

Dossier 5

Paix et Système des Nations Unies

Dossiers thématiques Eduki

La Fondation Eduki présente une série de dossiers thématiques liés à la coopération internationale – destinés principalement au corps enseignant en Suisse – qui permet d’appréhender les enjeux actuels dans le domaine traité et donner un aperçu du travail des institutions internationales basées à Genève. Ce matériel s’inscrit dans une réflexion générale que porte la Fondation Eduki sur le multilatéralisme et la Genève internationale.

Pour ce dossier thématique, les lectrices et lecteurs trouveront un ample historique, les problématiques, ainsi que les institutions principales opérant dans ce secteur. Ces éléments sont complétés par des capsules d’interviews audio d’expertes et experts du sujet abordé.

Enfin, un [ABC de la coopération internationale \(en ligne\)](#) reprend les principales expressions employées dans le dossier. Dans le document séparé «Travailler en classe» figurent une rubrique avec des chiffres, des institutions et des exercices et des activités pour travailler le thème en classe, ainsi qu’un répertoire de liens utiles et ressources pédagogiques. Tout ce matériel se trouve sur le site www.eduki.ch.

Thèmes

1. L'aide humanitaire
2. Les déplacements forcés
3. Les mouvements migratoires
4. La gouvernance mondiale de la santé
5. Paix et Système des Nations Unies

Conseils de lecture des dossiers

Quatre types de liens cliquables sur la version pdf du document suivant :

- [Liens vers d'autres parties du présent dossier](#)
- [Liens vers des ressources externes \(sites web ou pdf téléchargeables\) ou vers l'ABC de la coopération internationale](#)
- Liens vers le document « Travailler en classe », pour aller plus loin (chiffres, institutions, liens utiles et exercices)

Travailler en classe



Sommaire Dossier n°5

Introduction : le multilatéralisme en état de siège

p.5

Historique

p.7

Aux origines du multilatéralisme (1815-1919)	p.7
La Société des Nations et le rêve d'un monde pacifique (1919-1939)	p.9
L'Organisation des Nations Unies (ONU) et la sécurité collective	p.12
1941-1945 : la naissance des Nations Unies	p.12
1945-1955 : la domination de l'Ouest	p.14
1956-1965 : tensions et guerres de décolonisation	p.14
1966-1985 : marginalisation de l'ONU et nouvelle majorité à l'Assemblée générale	p.16
1986-2000 : un second souffle pour la sécurité avec la fin de la guerre froide	p.17
2000 - : le multilatéralisme en crise	p.17

Les organes des Nations Unies

p.21

L'Assemblée générale (Chapitre IV de la Charte, art. 9 à 22)	p.21
Le Conseil de sécurité (chapitre V de la Charte, art. 23 à 32)	p.23
Le Conseil économique et social (ECOSOC) (Chapitre X de la Charte, art. 61 à 72)	p.24
Le Conseil de tutelle (Chapitre XII de la Charte, art. 86 à 91)	p.25
La Cour internationale de Justice (CIJ) (Chapitre XIV de la Charte, art. 92 à 96)	p.25
Le Secrétariat (Chapitre XV de la Charte, art. 97 à 101)	p.25

La Suisse et l'ONU

p.28

La neutralité de la Suisse	p.28
La Suisse au Conseil de sécurité (2023-2024)	p.31
L'Office des Nations Unies à Genève (ONUG)	p.32

Thématiques et enjeux

p.35

Le Conseil de sécurité	p.35
La sécurité collective	p.35
Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies	p.38
Les femmes, la paix et la sécurité	p.44
L'élargissement du contenu de la sécurité au-delà de sa stricte définition militaire	p.44
Sécurité, paix et environnement	p.46
La justice pénale internationale et la justice transitionnelle	p.47
Les tentatives de réformes de l'ONU	p.49

Bibliographie

p.52

Avant-propos

Eduki propose le présent matériel aux enseignantes et enseignants souhaitant avoir une meilleure connaissance des réalisations dans le domaine de la sécurité et du maintien de la paix au sein du système des Nations Unies.

Penser et maintenir la paix du système international est une réflexion sur laquelle philosophes, penseurs et politiques ont écrit depuis les temps anciens. Cet idéal pacifique a animé les discussions des réseaux juridiques et pacifiques du 19^{ème} siècle pour aboutir à la création d'organisations internationales chargées par les États de mettre en œuvre cet ambitieux dessein. Le système des Nations Unies, tel qu'il existe depuis la seconde moitié du 20^{ème} siècle, constitue le dernier aboutissement de ces réflexions, ainsi qu'un instrument multilatéral qui élabore chaque jour des projets visant à atteindre cet objectif pacifique. Au vu du rôle prépondérant de Genève en tant que pôle de la gouvernance mondiale, faire connaître le travail réalisé par les organisations internationales (OI) et organisations non gouvernementales (ONG) qui sont présentes dans cette ville s'avère essentiel. Ce document ainsi que les autres dossiers de la série ont pour vocation d'éclairer toute personne intéressée à une thématique qui est au cœur du travail de plusieurs OI et ONG présentes à Genève.

Le but de ce dossier est de mettre à disposition des connaissances générales sur le sujet, ainsi que de proposer des éléments pour en permettre une lecture critique. C'est la raison pour laquelle, méthodologiquement, il est basé à la fois sur les documents produits par les organisations elles-mêmes, et sur la littérature secondaire. Des chercheurs issus de plusieurs disciplines : histoire, science politique, anthropologie, etc. étudient en effet depuis plusieurs décennies les différents sujets du multilatéralisme, ainsi que les réalisations des organisations internationales, pour en rapporter sur le temps long les évolutions, les succès ainsi que les limites.

Pour des raisons de lisibilité, de taille du dossier et de simplification pour les traductions, Eduki a pris le parti d'utiliser au maximum le langage épïcène au lieu du langage inclusif.

Note de l'auteure : ce dossier a été réalisé principalement sur la base des travaux de Guillaume Devin, Ronald Hatto, Chloé Maurel et Maurice Bertrand. En raison du format de ce dossier, les sources utilisées ne sont pas mentionnées de façon exhaustive, mais référencées dans la bibliographie.

Introduction : le multilatéralisme en état de siège

A quoi sert l'Organisation des Nations Unies (ONU)? Cette institution créée à l'issue d'un conflit dévastateur en 1945, est censée garantir la paix par la sécurité collective. Or les guerres du 21^{ème} siècle ont exposé les limites de l'ONU comme gendarme du monde. Selon ses détracteurs, la marginalisation de l'ONU et la faiblesse de ses réactions politiques et militaires s'ajoutent aux scandales financiers et sexuels, aux discussions stériles, aux indécisions politiques pour stopper les massacres, et à l'incapacité de se réformer. L'ONU est indubitablement en crise car la coopération entre les États traverse une période compliquée, et les politiques nationalistes à la Trump minent les fondations du multilatéralisme (Benraad 2020). L'opinion publique perplexe devant les scènes de guerres qui entourent les casques bleus et leurs manquements, peut à juste titre se demander si l'ONU est une organisation de paix ou de guerre (Bertrand 2005). Ses blocages internes engendrent une inaction dans des conflits tels qu'en Syrie ou en Ukraine qui soulève des questionnements quant à sa pertinence. Il est vrai que l'efficacité de l'Organisation est difficile à mesurer. Ce dossier souhaite cependant exposer comment l'ONU constitue l'institution incontournable de la gestion des conflits dans les relations internationales, et ce malgré toutes ses limites et ses faiblesses. Elle incarne le multilatéralisme contemporain et reste un acteur indispensable de la vie internationale.

Le philosophe Platon qualifiait déjà la paix de mirage dans l'Antiquité. Dans *Les Lois*, il raille sans ambages ceux qui osent y croire: «Ce que la plupart des gens appellent paix n'est rien de plus qu'un nom; en réalité, toutes les cités sont, par nature, toujours engagées dans une guerre non déclarée contre toutes les autres cités.». L'insécurité et la guerre régissent ainsi les sociétés depuis les temps les plus anciens. L'organisation de l'Europe en États-nations ne change pas grand-chose à cet état de chaos qui fait dire au général prussien Carl von Clausewitz au tournant du 19^e siècle que «La guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens». Discipliner l'anarchie internationale, tel est l'objectif des premiers penseurs et philosophes qui écrivent sur la paix. Néanmoins, cette dernière n'est pas innée, elle présuppose soit un homme nouveau, soit des États réformés, soit une transformation profonde de l'ordre international. Ce dossier traite de la troisième option, la voie internationaliste pour maintenir la paix dans le monde, c'est-à-dire une nouvelle façon de régir les rapports qui lient les États entre eux. Ce projet d'atteindre la paix entre les peuples par le multilatéralisme constitue un objectif éminemment révolutionnaire. En effet, changer l'ordre international, pour entrer dans un ordre post clausewitzien implique un changement de modèle de société qui nécessite à la fois de démilitariser les esprits mais présuppose aussi une acceptation mondiale d'une nouvelle idéologie ou culture politique commune (Arcidiacono 2011, Bertrand 2015).

L'idée consiste donc à rétablir la genèse de l'ONU dans son contexte historique et géopolitique afin de mieux saisir les critiques dont elle est aujourd'hui la cible. En effet, replacer son travail dans le temps long expose la lectrice ou le lecteur à tous les aléas auxquels elle a été confrontée au cours de son existence, et, explique dans le même temps les difficultés à réformer l'Organisation.

Depuis ses origines, la réflexion sur les outils du maintien de la paix repose sur un triptyque:

- › Une organisation du système international qui garantit la sécurité des États (**sécurité collective**);
- › La paix par le contrôle des armes (**désarmement**);
- › La paix par le droit (**arbitrage ou tribunal pénal**).

Ce dossier examine et analyse ces trois aspects de la paix et de la sécurité internationale tels qu'ils ont été élaborés dans le cadre de la Société des Nations (SdN), puis de l'ONU. Dans cette ordonnance progressive du système international, la Seconde Guerre mondiale joue un rôle pivot. En effet, la violence des conflits, la transformation géopolitique du système, et l'invention de l'arme nucléaire, ont entraîné une modification en profondeur de l'ordre international. Ces différents facteurs expliquent le format de l'Organisation engendrée par les vainqueurs de cette guerre.

L'ONU est l'institution centrale de l'organisation multilatérale du monde depuis le milieu du 20^{ème} siècle et le Conseil de sécurité constitue l'entité centrale du premier pilier du maintien de la paix, **la sécurité collective**. Cependant, le blocage de son activité en raison de la guerre froide a motivé l'ONU à développer une forme alternative de sécurité: **les opérations de maintien de la paix**. Cet instrument, non prévu par sa Charte, est devenu un outil essentiel de son arsenal pacifique, mais il n'est pas exempt de critique. Deuxième pilier de la paix, le désarmement, vœux le plus cher des pacifistes depuis le 19^{ème} siècle, est tenté sans succès par la SdN. Les tendances bellicistes des États nazi et fascistes ont en effet raison de **la grande conférence du désarmement de 1932**, tentée par l'Organisation. L'ONU poursuit cette mission, rendue encore plus compliquée avec les armes nucléaires, mais elle peut compter désormais pour l'appuyer dans cette tâche sur une **multitude d'organes et d'agences onusiens**, et la mobilisation de la société civile. Enfin, le génocide nazi et les massacres de masses commis pendant la Seconde Guerre mondiale sont à l'origine du dernier volet du triptyque, la paix par le droit. Le tribunal de Nuremberg est fondateur à cet égard et a ouvert la voie à la mise en place de la justice pénale internationale que l'ONU institutionnalise progressivement à la fin du 20^{ème} siècle.

Ce dossier en présentant la paix dans ses trois composantes, aborde les grandes questions transversales de l'ONU et en expose forcément les lacunes et les faiblesses, néanmoins, il raconte aussi toute l'ingéniosité des hommes et des femmes qui ont contribué pendant plusieurs décennies à inventer et manier différents outils et procédés pour organiser la paix. Et à cet égard, soulignons - pour pasticher Churchill - que le multilatéralisme est peut-être le pire des systèmes de gouvernance internationale, à l'exception de tous les autres qui ont pu être expérimentés dans l'histoire.

Historique

La recherche de la paix perpétuelle est au cœur de la réflexion de plusieurs penseurs et philosophes européens. Le Duc de Sully, conseiller du roi de France Henri IV au 16^{ème} siècle, Emeric de Crucé, William Penn et l'abbé de Saint Pierre au 17^{ème} siècle, Emmanuel Kant qui publie *Vers la paix perpétuelle* en 1795, puis Jean-Jacques Rousseau au 18^{ème} siècle, chacun à son époque, et d'autres, réfléchissent à un système pour faire régner la concorde entre les princes en créant une organisation commune comportant un conseil des États européens, un tribunal d'arbitrage et parfois même une armée commune. Si variées que soient par ailleurs leurs opinions, ils ont en commun la

conviction que la guerre est intolérable et la paix réalisable. Si leurs idées n'ont eu que peu de retentissement auprès de princes très jaloux de garder leurs prérogatives, elles participent néanmoins d'une réflexion intellectuelle qui fait son chemin.

À partir du 17^{ème} siècle, la tenue de congrès entre États belligérants à l'issue des guerres, préfigure la pratique de la diplomatie multilatérale. Les traités de Westphalie de 1648 qui mettent fin à la guerre de Trente Ans, constituent d'une certaine façon les premières négociations multilatérales. L'invention du multilatéralisme actuel date elle du 19^{ème} siècle avec l'établissement du Concert européen, tandis que la fondation de la Société des Nations (SdN) en 1919 constitue la première tentative de créer une organisation universelle pour garantir la paix. Toutes ces entreprises, avec leurs succès et leurs échecs, forment des expériences qui nourrissent la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1945.

Aux origines du multilatéralisme (1815-1919)

Les historiens de l'ONU font généralement remonter sa généalogie à l'expérience du Concert européen qui débute en 1815, car s'il incarne « une forme frustrée de multilatéralisme » (Maurice Vaisse in Badie 2007), il n'en constitue pas moins une première tentative de pacifier l'Europe. Au 18^{ème} siècle, l'ordre géopolitique européen repose essentiellement sur la notion d'équilibre des forces entre les grandes puissances : lorsque l'une d'entre elles tente de troubler cet ordre, les autres puissances s'unissent contre le perturbateur. C'est dans cet esprit que se forment les coalitions contre Louis XIV ou contre Napoléon. Après la défaite de ce dernier, le Congrès de Vienne en 1815 cherche sous l'impulsion du chancelier autrichien Metternich, à mettre en place une version plus élaborée de ce système d'équilibre qu'on appelle le Concert européen. Ce système qui rassemble la Prusse, l'Autriche-Hongrie, l'Angleterre, la Russie, puis la France, et à la veille de la Première Guerre mondiale, l'Italie, repose sur un ensemble de valeurs partagées qui sont essentiellement le christianisme et la légitimité monarchique. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une organisation internationale, car le Concert européen n'a ni siège, ni secrétariat, ni règles écrites, il s'agit plutôt d'une sorte de directoire de grandes puissances qui se réunit pour intervenir contre les menées révolutionnaires et essayer d'éviter qu'un conflit ne débouche sur une guerre plus généralisée.

La nouveauté de ce système de Concert européen par rapport à l'équilibre des forces informel, c'est qu'il promeut des rencontres ou des congrès dans un cadre multilatéral, entre souverains ou entre ministres et ambassadeurs, quand l'ordre européen semble menacé. Ainsi, en dépit des déséquilibres qui troublent l'Europe du 19^{ème} siècle, le continent ne connaît que très peu de guerres.

Certes, le Concert européen n'empêche pas la guerre de Crimée (1853-1856) ou encore la guerre franco-prussienne (1870-1871), mais aucune guerre de grande ampleur n'éclate en Europe avant 1914 et la Première Guerre mondiale.

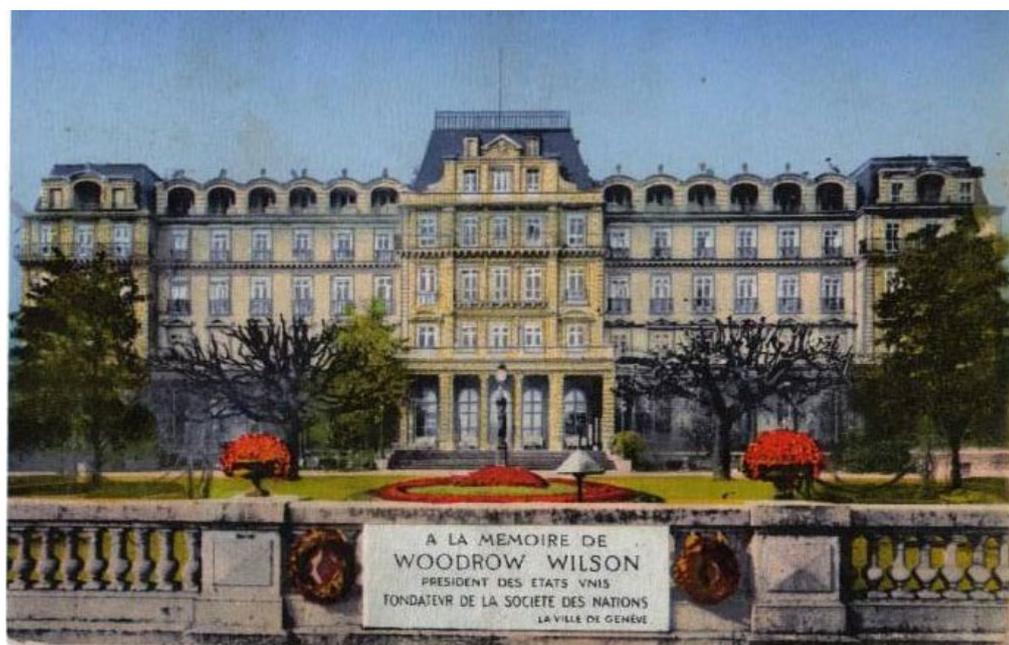
Par ailleurs, cette volonté partagée de pacifier l'Europe encourage la collaboration interétatique sur des sujets d'intérêt commun qui engendrent, dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle, l'apparition des premières institutions internationales permanentes dans des domaines spécifiques et presque toujours techniques. La Commission centrale pour la navigation du Rhin, établie en 1815 au Congrès de Vienne, constitue la première du genre. Puis, dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle, en raison de l'expansion prodigieuse des moyens de transports et de communications et des échanges entre pays, la nécessité d'une organisation se fait sentir afin d'améliorer les règles de cette première mondialisation économique. C'est dans cet esprit que sont fondées l'Union télégraphique internationale en 1865 (ancêtre de l'actuelle UIT dont le siège est transféré de Berne à Genève en 1948), puis l'Union postale universelle en 1878, désormais agence spécialisée de l'ONU dont le siège est à Berne, et qui rend possible l'envoi de lettres et télégrammes dans le monde entier. L'Union sur les chemins de fer créée en 1890 permet d'établir des horaires et des tarifs internationaux. Dans le domaine de la propriété industrielle, littéraire et artistique, les [Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle \(BIRPI\)](#) sont fondés à Berne en 1893 et deviendront l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) en 1970 sous la forme d'une organisation intergouvernementale avec son siège à Genève avant de rejoindre le système onusien en 1974 sous la forme d'une institution

spécialisée. Enfin, pour lutter contre les épidémies véhiculées par les voyages, un Office international d'hygiène publique (OIHP) est fondé en 1907, ancêtre de l'actuelle OMS. Ce développement d'un multilatéralisme technique ou fonctionnaliste inspire fortement les concepteurs de l'ordre international d'après 1945, persuadés que la coopération internationale sectorielle est un moyen solide de créer les fondations de la paix mondiale (Hidalgo-Weber et Lescaze 2020).

Le mouvement pacifiste transnational est particulièrement actif en cette fin du 19^{ème} siècle. Dès 1830, Jean-Jacques de Sellon, philanthrope suisse, crée à Genève la première société de la paix du continent européen. C'est dans le creuset de ce mouvement pacifiste que se développent les idées de **promotion de « la paix par le droit »**. Un mouvement transnational, en faveur de l'arbitrage international obligatoire, commence à se dessiner en raison de l'émotion provoquée par des guerres toujours plus meurtrières. Ainsi, à l'initiative du tsar Nicolas II, une première conférence inter-gouvernementale se réunit à La Haye en 1899. Elle aboutit à la signature d'une convention sur la solution pacifique des différends internationaux, codifiant la pratique de l'arbitrage facultatif, ainsi qu'à la création d'une Cour permanente d'arbitrage. Une seconde conférence a lieu à La Haye en 1907 afin d'affirmer le principe de l'arbitrage obligatoire sans que celui-ci puisse être mis en œuvre. Le déclenchement de la Première Guerre mondiale en 1914 interroge forcément sur la valeur et l'intérêt des conventions signées à La Haye. Néanmoins, loin d'épuiser toutes ces premières tentatives multilatérales, la Grande Guerre stimule au contraire la réflexion au sein des grandes nations belligérantes. L'extrême violence des combats et le nombre de morts (on parle de génération sacrifiée avec plus de 10 millions de décès, chiffre dépassant tous les conflits antérieurs) nourrissent un sentiment de gâchis, qui inspire le pacifisme d'après-guerre.

Des intellectuels et des juristes, britanniques et français, planchent ainsi sur les moyens d'organisation de la société d'après-guerre afin de construire une paix durable. Ces réflexions initiales se diffusent en Europe et aux États-Unis, et entraînent un courant

d'opinion favorable à la création d'une organisation internationale dans l'après-guerre. En France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis en particulier, se créent des groupes de réflexion qui sont progressivement entérinés et soutenus par les gouvernants. Le président américain Woodrow Wilson donne un retentissement sans précédent à ces idées dans le dernier et **quatorzième point** du discours qu'il prononce devant le Congrès américain le 8 janvier 1918: «Une association générale des nations doit être constituée sous des alliances spécifiques ayant pour objet d'offrir des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux petits comme aux grands États». Il estime la diplomatie secrète et la rivalité entre les grandes puissances responsables des guerres, qu'il entend prévenir par une ligue des nations qui s'engagerait à garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous ses États membres (Guieu 2020).



Plaque de commémoration en mémoire de Woodrow Wilson, 28^e président des États-Unis devant le Palais Wilson à Genève.
© Libre de droits

La Société des Nations et le rêve d'un monde pacifique (1919-1939)

La SdN est à la fois fille de la guerre et héritière d'idées de paix beaucoup plus anciennes. Basée sur un projet anglo-américain, son pacte est élaboré pendant la Conférence de Paris en 1919 et constitue le préambule des traités de paix signés avec l'Allemagne et ses anciens alliés. Ce lien organique se révèle très utile pour les négociateurs : quand ils n'arrivent pas à s'entendre sur un sujet comme le territoire du bassin de la Sarre (dans l'Est de l'Allemagne) ou les colonies allemandes, les Alliés renvoient la question à la SdN.

Pour ses concepteurs, la SdN est avant tout une institution politique dont le but est de garantir la paix dans le monde. Ainsi l'idée de sécurité collective apparaît dans l'[article 10 du pacte](#) qui constitue une reconnaissance de la solidarité internationale : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». Une fois ce principe de garantie posé, les auteurs du pacte ont créé les moyens alternatifs de résoudre les conflits entre États-membres ou non de la SdN. Ce sont les [articles 12 à 15 du pacte](#) qui décrivent les différents modes de règlements pacifiques des conflits. L'[article 14](#) prévoit la création d'une Cour de justice internationale mais dont la juridiction est facultative. Et l'[article 16](#) prévoit un mécanisme de sanctions contre tout État qui aurait recours à la guerre en violation des engagements inscrits dans le pacte : sanctions économiques et financières obligatoires et appliquées automatiquement, sanctions militaires et navales facultatives.

Dans les faits, le pacte de la SdN engendre nombre de frustrations. L'idée de la paix par le droit se trouve d'emblée marginalisée car le pacte privilégie le règlement politique des différends à travers le rôle attribué au Conseil, plutôt que le règlement juridique. L'organisation de la SdN frustre également les partisans d'une institution coercitive ou sanctionniste. En effet, même si des sanctions sont prévues contre tout État agresseur, celles-ci doivent être prises à l'unanimité et la participation à une action militaire reste facultative. Le projet d'armée internationale a été écarté. Si la SdN a souvent été taxée d'idéaliste, c'est parce que la sauvegarde de la paix repose sur la procédure de conciliation et le poids moral des opinions publiques, forces dérisoires face aux États totalitaires qui émergent dans l'entre-deux-guerres.

Le saviez-vous ?

Les organes de la SdN ([art. 2 du pacte](#))

L'Assemblée est formée par les représentants de chaque État membre (41 en 1920, soit 70% de la population mondiale), ils sont tous égaux en droit et disposent chacun d'une voix. Sa fonction est de s'occuper « de toute question qui rentre dans la sphère d'activités de la Société ou qui affecte la paix du monde ».

Le Conseil est le principal organe politique de la SdN. Il se compose à l'origine de cinq membres permanents (France, Empire britannique, Italie, Japon, États-Unis) puis quatre, suite à la non-venue des États-Unis, et quatre membres non-permanents. Ces derniers sont augmentés régulièrement pour atteindre onze sièges en 1936. Principal organe politique, le Conseil est le garant de la paix et prend également ses décisions à l'unanimité.

Le Secrétariat permanent est chargé de l'intendance de l'Organisation, c'est l'organe le plus novateur. Trois secrétaires généraux le dirigent dans l'entre-deux-guerres : le britannique Sir Eric Drummond de 1919 à 1933 à qui on doit toute la mise en place des règles du Secrétariat, le Français Joseph Avenol de 1933 à 1939, surtout passé à la postérité pour sa sympathie nazie, et l'Irlandais Sean Leaster de 1939 à 1946 qui hérite de la difficile tâche de garder la SdN pendant la guerre avec un personnel très réduit, et d'en transmettre ensuite les actifs à l'ONU.

La SdN s'établit en 1920 à Genève - le président américain Woodrow Wilson a pesé dans ce choix pour une ville protestante - et prend rapidement le qualificatif de « ville de paix » car elle devient un carrefour de rencontres entre délégations du monde entier. Des personnalités politiques de premier plan viennent à la tribune de son Assemblée délivrer des discours enflammés pour défendre la paix. L'Organisation laisse un héritage en matière de multilatéralisme et d'expertise internationale très important, néanmoins en matière de sécurité et de paix internationale, l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale rend difficile la défense de son action dans ce domaine (même si en matière de responsabilité il ne faut pas oublier qu'une organisation internationale n'est guère plus que la somme des intérêts des États qui la composent).



