

« Les Nations Unies, perspectives en marge d'un cinquantenaire »

Pierre De Senarclens

Études internationales, vol. 27, n° 2, 1996, p. 421-428.

Pour citer ce document, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703604ar>

DOI: 10.7202/703604ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LIVRES

1. Étude bibliographique

Les Nations Unies : perspectives en marge d'un cinquantenaire*

Pierre de SENARCLENS**

L'eschatologie politique

L'Organisation des Nations Unies présente des analogies avec les Églises. Elle sert des idéaux hors d'atteinte, inscrits dans des écritures considérées comme sacrées – la Charte et autres textes fondateurs. Son autorité est nécessaire, mais comme celle des Églises, elle est affaiblie par la contradiction entre le verbe et l'action. Elle suscite des illusions, des déceptions, des sentiments de pénitence. Elle inspire un discours eschatologique : le bonheur de l'humanité est dans l'avenir, mais sa réalisation est encore entravée par les péchés du monde que sont les iniquités, la pauvreté massive, la dégradation de l'environnement et la guerre. Elle a ses clercs – les fonctionnaires internationaux – qui vivent en marge de leur société d'origine, et qui partagent avec les serviteurs de l'Église, la foi, mais aussi le conformisme ou le cynisme qu'impose le commerce intime des faiblesses de l'humanité. Ses instances, comme les lieux de culte, ont vocation de rassembler – en l'occurrence la « communauté internationale » – mais aussi de gérer les conflits nés de ces rassemblements. Le système des Nations Unies, au même titre que les Églises, comprend des institutions disparates, qui n'acceptent pas de partager leur pouvoir en subordonnant leurs entreprises aux exigences d'une coordination

* CHILDERS, Erskine et Brian URQUHART (dir.), *Renewing the United Nations System. Development Dialogue*, 1, Upsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1994.

WEISS, Thomas G. (dir.), *The United Nations and Civil War*, Boulder (Col.), Lynne Rienner, 1995.

FAWCETT, Eric et Anna NEWCOMBE (dir.), *United Nations Reform, Looking Ahead After Fifty Years*, Toronto, University of Toronto Press, 1995.

** *Professeur de relations internationales, Université de Lausanne, Suisse.*

imposée de l'extérieur et dont certaines tendent à prendre une autonomie schismatique. Tout comme l'œcuménisme, l'universalisme n'est pas une source de messages et de projets cohérents. Les Églises ont une vocation spirituelle et morale ; elles ont toutefois des activités missionnaires et sociales ; elles ne se privent pas de faire de la politique. L'ONU a un mandat politique, mais son ministère s'est exercé avant tout dans le domaine idéologique et normatif. Pour réaliser ses programmes d'assistance, elle a également envoyé ses fonctionnaires et ses experts en « mission ».

De même que les institutions religieuses furent laissées longtemps hors du champ d'investigation des sciences sociales, les organisations des Nations Unies sont peu ou mal étudiées, comme si la haute élévation des idéaux qu'elles défendaient les protégeaient aussi d'analyses rigoureuses. Ainsi les ouvrages consacrés aux Nations Unies ont souvent pour caractéristique d'être de nature descriptive, dans une veine institutionnelle, juridique et idéaliste. Ils émanent volontiers de personnes ayant tendance à reproduire le discours officiel de l'ONU, soit parce qu'elles les ont servies, soit parce qu'elles gravitent dans leur orbite à des titres divers et ont de ce fait intérêt à ne pas trop pousser leur verve analytique. En réalité, il est difficile de comprendre l'ONU et ses institutions spécialisées de l'extérieur. C'est la raison pour laquelle certaines des bonnes études sur le système des Nations Unies proviennent aussi d'anciens fonctionnaires internationaux.

