



Les évolutions de l'ONU : concurrences et intégration

Guillaume Devin, Delphine Placidi-Frot

► To cite this version:

Guillaume Devin, Delphine Placidi-Frot. Les évolutions de l'ONU : concurrences et intégration. Critique Internationale, 2011, 53, pp.21 - 41. <10.3917/cii.053.0021>. <hal-01791207>

HAL Id: hal-01791207

<https://sciencespo.hal.science/hal-01791207v1>

Submitted on 14 May 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Les évolutions de l'ONU : concurrences et intégration

par Guillaume Devin et Delphine Placidi-Frot

Contrairement à une idée reçue, les organisations internationales et notamment intergouvernementales incarnent moins l'immobilisme ou la continuité que le mouvement. Non seulement celui-ci préside à leur création dans des périodes de transformations – pacifiques ou conflictuelles – du système international, mais il accompagne aussi toute leur existence¹. Il y a là une raison propre aux organisations, quelles qu'elles soient. En tant que réponse à un problème d'action collective, toute organisation repose sur des arrangements plus ou moins durables, c'est-à-dire situés en fonction de multiples paramètres (rapports de force entre les acteurs, perception des besoins, stratégies des acteurs, contraintes de l'environnement, etc.). Pour évoquer les variations de ces paramètres et leurs conséquences sur les arrangements initiaux, on parlera couramment de « changements ». Aucune organisation n'y échappe. Or les organisations intergouvernementales sont

1. Pour des perspectives historiques sur les organisations internationales, voir notamment Akira Iriye, *Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley, University of California Press, 2002 ; Madeleine Herren, *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der Internationalen Ordnung*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2009 ; Bob Reinalda, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, Londres, Routledge, 2009 ; Michael G. Schechter, *Historical Dictionary of International Organizations*, Lanham, Scarecrow Press, 2009 (2^e édition). Sur l'ONU, voir en particulier Pierre Gerbet, Victor-Yves Ghébal, Marie-René Mouton, *Le rêve d'un ordre mondial : de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale, 1996 ; ainsi que la publication en cours des travaux sur l'histoire intellectuelle de l'ONU (United Nations Intellectual History Project : <http://www.unhistory.org>).

plus sensibles encore à ce phénomène en raison de leur architecture complexe, puisqu'elles ne constituent pas seulement un système organisé, mais aussi un système d'organisations, un construit social international qui introduit un double niveau de jeu au sein des organisations membres et entre les organisations elles-mêmes. L'ensemble ainsi composé multiplie les occasions de négociations, de telle sorte que si « la négociation est l'organisation en mouvement »², l'organisation est aussi un lieu de négociations permanentes, c'est-à-dire un espace d'interactions dans lequel les relations ne sont ni totalement ni définitivement stabilisées. Sous la grande permanence de leurs sigles, les organisations internationales ne sont donc jamais tout à fait les mêmes dans la durée de leur existence.

Tel est le cas de l'Organisation des Nations unies dont la question du « changement » englobe deux types de mouvement : le changement *dans* et le changement *de* l'Organisation. Le premier interroge ce qui fait le changement – ses dynamiques, son contenu, ses formes –, le second porte sur ses effets, ce qu'il contribue à construire – une configuration de moins en moins transparente d'acteurs de plus en plus nombreux et qui, pris isolément, ne maîtrisent pas l'orientation en cours ; configuration dont l'image globale est cependant celle de la coopération multilatérale qui se construit sous nos yeux. Il y a là un parallèle à dresser avec les « modèles de jeux à plusieurs personnes et à plusieurs niveaux », proposés par Norbert Elias, dans lesquels les joueurs, de plus en plus nombreux et interdépendants, perdent la maîtrise de la direction du jeu tout en transformant le groupe qu'ils constituent en une configuration de plus en plus complexe³.

C'est dire que « le changement dans l'histoire des Nations unies » ne saurait se réduire à une chronologie des réformes – innombrables et inégalement abouties – de l'Organisation. Dès lors, notre approche sera à la fois moins historique et plus compréhensive. Nous appréhenderons le changement comme le produit d'un certain nombre de dynamiques concurrentielles dues à l'augmentation, à l'hétérogénéité et à la compétition des acteurs impliqués dans les activités onusiennes. L'émergence de nouveaux dispositifs et de nouvelles pratiques ne doit pas se lire comme un enchaînement linéaire de causes et d'effets, mais plutôt comme l'expression de nouvelles formes relationnelles entre les acteurs à un niveau d'intégration spécifique. En ce sens, l'ONU a changé. Plus globale, plus inclusive, elle est devenue pleinement mondiale et multifonctionnelle. Cette nouvelle figure de l'Organisation traduit un

2. Ira William Zartman (ed.), *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco, Jossey-Bass, 1994, p. 129.

3. Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1991, p. 97-99.

processus de resserrement des interdépendances internationales. Elle révèle aussi ses tensions et ses contradictions qui constituent le ressort principal de son évolution.

Les dynamiques concurrentielles du changement

Depuis sa création, l'ONU connaît des changements liés à l'augmentation et à la diversification de ses acteurs et d'autres relatifs aux dynamiques collaboratives et/ou compétitives de ses instances. On retrouve ici deux éléments susceptibles d'influencer le cours du changement social selon Émile Durkheim : le volume et la densité de l'ensemble considéré⁴.

La pression du nombre

L'accroissement spectaculaire et inédit du nombre des États membres de l'ONU, qui a quasiment quadruplé en soixante ans⁵, a modifié en profondeur les conditions de fonctionnement et les domaines d'activité de l'Organisation. L'admission rapide des anciens pays colonisés ayant obtenu leur indépendance au cours des années 1960 et 1970 a constitué un acte fort de reconnaissance et de légitimation internationales. Elle a moins déplacé le centre de gravité décisionnel de l'Organisation qu'elle n'a défini de nouvelles priorités d'action, notamment en faveur du développement.

Certes, malgré la guerre froide et l'usage – réel ou présumé – du veto par ses membres permanents (« P5 »), le Conseil de sécurité est demeuré sous une forme quasi inchangée⁶ l'organe de décision central, mais il a été fortement concurrencé dans les années 1970 et 1980 par l'activisme de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social (ECOSOC), dans lesquels les pays du Sud étaient désormais majoritaires⁷. Le Conseil ayant acquis des capacités d'initiative sans précédent à l'issue de la guerre froide, les candidatures aux sièges de membre non permanent ont attisé des convoitises nouvelles cependant

4. Émile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique* (1895), Paris, PUF, 1983 (21^e édition), p. 112.

5. Aux 51 États fondateurs de 1945 se sont ajoutés les États vaincus de la seconde guerre mondiale et initialement écartés de l'Organisation, puis les pays décolonisés. En 1960, les États membres étaient deux fois plus nombreux que lors de la création de l'Organisation ; à la fin des années 1970, ils l'étaient trois fois plus. La plupart des nouveaux membres de l'ONU depuis les années 1990 sont les États issus de l'effondrement de l'URSS et ceux de l'ex-Yougoslavie.

6. La seule réforme institutionnelle du Conseil de sécurité a eu lieu en 1963, le nombre de membres non permanents passant de six à dix.

