

La vie quotidienne à l'ONU au temps de Boutros Boutros-Ghali (extraits)

Hervé CASSAN

*Professeur à l'Université René Descartes (Paris V),
Conseiller du Secrétaire général des Nations Unies de 1992 à 1997*

Serge Sur et Emmanuel Decaux, grands ordonnateurs de ces Mélanges, peuvent en être témoins (ils en ont été surtout, à vrai dire, les victimes) : j'ai longtemps tardé à livrer ces quelques pages. C'est parce que je les estimais destinées exclusivement à moi-même et que je doutais - et que je doute encore - de leur quelconque intérêt pour un lecteur étranger à mon expérience. Elles ne représentent que quelques éléments épars de ce que j'ai pu écrire, au jour le jour, durant les cinq années que j'ai passées auprès du Secrétaire général des Nations Unies.

Si j'ai ainsi cédé à la tentation de leur publication, c'est, avant tout, par affection pour le Professeur Hubert Thierry. C'est en témoignage de ces moments où il m'a fait l'amitié de me rendre visite à New York, au "38ème étage" du Secrétariat des Nations Unies. Je me souviens avec bonheur de ses enthousiasmes en redécouvrant chaque fois les lumières de Manhattan, le Chrysler Building qui nous faisait face, l'Empire State et ses couleurs changeantes, et les "Twins" qui s'effaçaient lentement vers Wall Street dans la brume du soir. C'est dans ce bureau que nous avons eu la joie de célébrer son élection à la Présidence du Tribunal Administratif des Nations Unies.

Pour toutes ces raisons et pour toutes ces émotions, je lui dédie ces quelques fragments de "mes années Boutros".

I - 14 contre 1...

(...)

13 décembre 1996 : Mme Madeleine Albright, Représentant permanent des Etats-Unis à l'ONU, sort la première de la Séance officielle privée du Conseil de sécurité (3725ème séance). Il est 20 h 30. Elle passe, sans un mot, devant la presse diplomatique regroupée devant la longue tapisserie de Picasso représentant le massacre de Guernica. Quelques journalistes peuvent entendre un membre de sa délégation leur souffler : "We did it".

(...)

18 novembre 1996 : Pour la première fois, le "Journal" des Nations Unies annonce que le Conseil de sécurité se réunira, ce jour, pour des "consultations" sur la question : "recommandations en vue de la nomination du Secrétaire général".

Les consultations se tiennent avec interprètes, mais en l'absence d'autres membres du Secrétariat. Les délégations ne doivent pas compter plus de 3 personnes (le Représentant permanent + 2 collaborateurs).

Le Groupe africain, le Caucus des non-Alignés et la Ligue arabe soutiennent la candidature du Secrétaire général sortant, M. Boutros Boutros-Ghali, présentée par l'Egypte. Quatorze des quinze membres du Conseil se déclarent prêts à accorder un second mandat au Secrétaire général. Mme Albright confirme qu'elle a instruction de s'opposer à une nouvelle nomination de M. Boutros Boutros-Ghali.

Il est convenu de passer au vote le lendemain, 19 novembre, sur un projet de résolution recommandant un mandat supplémentaire de 5 ans pour M. Boutros-Ghali. Le projet a dix coauteurs (Botswana, Chili, Chine, Egypte, France, Allemagne, Guinée-Bissau, Honduras, Indonésie, Fédération de Russie).

A la demande pressante du Royaume Uni et des Etats-Unis, le vote aura lieu au scrutin secret. Cette procédure est sans précédent. Et, dès qu'elle est connue, elle suscite étonnement et interrogations dans les couloirs de l'ONU¹.

19 novembre 1996 : L'ordre du jour de la Séance officielle privée du Conseil de sécurité (3714^{ème} séance) prévoit le vote d'une résolution (S/1996/952) par laquelle "le Conseil de sécurité... recommande à l'Assemblée générale de nommer M. Boutros Boutros-Ghali Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour un second mandat allant du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2001".

¹ En privé, la délégation française, conduite par l'Ambassadeur Alain Dejammet, l'explique ainsi : "Cette formule quelque peu étrange est née de l'enchaînement suivant :

- Il a été décidé par 10 coauteurs de déposer un projet de résolution recommandant une nomination de M. Boutros-Ghali pour cinq ans. Les Américains et leurs amis britanniques n'ont pas pu s'opposer à cette procédure tout en faisant observer qu'elle n'était pas conforme à la pratique consistant à voter à bulletin secret sur un ou des noms (et non pas sur un texte) avant d'adopter une résolution par acclamations lorsqu'il se confirme qu'un candidat a obtenu la majorité requise.

- Les coauteurs ont d'abord souhaité que la résolution soit votée, bien sûr en séance privée pour respecter la résolution II (1) de l'Assemblée Générale, mais selon la procédure normale pour le vote des résolutions : le vote à main levée. Le représentant du Royaume-Uni s'est montré extrêmement insistant pour que le vote soit secret, en invoquant l'ensemble des précédents, alors que, bien entendu, ceci n'était pas transposable puisqu'il s'agissait de procédures d'élections tandis que, dans le cas présent, il s'agissait de voter une résolution. Confiant dans la certitude d'avoir 14 voix pour le texte, les coauteurs n'ont pas cru devoir s'opposer à ce que l'Ambassadeur britannique Weston présentait comme une marque de "courtoisie" à l'endroit de Mme Albright..."

Les bulletins distribués aux 15 Etats distinguent "Membres permanents" et "Membres non permanents" avec des cases "oui", "non" et "abstention".

Le projet de résolution recueille 14 voix pour, et 1 vote négatif d'un Membre permanent. C'est le veto américain, tant annoncé depuis des mois.

Mais qui sait alors vraiment que ce sera là l'unique et dernière fois où la candidature de Boutros-Ghali sera soumise au vote du Conseil de sécurité ?

(...)

Dans son bureau du 38^{ème} étage, le Secrétaire général réunit quelques collaborateurs autour de lui : "Désormais les choses sont claires. Chacun a pris ses responsabilités. Lorsque j'ai annoncé ma candidature à un second mandat, le 20 juin dernier, à Bonn, je connaissais depuis plusieurs semaines la position des Américains. Warren Christopher était venu me dire en personne, ici même, le 13 mai, que le Président Clinton avait décidé de s'opposer à ma réélection. Mais je n'avais pas le droit de reculer ! C'est la fonction même de Secrétaire général et son indépendance qui sont ici en jeu !"

