

## Les organisations internationales au XXe siècle.

Le XXe siècle est celui des organisations internationales (plus exactement: interétatiques). Les premières sont apparues au XIXe siècle, mais elles étaient à visée essentiellement technique (comme l'O.P.I., l'Organisation postale internationale). Le "concert des nations" reposait alors essentiellement sur des traités bilatéraux d'alliance (avec parfois des clauses secrètes, et contraignantes) et sur des conférences où l'on traitait, au coup par coup, les principaux problèes en suspens (ainsi celle de Berlin en 1884 sur l'Afrique noire, celle d'Algésiras en 1906 sur le Maroc).

L'essor des organisations internationales au XXe siècle est à relier à deux phénomènes: d'une part la mondialisation de l'économie, qui fait que les différents pays ont de plus en plus de problèmes à traiter ensemble (par ailleurs, depuis la décolonisation, le nombre d'États souverains internationalement reconnus a beaucoup crû, ce qui rend le bilatéralisme de plus en plus difficile); et surtout, bien sûr, l'échec terrible de la diplomatie traditionnelle, qui a abouti aux deux guerres mondiales, et la nécessité de réaffirmer des principes juridiques et moraux communs à toute l'humanité, alors même que certains pays considéraient qu'il était de leur droit de s'en affranchir – brisant ainsi les fondements implicites du "concert des nations" du XIXe siècle. Les règles universellement et implicitement acceptées entre "gens de bonne compagnie" avant 1914 ne l'était plus à l'ère du gaz moutarde (inventé 1915), des génocides des Arméniens (1915-1923) et des Juifs (1942-1945), de la famine planifiée par l'État soviétique en Ukraine (1930-1933), etc.; il fallait donc les expliciter. Après 1945, les peuples décolonisés avaient d'autres bonnes raisons d'en critiquer l'incomplétude et l'hypocrisie. Tout ceci nécessitait des cadres concrets: au-delà des principes, il fallait pouvoir agir collectivement.

Le moins qu'on puisse dire est que si le succès est grand dans le domaine des principes (aujourd'hui peu d'acteurs internationaux contestent explicitement les principes de la charte de l'O.N.U. et de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948), il est mesuré dans le domaine de l'action concrète. Les tentatives d'imposer un ordre politique mondial ont toutes échoué, parce que les États ont toujours refusé d'abandonné des pans autres que symboliques de leur souveraineté; en revanche, un certain nombre d'organisations internationales à caractère technique ou économique ont bien fonctionné et continuent à le faire... Ce sont celles dont on a réellement besoin. Depuis les années 1960, la tendance est plutôt à la multiplication des organisations régionales, plutôt que mondiales. Celles propres au Tiers-Monde ont complètement échoué, sauf (brièvement) l'O.P.E.P.; en revanche, dans le monde développé, la C.E.E. a été un succès.

### I-Les organisations de l'entre-deux-guerres: la S.D.N.

La création d'une Société des Nations était l'un des points essentiels du programme de Woodrow Wilson (c'était le quatorzième et

---

J'exclus de ce cours les organisations privées, comme les Internationales ouvrières.

L'O.P.I. existe encore; de l'ancienneté de ses origines, elle a conservé l'usage officiel du français. C'est pour cela que dans le monde entier l'on peut acheter des enveloppes avec la mention en français: "par avion".

Le F.M.I. a mauvaise presse dans le tiers-monde depuis qu'il s'est spécialisé dans les prêts aux gouvernements à la fin des années 1970: la raison en est que ses exigences semblent remettre en cause la souveraineté des États – l'octroi de crédits par le F.M.I. est lié, en général, à des inflexions de la politique économique du récipiendaire dans le sens souhaité par l'organisation.

dernier "point" du fameux discours de janvier 1918: « une association générale des nations devra être formée en vertu de conventions formelles dans le but d'apporter des garanties réciproques d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux petits comme aux grands États »). C'était la première fois dans l'Histoire que le chef d'État d'un grand pays prétendait fonder les relations internationales non plus sur la puissance et la force, mais sur le droit et la morale appuyés par l'opinion publique – toutes opinions personnelles mises à part, Wilson avait eu bien besoin de cela pour faire accepter aux Américains, très isolationnistes, une intervention dans les affaires de la lointaine et frivole Europe. Wilson reprenait à son compte le grand projet d'un diplomate français, le radical Léon Bourgeois, qui avait publié en 1910 un ouvrage intitulé *Pour une Société des Nations*, suscité la fondation d'une Cour internationale d'Arbitrage qui siégeait à La Haye, et fondé en 1918 une Association française pour la S.D.N. Il existait un mouvement semblable au Royaume-Uni; mais ni dans ce pays ni en France on n'y avait prêté attention avant la grande boucherie.