Les commémorations du cinquantième anniversaire ont suscité, comme d'ordinaire lorsqu'il s'agit des Nations Unies, espoirs et désillusions. Espoirs que l'événement soit l'occasion d'une véritable réforme du système. Désillusions parce qu'il s'est avéré, une fois encore, que les gouvernements des États membres n'entendaient pas surmonter leurs désaccords à ce sujet et qu'ils avaient même « la volonté politique » de ne pas s'y consacrer ; les Secrétariats n'avaient rien de sérieux à proposer pour inspirer leurs réflexions. Le gouvernement des États-Unis, qui fut jadis à l'origine du système et qui a contribué beaucoup à son développement, a repris les mots d'ordre des milieux conservateurs américains : réduction des dépenses et du personnel, gestion plus efficace, meilleure coordination, etc. Il s'est abstenu toutefois d'indiquer clairement ce qu'il attendait du système des Nations Unies, les tâches que devraient assumer ses organisations, les buts qu'elles devraient poursuivre, les ressources qui devraient être à leur disposition pour accomplir leur mandat. En fait le gouvernement des États-Unis n'est pas seul en cause, même si la démagogie de sa propagande contre les Nations Unies est plus que tout autre irritante. On le remarque en constatant la dérive interminable de l'UNESCO que les États-Unis et la Grande-Bretagne ont pourtant quittée au début des années 1980. La plupart de ses programmes se sont peu à peu vidés de leur substance, pour ne laisser qu'une coquille institutionnelle largement dépourvue de fonctions précises, mais qui renvoie l'écho nostalgique de missions passées. Les autres pays occidentaux n'ont pas réagi pour assurer à cette organisation une direction sérieuse et pour exiger d'elle des programmes cohérents.

Déficit de gestion ou de politique

Quelle réforme pour les Nations Unies? La question a été débattue depuis au moins deux décennies; elle mérite pourtant d'être reposée, même si un nombre croissant de personnes pensent avec Maurice Bertrand que le système n'est pas réformable¹. Rosemary Righter, éditorialiste au *Times*, aura certainement publié avec *Utopia Lost. The United Nations and World Order*, l'étude la plus substantielle et la plus originale parue au cours du cinquante-naire analysant dans une perspective historique les espoirs et les faillites du système, les réformes à entreprendre pour le sauver de la désintégration². Certes, on peut être agacé par ses postulats d'efficacité d'inspiration libérale. Il n'empêche qu'elle a le grand mérite d'expliquer le dépérissement du dinosaure en soulignant l'évolution de la société internationale et des nouvelles configurations économiques et politiques. En revanche, l'ouvrage édité par Eric Fawcett et Hanna Newcombe, *United Nations Reform. Looking Ahead after Fifty Years*, ne répond pas de manière précise et originale à la question des réformes. La plupart de ses contributeurs se situent résolument dans la veine des abstractions idéalistes, pacifistes et messianiques, réaffirmant toutes les bonnes choses que les Nations Unies devraient faire en faveur de la paix, de la sécurité, des droits de l'homme, du développement et de l'environnement. Une des idées forces qui se dégage de cet ouvrage collectif serait de prévoir un mécanisme assurant une meilleure représentation des peuples à l'Assemblée générale. Bonne chance!

On retiendra tout de même de ce livre la contribution de Robert I. McLaren, consacrée à la réforme de l'administration des Nations Unies, qui a le mérite de poser la question des finalités de la réforme. Trop souvent en effet, les projets à cet égard s'inscrivent dans une perspective technocratique; ils se bornent à critiquer la gestion bureaucratique des institutions du système sans s'interroger de manière précise sur les buts que les États entendent poursuivre par le biais des institutions du système. Cette réflexion est cruciale au moment où beaucoup de gouvernements se comportent comme s'ils n'espéraient rien de très substantiel des Nations Unies. Les organisations internationales dont les États ne peuvent se passer ont pour caractéristique d'être bien gérées et d'assumer correctement leur mandat. Ainsi en est-il de l'Organisation mondiale du commerce (OMC, anciennement GATT). Dans le cadre des Nations Unies, le Haut Commissariat pour les Réfugiés semble assumer son mandat de manière efficace.

