

Il y a 80 ans, la création de l'ONU : un projet émancipateur et toujours actuel



Par Chloé Maurel

Il y a 80 ans, la création de l'ONU : un projet émancipateur et toujours actuel



Il y a 80 ans, le 25 avril 1945 s'ouvre la conférence de San Francisco, qui va créer l'ONU, avant même la fin de la Seconde Guerre mondiale, avant même la capitulation de l'Allemagne (8 mai) et du Japon (2 septembre). Les délégués de 50 pays se réunissent dans l'Opéra de San Francisco pour écouter le discours de bienvenue, radiodiffusé, du président américain Truman. Elle va créer l'ONU. Dans quel contexte historique se déroule la création de l'ONU ? Pourquoi ce projet émancipateur est-il, toujours aujourd'hui, d'une brûlante actualité et utilité ?

25 avril - 26 juin 1945 : la conférence de San Francisco crée l'ONU, un événement fondateur

Les racines de l'ONU remontent à la signature, le 1er janvier 1942, de la « déclaration des Nations unies », à Washington, par les représentants de 26 États, dont les États-Unis, l'URSS et la Chine. C'est la première occurrence du terme « Nations unies », forgée par le président américain Roosevelt, qui va mourir le 12 avril 1945, deux semaines avant le début de la conférence.

La conférence de San Francisco est présidée par Edward R. Stettinius, homme politique américain, membre du Parti démocrate, alors Secrétaire d'État des États-Unis. Mais le représentant de l'URSS, V. Molotov, propose de substituer à ce président unique, une solution plus démocratique, à savoir un présidium de 4 représentants, respectivement des 4 Grands, qui présideraient à tour de rôle. Cependant, cette solution n'est pas retenue. L'URSS obtient toutefois une grande satisfaction : elle bénéficiera de 3 voix à l'Assemblée générale de l'ONU, l'Ukraine et la Biélorussie (Républiques faisant partie de l'URSS) comptant pour une voix chacune, en plus de la voix de l'URSS.





La France bien représentée à l'ONU

La France est représentée par Georges Bidault, ministre des Affaires étrangères, qui déclare que la France s'en tiendra toujours fermement à la doctrine de la sécurité collective pour éviter la guerre. Il ajoute que « la France donnera de tout cœur son appui à toute ligue des nations sauvegardant les droits nationaux en même temps qu'assurant la paix à toutes les générations futures ». Bidault obtient que la langue française soit langue de travail pour cette conférence, à égalité avec l'anglais. Et, sur les instructions de De Gaulle, il demande et obtient que le français devienne en outre langue officielle de l'ONU, à égalité avec l'anglais. La France obtiendra aussi un siège permanent au conseil de sécurité avec droit de veto.



Une conférence gigantesque

C'est dans les murs du *War Memorial Opera House* et du *Veterans Building*, au cœur de la ville de San Francisco, face à la mairie, qu'« électriciens, charpentiers et déménageurs s'affairèrent jour et nuit à monter les scènes, lumières, câbles téléphoniques et bureaux pour accueillir la plus grande conférence diplomatique depuis celle de Versailles en 1919. Le programme prévu à l'époque pour la conférence était chargé : cinq jours de travail par semaine de 9 heures à 17h30 avec des séances également prévues la nuit. La conférence de San Francisco avait la particularité d'être ouverte au public. Outre les nombreux journalistes venus couvrir l'événement diplomatique, le public pouvait assister aux séances en demandant des billets aux guichets »¹. C'est donc un événement gigantesque et spectaculaire.

Des travaux juridiques intenses

La Conférence entame des travaux juridiques intenses, devant rédiger et adopter une Charte pour la nouvelle organisation. Pour cela, elle met en place un Comité de direction composé de tous les chefs de délégation. Composé d'un représentant par État, il comporte 50 membres. En outre, un Comité exécutif, composé de 14 chefs des délégations, est chargé de préparer des recommandations pour le Comité de direction. Le projet de Charte de l'ONU est ensuite divisé en quatre parties dont chacune est examinée par une commission. Ces quatre commissions se subdivisent en 12 comités techniques.

« La Première commission s'occupait des buts généraux de l'Organisation, de ses principes, de l'admission des membres, de l'organisation du Secrétariat et de la question des amendements à la Charte. La Deuxième commission examinait les pouvoirs et attributions de l'Assemblée générale. La Troisième commission se chargeait des questions concernant le Conseil de sécurité. La Quatrième commission étudiait le projet de statut de la Cour internationale de justice, préparé par une commission de juristes de 44 pays qui s'étaient réunis à Washington en avril 1945 »².