La Société des Nations vit le jour en 1919: le pacte qui lui donnait naissance était incorporé aux traités de Versailles, de Saint-Germain, de Trianon et de Sèvres, c'est-à-dire à des documents qui engageaient l'ensemble des anciens belligérants. « Les membres de la Société s'engage[ai]ent à respecter et à maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société ». Toute guerre d'agression était interdite: les seules guerres légitimes étaient les guerres défensives. Le pacte de la S.D.N. proclamait la nécessité du désarmement international, et prévoyait que les conflits entre États fussent réglés par l'arbitrage plutôt que par la violence (la Cour de La Haye devint une Cour internationale de Justice, intégrée au dispositif de la S.D.N.). En revanche il n'y avait pas de force armée internationale: les participants à la Conférence de la Paix ne l'avaient pas jugé nécessaire, confiants dans les progrès de la raison humaine – et aussi parce que le Congrès américain aurait certainement rejeté tout projet faisant référence à une "armée internationale": il n'était pas question de remplacer le militarisme allemand par un "militarisme mondial". Mais le traité prévoyait (article 16) que « si un membre de la Société recour[ai]t à la guerre, [...] tous les autres membres [...] s'engage[ai]ent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières ». Dès 1920, beaucoup d'efforts furent consacrés à assouplir le mécanisme de ces sanctions pour le rendre moins automatique, plus progressif et plus sélectif. Il ne fut appliqué une seule fois, contre l'Italie après l'invasion de l'Éthiopie en octobre 1935; ce fut un échec .

---

En 1899 et 1907, deux conférences avaient eu lieu dans cette ville pour tenter de préciser le droit de la guerre. Ce fut la première qui, entre autres choses, précisa la notion de "déclaration de guerre". Bien entendu, ces dispositions ne furent appliquées que quand elles convenaient aux belligérants.

Vous remarquez que les seuls sujets reconnus de droit international étaient les États: les peuples, en particulier, étaient censés être représentés par les États sur les territoires desquels ils vivaient... C'est toujours largement vrai, même si depuis la décolonisation différents mouvements de libération, puis dans les années 1980 des O.N.G., ont obtenu des strapontins – mais toujours sur invitation d'un État souverain qui les parraine. Quant à intervenir dans les affaires intérieures d'un État contre son gré, il n'en est pas question.

Elles ne firent qu'exaspérer Mussolini sans résultats concrets, d'autant plus que certains pays signataires du pacte de la S.D.N. refusèrent ouvertement de les appliquer (en France, la droite antirépublicaine se déchaîna contre le gouvernement Laval, coupable de prendre le parti des "nègres" contre la "sœur latine"). Le Royaume-Uni, déjà converti à l'"apaisement" des dictateurs (l'un des premiers sondages d'opinion de l'Histoire avait montré le pacifisme de l'opinion), refusa

La Société des Nations, première organisation internationale à vocation générale dotée d'organes permanents, comprenait une **Assemblée générale** formée des délégués des États membres (trois par pays), et qui se réunissait tous les ans (en septembre), et un **Conseil** formé de cinq délégués permanents (représentant la France, le Royaume-Uni, l'Italie, les États-Unis et le Japon: les vainqueurs) et de quatre membres temporaires élus à tour de rôle; il se réunissait trois fois dans l'année, mais pour les décisions de fond l'unanimité de tous les États présentés à la réunion était requise (autrement dit, les grandes puissances n'avaient pas de droit de veto comme ils l'eurent plus tard à l'O.N.U.). Le Conseil était assisté par un secrétariat permanent, avec à sa tête un **secrétaire permanent** (poste occupé jusqu'en 1933 par un Britannique, sir Eric Drummond, puis par un Français, Joseph Avenol). La S.D.N. siégeait à Genève; les empires coloniaux étant à leur apogée, il y avait très peu de membres non européens (la S.D.N. avait au départ 42 membres, elle en eut 60 au maximum en 1933; les deux seuls membres africains étaient l'Éthiopie et le Libéria, auxquels s'ajouta l'Égypte dans les années 1930). La S.D.N. avait aussi un certain nombre d'organismes spécialisés, dont certains ont survécu jusqu'à nos jours comme le **Bureau international du Travail** (le B.I.T.), chargé des droits des travailleurs, qui siégeait et siège encore à Genève, et la Cour internationale de Justice de La Haye.