L'affaiblissement du système des Nations Unies, une part de son obsolescence, comme le remarque Rosemary Righter, sont aussi la conséquence du foisonnement des réseaux de coopération intergouvernementale et transnationale déterminé par la forte croissance des moyens de communi-

1. M. BERTRAND, *L'ONU*, Paris, La Découverte, 1994; voir aussi du même auteur *La Fin de l'Ordre militaire*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996.

2. R. RIGHTER, *Utopia Lost. The United Nations and World Order*, New York, The Twentieth Century Fund Press, 1995.

tion et par l'irruption de nouveaux acteurs de la politique et de l'économie, notamment des entreprises transnationales, des fondations privées, des ONG, des institutions régionales. Les Nations Unies ne constituent plus le dépositaire privilégié des réseaux d'expertise dans les domaines de la coopération technique et du développement. En outre, si les capitaux ou les connaissances scientifiques et techniques restent fortement concentrés au sein des pays riches, la plupart des États du Sud ont désormais des centres de recherche et de formation ; ils ont également accès à des ressources financières leur permettant de se passer de l'assistance des Nations Unies. L'aide multilatérale dispensée par l'ONU est toujours moins substantielle ; elle est faible au regard des ressources qui proviennent des institutions de Bretton Woods, des Banques régionales, sans mentionner le rôle des investissements privés convergeant vers certains pays. Ainsi le déclin du système serait en partie lié au fait que les États utilisent désormais d'autres canaux plus malléables et plus performants pour coopérer. Les plus riches d'entre eux considèrent que la composition politique, les structures institutionnelles et le mode de fonctionnement des Nations Unies sont autant d'obstacles à la solution des problèmes à résoudre par le biais de la coopération internationale. D'une manière générale, les gouvernements des pays de l'OCDE semblent aussi se satisfaire du rôle des institutions de Bretton Woods en faveur du développement. Ils n'ont jamais beaucoup soutenu les efforts des Nations Unies dans ce domaine et certains d'entre eux semblent vouloir restreindre leur contribution au PNUD. C'est une autre raison de poser les problèmes de la réforme dans une perspective plus large que celle de la gestion administrative ou de la logique institutionnelle qui se dégagent des textes constitutionnels.

Ce n'est pas le choix de l'étude produite pour la Fondation Dag Hammarskjöld par Erskine Childers et Brian Urquhart intitulée *Renewing the United Nations System*. Les auteurs ont pris l'option de situer leurs propositions réformistes dans une perspective traditionnelle, au risque d'être critiqués d'envisager un réaménagement des chaises sur le pont du Titanic. Chacun sait que l'ECOSOC ne fut jamais en mesure d'assumer les fonctions de coordination du système des Nations Unies que lui assigne la Charte, et les premières résolutions de l'Assemblée générale portant sur cet objet datent de 1946 ! Et pourtant, au lieu d'analyser les raisons politiques de cet échec et d'en tirer la leçon, les auteurs, qui sont de vieux briscards du système, n'ont pas de proposition plus sérieuse pour résoudre ce problème lancinant que de créer un conseil consultatif du système des Nations Unies qui devrait comprendre les membres des bureaux de l'ECOSOC et des conseils exécutifs des agences spécialisées. Ce conseil se réunirait tous les deux ans. Il ferait rapport à l'Assemblée à travers l'ECOSOC. Les auteurs proposent aussi une « étude en profondeur », qui devrait être produite par un « vétéran du système » (*sic* !), pour essayer de comprendre pourquoi la coordination entre les Nations Unies et les institutions spécialisées ne fonctionne pas bien. Faut-il vraiment une nouvelle étude pour savoir pourquoi le Fonds monétaire ou la Banque mondiale ne prennent pas très au sérieux les délibérations de l'ECOSOC ou de l'Assemblée générale ?