Un des conseillers remarque : "C'est surtout sur la réforme de l'ONU que les responsables américains et la presse vous ont attaqué ces derniers temps".

Le Secrétaire général sourit : "Chacun sait que la réforme de l'ONU n'est qu'un prétexte. Dès les premiers jours de mon mandat, j'ai entamé une réforme sans précédent. Les Américains le savent et ils m'ont longtemps soutenu. Quant à la crise financière dont on parle tant, c'est une crise des recettes, pas des dépenses ! Si les Américains - et les autres - payaient ce qu'ils doivent légalement à l'Organisation, il n'y aurait pas de crise."

Un autre ajoute : "Le contentieux est lourd. Il y a eu la question des frappes aériennes dans l'ex-Yougoslavie et le commandement de l'OTAN, il y a eu la Somalie, la publication du rapport sur le bombardement par l'armée israélienne du camp de Cana..."

Chacun se souvient alors des multiples incidents, parfois violents, qui ont opposé, au sein même du Conseil de sécurité, le Secrétaire général et la représentation américaine.

Boutros-Ghali reprend : "Tout cela n'est que l'écume des choses. Il y a aujourd'hui une double motivation de la part des Américains. Sur le plan interne, il y a eu - et cela n'arrive que tous les vingt ans environ - coïncidence entre l'élection du Président des Etats-Unis et celle du Secrétaire général. Bien sûr, nous avons réussi à repousser le débat après la réélection du Président Clinton. Mais le mal est fait. Depuis des mois, il n'est question que de la

bureaucratie de l'ONU, du super-Etat, du gaspillage et des dépenses inutiles, de Tiers monde au pouvoir. On m'a même reproché la mort des GI's en Somalie, alors même qu'ils n'étaient pas sous commandement de l'ONU ! Et pourtant, je reste persuadé que l'opinion publique américaine est globalement favorable à l'Organisation des Nations Unies.

Et puis, sur le plan international, les choses ont changé. Toutes ces dernières années, les Américains ont hésité. Ils ne savaient pas comment gérer l'après Guerre froide. Et l'ONU a comblé le vide, leur a fait gagner du temps, leur a permis d'attendre. Maintenant les Etats-Unis ont décidé d'assumer leur rôle de leader mondial. Directement. Ils savent qu'il n'y a pas de véritable volonté politique concurrente. Et désormais l'ONU ne leur est plus aussi utile. Et moi je suis un gêneur. Voilà la réalité!"

(...)

La discussion s'engage alors sur la conduite à tenir. Plusieurs ambassadeurs ont déjà évoqué, auprès du Secrétaire général, la possibilité de transiger sur la durée du mandat. Le problème a été évoqué en privé par les Américains eux-mêmes. Et certains conseillers suggèrent alors de reprendre cette proposition.

Le Secrétaire général : "Nous n'en sommes plus là. Je suis candidat à un second mandat. Je suis le candidat de l'Afrique. Je dois maintenir ma candidature. Je ne me retirerai que si l'Afrique court le risque de perdre le poste. C'est d'ailleurs là-dessus qu'"ils" vont jouer".

Ceux qui ont accompagné le Secrétaire général à Yaoundé, en juillet 1996, se souviennent alors des pressions américaines de toutes natures sur les Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis au Cameroun pour la session de l'OUA, afin qu'ils renoncent à soutenir Boutros-Ghali. Ils se souviennent aussi de la ferme déclaration des participants en sa faveur et de ce moment où le Président Nelson Mandela, devant l'Assemblée des dirigeants africains, prit dans ses bras un Secrétaire général ému aux larmes, symbolisant ainsi l'unité de l'Afrique et réduisant à néant les clivages entre francophones et anglophones, arabes et noirs, nord-africains et Africains du sud et autres oppositions artificielles qu'attisaient depuis des jours les lobbies opposés au Secrétaire général.

21 novembre 1996 : Le Représentant de l'Egypte indique que le Groupe africain s'est réuni, qu'il a rappelé que M. Boutros-Ghali était le candidat de l'Afrique et qu'il a demandé au Président Biya du Cameroun - Président en exercice de l'OUA - d'organiser des "consultations".

Plusieurs ambassadeurs africains rencontrent, en privé, le Secrétaire général et ses collaborateurs et les informent des sollicitations dont ils sont l'objet.

Le 29 novembre 1996, soutenu par le Royaume Uni, les Etats-Unis - et dans une certaine mesure par la Russie - le Président indonésien du Conseil de sécurité suggère que l'on indique une date limite au Groupe africain pour réagir. Le Conseil de sécurité repousse cette proposition. Mais à cette occasion, le représentant permanent des Etats-Unis fait savoir que son pays n'est ouvert à aucun compromis sur le nom de Boutros-Ghali.

30 novembre 1996 : Le Président de l'OUA adresse aux chefs d'Etats africains une lettre, vite interprétée comme invitant ceux qui souhaitent présenter des candidatures, conjointement à celle de M. Boutros-Ghali, à en saisir directement le Conseil de sécurité.

(...)

Aux ambassadeurs qu'il reçoit dans son bureau, Boutros-Ghali répète inlassablement le même message : "Si l'OUA présente des candidats africains, je ne désire pas que mon nom soit soumis au même scrutin. Je préfère suspendre ma candidature, de façon à ne pas gêner l'Afrique. Si un consensus se dégage sur un nom, je me retirerai. En cas contraire, je rentrerai en lice."

Cette position est mal comprise. Et les principaux journaux américains, qui relaient depuis des mois la position du Département d'Etat, titrent : "*BGG quits*".

(...)

6 décembre 1996 : Mme Madeleine Albright est proposée par le Président Clinton au poste de Secrétaire d'Etat. Le même jour, le Président du Conseil de sécurité annonce qu'il vient de recevoir officiellement quatre lettres de candidatures apportées conjointement par les Ambassadeurs du Niger, de Côte d'Ivoire, de Mauritanie et du Ghana présentant respectivement M. Algabid, M. Essy, M. Ould Abdallah et M. Annan.

(...)