L'**échec** fut presque immédiat: en novembre 1919, **le Congrès américain rejeta le traité de Versailles** (il ne voulait pas risquer d'être engagé dans des conflits en Europe par le biais de la convention d'intervention négociée par la France); en mars 1920, il rejeta spécifiquement le pacte de la S.D.N. Privée du concours de la première puissance économique mondiale, et du grand vainqueur de la guerre, **la S.D.N. était condamnée à l'inefficacité: elle perdait toute crédibilité**. D'autres pays la quittèrent dans les années 1920, notamment des pays d'Amérique Latine (le Costa Rica, le Brésil) qu'un organisme dont les États-Unis étaient absents n'intéressait absolument pas. Les défections se multiplièrent dans les années 1930, notamment en 1933 celles du Japon et de l'Allemagne (entrée en 1926), celle de l'Italie en 1937; quant à l'U.R.S.S., entrée en 1934, elle fut expulsée en 1939 pour avoir attaqué la Finlande (ce fut la seule mesure d'exclusion jamais prononcée par la S.D.N.). En 1940 la S.D.N. n'avait plus que quarante-quatre membres et le Conseil ne comptait plus que deux délégués permanents. Elle vivotait, tribune gratuite et inutile de toutes les indignations généreuses ou intéressées et de tous les projets utopiques, nid de bureaucrates méchamment croqué par Albert Cohen (*Belle du Seigneur*) et par Céline (*L'Église*, une pièce de théâtre rédigée en 1927, mais publiée en 1933 seulement, après le *Voyage au bout de la nuit*).

La S.D.N. fut incapable de mettre fin au colonialisme: le système des mandats, inventé dans le cadre des négociations sur le Proche-Orient en 1919 (voyez la fiche A3), fut vidé de son sens par les puissances coloniales; les peuples non européens ne purent faire entendre leur voix dans ce qui resta toujours, pour l'essentiel, un club européen. Elle ne

---

d'étendre les sanctions à un blocus pétrolier et à une fermeture du canal de Suez aux navires de guerre italiens; il proposa un partage de l'Éthiopie... Les troupes italiennes prirent Addis-Abbéba (péniblement) en mai 1936. En juillet, la S.D.N. reconnut le fait accompli et mit fin aux sanctions contre l'Italie - il y avait d'autres chats à fouetter du côté de l'Allemagne et de l'Espagne.

À son entrée à la S.D.N. en 1926 l'Allemagne obtint un siège permanent, ce qui amena à créer en compensation deux sièges semi-permanents (mais dont les titulaires étaient automatiquement réélus) pour l'Espagne et la Pologne. En 1934 l'U.R.S.S. obtint un sixième siège permanent (entre-temps l'Allemagne avait quitté la S.D.N.). On passa alors à 9 membres non permanents, puis 11 en 1936, ce qui faisait 17 au total: une garantie d'inefficacité.

Pourtant il y eut en France, dans les années 1920, une grande illusion de la S.D.N.: c'est Aristide Briand qui en est demeuré le symbole; elle fut relayée en Allemagne par Stresemann. Voyez le cours sur la France, chapitre 11.

parvint à régler que des conflits mineurs: ainsi en 1921 elle régla le cas des îles Åland, qui restèrent finlandaises mais dont la population suédophone se vit garantir des droits culturels et une large autonomie politique; en 1925 elle régla une crise gréco-bulgare concernant la Thrace. En revanche elle fut incapable d'intervenir dans la guerre soviéto-polonaise en 1920, dans la crise de la Ruhr en 1923, et surtout elle fut incapable de s'opposer aux agressions italiennes, allemandes et japonaises dans les années 1930. Elle n'apporta aucune aide efficace aux républicains espagnols en 1936-1939, aux Tchécoslovaques en 1938-1939. La S.D.N. entra en sommeil en 1940 et fut liquidée juridiquement en 1946. Que restait-il de l'idéalisme wilsonien, des grands espoirs d'une diplomatie nouvelle fondée sur le respect mutuel et la négociation, d'un nouvel ordre international fondé sur les droits des peuples? Pas grand-chose en réalité. La **diplomatie secrète** avait repris ses droits dès les années 1920, tout comme les **conférences d'ambassadeurs** et les **traités bilatéraux**, pratiques contraires aux principes universalistes de la S.D.N. et auxquelles celle-ci avait espérer mettre fin.