7. Tous les membres de l'ONU sont représentés à l'Assemblée générale selon le principe « un État, une voix ». L'ECOSOC, quant à lui, a été élargi à deux reprises : en 1965 (18 à 27 membres) et en 1971 (54).

que le club fermé des « P5 » essuyait des reproches sur son fonctionnement oligarchique et le caractère dépassé de sa représentativité.

Parallèlement, les sociétés des États membres ont accru « la pression du nombre » en s'invitant sur la scène onusienne par le biais d'ONG aux formes multiples⁸. En favorisant une certaine autonomisation de la bureaucratie onusienne vis-à-vis des États membres et en agitant la question de la représentativité de l'Organisation au-delà des seuls paramètres interétatiques, celles-ci ont, elles aussi, contribué à modifier les équilibres internes, au nom de l'aspiration à représenter les peuples – « Nous, peuples des Nations unies (...) » – présente dans le Préambule de la Charte⁹.

En 1946, 41 ONG ont obtenu un statut consultatif auprès de l'ECOSOC (article 71 de la Charte) ; en 1992, elles étaient environ 700 ; aujourd'hui, en 2011, elles sont près de 3 400¹⁰. Nombre d'entre elles sont consultées par les différentes instances onusiennes et accréditées lors des grandes conférences thématiques organisées par l'Organisation. Depuis les années 1990, certaines sont même occasionnellement invitées à échanger de façon informelle avec les membres du Conseil de sécurité leurs points de vue et/ou leurs expériences de terrain dans leurs domaines d'expertise¹¹.

De plus en plus, les ONG veillent et surveillent. Elles participent souvent aux négociations puis au suivi du respect des conventions multilatérales adoptées sous l'égide onusienne, non seulement dans les domaines des droits humains, de l'action humanitaire ou de la défense de l'environnement, mais aussi dans des secteurs traditionnellement moins ouverts aux acteurs non étatiques, tel celui de l'armement. Handicap International, par exemple, a joué un rôle majeur dans l'adoption de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel en 1997 et de la Convention sur les armes à sous-munitions en 2008. Les ONG jouent également un rôle opérationnel décisif dans les secteurs de l'humanitaire, du développement, des droits humains et de la protection de l'environnement, dans lesquels elles agissent en tant que relais, partenaires et/ou intermédiaires entre les institutions onusiennes et les populations locales.

8. Guillaume Devin, Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 134-141.

9. Voir notamment Jutta Joachim, Birgit Locher (eds), *Transnational Activism in the UN and the EU: A Comparative Study*, Londres, Routledge, 2009 ; Peter Willetts, *Non-Governmental Organizations in World Politics: The Construction of Global Governance*, Londres, Routledge, 2010.

10. La résolution 1996/31 de l'ECOSOC prévoit trois types de statut consultatif : le statut dit général est accordé aux grandes ONG dont le domaine de travail couvre la majeure partie des conférences de l'ECOSOC (environ 5 % des ONG) ; le statut spécial est octroyé à des ONG compétentes dans un domaine particulier d'activité du Conseil (environ 65 %) ; le statut dit « Liste », plus restreint, est accessible à des ONG plus spécialisées (environ 30 %).

11. Ces réunions informelles sont dites au format « Arria » du nom de leur initiateur, le représentant permanent vénézuélien Diego Arria.

Un fait massif s'est imposé : compte tenu de l'association plus ou moins conflictuelle des ONG au travail onusien, il est désormais impossible de comprendre le fonctionnement et les objectifs de l'ONU si l'on ne prend pas en considération la contribution de ses partenaires non étatiques. Le constat vaut aussi pour les entreprises.

Alors qu'il s'était fortement impliqué dans les processus de coopération politique multilatérale dès la fin du XIX^e siècle et durant l'entre-deux-guerres, le secteur privé marchand n'a développé ses relations avec les institutions onusiennes qu'à partir du début des années 1970¹². Jusque-là, l'ONU – comme d'ailleurs les institutions de Bretton Woods – avait plus prôné la planification économique que le laissez-faire libre-échangiste¹³. Les premières expériences de collaboration se sont déroulées sous le sceau de la confrontation : les pays du Sud condamnaient le déséquilibre des échanges et défendaient le projet d'un Nouvel Ordre économique international. Majoritaires à l'Assemblée générale, ils ont multiplié les créations institutionnelles pour contourner les grandes organisations économiques et commerciales dominées par les pays riches (GATT, FMI, Banque mondiale). La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) créée en 1964 a soulevé beaucoup d'espoirs, mais ses réalisations ont été assez vite neutralisées¹⁴, dans la mesure notamment où elles n'ont pas réussi à imposer un code de conduite aux firmes transnationales.

À la fin des années 1970, l'essoufflement des revendications tiers-mondistes, les divisions du Mouvement des Non-Alignés ainsi que l'offensive néolibérale conduite par les États-Unis du Président Reagan et la réduction des ressources budgétaires de l'ONU qu'elle impliquait ont créé un climat nouveau que les entreprises ont jugé plus favorable à leurs intérêts. Certaines d'entre elles, d'envergure internationale, se sont activement impliquées dans

12. Sauf pour l'élaboration conjointe par la FAO et l'OMS du *Codex Alimentarius* à partir de 1963, en collaboration avec l'ECOSOC, la Commission économique des Nations unies pour l'Europe et l'OCDE. L'industrie agro-alimentaire a activement participé à la rédaction de ce texte visant à harmoniser les normes de sécurité alimentaire au niveau international.

13. Tagi Sagafi-Nejad, John H. Dunning, *The UN and Transnational Corporations: From Code of Conduct to Global Compact*, Bloomington, Indiana University Press (United Nations Intellectual History Project Series), 2008. Voir également Craig N. Murphy, *International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850*, Cambridge, Polity Press, 1994 ; Kelley Lee, David Humphreys, Michael C. Pugh, « "Privatisation" in the United Nations System: Patterns of Influence in Three Intergovernmental Organisations », *Global Society*, 11 (3), 1997, p. 339-357 ; John Toye, Richard Toye, *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*, Bloomington, Indiana University Press (United Nations Intellectual History Project Series), 2004 ; Jean-Philippe Thérien, Vincent Pouliot, « The Global Compact: Shifting the Politics of International Development? », *Global Governance*, 12 (1), 2006, p. 55-75.

14. J.-P. Thérien, *Une voix pour le Sud: le discours de la CNUCED*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1990 ; G. Devin, M.-C. Smouts, *Les organisations internationales*, op. cit., p. 126-132.

les négociations environnementales, en particulier dans celles qui ont abouti à l'adoption en 1987 du Protocole de Montréal relatif aux substances responsables de la réduction de la couche d'ozone. Leur participation a été en revanche plus réservée à la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement (1992). Elles se sont néanmoins dotées d'un Conseil mondial des affaires pour le développement durable (*World Business Council for Sustainable Development*, WBCSD) afin d'exercer un lobbying efficace lors des futures négociations environnementales. Avec la notion nouvelle de « développement humain », centrée sur les besoins de l'individu, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), quant à lui, a promu une approche multi-acteurs du développement incluant ONG et secteur privé.