Le projet du Palais des Nations à Genève selon des plans des architectes Henri-Paul Nenot, Julien Flegenheimer, Carlo Broggi, Camille Lefevre et Joseph Vago © Auteur inconnu, 1926, Nations Unies Genève.

En 1939, le Secrétariat comptabilise que la SdN a été amenée à traiter 43 affaires d'ordre politique depuis sa création. Il s'agit de questions qui ont trait à la fois au suivi des traités de paix, liées à la protection des minorités nationales, ou des situations de migrations massives de populations. Onze de ces questions ont directement trait au régime de sécurité collective de la SdN, et du fait de son incapacité à y répondre de manière claire, l'issue de ces conflits jette un discrédit sur son héritage. En réalité, la SdN résout de manière pacifique quatre conflits qualifiés de symétriques car ils éclatent entre des puissances de même échelle. Il s'agit du conflit entre la Suède et la Finlande à propos des îles Åland en 1920, l'arbitrage du partage de la Haute Silésie entre l'Allemagne et la Pologne, un conflit de frontières entre la Grèce et la Bulgarie en 1925 et le règlement du litige du territoire de Leticia entre la Colombie et le Pérou en 1932-34. Néanmoins, tous les autres conflits considérés comme asymétriques, se résolvent toujours en faveur de la puissante dominante, même si la SdN intervient. Dans les années 1920 déjà, l'Organisation ne réagit guère à l'occupation puis l'annexion italienne de Fiume en 1920-22, pas plus qu'à l'occupation de la Ruhr par la France en 1923, quant au litige concernant l'attribution du territoire de Mossoul entre la Turquie et l'Irak, il est résolu en faveur de la puissance mandataire, l'Empire britannique (Gheballi 2000). La fin des années 1920 est néanmoins porteuse d'espoir : l'Allemagne est intégrée à la SdN en 1926 et son ministre des Affaires étrangères, Gustav Stresemann tout comme, le président du Conseil français, Aristide Briand, viennent à Genève avec une volonté de réconciliation européenne.

Le saviez-vous ?

Les membres de la Société des Nations (SdN)

L'universalisme de la SdN est dès le départ entaché par différentes circonstances. Les membres originels sont ceux qui ont signé le **Pacte** : 32 États fondateurs (les États et Dominions représentés à la Conférence de la Paix de 1919). 13 États restés neutres pendant la guerre sont invités à en faire partie (Argentine, Chili, Espagne, Pays-Bas, Suisse, Suède, etc.), et les vaincus sont par contre écartés. C'est suite aux accords de Locarno en 1926 que l'Allemagne en devient membre, jusqu'en 1933 quand elle se retire de la SdN. Tandis que les autres vaincus, l'Autriche et la Bulgarie en deviennent membres dès 1920 et la Hongrie en 1922. Au total, 63 États sont devenus membres de la Société des Nations, ce qui représente une grande majorité des États existant à cette époque. Deux grands absents de la SdN : l'URSS qui n'en devient membre qu'en 1934, pour en être exclue en 1939 (suite à son attaque de la Finlande). Tandis que les États-Unis n'en seront jamais membres car le Sénat américain, par isolationnisme, refuse de ratifier les traités de paix en 1919, fragilisant ainsi un édifice qu'ils avaient fortement contribué à construire. C'est l'abandon du projet multilatéral par la nation la plus puissante, la plus riche et la mieux placée pour assurer la réconciliation des vainqueurs et des vaincus. Les Britanniques et les Français sont donc les grands maîtres d'œuvre de la SdN qui reste une Organisation très européocentrée.



Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Couverture du *Petit Journal* illustrant la signature du pacte Briand-Kellogg (Aristide Briand, président du Conseil des ministres français et ministre des Affaires étrangères et Gustav Stresemann, ministre allemand des Affaires étrangères) © BNF, 1928.

Deux échecs majeurs annoncent le déclin de la Société des Nations

La montée des autoritarismes dans les années 1930, couplée à la grave crise économique qui éclate en 1929, ont raison de toute la force morale de la SdN. Le premier coup de boutoir porté à l'Organisation a lieu lors de la crise en Mandchourie qui met aux prises le Japon et la Chine. Les Japonais prétextent un acte terroriste perpétré par les Chinois en septembre 1931 pour occuper le territoire de Mandchourie où ils ont des intérêts économiques. Devant le blocage du Conseil de la SdN (dont le Japon est membre), la Chine se tourne vers l'Assemblée qui finit par envoyer une mission sur place. L'enquête de la commission Lytton (du nom du comte britannique qui la préside), est publiée en 1933, et recommande de ne pas reconnaître l'État fantoche du Mandchoukouo créé et occupé par le Japon. Néanmoins, ce rapport publié plus de deux ans après l'incident, et soutenu par aucune sanction du Conseil, a pour seul résultat le retrait du Japon de l'Organisation.

Travailler en classe



Le second discrédit majeur porté à l'Organisation se produit en 1935 lorsque l'Italie fasciste attaque et occupe l'Éthiopie. Pays membre de la SdN, son dirigeant, [l'empereur Haïlé Sélassié 1^{er} vient en personne demander le secours de l'Organisation à Genève](#).

Néanmoins, les intérêts de l'Éthiopie sont sacrifiés sur l'autel des préoccupations des grandes puissances: la France et la Grande-Bretagne qui cherchent à tout prix à éviter un rapprochement définitif entre Mussolini et Hitler sont prêtes à de nombreuses entorses au droit international pour ce faire. Des sanctions sont certes décidées par le Conseil, mais surtout pour sauver les apparences car elles ne sont pas vraiment appliquées. Les concessions ont été inutiles puisque l'Italie quitte elle aussi la SdN. Enfin, les différentes attaques de l'Allemagne hitlérienne contre l'ordre européen se font sans aucune réaction ou mesure concrète de la part des membres de la SdN. Les négociations directes avec l'Allemagne et la politique d'apaisement menée par la France et la Grande-Bretagne se font en dehors du cadre de la SdN. Étonnamment, dans un dernier sursaut la SdN se mobilise lorsque l'URSS attaque la Finlande le 30 novembre 1939: elle décide d'appliquer des sanctions morales et exclut l'URSS de la SdN (premier État exclu de l'Organisation) ce qui a surtout comme effet concret de définitivement décrédibiliser la SdN aux yeux de Staline qui sera le dirigeant qui insistera le plus pour créer une nouvelle organisation après la guerre, contrairement aux Britanniques qui auraient pu s'accommoder de la faire revivre (Gheballi 2000 et Schulz in Hidalgo-Weber et Lescaze 2020).

Le constat final en matière de maintien de la paix est donc sans appel: malgré quelques succès et le développement de pratiques en matière arbitrale ou de sanctions économiques, la SdN a failli à sa mission. Il s'agit de l'échec du [principe de sécurité collective](#). Devant des faits accomplis par la force, la SdN a échoué à appliquer le droit, l'impunité des grandes puissances s'est révélée la règle, et la garantie de l'intégrité territoriale par l'[article 10](#), une illusion (Guieu 2020). L'autre grand chantier de la SdN, le projet de désarmement, s'est également révélé une utopie. Une grande conférence s'est pourtant

tenu en 1932-33, en réunissant 62 États - dont les États-Unis et l'URSS - mais elle se retrouve paralysée par le désaccord franco-allemand, son projet de convention est ignoré, et l'Allemagne s'en retire en 1933 (précisément pour réarmer). Sur le temps long, et sur un plan plus global, l'expérience de la SdN se révèle néanmoins très importante: ses échecs sont transformés en leçons pour la mise en place de l'ONU, et le fait qu'elle se trouve bloquée dans son travail sur le plan sécuritaire l'a poussée à développer de nombreuses autres activités et de l'expertise dans les domaines économique, sanitaire et humanitaire qui inspirent le système des Nations Unies d'après 1945

Question débat

La Société des Nations devant le tribunal de l'histoire

La Société des Nations, au tribunal de l'histoire, est restée synonyme d'échec. Son impuissance à calmer les ardeurs bellicistes ou impérialistes de certains de ses membres (Japon, Italie, Allemagne) l'a condamné à s'effacer de facto lorsque la Seconde Guerre mondiale a éclaté. Pourtant, tout n'est pas négatif, loin de là, dans cette première tentative d'instaurer à Genève un lieu de dialogue institutionnalisé et permanent entre les États. La Société des Nations: vraiment un échec?

Travailler en classe



Haïlé Sélassié Ier, empereur d'Éthiopie en exil, dénonçant devant la SdN l'invasion de son pays par l'Italie en 1935
© Bibliothèque de Genève, 1936.

L'Organisation des Nations Unies (ONU) et la sécurité collective

L'Organisation des Nations Unies qui voit le jour en 1945 est pensée et mise en place pendant la guerre elle-même. Les dirigeants politiques de cette période souhaitent éviter de réitérer les erreurs faites après la Première Guerre mondiale et aspirent à la mise en place d'une nouvelle organisation. Néanmoins, politologues et historiens ont montré à quel point l'ONU est en réalité conçue dans la continuité de la SdN, essentiellement car l'Organisation post-guerre est à nouveau élaborée comme un instrument des vainqueurs, et aussi car elle sert la poursuite des politiques impériales (Mazower 2009, Bertrand 2004, Kolb 2020). À bien des égards, la création des Nations Unies ressemble à celle de la SdN : toutes les deux ont été conçues pendant un conflit majeur et reflètent l'ordre mondial des vainqueurs, dans les deux cas le poids du président américain est déterminant et enfin l'objectif est le même : créer une organisation qui permette d'assurer la paix par la sécurité collective (Hanhimäki 2020).

1941-1945 : la naissance des Nations Unies

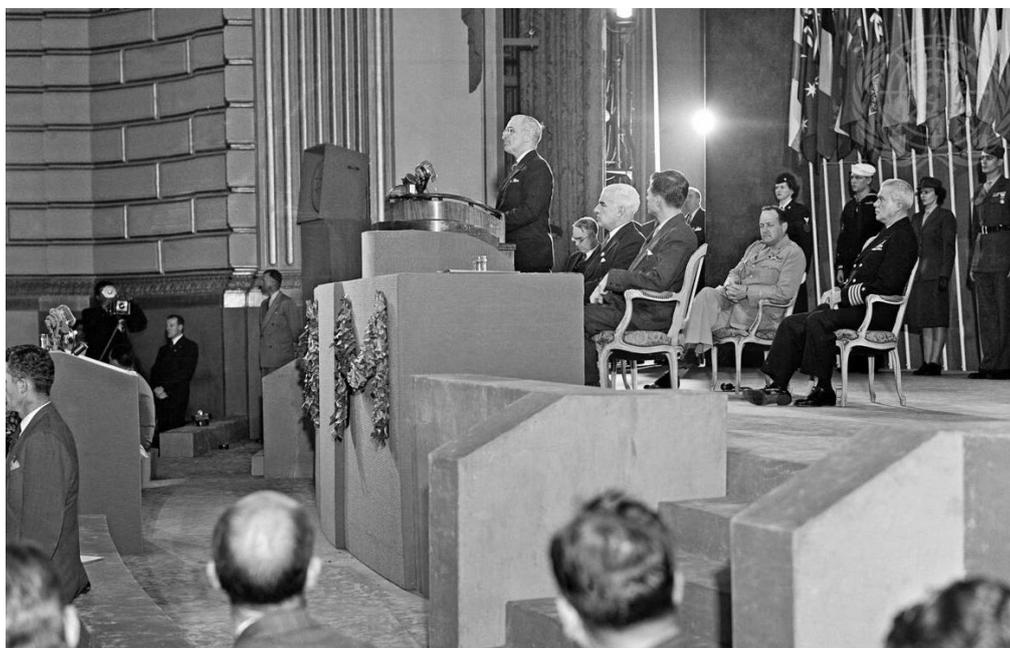
Dans la Charte de l'Atlantique qu'ils signent le 14 août 1941, Franklin Roosevelt le président américain, et Winston Churchill, le Premier ministre britannique, définissent les principes de la politique de sécurité qu'ils souhaitent mettre en place après la défaite nazie, et celle-ci comprend la création d'une organisation internationale. Après l'entrée en guerre des États-Unis, le 1^{er} janvier 1942, vingt-six pays s'engagent dans la première « [Déclaration des Nations Unies](#) » à vaincre les puissances de l'Axe par une capitulation sans condition et obtenir une paix juste. C'est là l'origine de l'expression « Nations Unies », et l'ONU naît de cette alliance militaire.

La Déclaration de Moscou en octobre 1943 entre les États-Unis, l'URSS, le Royaume-Uni et la Chine entérine l'idée de créer une nouvelle organisation internationale qui remplace la SdN (qui sera officiellement dissoute le 18 avril 1946). Churchill est plutôt en faveur d'un système délimité en régions avec différents conseils, idée rejetée

lors de la Conférence de Dumbarton Oaks (États-Unis) en août 1944 où les délégués de ces quatre pays se retrouvent pour élaborer un premier projet d'organisation qui repose essentiellement sur les vues américaines. Les accords de Yalta en février 1945 permettent ensuite à Staline, Churchill et Roosevelt de s'accorder sur des éléments très importants comme les membres de la future organisation (Staline afin d'avoir plus de voix dans l'Organisation obtient la reconnaissance de l'Ukraine et de la Biélorussie comme des États membres à part entière, les reconnaissant ainsi de jure) et l'introduction d'un droit de veto pour les membres permanents du futur conseil politique.

La conférence de San Francisco qui se déroule du 25 avril au 26 juin 1945, rassemble les délégations de cinquante pays avec pour ordre du jour de rédiger la [Charte de l'Organisation des Nations Unies](#) qui est signée le 26 juin 1945 alors que la guerre vient de se finir en Europe. En réalité l'influence des « petits » pays est dérisoire à San Francisco. Pour comprendre la Charte des Nations Unies il est indispensable de se remémorer le contexte historique de juin 1945 : le texte reflète non seulement l'ordre politique et militaire tout autant qu'il cherche à remédier aux erreurs de la SdN (Hanhimäki 2020). Épargnés de tout bombardement contre leurs populations civiles, contrairement aux autres belligérants, les États-Unis disposent de ressources militaires et économiques gigantesques à la fin de la guerre qui leur permettent de mener un rôle prépondérant dans le nouvel ordre politique d'après-guerre.

Le pouvoir politique de décision de l'ONU est conféré à un conseil politique – **le Conseil de sécurité** – chargé du mandat de maintenir la paix et la sécurité internationales. Afin de protéger les grands vainqueurs et d'éviter qu'ils ne puissent pas s'opposer à une décision contraire à leur intérêt et ne décident de quitter l'Organisation, comme ce fut le cas pour la SdN, la Charte donne un pouvoir supérieur à cinq de ses membres fondateurs : les États-Unis, l'URSS, la Chine, le Royaume-Uni



Le président américain, Harry S. Truman lors de la conférence de San Francisco, © Nations Unies, 1945.



Joseph Paul-Boncour, ancien président du Conseil des ministres français signant la Charte des Nations Unies le 26 juin 1945, © Nations Unies, 1945.

et la France (cette dernière obtient cette position grâce au soutien de Winston Churchill). Ces cinq pays deviennent des membres permanents du Conseil de Sécurité et toute décision ne peut être prise que si elle réunit leurs cinq voix, ce qui leur confère de facto un droit de veto. La Charte érige le Conseil de sécurité en gendarme du monde en créant un Comité d'état-major composé des chefs d'état-major des cinq membres permanents. Les fondateurs de l'ONU définissent cependant la sécurité et la paix en des termes beaucoup plus larges que la SdN. Se basant sur les expériences de l'entre-deux-guerres, ils y incluent le développement économique et social, le respect des droits humains et la justice internationale (Hanhimäki 2020).



L'emblème de l'Organisation des Nations Unies resté identique depuis 1946. Les branches d'olivier sont symboles de la paix. La couleur bleue symbolise également la paix, en opposition avec la couleur rouge qui symbolise la guerre.

La continuité entre la SdN et l'ONU est très prégnante, sur trois grands axes en particulier.

- › Premièrement en matière de **production de normes**, les Nations Unies poursuivent l'œuvre de la SdN et de **[l'Organisation internationale du travail \(OIT\)](#)** qui ont adopté de nombreuses conventions internationales dans l'entre-deux-guerres, marquant ainsi l'importance du normatif dans l'espace multilatéral.
- › Deuxièmement, le développement des organisations internationales dans l'entre-deux-guerres a produit l'émergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs sur la scène internationale : **les expertes et les experts**. Afin de rédiger des normes et pour conseiller les dirigeants politiques, toute une nouvelle galaxie d'hommes et de femmes issus du monde académique, philanthropique ou d'ONG, circulent à Genève afin d'apporter leur savoir aux organisations internationales et finissent par faire disparaître la frontière entre expertise et diplomatie. Ces experts poursuivent leurs travaux à l'ONU et dans ses enceintes spécialisées. La progression du nombre des fonctionnaires internationaux est par ailleurs exponentielle : la SdN emploie 670 personnes venant de 51 pays en 1930, tandis que l'effectif total du Secrétariat de l'ONU est de 36'574 fonctionnaires en 2019.
- › Enfin, le dernier lien très important entre la SdN et l'ONU est leur contribution à **la redistribution des cartes à l'intérieur des grands empires**. Certains historiens estiment que les processus se sont faits en dehors de ces enceintes, mais de nombreux autres ont montré comment la SdN puis l'ONU ont joué un rôle dans la décolonisation et la libération des peuples sous domination, en internationalisant la question et en donnant voix aux peuples opprimés. Un des premiers actes diplomatiques des États nouvellement indépendants est de demander leur adhésion à l'ONU comme marque de reconnaissance de leur indépendance (par exemple lorsque le Soudan du Sud fait sécession du Soudan le 9 juillet 2011, il demande immédiatement son adhésion à l'ONU et en devient membre le 14 juillet).

1945-1955 : la domination de l'Ouest

Le premier secrétaire général de l'ONU est un diplomate norvégien, Trygve Lie (1896-1968). Il effectue un mandat de 1945 à 1952 dans une atmosphère idéaliste : la première génération de fonctionnaires des Nations Unies est en effet pétrie de convictions et politiquement engagée dans le multilatéralisme. Durant ses premières années, l'ONU prend forme au niveau fonctionnel et administratif, son emblème est entériné en 1946 et le bâtiment de New York réalisé sous la direction des architectes suisse et brésilien Le Corbusier et Oscar Niemeyer, est achevé en 1952. [La Déclaration universelle des droits de l'homme](#) adoptée en 1948 reflète cet espoir des sociétés dans l'Organisation, même si au final ce texte de compromis reflète surtout la vision américaine. En effet, il s'agit d'un instrument juridique en faveur du respect de la personne humaine conçu comme une assurance de paix au sortir de la Seconde Guerre mondiale, qui ne prend pas en compte d'éventuels droits économiques ou sociaux comme le souhaitaient les Soviétiques.

Sur le plan géopolitique, l'ONU devient très rapidement une vitrine des affrontements de la guerre froide. Pendant cette première décennie se dessinent les contours du rôle que l'ONU mène en matière de paix et sécurité les décennies suivantes : le Conseil de sécurité est paralysé par les rivalités Est-Ouest, l'ONU sert de caisse de résonance aux guerres de décolonisation, elle devient le garant des affaires dont les grandes puissances ne veulent pas se charger et enfin elle sert de couverture à des opérations militaires menées par les alliés occidentaux (Bertrand 2004). Dans les premiers conflits de guerre froide en Iran et en Grèce, l'URSS et les États-Unis s'efforcent de faire respecter les zones d'influence qui avaient été décidées à la Conférence de Yalta pendant la guerre, par des opérations militaires onusiennes. En matière de décolonisation, le fossé entre les bonnes intentions énoncées dans la Charte et la Realpolitik (certains parlent de cynisme) se révèle rapidement : l'ONU joue un rôle en Indonésie (1947-49), mais dans les autres territoires des empires britannique, français ou portugais, les répressions contre les mouvements de libération (par exemple en Algérie ou en Indochine) se jouent en dehors de l'ONU, malgré les pressions initiales au sein de [l'Assemblée générale](#).

La guerre de Corée (1950-1953) incarne un tournant dans l'histoire de l'ONU. A la fin de la guerre contre le Japon, les forces militaires russes et américaines occupent la Corée chacune dans [leur zone délimitée par le 38^{ème} parallèle](#), ce qui aboutit à deux gouvernements. En juin 1950 après le retrait des troupes et une série d'incidents de frontières, le Nord attaque le Sud. Le [Conseil de sécurité](#) se réunit et adopte une première résolution condamnant cette agression, puis plusieurs autres recommandant de fournir assistance pour repousser l'attaque et instituer un commandement unifié. Celui-ci est réalisé par les Américains, sous le drapeau de l'ONU. Ces résolutions ont été rendues possible par l'absence de l'URSS au Conseil de sécurité qui prône la politique de la chaise vide afin de protester contre la représentation de la Chine (jusqu'en 1971 c'est la Chine nationaliste réfugiée à Taiwan et non la Chine continentale communiste qui représente le pays aux Nations Unies). Dès le retour du délégué russe le 1^{er} août 1950, le Conseil de sécurité se trouve bloqué, ce qui motive le secrétaire d'État américain Dean Acheson à proposer [une résolution à l'Assemblée générale](#)

[intitulée Union pour le maintien de la paix \(résolution 377 \(V\)\)](#). Celle-ci prévoit lors d'une menace contre la paix ou d'un acte d'agression, et dans le cas où le Conseil de sécurité est paralysé par le veto, que l'Assemblée générale puisse examiner la question et faire des recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre. Cette résolution institutionnalise en fait une pratique : le rôle croissant de l'Assemblée générale dans les questions de paix et de sécurité en raison du blocage structurel du Conseil de sécurité. A cette époque, comme la majorité des pays de l'Assemblée générale est dans le camp occidental, cette solution satisfait largement les Américains (Gerbet 1996). En Corée, un armistice est signé le 27 juillet 1953, figeant la résolution de ce conflit et le partage de la Corée. L'ONU a perdu sa crédibilité dans le camp communiste qui considère que les Américains ont mené la guerre pour leur compte sous la bannière onusienne.

De son côté le secrétaire général Trygve Lie cherche à pallier la paralysie du Conseil de sécurité en menant une « diplomatie secrète » c'est-à-dire des négociations souterraines. Celle-ci est parfois couronnée de succès, comme dans le cas du blocus de Berlin en 1948-1949, où elle aurait contribué à la levée du blocus (12 mai 1949). On peut porter également à son crédit la création d'un groupe d'observateurs militaires des Nations Unies en juin 1948 afin de surveiller l'application d'une trêve en Palestine, néanmoins [l'ONU s'est révélée incapable de résoudre le conflit israélo-arabe survenu suite au partage du territoire palestinien et de la création de l'État d'Israël entériné par l'ONU](#). De plus, depuis l'affaire de Corée, le secrétaire général suscite l'hostilité chez les Soviétiques, renforcée par son attitude envers le sénateur américain McCarthy dont il accepte sans ciller la chasse aux communistes jusque dans le secrétariat des Nations Unies. Ainsi en 1951, à la fin de son premier terme, l'URSS refuse de renouveler le mandat de Trygve Lie. Après négociations, l'Assemblée générale trouve un compromis et le renouvelle pour trois au lieu de cinq ans, mais il finit par démissionner en novembre 1952 et est remplacé par le ministre suédois Dag Hammarskjöld (1905-1961), en poste de 1953 jusqu'à son décès mystérieux en 1961, dans la chute de son avion en Rhodésie du Nord (actuelle Zambie), dans le cadre d'une mission de maintien de la paix au Congo.

1956-1965 : tensions et guerres de décolonisation

A partir de 1956, la guerre froide s'atténue progressivement et mis à part des crises militaires ponctuelles comme la crise des missiles de Cuba en 1962, les États-Unis et l'URSS entrent dans la période de coexistence pacifique, déplaçant la compétition sur les plans économique et politique. Dans le même temps, le monde connaît un vaste mouvement de décolonisation, surtout à partir de 1960, qui change la composition de l'organisation des Nations Unies, faisant progressivement triompher le principe d'universalité. En matière de sécurité et de paix, les conflits de cette période sont donc très souvent liés à la décolonisation. L'ONU a essayé d'intervenir dans les conflits coloniaux qui constituaient des menaces contre la paix et l'ordre international. Or s'il est certain que l'Assemblée générale a pesé moralement en faveur de la décolonisation ([Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux peuples et pays coloniaux de 1960](#)), l'Organisation elle-même n'a guère brillé pour que celle-ci se fasse pacifiquement (guerre du Vietnam, d'Algérie, etc.).



Des cartes de la situation dans les Caraïbes durant la crise des missiles de Cuba présentées au Conseil de sécurité. © UN Photo, MH /1962.

Le Conseil de sécurité vote à cette période plusieurs résolutions demandant au gouvernement d'Afrique du Sud de mettre fin à sa politique de discrimination raciale (apartheid), et Dag Hammarskjöld tente des négociations avec le pays, mais les sanctions de la communauté internationale mettront des années avant d'aboutir à un résultat (la fin de l'apartheid n'est effective qu'en 1991). A cette même époque apparaissent des différends intra-étatiques comme au Liban, au Congo et en Jordanie. Dans ce contexte, le Conseil de sécurité est paralysé chaque fois que l'un de ses membres permanents est concerné par un conflit (par exemple l'URSS en Hongrie en 1956, la France pendant la guerre d'Algérie en 1954-1964, les États-Unis pendant la guerre du Vietnam dès 1962, etc.) (Bertrand 2004).

Dag Hammarskjöld et son successeur, le birman U Thant (1909-1974), tentent de poursuivre la méthode de diplomatie personnelle mais avec des succès inégaux. Dag Hammarskjöld obtient par exemple la libération des aviateurs américains en Chine en 1955 et désamorce la crise au Liban en 1958, tandis qu'U Thant réussit à faire baisser la tension dans la crise des missiles de Cuba en 1962. Néanmoins quand ce dernier tente d'intervenir dans la guerre du Vietnam, il rencontre une fin de non-recevoir américaine, prouvant - si cela était encore nécessaire - qu'un secrétaire général n'a aucune chance contre un membre permanent du Conseil de sécurité.