**L'acquis essentiel de la S.D.N., ce sont en fait les principes** qu'elle a proclamés. Même s'ils n'ont guère été appliqués à l'époque, ils continuent aujourd'hui à former la base des relations interétatiques... et peut-être sont-ils légèrement moins maltraités que dans les années 1920 et 1930. Parmi les legs de la S.D.N.: un **dialogue permanent, institutionnalisé et multilatéral** entre États, mais sans abandons de souveraineté (seul Briand a pu rêver un moment, vers 1930, à ce que la S.D.N. débouchât sur des États-Unis d'Europe, voire des États-Unis mondiaux); le principe de la **sécurité collective** (garantie par tous les membres de la Société, cf. le système des sanctions) remplaçant le jeu classique des rapports de force. Pour la première fois les intérêts nationaux étaient subordonnés à un intérêt général abstrait et à long terme: veiller au **respect du droit**, faire **échec à la violence** d'où qu'elle vint. La sécurité collective ne reposait plus sur l'autonomie des choix dans l'appréciation des menaces et les moyens d'y faire face, mais sur l'universalité des perceptions, des valeurs et des objectifs. Les partages coloniaux (du type de l'échange "le Maroc contre un morceau de Cameroun" qui avait eu lieu en 1907 entre la France et l'Allemagne) avaient cessé; les États non européens comme l'Éthiopie étaient en théorie sur le même plan que les autres; on affichait le respect des droits des minorités, en tout cas on en parlait. Par ailleurs la S.D.N. a établi un certain nombre de précédents, de jurisprudences en matière de règlement des problèmes internationaux; elle a jeté les bases d'une fonction publique internationale indépendante des États.

Elle a aussi développé la notion et la pratique de l'**assistance technique internationale**, mettant des experts à la disposition des gouvernements qui en faisaient la demande: ainsi dans le domaine de l'hygiène; dans celui de l'assistance aux réfugiés (notamment dans les Balkans au début des années 1920 – à partir de 1921 il y eut un commissaire aux Réfugiés), et aussi dans celui de l'assistance financière aux gouvernements en difficulté (notamment l'Autriche et la Hongrie dans l'immédiate après-guerre; la S.D.N. a également réalisé une réforme monétaire en Estonie). Elle apporta une aide humanitaire massive à la Chine entre 1931 et 1940. Elle associa systématiquement à son action les organisations privées, ce que nous appellerions aujourd'hui les O.N.G. – de même, le B.I.T. collabora systématiquement avec les syndicats et avec des représentants des employeurs.

## **II) La seconde après-guerre: le système de l'O.N.U.**

Jean Monnet est un bon exemple de ces fonctionnaires internationaux de l'entre-deux-guerres. Voyez le cours sur la France, chapitre 18.

Ce fut dans le cadre de missions ayant trait à l'hygiène que Céline, qui était médecin de profession, travailla pour la S.D.N., de 1924 à 1927, puis à nouveau, ponctuellement, en 1929 et 1931. Ce fut dans le cadre de ce travail qu'il visita les États-Unis et l'Afrique.

## A) Rôle et structures initiaux de l'O.N.U.

L'Organisation des Nations unies est née des travaux de la conférence de Dumbarton Oaks en octobre 1944; le projet a été discuté à la conférence de Yalta; la nouvelle organisation est née officiellement à la conférence de San Francisco (en avril-juin 1945, donc avant la fin de la guerre mondiale), laquelle fut consacrée notamment à l'élaboration de la "charte" de l'O.N.U. Les membres fondateurs étaient au nombre de 51 (tous les pays qui avaient déclaré la guerre à l'Axe). Bien entendu, l'U.R.S.S. était l'un des principaux parrains du projet; elle réussit même à obtenir deux sièges supplémentaires pour l'Ukraine la Biélorussie, Républiques "souveraines" fondatrices de l'U.R.S.S. (avec la Russie, ainsi que la Transcaucasie entre-temps démembrée). Staline avait même réclamé 16 sièges, une par R.S.S., mais Roosevelt avait répondu en exigeant un siège par État fédéré d'Amérique (48 au total en 1945)... et l'on en resta là.