La collaboration entre les Nations unies et le secteur privé s'est intensifiée durant les deux mandats de Kofi Annan. Dès sa prise de fonctions, le nouveau Secrétaire général a noué des contacts avec des mécènes privés¹⁵, dans le but de diversifier les sources de revenus de l'Organisation dans un contexte de restriction budgétaire drastique. Les institutions onusiennes ont d'ailleurs mis en place un nombre croissant de partenariats publics-privés visant à remédier à cette pénurie de ressources, au grand dam de nombreuses ONG et de certains pays du Sud qui ont vu d'un œil méfiant cette collusion accrue entre secteur privé et organisations intergouvernementales. Au Forum économique de Davos en 1999, Kofi Annan a en outre lancé un Pacte mondial (*Global Compact*) ayant vocation à inciter les entreprises à s'engager à respecter les normes fondamentales de l'ONU en matière de travail, d'environnement, de droits humains et de non-corruption¹⁶.

Dans l'ensemble, les entreprises ont été bien plus sollicitées pour leurs capacités financières qu'elles n'ont été contraintes par l'Organisation et ses institutions spécialisées. Leur pouvoir d'influence demeure variable et différencié dans les négociations internationales¹⁷, mais il apparaît plus manifeste dans l'exécution de programmes sectoriels (santé, sécurité alimentaire) pour lesquels le financement est décisif¹⁸. En se rapprochant des entreprises et en

15. En 1998, l'entrepreneur de médias Ted Turner a créé la Fondation des Nations unies, qu'il a dotée d'un milliard de dollars destiné à financer l'action de l'Organisation. En 2000, c'était au tour du dirigeant de Microsoft de créer la Fondation Bill et Melinda Gates, qui a depuis investi plusieurs milliards de dollars dans les programmes de l'OMS de lutte contre le sida.

16. Les entreprises signataires du Pacte doivent publier chaque année un rapport sur leurs « bonnes pratiques », celles-ci étant évaluées par un comité d'ONG encadré par l'ONU.

17. Sur les négociations environnementales, voir notamment Amandine Orsini, Daniel Compagnon, « Lobbying industriel et accords multilatéraux d'environnement. Illustration par le changement climatique et la biosécurité », *Revue française de science politique*, 61 (2), 2011, p. 231-248.

devenant plus dépendante d'elles pour la réalisation de nombreuses missions, l'ONU a élargi encore un peu plus le cercle de ses partenaires et étendu le multilatéralisme jusqu'au marché.

Depuis 1945, le monde de l'ONU s'est donc considérablement densifié, et l'on ne mentionne pas ici bien d'autres interlocuteurs (experts, centres de recherche, *think tanks*, personnalités diverses, populations locales, etc.). Si l'auteur collectif n'est qu'une fiction, de même que la « communauté internationale », la division du travail s'est approfondie, les chaînes de coopération se sont allongées, et les frontières de l'étatique et du non-étatique se sont brouillées : autant de changements qui résultent de la transformation de la morphologie sociale des Nations unies.

La compétition des administrations

Du point de vue de son organisation interne, l'ONU évolue également dans le sens d'une extension des missions confiées à ses structures administratives par les États membres et d'une multiplication consécutive de ces instances. Ces transformations n'échappent pas aux effets de cloisonnement, de duplication et de rivalité aux différents niveaux hiérarchiques de l'Organisation. Comme par un effet mécanique, le pouvoir administratif s'étend et se fragmente tandis que les États tentent avec des succès divers de conserver le contrôle de l'extension des compétences : très attentifs à ne pas se laisser déborder par le Secrétaire général et à maîtriser la haute fonction publique onusienne, ils sont toutefois beaucoup moins sensibles à l'empilement des structures institutionnelles.

Le Secrétaire général des Nations unies dispose d'une certaine latitude d'action (prévue notamment à l'article 99 de la Charte). Sa capacité d'entraînement des États et de l'administration onusienne ainsi que les résultats obtenus dépendent non seulement de ses qualités personnelles de *leader*, de négociateur et de médiateur, mais aussi d'un contexte politique international diversement contraignant selon les périodes¹⁸. Cependant, les différentes tentatives volontaristes de Trygve Lie (1946-1953), Dag Hammarskjöld (1953-1961), Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) et Kofi Annan (1997-2006) d'incarner la fonction politique du Secrétaire général et d'en étendre les prérogatives (diplomatie préventive, rétablissement de la paix, efficacité et indépendance accrues du Secrétariat, etc.) se sont toutes heurtées à l'hostilité d'une ou de plusieurs gran-

18. Sur la santé, voir Auriane Guilbaud, *Le paludisme. La lutte mondiale contre un parasite résistant*, Paris, L'Harmattan, 2008.

19. Leon Gordenker, *The UN Secretary-General and Secretariat*, Londres, Routledge, 2005.

des puissances. En fait, les critères implicites qui président au choix d'un nouveau Secrétaire général n'ont guère changé depuis la création des Nations unies : le candidat doit faire preuve d'une certaine retenue et afficher pour seule ambition d'être « le plus haut fonctionnaire de l'administration » (article 97) ; en somme, il doit s'apparenter plus à un secrétaire qu'à un général.

Quant aux principes fondamentaux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance des fonctionnaires internationaux qui datent de la création de la SDN, ils ont été contestés, bafoués et/ou contournés par la plupart des États tout au long de l'histoire de la coopération multilatérale. Cette politisation de la fonction publique internationale fragilise fortement la crédibilité et l'efficacité des administrations multilatérales, mine l'existence de standards communs de recrutement et de promotion du personnel et contribue à l'émergence de fiefs majoritairement dominés par de hauts fonctionnaires occidentaux – notamment étatsuniens – au sein des différentes instances onusiennes. Au cours des années 1990, l'essor de la pratique du détachement temporaire (*secondment*) de fonctionnaires nationaux auprès de l'ONU, en particulier du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), brusquement soumis à des besoins humains importants, a suscité la réprobation des pays en développement qui ont dénoncé l'omniprésence de fonctionnaires provenant de pays industrialisés et continuant d'être rémunérés par leurs administrations nationales. Soumises à des politiques de ressources humaines en restructuration permanente, les administrations onusiennes sont confrontées à une démotivation d'une partie de leur personnel de plus en plus grande car aggravée par la tendance récente à la multiplication de contrats de courte durée (inférieure à un ou deux ans) souvent financés sur des fonds extrabudgétaires et par l'adoption de pratiques managériales (gestion axée sur les résultats, etc.) qui désorientent certains services et renforcent la mise en concurrence des institutions²⁰.

La croissance des domaines de coopération multilatérale a en effet stimulé la création de nombreuses structures spécialisées au sein de l'ONU. Celles-ci fonctionnent souvent de façon cloisonnée, ce qui multiplie les chevauchements de compétences et la dispersion de moyens financiers déjà fortement contraints. Les incohérences de positionnement existant entre certaines institutions onusiennes s'expliquent en partie par l'indépendance d'agences et de programmes dont les responsables n'ont de comptes à rendre qu'auprès du

20. Jean-Marc Coicaud, « La fonction publique internationale en question », *Les carnets du CAP*, n°5, printemps 2007, p. 43-73. Sur le DOMP, voir notamment Ronald Hatto, « L'innovation institutionnelle des Nations unies : l'exemple du Département des opérations de maintien de la paix », dans Jocelyn Coulon (dir.), *Guide du maintien de la paix 2010*, Montréal, Éditions Athéna, 2010, p. 59-74.

conseil d'administration qui les a élus²¹. Toutefois, ces incohérences peuvent être encouragées dans la mesure où elles découlent de choix stratégiques d'États qui ont leurs propres objectifs et entretiennent à dessein ces doublons institutionnels, par exemple entre l'ECOSOC et les deuxième et troisième commissions de l'Assemblée générale, ou entre l'ECOSOC et la CNUCED. Ces dysfonctionnements particulièrement sensibles dans les domaines du développement économique et social (alimentation, santé, environnement) ont fait l'objet de nombreuses critiques internes et externes (rapports du Comité du programme et de la coordination, du Corps commun d'inspection, du Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires, de la Commission de la fonction publique internationale)²², mais les tentatives – tout aussi nombreuses – d'y remédier ont créé de nouveaux mécanismes de coordination se rajoutant aux structures existantes au lieu de rationaliser lesdites structures²³.