Après de longues discussions, il est prévu que le vote aura lieu sur un bulletin unique avec une case "encouragement" et une case "découragement" en face de chacun des quatre noms. Les Membres non permanents disposent d'un bulletin blanc, les Membres permanents d'un bulletin rouge.

(...)

Du 10 au 12 décembre 1996, ont lieu 7 tours de scrutin. Dans l'après-midi du 12, le Secrétaire général est informé que 14 Membres du Conseil de sécurité "encouragent" l'élection de M. Kofi Annan et que seul un Membre permanent - chacun sait qu'il s'agit de la France - maintient son opposition.

"A nouveau 14 contre 1, remarque un conseiller du Secrétaire général, mais le "1" n'est plus le même..." Le Secrétaire général note simplement qu'au dernier tour de scrutin, l'Egypte, Membre non permanent, s'est ralliée à la candidature de M. Annan.

13 décembre 1996 :

(11 heures, Consultations officielles du Conseil de sécurité) Le Président du Conseil de sécurité lit une lettre que le représentant permanent de la Côte d'Ivoire vient de lui remettre et qui retire la candidature de M. Essy, compte tenu des vetos répétitifs mis sur son nom et "pour ne pas contribuer à une situation de blocage dangereuse pour l'Afrique". Les représentants permanents de la Mauritanie et du Niger lui ont également annoncé qu'ils retireraient leur candidat. Le Président note qu'il ne reste plus qu'un candidat en présence et demande si l'on souhaite un nouveau vote blanc sur ce seul nom. L'Indonésie et le Botswana suggèrent que l'on constate simplement qu'il y a consensus sur le nom de M. Kofi Annan. Chacun attend alors la réaction de la France, qui se déclare prête à ce que l'on enregistre un consensus sans autre formalité.

(18 heures, Séance officielle privée du Conseil de sécurité : 3725ème séance) Le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité par acclamations la résolution 1090/1996 recommandant à l'Assemblée générale de nommer M. Kofi Annan Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour un mandat allant du 1er janvier 1997 au 31 décembre 2001. A l'initiative de la France et de l'Egypte, le Conseil de sécurité adopte aussi, de la même manière, une résolution (1091/1996) rendant hommage à l'action de M. Boutros-Ghali.

(...)

17 décembre 1996 : (Séance de l'Assemblée générale) Le Secrétaire général, M. Boutros Boutros-Ghali, prononce une allocution. Le Président de l'Assemblée générale, M. Ismaïl Razali (Malaisie) donne ensuite la parole au Président du Conseil de sécurité pour présenter les deux résolutions du Conseil de sécurité que l'Assemblée générale adopte par acclamations.

Des discours sont prononcés en présence de M. Annan, Secrétaire général désigné, par le Président de l'Assemblée générale, les Présidents des Groupes régionaux (Congo, Mongolie, Pologne, Mexique, Canada) et par le Représentant permanent des Etats-Unis, pays hôte.

Le Secrétaire général désigné prête alors serment et prononce un discours inaugural à la suite duquel le Président de l'Assemblée générale clôt l'examen du point 16 de l'ordre du jour de la 51ème session de l'Assemblée générale des Nations Unies.

* *
*

II - Secrétaire ou Général ?

"Je ne peux pas ! Il ne s'agit pas d'affirmer je ne sais quelle autorité ou d'afficher je ne sais quelle désinvolture. Je ne peux pas ! C'est une impossibilité physique, matérielle. Je ne peux pas assister à toutes les réunions du Conseil de sécurité. Il siège sans discontinuité. Il est comme CNN. Il traite tous les événements à chaud, au jour le jour. Il m'est impossible de passer mon temps au Conseil. Ce n'est d'ailleurs pas mon rôle."

Le conseiller devant lequel M. Boutros Boutros-Ghali, dans les premiers mois de 1992, s'exprime ainsi, a longtemps travaillé auprès de son prédécesseur, Javier Perez de Cuellar. Il lui rappelle que ce dernier assistait à toutes les séances du Conseil et qu'une telle attitude, de la part du nouveau Secrétaire général, risque d'être perçue comme une "provocation" par les Membres du Conseil de sécurité.

Le Secrétaire général : "Mais, à l'époque, le Conseil de sécurité se réunissait deux fois moins souvent². Et avec un ordre du jour précis. Depuis la Guerre du Golfe tout a changé".

Le conseiller insiste.

Le Secrétaire général reprend : "Je sais bien que les Membres du Conseil vont donner à mon absence une signification politique. Mais tant pis. Ils viennent de me confier la rédaction d'un Rapport essentiel³. Ils attendent une réforme de l'Organisation. J'ai à prendre en charge plus d'Opérations de maintien de la paix que pendant les quarante années précédentes. Mon rôle n'est pas d'assister passivement aux réunions du

² Le Secrétaire général n'est pas loin de la réalité. Les chiffres officiels des réunions du Conseil de sécurité sont les suivants :
Fin du mandat de J. Perez de Cuellar

1990 :	Séances officielles :	70
	Consultations :	80
1991 :	Séances officielles :	53
	Consultations :	115

et pour les trois premières années du mandat de B. Boutros-Ghali

1992 :	Séances officielles :	133
	Consultations :	188
1993 :	Séances officielles :	171
	Consultations :	188
1994 :	Séances officielles :	165
	Consultations :	275

³ Il s'agit du rapport préparé en application de la Déclaration adoptée par la Réunion au Sommet du Conseil de sécurité et connu sous le nom de *Agenda pour la Paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*.

Conseil de sécurité. Il est d'assumer la tâche d'un Secrétaire général... Et d'ailleurs, c'est bien mon intention."

Il ajoute : "Je dois mettre en oeuvre les décisions du Conseil, mais je dois aussi l'aider, notamment par mes rapports, à préparer ses décisions. Dans le même temps, je veux pouvoir développer une véritable diplomatie préventive de l'ONU. J'ai également un rôle à l'égard de l'opinion publique, et je souhaite associer davantage à notre action non seulement les Organisations régionales, mais aussi les ONG et même les entreprises privées."

