées, mais aussi de s'inscrire, avec l'accent mis sur l'agenda 2030, sur le long terme et de renforcer la prévention structurelle ainsi que les partenariats, notamment avec la Banque mondiale (20). Cette priorité passe aussi par des capacités de médiation renforcées, avec la création d'un Comité consultatif de haut niveau sur la médiation, composé de 18 personnalités, dont la moitié de femmes (*cf. ci-après*), et qui s'ajoute à l'équipe déjà existante de conseillers en médiation en alerte (*stand-by team of mediation experts*).

Le deuxième train de réformes concerne la création, en juin 2017, d'un nouveau bureau de lutte contre le terrorisme rassemblant deux bureaux déjà existants, l'Equipe spéciale de lutte contre le terrorisme (Counter-Terrorism Implementation Task Force ou CTITF) et le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme (United Nations Counter-Terrorism Center ou UNCTC), et qui doit mettre en cohérence l'ensemble des actions – principalement normatives – des Nations Unies dans ce domaine. Au-delà de la réorganisation bureaucratique, cette réforme a pour objectif d'améliorer la visibilité de l'action de l'ONU dans ce domaine, en y mettant à sa tête un Secrétaire général adjoint russe, Vladimir Voronkov, répondant directement au Secrétaire général. Dans le contexte international actuel de non-respect du droit international, en particulier dans les conflits en Syrie et au Yémen, certains s'inquiètent d'une possible réécriture des règles par des puissances au premier rang desquelles la Russie, l'Arabie saoudite mais aussi les Etats-Unis et d'autres se retrouveraient autour d'une approche

(19) Premier discours d'A. Guterres devant le Conseil de sécurité lors d'une séance consacrée à la prévention des conflits et à la pérennisation de la paix, disponible sur le site Internet www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-10/secretary-generals-remarks-maintenance-international-peace-and.

(20) Sur ce sujet, *cf.* Sarah CLIFFE / David STEVEN, « An integrated approach to prevention: the links between prevention, the 2030 agenda, and sustaining peace », NYU Center on International Cooperation, déc. 2017.

antiterroriste musclée, pour laquelle les moyens réels d'action de l'ONU semblent plus que limités (21).

Restructurer pour plus de cohérence

Les trois autres trains de réformes sont plutôt, à ce stade, des propositions de réformes.

Il s'agit tout d'abord d'une proposition de restructuration de l'architecture de paix et de sécurité, à savoir la façon dont les départements du Secrétariat de l'ONU sont organisés pour exécuter les mandats relatifs aux opérations de paix et autres activités de paix (22). Parmi plusieurs options, A. Guterres a opté pour celle qu'il a jugée la plus faisable politiquement car elle préserve le contrôle des membres permanents du Conseil de sécurité sur les départements-clefs des affaires politiques et des opérations de paix – avec deux postes de Secrétaire général adjoint, actuellement occupés par les Etats-Unis et la France, le Royaume-Uni conservant le poste de coordinateur humanitaire), lesquels sont toutefois un peu réorganisés de manière à ce qu'il y ait une meilleure cohérence régionale entre les différentes activités politico-opérationnelles et que toutes les opérations de paix (missions politiques, bureau de consolidation de la paix ou opérations de maintien de la paix) répondent au même département (futur Département des opérations de paix).

La question de l'appui aux missions de terrain, après avoir fait l'objet de beaucoup de ratés par le passé – en particulier pour ce qui est des ressources humaines –, devait, au départ, être traitée dans le cadre de la réflexion sur la restructuration, mais a finalement fait l'objet d'une proposition de réforme distincte : « *la réforme de la gestion* ». Le Secrétaire général a lui-même déclaré qu'en lisant les règlements de gestion du personnel ou les règles de gestion financière de l'Organisation, on en venait à se demander si certaines de leurs dispositions n'entravaient pas l'exécution des mandats plus qu'elles ne la facilitaient. La réforme de la gestion vise donc à décentraliser la prise de décision, à responsabiliser les gestionnaires de terrain et à réduire les structures faisant double emploi ou les mandats qui se chevauchent. Les propositions élaborées par l'équipe interne ont pourtant suggéré la création d'un super département d'appui opérationnel, qui soutiendrait au plan logistique non seulement les opérations de paix comme c'est déjà le cas, mais aussi un certain nombre d'autres commissions et bureaux régionaux de l'ONU, l'appui aux missions

(21) Richard GOWAN, « The year non-western powers rewrote the rules at the United Nations », *World Politics Review*, 19 décembre 2017. Cf. également l'étude complète d'Arthur BOUTELLIS / Naureen Chowdhury FINK, « Waging peace: UN peace operations confronting terrorism and violent extremism », International Peace Institute, oct. 2016.