Le cas de la gestion par l'ONU des questions environnementales depuis les années 1970 illustre de façon exemplaire ces dynamiques concurrentielles. Les Nations unies sont dépourvues d'autorité centrale en matière de gouvernance environnementale à l'échelle mondiale, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ayant échoué dans l'exercice de la coordination des initiatives relatives à l'environnement au sein du système onusien²⁴. Les politiques environnementales adoptées y sont ainsi sectorielles, spécialisées et cloisonnées, les acteurs institutionnels en présence poursuivant des objectifs divergents²⁵. Les compétences relatives aux « questions environnementales » se répartissent schématiquement selon deux logiques jugées souvent déconnectées et contradictoires par les responsables des organisations concernées : une logique de protection prioritaire de l'environnement (PNUE et nombreux accords multilatéraux sur

21. À l'exception des commissions économiques régionales et de la CNUCED, qui dépendent du Secrétaire général.

22. Voir notamment les insuffisances de coordination soulignées par Maurice Bertrand, ancien membre du Corps commun d'inspection du système des Nations unies. Maurice Bertrand, *L'ONU*, Paris, La Découverte, 2006 (6^e édition).

23. L'une des initiatives les plus récentes concernant le développement a été la création en 2006 d'un « Groupe de haut niveau du Secrétaire général sur la cohérence de l'action du système des Nations unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement », à l'initiative de Kofi Annan, dont le rapport intitulé *Unis dans l'action* préconisait de renforcer le rôle de coordination du PNUD, tant au niveau central qu'à travers le réseau des résidents permanents.

24. Le PNUE a été créé au lendemain de la Conférence des Nations unies sur l'environnement qui s'est tenue à Stockholm en 1972.

25. Tadanori Inomata, *Examen de la gouvernance environnementale dans le système des Nations unies*, Genève, Corps commun d'inspection du système des Nations unies, 2008 (JIU/REP/2008/3). Voir également Philippe Le Prestre, *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Armand Colin, 2005, et P. Le Prestre, « La gouvernance internationale de l'environnement : une réforme évasive », *Études internationales*, 29 (2), 2008, p. 255-275.

l'environnement-AME) et une logique de lutte contre la pauvreté comme préalable indispensable à la nécessaire promotion du développement durable (organismes en charge du développement). De plus, les AME sont parfois antinomiques²⁶ : ainsi, le Protocole de Montréal relatif aux substances qui réduisent la couche d'ozone (1987) et le Protocole de Kyoto, dans le cadre de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1998), prévoient des mesures contradictoires sur la régulation de l'utilisation de certains gaz à effet de serre²⁷.

Compétition, chevauchement, empilement des instances, opacité des procédures, lourdeur des processus décisionnels, tous ces dysfonctionnements font les délices des observateurs. On remarque à peine que la croissance bureaucratique de l'Organisation mondiale témoigne aussi d'une spécialisation de plus en plus poussée qui est l'indice d'un processus plus vaste d'intégration internationale. Mais surtout, si la fonctionnalité de l'ONU est sans cesse mise en question, on ne s'interroge guère sur le caractère fonctionnel de ces dysfonctionnements pour les intéressés (États, fonctionnaires, ONG)²⁸. Or les fonctions d'une organisation ne peuvent se comprendre sans étudier les usages qui en sont faits. Créer de nouvelles agences (ONU Femmes par exemple, en 2010) répond certes à des besoins bureaucratiques (rationaliser, équilibrer des services, redistribuer des compétences), mais constitue aussi des réponses politiques attendues par certains acteurs du monde onusien à commencer par les États membres²⁹. Il y a dans la complexité accrue des structures onusiennes un changement qui traduit une logique politique : celle d'intérêts qui servent et se servent de l'Organisation et en renforcent ainsi l'importance.

26. Des tentatives de synergie entre l'ONU et les AME ont toutefois eu lieu, comme en témoigne la création en 2004 d'un Groupe de liaison des conventions relatives à la diversité biologique destiné à renforcer la coopération entre les cinq conventions portant sur la biodiversité. Initialement composé de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), de la Convention de Ramsar, de la Convention sur les espèces migratrices et de la Convention sur le patrimoine mondial, le Groupe a été rejoint en 2006 par le Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

27. Le Protocole de Montréal a ainsi banni l'émission de chlorofluorocarbures (CFC) et d'hydrochlorofluorocarbures (HCFC), mais ces gaz ont été remplacés par des hydrofluorocarbones (HFC) et des perfluorocarbures (PFC) qui contribuent fortement et durablement à l'effet de serre.

28. G. Devin, « Le multilatéralisme est-il fonctionnel ? », dans Bertrand Badie, Guillaume Devin (dir.), *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007, p. 147-165.

29. Sur la gestion de la pandémie de sida, voir Olivier Nay, « What Drives Reforms in International Organizations? External Pressure and Bureaucratic Entrepreneurs in UN Response to AIDS », *Governance*, 24 (4), 2011, p. 689-712.

Les contradictions d'une configuration mondialisée

En raison de son caractère universel et de sa vocation politique, l'ONU est confrontée à un double paradoxe. D'une part, le principe politico-juridique de souveraineté – concrétisé par l'incontournable obligation de non-ingérence dans les affaires intérieures des États – est constamment contredit par de nouveaux défis transnationaux qui exigent des approches plus ou moins intrusives. D'autre part, l'Organisation, relayée par un grand nombre d'organisations extérieures, finit par être fragilisée par une certaine dispersion des soutiens.

L'extension des compétences

Malgré l'insuffisance des moyens mis à leur disposition, l'ONU et ses institutions spécialisées couvrent un champ d'activités de plus en plus vaste, dans les domaines les plus divers (conflits, développement, environnement, santé, etc.). Ni ces défis ni les tentatives d'y répondre par des actions politiques concertées au niveau international ne sont nouveaux ; en revanche, la prise de conscience de leur interdépendance et la nécessité d'y faire face en incluant les multiples acteurs étatiques et non étatiques concernés sont beaucoup plus récentes.

L'évolution de la gestion des opérations de paix onusiennes depuis 1945 est symptomatique des difficultés d'adaptation de l'ONU aux transformations de la conflictualité internationale, de son ingéniosité institutionnelle, des attentes accrues suscitées par l'Organisation, mais aussi des déceptions provoquées en retour³⁰.