Le conseiller remarque malicieusement que le problème est donc bien politique et que, derrière "des considérations d'emploi du temps", c'est bien la répartition des compétences entre le Secrétaire général et le Conseil de sécurité qui est ici en jeu. Le Secrétaire général s'amuse de la remarque. La veille, un Membre de la délégation britannique a soutenu que le Secrétaire général était, avant tout, "le Secrétaire du Conseil de sécurité". Un important ambassadeur s'est plaint, dit-on, ouvertement de voir le Secrétaire général "s'adresser directement aux Chefs d'Etat et de Gouvernement, par dessus la tête des représentants au Conseil". Et la presse anglo-saxonne a repris, depuis quelques semaines, le vieux débat ouvert sous Dag Hammarskjöld : "Le Secrétaire général des Nations Unies est-il plutôt un Secrétaire ou plutôt un Général ?" Ceux qui connaissent Boutros Boutros-Ghali ont déjà un commencement de réponse.

(...)

Effectivement, dans les premiers mois de cette année 1992, le Conseil de sécurité comprend mal l'attitude et le comportement du Secrétaire général et cherche, en diverses occasions, à s'adresser directement à tel ou tel directeur de son Secrétariat.

B. Boutros-Ghali doit réagir : "Je ne peux pas courir le risque de voir l'ONU parler de plusieurs voix, ou d'avoir plusieurs "porte-parole" plus ou moins autorisés".

(...)

Au début de l'année suivante (1993), il réunit ses proches collaborateurs sur ce sujet, et décide de désigner l'un d'entre eux comme son Représentant spécial auprès du Conseil de sécurité. Il choisit Chimaya Garekhan, diplomate indien chevronné, qui a longtemps représenté son pays à l'ONU et qui, à ce titre, a siégé ces dernières années au Conseil de sécurité.

- "Vous serez chargé d'assister à toutes les réunions du Conseil, de l'informer en permanence. C'est vous - et vous seul - qui contacterez, cas par cas, les différents Départements du Secrétariat et qui ferez une synthèse pour le Conseil de sécurité. Ainsi, vis-à-vis du Conseil, le Secrétariat tiendra un seul discours."

Chacun approuve. Il poursuit : "Quant à moi, je participerai aux réunions du Conseil de sécurité, soit à la suite d'un voyage, pour lui rendre compte de mes rencontres, soit lorsque des circonstances particulières l'imposeront. Ainsi, il ne devrait plus y avoir de problèmes".

L'expérience prouvera seulement qu'il y en aura moins.

(...)

Le Secrétaire général se souvient :

"J'ai toujours cherché à éviter que les différents Départements du Secrétariat émettent des opinions discordantes. J'ai toujours voulu aussi atténuer les éventuelles divergences entre les opinions du Secrétaire général et celles énoncées par le Conseil. Je crois que, dans l'ensemble, tout s'est bien passé.

"J'ai cependant eu à déplorer que le Conseil glisse trop souvent vers ce que j'ai appelé "le micro-management". Il a parfois voulu s'occuper de tout, y compris de ce qu'il m'avait délégué. A cela s'est ajoutée une fâcheuse tendance - souvent sous la pression de l'opinion publique - à la précipitation. Je me souviens notamment de cet épisode où le Conseil de sécurité a immédiatement accepté une proposition de Lord Carrington, le Président de la Conférence sur la Yougoslavie, avant même que cette proposition ne parvienne sur mon bureau."

Le Secrétaire général évoque aussi un incident relatif à ses Représentants spéciaux. A plusieurs reprises, le Conseil de sécurité cherche à convoquer directement pour les entendre les Représentants que le Secrétaire général a nommés sur place, soit dans le cadre d'une Opération de maintien de la paix, soit dans le cadre d'une mission ou d'une action de diplomatie préventive. En 1994, dans une lettre très ferme au Président du Conseil de sécurité le Secrétaire général rappelle que le rôle des Représentants spéciaux est d'agir sur le terrain, d'en référer au Secrétaire général et non de répondre à des convocations du Conseil de sécurité. Le Secrétaire général précise ainsi que, sans être opposé à l'audition des Représentants spéciaux par le Conseil, il considère que ceux-ci sont placés sous sa seule autorité.

Il rappelle aussi : "En fait, j'ai surtout eu à déplorer que certains Etats conduisent en quelque sorte deux diplomaties concurrentes. L'une, multilatérale, dans le cadre de l'ONU, et l'autre, bilatérale, en fonction de leurs intérêts propres. J'ai même dû demander à certains de ne pas critiquer des décisions qu'ils avaient eux-mêmes votées, comme ce fut le cas notamment pour la Somalie et l'ex-Yougoslavie."

(...)

Durant les cinq années du mandat de M. Boutros-Ghali, j'aurai, à plusieurs reprises, l'occasion d'aborder ces problèmes avec différents Membres du Conseil de sécurité. Et notamment, les premières années avec le Représentant permanent de la France, l'Ambassadeur Jean-Bernard Mérimée qui a été l'un des principaux artisans de l'élection du Secrétaire général.

Un soir, dans son bureau de la Mission française, nous en parlons plus longuement. Je l'interroge sur l'idée que les Membres du Conseil de sécurité se font du rôle que doit avoir le Secrétaire général.

- L'Ambassadeur Mérimée : "En m'appuyant sur mon expérience, je dirai que le Secrétaire général est le détenteur de l'intérêt général de l'Organisation. C'est ce que les Membres du Conseil attendent, me semble-t-il, de lui. Si, par exemple, le Secrétaire général a l'impression que le Conseil s'intéresse trop exclusivement à telle ou telle région du monde, ou à tel ou tel conflit, il a le devoir d'attirer l'attention des Membres permanents sur d'autres situations qui, selon lui, méritent tout autant l'intérêt de l'Organisation mondiale. Il a pu ainsi considérer que le conflit yougoslave était certes fondamental, mais que, dans le même temps, se déroulaient d'autres conflits plus oubliés de l'opinion publique - parfois tout aussi dramatiques, sinon plus - et qu'il fallait que le Conseil s'en préoccupe. Ce sont en général des conflits qui se déroulent dans le Tiers monde et que l'on pourrait avoir tendance, très injustement, à reléguer au second plan. C'est une tâche que le Secrétaire général me semble assumer aujourd'hui avec beaucoup de perspicacité. Il est très écouté. Ce rôle ne lui est pas contesté. Il exerce une sorte de magistrature morale que les membres du Conseil ont tendance aujourd'hui, dans les conditions actuelles, à accepter".