(22) Pour une étude approfondie du débat sur la restructuration, cf. Sarah CLIFFE / Alexandra NOVOSSELOFF, « Restructuring the UN Secretariat to strengthen preventative diplomacy and peace operations », Center on International Cooperation, New York University, fév. 2017, 64 p.

devenant ainsi encore plus éloigné des opérations – ce qui représente pour beaucoup de militaires un non-sens.

Enfin, le dernier train de réformes proposé concerne le système de développement des Nations Unies et la création d'une « *nouvelle génération* » d'équipes-pays, rationalisées – notamment avec la diminution d'agences onusiennes représentées sur place – et de coordonnateurs-résidents, dont le rôle serait de mieux rassembler les différentes agences des Nations Unies afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité de leur action (23). Ces coordonnateurs répondraient directement à la Vice-Secrétaire générale, afin de réaliser les objectifs de développement durable à l'horizon 2030. Dans le but de garantir son impartialité, la fonction de coordonnateur-résident serait découplée de celle de chef du PNUD dans le pays, ce qui suscite l'inquiétude de ceux qui considèrent que cette réforme retirerait au coordonnateur sur place le peu d'autorité et de levier que lui donnait ce lien à la plus grosse agence onusienne qu'est le PNUD.

De plus, António Guterres a lancé trois autres initiatives importantes : la première réside dans l'importance accordée aux partenariats régionaux (tout particulièrement avec l'Union africaine), qui lui permet de s'attacher durablement le soutien du groupe africain, alors même que le principal théâtre d'opération des Casques bleus est le continent africain, avec 84% des soldats de la paix déployés et 74% des finances du maintien de la paix qui y sont consacrées, à quoi s'ajoute le fait que les initiatives politiques des Nations Unies décidées par le Secrétaire général le sont, en général, en étroite coopération avec l'Union africaine ; la deuxième initiative d'A. Guterres vise, dans la continuité des mesures prises par Ban Ki-moon, à éradiquer l'exploitation et les abus sexuels sévissant dans nombre de missions de paix, avec la nomination de la première défenseure des droits des victimes d'exploitation et d'abus sexuels ; quant à la troisième initiative, elle vise à atteindre la parité hommes-femmes au sein de l'Organisation, avec un certain nombre de nominations et l'élaboration d'une feuille de route ambitieuse pour la parité aux niveaux supérieurs de *leadership* d'ici à 2021 et pour l'Organisation dans son ensemble d'ici à 2028 (24).

UNE FIN D'ANNÉE DIFFICILE QUI ANNONCE DES TURBULENCES A VENIR

En 2017, A. Guterres aura gagné une bataille mais pas la guerre. Les Etats-Unis sont revenus à la charge sur les questions budgétaires en décembre, en demandant et obtenant une nouvelle réduction de 285 millions de dollars sur deux ans sur le budget régulier biannuel (2018-2019), soit

(23) A/72/124-E/2018/3 (11 juil. 2017) : « Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de la mise en œuvre du Programme 2030 : garantir à chacun un avenir meilleur », rapport du Secrétaire général.

(24) Arthur PAIGE, « The UN strategy on gender parity », *Commentary*, NYU Center on International Cooperation, 15 sept. 2017.

davantage que ce qui était envisagé, ce qui représente 5,3% en moins par rapport à l'exercice précédent (25). Cela, dans un contexte où les Etats-Unis ont mis, le 18 décembre 2017, leur veto à une résolution de l'ONU condamnant leur reconnaissance unilatérale de la ville de Jérusalem comme capitale d'Israël, un texte approuvé par les 14 autres membres du Conseil de sécurité lors d'une séance à laquelle n'a pas participé le Secrétaire général (26) et où Washington a menacé de représailles économiques et en termes d'aide au développement tous les Etats membres de l'ONU qui voteraient en faveur d'une autre résolution sur Jérusalem présentée, elle, au sein de l'Assemblée générale – où aucun veto ne peut jouer (27).