Les pères fondateurs des Nations Unies étaient convaincus que les origines des conflits s'inscrivaient dans les conditions socioéconomiques et cette proposition a été constamment réaffirmée au sein du système. Mais les Nations Unies n'ont jamais eu les ressources nécessaires à cet égard. Les États industrialisés ont préféré agir en matière de développement par leurs canaux de coopération bilatéraux, par leurs mécanismes d'intégration régionale ou par les institutions de Bretton Woods. Pour les pays riches il n'était pas concevable de soutenir des organisations dont ils ne contrôlaient pas le processus de décision. Ainsi, l'ONU fut meilleure dans la proclamation d'idéaux et de résolutions de nature très générale en matière de développement ou d'environnement que dans la définition et la réalisation de stratégies cohérentes pour atteindre ces objectifs. Les « débats » de l'ECOSOC, de la CNUCED ou de la Deuxième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies n'ont jamais été autre chose qu'une série de monologues des représentants étatiques se terminant par des textes de résolution que les contraintes du consensus allongeaient toujours davantage en les vidant de sens et de portée pratique. Ces instances ne favorisent pas la négociation des grands défis socioéconomiques de notre temps. On a souvent évoqué l'idée d'un Conseil de sécurité économique de composition restreinte pour renforcer le rôle des Nations Unies à cet égard. Ce projet n'a jamais trouvé grâce aux yeux du groupe des 77. Il est probable que les sphères dirigeantes des pays riches préféreront élargir le cercle du G7, lui conférer une structure administrative permanente, plutôt que de renforcer les Nations Unies dont l'histoire et la culture en matière économique et sociale restent associées au mythe de l'égalité souveraine des États membres.

Ceux qui misent sur une réforme des structures et de la gestion des Nations Unies et militent en leur faveur ont tendance à oublier que le rôle de cette organisation s'exerce essentiellement dans les registres symbolique, idéologique et normatif. Les gouvernements ont investi les Nations Unies depuis l'origine du système comme un ensemble d'institutions leur permettant de contribuer à cet aspect essentiel de la vie politique internationale ; les pays pauvres, dont l'influence politique est faible, ne veulent à aucun prix renoncer à la parcelle d'autorité et de pouvoir que leur confère leur participation aux délibérations dans les instances du système. Les pays du groupe des 77 se sont toujours méfiés de projets de réforme tendant à centraliser à leurs dépens les processus de décision. Leur influence au sein des Nations Unies est liée au fait qu'ils constituent la majorité, en raison du principe de l'égalité souveraine des États membres. Ils préfèrent une audience en diverses instances sans pouvoir réel à un mécanisme de décision plus centralisé dont ils seraient exclus. Ils se méfient tout au moins d'une structure plus rationnelle qu'ils ne contrôleraient pas. Ils savent aussi qu'une amélioration de la coordination entre les différents fonds, programmes et institutions de la famille des Nations Unies ne ferait pas une grande différence en matière de développement, l'essentiel des structures marquant l'évolution économique et sociale de leur pays échappant de toute manière à ces institutions. En fait, les grandes

puissances économiques, les États-Unis en tête, n'apporteront pas de nouvelles ressources aux Nations Unies, quelles que puissent être les réformes structurelles engagées pour assurer une meilleure coordination et une plus grande efficacité du système. Les pays occidentaux ne veulent pas soutenir des organisations échappant à leur emprise politique. Ils les contrôlent peu, mais leur accordent peu de ressources. C'est la raison pour laquelle les projets de réforme inspirés par une logique d'efficacité de nature technocratique sont en partie illusoire.