Des tensions USA-URSS annonciatrices de la Guerre froide à venir

« Pendant quelques jours, il y eut entre Américains et Soviétiques quelque chose comme une épreuve de force », relate peu après le diplomate français Jean-Jacques Mayoux : l'URSS parvient à obtenir l'adhésion comme membres à part entière de la Biélorussie et de l'Ukraine, républiques dans l'orbite de Moscou en échange de l'adhésion de l'Argentine (pays « fasciste » selon l'URSS), conces-

sion faite aux États-Unis³. Par ailleurs, la question de l'adhésion de la Pologne, pays qui n'a pas encore constitué de gouvernement, empoisonne les relations Est-Ouest.

Plus largement, on peut sentir en germe, dès cette conférence, la rivalité entre les deux grands pays alliés, les États-Unis et l'URSS, qui vont peu après devenir des ennemis dans la Guerre froide à venir. Une méfiance règne entre les deux Grands. Malgré tout, l'ambiance générale durant la conférence est unanimiste, enthousiaste, propice au rassemblement de tous les États représentés.



Des discours marquants

Le président américain Truman déclare : « Que nous ayons aujourd'hui une Charte tient véritablement du prodige. (...) D'aucuns doutaient que les cinquante nations ici présentes, et qui diffèrent tant par leur race et leur religion, leur. Langue et leur culture, puissent jamais s'entendre. Mais toutes ces différences se sont effacées devant leur volonté commune et inébranlable de faire échec à la guerre. Et l'entente a triomphé des discussions, des dissensions et des divergences de points de vue. Ici, sous les feux de l'actualité, dans la tradition des peuples épris de liberté, cinquante nations pacifiques se sont exprimées ouvertement et librement ; devant cette assemblée mondiale, elles ont témoigné de leur foi et de leur espérance. Les désaccords furent surmontés. Cette charte n'est pas l'œuvre d'une nation ou d'un groupe de nations. Elle est le fruit de l'esprit de conciliation et de tolérance qui a régné sur ces débats. Cela prouve bien que les nations, comme les hommes, peuvent exposer leurs différends, les affronter et trouver entre elles un terrain d'entente. Et cela est l'essence même de la démocratie, le moyen privilégié de préserver la paix future. Par votre entente, vous avez frayé la voie de la concorde pour les années à venir (...) ». Les termes « foi », « espérance », « entente », « paix » attestent de l'espoir et de l'optimisme générés par cette conférence.

Ezequiel Padilla, chef de la délégation du Mexique, déclare, prenant le point de vue des « petites » nations : « (...) Les petites nations, qui ont déployé à cette Conférence un sens aigu des responsabilités, et coopéré avec générosité et dignité, sont promises à une grande mission : tenir avec fermeté et courage le flambeau sacré de la Loi. (...) A l'appel de la justice, les peuples, grands ou petits, répondront avec la même ferveur, se dresseront avec la même ardeur (...) Notre confiance,

nous la plaçons, non pas dans les nations, faibles ou puissantes, mais dans le commun des hommes. Les peuples, tous, savent bien que le monde ne pourra pas supporter le terrible choc d'une nouvelle guerre totale sans retomber dans la barbarie. Vivre en paix est donc une nécessité impérieuse. Faisons-nous donc mutuellement confiance, et donnons la pleine mesure de notre bonne volonté (...) ». Les termes « espérance », « ferveur », « confiance » témoignent de cette atmosphère pleine d'espoir et de volonté de paix et de concorde entre les nations.

Andrei Gromyko, Président par intérim de la Délégation de l'URSS, déclare, lui aussi avec optimisme et enthousiasme : « (...) A l'issue des travaux de la Conférence, les problèmes les plus épineux ont pu être surmontés et nous avons réussi à nous acquitter avec succès de la mission qui nous était confiée. (...) Pour atteindre ce grand et noble idéal, il faut (...) que tous les membres de la communauté internationale s'efforcent de régler leurs différends quels qu'ils soient par des moyens pacifiques, dans un esprit de conciliation et de bonne volonté (...) »⁴.