C'est à cette période que l'ONU élabore le concept d'**opération de maintien de la paix** (OMP), "une force des Nations Unies suffisamment importante pour maintenir la paix aux frontières pendant que l'on s'efforcera de parvenir à un règlement politique" (Lester Pearson in Gerbet 1996) afin de pallier son infirmité militaire puisque les contingents armés mis au service du Conseil de Sécurité prévus par la Charte n'ont jamais vu le jour, pas plus que la direction d'opérations militaires par un Comité d'état-major (Sur 2014). Lors de la crise de Suez qui oppose la Grande-Bretagne, la France et Israël à l'Égypte en 1956, Dag Hammarskjöld, sur une idée du ministre des Affaires étrangères du Canada, Lester Pearson, décide de créer une force de maintien de la paix: la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU) afin de surveiller le retrait des troupes d'Égypte et veiller à la stabilité de la région. Contre toute attente, cette force (de 3'700 hommes en décembre 1956, puis 6'000 en février 1957) est montée en un temps record, sans impliquer des troupes des grandes puissances et en respectant un équilibre géopolitique. Il s'agit d'une habile manœuvre politique afin de dénouer une crise militaire sans que la France, la Grande-Bretagne et Israël ne perdent la face. La mission de la FUNU est d'entrer en territoire égyptien (avec le consentement du gouvernement) afin de maintenir le calme pendant et après le retrait des troupes d'occupation. Cette première opération a été rendue possible grâce à la collaboration au sein du Conseil de Sécurité, des États-Unis et de l'URSS qui étaient tous les deux opposés à cette guerre de type colonial qui contrevenait à leurs intérêts. La FUNU réussit à faire cesser les hostilités, et rehausse la crédibilité de l'ONU comme agent du

Exercice

L'ONU pour éviter une troisième guerre mondiale : son rôle dans la crise des missiles de Cuba

En 1954, le Secrétaire général Dag Hammarskjöld a dit : « Les Nations Unies n'ont pas été créées pour amener l'humanité au paradis mais pour la sauver de l'enfer ». La crise des missiles de Cuba a été dénouée grâce, notamment, à la diplomatie préventive menée par le Secrétaire général de l'ONU d'alors, U Thant.

Travailler en classe



maintien de la paix qui dispose désormais d'un instrument d'action à son service. Cette première opération de maintien de la paix (OMP) est suivie de plusieurs autres (Chypre, Liban, etc.). Cependant, lorsqu'elle cherche à intervenir dans une guerre civile, l'ONU rencontre des difficultés immenses car maintien de la paix et imposition de la paix sont deux choses différentes comme elle en fait l'amère expérience lors de son intervention au Congo avec l'ONUC de 1960 à 1964. En effet, quand l'ONU s'immisce au Congo, le pays traverse un processus de décolonisation et devient un terrain de rivalités américano-soviétiques. L'ONU est habituée à cette époque à traiter uniquement avec des acteurs étatiques, et le mandat de l'ONUC autorise ses soldats à utiliser la force uniquement en cas de légitime défense, l'OMP se retrouve démunie pour faire face aux menaces sécuritaires dans le contexte militaire de nombreux combattants non-étatiques. Elle a manqué de tout ce qui était nécessaire au succès d'une OMP: un mandat clair, le soutien des grandes puissances (seuls les États-Unis soutiennent l'ONUC), la coopération des acteurs locaux, un financement et des moyens adéquats (Gerbet 1996 et Bertrand 2004).

1966-1985 : marginalisation de l'ONU et nouvelle majorité à l'Assemblée générale

Au milieu des années 1960, l'ONU reste un forum de rencontres et de coopération multilatérale, cependant sa capacité d'action et son prestige ont beaucoup diminué. L'Organisation donne des signes d'essoufflement, car son rôle dans le maintien de la paix ne cesse de s'amoinrir, l'aide au développement traverse une crise et les finances sont en perte de vitesse en raison de nombreux pays pauvres devenus membres et qui pèsent sur son fonctionnement. Les raisons de cette marginalisation de l'ONU sont multiples: les deux grands négocient de plus en plus directement (début des négociations sur la maîtrise des armements, processus d'Helsinki), et le conflit Ouest-Est est remplacé par une opposition Nord-Sud, c'est-à-dire entre pays riches et pauvres. Ce sont les pays en voie de développement qui dominent désormais au sein de l'Assemblée générale et font adopter des résolutions en adéquation avec leurs priorités, marginalisant ainsi le rôle de l'Occident. La politisation de l'ONU est désormais dénoncée par les États-Unis. Dans la seconde moitié des années 1970, ils estiment que l'Organisation est beaucoup trop alignée du côté des pays communistes et des pays les moins avancés et ils critiquent également son attitude hostile envers Israël et complaisante envers la question palestinienne.

Malgré la détente, les conflits se poursuivent et l'ONU ne réagit pratiquement pas aux grands conflits de la période: elle est impuissante dans l'affaire du Cachemire en 1965 entre l'Inde et le Pakistan, lors du Printemps de Prague en 1968, lors de la fin de la guerre du Vietnam en 1974, et au moment de l'invasion de l'Afghanistan par les troupes soviétiques en 1979. L'Organisation joue néanmoins un rôle de maintien de la paix au Moyen-Orient notamment en stabilisant les frontières après les différentes guerres entre Israël et les pays arabes: FUNU II, UNDOF (force d'observateurs de l'ONU entre Israël et la Syrie) UNIFIL (Force intérimaire des Nations Unies au Sud-Liban) et elle contribue à stabiliser la situation à Chypre à travers la mission UNFICYP. Cependant, ses tentatives de conciliation dans les conflits de décolonisation se révèlent des échecs comme en Angola (1961-1975) où la puissance coloniale, le Portugal, récuse littéralement toute compétence

de l'ONU, ou en Rhodésie du Sud (1965-1971) où les sanctions économiques s'avèrent inefficaces pour régler le différend entre la minorité blanche de cette colonie britannique qui déclare l'indépendance de manière unilatérale et le Royaume-Uni.

Par ailleurs, le rôle du secrétaire général, déjà affaibli sous le second mandat d'U Thant, continue de décliner sous le mandat de 1971 à 1981 de l'ancien ministre des Affaires étrangères d'Autriche, Kurt Waldheim (1918-2007). Avec la diminution des OMP, le secrétaire général a vu son rôle exécutif s'amoinrir, il tente en conséquence de se réinventer un rôle d'intermédiaire, plus axé sur la conciliation (Gerbet 1996). Néanmoins, en 1986, éclate dans la presse « l'affaire Waldheim » qui révèle que contrairement à ce qu'il a toujours soutenu, le secrétaire général a non seulement servi dans la Wehrmacht pendant la Seconde Guerre mondiale, mais était aussi responsable d'atrocités commises en Yougoslavie contre des partisans civils. Cette révélation ternit l'image de l'ONU dans le monde (Maurel 2017).



Un casque bleu norvégien à un poste de surveillance à Ebel es Saqi au Sud Liban dans le cadre d'UNIFIL, © Nations Unies, 1978.

1986-2000 : un second souffle pour la sécurité avec la fin de la guerre froide

Cette période débute par un moment de grâce pour l'ONU ; la guerre froide qui a paralysé l'Organisation pendant quarante ans se termine par la victoire des États-Unis et du camp libéral qui règne désormais de façon unilatérale. Or ce changement géopolitique augure d'une possibilité majeure de faire revivre le système de sécurité collective qui était à la base de son fonctionnement. La disparition de l'URSS, couplée avec une relative faiblesse de la Chine, créent l'espoir que l'usage du veto au sein du Conseil de sécurité ne soit plus qu'un mauvais souvenir et que les nouvelles agressions puissent en conséquence être réprimées par unanimité. Telle est l'illusion qui se réalise lors de la première guerre du Golfe en 1990-91 où une coalition se rassemble contre l'Irak, l'agresseur qui envahit le Koweït. Les plus cyniques y ont plutôt vu une coalition d'intérêts des États-Unis avec les pétro-monarchies du Moyen-Orient.

Le diplomate péruvien Javier Pérez de Cuéllar (1920-2020) effectue deux mandats à la tête de l'ONU entre 1982 et 1992 et pendant cette période, il intervient dans différents conflits comme médiateur à l'instar de la guerre des Malouines entre le Royaume-Uni et l'Argentine, il intercède pour permettre à l'URSS de s'extirper du conflit afghan sans perdre la face en mettant sur pied l'UNGOMAP qui facilite le retrait des forces soviétiques et le retour des réfugiés (1988-1990). Enfin, il exerce également ses talents de médiateur dans le conflit entre l'Iran et l'Irak (1980-1988) où il obtient un cessez-le-feu suivi d'une mission qui surveille le retrait des troupes.

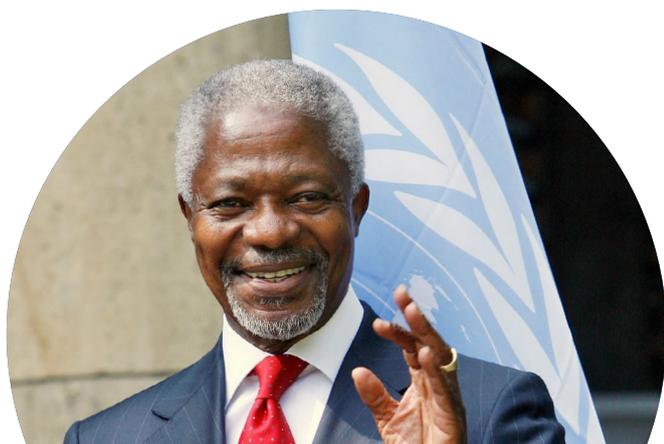
Le point culminant de cette embellie de l'ONU se réalise en 1992 avec la publication de l'*Agenda pour la paix* du secrétaire général Boutros Boutros Ghali (1922-2016), document qui envisage des réformes et un renforcement de l'ONU selon trois axes : la diplomatie préventive, le maintien de la paix dans les zones de risque de conflits et le rétablissement de la paix suivi de la consolidation de la paix. Cet état d'esprit de renouveau pacifique est tenté avec plus ou moins de succès en Namibie, au Salvador et au Cambodge.

Néanmoins, face aux nombreux conflits intra-étatiques sanglants qui se développent dans les années 1990 en Europe (ex-Yougoslavie) et en Afrique (Rwanda) les divergences de vues et les hésitations du camp occidental finissent par avoir raison des velléités de l'ONU de rechercher la paix en punissant les États agresseurs. Plusieurs OMP en Somalie, au Rwanda, en Angola, au Timor oriental puis en Yougoslavie témoignent non seulement de l'influence démesurée des États-Unis sur l'Organisation, mais aussi de l'incapacité de cette dernière à réagir avec justesse à ces conflits. Ces différents échecs ont créé de nombreuses désillusions pour les populations comme pour les États occidentaux. L'embellie de sécurité collective a fait long feu, l'ONU freine ses velléités d'intervention militaire et désormais elle se cantonne à des opérations de reconstruction ou de stabilisation (Bertrand 2004).

2000 - : le multilatéralisme en crise

Dans le contexte de l'érosion de la souveraineté nationale par une mondialisation toujours plus exacerbée, le Ghanéen Kofi Annan (1938-2018), secrétaire général de 1997 à 2006, essaie de stimuler un débat de fond afin de réformer et repositionner l'ONU dans le monde. En vue du sommet du millénaire, il publie un rapport spécial *Nous les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle*, dans lequel il préconise de repenser la sécurité collective, l'aide au développement économique et social et la protection de l'environnement. Ces propositions sont entérinées dans la Déclaration du Millénaire et déclinées sous forme de buts à atteindre dans les [Objectifs du Millénaire pour le développement \(OMD\)](#) (2000-2015). Le Secrétaire général poursuit la réflexion et mandate un groupe de personnalités de haut niveau qui publie en 2004 *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* qui identifie six types de menaces majeures : la guerre entre États ; la violence à l'intérieur des États (guerres civiles, violations massives des droits de l'homme, génocide, etc.) ; la pauvreté, les maladies infectieuses et la dégradation de l'environnement ; les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques ; le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. Enfin, en 2005, il crée la [Commission de consolidation de la paix](#) afin de ne plus se contenter du maintien de la paix mais de mener un suivi sur le long terme des pays préalablement en guerre. Par ailleurs, Kofi Annan engage l'ONU dans une nouvelle collaboration avec les acteurs non-étatiques et le secteur privé à travers le [Pacte mondial](#) lancé en 2000.

Sur le plan géopolitique, les attentats du 11 septembre 2001 entraînant l'intervention américaine en Afghanistan, puis celle en Irak en 2003, témoignent d'une phase beaucoup plus interventionniste de la politique étrangère des États-Unis qui mènent « la guerre au terrorisme » et agissent comme un gendarme du monde. Durant le double mandat du sud-coréen Ban Ki-moon de 2007 à 2016, la communauté internationale se trouve de plus en plus divisée au fil des crises et guerres qui émaillent la planète depuis le début du 21^{ème} siècle et on assiste progressivement à une marginalisation de l'ONU qui se révèle incapable d'intervenir en tant qu'institution sur la scène internationale. En même temps, on constate le retour d'acteurs régionaux : l'Union européenne (UE) et l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique nord) qui s'imposent de plus en plus pour pallier la paralysie de l'ONU. Par ailleurs, les États-Unis qui étaient les grands architectes de l'ONU en 1945 s'en désengagent de plus en plus, contribuant à décrédibiliser l'Organisation. La nomination en 2005 de John Bolton comme ambassadeur américain auprès de l'ONU, alors qu'il est connu pour ses positions hostiles au multilatéralisme sous toutes ses formes, en constitue sûrement le meilleur symbole (Gheballi 2005). L'Amérique de Donald Trump se révèle de plus en plus allergique au droit international et devient adepte de coalitions au cas par cas. De son côté, la Russie (qui a hérité du siège de l'URSS au Conseil de sécurité en 1991), a une vision très instrumentale du multilatéralisme. Elle insiste pour que toute question ayant trait à la paix et la sécurité soit traitée uniquement par le Conseil de sécurité, mais par ailleurs elle agit seule politiquement et militairement dès 2015 dans le dossier syrien afin de soutenir le régime en place. Le retour d'une Russie plus agressive sur la scène internationale bloque de plus en plus les initiatives du Conseil de sécurité qui laisse ainsi des coalitions de pays ou l'OTAN intervenir de manière ponctuelle dans les conflits comme en Libye en 2011 (de Tinguy 2017), tandis qu'elle-même viole le principe de la Charte de l'ONU du non-usage de la force dans les relations internationales en annexant la Crimée en 2014 puis en agressant l'Ukraine en 2022.



Kofi Annan (1938-2018), secrétaire général de l'ONU de 1997 à 2006

(Vuilleumier in Hidalgo-Weber and Lescaze (ed.)
2020, Maurel 2019)

Le nom de Kofi Annan est profondément ancré dans la Genève internationale. Défenseur infatigable de la paix et des droits humains, il a étudié à l'Institut de hautes études internationales dans les années 1960 (actuel Graduate Institute), a travaillé dans deux organisations internationales sises à Genève (OMS et UNHCR) et dès sa retraite de New York il revient à Genève pour œuvrer au sein de différentes ONG.

Né au Ghana (alors colonie britannique) dans une famille de l'élite du pays, Kofi Annan entame une formation polyglotte grâce à deux bourses américaines successives des Fondations Ford et Carnegie qui lui donnent la possibilité d'aller étudier aux États-Unis et en Suisse et de s'ouvrir à l'internationalisme. Il mène ensuite l'intégralité de sa carrière professionnelle dans des agences des Nations Unies, d'abord à l'OMS (1962) puis pour la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies en Éthiopie (1965), à l'ONUG (1972), pour la Force d'urgence des Nations Unies au Caire (1974), au siège de l'ONU (1976) et au HCR (1980). Il devient en 1993 sous-secrétaire général pour les opérations de maintien de la paix, et représentant spécial de Boutros Boutros-Ghali pour l'ex-Yougoslavie (1995). C'est en 1994, alors qu'il est en poste au département des opérations de maintien de la paix (OMP) à New York, qu'a lieu le génocide au Rwanda. Son biographe Stanley Meier affirme que la culpabilité poursuivra Kofi Annan toute sa vie à ce sujet. En effet, il fait partie de ceux qui ne défendent pas une intervention de l'ONU dans ce pays, malgré les mises en garde de Roméo Dallaire, commandant de la mission d'assistance de l'ONU au Rwanda.

A la fin de l'année 1996, les États-Unis s'opposent à ce que Boutros Boutros-Ghali effectue un second mandat et lui cherchent un successeur issu du continent africain. Kofi Annan semble être le candidat idéal pour le remplacer, et ce d'autant qu'il a su gérer des situations délicates en Irak et en ex-Yougoslavie. C'est ainsi que Kofi Annan devient le premier secrétaire général de l'ONU issu des rangs de l'Organisation, dont il connaît parfaitement les rouages. Il engage l'ONU sur la voie des réformes et profite de l'opportunité du nouveau millénaire pour lancer de grands chantiers visant à

éliminer l'extrême pauvreté et la faim, traduits en **Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)**. Il mène avec succès des négociations diplomatiques avec Saddam Hussein en 1998 alors que Washington menace l'Irak de frappes aériennes. En 1998, il évoque pour la première fois l'idée de la **responsabilité de protéger (R2P)** lorsqu'un État est incapable de protéger sa propre population, notion reprise au Sommet mondial de 2005. En 1999, l'ONU publie un rapport sur le massacre de Srebrenica (1995) qui met le **Secrétariat** et le **Conseil de sécurité** devant leurs responsabilités. Ces conclusions motivent la rédaction du rapport Brahimi qui préconise en 2001 d'améliorer le fonctionnement des OMP en autorisant les casques bleus à utiliser la force pour se protéger.

En 2001, au faite de sa popularité, Kofi Annan est réélu pour un second mandat. Il reçoit le prix Nobel de la paix pour sa revitalisation de l'ONU la même année, mais les attentats de septembre 2001 et la politique unilatérale américaine marginalisent progressivement l'ONU dans la nouvelle donne géopolitique. Sa relation avec les États-Unis est d'ailleurs équivoque, Kofi Annan a démarré son premier mandat avec leur soutien, néanmoins il s'émancipe progressivement de cette tutelle, en recommandant par exemple la création de la **Cour pénale internationale** en 1998 contre l'avis des Américains, et surtout il devient critique à l'égard de ces derniers lors de l'invasion de l'Irak en 2003, opération militaire qu'il estime illégale en regard de la Charte de l'ONU. Kofi Annan est de son côté affaibli par la conclusion du rapport final de 2005 sur le scandale qui entoure le programme « Pétrole contre nourriture » en Irak car il implique directement son fils.

Les dernières années de son mandat, Kofi Annan pousse l'ONU dans une nouvelle direction, il souhaite associer plus étroitement la société civile et lance des tentatives de réformes du Conseil de sécurité. Il s'emploie enfin à rénover le fonctionnement administratif de l'ONU selon le new public management, en sous-traitant certaines activités de l'ONU au secteur privé. Dans cet esprit, il associe de plus en plus des partenaires privés et de grandes fondations au financement de l'Organisation et lance en 1999 au sommet de Davos, le Pacte mondial pour rapprocher l'ONU des entreprises.

Il a fondé en 2007, la **Fondation Kofi Annan** qui poursuit aujourd'hui son œuvre en matière d'environnement de paix, de sécurité et de désarmement depuis Genève.



« Trump à l'ONU » © Chappatte dans
The New York Times, 2017.

Le Portugais Antonio Guterres (1949-), en poste depuis 2017 a donc fort à faire pour améliorer l'image des Nations Unies. Il tente de réaliser les **Objectifs de développement durable (ODD)** qui ont succédé aux OMD en 2015 dans l'Agenda 2030, et de rendre l'ONU à la fois plus efficace et plus démocratique. Les différentes agences des Nations Unies continuent sous sa direction de mener de nombreux projets dans les domaines socio-économiques, éducatifs, humanitaires ou environnementaux. Néanmoins sa voix est devenue de moins en moins audible sur le plan de la sécurité collective pour maintenir la paix. Dans les années 2020 ce ne sont pas les chantiers qui manquent : outre la guerre en Ukraine qui a revalorisé le rôle de médiateur du Secrétaire général, l'ONU doit affronter le renforcement de sa mission au Mali, la reconstruction de l'Afghanistan, consolider la trêve au Yémen, restaurer la confiance envers l'OMP dans la République du Congo, combattre la corruption et l'impunité au Honduras, envoyer de l'aide humanitaire en Syrie et s'attaquer aux réformes du système de l'ONU et en particulier celle concernant **la composition du Conseil de sécurité**.

L'engagement de la Chine à l'ONU

(Liégeois 2012, Niquet 2020)

La Chine est membre de l'ONU depuis 1971, lorsque les États-Unis acceptent que le siège occupé précédemment par Taiwan lui soit cédé; elle hérite alors aussi du titre de membre permanent du Conseil de sécurité. Hostile dès l'origine à toute forme d'intervention internationale, elle modifie progressivement son approche, en particulier à l'égard des opérations de maintien de la paix. Le changement de la politique chinoise à l'égard de l'ONU, se perçoit après la fin de la guerre froide. Dans un premier temps, le but de la participation chinoise au multilatéralisme est surtout de bénéficier de la mondialisation économique et d'être perçue comme une puissance « responsable » (elle devient ainsi membre de l'OMC en 2001). Puis le discours et l'action se révèlent de plus en plus offensifs, les allocutions du dirigeant chinois Xi Jinping (président depuis 2013), visent à projeter la Chine comme le chantre du multilatéralisme, avec comme principal objectif de renforcer le rôle du pays dans le monde. Il s'agit néanmoins d'un multilatéralisme « à la chinoise ». En défendant son attachement aux principes d'égalité des États et de non-ingérence dans leurs affaires intérieures, la Chine cherche surtout à contrer les valeurs libérales occidentales, par exemple en proposant une réécriture de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Seul pays « en développement » du Conseil de sécurité, elle mène une politique au cas par cas et utilise ponctuellement son veto pour soutenir de manière pragmatique ses pays « amis » ou éviter leur condamnation. Elle cherche par ailleurs souvent l'appui des pays du Sud au sein de l'Assemblée générale sur les sujets d'importance comme sa politique au Xinjiang. Son action multilatérale vise à affirmer son leadership international et à réduire au maximum la capacité d'action mondiale et régionale des États-Unis.

Concrètement, l'engagement de la Chine dans le multilatéralisme se réalise par un investissement humain et politique - avec une augmentation des fonctionnaires internationaux d'origine chinoise dans bon nombre d'agences - et par la prise de direction de différentes agences spécialisées de l'ONU. Dans la décennie 2010, des Chinois dirigent 4 des 15 agences spécialisées,

soit l'Organisation de l'aviation civile internationale (de 2015 à 2021), l'Union internationale des télécommunications (UIT) (de 2014 à 2020), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (depuis 2019) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (de 2013 à 2021). La Chine a tenté sans succès d'obtenir la direction de l'OMPI en 2020 (obtenue par un Singapourien) et de renouveler un troisième mandat à la tête de l'UIT en 2022 (obtenu par une Américaine).

Le second pan de son engagement onusien est financier; cet investissement s'est développé de manière fulgurante ces dernières années, la Chine devenant en 2019 le second contributeur du budget ordinaire de l'ONU. En 2020, elle participe à hauteur de 337 millions de dollars, derrière les États-Unis pour 679 millions de dollars. Elle est également devenue le deuxième financeur des OMP contribuant à hauteur de 15,21% de leur budget en 2020, derrière les États-Unis à 27,89%, et est désormais le 10^{ème} fournisseur de casques bleus. Cet investissement chinois dans le processus de maintien de la paix répond à une double motivation: la première est libérale, elle cherche à éviter l'affrontement pour permettre la poursuite et l'intensification de ses relations commerciales, la seconde est matérielle, l'envoi de soldats de la paix chinois lui donne accès aux matières premières et aux ressources énergétiques de ces pays. La participation de la Chine aux OMP contient également un aspect militaire non-négligeable, elle offre la possibilité aux soldats chinois d'avoir une expérience du terrain étranger, de se familiariser avec des régions méconnues (notamment l'Afrique qu'elle investit depuis plusieurs années) et de développer une collaboration militaire croissante avec de nombreux autres pays. Néanmoins, cette participation aux OMP entraîne aussi des dilemmes pour le gouvernement chinois, en particulier depuis que l'ONU développe des processus de « peace building » ou des notions comme « la responsabilité de protéger » qui contreviennent aux valeurs chinoises. La Chine critique depuis longtemps la posture onusienne du maintien et de la consolidation de la paix qui lie sécurité, démocratie et développement, et tente d'y

insuffler ses propres stratégies plus réactives qu'interventionnistes.

Le rejet du multilatéralisme par les États-Unis pendant le mandat de Donald Trump (2017-2021) a favorisé la montée en puissance de la Chine à l'ONU, mais l'élection de Joe Biden, partisan du travail de l'ONU, a mis un frein à cette ascension. Ce retour du soutien américain, couplé avec la crise du Covid 19 qui a fait prendre conscience à de nombreux pays de leur dépendance à l'égard de la Chine, a motivé plusieurs d'entre eux à repenser leurs relations avec Pékin et a développé un contrepoids plus efficace à l'influence chinoise. Cette nouvelle mobilisation des Occidentaux dans le multilatéralisme s'est traduite par exemple, par un intense lobbying afin de faire barrage à une nouvelle nomination chinoise à la tête de l'UIT en 2022, en raison des implications directes induites sur l'organisation technologique du monde.

Les organes des Nations Unies

Le fonctionnement des Nations Unies repose sur sa Charte qui a prévu six organes principaux : l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social (ECOSOC), le

Secrétariat, la Cour internationale de justice (CIJ) et le Conseil de tutelle. Tous ces organes sont au siège de l'ONU à New York (États-Unis) sauf la CIJ qui est à La Haye (Pays-Bas).