Rendons aux Nations Unies ce qui est aux Nations Unies : notamment les principes d'un ordre international, la promotion des normes et valeurs utiles à la paix, aux droits de l'homme, au développement durable ; l'évocation des grands enjeux de l'évolution planétaire ; le rassemblement des données, des statistiques et des analyses éclairant la définition des politiques publiques. L'ONU a donc principalement une vocation normative. L'autorité nécessaire à l'exercice du pouvoir dans la sphère politique repose sur la mobilisation d'un imaginaire collectif façonné par des symboles, des mythes, des discours idéologiques. L'ONU a permis les conditions de cette mobilisation. Elle a contribué à promouvoir des normes et des politiques publiques portant sur les droits de l'homme et le droit des peuples, sur le statut de la femme, sur le développement, sur la population, sur l'environnement. Elle a offert un cadre pour les débats entre les experts, les ONG et les gouvernements sur les grands défis du monde contemporain, contribuant par ce biais à promouvoir des politiques nationales convergentes à cet égard.

L'ONU et les guerres civiles

Reste naturellement la problématique du maintien de la paix. L'ONU fut conçue avant tout pour assurer la sécurité collective. Mais il est apparu immédiatement que l'Organisation ne pouvait pas assumer ce mandat, lorsque les grandes puissances n'avaient pas des objectifs convergents et aussi lorsqu'elles n'acceptaient pas quelques responsabilités communes. Le Conseil de sécurité fut paralysé par la guerre froide et l'Assemblée générale n'a pas pu prendre le relais de cette instance défaillante. Elle a constitué un lieu utile de rencontres politiques, en particulier pour les représentants de petits pays, mais sa « diplomatie publique » fut généralement peu favorable à la négociation des conflits. Sa composition, fondée sur le principe de l'égalité souveraine des États membres, ne refléta pas les structures et hiérarchies de la politique internationale ; elle constitua un miroir déformant de la société internationale, en particulier de sa diversité idéologique et culturelle. Ainsi, l'ONU fut tenue à l'écart des grandes affaires internationales. Elle n'eut aucun droit de regard dans la sphère d'influence des grandes puissances. Elle n'eut aussi qu'une faible influence dans le règlement des conflits de la décolonisation. Les États l'ont utilisée pour jouer leurs conflits au niveau symbolique, pour attirer l'attention de la « communauté internationale » sur des situations critiques, pour légitimer leurs options stratégiques, pour justifier leur volonté d'inaction ou pour ne pas perdre la face lorsqu'ils devaient limiter leurs ambitions. À ce

titre, elle assumait une fonction politique nécessaire. Ses missions d'enquête et d'observation, ses médiations diplomatiques, ses opérations de maintien de la paix eurent généralement pour effet de limiter l'extension des guerres, en favorisant l'atténuation de ces conflits, même si ces initiatives ont également contribué parfois à la cristallisation de situations conflictuelles.

La fin de la guerre froide a aussi mis un terme à la paralysie systématique du Conseil de sécurité, suscitant l'espoir que l'ONU puisse enfin assumer son mandat originel en faveur du maintien de la paix. En effet, les États-Unis et leurs alliés ont pu compter sur le Conseil de sécurité pour légitimer leur décision d'intervenir contre l'Irak qui avait violé les principes de la Charte en envahissant le Koweït. En outre, le nombre et l'importance des interventions des Nations Unies ont alors augmenté, notamment avec les opérations de maintien de la paix au Cambodge, dans l'ex-Yougoslavie et en Somalie, opérations complexes de nature militaire, civile et humanitaire, rappelant celle du Congo en 1960. L'engagement de ces opérations conféra un grand prestige à l'ONU qui semblait désormais destinée à jouer un rôle décisif dans la consolidation du nouvel ordre international de l'après-guerre froide. Mais après le succès de l'opération au Cambodge, les forces des Nations Unies furent mises en échec en Somalie ; elles furent trop souvent impuissantes, inadéquates et humiliées en Yougoslavie. Certes, il est trop tôt pour présenter une évaluation définitive de ces dernières opérations. Il est en revanche utile de faire un premier bilan du mandat que les grandes puissances ont confié à l'ONU en l'engageant dans des contextes de guerre civile. On pouvait imaginer *a priori* que le colloque de juristes organisé en 1994 sous la direction d'Yves Daudet, *Les Nations Unies et la restauration de l'État*, examinât cette question de manière intéressante et rigoureuse. Ce ne fut malheureusement pas le cas. En revanche on lira avec profit l'ouvrage publié sous la direction de Thomas G. Weiss, intitulé *The United Nations and Civil Wars*, étude qui ne tire pas seulement les premières leçons des dernières opérations de maintien de la paix, mais qui tente également d'examiner d'une manière plus générale le rôle des Nations Unies dans un environnement international marqué par la désintégration des structures étatiques dans certaines des régions qui sont à la périphérie des centres de production économique et des échanges commerciaux. Thomas G. Weiss est incontestablement l'un des meilleurs experts des Nations Unies, et les réflexions qu'il a consacrées aux principales activités du système au cours des dernières années sont nourries d'une riche expérience professionnelle, en particulier au sein de la CNUCED. Les analyses qu'il présente sur les échecs et les défaillances des Nations Unies en Somalie et dans l'ex-Yougoslavie montrent la difficulté d'opérations qui se situent dans la zone grise séparant les chapitres VI et VII de la Charte, les problèmes souvent insurmontables nés d'une confusion des actions à finalité humanitaire et des entreprises coercitives. Elles montrent surtout combien les échecs attribués aux Nations Unies reflètent les hésitations, les incompétences et les désaccords des politiques et des stratèges nationaux impliqués dans la conceptualisation et la réalisation de ces opérations. Dans le cas de l'ex-Yougoslavie,