Le projet onusien, formulé dans la charte de San Francisco, était, en gros, une reprise de celui de la S.D.N.: organiser "le concert des nations". Il s'agissait en particulier d'arbitrer les conflits, de donner aux diplomates des différents pays l'habitude de travailler entre eux dans un forum multilatéral et permanent pour éviter aussi bien les désastreuses alliances secrètes d'avant 1914 que les agressions unilatérales des années 1930. Comme la S.D.N., l'O.N.U. n'était pas un organisme destiné à dépasser le cadre des États-nations, il ne s'agissait pas d'un gouvernement mondial (quoique certains rêvaient qu'il le devînt à terme) mais d'un forum de coopération entre États souverains. Elle ne cherchait pas non plus à susciter l'apparition d'espaces (économiques notamment) plus étendus que les États, même s'il existait dès le début des organismes de coopération régionale.

Le projet onusien était essentiellement un projet politique: si projet économique il y avait, il était annexe – il s'agissait notamment, pour les fondateurs des institutions onusiennes, d'éviter la répétition des processus de contraction des échanges internationaux et d'anarchie monétaire qui avaient été, selon les analyses des vainqueurs, parmi les causes essentielles du deuxième conflit mondial: ce fut pourquoi, alors que celles de l'entre-deux-guerres étaient demeurées autonomes, les institutions monétaires et financières internationales furent intégrés à la structure de l'O.N.U. En revanche, l'idée que les inégalités de développement sont aussi fauteuses de conflit était tout à fait inconnue en 1945: les Empires coloniaux étaient encore en place, et c'étaient les grandes puissances économiques qui s'étaient affrontées à deux reprises en vingt-cinq ans.

Les innovations de l'O.N.U. par rapport à la S.D.N. se situaient essentiellement sur le plan du "réalisme", de l'efficacité. Le siège désormais était à Washington: le monde avait changé de centre de gravité, même les Soviétiques le reconnaissaient (en 1945). Il y avait toujours une Assemblée générale, au départ de 51 membres fondateurs (ils sont devenus 184 en 1994), mais pour éviter la paralysie les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité disposaient d'un droit de veto sur les décisions essentielles, ce qui valait reconnaissance en droit international de l'inégalité de fait entre les grandes puissances et les autres. Il y avait six membres non permanents sans droit de veto (le nombre passa à dix à partir de 1966 pour tenir compte de la décolonisation), élus pour deux ans selon de complexes critères régionaux. Moins efficaces, car facilement

---

La Pologne avait rejoint les 50 participants de la conférence de San Francisco.

Les cinq grands vainqueurs: États-Unis, U.R.S.S., Grande-Bretagne, France et Chine – le statut de vainqueur de ces deux derniers pays était du reste assez problématique; en revanche, des années 1960 à 1998, la liste des membres permanents du Conseil de Sécurité correspondait exactement à celle des puissances nucléaires déclarées (il est vrai qu'il y en avait d'autres, officieuses, comme l'Inde, l'Afrique du sud ou Israël).

paralysés, sont le Conseil économique et social, qui tient deux séances par an, et le Conseil de tutelle, chargé de contrôler les territoires "sous tutelle" de l'O.N.U. (c'est-à-dire en voie de décolonisation). En revanche, innovation majeure, l'O.N.U., toujours dans un souci d'efficacité, s'est dotée d'une force armée, les Casques bleus. La machine administrative, qui devint rapidement fort lourde, était financée par les États membres au prorata de leur richesse – mais dans les années 1980 les États-Unis, principaux contributeurs (à la hauteur de 25%), commencèrent à accumuler les retards de paiement. Bien entendu, l'O.N.U. a repris celles des structures de la S.D.N. qui semblaient avoir fait preuve de plus d'efficacité que les autres (comme le B.I.T., devenu l'O.I.T. mais qui siège toujours à Genève, et la Cour de justice de La Haye), voire des structures plus anciennes encore (comme l'O.P.I.).