Le déclenchement de la guerre froide dès les débuts de l'existence de l'ONU a durablement perturbé, et en profondeur, l'application des dispositifs prévus « en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression » (chapitre VII de la Charte) en raison de l'usage – réel ou présumé – du veto par l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Si l'ONU a eu abondamment recours aux mécanismes plus anciens de règlement pacifique des différends (chapitre VI), elle a surtout conçu et mis en œuvre, sous l'impulsion de ses différents Secrétaires généraux (en particulier de Dag Hammarskjöld) et de l'ancien Premier ministre canadien Lester Pearson (1963-1968), des opérations de maintien de la paix dites de « première génération » (*peacekeeping*), consistant à s'interposer entre les belligérants

30. G. Devin (dir.), *Faire la paix. La part des institutions internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

avec leur consentement afin d'observer et de garantir le respect du cessez-le-feu en attendant l'aboutissement des négociations de paix.

La fin de l'affrontement bipolaire s'est traduite, outre par un nouvel activisme, déjà mentionné, du Conseil de sécurité, par une transformation majeure des mandats et de la pratique des opérations de paix, transformation menée non sans tâtonnements et échecs retentissants (Somalie, Rwanda, Srebrenica). Le Secrétaire général et le Département des opérations de maintien de la paix ont joué un rôle de premier plan dans cette évolution. En 1992, Boutros Boutros-Ghali a présenté un Agenda pour la paix, complété et actualisé en 1995 par un Supplément à l'Agenda pour la paix, dans lequel il s'efforçait de proposer des pistes de réflexion et d'action sur la recomposition des opérations de paix dans le nouveau contexte géopolitique. Des opérations dites de « deuxième génération » ont été ensuite conçues sur un mode beaucoup plus ambitieux, afin de répondre à l'essor des conflits infra-étatiques au sein d'États affaiblis. Si elles reposent toujours sur le consentement des parties, ces opérations comprennent désormais des initiatives multiples, intégrées et intrusives, afin de rétablir la paix (*peacemaking*), voire de (re)construire les fondations d'une paix durable (*peacebuilding*) : démobilisation des combattants et rapatriement des réfugiés, reconstruction économique, (ré)installation du système judiciaire, surveillance des processus électoraux, réforme de l'armée et de la police, et soutien à la société civile, entre autres, ont ainsi donné naissance à la notion de « consolidation de la paix ».

Des opérations dites de « troisième génération » ont été également mises en place, qui prévoient l'intervention des Casques bleus avec ou sans le consentement des belligérants afin d'imposer militairement la paix (*peace enforcement*), en particulier dans les zones déchirées par des guerres civiles et où l'assistance humanitaire doit être sécurisée (par exemple en établissant des corridors humanitaires). Ces opérations correspondent, du point de vue doctrinal, à l'application effective des mesures coercitives prévues par le chapitre VII et s'apparentent politiquement à des interventions militaires multinationales classiques dans des zones de conflits mobilisant soit l'ensemble de la communauté internationale ou du moins les grandes puissances, soit des puissances voisines soucieuses de circonscrire d'éventuelles menaces à la sécurité régionale. Elles sont d'ailleurs de plus en plus souvent conduites par une organisation régionale³¹ ou une coalition d'États volontaires (*coalition of the willings*) auxquelles l'ONU délègue un

mandat (en vertu du chapitre VIII pour les organisations régionales) et avec lesquelles elle entretient des relations généralement ambiguës, alternant entre complémentarité et concurrence, comme en témoignent les rapports sur les opérations de paix commandés par le Secrétariat général au cours des années 2000³².

Alors que les questions ayant trait à la paix et à la sécurité internationales, objectif principal de l'Organisation lors de sa création, avaient été bloquées en raison des tensions bipolaires, le développement s'affirme comme la priorité des activités des différentes instances onusiennes, porté par les revendications des États récemment décolonisés et admis à l'ONU à partir des années 1960 où ils constituent progressivement une majorité décisionnelle (Conseil de sécurité excepté). L'essor remarquable des thématiques liées au développement se réalise toutefois sur un mode décentralisé et éclaté, tant sur le plan institutionnel qu'en ce qui concerne la segmentation des registres de mobilisations et d'actions ou les objectifs défendus, comme l'illustrent les nombreux changements paradigmatiques dans ce domaine³³.

Dès l'adoption de sa Charte, l'ONU a reconnu la nécessité d'un développement universel reposant sur le relèvement des niveaux de vie des peuples et sur la promotion du plein emploi et du progrès social (art. 55). Les projets mis en œuvre durant les premières années de l'Organisation relevaient pourtant d'une approche exclusivement (macro)économique et *mainstream* du développement, donc en retrait par rapport aux objectifs initiaux. Le développement y était assimilé à la promotion et à l'accélération de la croissance économique, non seulement dans les pays européens en reconstruction après la seconde guerre mondiale – priorité des institutions de Bretton Woods – mais aussi dans les pays dits « sous-développés » à l'intention desquels ont été mis en place des programmes d'assistance technique³⁴ destinés à moderniser des territoires alors inclus dans les empires coloniaux.

31. Au cours de ces dernières années, l'UE et l'OSCE sont intervenues conjointement à l'ONU en Bosnie-Herzégovine, de même que l'UE, l'OSCE et l'OTAN au Kosovo, l'UE en République démocratique du Congo, et l'Union africaine en Somalie et aux Comores, entre autres.

32. Lakhdar Brahimi, *Rapport du panel sur les opérations de construction de la paix des Nations unies*, 2000 (<http://www.operationspaix.net/Rapport-Brahimi,7308>) ; Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies, *Un nouveau partenariat : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix*, 2009 (http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/nh_fr_rev_temp.pdf). Voir également Michael Pugh, « Peace Enforcement », dans Thomas G. Weiss, Sam Daws (eds), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 370-386.

33. Richard Jolly, Louis Emmerij, Dharam Ghai, Frédéric Lapeyre, *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, Bloomington, Indiana University Press (United Nations Intellectual History Project Series), 2004 ; Olav Stokke, *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Bloomington, Indiana University Press (United Nations Intellectual History Project Series), 2008.

Dans le contexte des rivalités Est-Ouest, les pays ayant accédé à l'indépendance et devenus « en voie de développement » ont été activement courtisés tout au long des années 1960 et 1970 par les États les plus riches. Ceux-ci ont dû concéder la création d'instances plus spécifiquement consacrées aux préoccupations des pays du Sud³⁵ : le Programme alimentaire mondial (PAM) en 1962, la CNUCED en 1964, l'Institut des Nations unies pour la formation et la recherche (UNITAR) en 1965, le PNUD³⁶ et l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) en 1966, le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) en 1969, le Fonds international de développement agricole (FIDA) en 1977, l'ONU-Habitat en 1978, etc.. Les projets mis en place, souvent sans grande coordination institutionnelle, insistaient sur la nécessité de changements structurels et sectoriels dans les domaines de l'éducation, de l'agriculture et du développement rural, du développement industriel et de la stabilisation du prix des matières premières.