Plus grave peut-être encore est la présentation par Nikki Haley, aux médias, quelques jours auparavant, de ce qu'elle a dit être des débris du missile tiré le 4 novembre 2017 par les rebelles houthis du Yémen en direction du sol saoudien et intercepté en vol. Ces « *preuves irréfutables* » de ventes de missiles par l'Iran en « *violation flagrante* » de ses obligations internationales ne sont pas sans rappeler le discours du 5 février 2003 au cours duquel Colin Powell, alors Secrétaire d'Etat américain, avait tenté de convaincre le Conseil de sécurité de la « *légitimité* » d'une intervention en Iraq. Alors que l'administration Trump semble pour le moment vouloir continuer de travailler avec le Conseil, notamment sur la question nord-coréenne, un scénario à l'iraquienne de contournement du Conseil de sécurité sur le dossier iranien ne peut être exclu ; il accentuerait d'autant les divisions au sein de la communauté internationale et la paralysie du Conseil, déjà réelle sur les dossiers syrien et ukrainien notamment. Cependant, là comme pour la situation de 2003, le rôle du Conseil de sécurité n'est pas d'empêcher l'intervention déterminée d'un Etat à faire la guerre à un autre et, par conséquent, d'enfreindre les règles édictées par la Charte, mais de lui signifier qu'il n'a ni la légitimité ni la légalité pour le faire. La première réunion du Conseil de sécurité en 2018 a été consacrée à l'Iran à la demande des Etats-Unis ; le débat qui s'ensuivit a confirmé l'isolement de l'administration Trump : plusieurs membres du Conseil ont, en effet, estimé que la situation en Iran était éminemment interne et ne constituait pas une menace à la paix et la sécurité internationales.

Les pressions américaines ont non seulement commencé à peser sur les opérations de maintien de la paix dont les budgets déjà restreints ont encore été coupés (28), mais également sur A. Guterres lui-même qui, à

(25) « L'ONU réduit son budget de 285 millions de dollars, Washington se réjouit », *Radio France Internationale*, 26 déc. 2017.

(26) « Jérusalem – Veto américain à une condamnation voulue par 14 pays à l'ONU », *Libération*, 18 déc. 2017.

(27) La résolution concernant le statut de Jérusalem a été adoptée le 21 décembre 2017 au cours de la 37^e réunion de la 10^e session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale (A/RES/ES-10/19) par 128 voix pour, 9 voix contre (Guatemala, Honduras, Israël, Iles Marshall, Etats fédérés de Micronésie, Nauru, Palau, Togo, Etats-Unis) et 35 abstentions.

(28) Salem SOLOMON, « How will US push to cut UN peacekeeping budget affect soldiers? », *Voanews*, 12 déc. 2017.

force de vouloir apaiser la puissance américaine, semble avoir commencé à s'aliéner d'autres soutiens-clefs dont il aura besoin pour mener à bien ses réformes. Il l'avait dit lui-même en juillet 2017, lors de la présentation de son programme de réformes au personnel : « *la réforme est nécessaire pour la protection de l'ONU* ». Il a certainement pensé pouvoir utiliser cette pression américaine pour expliquer la nécessité de changements importants dans le fonctionnement de l'Organisation (29). La Chine (30) et la Russie n'ont pas signé la Déclaration de soutien aux réformes élaborée par les Etats-Unis en septembre 2017 et se font de plus en plus critiques des propositions du Secrétaire général, lequel doit aujourd'hui rééquilibrer ses relations avec les différents groupes d'Etats membres. Même le soutien affiché par beaucoup d'Etats pour la vision présentée par A. Guterres ne se traduira pas nécessairement par une approbation formelle, en 2018, de toutes les propositions détaillées et chiffrées, surtout si les Etats s'en désintéressent en raison de la complexité des propositions et de la lenteur de leur mise en œuvre. De la même façon, bien que les propositions leur aient été présentées comme « *neutres en termes de coûts* », les bureaucrates onusiens se sentant mis à l'écart de décisions prises avec un cercle restreint de conseillers et étant inquiets de pertes d'avantages et de possibles licenciements, risquent de ne pas soutenir la mise en œuvre de ces réformes et forcent en interne – et avec l'aide de leurs Etats – au maintien des postes. Le Secrétaire général devra donc gérer les attentes, s'appuyer sur les chefs des nouveaux départements qu'il aura confirmés à leur fonction pour appliquer fidèlement l'esprit et la lettre des réformes en son nom et mener le changement culturel qui doit aller de pair. Toutefois, il devra également rester personnellement impliqué, car c'est ce que les Etats membres attendent de lui et parce que c'est là sans doute le seul moyen d'éviter de nouvelles guerres bureaucratiques et autres querelles de chapelle autour de la mise en œuvre des réformes.