Il existe en effet toute une galaxie d'organisations satellites de l'O.N.U. Certaines, une quinzaine, sont mondiales: outre les deux ci-dessus citées, il faut évoquer l'U.N.E.S.C.O. (qui travaille dans le domaine de la culture – son siège est à Paris), la F.A.O. (pour l'agriculture – elle siège à Rome), le P.A.M. (Programme alimentaire mondial), l'O.M.S. (pour la santé), l'U.N.I.C.E.F. (pour l'enfance). Tous ces organismes datent de 1945. Plus récents sont les agences de développement, un souci qui date surtout de l'ère postcoloniale: la Conférence pour le Commerce et le Développement (C.N.U.C.E.D.), apparue en 1963 et qui siège à Genève, est chargée de rééquilibrer les échanges entre les pays développés et les pays en voie de développement, et le Programme des Nations Unies pour le Développement (le P.N.U.D., depuis 1965). Je traiterai dans la fiche n°2 le F.M.I. et la Banque mondiale, dont l'appartenance au système de l'O.N.U. est du reste tout à fait théorique; quant au G.A.T.T., il n'a pas même, à ma connaissance, de lien formel avec l'O.N.U.

Il existe aussi des organisations régionales de l'O.N.U., dont certaines ont pu jouer un rôle important. Je prendrai l'exemple de la C.E.P.A.L., l'organisme chargé de l'Amérique Latine; dans les années 1950, elle a contribué à formuler un modèle de développement économique spécifique, "par substitution des importations". Elle a été aussi un lieu de formation pour les élites économiques du continent. Malheureusement, le modèle de développement en question a échoué partout et plus personne ne le suit; la C.E.P.A.L. est aujourd'hui beaucoup plus modeste et discrète... Cela dit, il ne faut pas négliger le rôle des organismes internationaux dans la formation de cadres pour les pays du Tiers-Monde, même si l'aspect diplomatique l'emporte généralement sur l'acquisition de la compétence économique!

## B) Évolutions et remises en cause

Après une très brève période initiale d'espoir, le désenchantement est venu dès les débuts de la guerre froide. C'est bien elle, en effet, qui dans un premier temps a abouti à une paralysie à peu près générale des institutions onusiennes.

Le premier secrétaire général, le Norvégien Trygve Lie, un diplomate de second rang choisi fin 1945, après de longs mois de tension entre les États-Unis et l'U.R.S.S., ne parvint pas à s'imposer; en particulier au moment de la guerre de Corée où les Américains, profitant de ce que les Soviétiques pratiquaient la politique de la chaise vide au Conseil de Sécurité pour protester contre la non-reconnaissance par l'O.N.U. de la Chine populaire, intervinrent sous le couvert de Nation Unies à l'immense fureur du bloc de l'est. Réélu en 1950, Lie démissionna en novembre 1952 en déclarant que le rôle de secrétaire général de l'O.N.U. était « la tâche la plus impossible du monde ». Son successeur, le Suédois Dag Hammarskjöld, parvint à insuffler un certain dynamisme à l'O.N.U., ce qui lui valut diverses insultes (de la France et du Royaume-Uni au moment de la crise de Suez, de Khrouchtchev, etc.). Il mourut dans un accident d'avion suspect au-dessus du Congo belge (l'actuelle R.D.C., le Zaïre des années 1970 et

---

Il avait 18 membres (54 à partir de 1971).

1980) en pleine guerre civile, en septembre 1961: ce fut sans doute la plus grosse humiliation que l'O.N.U. eut à supporter.

Lui succéda un Birman, U Thant, qui fut maltraité à la fois par les Américains (au sujet du Vietnam) et les Soviétiques (à propos de la crise des fusées de Cuba), puis un Autrichien, Kurt Waldheim (1970-1980), dont le passé nazi ne le rattrapa qu'en 1990 (entre-temps il fit deux mandats comme président de l'Autriche). Les années 1980 virent un secrétaire général espagnol, Javier Pérez de Cuellar; en 1991 ce fut le tour du monde arabe d'obtenir le secrétariat général en la personne de Boutros Boutros-Ghali, un Égyptien (copte).