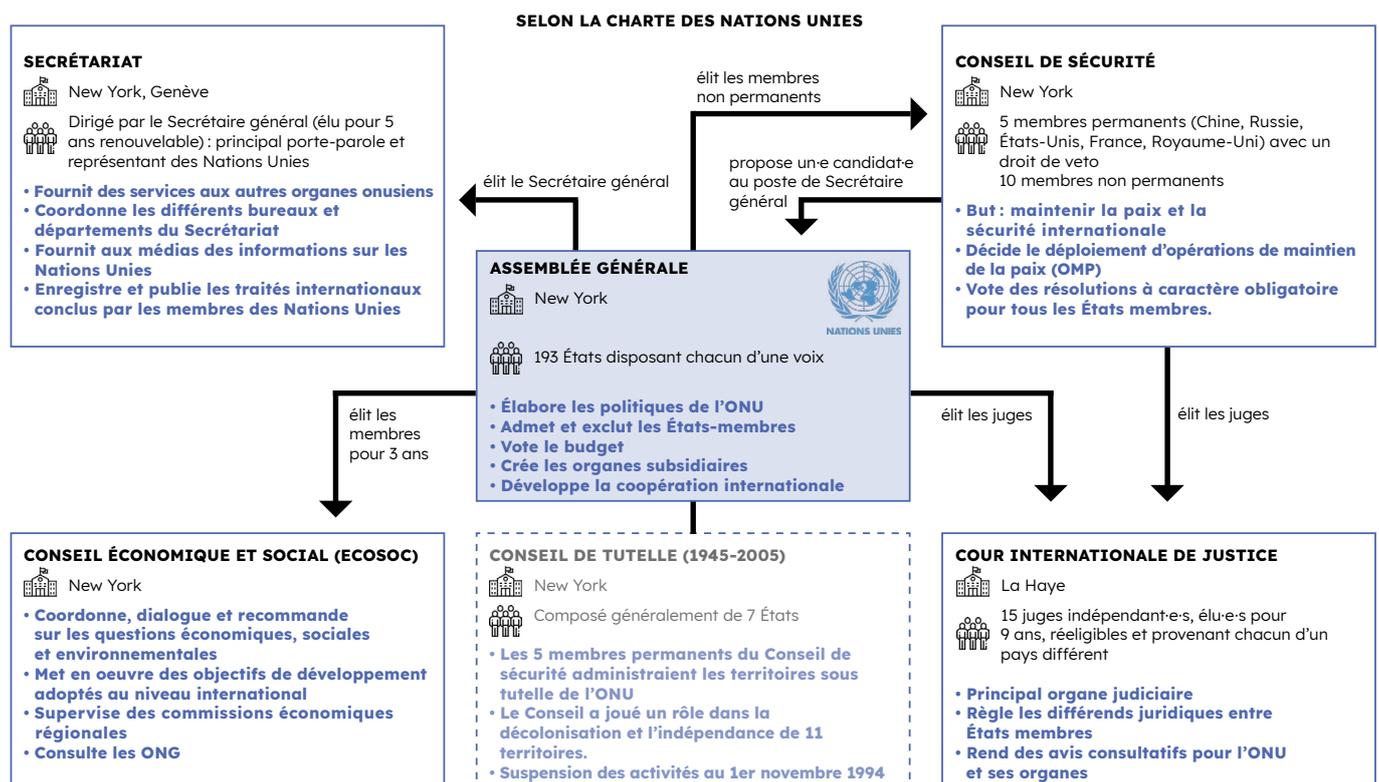
L'Assemblée générale (Chapitre IV de la Charte, art. 9 à 22)

Il s'agit de l'organe principal de l'ONU, un organe délibérant où siègent tous les membres des Nations Unies, 193 en 2022. Chaque membre y bénéficie d'une voix, les décisions importantes y sont prises à la majorité des deux tiers des membres. L'Assemblée générale tient une session annuelle à New York à l'automne qui dure environ trois mois, elle a aussi tenu environ trente sessions extraordinaires pour discuter de sujets spécifiques comme les enfants (2002) ou le trafic de drogue (2016) ou de situations d'urgence comme la Hongrie (1956), le Congo (1960) ou l'Afghanistan (1980). Elle peut examiner toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte, et elle est chargée de porter à l'attention du Conseil de sécurité et des membres toute question susceptible de mettre en danger la paix et la sécurité internationales ; elle peut aussi mener des études et faire des recommandations pour développer la coopération internationale en matière politique, économique, sociale, culturelle etc... afin

d'encourager la codification du droit international, et elle est chargée de préparer et approuver le budget de l'Organisation. Le travail concret de l'Assemblée générale se réalise au sein de six commissions principales qui ont le mandat des questions de désarmement et de sécurité internationale, des questions économiques et financières, des questions sociales, humanitaires et culturelles, des questions de politiques sociales et de la décolonisation, des questions administratives et budgétaires et des questions juridiques (Plouff-Malette 2021).

Travailler en classe 

Gouvernance des Nations Unies



L'Assemblée générale est forte avant tout de par son universalité et du pouvoir de discuter de toutes questions. Dès lors qu'une majorité simple inscrit un sujet à son ordre du jour, l'Assemblée générale peut en débattre publiquement. Ses travaux ont ainsi connu un certain retentissement, notamment lors de la période de décolonisation lorsqu'elle est devenue un forum de revendications en faveur du Sud, inauguré en 1960 par sa Résolution 1514 (XV) sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, suivie de la création de la CNUCED en 1964, organe subsidiaire de l'Assemblée générale qui réclame un nouvel ordre économique. Cependant, nombreuses sont les voix critiques à son encontre, car les recommandations qui y sont adoptées sont non contraignantes. L'Assemblée générale est accusée d'être un organe inutile ou de manquer de courage. La globalisation de la fin du 20^{ème} siècle et l'ultralibéralisme ont douché les espoirs de nouvel ordre économique. La fin de la guerre froide a mis fin aux affrontements idéologiques dont elle se faisait l'écho, et les grandes initiatives normatives ou institutionnelles sont issues désormais d'autres forums. Enfin, à plus d'une reprise, lorsque le Conseil de sécurité était bloqué par un veto, l'Assemblée générale aurait pu prendre ses responsabilités en vertu de la résolution Union pour le maintien de la paix, mais la volonté politique y a fait défaut (Pellet 2004). (La résolution 377 (V) est une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, adoptée le 3 novembre 1950, à l'initiative du Secrétaire d'État américain Dean Acheson, qui étend les compétences de l'Assemblée générale de l'ONU en matière de maintien de la paix).



L'actrice Angelina Jolie s'exprimant à l'Assemblée générale sur le maintien de la paix

© Nations Unies, 2019

Le saviez-vous ?

De la reconnaissance d'un État à son statut de membre à l'ONU

Un État est défini par trois éléments selon le droit international : une population, un territoire et un gouvernement. L'État est alors souverain sur l'ensemble de son territoire et est un sujet « primaire » du droit international. Cette caractérisation a priori très simple relève pourtant d'une définition grandement politisée. La majorité des États relevant de ces trois caractéristiques sont reconnus par l'ONU. Or, certains pays constitués des trois éléments ne sont pas membres des Nations Unies, car être membre de l'Organisation et être un État sont deux choses distinctes. En effet, l'ONU affirme qu'elle ne peut reconnaître un nouvel État ou un nouveau gouvernement car ce rôle est conféré aux autres gouvernements et États. Néanmoins, elle peut admettre ou non de nouveaux membres étatiques en son sein.

Tous les pays qui se définissent comme État à travers le monde ne sont pas membres de l'Organisation internationale. Par exemple, le Kosovo n'apparaît pas dans la liste onusienne des États-membres. En effet, le statut de ce territoire est contesté par la Serbie qui considère le territoire du Kosovo comme [le berceau de sa nation](#), alors que le Kosovo a déclaré son indépendance en 2008, non reconnue par la Serbie et l'Union européenne.

L'ONU peut conférer aux États non-membres le statut d'[observateur permanent](#), comme c'est le cas pour l'État de Palestine ou encore le Saint-Siège qui ont été invités à ce statut par l'ONU. Ces pays ont accès à la majorité des réunions ainsi qu'à la documentation onusienne. Plusieurs États sont devenus membres après avoir été au préalable observateurs permanents soit l'Autriche (1955), la Finlande (1955), le Japon (1956), l'Italie (1955) et la Suisse (2002).

Pour être membre de l'ONU en premier lieu, ou suite à une période d'observation, certaines conditions et [étapes](#) doivent être franchies lors d'une demande d'adhésion. Selon la Charte des Nations Unies, "peuvent devenir Membres de l'ONU « tous [les] États pacifiques qui acceptent les obligations de la [...] Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir » (Nations Unies, 1945). Ensuite, avec la recommandation du Conseil de sécurité, l'Assemblée générale admet ou non un État comme nouveau membre des Nations Unies.

Le Conseil de sécurité (chapitre V de la Charte, art. 23 à 32)

Le Conseil de sécurité occupe une place centrale dans le fonctionnement de l'ONU car il a pour tâche principale le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Ses décisions sont contraignantes pour les États membres qui sont tenus de les respecter et de contribuer à leur mise en œuvre. Il se compose de 15 membres : 5 membres permanents qui sont les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale soit États-Unis, Russie, Royaume-Uni, France et Chine, et 10 membres non permanents qui sont élus pour deux ans selon une représentation régionale. En théorie, chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix et les décisions doivent être prises à la majorité de neuf voix. En réalité, toute décision de fond doit être appuyée du vote des cinq membres permanents ce qui donne à chacun d'entre eux un droit de veto absolu sur une décision, et permet à un seul membre de bloquer toute action du Conseil de sécurité. Ce droit de veto est un principe fondateur de la [Charte](#) qui donne au Conseil de sécurité l'apparence d'un organe unique et profondément inégalitaire qui offre à une coalition d'États une véritable suprématie. Certains analystes estiment au contraire que le droit de veto est une mesure de sauvegarde du [système de sécurité collective](#). Il évite aux membres mécontents de quitter le système et il prévient une majorité d'imposer une décision contre l'opposition de certains membres permanents dont le prix à payer serait sûrement lourd (Sur 2004).

Le Conseil de sécurité fait l'objet de nombreuses critiques. Il n'apporterait pas de réelles solutions aux questions de paix et de la sécurité internationale, il constituerait lui-même un problème institutionnel car il serait mal conçu et souvent hors d'état de prendre des décisions (en raison du droit de veto) et quand bien même il prendrait une décision il n'aurait pas les moyens de les appliquer. Selon sa Charte, le Conseil de sécurité peut intervenir de deux façons : dans le règlement pacifique des différends entre États (chapitre VI), et en cas de menace contre la paix (chapitre VII) il peut prendre toute une série de mesures allant des sanctions (mesures coercitives sans emploi de la force comme un embargo, un blocus économique) jusqu'au recours à la force. Or le Conseil de sécurité ne disposant pas de sa propre force armée, il doit s'en remettre aux États membres pour faire appliquer les mesures coercitives. Cependant, cela ne l'a pas empêché de développer des [opérations de maintien de la paix \(OMP\)](#) qui se sont déployées dans toutes les régions du monde. La question de l'arbitraire de cet organe reste cependant entière car il a effectivement pris certaines décisions dont la légalité peut être contestée (comme en Irak en 1990 ou pour les États-Unis en 2001) (Sur 2004).

Travailler en classe



La difficulté de la prise d'une décision pour mener à la paix

© Plantu/Cartooning for Peace, 2022.

Le Conseil économique et social (ECOSOC) (Chapitre X de la Charte, art. 61 à 72)

Le [Conseil économique et social \(ECOSOC\)](#) a pour principale fonction la réalisation d'études et de rapports dans les domaines économique, social, culturel, éducationnel et de santé publique. Composé de 54 États membres élus par l'Assemblée générale pour trois ans, l'ECOSOC peut également préparer des projets de conventions internationales et convoquer des conférences. Depuis 2013, l'ECOSOC a été invité par l'Assemblée générale à concentrer son travail sur les trois dimensions du développement durable, soit ses composantes économiques, sociales et environnementales. Dans ce but elle peut créer des commissions ou des groupes d'experts. L'ECOSOC est le seul organe des Nations Unies qui travaille et collabore directement avec les ONG et qui entretient donc un lien direct avec la société civile. Les ONG sont des entités non-membres mais elles apportent leur point de vue et leur expertise aux travaux de l'ECOSOC (Plouff-Malette 2021).

En 2020, 6'110 ONG sont dotées du statut consultatif auprès de l'ECOSOC - dont 432 ont leur siège à Genève - et contribuent au dialogue avec les organismes de l'ONU. Ces dernières sont notamment très actives auprès du Conseil des droits de l'homme à Genève, car elles participent directement à ses débats. La Charte des Nations Unies a beau s'ouvrir par les mots « Nous peuples des Nations

Unies », ce n'est qu'en 1998 que l'Assemblée générale consacre enfin le rôle des ONG à travers l'adoption d'une [résolution sur les défenseurs des droits humains](#). La société civile au sein de ces ONG est très fragmentée et ses tactiques sont variées. De plus, un nouveau phénomène de division est apparu : les « Gongos » soit les organisations non-gouvernementales gouvernementales. Il s'agit d'ONG qui servent la propagande de leur État et qui sont de plus en plus nombreuses au détriment des ONG indépendantes (Decaux 2009). Plusieurs Gongo chinoises essaient au Conseil des droits de l'homme à Genève depuis plusieurs années, monopolisant le temps de parole pour défendre la politique de leur gouvernement. D'autres pays à l'instar de la Russie, du Myanmar, de l'Arabie Saoudite, de Cuba, de la Tunisie ou de la Corée du Nord financent des ONG qui leur servent de bras politique. Les États-Unis ou la France ont également des Gongo, même si dans ce cas le but est plus noble, soit défendre les institutions démocratiques.

Dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité, ce sont les États qui ont le rôle principal, néanmoins les ONG jouent une partition importante de lobbying, ou de contre-pouvoir comme en matière de désarmement, lors du [processus d'Ottawa pour l'interdiction des mines antipersonnel](#) par exemple.



La société civile est représentée par plus de 6'110 ONG au sein de l'ECOSOC.

© Lorena Russi, International Service for Human Rights, date inconnue.

Le Conseil de tutelle (Chapitre XII de la Charte, art. 86 à 91)

Cet organe a été créé afin de superviser la transition des [territoires sous tutelle](#) en territoires autonomes, ce qui représentait 750 millions de personnes en 1945. Les membres du Conseil de tutelle se réunissaient pour débattre des stratégies de décolonisation et en surveiller les effets sur les populations. S'il a joué un rôle pivot dans les années 1960 il est ensuite devenu progressivement obsolète au fur et à mesure que les territoires sous tutelle accédaient à

l'autonomie. Avec l'indépendance de Timor-Leste en 2002, dernier territoire sous tutelle, les États membres de l'ONU ont décidé de mettre un terme définitif aux activités du Conseil de tutelle en 2005 (Plouff-Malette 2021).

La Cour internationale de Justice (CIJ) (Chapitre XIV de la Charte, art. 92 à 96)

La Cour internationale de Justice (CIJ) incarne l'organe judiciaire principal des Nations Unies. Son statut est pratiquement identique à celui de la Cour permanente de justice internationale de la SdN dont elle a repris les principales attributions. Elle a une compétence à la fois contentieuse: elle peut [juger les affaires qui lui sont soumises par les États membres](#), et consultative: l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité peuvent lui adresser des questions d'interprétation sur la Charte. Elle rend des décisions auxquelles les membres de l'ONU doivent se conformer, néanmoins le recours à la CIJ est facultatif ce qui en diminue l'efficacité. Près de la moitié des affaires contentieuses qui sont portées devant la CIJ portent sur des différends territoriaux et frontaliers, une autre part importante sur des différends maritimes et des questions liées au droit de la mer. La jurisprudence de la Cour a ainsi influé sur le développement du

droit de la mer. La CIJ a également été saisie d'affaires relatives au droit diplomatique et consulaire comme à l'occasion de la détention du personnel diplomatique américain à Téhéran en 1979. Enfin, la Cour est intervenue pour protéger des intérêts privés ou commerciaux lorsque un État en fait la demande pour une de ses compagnies, localisée dans un autre pays par exemple.

Le Secrétariat (Chapitre XV de la Charte, art. 97 à 101)

Le secrétariat de l'ONU est l'équivalent d'une administration publique internationale qui mène les activités journalières de l'Organisation. Il se compose d'un Secrétaire général et de fonctionnaires internationaux recrutés sur la base de leurs compétences, de l'intégrité, et selon une diversité géographique. Au 31 décembre 2019, le secrétariat comptait 36'574 fonctionnaires répartis entre les sièges de New York, Genève, Vienne et Nairobi. La proportion des femmes parmi les administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur et les agents du Service mobile titulaires d'un engagement permanent, continu ou de durée déterminée était de 40,2 % (contre 37,4 % en 2016). Les progrès sont concomitants de l'adoption de [La stratégie sur la parité des sexes applicable à l'ensemble du système des Nations Unies \(ONU, A/75/591\)](#). Les fonctionnaires prêtent un serment de loyauté envers l'ONU, ce qui implique qu'ils ou elles ne peuvent solliciter ou recevoir d'instructions de leur gouvernement ou de toute autre autorité.

Les Secrétaires généraux des Nations Unies : les artisans de la paix

Le Secrétaire général occupe une fonction de coordination et de représentation. En tant que plus haut fonctionnaire de l'ONU, il est chargé à la fois de diriger le Secrétariat, de préparer le budget

et les rapports d'activités, d'enregistrer et de publier les traités internationaux et d'assurer les relations entre l'Organisation et les États membres. Le Secrétaire général est élu pour un mandat de cinq ans, renouvelable, sur recommandation du Conseil de sécurité et des deux tiers de l'Assemblée générale. Les membres permanents du Conseil de sécurité jouent ici encore un rôle clef puisqu'ils peuvent grâce au droit de veto s'opposer à toute recommandation d'un Secrétaire général qui leur déplaît. Lors de la création de l'ONU les vainqueurs s'étaient entendus sur le fait que le Secrétaire général ne devait pas venir d'un des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité, et jusqu'à présent cette volonté a été respectée, néanmoins le processus de nomination est éminemment politique et les pressions (américaines en particulier) sur le processus d'élection se sont révélées toujours très importantes. Une innovation a été introduite en 2016 afin de rendre le processus de décision plus démocratique: chacun des candidats officiels est venu se présenter devant l'[Assemblée générale](#) pour faire connaître son programme et ses idées et répondre aux questions des délégués.

En vertu de l'article 99 de la Charte, le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui mettrait la paix et la sécurité internationales en danger. Cet

article a fait couler beaucoup d'encre au début de l'histoire de l'ONU car il représente la possibilité pour le Secrétaire général de jouer un rôle politique. En réalité cet article n'a été invoqué qu'à deux reprises : par Dag Hammarskjöld en juillet 1960 lors de la crise au Congo et le 25 novembre 1979 par Kurt Waldheim dans l'affaire de l'occupation de l'ambassade des États-Unis à Téhéran. Le secrétaire général participe à la préparation et à l'exécution de presque toutes les décisions et résolutions adoptées par les organes de l'ONU. Ses responsabilités sont donc considérables, et même si son rôle est celui d'un auxiliaire, il peut être amené à prendre des actions à caractère politique tout en devant se tenir à la ligne politique poursuivie par l'Organisation. Néanmoins, certains Secrétaires généraux ont rencontré des difficultés avec un ou plusieurs membres permanents du Conseil de sécurité qui les accusaient de partialité lors de certaines crises, et s'opposèrent ensuite à leur réélection en repréailles (ce fut le cas pour Trygve Lie et Boutros Boutros-Ghali). Le premier secrétaire général Trygve Lie considérait déjà son poste comme « le job le plus impossible sur cette terre », en raison des difficultés à manœuvrer dans un monde de guerre froide où toute action risque toujours de se heurter à l'intérêt d'un des deux grands (Fleischhauer 2004 et Maurel 2017).



Le bâtiment du Secrétariat des Nations Unies à New York avec sa lignée de drapeaux des États membres. © Nations Unies, 2022.

Le saviez-vous ?

Deux secrétaires généraux et les opérations de maintien de la paix (OMP) ont obtenu un prix Nobel de la paix :

- › Dag Hammarskjöld en 1961, récompensé pour ses efforts visant à faire de l'ONU une organisation internationale efficace et constructive, capable de donner vie aux principes et aux objectifs exprimés par sa Charte.
- › Kofi Annan en 2001, conjointement avec l'ONU, récompensés pour leur engagement en faveur d'un monde mieux organisé et plus pacifique.
- › La Force de maintien de la paix des Nations Unies (les casques bleus) en 1988, pour ses efforts pour prévenir les affrontements armés et créer les conditions de négociations.

Depuis 1998, l'ONU dispose de [Messagers pour la paix](#), soit d'éminentes personnalités, du monde des arts, des lettres, des sciences, du spectacle, des sports et autres secteurs de la vie publique, et qui ont accepté de contribuer à attirer l'attention du monde entier sur les activités des Nations Unies (parmi les membres notables, la prix Nobel de la paix 2014, Malala Yousafzai).

Secrétaires généraux de l'ONU de 1945 à 2022

Alors que les secrétaires généraux de la SdN étaient de la nationalité des deux grandes puissances européennes de l'entre-deux-guerres (le britannique Sir Eric Drummond de 1919 à 1933 et le français Joseph Avenol de 1933 à 1939), les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale décident que le secrétaire général de l'ONU ne doit pas être un des leurs. Chacun des neuf secrétaires généraux a imprimé sa marque personnelle sur l'ONU. Certains ont joué plus un rôle de «secrétaire» ou d'exécutant, tandis que d'autres se sont plus comporter en «général» en affirmant haut et fort leurs convictions et en cherchant à donner de nouvelles impulsions à l'Organisation. Peut-être parce qu'il est mort dans l'exercice de ses fonctions, Dag Hammarskjöld est passé à la postérité comme le plus charismatique, Kurt Waldheim comme le plus controversé en raison de ses accointances nazies, Boutros Boutros-Ghali comme un réformateur grâce aux nombreux nouveaux concepts qu'il chercha à explorer, Kofi Annan comme le plus populaire, en particulier à Genève dont il était familier, et Ban Ki-moon comme le plus discret (Maurel 2017).

- › 1945–1952 : Trygve Lie (1896–1968), norvégien
- › 1953–1961 : Dag Hammarskjöld (1905–1961), suédois
- › 1961–1971 : U Thant (1909–1974), birman
- › 1971–1981 : Kurt Waldheim (1918–2007), autrichien
- › 1982–1991 : Javier Pérez de Cuéllar (1920–2020), péruvien
- › 1992–1996 : Boutros Boutros-Ghali (1922–2016), égyptien
- › 1997–2006 : Kofi Annan (1938–2018), ghanéen
- › 2007–2016 : Ban Ki-moon (1944–), sud-coréen
- › 2017–... : Antonio Guterres (1949–), portugais



Rencontre de Malala Yousafzai, Prix Nobel de la Paix et Messagère de la Paix avec Antonio Guterres, Secrétaire général des Nations Unies en 2014, © Nations Unies, 2017.

La Suisse et l'ONU

La Suisse conserve la particularité d'être le seul pays à devenir membre de la Société des Nations (SdN) et de l'ONU après un vote populaire. Cependant, alors que la Suisse devient presque immédiatement membre de la SdN en 1920, la question de son adhésion à l'ONU donne lieu dans le pays à des débats répétés et passionnés pendant plus de cinquante ans avant qu'elle n'y adhère finalement en 2002.

Le président américain Woodrow Wilson, avec l'appui des Britanniques, impose son choix de faire de Genève le siège de la nouvelle organisation en 1919, et il va de soi que l'État hôte doit en faire partie. La Suisse décide en effet d'adhérer à la SdN, mais est tout de même soucieuse de la compatibilité de sa neutralité avec une **organisation de sécurité collective**. Par la Déclaration de Londres de 1920, elle obtient la reconnaissance de sa neutralité perpétuelle ainsi que l'inviolabilité de son territoire, et la SdN exempte le pays de participer à des sanctions militaires. Ainsi en mai 1920 le peuple et les cantons acceptent l'adhésion par 416'870 voix contre 323'719 avec une participation de 76,5% du corps électoral. C'est grâce au oui massif des cantons romands et du Tessin que l'adhésion est acceptée (Lescaze 2020).

Plusieurs Suisses jouent un rôle important à la SdN durant l'entre-deux-guerres à l'image de William Rappard, chef de la section des mandats et de l'ancien conseiller fédéral Félix Calonder, qui préside la commission mixte germano-polonaise sur la Haute-Silésie, pendant quinze ans. Quand l'URSS demande son admission à la SdN en 1934, la Suisse - par la voix du conseiller fédéral tessinois Guiseppe Motta, chef du Département politique (Affaires étrangères), - plutôt connue pour ses positions modérées se fait remarquer car elle constitue un des rares pays qui s'y oppose, principalement en raison de sentiments anti-communistes. En 1938, suite à la guerre d'Abyssinie (attaque de l'Italie contre l'Éthiopie), la Suisse ne souhaite pas participer aux sanctions mises en place contre l'Italie et parvient à ses fins diplomatiques quand le Conseil de la SdN ratifie une résolution suédoise approuvant le retour de la Suisse à la neutralité intégrale (Lescaze 2020).

En 1944-45 quand la nouvelle architecture de l'ONU se met en place dans les discussions entre Alliés, la question de l'adhésion à une organisation multilatérale se pose à nouveau à la Suisse. Dans quelle mesure le nouveau système de sécurité collective tel que décrit dans la Charte de l'ONU est-il compatible avec la neutralité permanente et armée de la Suisse? Cette Organisation est perçue par les Suisses comme une alliance militaire de vainqueurs qui ont tous déclaré la guerre à l'Allemagne. De plus, il n'est pas certain que les Alliés acceptent la Suisse à l'ONU car en 1945 le pays n'est pas en odeur de sainteté auprès des Américains, et il

Le saviez-vous ?

La neutralité de la Suisse

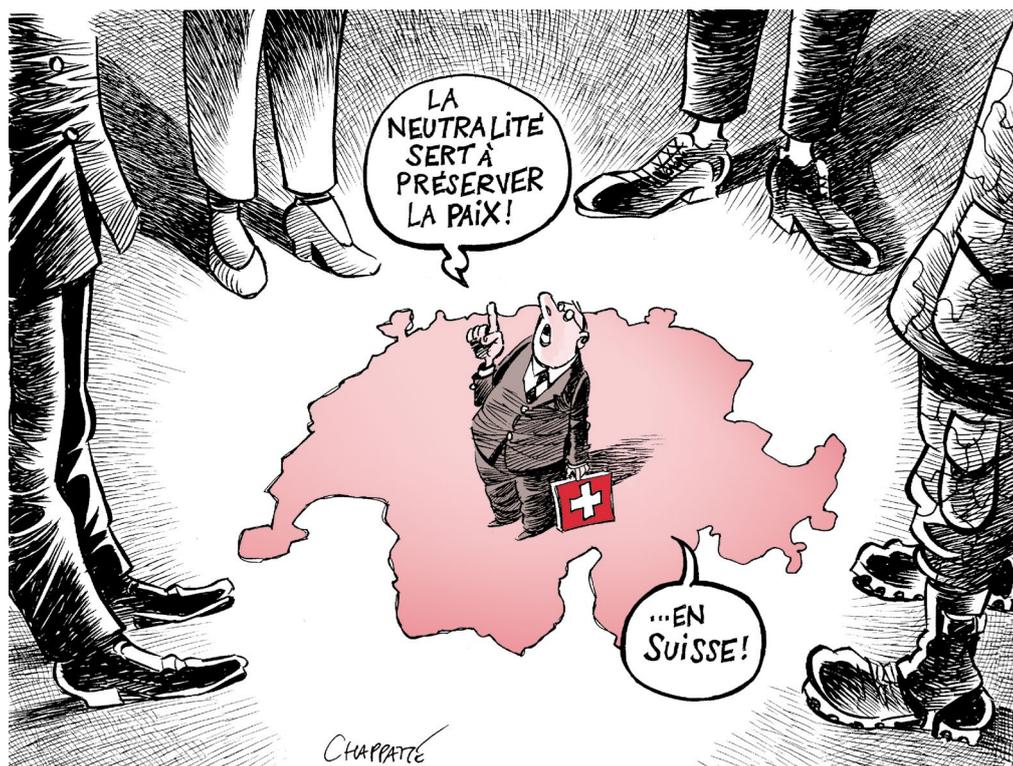
(La neutralité de la Suisse, brochure DFAE, 2022)

Mentionnée dans des documents de politique interne depuis le milieu du 17^{ème} siècle, la neutralité suisse est reconnue internationalement en 1815 par le Congrès de Vienne. Elle a une vocation de cohésion nationale, fait partie de l'identité du pays et bénéficie d'un large soutien de la population.