Pour autant, pour avoir un bilan qui soit positif, A. Guterres ne peut tout miser sur des réformes aux résultats au final très incertains. Il devra redoubler d'efforts et d'initiatives diplomatiques s'il veut redonner sa raison d'être première aux Nations Unies. Pensant pouvoir récolter un premier succès hautement symbolique à Chypre, un conflit vieux de plus de quarante ans, il s'était engagé personnellement à l'été, avant de jeter l'éponge, se déclarant « *profondément déçu* » (31). Les tentatives successives de l'ONU de se trouver une place de médiateur dans la crise vénézuélienne, puis dans celle de la péninsule coréenne et, au Moyen-Orient, dans la crise entre le Qatar et l'Arabie saoudite, n'auront pas porté leurs fruits en 2017, le Secrétaire général peinant à se trouver une place entre des grandes puissances jalouses de leurs pré-carrés. De plus, sa visite symbolique en République centrafricaine en octobre 2017 n'a pas eu l'impact escompté

(29) Secrétaire général de l'ONU, « Remarks at global town hall meeting with UN staff », 26 juil. 2017.

(30) Désormais le deuxième contributeur financier de l'Organisation.

(31) « Nouvel échec des négociations pour réunifier Chypre », *La Croix*, 7 juil. 2017.

sur le processus de paix ou la réduction de la violence dans ce pays (32). La lenteur de la réponse de l'ONU à la crise des Rohingyas en Birmanie a également conduit certains à suggérer que « *le Secrétaire général et le Secrétariat manquent de réseaux politiques et d'expertise pour naviguer ce désordre* » (33). C'est entre autres pour cela qu'A. Guterres a décidé de se doter d'un Comité consultatif de haut niveau sur la médiation composé de 18 personnalités, y inclus d'anciennes femmes et hommes d'Etat qui pourraient faciliter certains accès à haut niveau en plus de le conseiller sur ses bons offices à travers le monde (34).

Dans beaucoup de ces crises, de la Birmanie au Yémen, A. Guterres aura également été critiqué pour sa réticence à dénoncer les violations des droits de l'homme commises par de puissants gouvernements. Un Secrétaire général, surtout dans sa première année, est rarement très loquace sur ces questions, d'autant que sa préférence va à la « diplomatie discrète » et au travail en coulisses pour tenter de désamorcer les crises. Dans ce contexte, l'annonce du départ du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, le Jordanien Zeid Ra'ad Hussein, à l'été 2018, représente la première « défection » majeure de l'ère Guterres et le courriel envoyé par Zeid à ses employés a fait l'effet d'une bombe : « *après réflexion, j'ai décidé de ne pas solliciter un second mandat de quatre ans. Car dans le contexte géopolitique actuel, il aurait peut-être fallu plier un genou en supplication, censurer une déclaration de plaidoyer ou compromettre l'indépendance et l'intégrité de ma voix – qui est votre voix* ». Il a ainsi mis en doute la capacité de l'ONU à jouer un rôle de défenseur des droits de l'homme, pourtant l'un des piliers de son action et une dimension essentielle de la prévention (35).

CONCLUSION :

UN GÉNÉRAL PLUS QU'UN SECRÉTAIRE

Dans sa première année à la tête de l'ONU, A. Guterres a voulu se montrer plus général que secrétaire. Il a voulu rapidement imposer sa vision pour l'Organisation dans un style solitaire mais déterminé. Dès ses premiers mois à la tête de l'Organisation, il a été testé par les assauts de la

(32) Pour une analyse complète des défis du processus de paix en République centrafricaine, cf. Delphine MECHOULAN / Marie-Joëlle ZAHAR, *Peace by Pieces? Local Mediation and Sustainable Peace in the Central African Republic*, International Peace Institute, New York, nov. 2017.