Les tensions entre pays industrialisés (à économie de marché ou à économie planifiée) et pays en développement se sont accentuées à la fin des années 1960 et au cours des années 1970. Au nom de l'élaboration d'un Nouvel Ordre économique international (NOEI), les pays du Sud, regroupés au sein du G 77, revendiquaient désormais l'équité dans le développement, *via* la satisfaction des besoins essentiels, l'accès au plein emploi et la redistribution internationale des richesses. S'ils se sont surtout exprimés à l'Assemblée générale, à la CNUCED et à la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC³⁷), l'ONU dans son ensemble a reconnu cette volonté de considérer les conditions de vie et le bien-être humain à travers la mise en place de multiples programmes consacrés à la population, l'alimentation, la santé, l'éducation ou la culture, et insis-

34. Le Programme élargi d'assistance technique (PEAT) a été créé en 1949. Après l'échec du projet SUNFED (Fonds spécial des Nations unies pour le développement économique), un Fonds spécial des Nations unies a été mis en place en 1958. Modeste précurseur onusien de l'Association pour le développement international (ADI) – créée l'année suivante et rattachée à la Banque mondiale –, ce Fonds n'était destiné qu'à faciliter le financement des projets de développement.

35. Une nouvelle catégorie de pays, celle des « pays les moins avancés » (PMA), a vu le jour dès la première session de la CNUCED en 1964, afin d'attirer l'attention sur les pays en voie de développement les plus pauvres. Des mesures spéciales en faveur des PMA ont été adoptées par la suite (aide au développement, allègement de la dette, assistance technique, etc.), tandis que les critères d'identification permettant l'élaboration de listes de PMA étaient peu à peu affinés par le Comité de la planification du développement et adoptés par l'Assemblée générale.

36. Le PNUD est issu de la fusion du Programme élargi d'assistance technique et du Fonds spécial des Nations unies.

37. Sur le rôle des commissions économiques régionales des Nations unies dans le domaine du développement, voir en particulier Yves Berthelot (ed.), *Unity and Diversity in Development Ideas*, Bloomington, Indiana University Press (United Nations Intellectual History Project Series), 2004.

tant sur le rôle central des services publics sociaux, à rebours des tendances alors en vogue au sein des institutions de Bretton Woods.

Les instances onusiennes se sont également illustrées par la prise en compte croissante du genre³⁸, avec l'adoption en 1979 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (dite Convention CEDAW pour *Committee on the Elimination of Discrimination against Women*), et par les premières mobilisations d'ampleur en faveur de l'environnement, en intégrant ce thème à la question plus générale du développement. Au lieu d'être considéré comme la cause des dégradations environnementales, le développement était alors envisagé comme la solution à des défis globaux et intrinsèquement liés à la pauvreté (santé, eau potable, habitat, catastrophes naturelles, appauvrissement des sols, déforestation, désertification...).

Si elle a plongé les pays industrialisés dans la récession, la crise économique de la fin des années 1970 a également touché durement les pays en développement en accroissant massivement leur endettement tout au long des années 1980, qualifiées de « décennie perdue » du développement. L'ONU a été marginalisée par la suprématie néolibérale des institutions financières internationales qui conditionnaient désormais l'octroi de l'aide au respect par les pays bénéficiaires de plans d'ajustement structurel drastiques. Certaines institutions onusiennes se sont risquées, en vain, à émettre quelques critiques à l'encontre de ces mesures et de leurs répercussions, notamment dans le secteur de la santé et de l'éducation. Quant à l'Assemblée générale, elle a poursuivi, dans l'indifférence, sa promotion d'un « droit au développement » englobant les questions « d'emploi, de réduction de la pauvreté, de distribution équitable des bénéfices de la croissance, d'égalité homme-femme, de participation politique, de justice sociale et de soutenabilité environnementale »³⁹.

Ce n'est qu'à l'occasion des transformations radicales du contexte international de la fin des années 1980 que l'ONU est redevenue audible en matière de développement. Les institutions de Bretton Woods, et principalement la Banque mondiale, se sont progressivement détournées des orientations néolibérales prônées jusque-là et ont repris en partie à leur compte la lutte contre la pauvreté initiée lors du Sommet social organisé par les Nations unies à Copenhague en 1995. Quant aux institutions onusiennes, le PNUD en particulier, elles ont défendu une approche plus coordonnée et intégrée du développement, notamment à travers la notion de « développement humain »,

38. Delphine Placidi-Frot, « L'ONU et les femmes », dans André Lewin (dir.), *Histoire de l'ONU*, Paris, Armand Colin, à paraître en 2012.

39. Selon la Déclaration sur le droit au développement adoptée par l'Assemblée générale en 1986.

déclinée à partir de 1990 sous la forme de rapports annuels et d'indices synthétiques⁴⁰. Parallèlement, les différentes composantes du développement ont fait l'objet de grandes conférences mondiales (droits humains, femmes, habitat, changement climatique, biodiversité)⁴¹. Ces avancées ont abouti en 2000 à l'adoption d'une Déclaration du Millénaire pour le développement lors d'un sommet interétatique qui réunissait l'ensemble des États membres des Nations unies et 147 chefs d'État et de gouvernement. Cette déclaration a été suivie de la formulation de huit Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), concrets et chiffrés mais dont la mise en œuvre demeure aujourd'hui encore largement inachevée : réduire l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; préserver l'environnement ; mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

L'extension des compétences onusiennes en matière de sécurité internationale et de développement, qui se manifeste à la fois – et non sans difficultés – par son essor institutionnel et par l'adoption de notions et de programmes de plus en plus englobants, suscite d'ailleurs des interactions croissantes entre ces deux domaines d'action fondateurs de l'Organisation. À la notion de « développement humain », portée par le PNUD, s'est ainsi ajoutée à la fin des années 1990 celle de « sécurité humaine », également centrée sur l'individu plutôt que sur l'État⁴². Bien que controversé, le principe de « responsabilité de protéger », promu depuis le début des années 2000 par la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États⁴³, repris par le Groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement⁴⁴ et très parcimonieusement évoqué par le Conseil de sécurité, exprime lui aussi ce dépassement du strict cadre de la défense de la paix et de la

40. Parmi lesquels l'indice de développement humain (IDH) et sa déclinaison genrée (indice sexo-spécifique de développement humain (ISDH), l'indice de pauvreté humaine (IPH), l'indice de participation des femmes à la vie économique et politique (IPF). En 2010, le PNUD a introduit trois nouveaux indicateurs destinés à mieux prendre en compte les multiples dimensions du bien-être : l'indice de développement humain ajusté aux inégalités (IDHI), l'indice des inégalités de genre (IIG) et l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM).

41. Johan Kaufmann, *Conférence Diplomacy: An Introductory Analysis*, Dordrecht, M. Nijhoff/New York, United Nations Institute for Training and Research, 1988 (2^e édition) ; Michael Schechter, *United Nations Global Conferences*, Londres, Routledge, 2005 ; Charles Tenenbaum, « Une diplomatie globale : conférences et sommets mondiaux », dans B. Badie, G. Devin (dir.), *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, op. cit., p. 75-94.

42. S. Neil MacFarlane, Yuen Foong Khong (eds), *Human Security and the UN: A Critical History*, Bloomington, Indiana University Press (United Nations Intellectual History Project Series), 2006.

43. International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, ICISS, 2001.

44. Voir le rapport publié par le groupe en 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* (réf. A/59/565).

sécurité militaire des États pour inclure la promotion de la paix positive et la sécurité des individus.