les résolutions du Conseil de sécurité eurent trop souvent pour fonction de dissimuler les initiatives velléitaires et les positions contradictoires des grandes puissances ; elles furent sources de confusions et d'illusions imposant aux forces des Nations Unies des missions impossibles. Les interventions de l'ONU en Somalie et en Yougoslavie ont-elles été salutaires ou auront-elles aggravé en fin de compte l'étendue de ces tragédies ? Il est naturellement bien trop tôt pour répondre à ces questions, mais il est regrettable qu'il faille néanmoins les poser.

La sécurité collective au niveau mondial reste une utopie, à la fois nécessaire et illusoire. Les défaillances du mécanisme de l'ONU à cet égard ont conduit jadis les pays occidentaux à créer leur propre régime de sécurité dans le cadre de l'Alliance atlantique. Le gouvernement américain et ses principaux alliés s'efforcent aujourd'hui de l'étendre en direction des pays de l'Est, et le mobilisent pour rétablir la paix dans les Balkans, mandat qu'ils ont refusé à l'ONU. Il n'existe pas d'autre système de sécurité régional de nature comparable. Cette carence est d'autant plus regrettable que les principales aires conflictuelles se situent toujours davantage en marge de la zone de défense couverte par l'OTAN. Il est toutefois évident que la diffusion de la puissance économique et militaire sur la scène internationale, les changements des frontières géopolitiques et la multiplication des revendications ethniques, la dérive de certains pays vers un « état de nature », la prolifération de mouvements surarmés affaiblissent la volonté des États-Unis et de leurs alliés d'assumer leurs responsabilités hors de leur sphère d'influence, d'autant qu'ils sont confrontés à des difficultés budgétaires et à la restriction de leurs capacités militaires. Le génocide du Rwanda a été une conséquence de l'inaction de l'ONU, après que le président Clinton eut redéfini en termes très restrictifs le soutien que son administration pouvait désormais apporter aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies. En fait, comme le souligne Thomas G. Weiss, l'ONU n'aura jamais les moyens suffisants pour assumer l'intégralité de son mandat de paix et de sécurité ; de nouveaux critères devront être établis pour justifier ses entreprises, en particulier dans les situations de guerre civile. Il serait sans doute également souhaitable de poursuivre la réflexion engagée dans le cadre de l'*Agenda pour la paix* en vue de conférer une plus grande autonomie stratégique et opérationnelle au Secrétaire général ; il est dommage que cet ouvrage n'ait pas davantage exploré les implications de cette proposition.