Il est à remarquer que le bloc de l'est n'a jamais obtenu le poste de secrétaire général (U Thant, le moins pro-occidental de tous, venait d'un pays qui prônait une "voie birmane vers le socialisme", mais se garda toujours de s'aligner trop sur l'U.R.S.S.). En fait, l'O.N.U. a souffert du poids des États-Unis, notamment financier; dans les années de guerre froide elle a été souvent traitée d'officine de l'oncle Sam. Ce n'était évidemment pas l'avis des Américains, agacés par la présence de ce "nid d'espions" sur le sol américain, et par certaines provocations de l'Assemblée générale (Yasser Arafat et Fidel Castro, à des époques où ils étaient interdits de séjour aux États-Unis, ont foulé le sol américain en qualité d'invités de l'O.N.U.)...

Avec la multiplication des pays du tiers-monde à partir, surtout, des indépendances africaines au tournant des années 1950 et 1960, un nouveau problème est apparu: l'O.N.U. s'est trouvée paralysée par le trop grand nombre de ses membres, et par le manque de professionnalisme de certaines délégations. Les institutions onusiennes propres au tiers-monde marchent particulièrement mal, notamment la C.N.U.C.E.D. (malgré quelques succès: c'est dans son cadre que les accords de Lomé ont été signés en 1972). Du reste, ce problème est lié au précédent: les plus bruyants des tiers-mondistes dans les arènes internationales étaient les plus radicaux, les plus anti-américains et, dans les années 1970 et 1980, les plus liés à l'U.R.S.S. Un exemple: en 1986, les États-Unis, suivis de la Grande-Bretagne et de Singapour, se sont retirés de l'U.N.E.S.C.O., qui tentait, sous prétexte de décolonisation des esprits, d'imposer un "nouvel ordre mondial de la culture": placer l'agence de presse cubaine *Prensa Latina*, voix uniforme d'une des pires dictatures de la planète, sur le même plan que les grandes agences de presse américaines, n'était acceptable ni politiquement, ni commercialement. L'U.N.E.S.C.O., à genoux, a dû accepter des réformes radicales et annuler tous ses grands programmes.

En 1996, les États-Unis ont opposé leur veto à la réélection de Boutros-Ghali, non pour des raisons politiques mais pour des raisons d'inefficacité. C'est le troisième grand reproche que l'on fait à l'O.N.U.: c'est une bureaucratie pléthorique, surpayée, largement inefficace, incompétente et coupée du monde "réel" (les représentants sont recrutés d'après des quotas nationaux qui font peu de place au professionnalisme, mais permettent au clientélisme de faire des ravages), qui accouche de textes abscons à l'issue de négociations de marchands de tapis, multiplie les résolutions grandiloquentes et jamais appliquées, et se montre incapable de toute action concrète. Ce reproche est ancien: dans les années 1960 déjà, le général de Gaulle avait traité l'O.N.U. de "machin". Même les Casques bleus ont montré leur limite: si leur sens du sacrifice est sans limite lorsqu'il s'agit de maintenir la paix (par exemple dans le Golan depuis 1973, en Bosnie-Herzégovine depuis 1995), ils se sont révélés incapables d'intervenir concrètement dans des conflits; leur intervention en 1960 au Congo, où personne ne voulait d'eux, a été un échec, et ils n'ont pas mis les pieds en Indochine dans les années 1960! Les seules opérations réussies de l'O.N.U. ont été menées en fait par des armées nationales sur mission de l'O.N.U., et ont été vivement critiquées: la guerre de Corée en 1950-1953, la guerre du Golfe en 1991.

---

Il existe aussi un "groupe des 77", qui regroupe d'ailleurs bien plus de 77 membres!

L'O.N.U. n'est même pas parvenue à constituer un système cohérent: les différentes organisations spécialisées ne sont pas coordonnées, ne travaillent pas ensemble; elles sont fortement concurrencées par des organismes interétatiques non onusiennes (l'O.T.A.N. et jadis le C.O.M.E.C.O.N. en matière de sécurité; le G7 en matière économique depuis les années 1980) et par des organisations indépendantes des États (les O.N.G., surtout depuis les années 1980). Les trois organisations qui comptent en matière économique, le F.M.I., la Banque Mondiale et le G.A.T.T., ne sont rattachées à l'O.N.U. que de manière tout à fait formelle, et durant la guerre froide elles ne concernaient en fait que le bloc occidental.