Nous évoquons aussi quelques événements récents où le Secrétaire général s'est trouvé en opposition avec le Conseil de sécurité.

L'Ambassadeur m'interrompt :

- "Le problème ne se pose pas de cette manière. Le Secrétaire général peut - je n'ose pas dire ramener le Conseil à la réalité - exprimer ses craintes de voir telle ou telle décision difficilement applicable. Cela s'est produit - de la part du Secrétariat plus que du Secrétaire général d'ailleurs - à propos des zones de sécurité dans l'ex-Yougoslavie. Le Secrétariat a fait savoir qu'il faudrait au moins 50.000 hommes pour rendre effective la décision du Conseil, ce qui était une façon de dire qu'il désapprouvait ce projet. Le Conseil est d'ailleurs passé outre, et il a décidé de créer des zones de sécurité dans une formule moins coûteuse en effectifs".

Mais l'Ambassadeur Mérimée ajoute :

- "Il est vrai que des divergences de vues peuvent exister entre le Secrétaire général et le Conseil de sécurité. La question s'est posée, en juillet 1992, à propos du déploiement d'observateurs en Bosnie-Herzégovine. A vrai

dire, il s'agissait d'un malentendu. Le Secrétaire général était opposé à une telle mesure et croyait l'avoir fait savoir au Conseil avant que celui-ci n'en débattenne. Le Conseil n'en avait rien su pour des raisons obscures, et avait adopté de bonne foi cette mesure. Le Secrétaire général a appris cela après le vote et a réagi très vivement. Il s'est notamment adressé au Président du Conseil de sécurité en disant qu'il ne pouvait accepter cela".

- "Cette réaction du Secrétaire général a choqué les Membres du Conseil de sécurité..."

- "M. Boutros Boutros-Ghali a incontestablement pris là un risque politique. Je me souviens que certains membres du Conseil n'ont pas compris cette démarche et l'ont plutôt mal acceptée. Ils ont rappelé que le Secrétaire général n'avait pas à donner son opinion sur les décisions du Conseil, mais qu'il devait seulement veiller à leur application. Il ne faut cependant pas exagérer la portée de cet épisode. Il ne s'agit en rien d'un rapport de force entre le Secrétaire général et le Conseil de sécurité. Si le Conseil de sécurité avait été uni contre le Secrétaire général, il est clair que le Conseil aurait, ne serait-ce que pour des raisons constitutionnelles, emporté la décision".

(...)

Je relate cette conversation à B. Boutros-Ghali. Et je lui indique qu'à plusieurs reprises l'Ambassadeur a évoqué "le dédoublement fonctionnel" du Secrétaire général, à la fois exécutant des décisions du Conseil de sécurité et garant de l'intérêt général.

Le Secrétaire général : "Je suis d'accord avec l'Ambassadeur de France. Mais j'ai peur que ce soit une vision bien française et je ne suis pas sûr que tous les Etats Membres la partagent. Mais, pour moi, comment ne pas adhérer à l'analyse de l'Ambassadeur Mérimée ?"

Ce jour-là, il n'ajoute pas une phrase qu'il prononce parfois et à laquelle je sais qu'il pense à ce moment même : "N'oubliez jamais que je suis un élève de Georges Scelle !"

* *
*

III - "L'ami de la France"

(...)

Le programme officiel de ce voyage en France comprend aussi la remise à Boutros Boutros-Ghali, le 26 octobre 1994, des insignes de Grand-Croix de la Légion d'honneur, par le Président François Mitterrand.

Chacun sait le Président malade et le Secrétaire général a été particulièrement touché par cette attention.

En de telles occasions, il n'est pas dans la tradition de la République que le récipiendaire prenne la parole. Mais Boutros-Ghali tient cependant à réfléchir à un petit discours, au cas où... Tôt dans la matinée nous préparons, dans sa Suite de l'Hôtel de Crillon, transformée comme à l'ordinaire en état-major de campagne, un texte qui rend notamment hommage à l'engagement des militaires français dans les Opérations de maintien de la paix, particulièrement en Bosnie-Herzégovine.

La cérémonie, que chacun a voulu intime, se déroule au rez-de-chaussée de l'Elysée, dans la petite bibliothèque. Lorsque le Secrétaire général arrive, il y a là le Premier ministre, plusieurs personnalités françaises et étrangères, et des amis de toujours parmi lesquels René Jean Dupuy à l'égard duquel il avouait fréquemment "une affection de plus d'un demi-siècle".

Danièle Mitterrand, enveloppée d'un châle de laine blanche, embrasse Boutros-Ghali et son épouse. Elle leur parle avec pudeur de ses ennuis de santé, avec chaleur de ses petits-enfants, avec intensité des dossiers humanitaires qui lui tiennent à cœur et pour lesquels elle écrit régulièrement au Secrétaire général.

Nous attendons le Président. Des groupes se forment et s'animent. Et personne ne voit d'où survient cette ombre frêle qui s'avance à pas lents vers Boutros-Ghali.

Nul ne se précipite vers le Président. Au contraire, se forme autour de lui un cercle respectueux, comme pour mieux laisser respirer celui dont on devine le souffle rare.

Effectivement, c'est d'une voix à peine audible qu'il murmure les mots traditionnels par lesquels, au nom de la République française, il élève le Docteur Boutros Boutros-Ghali à la dignité de Grand-Croix de la Légion d'honneur.

Il a l'air si faible que chacun pense la cérémonie terminée. Et puis, soudain, d'un ton plus haut, le Président Mitterrand commence l'éloge du nouveau promu. Sans l'aide d'une note, il évoque sa jeunesse en Egypte, ses études à Paris, le Président Sadate, les Accords de Camp David...

A chaque phrase, la voix se fait plus forte. Pour conclure, dans l'exaltation : "La France n'est grande que si elle se pense à l'échelle universelle. C'est assez dire que l'ONU est l'un des véhicules principaux de sa grandeur. Pour le savoir, pour le vivre, pour le permettre, Boutros-Ghali, merci ! On dit parfois que vous êtes l'ami de la France, par cette distinction, c'est la France qui vous dit qu'elle est aussi l'amie de celui qui incarne si bien aujourd'hui l'universel !".