Georges Bidault, chef de la délégation française à la conférence de San-Francisco, s'attache, dans son discours prononcé le 1^{er} mai, à souligner que la France, « malgré la trahison [de Pétain et de la collaboration], n'a pas cessé, un seul jour de cette guerre, de combattre à [...] côté [des Alliés], avec les moyens dont elle disposait, sous les ordres du général de Gaulle, pour la cause des Nations unies. (...) La France, - au nom des 100 millions d'hommes de sa métropole et de son empire - communauté dont les épreuves ont montré si éloquemment au monde l'inébranlable solidité - revendique ici avec fermeté à la fois tous les droits et toutes les responsabilités, qui sont le lot des États de premier rang. »⁵ Par ces phrases, il revendique pour la France une place de premier rang au sein de l'ONU. Et il conclut avec brio : « Confiante dans sa force régénérée, confiante dans les promesses de l'avenir, sûre d'elle-même au point d'avoir la première, au lendemain d'une telle épreuve, rétabli par des élections libres et ordonnées le fonctionnement régulier des institutions démocratiques, la France se dévouera d'un cœur fervent à la grande tâche de garantir au monde la sécurité pour tous et le droit pour chacun. »



En 1948, l'URSS réclamera que ce soit plutôt le principe de l'unanimité qui soit retenu pour l'adoption des résolutions au Conseil de sécurité, mais sans succès⁷, de même que sa proposition en 1960-61 de remplacer le Secrétaire général (individu unique) par un présidium de 3 personnes, représentants respectivement du bloc de l'Ouest, de l'Est et des pays du Sud, ne sera pas retenue non plus.

La question du veto

Entorse au caractère démocratique de l'ONU : si, à l'Assemblée générale, chaque État membre, riche ou pauvre, dispose d'une voix, en revanche, au Conseil de sécurité, composé de 15 membres, 10 le sont par roulement et 5 États ont le privilège d'être membres permanents, dotés du droit de veto : la France, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Chine, et l'URSS, les 5 États considérés comme les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale.

Adoption de la Charte de l'ONU à l'unanimité

Le 25 juin, les représentants se rassemblent pour une dernière séance plénière au *War Memorial Opera House*. Le Britannique Lord Halifax, qui préside la séance, soumet le projet de Charte définitif : « De toute notre vie, dit-il, nous ne pourrions voter sur une question plus importante que celle sur laquelle nous allons maintenant nous prononcer ».

« Étant donnée l'importance historique de ce scrutin, Lord Halifax proposa qu'on procède non pas, comme d'habitude, à une adoption à main levée, mais par appel nominal. Tous les délégués se levèrent les uns après les autres. Puis, toute l'assistance, soit quelque 3 000 personnes, se leva également. Une ovation immense retentit lorsque le Président annonça que la Charte était adoptée à l'unanimité. » « Grâce à cette Charte, le monde peut commencer à entrevoir le moment où tous les êtres humains pourront vivre une vie décente d'hommes libres », ajoute le président Truman avec émotion¹⁰.

Ainsi, il y a 80 ans, l'aspiration à la paix et à la concorde entre les nations s'est concrétisée par la création de l'ONU et l'adoption de sa Charte. Cependant, quelques bémols entachent cette belle réalisation : les femmes sont seulement 3% des personnes participantes à la conférence ; cette dernière ne prévoit pas clairement l'indépendance des colonies ; et le veto est une entorse au caractère égalitaire de la nouvelle organisation.



L'enjeu des colonies

Les États-Unis se positionnent pour l'indépendance des colonies, mais plus pour des raisons économiques qu'idéologiques. En effet, comme l'analyse Jean-Jacques Mayoux, « c'est une nécessité vitale pour l'économie américaine de s'ouvrir des débouchés neufs à grands rendements, de se trouver les millions de consommateurs nouveaux nécessaires à son expansion continue. »⁸ Ainsi, l'ONU naissante se penche sur le sort des colonies : il s'agit de créer un régime juridique pour les territoires placés sous la tutelle des Nations Unies. « Cette question a soulevé de longs débats. Le but de la tutelle devait-il être « l'indépendance » ou bien « l'autonomie » des populations de ces territoires ? Dans le premier cas, qu'advierait-il de régions trop petites pour pouvoir assurer leur défense par leurs propres moyens ? C'est « l'autonomie » qui a finalement été retenue. »⁹ L'ONU reste donc prudente et peu claire sur la question des colonies, créant un « Conseil de tutelle », en vertu du Chapitre XIII de la Charte, pour assurer la surveillance des 11 territoires sous tutelle placés sous l'administration de 7 États Membres, et garantir que « les mesures appropriées soient prises pour préparer ces territoires à une autonomie ou indépendance à venir ».