Du fait de tous ces problèmes, malgré quelques espoirs nés en 1990-1991 (notamment au moment de la guerre du Golfe, menée au nom de l'O.N.U.), **la fin de la Guerre froide n'a pas redonné de dynamisme aux organisations internationales**. Des réformes que tout le monde souhaite se révèlent impossibles, notamment l'accession de l'Allemagne et du Japon à un siège permanent au Conseil de Sécurité, la création d'un Conseil de sécurité économique, l'institution de taxes internationales qui remplaceraient les contributions des États pour alimenter les institutions des organisations mondiales (mais qui les lèverait?), etc. Un bon exemple des limites de l'action de l'O.N.U. est constitué par le Cambodge: l'Organisation y a organisé des élections en 1993, à la demande des factions locales, avides de reconnaissance et d'aide internationale. L'opposition monarchiste a remporté haut la main le scrutin... mais comme la faction dominante, l'ex-P.C. pro-vietnamien, avait conservé sa puissance militaire, on aboutit à un gouvernement bicéphale, avec deux premiers ministres, dont l'ex-communiste a fini par chasser du pouvoir le monarchiste, en 1998.

En fait, **l'O.N.U.** n'est jamais parvenue à jouer un rôle de directoire mondial, de lieu privilégié de concertation et de prise de décision. C'est dû au fait qu'elle **n'est jamais arrivée à conquérir la moindre indépendance par rapport aux États**: aucune de ses instances n'est élue, ni même composée de représentants des Parlements nationaux comme l'était le Parlement Européen avant 1979. Les personnels de l'O.N.U. sont nommés par les gouvernements, pour les plus importants, cooptés selon des règles obscures pour les autres; en tout cas, ce sont tous des diplomates au service de leur pays, non des fonctionnaires internationaux au service d'un projet mondial. Le financement de l'O.N.U. dépend du bon vouloir de ses bailleurs de fonds...

De ce fait, toutes les décisions importantes se prennent en dehors de l'O.N.U., et si les politiques lui vouent une révérence de principe (d'autant moins encombrante que le mammoth de Washington est inefficace et ne leur fait pas d'ombre), les acteurs essentiels de l'économie mondiale professent un mépris souverain à son égard. Il est très rare que des négociations soient passées par le canal des organisations mondiales dans le domaine, par exemple, du désarmement nucléaire, ou des efforts de règlement du conflit proche-oriental. Dans le meilleur des cas, l'O.N.U. doit se contenter d'un rôle d'enregistrement *a posteriori*, d'espace de représentation où l'on parade et l'on fait de grands discours creux; éventuellement, c'est un lieu où se nouent des contacts... que l'on poursuivra ailleurs "entre gens sérieux". Elle est en fait essentiellement **un espace médiatique**, un forum, essentiellement du tiers-monde dans sa revendication d'un ordre économique international plus juste, et du pacifisme. Les grandes conférences internationales organisées sur les droits de l'homme ou le logement et l'urbanisme (à Vancouver en 1976), sont l'occasion pour les pays riches d'affirmer qu'ils ne se désintéressent pas du sort des pauvres et des déshérités; pour les autres, d'exister en ergotant. Il est vrai que ce n'est pas négligeable pour certains pays, qui n'ont que la parole pour peser sur les affaires du monde. C'est aussi **un espace de légitimation**, ce qui explique qu'aucun État n'a jamais quitté l'O.N.U. que malgré tous ses défauts on se bouscule pour en devenir membre, ce qui est le meilleur indice d'une reconnaissance par "la communauté



internationale" – et de toucher des subsidés, certes toujours insuffisants et souvent mal dirigés et mal gérés, mais au total non négligeables.

Même dans les domaines de l'aide humanitaire et du développement, depuis les années 1980 l'O.N.U. est de plus en plus concurrencée par les organisations privées (les O.N.G.), dont elle a bien dû se résoudre à reconnaître l'existence et à accepter le partenariat. La raison essentielle à cela, c'est que ces organismes, quelques cas de mauvaise gestion mis à part, sont bien plus efficaces, car ils sont de taille réduite et rendent des comptes à leurs bailleurs de fond. Ainsi Médecins du Monde fait un travail bien plus efficace que celui de l'O.M.S. – et, accessoirement, bien plus, et plus habilement, médiatisé.

---

Principaux absents en 1999: Taïwan, prisonnière de la fiction anachronique d'"une seule Chine"; et, de son propre choix, la Suisse.