La neutralité comprend un volet juridique qui repose sur le droit de la neutralité codifié par les Conventions de La Haye de 1907 - ratifiées par la Suisse - qui lui donne des droits et des devoirs. Les plus importants sont de ne pas participer à un conflit armé ni de mettre son territoire à la disposition d'un belligérant, tout en bénéficiant de l'inviolabilité de son propre territoire. La neutralité contient également un volet politique, c'est-à-dire l'ensemble des mesures que prend la Suisse pour préserver et promouvoir la crédibilité et l'efficacité de son statut d'État neutre. Le Conseil fédéral et le Parlement sont chargés par la Constitution de veiller au respect et au maintien de la neutralité.

La Suisse mène sa politique de neutralité avec souplesse suivant les périodes et les circonstances. Il s'agit d'une neutralité permanente et armée, ce qui signifie que la Suisse a sa propre armée pour défendre son territoire. Cette politique ne permet pas à la Suisse d'appartenir à des alliances militaires comme l'OTAN, cependant elle est membre d'agences multilatérales comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'ONU. Depuis 1990 elle met à disposition des observateurs militaires ainsi que des officiers d'état-major pour les OMP. Ces experts qui ne sont pas armés sont surtout chargés de missions de surveillance de cessez-le-feu, de médiation, et de prévention d'extension des conflits. Et, depuis 1996, elle participe également au Partenariat pour la paix, une structure qui a pour vocation de promouvoir la stabilité au sein de l'espace euro-atlantique et qui permet à la Suisse de participer à une démarche commune sans être membre de l'OTAN.

Cette politique de neutralité comporte pour la Suisse un volet d'engagement au service de la paix et de la défense des droits humains. Elle mène une politique de bons offices, de facilitation, de médiation et accueille de nombreuses conférences et négociations internationales, en particulier à Genève.

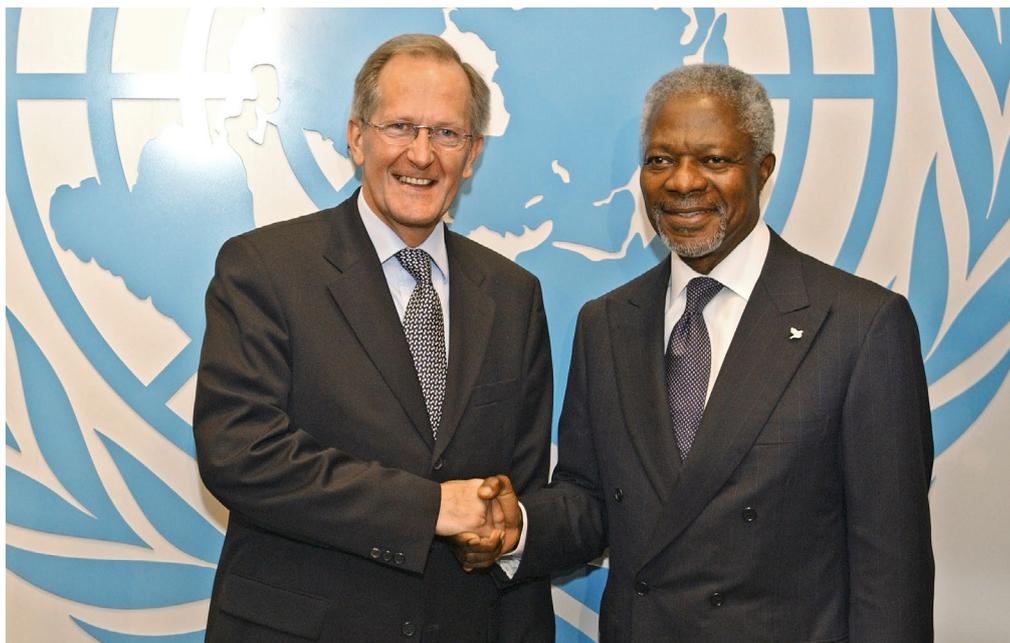


Redéfinir la neutralité © Chappatte dans
Le Temps, Genève, 2022

n'entretient pas de relations diplomatiques avec l'URSS. Malgré la demande d'adhésion de plusieurs pays neutres en 1946 (Suède, Portugal, Irlande), le Conseil fédéral décide en fin de compte de ne pas présenter sa candidature, principalement car il n'a pas réussi à faire reconnaître la neutralité du pays par l'ONU. L'avènement de la guerre froide rend sa participation encore moins plausible, la Suisse craint pour sa sécurité et ne veut en aucun cas altérer sa politique de neutralité (Nordmann 2002). Toutefois, le Conseil fédéral établit un programme, considéré comme une politique alternative à l'adhésion, afin de fixer le cadre de ses relations avec l'ONU. Cette politique préconise d'adhérer à la **Cour internationale de justice** (qui était ouverte aux non-membres); de suivre les activités de l'Organisation (une mission permanente de la Suisse auprès de l'ONU est créée à cet effet à New York en 1948); de faciliter l'installation à Genève des agences spécialisées de l'ONU et d'adhérer aux institutions spécialisées de l'ONU sans vocation politique. C'est dans cet esprit que la Suisse autorise l'ONU à reprendre les installations de la SdN à Genève et à y installer bon nombre d'organisations spécialisées dont la Suisse devient membre (elle adhère par exemple à l'OMS en 1948, à l'OMM en 1949 et au UNHCR en 1951). Par ces décisions, la Suisse poursuit ainsi après 1945, son double rôle d'État hôte des Nations Unies et de bons offices.

Au milieu des années 1960, la question revient au centre du débat et le Conseil fédéral suit les recommandations positives d'une commission d'experts en faveur de l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Les débats se poursuivent et aboutissent au lancement d'un référendum qui se transforme en vrai désastre pour la politique du Conseil fédéral, en effet le 16 mars 1986, le peuple et les cantons rejettent le projet par plus de 75% des suffrages (Nordmann 2002). Cet échec éclipse la question de l'adhésion pendant plus d'une décennie, mais n'empêche pas par ailleurs la Suisse d'adhérer au FMI (Fonds monétaire international) et au GATT (ancêtre de l'OMC), accepté par le peuple en 1992.

Plusieurs facteurs relancent le processus à la fin des années 1990. La fin de la guerre froide et la disparition de la menace russe entraînent de profonds changements sur l'architecture de l'Europe (adhésion des pays de l'Est à Union européenne et à l'OTAN). Les menaces ne disparaissent pas pour autant et de nouveaux conflits très souvent intra-étatiques se développent de par le monde. Dans ce nouveau contexte la Suisse cherche à se repositionner, et dès 1993 dans son rapport sur la neutralité, le Conseil fédéral traite de la compatibilité de celle-ci avec une adhésion à l'ONU en soulignant la convergence des objectifs de politique étrangère qui sont de prévenir les conflits et maintenir une cohésion pacifique entre les États. Le Conseil fédéral opère un virage à 180 degrés par rapport à sa position de 1981 en affirmant que la participation d'un État neutre aux sanctions de l'ONU qu'elles soient économiques ou militaires ne contrevient pas au droit de la neutralité, dans la mesure où ce dernier procède dans le cadre du chapitre VII de la Charte et que ses mesures ont l'appui de la majorité des membres de la communauté internationale. La fin de la guerre froide entraîne donc un réalignement de la Suisse : elle n'abandonne pas sa neutralité loin de là, mais ressent le besoin de l'adapter, et de lui redonner de la crédibilité (Nordmann 2002). L'adhésion est facilitée par le fait que dans la pratique, depuis 1990, le Conseil fédéral s'est aligné sur toute une série de sanctions économiques décidées par le Conseil de sécurité à l'encontre de l'Irak (1990), de la Libye (1994), de la République fédérale de Yougoslavie (1999) et à l'égard des Talibans (2000) (Hottelier 2002). Néanmoins, à l'orée des années 2000, la Suisse est le dernier État souverain à ne pas être membre de l'ONU et à ne profiter que des possibilités de participation limitée offertes par le statut d'observateur permanent (statut obtenu en 1948). Cette position motive le Conseil fédéral qui mène une nouvelle campagne active en faveur de la pleine participation de la Suisse à l'ONU.



Joseph Deiss, ancien conseiller fédéral suisse et président de l'Assemblée générale des Nations Unies de 2010 à 2011, et Kofi Annan, ancien secrétaire général de l'ONU de 1997 à 2006 © Nations Unies, 2004.

Le 3 mars 2002, le peuple approuve l'adhésion à l'ONU par 1'489'062 voix contre 1'237'725 voix, soit une acceptation de 54.6 %. La Suisse devient ainsi le 190^e État membre de l'ONU. Lors du premier lever du drapeau suisse à New York le 10 septembre 2002, Kofi Annan alors secrétaire général de l'ONU s'exclame « Les Suisses sont là. Nous les avons attendus longtemps ! ». Depuis cette date, la Suisse participe activement aux activités de l'ONU, ce qui lui a donné plus de visibilité et de légitimité sur la scène internationale. Elle s'est engagée en particulier dans les opérations civiles de promotion de la paix, elle développe de nombreuses actions humanitaires et s'est impliquée dans les travaux de désarmement de l'ONU. En 2006, c'est sur une initiative de la Suisse que la création du Conseil des droits de l'homme voit le jour et s'établit à Genève. L'ancien président suisse Joseph Deiss exerce la présidence de l'Assemblée générale de l'ONU de 2010 à 2011. [Dans son discours d'ouverture à la 65^e session de l'Assemblée générale](#), il cite trois priorités : les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), la gouvernance mondiale et le développement durable.

Enfin, en 2011, le pays annonce sa candidature à un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité pour la période 2023-2024. Comme le Conseil de sécurité constitue un haut lieu de pouvoir et de négociations ainsi que d'expertise, ces caractéristiques exigent pour un État qui souhaite en devenir membre de mobiliser des équipes qualifiées et expérimentées, soutenues par un solide appareil diplomatique, afin d'avoir la possibilité de devenir un acteur à part entière des négociations et non de constituer un objet de tractations (Albaret 2016).

La Suisse fait du lobbying à la fois auprès du [Conseil de sécurité](#) et de l'[Assemblée générale](#). En effet, aux côtés du Costa Rica, de la Jordanie, du Liechtenstein et de Singapour, elle fait partie du groupe S5, un groupe de cinq petits États membres des Nations Unies formé en 2005. Il a pour objectif d'accroître la participation des États non-membres du Conseil de sécurité à ses travaux, de renforcer sa responsabilité vis-à-vis du reste de

l'ONU et d'augmenter la transparence de ses travaux. En mai 2012 il a par exemple proposé un projet de résolution à l'Assemblée générale afin d'améliorer les méthodes de travail du Conseil de Sécurité (projet retiré avant qu'il soit soumis au vote). Enfin, depuis 2013, la Suisse dirige un groupe ACT (Accountability, Coherence and Transparency) de 21 États (dont 16 petits) dont le but principal est de réformer les méthodes de travail du Conseil de Sécurité vers davantage de transparence (Albaret 2016). En 2022, c'est sur une proposition du Liechtenstein que l'Assemblée générale a adopté une résolution affirmant que chaque fois qu'un pays utilise son droit de veto pour ses propres intérêts, il doit se justifier devant elle. En devenant membre du Conseil de sécurité pour deux ans, la Suisse à l'occasion de défendre ces idées depuis l'intérieur. En effet, elle participe à un projet qui vise à construire un code de conduite dédié aux grandes puissances du Conseil de sécurité à travers lequel elles renonceraient à utiliser leur droit de veto en cas de crime de génocide ou de [crimes de guerres](#).

Le saviez-vous ?

Pour la première fois, en 2022, un officier suisse dirige une [opération de maintien de la paix \(OMP\)](#). Il s'agit du divisionnaire Patrick Gauchat qui commande l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve au Proche-Orient (ONUST). La zone d'opération de l'ONUST comprend Israël, la Syrie, le Liban, la Jordanie et l'Égypte. Précisément [l'année où la Suisse obtient un siège non permanent au Conseil de sécurité](#), cette direction donne de la visibilité à la Suisse et souligne son engagement en faveur de la paix dans le monde. Pour l'ONU, et surtout pour les pays hôtes de l'opération, la nationalité suisse est gage de neutralité, d'impartialité et de non-alignement, valeurs ajoutées pour rapporter l'observation d'incidents militaires dans la zone.

La Suisse au Conseil de sécurité (2023-2024)

Au terme d'un long processus (2011-2022) pour obtenir un siège de plus en plus convoité, la Suisse a été officiellement élue, avec 187 voix sur 190 valables, pour occuper pendant deux ans, un siège de membre non permanent au **Conseil de sécurité** (qui comprend 5 membres permanents et 10 membres non permanents élus tous les deux ans). Il s'agit de l'aboutissement de plus de dix ans d'efforts diplomatiques. Elle y entre aux côtés de Malte, du Mozambique, de l'Équateur et du Japon. Dans son rapport du 25 mai 2022 à l'intention des Commissions de politique extérieure des chambres fédérales, le Conseil fédéral a fixé les priorités de la Suisse : la construction d'une paix

durable, la protection des populations civiles, l'action pour la sécurité climatique et le renforcement de l'efficacité de l'ONU.

Les dirigeants politiques comme les experts juridiques estiment qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre la neutralité suisse et le fait que le pays siège au Conseil de sécurité. Des pays neutres comme l'Autriche ou l'Irlande y ont déjà siégé, et le Conseil fédéral fait précisément de la participation du pays au Conseil de sécurité un élément clef de sa stratégie de politique extérieure pour 2020-2023, en effet elle autorise la participation de plain-pied au volet paix et sécurité de l'ONU.

Cheffe de la mission permanente de la Suisse auprès de l'ONU, l'ambassadrice Pascale Baeriswyl est convaincue que son pays peut apporter une contribution sérieuse aux travaux du Conseil de sécurité, en particulier en matière de droit international et de droit humanitaire. Sur le plan économique, la Suisse a besoin d'un monde pacifié pour pouvoir exporter ses produits sur des marchés ouverts, elle contribuera donc à partager son expérience en matière de règlement pacifique des conflits. Elle compte sur sa participation pour relancer le processus de réformes et elle y voit également l'occasion de valoriser le rôle de la Genève internationale (Le Temps, 4.06.22).

Activité

La neutralité permanente est un principe de la politique étrangère de la Suisse. Historiquement, la Suisse est internationalement reconnue comme un État neutre depuis une déclaration des grandes puissances lors du Congrès de Vienne de 1815. Au XIX^e siècle, la neutralité s'inscrit dans le cadre des guerres entre les États. Or, on ne s'affronte plus de la même manière. Sur la scène internationale, les crises se multiplient obligeant les États neutres à interroger leur politique de neutralité. La Suisse n'échappe pas à la règle. L'invasion de l'Ukraine par la Russie et l'entrée, en janvier 2023, de la Suisse au Conseil de Sécurité (CS) ont remis la question de la neutralité suisse au centre des débats.

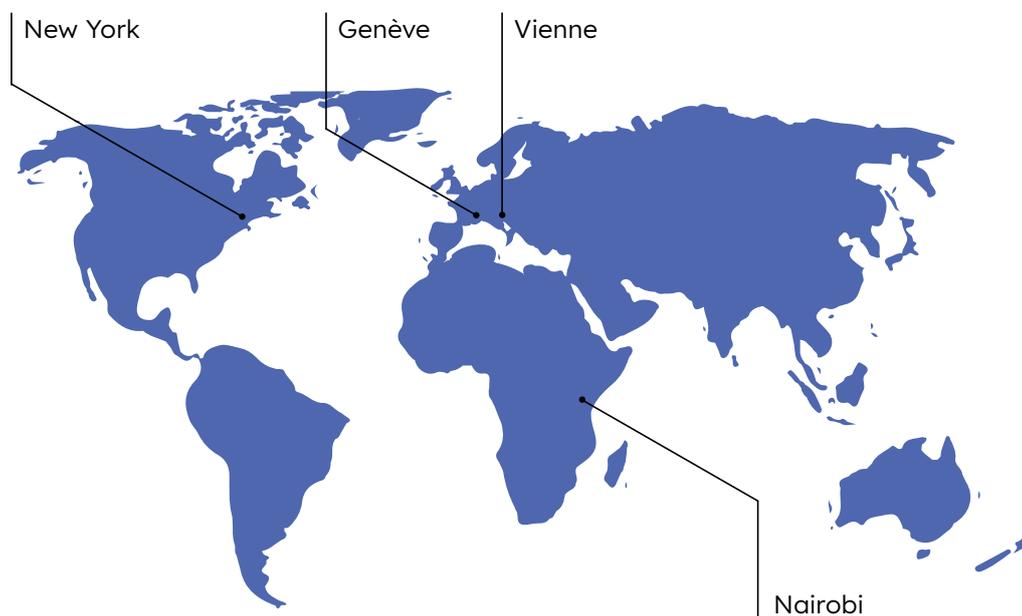
Travailler en classe



L'Office des Nations Unies à Genève (ONUG)

En 1945, le choix des grandes puissances de faire de New York le nouveau siège de l'Organisation des Nations Unies **fait perdre à Genève le statut qu'elle avait acquis grâce à la Société des Nations (SdN)**. Néanmoins, en 1946 un Office européen des Nations Unies - qui change de nom en 1966 pour Office des Nations Unies à Genève (ONUG) - s'installe dans le Palais des Nations de Genève, bâtiment qui abritait auparavant la SdN. L'ONUG constitue un des quatre sièges de l'ONU aux côtés de celui créé en Autriche en 1980 : l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUUV), et de celui créé au Kenya en 1996 : l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN).

L'ONUG emploie plus de 1'600 employés (en 2022) et organise environ 10'000 conférences par an, ce qui en fait le centre le plus dynamique après le siège de New York, et également un lieu très important de la diplomatie multilatérale. De nombreuses questions en lien direct avec la sécurité collective, comme les droits humains et la protection des réfugiés sont en effet traitées à Genève. La Cité de Calvin est également **un lieu où se rassemblent de nombreuses organisations oeuvrant pour le désarmement** comme la Conférence sur le désarmement, UNIDIR, ou encore UNODA.



L'ensemble des bureaux de l'ONU à travers le monde.

Genève, haut-lieu de rencontres pour la paix

(Hanhimäki 2020)

Les questions concernant le maintien de la paix sont traitées au siège de l'ONU à New York par le **Conseil de sécurité**, néanmoins la ville de Genève a accueilli de nombreuses réunions afin de faciliter le dialogue entre États parties à un conflit. Certaines de ces réunions se sont faites à l'ONUG, d'autres en dehors, mais à Genève en raison de la symbolique pacifique de la ville et de sa tradition d'accueil de rencontres diplomatiques. Au fil des ans et en raison de l'activité diplomatique toujours plus intense, les infrastructures d'accueil et de conférences de Genève ont été développées et renforcées. Dernière en date : la rénovation du Palais des Nations depuis 2020.

Les rencontres suivantes ont marqué la Genève internationale :

Les accords de Genève de 1954 : du 26 avril au 20 juillet 1954 des diplomates de haut rang des États-Unis, de l'URSS, de la France, du Royaume-Uni et de la Chine, ainsi que les représentants des États concernés, se rencontrent pour des discussions sur l'Indochine, la Corée et le Vietnam. Les négociations sur la Corée s'achèvent sans déclaration ni accord de paix. Un accord général est trouvé sur le Vietnam, cependant le refus américain d'y être lié suivi de l'aide des États-Unis au Sud Vietnam marquent le début de deux décennies de guerre.

21 au 29 décembre 1973, discussions sur le conflit israélo arabe suite à la guerre du Kippour (1973). La conférence ne débouche pas sur des résultats immédiats (la chaise du représentant syrien reste vide), néanmoins elle initie une nouvelle orientation dans le processus de paix qui donne aux États-Unis, par le biais de la diplomatie d'Henry Kissinger (secrétaire d'État américain), un rôle d'intermédiaire clef dans le difficile processus de paix au Moyen-Orient. La conférence est suivie de la signature d'accords bilatéraux qui aboutissent aux [accords de Camp David en 1978](#).

19 au 20 novembre 1985, sommet entre Ronald Reagan et Mikhaïl Gorbatchev qui constitue la première rencontre entre les deux chefs d'État américain et soviétique, et est considérée comme le début de la fin de la guerre froide. [Lien vidéo](#) pour aller plus loin.

9 janvier 1991, discussion entre James Baker secrétaire d'État américain et Tariq Aziz ministre irakien des affaires étrangères afin de tenter une solution diplomatique suite à l'invasion du Koweït par l'Irak. La rencontre est un échec, en partie car Aziz et Saddam Hussein (président irakien) veulent une résolution globale des problèmes de la région incluant la question palestinienne. Pendant les trente années suivantes, de nombreuses discussions sur le conflit israélo-arabe se poursuivent à Genève.

Janvier 1994, puis en mars 2000, le président américain Bill Clinton et le président de la République syrienne Hafez el Assad se rencontrent à Genève afin de faire avancer le processus de paix au Moyen-Orient et améliorer les relations israélo-syriennes. Ce sommet fait suite à celui de 1990 entre Hafez el Assad et Georges Bush. [Lien vidéo](#) pour aller plus loin.

1^{er} décembre 2003: signature de l'accord (ou initiative) de Genève qui propose une solution à deux États au conflit israélo-palestinien. La Suisse a servi d'intermédiaire dans les négociations de ce plan de paix alternatif dont les principaux artisans sont l'ancien ministre israélien Yossi Beilin et l'ancien ministre palestinien Abd Rabbo.

Depuis 2012 plusieurs rencontres ont eu lieu à Genève afin de mettre un terme au conflit syrien. Huit rounds différents de négociations se sont déjà déroulés, mais tous ont échoué en raison des différences de vues entre Américains et Russes et de l'incapacité des différentes parties syriennes à s'entendre.

Depuis 1978 Genève est le siège de la conférence sur le désarmement. Les négociations sur l'arme nucléaire avec deux pays en particulier se sont déroulées à Genève :

- › **Automne 2011, des représentants de la Corée du Nord et des États-Unis** se rencontrent à Genève afin de discuter du programme nucléaire nord-coréen mais les négociations sont suspendues après le décès subit de Kim Jong-il le 17 décembre 2011.
- › **Négociations sur le Plan d'action global commun (PAGC) :** des discussions ont lieu à Genève entre l'Iran et le P5+1 (membres du Conseil de sécurité plus l'Allemagne), sur le programme nucléaire iranien qui permettent d'aboutir à la signature du PAGC en 2015. Le retrait américain le 8 mai 2018 de l'accord suspend les contacts.

16 juin 2021 : rencontre au sommet entre les présidents américain et russe, Joe Biden et Vladimir Poutine. Genève, ville hôte, offre ses bons offices dans une rencontre qui a pour but de dégeler les relations entre les deux pays. Occasion manquée puisque huit mois plus tard la Russie envahit l'Ukraine (24 février 2022).

Le saviez-vous ?

Les femmes à la tête d'institutions phares de la Genève internationale ces dernières années

Tatiana Valovaya, économiste et diplomate russe. En poste depuis 2019, elle est la première femme à diriger l'ONUG.

Ngozi Okonjo-Iweala, économiste du développement et anc. ministre des Finances nigérienne, est la première femme à prendre la tête de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2021.

Pamela Coke-Hamilton, avocate et experte jamaïcaine du commerce est la Directrice exécutive du Centre du commerce international depuis octobre 2020.

Doreen Bogdan-Martin, spécialiste des communications et fonctionnaire internationale américaine, devient la première femme à diriger l'Union internationale des télécommunications (UIT) en 2023.

Olga Algayerova, diplomate slovaque, est la Secrétaire exécutive de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (UNECE) depuis 2017.

Michelle Bachelet, anc. présidente du Chili, a dirigé le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme de 2018 à 2022.

Winnie Byanyima, diplomate ougandaise, est la directrice exécutive de l'ONUSIDA depuis 2019.

Mirjana Spoljaric-Egger, diplomate suisse, devient la première femme présidente du CICR en 2022.

Marie-Laure Salles, sociologue française, est la première directrice du Graduate Institute depuis 2020.

Amy Pope, diplomate américaine, a été élue à la Direction générale de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en mai 2023.

[Lien utile: International Gender Champions](#)

Thématiques et enjeux

Le Conseil de sécurité : la sécurité collective aux OMP

Définie comme « un système reposant sur le principe selon lequel, en cas d'emploi ou de menace d'emploi de la force par n'importe quel État, tous les États participants au système entreprendront une action commune afin de prévenir l'agression ou de lui faire échec » (Encyclopédie universelle), la sécurité collective est au cœur de la raison d'être des Nations Unies. Sans le nommer explicitement, le [chapitre VII de la Charte des Nations Unies](#) intitulé « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression », fait référence au principe de sécurité collective comme moyen de réguler les relations internationales. Afin d'éviter de réitérer les erreurs commises lors de la création de la SdN, les grandes puissances ont doté le Conseil de sécurité de moyens coercitifs pour ce faire. Ce dernier a-t-il pour autant réussi dans sa mission de garantir la paix ? En réalité, en raison du contexte géopolitique, la pratique s'est rapidement éloignée de la théorie. Les organes de l'ONU ont su cependant faire preuve d'inventivité pour contourner les blocages et préserver la paix. Par ailleurs, le concept de sécurité collective s'est élargi. La SdN en instituant toute une série d'organes ad hoc avait démontré que la sécurité du système international ne repose pas uniquement sur ses aspects militaires, mais englobe également des aspects économiques, humanitaires ou sociaux. L'ONU poursuit dans cette voie en élargissant progressivement les domaines dans lesquels elle entend travailler de manière multilatérale pour maintenir la paix.