L'extension et la diversification des compétences onusiennes, dont nous ne donnons ici qu'un bref aperçu⁴⁵, attestent l'ampleur de changements organisationnels et programmatiques conduits en l'absence de toute révision fondamentale de la Charte et de ses organes fondamentaux. Rien n'a été véritablement planifié. Les changements se sont imposés au gré des demandes des États (les plus puissants et/ou les plus nombreux) sans que personne ne se rende compte que l'Organisation devenait ainsi de plus en plus légitime (puisque tous s'y référaient), *et* de plus en plus inefficace (puisque chacun avait toujours de bonnes raisons de ne pas s'y soumettre).

La dispersion des soutiens

L'élargissement des activités onusiennes et l'interdépendance accrue des enjeux s'accompagnent paradoxalement d'une dispersion des soutiens étatiques, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Organisation. Plus l'ONU est inclusive, moins certains acteurs – en l'occurrence les plus puissants – semblent vouloir s'y investir. Ils lui préfèrent alors d'autres enceintes plus exclusives et efficaces et adoptent des stratégies d'engagement différencié selon les instances et les procédures décisionnelles qui fragilisent le système onusien en compromettant sa cohérence.

L'universalisation du multilatéralisme comme principe et comme méthode de négociation internationale a redonné une certaine vigueur à l'ancienne pratique de la « diplomatie de club » et à sa déclinaison « minilatérale » au sein des organisations internationales telles l'ONU ou l'OMC ou parallèlement à celles-ci⁴⁶. Au-delà du jeu concurrentiel entre doublons institutionnels précédemment évoqué, les États s'adonnent au « *forum shopping* »,

45. L'évolution des missions de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC), créée en 1997 à partir de la fusion du Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) et du Centre pour la prévention internationale du crime des Nations unies (CPIC), lointain successeur des premières initiatives de coopération internationale sur la drogue, est tout aussi révélatrice de la convergence croissante entre sécurité et développement. L'UNODC gère en effet désormais non seulement des enjeux sécuritaires et répressifs liés au commerce illégal de stupéfiants, mais également des enjeux sanitaires en matière de prévention et de traitement des toxicomanes ainsi que le développement alternatif des agriculteurs cultivant le pavot ou l'opium, la traite des personnes et les trafics de migrants, la justice pénale et la prévention du crime, la corruption, le blanchiment d'argent, la criminalité organisée, la piraterie ou encore la prévention du terrorisme. Francois-Xavier Dudouet, *La politique internationale des drogues : histoire du marché légal des stupéfiants*, Paris, Éditions Syllepse, 2009.

46. Franck Petiteville, « L'«entre-soi» de la diplomatie de club », dans Bertrand Badie, Dominique Vidal (dir.), *La fin du monde unique. 50 idées-forces pour comprendre : l'état du monde 2011*, Paris, La Découverte, 2010, p. 31-34 ; B. Badie, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte, 2011.

choisissent de s'impliquer conjoncturellement dans certaines enceintes ou négociations plutôt que dans d'autres, constituent des alliances et des coalitions *ad hoc* en fonction d'intérêts stratégiques souvent très éloignés des enjeux posés. La multiplication d'institutions régionales impose de surcroît à ces enchevêtrements fluides et complexes des niveaux supplémentaires de concertation et de prise de décision⁴⁷.

Cette volatilité croissante de l'engagement multilatéral déstabilise d'autant plus en profondeur une organisation comme l'ONU habituée à travailler sur des projets inscrits dans la durée qu'elle est couplée à une mobilité et à une précarisation croissantes du personnel ainsi qu'à des budgets de plus en plus soumis aux *desiderata* des principaux contributeurs financiers.

L'évolution de la situation financière des Nations unies illustre en effet crûment le rapport opportuniste qu'entretiennent les États membres avec l'Organisation et ses différentes composantes. Depuis le début des années 1990, les institutions onusiennes connaissent une crise financière importante, les États n'ayant cessé d'étendre leurs mandats et leurs compétences mais rechignant à augmenter leurs ressources financières en conséquence. En vertu de leurs statuts, les Nations unies sont financées par les contributions obligatoires des États membres – destinées au budget ordinaire de l'Organisation, à celui des opérations de paix et à celui des agences spécialisées⁴⁸ – ainsi que par des contributions volontaires initialement réservées aux fonds et aux programmes spéciaux⁴⁹.

Dans la pratique, les agences spécialisées ont été rapidement et principalement financées par des contributions volontaires (qualifiées d'extra-budgétaires) en raison de la faible croissance des contributions obligatoires⁵⁰. L'ONU est ainsi majoritairement financée par des contributions volontaires et l'écart entre ces deux types de financement s'est accru depuis le début des années 2000 en raison de la forte croissance du budget des fonds et programmes spéciaux, en particulier ceux du PNUD, du PAM, de l'UNICEF et du HCR⁵¹.

Ces contributions volontaires permettent davantage de souplesse dans la mise en place et le pilotage des projets, mais la vulnérabilité et le manque de prévisibilité de ces financements ont pour conséquence d'accroître le poids

47. Mélanie Albaret, « Les formes régionales du multilatéralisme : entre incertitudes conceptuelles et pratiques ambiguës », dans B. Badie, G. Devin (dir.), *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, op. cit., p. 41-56.

48. AIEA, FAO, OACI, OIT, OMI, OMM, OMPI, OMS, ONUDI, UIT, UNESCO, UPU. L'AIEA n'est pas formellement une agence spécialisée mais elle est financée par des contributions obligatoires. La Banque mondiale et le FMI, dotés du statut d'agences spécialisées, sont en revanche financés selon des règles différentes. Initialement créée en tant qu'organe subsidiaire en 1966, l'ONUDI est devenue une agence spécialisée en 1986.

49. FNUAP, HCR, PAM, PNUD, PNUE, UNICEF, UNITAR, UNRWA, UNU.

50. Le budget biennal de la FAO pour 2010-2011, fixé à 2,2 milliards de dollars, est financé à 55 % par des contributions volontaires et à 45 % par des contributions obligatoires.

décisionnel des principaux contributeurs financiers au sein d'institutions onusiennes responsables du développement et de l'assistance humanitaire. Sous couvert de mise en place de « programmes de partenariats stratégiques », ces financements de plus en plus thématiques (*earmarked contributions*) transfèrent ainsi le poids décisionnel de l'ONU vers les États « mécènes ».

La plupart des innovations institutionnelles et opérationnelles sont désormais majoritairement financées par des contributions volontaires, y compris au sein du Secrétariat général. En 2009, le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), mis en place en 1991, a été financé à 94 % par des contributions volontaires, près de 60 % d'entre elles étant assignées (*earmarked*). Quant au Fonds des Nations unies pour la démocratie (UNDEF), fonds de placement créé en 2005 sous l'autorité du Secrétaire général afin d'encourager les processus de démocratisation en soutenant des projets initiés par des organisations locales, il est entièrement financé par des contributions volontaires.

Celles-ci sont en outre de plus en plus financées par divers acteurs non étatiques. Ainsi les contributions volontaires du budget biennal de l'OMS en 2008-2009 – qui représentent près de 65 % du budget de l'Organisation – ont-elles été financées pour 55 % par les États, les 45 % restants provenant de fondations privées (Fondation Bill et Melinda Gates, Rotary International, entre autres), d'institutions internationales (Commission européenne, Banque mondiale, PNUD...), de laboratoires pharmaceutiques, de centres de recherche, d'universités⁵².