Gaza dévastée

Aujourd'hui, une organisation toujours active et utile

La situation mondiale actuelle est très alarmante, et beaucoup estiment que l'ONU ne sert à rien, qu'elle n'est d'aucune utilité pour résoudre les problèmes du monde, à l'image du général de Gaulle qui en 1960 l'avait appelée péjorativement « le machin ». En 2016, le président américain Trump, dans un tweet, a qualifié lui-même l'ONU de « club où les gens se réunissent, parlent, et passent du bon temps ».

Mais l'ONU est bel et bien utile ! Par exemple, sur la question des réfugiés, qui sont aujourd'hui plus de 120 millions dans le monde (le plus grand nombre jamais atteint depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale), le Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés (HCR) s'efforce de les protéger, de leur donner un statut et les aider à trouver un asile. Pour les réfugiés palestiniens en particulier, l'UNRWA, agence de l'ONU créée en 1949, aide plus de 3 millions de réfugiés palestiniens, notamment avec des écoles et des centres de santé. La décision des États-Unis de couper les financements à l'UNRWA ne peut qu'être déplorée.

L'ONU, qui en 1948 a proclamé la Déclaration universelle des droits de l'homme, veille et alerte l'opinion mondiale sur les manquements aux droits de l'homme dans le monde. Ainsi, en septembre 2018, un rapport de l'ONU a détaillé des « crimes contre l'humanité » perpétrés par l'armée birmane contre les Rohingyas, parlant même de « génocide » des Rohingyas, déportés vers le Bangladesh, et a demandé à ce que l'armée birmane soit exclue de la vie politique. Elle a appelé à l'ouverture d'un examen par la Cour pénale internationale.

En Syrie, où la guerre civile a fait plus de 500 000 morts depuis 2011, l'ONU a apporté de l'aide humanitaire (nourriture, soins médicaux), pour aider 13 millions de Syriens. Au Yémen, où depuis 2015 le conflit a fait plus de 400 000 morts, plus de 3 millions de déplacés et laisse plus de 8 millions de personnes au bord de la famine, l'ONU alerte, indiquant que cela pourrait être « la pire crise humanitaire au monde ».

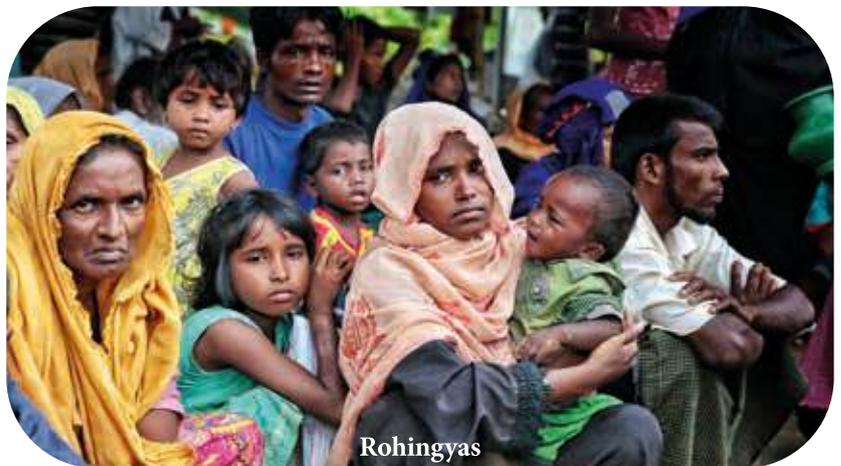
Le Programme alimentaire mondial (PAM) de l'ONU apporte de la nourriture à 700 000 civils yéménites, dans des conditions difficiles. En Érythrée, où depuis l'indépendance en 1993 le pays vit sous la brutale dictature d'Issayas Afewerki, la commission d'enquête de l'ONU sur les droits de l'homme en Érythrée a dénoncé des crimes contre l'humanité à grande échelle dans ce pays.

Enfin, dans le domaine de l'environnement, on peut se féliciter du succès du Protocole de Montréal, mis en place par l'ONU en 1987, et qui, imposant la fin des chlorofluorocarbones (CFC), a permis de reconstituer la couche d'ozone.

Plus largement, l'ONU a fait adopter nombre de conventions progressistes, comme la Convention internationale des droits de l'enfant en 1989, ou la Convention sur les droits des travailleurs migrants et de leurs familles en 1990. Le problème est que souvent, des États ne ratifient pas ces textes, comme c'est le cas des États-Unis, qui n'ont pas ratifié ces deux conventions.