Impassible, le Secrétaire général montre qu'il ne veut pas répondre et prolonge, par son silence, l'émotion générale.

Le Président, dopé par son propre effort et par la séduction qu'il sait avoir exercée sur l'auditoire, prend affectueusement Boutros-Ghali par le bras et l'entraîne dans le salon voisin pour une coupe de champagne. Le petit groupe suit.

Il s'installe précautionneusement dans un canapé et retient près de lui Jacques Delors. Il appelle aussi du regard le Premier ministre, Edouard Balladur, et lui fait signe de s'asseoir de l'autre côté.

Un instant, il semble apaisé, satisfait de côtoyer - ou plutôt de contenir - ceux que la presse du moment présente comme les futurs challengers de l'élection présidentielle.

Et puis, à voix basse, en direction de Boutros-Ghali qui discute avec Danièle Mitterrand, à quelques pas de lui : "Hein, regardez, on ne pourra pas dire que je ne suis pas impartial !".

La remarque fait sourire le Secrétaire général, un peu moins les deux autres protagonistes de la scène.

(...)

* *
*

IV - "Avec l'homme de Camp David"

Dès son élection, Boutros-Ghali veut associer étroitement l'ONU au processus de paix au Proche-Orient. Il déplore que la Conférence de Madrid, en 1991, n'ait accordé qu'un statut d'observateur aux Nations Unies. Il le signifie aux Russes et aux Américains, co-parrains de l'Accord, en refusant de désigner un observateur et en demandant officiellement que l'ONU participe, à part entière, au processus de paix. Mais il est sans illusion. Car il sait parfaitement que le Premier ministre israélien du moment, Yitzhak Shamir, a fait promettre aux Américains de tenir l'ONU à l'écart de la négociation.

Il reste cependant inflexible jusqu'en juin 1993 où la victoire des Travailleurs israéliens et la nomination de Yitzhak Rabin au poste de Premier ministre permet d'associer plus étroitement les Nations Unies au processus de rapprochement entre Israéliens et Palestiniens.

(...)

En partant à Washington, le 13 décembre 1993, pour la signature de l'Accord sur l'autonomie de Gaza et de Jéricho, il nous glisse, en souriant : "Vous verrez, demain c'est le Président Clinton qui encadrera Rabin et Arafat. Le Secrétaire général des Nations Unies, il faudra le chercher dans l'assistance".

Effectivement, le lendemain, tous les journaux publient en première page la célèbre poignée de main, sous l'oeil tutélaire et attendri du Président des Etats-Unis.

De retour à New York, Boutros-Ghali ironise sur "les servitudes du multilatéralisme" et "l'abnégation du Secrétaire général". Et il me demande de venir le rejoindre dans son bureau après la réunion qu'il tient quotidiennement avec son Porte-parole pour préparer le briefing des journalistes accrédités.

Il est 10 heures du matin. Je sais que ce n'est pas l'heure des longues conversations, plutôt réservées aux fins de journée. Mais je ne peux m'empêcher de l'interroger sur l'événement de la veille et sur ce qu'il a ressenti devant ces images qui ressemblent singulièrement à celles de Camp David, quinze ans plus tôt.

"J'ai effectivement pensé au Président Sadate et à la vision prophétique de sa diplomatie. J'avais aussi en tête l'une de mes premières conversations, à Jérusalem, en 1977, avec Moshe Dayan. Je lui ai alors proposé d'aborder la question de Gaza. Il m'a répondu : "Mais nous n'avons aucun intérêt à rester à Gaza ! C'est une poudrière ! Pour ma part, je serais prêt à donner Gaza aux Palestiniens, immédiatement. Mais, notre opinion publique ne peut pas l'accepter".

Je ne peux dissimuler ma surprise.

Vous avez évoqué l'autonomie de Gaza dès 1977 ?

"Absolument. Nous avons discuté avec les Israéliens de la question de Gaza bien avant les Accords de Camp David. Et l'option que l'on appelle aujourd'hui "*Gaza, first*", c'est-à-dire une autonomie palestinienne par étapes, a été proposée par le Président Sadate."

Je lui avoue mon ignorance. Et c'est l'oeil du Professeur qui s'allume.

"Mais personne ne sait cela ! Et pourtant, c'est un épisode essentiel des rapports israélo-arabes !"

Cette fois, c'est le Diplomate, l'acteur de l'histoire, qui s'anime.

"C'est pour tenter de rompre notre isolement au sein du monde arabe que j'ai proposé au Président Sadate de commencer par négocier avec Israël l'autonomie de Gaza. Je voulais le convaincre d'inclure la question de Gaza

dans le Traité de Paix entre l'Egypte et Israël. Puisque le monde arabe nous reprochait de trahir les Palestiniens en ne nous occupant que du retrait israélien du Sinaï, je pensais que la meilleure manière de réfuter cette accusation était d'inclure Gaza dans une des annexes du Traité de Paix".

Quelle a été la réaction du Président Sadate ?

"Il a accepté cette idée. Et comme il avait beaucoup d'imagination politique, il a ajouté qu'il était prêt à élargir cette proposition et à donner aux Palestiniens une partie de la ville de Rafah. Ce qui était évidemment une idée révolutionnaire..."

... Mais qui est restée sans suite jusqu'à l'Accord de Washington signé hier.

"Pas tout à fait. Durant les années 1980, j'ai reçu un message confidentiel de Yasser Arafat demandant à l'Egypte de reprendre cette proposition. Il acceptait l'idée de commencer la création d'un Etat palestinien par l'autonomie de Gaza. Mais ce n'était plus le moment. Par contre, en juin dernier, lorsque j'ai rencontré à Tunis Yasser Arafat, je lui ai conseillé de reprendre les négociations sur ce point. Je lui ai dit : "si aujourd'hui on vous propose à nouveau l'autonomie de Gaza, cette fois-ci, n'hésitez pas". J'avais également suggéré à Y. Rabin de reprendre cette idée, en le recevant, à New York, quelques mois plus tôt".

C'est la première fois qu'il évoque aussi précisément devant moi ces épisodes inédits. J'ai envie de continuer à l'écouter, à l'interroger. Mais, depuis plusieurs minutes, sa Secrétaire, Clare, ouvre régulièrement la porte de son bureau, signe que des visiteurs attendent et que le Protocole s'impatiente.