La sécurité collective

Le principe de sécurité collective repose entièrement sur le [Conseil de sécurité](#) qui dispose selon la Charte de toute une gamme de sanctions économiques et militaires pour punir un État agresseur. Néanmoins, ses décisions doivent être prises par un vote incluant la voix de ses cinq membres permanents (Chine, France, Royaume-Uni, États-Unis et URSS), raison pour laquelle certains auteurs parlent plutôt d'un régime de sécurité collective hégémonique (Gerbet 1996). Ce mécanisme, qui semble cohérent sur le papier, se grippe dès le départ en raison de la guerre froide qui s'installe entre l'URSS et les États-Unis à la fin de la Seconde Guerre mondiale. En effet, l'antagonisme entre les deux blocs paralyse le Conseil de sécurité qui ne peut traiter d'aucun des conflits qui implique l'un des deux grands, en raison du veto utilisé par l'autre partie. L'URSS a utilisé ce droit cent fois entre 1946 et 1962, notamment afin de bloquer l'accession de nouveaux pays membres, alors que les États-Unis ne l'ont pas utilisé avant 1970 (Devin 2022).

Ainsi, pendant toute la période de la guerre froide, le Conseil de sécurité ne peut mettre en œuvre son rôle de maintien de la paix et de la sécurité internationale : c'est l'échec du système mondial de sécurité collective. Face à ce blocage politique et institutionnel, les deux grandes puissances reviennent aux mécanismes traditionnels de défense, les alliances défensives ou les pactes régionaux d'assistance mutuelle (OTAN, Pacte de Varsovie, etc.) ; toutefois, les États membres de l'ONU cherchent à poursuivre la mission de maintien de la paix de l'Organisation en contournant le blocage du Conseil

de sécurité. Pour ce faire, ils développent le rôle de l'[Assemblée générale](#) et ils élaborent un mécanisme novateur non prévu par la Charte : [les opérations de maintien de la paix \(OMP\)](#).

[Le rôle des Nations Unies dans la guerre de Corée](#) (1950-53) constitue une des premières illustrations de la tentative de dépasser le blocage du Conseil de sécurité en raison de la guerre froide en recourant à l'Assemblée générale (Gerbet 1996). En effet, afin de contourner le veto soviétique les États-Unis ont recouru à ce que Guillaume Devin qualifie de « manœuvre politico-juridique », soit la résolution Acheson - du nom du secrétaire d'État américain qui l'a proposée - adoptée par l'Assemblée générale le 3 novembre 1950. Cette résolution (377) dite *Union pour le maintien de la paix* reconnaît à l'Assemblée générale des Nations Unies le droit de recommander des mesures collectives, y compris l'emploi de la force armée, si le Conseil de sécurité n'a pas pu adopter de décision en raison du veto d'un des membres permanents. La résolution a pour but de réaliser un système de sécurité collective parallèle à celui du Conseil de sécurité, et elle consacre d'ailleurs une réalité qui s'affirme les années suivantes : le rôle croissant de l'Assemblée générale au détriment du Conseil de sécurité. La résolution Acheson est invoquée en 1951 à l'encontre de la Chine populaire, condamnée comme agresseur en Corée, puis à plusieurs reprises dans l'histoire des Nations Unies notamment pour intervenir en 1956 lors de la crise de Suez, en 1980 lors de l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS, et en 1980, 1982, 1997 s'agissant de l'occupation des territoires arabes par Israël (Devin 2022, Gerbet 1996).

L'ONU et la création de l'État d'Israël

(Gerbet 1996)

Le rôle de l'ONU au Moyen-Orient est multifonctionnel. L'Organisation a en effet participé à la création d'un État, Israël, elle a contribué à internationaliser la question palestinienne et elle soutient humanitairement cette population à travers l'[UNRWA](#). Elle a stationné des observateurs militaires et sur le plan politique elle a adopté en 1967 les principes d'un règlement (Résolution 242 du Conseil de sécurité). Depuis 1947, Genève a été l'épicentre de nombreuses rencontres et discussions sur le conflit israélo-arabe, que ce soient des rencontres de chefs d'États ou des négociations entre délégations.

Malgré la guerre froide, les États-Unis et l'URSS collaborent sur certains dossiers onusiens quand ils y trouvent un intérêt. Tel est le cas pour la Palestine, sous mandat britannique en 1946. En effet, pris en tenailles entre les intérêts arabes et juifs et incapable de gérer une situation de plus en plus explosive, le Royaume-Uni recourt aux Nations Unies. Celles-ci créent un comité spécial qui propose un plan de partage de la Palestine en deux États, l'administration de la ville de Jérusalem par les Nations Unies, et la collaboration de ces trois nouvelles entités par une convention économique. Le plan est adopté par l'[Assemblée générale des Nations Unies](#) le 29 novembre 1947, mais les délégués arabes ont voté contre car ils refusent la création d'un État juif.

La coalition qui a soutenu la partition de la Palestine se fissure et par manque de volonté les Nations Unies n'arrivent pas à implémenter le partage décidé et à éviter la guerre entre Arabes et Juifs. À la suite de la décision britannique de mettre fin abruptement à son mandat, Ben Gourion, président du comité exécutif de l'Agence juive, proclame la création de l'État d'Israël le 14 mai 1948, aussitôt reconnu par les États-Unis et l'URSS. Les armées arabes envahissent la Palestine dès le 15 mai. Les Nations Unies doivent négocier plusieurs

trêves (son médiateur, le comte suédois Folke Bernadotte est d'ailleurs assassiné par des extrémistes juifs) avant que les pays arabes, à la suite des victoires militaires israéliennes, se résolvent à signer l'armistice préconisée par le [Conseil de sécurité](#). C'est la formation de la « ligne verte » qui établit les nouvelles frontières de fait entre l'État juif, l'Égypte, la Transjordanie, le Liban et la Syrie; la reconnaissance d'Israël est suivie de son admission à l'ONU le 11 mai 1949.

Néanmoins, le problème des frontières, tout comme le statut de Jérusalem ne sont pas résolus, et cette première guerre a créé une nouvelle complication, celle des réfugiés palestiniens. Les frontières sont garanties en 1950 par une déclaration commune des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France mais ne sont pas admises par les États arabes. Les difficultés sont loin d'être réglées et reviennent à plusieurs reprises sur le devant de la scène onusienne à la suite des différentes guerres du Proche Orient.

La venue de Yasser Arafat, le leader de l'OLP (Organisation de libération de la Palestine) à la tribune des Nations Unies le 13 novembre 1974 où il prononce un discours historique, contribue à un débat international sur la cause palestinienne. Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont émis près d'une centaine de résolutions afin de chercher à résoudre le conflit et appeler au [maintien de la paix](#). Les États arabes montent des coalitions pour condamner la politique d'Israël, et l'OLP - entité politique non étatique - qui avait le statut de simple observateur depuis 1974 obtient pour la Palestine le statut (non prévu par la [Charte](#)) d'État non-membre observateur auprès des Nations Unies en 2012. Israël est isolé mais peut compter sur le soutien des États-Unis au Conseil de sécurité qui bloque systématiquement toute résolution condamnant Israël.

Suite aux différentes guerres israélo-arabes, les Nations Unies déploient plusieurs opérations de maintien de la paix dans la région dont les principales sont :

- › L'ONUST (Organisme de Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve) établie en 1948, est la première [opération de maintien de la paix \(OMP\)](#) créée par les Nations Unies. Des observateurs militaires sont déployés pour surveiller les cessez-le-feu et les Conventions d'armistice général, et aider les autres opérations de maintien de la paix déployées dans la région à mener à bien leurs mandats respectifs.
- › La FINUL (Force intérimaire des Nations Unies au Liban) est établie en mars 1978 par le Conseil de sécurité à l'origine pour confirmer le retrait des troupes israéliennes du sud du Liban, rétablir la paix et la sécurité internationales et aider le gouvernement libanais à rétablir son autorité effective dans la région. Le mandat de la FINUL (qualifié de mission impossible et une des OMP les plus meurtrières pour les casques bleus - 324 décès) a été ajusté en 1982, en 2000 et après la crise de juillet-août 2006.
- › [La FNUOD \(Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement\)](#) est établie en mai 1974 à la suite de la conclusion d'un accord sur le désengagement des forces israéliennes et syriennes du Golan. Elle continue aujourd'hui de surveiller la mise en œuvre de l'accord dans la région et le respect du cessez-le-feu ce qui est rendu d'autant plus difficile avec le conflit en Syrie depuis 2011.



Rencontre entre Ronald Reagan et Mikhaïl Gorbatchev à Genève © ITER, 1985.

L'arrivée de Mikhaïl Gorbatchev (1931-2022) à la tête de l'URSS en 1985 annonce une nouvelle période dans l'histoire de la sécurité collective de l'ONU. En effet, ce dernier entame des réformes en politique interne et adopte une ligne différente en politique étrangère de celle de ses prédécesseurs. Dès sa première rencontre à Genève, en novembre 1985, avec le président américain Ronald Reagan, un climat de coopération s'instaure entre les deux grands, et par conséquent au sein du **Conseil de sécurité**.

Mikhaïl Gorbatchev est partisan de renforcer le rôle des Nations Unies, en particulier dans les conflits régionaux, et les États-Unis souhaitent partager la responsabilité de la sécurité dans le monde. Cette coïncidence d'intérêts relance la concertation au sein du Conseil de sécurité qui obtient ainsi une série de succès entre 1988 et 1992 : il réussit à négocier un accord pour mettre fin à presque dix ans de guerre entre l'Irak et l'Iran (1980-1988), il organise le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan de manière à ce que l'URSS ne perde pas la face, il met en place plusieurs missions d'observation afin de veiller au respect par les gouvernements d'Amérique centrale de leurs engagements à cesser d'aider les forces irrégulières et les mouvements insurrectionnels de la région (Nicaragua, Guatemala et Salvador), enfin, il organise une opération de maintien de la paix d'envergure en Namibie (GANUPT) afin de permettre la transition de ce pays vers l'indépendance et rejoindre les Nations Unies en 1990 (Devin 2022). Ces nombreux conflits de par le monde constituaient des conflits de guerre froide par procuration, parfois depuis de longues années, or à partir du moment où les deux grands commencent à coopérer ces derniers peuvent se résoudre. Au début des années 1990, la sécurité collective semble effective lorsque éclate la crise du Golfe. En effet, en novembre 1990, le Conseil de sécurité vote une résolution qui autorise le recours à la force contre l'Irak si celui-ci n'évacue pas le Koweït au 15 janvier 1991. Il s'agit de la première résolution de l'ONU à autoriser le recours à la force collective depuis la guerre de Corée en 1951.

Cette nouvelle collaboration multilatérale fait naître beaucoup d'espoirs et l'opinion mondiale reprend confiance dans l'Organisation

des Nations Unies comme garant de la sécurité internationale. Concrètement, le centre de gravité se redéploie de l'Assemblée générale vers le Conseil de sécurité qui connaît à partir des années 1990 un regain d'activités sans précédent. Le rythme de ses réunions tout d'abord augmente de façon exponentielle : d'une dizaine par an pendant la guerre froide elle passe à 500 en 2000, et cet accroissement s'accompagne d'une intensification de résolutions. De plus, la majorité de ces résolutions sont prises en se référant directement à « des situations de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression » selon le **chapitre VII de la Charte** et autorisent donc le recours à la force. Le Conseil de sécurité s'affirme comme le chantre de la sécurité collective : Somalie (1992), ex-Yougoslavie (1992-1995), Rwanda (1994), Haïti (1994), Zaïre (1996), Albanie (1997), Côte d'Ivoire (2003), Soudan (2007), Lybie (2011), Mali (2013), République centrafricaine (2013). La liste de ces interventions témoigne également d'un glissement du concept de sécurité collective, en effet le Conseil de sécurité étend ses domaines de compétence pour y inclure des conflits internes et des périls humanitaires. Il élargit le champ de la paix et de la sécurité en y incorporant par exemple la protection des civils dans les conflits armés ou les menaces résultant d'actes terroristes (Devin 2022). Afin de mener toutes ses activités à bien, et de bénéficier des informations les plus pertinentes, le Conseil de sécurité s'est progressivement ouvert. Il consulte également des pays non-membres du Conseil de sécurité (par exemple ceux qui fournissent les troupes pour les opérations de maintien de la paix), et d'autres organismes des Nations Unies ou des ONG pour bénéficier de leur expertise.

Cette période d'euphorie est retombée au début des années 2010, en premier lieu lors de l'opération en Libye en 2011, contestée par plusieurs pays non occidentaux qui y voient une forme de néo-colonialisme. Puis le climat se détériore progressivement sous l'effet conjugué du conflit syrien dans lequel la Russie soutient le régime officiel et met son veto à toute résolution visant à intervenir, des rivalités sino-étasuniennes, puis des menées russes en Crimée et en Ukraine. Le Conseil de sécurité se trouve à nouveau paralysé pour intervenir dans ces conflits, comme au temps de la guerre froide.



L'interdiction de l'intervention onusienne en Syrie © Hossam Al Saadi, CartooningforPeace, date inconnue.

Il faut néanmoins souligner, que même lorsqu'il remplit ses fonctions, le Conseil de sécurité exerce une sécurité collective extrêmement sélective du fait de sa structure interne inégalitaire. Cinq États uniquement, les membres permanents, décident en dernier ressort de la qualification de ce qui constitue « une menace à la paix », et ce sont eux également qui se retrouvent chargés d'entreprendre l'action coercitive puisque le Conseil de sécurité ne possède pas d'armée propre, il se contente « d'autoriser ou déléguer ce recours à la force ». Ce sont ainsi des coalitions d'États, souvent sous commandement américain, ou des organisations régionales (OTAN) qui ont été chargés de rétablir la paix. Le Conseil de sécurité se contente dans un sens d'autoriser des opérations militaires qu'il délègue ensuite (Devin 2022).

Cette grande latitude dont dispose le Conseil de sécurité est très critiquée car elle permet de soutenir un allié ou d'ignorer une situation de menace de la paix, selon les inclinations géopolitiques des membres permanents, il n'existe pas de droit d'intervention ce qui entraîne des situations parfois dramatiques comme en Birmanie (exil des Rohingyas) ou lors de la guerre en Tchétchénie (1999-2009). Cette situation explique l'initiative du secrétaire général Kofi Annan en 1999 qui propose à l'Assemblée générale d'introduire une obligation d'intervention en cas de violations massives des droits humains. Suite à son accueil mitigé, la proposition est transformée en un [principe de responsabilité de protéger \(R2P pour responsibility to protect\)](#), qui constitue une réponse aux violations les plus graves

du droit international, des droits humains, et du droit international humanitaire. La notion est reprise au [Sommet mondial de 2005](#) et entérinée avec prudence par une résolution qui autorise le Conseil de sécurité à garder une importante marge de manœuvre. Le concept répond de manière pertinente à l'évolution des conflits dans lesquels les populations civiles sont toujours plus victimes de la violence. Néanmoins, son usage détourné, comme en 2011 quand la R2P est invoquée pour intervenir en Lybie et se transforme en blanc-seing pour l'OTAN pour renverser le régime de Kadhafi, a eu pour effet pervers de discréditer la R2P qui est associée par certains à un prétexte pour intervenir dans les affaires intérieures des États (Devin 2022, Hatto 2015).

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

En raison de la guerre froide, les États-Unis et l'URSS apposent leur veto au Conseil de sécurité sur toute résolution qui contrevient à leurs intérêts géostratégiques, bloquant ainsi la mise en place de la sécurité collective telle que prévue par la Charte. En conséquence l'ONU s'est adaptée et a développé de toutes pièces une nouvelle pratique, le maintien de la paix, une réponse pragmatique à une situation conflictuelle. Ce concept a vu le jour en 1948 avec la mise sur pied d'une mission d'observation en Palestine et surtout avec la FUNU, la force d'interposition en Égypte en 1956. Les opérations de maintien de la paix (OMP) constituent une pratique improvisée qui s'est transformée en politique publique multilatérale et est devenue une institution incontournable de l'ordre international. Dans ce sens on peut affirmer comme le fait l'historien Ronald Hatto qu'il s'agit d'une des innovations politiques les plus originales du 20^{ème} siècle (Hatto 2015). En effet, malgré ses défauts et ses limites, il s'agit de l'instrument le plus efficace qu'a développé la communauté internationale pour gérer les conflits.

La genèse des casques bleus se trouve dans une proposition que fait le secrétaire général Trygve Lie en 1946 de créer une garde des Nations Unies de trois cents personnes en service actif et cinq cents en réserve afin de servir les missions de terrain de l'ONU. Cette proposition est rejetée par le [Conseil de sécurité](#) mais elle inspire l'[Assemblée générale](#) qui crée sous son contrôle, un service mobile de personnes détachées par les États membres avec une fonction d'assistance aux missions opérationnelles onusiennes (Hatto 2021). La première OMP est née dans l'improvisation lors de la crise de Suez. Il s'agit de la Force d'Urgence des Nations Unies (FONU) chargée d'assurer la cessation des hostilités et de servir de tampon entre les forces égyptiennes et israéliennes. Le Conseil étant paralysé par l'attitude des deux grandes puissances, c'est l'Assemblée générale qui a décidé de l'autorisation de cette force qui n'était pas prévu dans la Charte, c'est pourquoi on parle souvent de chapitre VI et demi à propos des OMP. Depuis cette date, le maintien de la paix repose sur trois principes sacro-saints : le consentement des parties, l'impartialité des troupes onusiennes et le non recours à la force sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat (Hatto 2021).

Les OMP se sont diversifiées et complexifiées au fil du temps et leur déploiement a varié en fonction du contexte de guerre froide. L'ONU a mis en place deux grands types d'OMP, d'observation et d'interposition. Les opérations d'observation comme la première d'entre elles en Palestine (1948) sont effectuées par des soldats légèrement armés qui ont pour mission essentielle de surveiller et de porter à la connaissance des Nations Unies le déroulement et le respect d'un cessez-le-feu le long d'une frontière ou entre plusieurs États parties à un conflit. Les opérations d'interposition utilisent des soldats déployés en contingents avec l'objectif de s'interposer entre les parties aux conflits. Néanmoins, l'opération des Nations Unies au Congo (ONUC) de 1960 à 1964, pour tenter de mettre fin à un conflit issu des rivalités de guerre froide révèle la fragilité des principes des OMP. En effet, ce conflit dans lequel se mêlent les intérêts de l'ancienne puissance coloniale (la Belgique), les rivalités soviéto-américaines et une guerre civile, met l'ONU à rude épreuve. Les casques bleus ne sont pas équipés ni militairement ni juridiquement pour répondre aux défis sécuritaires, le secrétaire général Dag Hammarskjöld perd la vie

dans un accident d'avion dans des circonstances jamais totalement élucidées (Vaïsse 2019) et cette OMP grève financièrement l'ONU. Ébranlé par cet échec, jusqu'en 1987, seules trois nouvelles OMP seront déployées, celles au Proche-Orient pour maintenir des trêves entre Israël, l'Égypte, la Syrie et le Liban.

Travailler en classe



Les casques bleus ou les soldats de la paix

Les casques bleus sont les soldats de la paix de l'ONU : militaires, policiers ou civils, ce sont des hommes et des femmes « prêtés » aux Nations Unies par les pays pour ses opérations de maintien de la paix (OMP). Dès la première OMP en 1956 (FUNU) il est apparu nécessaire de distinguer les soldats des Nations Unies des autres belligérants. Il était prévu de doter les soldats de l'ONU de bérets bleus, cependant leur production nécessitait du temps. Afin de

distinguer rapidement les soldats onusiens, l'ONU récupère des casques américains de la Seconde Guerre mondiale gardés en réserve en Europe et les repeints en bleu (Hatto 2015).

Les pays du Sud sont les plus gros contributeurs de contingents car ils y trouvent un moyen attractif pour faire payer leurs militaires. En 2022 le Bangladesh, le Népal et l'Inde sont les trois premiers pourvoyeurs de casques bleus.

Depuis 2002, le 29 mai est la Journée internationale des casques bleus des Nations Unies. Elle vise à la fois à honorer la mémoire de ceux et celles qui ont perdu la vie en service – [3'500 casques bleus sont décédés entre 1948 et 2022](#) - et à rendre hommage au courage des casques bleus qui servent dans les OMP à travers le monde.

CASQUE BLEU EN R.D.C.



Donner sa vie en tant que casque bleu dans le cadre de la mission en R.D.C
©Glez, CartooningforPeace, date inconnue.

La deuxième génération d'OMP

La fin de la guerre froide transforme la géopolitique mondiale et une nouvelle génération d'OMP « multidimensionnelles » voit le jour. La confiance restaurée dans les Nations Unies permet la création de pas moins de 22 opérations entre 1988 et 1994, dont les principales en Afghanistan, entre l'Irak et l'Irak, en Angola, entre l'Irak et le Koweït, au Sahara occidental, au Salvador, au Cambodge, en Somalie, au Mozambique, au Rwanda, en Géorgie, au Libéria et en Haïti. Ces opérations de maintien de la paix dites de seconde génération ont pour mandat de stabiliser la politique interne par des mesures visant à favoriser la réconciliation nationale, par le rapprochement des parties, la surveillance d'élections libres, etc. autant de missions qui visent désormais plus au « rétablissement de la paix ». En effet, en raison notamment du changement de la nature des conflits, très souvent de nature intra-étatique après 1990, la mission traditionnelle d'interposition évolue car la nécessité n'est plus seulement de « maintenir la paix » mais également de la rétablir, de l'imposer, de la consolider et parfois aussi de la prévenir. Ainsi au fil des ans, la mission des OMP s'est élargie vers des tâches aussi variées que l'assistance humanitaire, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants (DDR), le rapatriement des réfugiés, le déminage, des activités visant à rétablir l'état de droit, la protection et la promotion des droits humains, l'assistance électorale, l'appui au rétablissement et à l'extension de l'autorité de l'État, la promotion du redressement et du développement dans les domaines sociaux et économiques (Document ONU, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et orientations*, 2010).

Dans le but de clarifier le rôle et la portée des OMP, dans son *Agenda pour la paix* publié en 1992, le secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali s'efforce d'en définir les différents types dans le but d'offrir une réelle doctrine aux OMP multifonctionnelles conduites par l'ONU post guerre froide. C'est dans ce document qu'il définit la diplomatie préventive, le rétablissement de la paix, le [maintien de la paix](#) et introduit une nouvelle notion, la consolidation de la paix (Hatto 2015). Certains auteurs comme Guillaume Devin ou Victor-Yves Ghebali parlent d'OMP de troisième génération à propos des opérations en Somalie (1992-93) et en ex-Yougoslavie (1992-1995). En effet, ces deux opérations ont changé de nature en cours de route, après que le Conseil de sécurité ait autorisé le recours à la force. Ces OMP n'en constituent pas pour autant des opérations de sécurité collective selon le [chapitre VII de la Charte](#), on parle généralement d'opérations d'imposition de la paix (Devin 2022).

Les drames du Rwanda (1994) et de Srebrenica (1995), deux cas de figures où des casques bleus étaient déployés mais n'ont pas réussi à empêcher le massacre de civils pour des raisons politiques et opérationnelles (manque d'une stratégie claire, d'un consensus politique pour utiliser la force et des capacités suffisantes) ont motivé le [secrétaire général Kofi Annan](#) à créer un groupe de réflexion de l'ONU présidé par le diplomate algérien Lakhdar Brahimi. Les thèmes traités dans le Rapport Brahimi publié en 2000, se révèlent cruciaux pour les opérations de consolidation de la paix. Il s'agit de l'importance de développer une meilleure intégration entre les différentes composantes d'une OMP, d'améliorer les mandats de désarmement, de démobilisation et de réinsertion et l'utilisation de la force pour protéger les civils (maintien de la paix robuste) (Hatto 2015).

Exercice

Une opération de maintien de la paix ? Débat au Conseil de sécurité

Dans ce jeu de rôle, chaque élève prend la fonction d'acteurs impliqués dans une session du Conseil de sécurité de l'ONU. L'objectif est de décider si oui ou non une opération de maintien de la paix (OMP) sera mise sur pied dans le cas fictif de cette activité.

Travailler en classe



Ce nouveau concept de [maintien de la paix robuste](#) a pour but de donner plus de crédibilité aux OMP et leur permettre de recourir à la force au niveau tactique. Ce concept est à distinguer de celui de la [responsabilité de protéger \(R2P\)](#) (qui envisage l'usage de la force par la communauté internationale comme un dernier recours dans les situations où l'État est jugé incapable de protéger son peuple contre un génocide ou des atrocités massives), alors que le maintien de la paix robuste fait référence à l'usage par la force des [casques bleus](#) pour protéger les civils d'un danger imminent. Ce concept fait l'objet d'une forte politisation au sein des Nations Unies (seuls les États occidentaux y sont favorables). Néanmoins, au-delà du clivage politique, il n'est pas certain que l'ONU possède les capacités matérielles (savoir-faire) et financières requises pour accomplir cette tâche avec succès, mission qui soulève en plus des questions éthiques. Le concept d'OMP robuste ne peut faire l'économie d'un dialogue politique d'une part au sein du Conseil de sécurité, d'autre part avec les pays contributeurs de troupes et avec l'État hôte (Guéhenno 2010).

Le contexte particulier qui a prévalu à la mise en place de la première OMP par l'Assemblée générale en 1956 (la force d'interposition en Égypte) a entraîné un certain flou qui s'est progressivement dissipé au fil des années et de la pratique. Sur le plan politique tout d'abord, seul le Conseil de sécurité possède l'autorité de décider de la création d'une OMP, et à part la FUNU, elles sont toutes nées sur la base d'une de ses résolutions. La question du financement a ensuite été résolue en 1973 par une résolution de l'Assemblée générale (résolution 3101) qui a décidé d'un budget spécial pour les OMP. Depuis cette date, l'ONU a donc deux budgets séparés : l'ordinaire et celui du [maintien de la paix](#) qui est alimenté selon une quote-part. Le montant du budget des OMP, 6,5 milliards de dollars en 2020 est le double du budget ordinaire, cela reste malgré tout une somme modeste, 0,3 % des dépenses militaires mondiales (Devin 2022).

L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC)

(Ghéballi IHEID 1993, Hatto 2005, [site OMP](#))

L'APRONUC constitue l'OMP la plus ambitieuse des années 1990 en termes de budget (1,6 milliard de dollars) et de fonctions. Elle est emblématique des OMP de seconde génération qui sont menées à la fin de la guerre froide. En place au Cambodge du 28 février 1992 au 24 septembre 1993, cette OMP est chargée de faire respecter les engagements liés aux accords de paix signés à Paris en octobre 1991 par quatre factions nationales cambodgiennes (la République populaire du Kampuchéa, les khmers rouges, les royalistes du FUNICEP (le parti du roi Norodom Sihanouk) et les républicains du Front national de libération du peuple khmer), et 18 États garants du processus.