(33) Richard GOWAN, « Is the UN ready for the 'Asian Century'? The Rohingya crisis suggests not », *World Politics Review*, 2 oct. 2017. Cf. également Colum LYNCH, « For Years, UN was warned of threat to Rohingya in Myanmar », *Foreign Policy*, 16 oct. 2017, et « Rohingya crisis: UN 'suppressed' report predicting its shortcomings in Myanmar », *The Guardian*, 5 oct. 2017.

(34) SG/A/1759 (13 sept. 2017) : « Le Secrétaire général annonce la création d'un Conseil consultatif de haut niveau sur la médiation, formé de 18 personnalités éminentes ».

(35) Colum LYNCH, « UN Human Rights Chief to leave, citing 'appalling' climate for advocacy », *Foreign Policy*, 20 déc. 2017. Dans un entretien au journal *La Croix* (18 décembre 2017), il a ajouté : « *Les tensions entre ceux qui soutiennent l'universalité des droits de l'homme et ceux qui pensent différemment sont de plus en plus visibles. Le dernier congrès du parti communiste chinois a endossé une position hostile à l'universalité des droits de l'homme. La rhétorique en provenance de la Maison-Blanche va dans le même sens.* »

nouvelle administration américaine, agressive, mais qu'il a su gérer avec un certain succès. Cette attention particulière envers le locataire de la Maison-Blanche lui a finalement coûté : les 193 Etats membres de l'Organisation sont de plus en plus divisés sur les réformes proposées à mesure que les détails de ces dernières sont dévoilés et le personnel du Secrétariat est réticent à des changements qu'il perçoit comme parachutés du 38^e étage et ne répondant qu'aux seules exigences budgétaires américaines. Le bilan de l'an I de l'ère Guterres à l'ONU semble donc, à première vue, bien mince : une bonne vision de long terme, mais des réformes mal comprises à court terme et peu de succès politiques et diplomatiques. Il faut dire que le paquebot ONU est dur à mouvoir et que le nouveau Secrétaire général, politique et pragmatique, l'a bien compris. Nul doute qu'il saura ajuster dans les mois à venir les différentes propositions de réformes, même si le diable se niche souvent dans les détails.

Les enjeux du premier – et peut-être du seul – quinquennat d'A. Guterres – si on écoute les rumeurs qui bruissent dans la maison de verre – dépassent de loin la bureaucratie : il s'agit de défendre le multilatéralisme, qui est attaqué de toutes parts, et de démontrer la pertinence de l'Organisation à ceux, de plus en plus nombreux, qui en doutent. Face à l'hiver qui arrive (36), dans un monde en transition mais sans cap, la tâche ne sera pas aisée pour le Secrétaire général, lequel devra chaque jour aller à contre-courant pour démontrer qu'il n'y aura pas de paix et de prospérité sans une gestion plus coopérative des affaires mondiales. Lors de ses vœux pour la nouvelle année 2018, A. Guterres a lancé « *un message d'alerte, une alerte rouge* », notant qu'en 2017 les conflits se sont envenimés et que de nouveaux dangers sont apparus, des armes nucléaires aux changements climatiques, des inégalités croissantes aux violations graves des droits de l'homme, et regrettant la progression du nationalisme et de la xénophobie ; et le Secrétaire général de l'ONU de conclure que, pour résoudre ces problèmes planétaires, « *nous devons être unis* » (37). Comme le signifie le Haut-Commissaire aux droits de l'homme : « *Le rôle de l'ONU en tant que forum de discussion est irremplaçable. En juin 1914, il n'y avait ni forum de discussion, ni Conseil de sécurité où l'Autriche et la Serbie auraient pu discuter autour de la table après l'attentat de Sarajevo. Même chose en août 1939 avant le début de la Seconde Guerre mondiale* » (38).

(36) Alexandra NOVOSSELOFF, « 2016 : l'hiver arrive », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVIII, 2017, pp. 1-11.

(37) « Guterres (ONU) : 'alerte rouge' pour la planète », AFP, 31 déc. 2017.

(38) Entretien accordé au journal *La Croix*, 18 déc. 2017.