Il faut vraiment conclure. Mais le Secrétaire général a manifestement envie de poursuivre sa réflexion.

"Il est courant de dire que le temps est un facteur de l'histoire. Ce n'est pas mon avis. Je crois que c'est le choix du moment qui fait naître l'événement historique. Ce n'est pas parce que quinze ans se sont écoulés depuis l'Accord de Camp David que la solution est plus facile aujourd'hui. C'est parce que le moment propice est arrivé. Le moment, ce peut être aussi bien la personnalité de certains dirigeants, que l'existence de telle ou telle coalition politique... Ce peut être aussi bien le consensus des grandes puissances que la volonté des protagonistes. Oui, s'il y a une leçon à rechercher elle est bien là : il ne faut pas compter sur la durée, il faut saisir l'instant !"

Il ajoute : "Paradoxalement, c'est aussi pour cela que je suis inquiet. Car l'histoire de cette négociation a surtout été faite de moments perdus et d'occasions manquées".

Un silence. Un sourire méditatif.

Je sors de son bureau sous l'oeil courroucé du Chef du Protocole.

(...)

Une autre fois, à l'occasion d'un voyage en Europe, il me reparlera de la visite du Président Sadate à Jérusalem, le 19 novembre 1977.

"Je sais que la presse internationale, et la presse israélienne en particulier, ont souvent soutenu que j'étais à l'origine de la décision du Président Sadate, à l'égard d'Israël. Même si cela me flatte, je dois reconnaître que c'est faux. Néanmoins, cette rumeur s'explique par le fait que j'ai effectivement tenu très tôt des séminaires avec des Israéliens ayant aussi la nationalité américaine, au Centre stratégique du journal El-Ahram. J'ai, d'autre part, écrit plusieurs articles dans lesquels je souhaitais que l'Egypte engage un dialogue avec "l'ennemi Israël".

Mais - il faut le souligner - la visite à Jérusalem est une initiative personnelle du Président Sadate. Dans son esprit, il s'agissait là de renouer avec une tradition égyptienne ancestrale. Lorsqu'éclate, chez nous, en Basse ou en Haute Egypte, des querelles de famille - et ces vendettas sont, hélas, fréquentes - il suffit d'aller "manger le pain et le sel" dans la maison de l'ennemi pour que la réconciliation ait lieu. Le Président Sadate était, d'une certaine manière, persuadé que, par sa visite à Jérusalem, tous les antagonismes disparaîtraient".

Plus tard, devant un petit groupe de collaborateurs, il ajoute cette anecdote.

"Trois jours avant le départ à Jérusalem, Hosni Moubarak, alors vice-président, m'a convoqué pour me demander de préparer le discours du Président Sadate devant la Knesset. J'ai donc travaillé fébrilement. En remettant mon texte, j'ai demandé s'il était bon, on m'a dit qu'il était excellent. Je l'avais écrit en anglais, bien que ce ne soit que ma troisième langue. Et quelle ne fut pas ma déconvenue d'entendre le Président Sadate prononcer à la Knesset son discours, non pas en anglais, mais en arabe, et sans qu'une seule des idées que j'avais énoncées ne soit reprise. J'ai appris, par la suite, que le Président Sadate avait l'habitude de recourir à deux ou trois collaborateurs pour préparer ses interventions, et qu'il choisissait au dernier moment".

Il raconte cette histoire en me fixant malicieusement, comme pour me signifier quelle est ma chance de travailler avec un être si complaisant...

(...)

Nous n'aurons plus l'occasion, par la suite, d'aborder, d'une manière aussi intime, cette période de l'histoire. Par contre, le Secrétaire général prendra de nombreuses mesures, à la fois substantielles et symboliques, pour aider les Palestiniens, notamment en nommant Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés M. Larsen, Ambassadeur norvégien très impliqué dans les négociations d'Oslo, et en transférant de Vienne à Gaza le Siège de l'UNRWA. Pour la première fois, un organe des Nations Unies siège ainsi dans un territoire sans statut étatique.

(...)

Une autre fois encore, cependant, il évoquera furtivement le souvenir du Président égyptien. Lors de l'assassinat d'Yitzhak Rabin.

Son Service de presse lui a préparé un communiqué assez plat. Il me fait appeler.

"Je veux associer à l'hommage à Yitzhak Rabin, le souvenir du Président Anouar el Sadate! La dramatique coïncidence de la destinée de ces deux fils d'Abraham est un signe que nous avons le devoir de reconnaître ! Elle contient un message que nous devons savoir lire ! Elle porte un enseignement qui doit nous instruire et nous guider !"

Tout à son lyrisme intérieur, il poursuit :

"Comme Moïse, ils n'ont pu, ni l'un ni l'autre, toucher la Terre promise. Mais, comme lui, ils ont su être les bergers de leur peuple !"

Et puis, comme pour lui-même :

"Il y a des moments de l'Histoire où l'itinéraire d'un homme s'identifie avec le destin d'une nation. Il est des moments de l'Histoire qui transfigurent la nature profonde d'un être humain. Ce fut le cas d'Yitzhak Rabin."

Je n'ai plus qu'à recopier ses paroles et à les faire parvenir aux agences de presse.

* *
*

V - Deux poids, deux mesures

(...)

Au début de l'année 1995, le Secrétaire général doit constater que ses efforts sont vains. Il ne réussit pas à mobiliser les Etats contributeurs. Et le financement des Opérations de maintien de la paix atteint un niveau alarmant.

Cette situation est aggravée par le fait que, pour faire face à des besoins urgents de trésorerie dans le cadre du Budget ordinaire, l'Organisation doit emprunter aux comptes des Opérations de maintien de la paix le montant record de 176 millions de dollars. Autre fait sans précédent, les fonds empruntés sur le compte des Opérations de maintien de la paix ne peuvent être remboursés à la fin de l'exercice, de sorte que l'Organisation risque de commencer l'exercice 1996 avec une position de trésorerie négative⁴.

(...)