La mission de l'APRONUC comporte sept volets : le respect des droits de l'homme ; les aspects militaires (supervision du cessez-le-feu, désarmement, assistance en matière de déminage) ; l'organisation de la conduite d'élections libres et équitables pour former un nouveau gouvernement ; la supervision des activités de police locale ; le rapatriement des réfugiés ; le relèvement économique et social ; et l'administration civile. Pendant la période de transition l'APRONUC administre directement plusieurs ministères clés du Cambodge : affaires étrangères, défense, finances, sécurité publique, information. Le fonctionnement de l'APRONUC implique donc l'acceptation d'une ingérence sans précédent pour le peuple cambodgien dans ses affaires intérieures en imposant une démocratie libérale, et dans ses affaires externes en lui imposant la neutralité internationale et l'administration de ministères.

L'APRONUC a marqué le retour éclatant du Japon sur la scène internationale et à l'ONU. En effet, pour la première fois depuis sa défaite en 1945 il envoie des soldats à l'étranger. En outre il est le grand

baillieur de fonds de cette opération qui est dirigée par un Japonais : Yasushi Akashi, représentant spécial du secrétaire général Boutros Ghali.

Les accords de paix ont donné une légitimité aux khmers rouges et ont présupposé la bonne volonté des quatre factions politiques. Or celles-ci se disputent le pouvoir et n'arrivent pas à s'entendre dans le Conseil national de sécurité censé les rassembler. L'OMP s'est révélée extrêmement complexe et difficile à mettre en place notamment en raison du refus constant des khmers rouges (parti du Kampuchéa démocratique) d'autoriser les casques bleus à intervenir dans les territoires encore sous son contrôle, et de participer aux élections. A ces obstacles se sont ajoutés des faiblesses endogènes à l'ONU, comme la lenteur de la désignation du chef de mission en raison du changement de secrétaire général, l'incohérence du déploiement des militaires sur le plan opérationnel, les atermoiements pour livrer le matériel nécessaire, des soldats qui n'avaient pas le droit d'user de la force alors qu'ils ont été attaqués à maintes reprises (82 décès), et l'absence de formation appropriée du personnel de l'APRONUC qui a déployé près de 22'000 hommes (15'547 militaires, 893 observateurs et 3'500 policiers). Le bataillon de la police civile était constitué de personnes qui ne parlaient ni français, ni anglais, ni khmer et qui ignoraient tout de leur mission au Cambodge. De plus, des rivalités entre les différentes composantes de l'APRONUC ont éclaté, et enfin la tendance à la conciliation de M. Akashi avec les khmers rouges était incomprise par les autres parties.

L'APRONUC constitue un succès en demi-teinte dans la mesure où elle a certes réussi finalement à tenir des élections en mai 1993 et donner un nouveau gouvernement démocratique au pays, ainsi qu'à rapatrier

avec l'aide du HCR les 360'000 personnes réfugiées qui étaient dans des camps depuis parfois plus de dix ans et ouvrir ainsi le champ du respect des droits de l'homme. Néanmoins, elle n'a pas réussi véritablement à pacifier le pays, elle a échoué à démobiliser et désarmer toutes les factions. Sur le plan économique le pays connaît une hausse des prix vertigineuse et un boom économique artificiel en raison de l'afflux de capitaux étrangers et le détournement des activités de service aux étrangers. Le rapatriement des personnes réfugiées s'est fait avec beaucoup de difficultés et leur réinsertion fut très difficile (distribution de terres non arables, mauvais accueil de la population, pauvreté, etc.). Enfin, les casques bleus sont à l'origine de la corruption dans le pays, d'abus sexuels et accusés d'avoir fait exploser les cas de SIDA, maladie pratiquement absente du pays auparavant.

Si certaines OMP peuvent se targuer d'un bilan positif et ont réussi à stabiliser des situations dramatiques dans certaines régions du monde, elles subissent par ailleurs de nombreuses critiques. La première concerne le manque de réactivité des casques bleus pour protéger les populations civiles. Elle est liée directement au flou opérationnel qui entoure les règles d'engagement des casques bleus. En effet, l'un des trois piliers du déploiement des OMP est l'utilisation minimale de la force, or cette règle déjà difficile à tenir pour des OMP d'observation devient intenable quand les casques bleus se retrouvent attaqués ou qu'ils doivent défendre des civils. Les casques bleus rencontrent un problème moral pour lequel ils ne possèdent pas d'outils adéquats. Il faut rappeler que la mise en place des OMP se réalise uniquement avec l'aval des autorités gouvernementales du pays où elles sont déployées, or malgré ce fait les casques bleus sont parfois attaqués par des groupes armés ou des milices qui ne reconnaissent pas l'autorité étatique. Par ailleurs, les contingents proviennent de pays différents qui n'ont pas tous la même perception du rôle qu'ils doivent jouer. Ensuite, aucune règle ne vient solidement expliquer aux soldats s'ils ont le droit ou non d'utiliser la force pour protéger les civils. Enfin, dans les faits (comme en ex-Yougoslavie) les contingents ont parfois reçu des ordres contradictoires, entre celui de leur hiérarchie nationale et le commandement général, aboutissant au final à l'inaction. La base légale qui permettrait aux soldats de la paix de protéger les civils est donc très floue. Depuis 1999 et la création de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), les OMP ont également parfois la mission de protéger les civils, ce qui n'en complexifie que plus la situation. Aux termes des Conventions de Genève, les casques bleus sont considérés comme des non-combattants et ne peuvent donc faire l'objet d'attaques armées, en théorie. En revanche, s'ils s'engagent dans des activités militaires offensives (pour protéger les civils par exemple), ils perdent de fait leur statut de non-combattant et le droit applicable sera celui des conflits armés (la responsabilité pénale des casques bleus peut alors être engagée) (Hatto 2021).

Une autre critique majeure adressée aux casques bleus est celle de la corruption, des activités criminelles et des abus sexuels. Comment peut-on avoir confiance dans l'ONU, si ceux-là même qui sont censés défendre les droits de l'homme les bafouent ? Et pourquoi l'immunité est-elle toujours la règle ? Le statut légal des forces de l'ONU est régi par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies adoptée en 1946, elle énonce l'immunité des casques bleus qui ne peuvent être jugés dans le pays hôte. Comme l'écrit très justement Hatto (2021) l'immunité ne veut pas dire impunité. Avec l'augmentation des OMP dans les années 1990, le problème des violences sexuelles commises par des casques bleus à l'égard des populations civiles connaît une recrudescence lors des missions déployées au Cambodge, au Kosovo, en République démocratique du Congo, au Mozambique, en Érythrée et en Somalie notamment. Le contexte peut expliquer de tels actes de la part de soldats issus d'États contributeurs aux faibles moyens qui paient mal leurs soldats, ces derniers passent de longs mois sur le terrain, sans interruption ni loisirs, dans des conditions précaires qui favorisent des comportements de corruption. La prostitution n'est parfois pas pénalisée dans leur pays d'origine et l'âge du consentement légal assez bas. Si ces faits peuvent expliquer certains comportements, ils ne peuvent en aucun cas les justifier (Durhin 2017).

Sur le plan juridique, l'ONU ne peut être tenue d'agir, puisque la responsabilité incombe aux États. Chaque déploiement de casques bleus est régi selon un SOFA (Status of Forces Agreement) qui reprend généralement le principe de l'immunité de la Convention de 1946. Les États qui envoient les troupes sont donc responsables juridiquement en dernier ressort, mais dans la pratique ils sont très réticents à intervenir. L'ONU peut quant à elle néanmoins intervenir sur le plan administratif ou disciplinaire. Dans le bulletin du secrétaire général de Kofi Annan en 2003, puis dans le Rapport Zeid de 2005, les exploitations et les abus sexuels sont qualifiés de « fautes graves passibles de sanctions disciplinaires, pouvant aller jusqu'au renvoi sans préavis » (*Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, 2005).



Casques bleus à Leer, au Sud Soudan, durant l'OMP UNMISS en avril 2022
© Nations Unies, 2022.

Une politique de tolérance zéro a été mise en place par l'ONU, et des résolutions et normes internes approuvées afin de lutter contre cette violence. Les dysfonctionnements se poursuivant néanmoins au sein des OMP, en 2016, Ban Ki-moon nomme une coordonnatrice spéciale chargée d'améliorer la réponse au système d'exploitation et d'abus sexuels, l'Américaine Jane Holl Lute (remplacée par le Britannique Christian Saunders en 2022). Sous sa direction, l'ONU mène une campagne efficace qui repose à la fois sur la prévention et la sensibilisation, à travers des formations pour le personnel onusien ; la fin de l'impunité pour les auteurs des violences, en menant de façon systématique des enquêtes sur le modèle de celles mises en place par les tribunaux internationaux, et le rapatriement du personnel impliqué ; et une action centrée sur les victimes à travers la mise en place d'un système de défense des droits des victimes d'inspiration anglo-saxon qui leur offre une aide multiforme (Durhin 2017).

Enfin, une dernière critique portée aux OMP est celle d'incarner une posture néo-impérialiste. En voulant créer dans des pays en situation de post-conflit de nouvelles structures basées sur le modèle démocratique occidental, ces pays ne cherchent-ils pas tout simplement à imposer leur modèle à d'autres régions du monde qui sont dépourvus de ces mêmes traditions politiques ? En d'autres termes, l'imposition de la paix ne peut fonctionner sur le long terme si elle est imposée par le haut. C'est pourquoi certaines ONG à l'instar d'[Interpeace](#) cherchent depuis plusieurs années de nouvelles approches qui impliquent beaucoup plus la société civile notamment dans les processus de réconciliation.

Plusieurs chercheurs ont tenté de dresser un bilan des OMP et se sont heurtés à de nombreuses difficultés pour savoir à l'aune de quels critères elles devaient être évaluées. De plus, comme leurs finalités sont parfois différentes et qu'elles sont mises en place dans des contextes politiques divers, les comparaisons sont compliquées. Le succès doit se mesurer essentiellement dans le strict cadre de l'attribution de la mission par le Conseil de sécurité ou des accords de paix. On ne peut pas exiger des soldats de la paix de résoudre une situation pour laquelle ils n'ont aucune autorité. Pour qu'une OMP constitue un succès, elle doit reposer sur trois conditions indispensables : un mandat précis, une mission clairement délimitée et des moyens matériels et financiers suffisants. Une des leçons les plus importantes tirée de ces expériences, est indéniablement que le maintien de la paix ne peut à lui seul résoudre un conflit. Les OMP peuvent également avoir l'effet pervers de prolonger indéfiniment un conflit au lieu de le résoudre (opérations au Moyen-Orient et à Chypre par exemple). Et pourtant, les États continuent à être attachés au principe traditionnel du maintien de la paix de l'ONU, essentiellement car avec le temps les OMP ont produit « une socialisation des différents acteurs impliqués dans sa production et sa reproduction » (Hatto 2015). En effet, et ce malgré ses défauts, les gouvernements et le personnel de l'ONU se tiennent à ce mode traditionnel de gouvernance dont ils connaissent les ressorts, même si le maintien de la paix continue d'évoluer.



Intervention d'Interpeace Burkina Faso qui travaille pour promouvoir une paix durable avec et auprès de la société civile
© Interpeace Burkina Faso, 2020.

Les femmes, la paix et la sécurité

(Saiget 2015, Mayanja 2010)

Depuis toujours les femmes sont victimes de la guerre au même titre que les hommes, cependant les rapports des Nations Unies soulignent que dans les guerres de l'époque moderne les femmes ont encore plus été la cible de violences sexuelles et autres atrocités. L'Organisation estime qu'environ 70% des victimes parmi les non-combattants sont des femmes et des enfants. Un mouvement conjoint de la société civile et de l'ONU pour protéger les femmes a été initié avec la plateforme de Beijing (Chine) qui a eu lieu en 1995 et a abouti avec la [Résolution 1325](#) adoptée par le Conseil de sécurité le 31 octobre 2000. Suivi d'autres résolutions ultérieures, l'agenda onusien « femmes, paix et sécurité » repose désormais sur trois piliers essentiels : la protection, la prévention et la participation. La résolution 1325 incarne une vraie révolution car pour la première fois une perspective genre est adoptée en matière de paix et sécurité, selon deux axes d'action :

- › les femmes doivent être protégées en temps de guerre ;
- › elles doivent participer aux processus de paix.

C'est la première fois que les femmes sont érigées en catégories d'action et sont associées aux processus de prévention et de règlement des guerres. Cette résolution est néanmoins très critiquée par les féministes en regard de son aspect essentialisant, car elle fait des femmes des victimes, des personnes vulnérables et sans défense. Certes la résolution reconnaît également un rôle à jouer pour les femmes, mais ce faisant les féministes estiment qu'en poursuivant un discours genré, les Nations Unies ne font que légitimer et normaliser des pratiques militaristes pour les femmes et ne contribuent en rien à combattre la guerre.

La résolution 1325 demande aux États membres de l'ONU d'adopter des plans d'action, ce dont se sont préoccupés de nombreux États à l'image de [la Suisse](#) qui a arrêté son quatrième plan d'action pour 2018-2022. Malgré les efforts de la communauté internationale, les résultats sont encore très en deçà des attentes. Tout d'abord, comme il n'existe pas de mécanisme international de surveillance, ces engagements sont très durs à faire respecter par les parties à un conflit. De plus, les indicateurs d'évaluation doivent être améliorés selon les experts onusiens afin d'obtenir des informations plus probantes sur la part des femmes dans les processus de paix. Enfin,

certaines observateurs comme la chercheuse Marie Saiget, sur la base d'une étude de cas au Burundi, soulignent que les effets de ces politiques qui visent à impliquer les femmes dans les processus de réconciliation et de paix par le bas sont extrêmement ambivalents. L'objectif de faire participer les femmes au niveau local et communautaire afin de construire une meilleure intégration économique, politique et sociale des femmes se heurte toujours aux préjugés et aux jalousies dans les sociétés rurales.

En 2022, les femmes ne représentent encore que 19% des participants aux négociations de paix menées sous l'égide de l'ONU. Dans cette optique, le Secrétaire général de l'ONU, Antonio Guterres, a fait de la défense inconditionnelle des droits des femmes et de la protection des défenseuses de leurs droits humains les piliers centraux des efforts de l'ONU en faveur de la paix et de la sécurité dans son rapport sur les femmes, la paix et la sécurité de 2022. Le programme « Femmes, paix et sécurité », constitue par ailleurs un axe clé de la mission d'[ONU Femmes](#).

[Pour découvrir des portraits de femmes inspirantes](#)

L'élargissement du contenu de la sécurité au-delà de sa stricte définition militaire

Sous l'influence des sociaux-démocrates à l'origine d'une voie politique entre l'ultralibéralisme et le communisme, l'ONU développe à la fin de la guerre froide plusieurs nouveaux concepts qui invitent à penser les problèmes en termes globaux. La conjonction de la publication de trois rapports sur le désarmement, l'écologie et le développement par des leaders politiques sociaux-démocrates dans les années 1980 participe de cet élan onusien pour élargir la définition de la paix. La Commission Willy Brandt publie en 1983 *Common Crisis: North-South Cooperation for World Recovery*, un rapport qui a le mérite d'approcher la question du développement économique de manière globale. La Commission Olof Palme publie *Common Security: a program for Disarmament* en 1982 qui, comme son nom l'indique lie la sécurité au désarmement, en droite ligne

avec l'approche déployée déjà dans l'entre-deux-guerres par la SdN. Enfin, la Commission Gro Brundtland publie en 1987 *Our Common Future*, un rapport qui dresse l'éventail mondial des problèmes environnementaux et lie les questions d'environnement et de développement. C'est dans ce rapport qu'apparaît le concept de développement durable qui connaît une fortune certaine dans les programmes des Nations Unies et au-delà (Devin 2022).

L'aspect novateur de ces rapports est de souligner l'interdépendance de ces défis ainsi que leur globalisation. L'idée est de montrer que les menaces pesant sur la planète sont désormais globales et qu'elles constituent des défis mondiaux pour la communauté internationale. Ces idées couplées au contexte de mondialisation grandissante

et la fin de la guerre froide permettent de revaloriser le rôle que peuvent jouer les organisations internationales. En effet, libérées des contraintes d'immobilisme de guerre froide elles peuvent désormais prouver la valeur ajoutée du multilatéralisme puisqu'elles constituent le cadre idéal de réflexion et d'action face à ces nouvelles menaces globales. Désormais l'ONU ne considère plus la sécurité dans des termes uniquement militaires mais y englobe les facteurs économiques, sociaux et environnementaux (Devin 2022).

Le rapport du secrétaire général Kofi Annan présenté en 2005 au Sommet mondial des Nations Unies, inspiré des idées d'un Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, approfondit ces idées en identifiant six catégories de menaces « sans frontières » : menaces d'ordre économique, conflits entre États, conflits internes, armes de destruction massive, terrorisme, criminalité transnationale organisée. Mais les États sont dans leur ensemble assez réfractaires à entériner ce nouveau concept de « sécurité collective plus globale » et à hiérarchiser les menaces. Pourtant la pandémie de Covid-19 en 2019 est l'occasion de rappeler l'interdépendance du monde en cas de crise sanitaire et le Conseil de sécurité mène un sommet en septembre 2020 sur le thème de « maintien de la paix et de la sécurité internationales : gouvernance mondiale post-COVID-19 ».

Globalisation et interdépendance des menaces vont de pair avec globalisation de la société civile. En effet, désormais ce ne sont plus seulement les États, mais également les sociétés et les individus qui sont concernés et qui de ce fait acquièrent une nouvelle visibilité (Devin 2022). La déclaration du sommet de la terre à Rio en 1992 est parlante à cet égard puisqu'elle énonce que « Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et en harmonie avec la nature ». Ce recentrage sur les individus est concomitant de l'accroissement de la visibilité de la société civile qui se regroupe dans des ONG toujours plus nombreuses pour défendre différents droits humains, économiques, sociaux et environnementaux. A ce nouveau contexte des années 1990, s'ajoute une récurrence de conflits souvent intra-étatiques toujours plus violents et dans lesquels les civils sont de plus en plus pris comme cible (El Salvador, Afrique, ex-Yougoslavie).

C'est dans ce contexte que la notion de sécurité humaine est lancée sur la scène internationale par le *Rapport sur le développement humain* du PNUD de 1994 : « Depuis trop longtemps, le concept de sécurité est formulé en termes de conflits susceptibles d'éclater entre différents pays. Depuis trop longtemps, les questions de sécurité sont réduites aux menaces contre l'intégrité territoriale des pays. Depuis trop longtemps, les pays cherchent à garantir leur sécurité par les armes. Aujourd'hui, pour la plupart des gens, le sentiment d'insécurité naît plus souvent des inquiétudes de la vie quotidienne que de la crainte d'un cataclysme mondial ». Le but n'est pas de remplacer la sécurité étatique par la sécurité individuelle mais plutôt de la compléter. Le rapport identifie sept composantes essentielles pour assurer la sécurité humaine : la sécurité économique, la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire, la sécurité de l'environnement, la sécurité personnelle, la sécurité de la communauté et la sécurité politique.

Ce concept très onusien a été rapidement critiqué par certains États qui le considèrent comme un moyen d'ingérence dans leurs affaires intérieures. Le Sommet de 2005 s'engage timidement à en définir la notion ce qui est finalement fait sept ans plus tard par l'Assemblée générale de 2012 qui en donne une définition restrictive : « La sécurité humaine est assurée dans le strict respect des buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, notamment de la souveraineté de l'État, de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale. Elle n'impose pas d'obligations juridiques supplémentaires aux États. » ([Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 10 septembre 2012](#)). La sécurité humaine a somme toute exercé une certaine influence sur les développements institutionnels et programmatiques de l'ONU. Elle a motivé la création de nouveaux départements et est désormais intégrée dans de nombreux programmes onusiens. Les [Objectifs du Millénaire pour le développement \(OMD\)](#) en 2000 et les [Objectifs de développement durable \(ODD\)](#) adoptés en 2015 portent d'ailleurs la marque de cette évolution conceptuelle.

Cette évolution onusienne qui place l'individu au centre des préoccupations de sécurité a son pendant en matière de punition des agresseurs. Les sanctions internationales qui sont décidées par le Conseil de sécurité et qui concernaient au premier chef les États, ont dans la pratique été élargies progressivement à des groupes non étatiques (comme des groupes terroristes ou des entités économiques), puis elles ont visé des particuliers à travers le gel de leurs avoirs et l'interdiction de voyager. Cependant, c'est surtout l'évolution de la justice pénale internationale qui témoigne le mieux de la responsabilité individuelle en regard du droit international.

Sécurité, paix et environnement

(Maertens 2015 et 2022)

Depuis les années 1980, l'ONU intègre progressivement les questions environnementales – changement climatique, dégradation de l'environnement et catastrophes naturelles – à sa réflexion sur la sécurité et le maintien de la paix. Le rapport Brundtland de 1987 est le premier rapport onusien à établir un lien entre l'environnement, la stabilité étatique et la vie humaine, et le rapport du PNUD de 1994 qui établit le concept de sécurité humaine énonce clairement la sécurité environnementale comme un des sept aspects qui permet de la garantir. La rareté ou la dégradation des ressources naturelles sont susceptibles d'augmenter les sources de conflits, ces mêmes ressources peuvent également servir à financer les guerres (comme dans le cas des « diamants de sang » dans la région des Grands lacs), enfin, le changement climatique multiplie les menaces sécuritaires (migrations, disputes territoriales) et augmente le risque d'une reprise ou de la prolongation d'un conflit. Face à ces défis désormais avérés, l'ONU s'empare du concept de sécurité environnementale et tente de l'intégrer de manière transversale à ses activités par le biais notamment du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

Ce nouvel enjeu est inséré graduellement dans les mandats des OMP depuis les années 1990. Ces dernières doivent désormais veiller à leur propre impact environnemental dans le cadre de leur déploiement, et certaines opérations de maintien de la paix en Afrique, comme la MINUSIL (en Sierra Leone), la MONUC-MONUSCO (en République démocratique du Congo) ou la MINUL (au Libéria) ont des mandats directs d'assistance aux autorités locales pour les aider à la mise en place d'administration adéquate pour faire face aux changements climatiques.

Après avoir mandaté dans un premier temps les casques bleus pour s'occuper des ressources naturelles, le Conseil de sécurité s'empare plus directement de

cette problématique pour la première fois en 2007 et débat des conséquences sécuritaires du changement climatique. Pour les États (Allemagne, Grande-Bretagne) qui inscrivent cette question à l'ordre du jour, l'implication du Conseil de sécurité est justifiée car cet organe est chargé du maintien de la paix et de la sécurité, or le changement climatique en influant sur les ressources naturelles et les mouvements migratoires, est un multiplicateur de risques et crée potentiellement des situations de menace à la sécurité étatique et humaine. Cette mise à l'agenda de la sécurité environnementale au Conseil de sécurité est néanmoins très controversée notamment par les pays du G77 qui préféreraient que ces discussions aient lieu à l'Assemblée générale où sont généralement débattues les questions de développement de manière plus démocratique. Des États comme la Russie, la Chine, l'Arabie saoudite ou le Venezuela s'y opposent également, par peur d'un interventionnisme déguisé et de voir leurs choix environnementaux remis en cause.

Les discussions se poursuivent néanmoins au Conseil de sécurité, dans un cadre de consultations plus informelles et confidentielles avec des non-membres ou des ONG. Une prise de conscience progressive se réalise au niveau international comme celle au sein de l'Union africaine qui reconnaît en 2014 que le changement climatique a des effets majeurs sur le développement du continent et dans les processus de reconstruction post-conflit. La troisième conférence sur la sécurité planétaire qui réunit des acteurs onusiens et des ONG, aboutit en décembre 2017 à la [déclaration de La Haye](#) sur la sécurité planétaire qui prévoit la création d'une structure institutionnelle pour la sécurité climatique. Le Conseil de sécurité de son côté entérine cette reconnaissance officielle des impacts négatifs du changement climatique pour la sécurité dans une résolution de 2017 portant sur le conflit dans la région du lac Tchad. Le secrétaire général de l'ONU, Antonio Guterres, très préoccupé par

le changement climatique, multiplie les déclarations alarmistes depuis sa prise de fonction. Enfin, le Conseil des droits de l'homme, lors de sa 49^e session en mars 2022, a nommé Ian Fry, ancien représentant du gouvernement tuvalu et spécialiste dans le domaine des lois et politiques environnementales internationales, comme Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques. Ce nouveau poste de rapporteur des Nations Unies vise à coordonner les efforts de la communauté internationale.

La justice pénale internationale et la justice transitionnelle

La justice pénale internationale s'élabore progressivement au 20^{ème} siècle, selon l'idée que ce ne sont pas uniquement les États, mais également les individus, qui constituent des sujets de droit international, et donc peuvent être passibles de jugement. Les vainqueurs de la Première Guerre mondiale décident à travers le Traité de Versailles en 1919 de l'instauration d'un tribunal afin de juger l'empereur allemand Guillaume II, mais ce sont les atrocités de la Seconde Guerre mondiale qui constituent la matrice de la justice pénale internationale en engendrant le Tribunal militaire international de Nuremberg (1945-1948) pour juger les crimes nazis, et le Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient (1946-1948) qui juge des crimes commis en Asie orientale. Ces deux tribunaux ad hoc créent un précédent historique qui stimule la réflexion sur la création d'une juridiction pénale internationale permanente. En effet, ces tribunaux entérinent la reconnaissance de la notion de crime contre l'humanité.

Processus en suspens pendant la guerre froide, la fin de celle-ci favorise la relance de la coopération multilatérale selon la doctrine libérale qui repose notamment sur la promotion des régimes démocratiques et le respect des droits de l'homme. En effet, cette période connaît un déchaînement de violences, nettoyage ethnique et persécutions, associées à la sortie de régimes dictatoriaux (Rwanda, Bosnie, Amérique latine) qui poussent les dirigeants à chercher à réconcilier les peuples, restaurer le lien social et refondre les communautés politiques, un ensemble de processus qualifié de justice transitionnelle qui comprend à la fois des tribunaux pénaux mais aussi des commissions de vérité, des lois de réparation, des confrontations bourreaux-victimes, des processus de mémorialisation et la réécriture des livres d'histoire (Hazan 2007). Plusieurs tribunaux ad hoc sont créés dans cet esprit : le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (1993-2017), le Tribunal pénal international pour le Rwanda (1994-2015), le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (2000-2013) et le Tribunal spécial pour le Liban (depuis 2007). Tandis que des juridictions hybrides, mi-nationales, mi-internationales, jugent des crimes commis au Cambodge, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et au Timor Leste. Enfin, par le traité de Rome signé en 1998, 120 États instituent la [Cour pénale internationale \(CPI\)](#) qui a son siège à La Haye (Chaouad 2019, Mazabraud 2012).