Les instances onusiennes déplorent ce saupoudrage et cette orientation forcée des financements. Le Conseil d'administration du PAM soulignait en 2000 l'ampleur des conditions imposées par les donateurs, qui exigeaient que leur contribution soit affectée à une région, un pays, une province spécifique, voire à des bénéficiaires locaux choisis par eux, et qu'elle serve à l'achat de produits déterminés ou soit distribuée par leurs propres partenaires exécutifs, compromettant ainsi la neutralité de l'assistance fournie par le PAM et sa capacité à négocier des tarifs avantageux d'achats de produits alimentaires⁵³.

51. En 2009, les dépenses consacrées aux fonds et aux programmes – donc exclusivement financées par des contributions volontaires – ont atteint 16 591 millions de dollars, soit plus que le cumul des dépenses consacrées au budget ordinaire de l'Organisation (2 499 millions de dollars), aux opérations de paix (7 061 millions de dollars) et aux agences spécialisées (2 308 millions de dollars provenant de contributions obligatoires et 3 189 millions de dollars de contributions volontaires).

52. Le budget biennal de l'OMS pour 2008-2009 a été fixé à 4 227 millions de dollars, dont 2 745 millions proviennent de contributions volontaires.

53. Conseil d'administration du Programme alimentaire mondial, *Une stratégie de mobilisation des ressources pour le Programme alimentaire mondial*, Rome, 23-26 octobre 2000 (WFP/EB.3/2000/3-B, annexe III).

Le Corps commun d'inspection du système des Nations unies, quant à lui, stigmatise les pratiques des contributeurs volontaires du PNUD, qui choisissent délibérément de financer le programme d'encouragement à la gouvernance démocratique au détriment des programmes consacrés aux OMD et à la réduction de la pauvreté humaine. Et les contributeurs volontaires de l'OIT se voient reprocher de privilégier les programmes de lutte contre le travail infantile plutôt que ceux destinés à la protection sociale et au dialogue social. Est également critiquée la priorité accordée par l'OMS aux programmes de veille sanitaire et de vaccination – préoccupation majeure des pays industrialisés face à la résurgence de pandémies bovines et aviaires – au détriment de la santé des femmes et du suivi des grossesses, qui concernent surtout les « pays les moins avancés »⁵⁴.

L'ensemble de ces controverses relatives à la définition des priorités collectives est un défi posé à l'Organisation. Exprime-t-il une forme de déclasserment des Nations unies dans l'action publique internationale ou constitue-t-il le signe d'une recomposition plus globale du multilatéralisme ?

Relire l'histoire des Nations unies en s'interrogeant sur les changements initiés ou subis par l'Organisation conduit à distinguer différents degrés et formes de changement et à s'interroger sur l'existence d'un changement global.

Les changements vécus par l'ONU sont nombreux, complexes et multiformes, à l'instar de l'approfondissement erratique de la coopération internationale. Ils concernent les diverses fonctions inhérentes aux organisations internationales : partage d'informations, de connaissances, et conception d'indicateurs communs⁵⁵, adoption d'agenda d'actions et mise en œuvre de mesures concrètes (action humanitaire, interventions armées), changement de paradigmes et diffusion de nouvelles normes, socialisation de participants toujours plus nombreux et variés lors des négociations multilatérales. Ces changements multiples se révèlent toutefois plus progressifs et itératifs que véritablement révolutionnaires ou de nature à bouleverser les rapports de force internationaux. Si elle constitue un cadre d'action politique à l'efficacité variable, l'ONU fonctionne surtout comme un forum d'échanges et de débats qui alimente inévitablement de nombreux discours à vocation performative sur le changement⁵⁶. On imagine difficilement qu'il puisse en aller autrement compte tenu des multiples

54. Muhammad Yussuf, Juan Luis Larrabure, Cihan Terzi, *Les contributions volontaires dans le système des Nations unies. Incidences sur l'exécution des programmes et les stratégies de mobilisation de ressources*, Genève, Corps commun d'inspection du système des Nations unies, 2007 (JIU/REP/2007/1).

55. Michael Ward, *Quantifying the World: UN Ideas and Statistics*, Bloomington, Indiana University Press (United Nations Intellectual History Project Series), 2004.

intérêts qui s'investissent dans ce qui fait le caractère universel, décentralisé et multifonctionnel de l'institution.

Les changements partiels, réalisés ou attendus, n'empêchent pourtant pas de dessiner les contours d'un changement plus global : celui d'un lent processus d'intégration internationale. De manière incertaine et non planifiée, l'ONU a accompagné et répercuté le resserrement des liens entre les États et entre les sociétés. Elle n'a plus grand-chose à voir avec ce qu'elle était en 1945, et le « Nous, Peuples des Nations unies » a pris une tout autre ampleur. Si nous avons parfois tendance, bien que de manière encore lointaine et fragile, à nous identifier à ce « Nous » à l'échelle de l'humanité, c'est en grande partie grâce à l'ONU : cela n'est pas le moindre des changements. ■

Guillaume Devin est professeur de science politique à l'IEP de Paris (Sciences Po) et co-directeur du Master de science politique mention Relations internationales. Il travaille sur les organisations internationales et les transformations du multilatéralisme. Il a publié récemment (avec Marie-Claude Smouts), *Les organisations internationales* (Paris, Armand Colin, 2011) ; (avec Guillaume Courty) *La construction européenne* (Paris, La Découverte, 2010, 3^e édition) et a dirigé la publication de *Faire la paix. La part des institutions internationales* (Paris, Presses de Sciences Po, 2009 ; traduction anglaise, New York, Palgrave Macmillan, 2011). Adresse électronique : guillaume.devin@sciences-po.org

Delphine Placidi-Frot est professeur de science politique à l'université de Poitiers. Elle travaille sur les organisations internationales, notamment onusiennes, ainsi que sur la politique extérieure, en particulier française et russe. Elle est co-auteur (avec Marie-Françoise Durand, Philippe Copinschi, Benoît Martin et Patrice Mitrano) de *l'Atlas de la mondialisation* (Paris, Presses de Sciences Po, 2010, 5^e édition ; traductions arabe, chinoise, espagnole et portugaise) et prépare deux ouvrages collectifs, l'un (avec Franck Petiteville) sur les *Négociations internationales* (Paris, Presses de Sciences Po, à paraître en 2012), l'autre (avec Mélanie Albaret, Emmanuel Decaux et Nicolas Lemay-Hébert) sur les *Principales Résolutions du Conseil de sécurité* (Paris, Dalloz, à paraître en 2012). Adresse électronique : delphine.placidi@univ-poitiers.fr

56. Gilbert Rist (dir.), *Les mots du pouvoir. Sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Paris, PUF, 2002 ; Roser Cussó, Corinne Gobin, « Du discours politique au discours expert : le changement politique mis hors débat ? », *Mots. Les langages du politique*, 88, 2008, p. 5-11 ; Corinne Gobin, Jean-Claude Deroubaix, « L'analyse du discours des organisations internationales. Un vaste champ encore peu exploré », *Mots. Les langages du politique*, 94, 2010, p. 107-114.