Autour de Joseph Connors, le Directeur - américain - du Département de l'Administration et de la Gestion des Nations Unies, le Secrétaire général décide de saisir l'occasion de la célébration du Cinquantième anniversaire de l'ONU pour tenter de sensibiliser les Etats et pour prendre à témoin l'opinion publique de la situation financière critique dans laquelle se trouvent les Opérations de maintien de la paix.

(...)

C'est à Genève, au mois de juillet 1995, que débutent les cérémonies de commémoration de la naissance de l'ONU. Dans le Grand Théâtre de la ville, Sir George Solti dirige, à cette occasion, un orchestre unique, composé spécialement par lui des meilleurs solistes du monde.

(Très) tard dans la nuit, dans son hôtel de La Réserve, entre le Siège de l'ONU et les rives du Lac, nous révisons le discours que le Secrétaire général doit prononcer, le lendemain, devant l'Institut Universitaires des Hautes Etudes Internationales. Le thème en est "l'ONU et les nouveaux conflits internationaux". Il décide, au dernier moment, d'ajouter un paragraphe sur la situation financière.

- "Il est clair que je ne pourrai pas aborder directement le problème, à New York, lors de la Session officielle du Cinquantième anniversaire. Ce serait provocateur et contre-performant⁵ et cela risquerait d'affaiblir encore le Président Clinton vis-à-vis du Congrès. Je veux donc profiter de cette période pour multiplier, partout dans le monde, les avertissements".

Le lendemain, devant une salle comble, où se pressent, étudiants, personnalités genevoises et diplomates onusiens, il adjure "les Etats - et notamment les plus puissants - de prendre leurs responsabilités".

⁴ Au cours de l'année 1996, en raison du caractère imprévisible et irrégulier du paiement des contributions par les Etats-membres, l'Organisation se trouvera à deux reprises - fin mai et fin juillet - avec une position de trésorerie négative. Elle aura donc recours, à nouveau, à un "emprunt temporaire" aux comptes des Opérations de maintien de la paix, de sorte qu'à la fin du mandat de Boutros Boutros-Ghali, en décembre 1996, elle devra 675 millions de dollars aux Etats-membres qui fournissent du matériel et des contingents.

⁵ Je ne suis pas certain qu'il s'en soit totalement privé.

Il rappelle :

- "En 1994, 3 milliards 300 millions de dollars ont été consacrés aux Opérations de maintien de la paix. Cela représente une augmentation de 1281% par rapport à 1986".

Et il ajoute :

- "Aujourd'hui, les Etats-membres doivent, à l'ONU, au titre des Opérations de maintien de la paix, environ 2 milliards de dollars ! Cela constitue une charge inexcusable et insupportable ! D'autant plus que l'ONU doit rembourser plus de 800 millions de dollars aux quelques 60 Etats-membres qui ont fourni des contingents et du matériel pour ces opérations. Je me trouve donc acculé à une gestion financière irresponsable. Car je suis autorisé à dépenser des sommes que je n'ai pas, sans assurance que les fonds nécessaires seront trouvés".

Il aborde longuement dans le même discours "les nouvelles Opérations de maintien de la paix et la prévention des conflits" mais c'est de la crise financière dont les journaux genevois font, le lendemain, leur manchette, - à la grande satisfaction du Secrétaire général et de son porte-parole à Genève, Thérèse Gastaut -.

(...)

Le 26 septembre 1995 le Conseil de sécurité se réunit à New York, au niveau ministériel, sous la présidence de Mme Agnelli, ministre italien des Affaires étrangères. Warren Christopher (USA) et Andreï Kozyrev (Fédération de Russie) sont présents. M. Hervé de Charette tient le banc de la France.

Le Secrétaire général décide d'insister - et, en français - sur la crise du financement des Opérations de maintien de la paix. "C'est sans doute l'une des dernières fois où j'aurai une telle occasion. Mais je veux dépasser la seule admonestation aux Etats débiteurs. Car c'est la nature même des Opérations de maintien de la paix qui est aujourd'hui pervertie par la crise."

Devant les 15 Membres, et une nombreuse assistance, réunis solennellement dans la grande salle du Conseil de sécurité, le Secrétaire général conclut ses propos :

- "Les seules Opérations dans l'ex-Yougoslavie coûtent 4,7 millions de dollars par jour. La situation présente nous oblige à limiter notre action et à prendre des mesures drastiques pour l'avenir. Et cela entraîne, à mes yeux, deux conséquences qui ne doivent pas être sous-estimées. La première conséquence est d'ordre financier. Elle conduit l'ONU à renoncer pour des raisons strictement comptables, à des actions qui seraient pourtant politiquement souhaitables. D'une certaine manière, chacune de nos Opérations de maintien de la paix est conduite aux dépens des autres. Ainsi,

les contraintes financières risquent de prendre le pas sur les exigences politiques ! Cela entraîne une autre conséquence non moins grave, car elle est d'ordre éthique : l'Organisation des Nations Unies risque d'être contrainte de choisir ses Opérations suivant des critères et pour des motifs qui vont à l'encontre des principes de l'universalité et de l'égalité inscrite dans la Charte. Certains conflits risquent d'être oubliés pour des raisons qui n'ont rien à voir avec les souffrances qu'ils engendrent, mais parce qu'ils se déroulent dans des régions qui sont moins que d'autres sous le regard du monde. L'ONU court ainsi le danger d'être accusée de pratiquer "deux poids, deux mesures" et d'utiliser un double standard dans le choix de ses actions au service de la paix".

La Russie accueille, avec enthousiasme, une argumentation qu'elle-même soutient pour fustiger l'inertie de l'ONU dans les conflits caucasiens. Le Ministre Hervé de Charette félicite chaleureusement le Secrétaire général. D'autres délégations sont plus réservées.

(...)

Au mois d'octobre 1996, le Secrétaire général et Mme Boutros-Ghali accueillent, à l'ONU, Ted Turner et sa femme Jane Fonda.

Le patron de CNN monte à la tribune de l'Assemblée générale et rend un vibrant hommage à l'action des Nations Unies. Chacun comprend le sens de son intervention. Il apporte aussi un appui chaleureux à Boutros - "ce type formidable".

(...)

Dans les derniers jours de septembre 1997, Ted Turner offre 1 milliard de dollars à l'ONU pour soutenir ses causes humanitaires. Depuis 9 mois, M. Boutros Boutros-Ghali n'est plus Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.