L'ONU agit aussi beaucoup pour le maintien de la paix. Elle a agi dans 71 opérations de maintien de la paix (OMP) depuis la création des casques bleus en 1948. Aujourd'hui il y a 13 OMP en cours, dont 7 en Afrique, et 3 au Moyen-Orient. 90 000 casques bleus sont à l'œuvre. Ils aident au maintien de la paix (*peacekeeping*), mais aussi à la construction et à la consolidation de la paix sur le long terme (*peacebuilding*), par exemple au Darfour ou au Liban.

C'est aussi dans le domaine de l'aide au développement que l'ONU agit dans le monde entier, avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) créé en 1965. Dans cet esprit, à l'opposé du projet de Kofi Annan de s'associer avec les multinationales (avec son Pacte mondial lancé en 2000), plusieurs pays (France, Équateur, Afrique du Sud) poussent en ce moment l'ONU à mettre en place une convention pour contrôler voire sanctionner les multinationales qui ne respectent pas les droits de leurs salariés.



Rohingyas



L'ONU et ses agences : laboratoires d'idées novatrices et inspirantes

Surtout, l'ONU a depuis sa création lancé beaucoup d'idées, de concepts-clés, comme celui de « développement durable », popularisé suite au rapport Brundtland en 1987, celui de « biosphère » lancé à l'Unesco avec la conférence de la biosphère en 1968 (prolongée par la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement en 1972 puis les COP à partir de 1992), celui de « non-prolifération » popularisé avec le Traité de non-prolifération

de 1968, celui de « patrimoine mondial » lancé par l'Unesco avec sa liste du patrimoine mondial créée en 1972, celui de « sécurité humaine » créé par l'ONU en 1994, et celui de « responsabilité de protéger » forgé par l'ONU en 2001, qui universalise la notion française de droit d'ingérence.

L'ONU est et reste la plus démocratique des organisations internationales, car elle est universelle : elle rassemble quasiment tous les pays du monde (193 États membres), et à son Assemblée générale, chaque État, riche ou pauvre, y est doté d'une voix (contrairement au FMI par exemple où plus un État est riche, plus il a de voix). Et puis, rappelons que l'ONU est fondée sur les valeurs progressistes de droits de l'homme, de démocratie et de progrès social.

Certes, l'ONU est imparfaite : elle manque souvent de force contraignante pour rendre effectives ses résolutions. Et le mécanisme du veto, qui privilégie les cinq vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale (France, États-Unis, Royaume-Uni, Chine, Russie), est une grave entorse au caractère démocratique de l'ONU. Des idées sont émises pour rendre le Conseil de sécurité plus ouvert et plus démocratique.

Au total, il faut soutenir l'ONU, qui mène une action utile. Il faut œuvrer à la renforcer, à lui donner plus de pouvoir, pour que, dans le monde actuel en proie aux crises et aux violences multiples, l'ONU puisse mener son action de paix et de démocratie dans l'esprit du multilatéralisme qui a présidé à sa création.

À présent, dans le contexte international extrêmement périlleux qui est le nôtre, l'ONU est menacée de marginalisation croissante ; il est urgent de redonner à l'ONU sa pleine capacité d'action telle qu'elle a été conçue en 1945, afin d'œuvrer à la paix mondiale, mais aussi à la promotion des droits humains, à l'aide au développement économique, social et culturel, et à la préservation de l'environnement et du climat.

Par Chloé Maurel, docteure en histoire, spécialiste de l'ONU



Unesco - Paris

Notes

¹ « San Francisco 1945 : la conférence qui changea le monde », sur le site de l'ONU. <https://news.un.org/fr/story/2020/06/1071882>

² Ibid.

³ Jean-Jacques Mayoux, « San Francisco. Histoire et leçons d'une conférence », *Politique étrangère*, 1945, n°10-2, p. 141-160.

⁴ Source de ces trois discours : *Le Courrier de l'Unesco*, octobre 1985, p. 11.

⁵ « La conférence de San Francisco », *Le Monde*, 3 mai 1945.

⁶ Ibid.

⁷ Archives de l'ONU, Assemblée générale, A/793, 10 déc. 1948, 3e session : « The problem of voting in the Security Council » (projet de résolution de l'URSS).

⁸ Jean-Jacques Mayoux, article cité.

⁹ <https://news.un.org/fr/story/2020/06/1071882>

¹⁰ Ibid.