La CPI est compétente pour juger des personnes accusées des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale : génocide, [crimes de guerre](#), crimes contre l'humanité et crime d'agression. Elle peut être saisie par un État partie, le procureur ou le Conseil de sécurité (seules la France et le Royaume-Uni parmi les cinq membres permanents ont ratifié le traité de Rome). Plusieurs États - à l'instar des États-Unis, de la Russie, de la Chine, de l'Inde ou du Pakistan - n'ont pas ratifié son traité et ne reconnaissent pas la compétence de la Cour entachant ainsi grandement l'universalité voulue de l'institution. Les grandes critiques qui sont portées à la CPI sont celles d'être un instrument illégitime aux mains des puissances occidentales (en avril 2019, la CPI a par exemple rejeté la demande d'enquête sur les [crimes de guerres](#) commis en Afghanistan depuis 2003) ou de manquer de crédibilité en s'attaquant toujours à des

auteurs de crimes « secondaire » (en vingt ans d'existence elle a condamné seulement quatre miliciens, les autres affaires s'étant soldées par des non-lieux ou des acquittements). De plus, la CPI a pour l'instant essentiellement poursuivi des auteurs de crimes sur le continent africain, bien qu'elle s'en défende en affirmant que les procédures se sont réalisées à la demande des États africains eux-mêmes. Il faut rappeler que la CPI ne possède pas de force de police propre et dépend donc de la bonne volonté de ses États membres qui eux coopèrent en fonction de leurs intérêts nationaux (Chaouad 2019, Maupas 2019).

Le but de la justice pénale internationale rejoint celui de l'ONU, à savoir maintenir la paix dans le monde. Néanmoins, rendre la justice n'équivaut pas forcément à obtenir la paix, ce qui est plutôt la fonction de la justice transitionnelle dont le but est de réconcilier les citoyens après des crimes de masses et de revenir à un État de droit. Elle repose à la fois sur le mouvement des droits de l'homme et le droit humanitaire international. La justice transitionnelle a pris de l'ampleur à partir des années 1980 suite à l'expérience argentine (1983) puis la Commission vérité et réconciliation en Afrique du Sud (1995-98) qui ont inspiré une trentaine de commissions similaires en quinze ans (Hazan 2007). Cependant, pas plus la justice pénale que la justice transitionnelle ne font l'économie du politique. Même si elle s'en défend, la justice internationale est tributaire des contingences politiques et stratégiques des grandes puissances en particulier. La lutte contre l'impunité est certes un sujet mobilisateur du côté des ONG, mais elles doivent composer avec les réalités géopolitiques, et le monde réaliste et sécuritaire du début du 21^{ème} siècle semble moins favorable à ces processus que l'idéalisme libéral des années 1990 qui avait prévalu à la création de la CPI (Chaouad 2019, Mazabraud 2012, Hazan 2007).

Travailler en classe



Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) (1993-2017)

(Dérens 2015, Hazan 2007, [site officiel du TPIY](#))

Le TPIY constitue un exemple d'interférence du politique dans la justice, son indépendance étant un objectif non réalisé, contrairement au discours affiché sur son site officiel. Né d'une volonté de démocratiser et de stabiliser la région des Balkans en punissant juridiquement les auteurs des crimes commis pendant les conflits des années 1990 en ex-Yougoslavie, le TPIY, placé sous la responsabilité du Conseil de Sécurité et financé par les Américains, a surtout été tiraillé entre des intérêts politiques contradictoires.

À l'aune de sa double mission de juger les responsables de violations graves du droit international et de tenter de réconcilier les peuples de cette région, le bilan du TPIY est plutôt décevant. En effet, il est certes le premier tribunal pénal international à avoir réussi à mettre un chef d'État en accusation (Slobodan Milosevic, anc. président de la Serbie), et a poursuivi au total 161 personnes pour génocide, crimes contre l'humanité, violations des lois ou coutumes de la guerre et infractions graves aux Conventions

de Genève. Néanmoins, le tribunal qui a épuisé quatre procureurs a connu beaucoup de vicissitudes.

Sous la pression de l'opinion publique qui prend conscience à l'été 1992 des graves crimes commis en ex-Yougoslavie, et dans le cadre de l'enlisement diplomatique du conflit, le Conseil de sécurité crée le TPIY en mai 1993 (il est dissous en 2017). S'il est créé sur proposition de la France, c'est l'administration américaine du président Clinton, fervent soutien de l'extension du droit international pénal qui favorise la réalisation matérielle du tribunal en le soutenant politiquement et financièrement, alors que la guerre fait encore rage en Bosnie-Herzégovine. Comme le TPIY ne possède pas de pouvoir coercitif, il est dépendant non seulement du bon vouloir des pays des Balkans mais aussi de la volonté politique des grandes puissances. Ainsi les premiers actes d'accusation visent surtout des «second couteaux» tandis que les chefs serbes de Bosnie-Herzégovine à l'image de Radovan Karadzic se promènent en toute liberté dans leur pays sans que le tribunal ne puisse rien y faire. Les choses évoluent à partir des années 2000 quand

l'Union européenne impose aux pays candidats, comme condition spécifique d'entrée, la «coopération pleine et entière» avec le TPIY. En 2011 tous les fugitifs sont arrêtés par la Croatie et la Serbie qui les transfèrent au TPIY à La Haye.

Cependant, sur les 90 personnes finalement condamnées plusieurs personnalités ont été relaxées dans des procès en appel en 2012-2013, (comme Ante Gotovina et Mladen Markac des généraux croates, ou Ramush Haradinaj, principal chef militaire des Albanais du Kosovo), tandis que d'autres comme Milosevic, n'ont pas pu être condamnés car ils sont décédés pendant leur procès. Ces acquittements et le retour à la vie politique de criminels de guerre a causé beaucoup de rancœurs parmi les populations, entaché la crédibilité du TPIY, ralenti les processus de réconciliation et entravé le processus de stabilisation politique de la région. Ces échecs de la justice pénale sont à l'origine d'initiatives civiles de réconciliation à travers une commission de vérité et de réconciliation régionale (REKOM).

Les tentatives de réformes de l'ONU

La structure de l'ONU a été décidée par les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale, or l'Organisation du 21^{ème} siècle, forte de ses 193 États membres, n'est plus du tout dans la même configuration géopolitique que celle de 1945 qui comptait 51 États membres fondateurs. L'ONU traverse actuellement une grave crise de légitimité, elle est accusée d'être inefficace en matière de paix et de sécurité ou quand elle agit, de le faire en toute partialité. Il est certain que le nombre d'interventions de l'ONU en regard des conflits contemporains est bien modeste. Le monde actuel ressent fortement la nécessité de réformer l'Organisation mondiale afin de disposer de mécanismes institutionnels qui la rendent plus efficiente. En réalité, la question des réformes n'est pas nouvelle, à chaque période de son histoire l'ONU a fait l'objet de tentatives de réformes de différentes natures : administrative ou institutionnelle, financière et politique. Seules les récentes tentatives de réformes en matière de paix et sécurité sont abordées ici, en particulier la plus délicate d'entre elles, la question de la réforme du **Conseil de sécurité**.

Toutes les velléités de réformes de l'ONU reposent en réalité sur des idées, qui à force d'être répétées, sont devenues des lieux communs sur le fonctionnement de l'ONU. La première est de croire que la création de l'ONU incarne une telle avancée politique en matière d'organisation multilatérale mondiale qu'il semble difficile de construire une institution différente. La deuxième, renforcée par l'histoire, est de penser que seul un nouveau cataclysme mondial serait capable de construire un nouveau type d'organisation des relations internationales. En effet, à chaque fois, c'est une coalition d'États victorieux qui a imposé un consensus et sa vision de l'ordre international. Or, et c'est là le troisième lieu commun, d'aucuns craignent qu'en changeant la **Charte de l'ONU** on ouvre une boîte de Pandore qu'on ne pourra plus refermer en raison des différences de vision fondamentales de l'ordre international qui existent aujourd'hui entre les divers pays dans le monde (Bertrand 2015). Ce sont ces préjugés (ou ce réalisme) qui expliquent qu'au lieu de s'attaquer frontalement à changer l'Organisation des Nations Unies, les États se contentent d'en corriger les défauts et d'en améliorer le fonctionnement par des réformes ponctuelles.

Le **secrétaire général Kofi Annan** qui prend ses fonctions en 1996, fait des réformes de l'ONU le leitmotiv de sa direction de l'Organisation. C'est le moment parfait de repenser le système mondial de sécurité de l'après-guerre froide afin de faire face aux nouveaux défis qui très rapidement se profilent à l'ONU. Le secrétaire général est ainsi à l'origine de trois rapports très ambitieux, en 1997 : **Rénover l'Organisation des Nations unies: un programme de réformes**, en 2000 : la **Déclaration du Millénaire**, et en 2002 : le rapport **Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement**. Enfin, afin de restaurer la crédibilité de l'ONU très entachée au début des années 2000 (affaires de corruption dans le cadre du programme « pétrole contre nourriture » en Irak qui met directement en cause le fils de Kofi Annan), ce dernier propose de relancer les réformes à l'occasion du 60^{ème} anniversaire des Nations Unies.

Le document final du Sommet mondial de 2005 articule des propositions autour du triptyque développement, droits de l'homme et maintien de la paix. Des réformes institutionnelles innovantes sont décidées à cette occasion. Elles portent sur la création de deux nouvelles institutions en matière de paix et de droits humains et sur le renforcement des organes de l'ONU (Chetail 2006). Une **Commission de consolidation de la paix** est ainsi instituée. Il s'agit d'un nouvel organe innovant, puisque pour la première fois un organe est à la fois subsidiaire de l'**Assemblée générale** et du Conseil de sécurité, marquant ainsi le rôle partagé de ces deux lieux de pouvoir dans le maintien de la paix. Cette Commission qui s'inscrit d'ailleurs dans la continuité de l'esprit de l'*Agenda pour la paix* de 1992 de Boutros-Ghali, repose sur une navrante analyse : environ la moitié des pays qui sortent d'un conflit renouent avec la violence dans les cinq années qui suivent. D'où l'importance pour l'ONU de créer des conditions de paix durable et de mener des actions sur le long terme, plutôt que de se contenter de séparer des parties à un conflit. La vocation de cette nouvelle Commission est donc de concevoir des politiques de consolidation de la paix entre d'anciens belligérants sur le long terme. Elle n'a pas pour mandat de remplacer les organes déjà existants de l'ONU, elle tient plutôt lieu d'organe consultatif et de soutien, dont les parties peuvent utiliser l'expertise. La création de cette Commission s'inscrit dans le nouvel esprit onusien qui cherche à promouvoir « une approche coordonnée, cohérente et intégrée de la consolidation de la paix au lendemain de conflits en vue de l'instauration d'une paix durable » (*Déclaration du Sommet mondial de 2005*, Chetail 2006).

Question débat

Tirant la leçon de l'échec de la Société des Nations (SDN), la charte des Nations Unies (ONU) n'instaure pas un concert égalitaire des États mais octroie un pouvoir spécifique à cinq puissances – Chine, États-Unis, Royaume-Uni, France et Russie. Elles deviennent des membres permanents du Conseil de sécurité et obtiennent un droit de veto. Ce faisant, les Nations Unies ont confié aux membres permanents une responsabilité accrue en matière de sécurité et de maintien de la paix. Depuis quelques années, le droit de veto concentre toutefois les critiques. Comment en particulier justifier que les membres permanents se trouvent ainsi au-dessus de la Charte et bénéficient d'une immunité devant le Conseil de sécurité puisqu'il leur suffit de mettre leur veto à toute résolution qui les vise ?

Travailler en classe



La seconde nouvelle proposition - à laquelle la Suisse a d'ailleurs fortement contribué - est la formation d'un nouvel organe visant à remplacer la Commission des droits de l'homme dont la politisation extrême avait fini par détruire toute sa crédibilité (les processus de nomination des États à la Commission qui souhaitent se faire élire simplement pour mettre un veto à tout examen de la situation dans leur pays, avaient fini par éclipser la raison d'être de la Commission qui était de faire le bilan de la situation des droits humains dans le monde). Le nouvel organe, le **Conseil des droits de l'homme** a également son siège Genève, il est composé de 47 États membres qui sont élus par l'Assemblée générale des Nations Unies et il est chargé d'influer une nouvelle dynamique constructive. En effet la particularité du Conseil des droits de l'homme est qu'il soumet tous les États du monde à des critiques sur leur situation en matière de droits humains dans un processus qualifié **d'examen périodique universel (EPU)**. Pour la première fois de son histoire, un membre du conseil des droits de l'homme, la Russie, est exclu de cet organe en 2022, en raison de son agression envers l'Ukraine. Cette décision consécutive à un vote par 93 pour, 24 contre et 58 abstentions crée un dangereux précédent pour les uns qui estiment que cela ne servira à rien pour la résolution du conflit, tandis que pour les autres c'est un vote exemplaire pour punir un comportement illicite en droit international.

Au niveau des organes déjà existants, le sommet de 2005 a formellement supprimé le **chapitre XIII sur la tutelle** qui n'avait plus de raison d'exister en raison de la disparition des dernières colonies. Il a tenté avec un succès mitigé de revitaliser les travaux de l'Assemblée générale et de réformer le Secrétariat général, avec par exemple la mise en place d'un Bureau de la déontologie, visant à lutter contre la corruption et les abus en tout genre. Enfin, la grande réforme de fond sur la démocratisation du Conseil de sécurité n'a abouti à aucune décision concrète lors du sommet mondial.

La question de la réforme du Conseil de sécurité est un sujet récurrent de discussion à l'ONU. En particulier dans la période post-guerre froide, il lui est reproché d'incarner un rapport de force hérité de la Seconde Guerre mondiale plus du tout en adéquation avec le nouvel ordre mondial. Devant la quasi-impossibilité de changer le droit de veto (qui nécessiterait une modification de la Charte qui serait soumise au vote des grandes puissances et serait sans aucun doute bloquée par elles), les propositions de réformes du Conseil de sécurité portent donc sur la question de son élargissement. Le *rapport des sages* réalisé par des personnalités de haut niveau préconise en 2005 l'élargissement des membres de 15 à 24 avec la création de six sièges permanents mais sans droit de veto (deux pour l'Asie, deux pour l'Afrique, un pour l'Europe et un pour l'Amérique latine), et trois sièges non permanents supplémentaires. Les prétendants les mieux qualifiés à un siège permanent soit l'Allemagne, le Brésil, l'Inde et le Japon se coalisent au sein d'un groupe informel dit G4 au sein duquel ils militent pour créer six sièges permanents (dont quatre pour eux-mêmes et deux pour le continent africain) et 4 sièges non permanents dont 2 également pour l'Afrique. Cette position relevait d'un calcul politique : le soutien de leur proposition au sein de l'**Assemblée générale** (Gheballi 2005).



Volodymyr Zelensky, président de l'Ukraine s'adresse au Conseil de sécurité
© Nations Unies/2022.

La [Déclaration du sommet de 2005](#) se contente finalement d'une belle formule dont seule l'ONU a le secret : « Nous souhaitons – et c'est un élément central de la réforme générale de l'Organisation que nous menons - que le Conseil de sécurité soit réformé sans tarder, afin de le rendre plus largement représentatif, plus performant et plus transparent, ce qui accroîtra encore son efficacité, la légitimité de ses décisions et la qualité de leur mise en œuvre. Nous nous engageons à continuer à nous efforcer d'aboutir à une décision à cette fin, et nous prions l'Assemblée générale d'examiner, d'ici à la fin de 2005, les progrès accomplis sur cette voie. » Ce qui revient concrètement à enterrer toute réforme. Ainsi, même si la Déclaration finale du sommet de New York de 2005 a abouti à quelques réformes, plusieurs analystes comme Gheballi (2005), Chetail (2006) et Bertrand (2015), estiment que l'opportunité qu'avait les États de réformer l'ONU à l'occasion des soixante ans de son d'existence s'est révélée une occasion manquée.

Les raisons de l'échec de ces réformes sont évidemment à chercher du côté des grandes puissances qui ne souhaitent en aucun cas élargir le cercle des privilégiés avec droit de veto. Des querelles géopolitiques expliquent aussi cet échec : la Chine ne désirant pas voir le Japon de façon permanente au Conseil de sécurité, et les États-Unis l'Allemagne (au motif que cette dernière n'avait pas participé à la coalition contre l'Irak en 2003). De plus, des rivalités régionales font que certains pays préfèrent ne pas avoir de représentation du tout de leur continent comme membre permanent, plutôt que leur voisin soit choisi à leur place. Cette situation vaut par exemple pour la rivalité entre le Nigéria et l'Afrique du Sud ou pour l'Inde et le Pakistan. Le grand problème concernant l'élargissement du Conseil de sécurité est le risque de perdre en efficacité ce qu'il gagnerait en légitimité. En effet, pour fonctionner il faut que ses différents membres aient la même perception et les mêmes objectifs concernant la sécurité collective. Une solution alternative à l'élargissement pourrait consister à donner une définition et un encadrement plus précis du recours à la force, un outil qui serait plus susceptible de rassurer de nombreux États (Devin 2022).

En réalité, l'origine du déficit démocratique de l'ONU, n'est pas tant sa représentativité géographique que l'usage du droit de veto. Dans le même temps, la plupart des observateurs sont arrivés à la conclusion que le droit de veto (d'ailleurs c'était sa vocation à l'origine) a permis d'éviter que des États ne quittent l'ONU comme ils avaient quitté la SdN. En effet en 2022, la Russie sans droit de veto quitterait sans aucun doute une Organisation qui cherche à l'ostraciser. Le veto « est donc un mal nécessaire » et désormais les réformes, plutôt que tenter de supprimer ou de modifier ce droit, tentent plutôt d'en réglementer l'usage (Gheballi 2005, Bertrand 2015). En 2022, comme le Conseil de Sécurité se trouve paralysé pour agir dans le cadre du conflit russo-ukrainien, toute tentative de passer une résolution étant systématiquement bloquée par un veto russe, afin d'essayer de dépasser ce blocage, l'Assemblée générale a passé une résolution affirmant que chaque fois qu'un pays utilise son droit de veto pour ses propres intérêts, il doit se justifier devant elle. La question de l'effet de cette résolution sur le fonctionnement du Conseil de sécurité reste pour l'instant ouverte. De même qu'un projet d'un groupe de petits États qui cherche à introduire un code de conduite dédié aux grandes puissances du Conseil de Sécurité à travers lequel elles renonceraient à utiliser leur droit de veto en cas de génocide ou de crimes de guerre.

La crise que l'ONU traverse actuellement est en réalité surtout une crise politique. Or ses États membres en proposant des ajustements structurels ou institutionnels ne s'attaquent jamais aux problèmes de fond. Par ailleurs, au cours des décennies, on constate que plus l'ONU devient inclusive, plus les acteurs les plus puissants s'en désengagent pour créer des structures parallèles de diplomatie de club (G7, G20) ou de structure régionale dans lesquelles elles peuvent opérer entre elles sans risque d'interférence. Ainsi se construit progressivement une opposition entre un multilatéralisme inclusif et institutionnalisé au sein de l'ONU, réputé moins efficace, et des formes d'action collective plus restreintes sous commandement de l'OTAN ou des États-Unis, plus opérantes.

Bibliographie

- ARCIDIACONO Bruno, *Cinq types de paix. Une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVII^e-XX^e siècles)*, Paris, PUF, 2011.
- BADIE Bertrand et Guillaume Devin, *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007.
- BENRAAD Myriam, «Le multilatéralisme, cible de toutes les inimitiés» in *Géopolitique de la colère. De la globalisation heureuse au grand courroux*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2020, pp.77-85.
- BERTRAND Maurice et Antonio Donini, *L'ONU*, Paris, La Découverte, 2015.
- BOUVERET Patrice, «Les ONG, moteur du désarmement», *Revue internationale et stratégique*, vol. 96, n° 4, 2014, pp.123-131.
- CHAOUAD Robert, «Justice pénale internationale: genèse d'une idée, jeunesse d'une institution», *Revue internationale et stratégique*, vol. 116, n° 4, 2019, pp. 44-57.
- CHETAIL Vincent, «La réforme de l'ONU depuis le sommet mondial de 2005: bilan et perspectives», *Relations internationales*, vol. 128, n°4, 2006, pp. 79-92.
- DE TINGUY Anne, «Les Nations Unies, un multiplicateur d'influence pour la Russie», *Revue Défense nationale*, n°802, 2017, pp. 11-22.
- DECAUX Emmanuel, «L'ONU et la société civile», *Revue Projet* 313, no6, 2009, pp.35-41.
- DELACROIX Philippe, «La convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel: traité exemplaire ou cas d'espèce?», *Revue internationale et stratégique*, vol. 96, n°4, 2014, pp. 133-141.
- DÉRENS Jean-Arnault, «Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie: une faillite annoncée?», *Politique étrangère*, n°4, 2015, pp. 25-37.
- DEVIN Guillaume, «Les nouvelles orientations de la sécurité internationale», in *Les organisations internationales. Entre intégration et différenciation*, sous la direction de Guillaume Devin, Paris, Armand Colin, «Objectif Monde», 2022, pp.197-241.
- DEVIN Guillaume, Franck Petiteville et Simon Tordjman, *L'Assemblée générale des Nations unies. Là où le monde se parle depuis 75 ans*. Presses de Sciences Po, «Relations internationales», 2020.
- DURHIN Nathalie «Les opérations de maintien de la paix des Nations unies: le problème des violences sexuelles», *Revue Défense Nationale*, vol.805, n°10, 2017, pp. 87-93.
- FINAUD Marc, «Le désarmement à Genève, Efforts méritoires et lacunes à combler», in Olga Hidalgo-Weber, Bernard Lescaze (dir.), *De la SdN à l'ONU: cent ans de multilatéralisme à Genève (1919-2019)*, Éditions Suzanne Hurter, Genève, 2020, tome II, pp. 93-103.
- FLEISCHHAUER Carl-August, «Le secrétaire général des Nations Unies: sa position et son rôle», *Pouvoirs*, 2004, vol.109, n°2, pp.75-87.
- GERBET Pierre, Marie-Renée Mouton, Victor Yves Ghébal, *Le rêve d'un ordre mondial: de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale, 1996.
- GHEBALI Victor-Yves, «L'ONU face à la mondialisation: le problème du passage du multilatéralisme au système-monde», *Relations internationales*, vol. 124, n°4, 2005, pp.29-39.
- GHEBALI Victor-Yves, «La gestion des conflits internationaux par la Société des Nations: Rétrospective critique» in *Études internationales*, vol. 31, n°4, 2000, pp.675-690.
- GUÉHENNO Jean-Marie, «Le maintien de la paix robuste: obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle», *Bulletin du maintien de la paix*, 2010, n°98.

- GUIEU Jean-Michel, «La naissance du multilatéralisme (1815-1918)» et «La Conférence de la paix et la naissance de la SdN» in Olga Hidalgo-Weber, Bernard Lescaze (dir.), *De la SdN à l'ONU: cent ans de multilatéralisme à Genève (1919-2019)*, Éditions Suzanne Hurter, Genève, 2020, tome I, pp.32-47 et pp.48-61.
- HATTO Ronald, «Le Conseil de sécurité et les opérations de maintien de la paix», *Revue québécoise de droit international*, 2021, n°57, pp.57-69.
- HATTO Ronald, *Le maintien de la paix. L'ONU en action*, Paris, Armand Colin, 2015.
- HAZAN Pierre, «Les dilemmes de la justice transitionnelle», *Mouvements*, vol. 53, n° 1, 2008, pp. 41-47.
- HAZAN Pierre, *Juger la guerre, juger l'Histoire. Du bon usage des commissions Vérité et de la justice internationale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007.
- HOTTELIER Michel, «L'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies: aspects constitutionnels», *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 51, n°3, 2002, pp.485-501.
- KOLB Robert, «La paix par le droit», in Olga Hidalgo-Weber, Bernard Lescaze (dir.), *De la SdN à l'ONU: cent ans de multilatéralisme à Genève (1919-2019)*, Éditions Suzanne Hurter, Genève, 2020, tome I, pp.95-105.
- KOLLY Richard, Louis Emmerij et Thomas G. Weiss, *UN Ideas that Changed the World*, Bloomington and Indianapolis, IN: Indiana University Press, 2009.
- La neutralité de la Suisse*, publication du DFAE, Berne, 2022.
- LE GUELTE Georges, «Le champ éclaté des négociations sur la non-prolifération nucléaire. Entre rapports de puissance et expertise» in Franck Petiteville éd., *Négociations internationales*, Presses de Sciences Po, 2013, pp. 315-342.
- LE GUELTE Georges, «Les inspections de l'AIEA: la construction d'un système de sécurité collective», *Revue internationale et stratégique*, vol. 49, n° 1, 2003, pp. 33-43.
- LESCAZE Bernard, «La Suisse et la SdN» in Olga Hidalgo-Weber, Bernard Lescaze (dir.), *De la SdN à l'ONU: cent ans de multilatéralisme à Genève (1919-2019)*, Éditions Suzanne Hurter, Genève, 2020, tome I, pp.108-125.
- LIÉGEOIS Michel, «La Chine et les opérations de maintien de la paix de l'ONU» in T. de Wilde d'Estmael et T. Struye de Swielande (dir.), *La Chine sur la scène internationale. Vers une puissance responsable?*, Bruxelles, Peter Lang, 2012, pp.471-493.
- Maertens Lucile, «Chapitre 14. Un enjeu de sécurité internationale? Les débats au Conseil de sécurité des Nations unies», in Nicolas Regaud éd., *La guerre chaude. Enjeux stratégiques du changement climatique*. Presses de Sciences Po, 2022, pp. 223-238.
- Maertens Lucile, «Le défi de la sécurité environnementale à l'ONU» in François Gemenne éd., *L'Enjeu mondial. L'environnement*. Presses de Sciences Po, 2015, pp. 205-214.
- MAUPAS Stéphanie, «La Cour pénale internationale face aux critiques», *Revue internationale et stratégique*, vol. 116, n°4, 2019, pp. 83-93.
- MAUREL Chloé, «Kofi Annan, un parcours de plus de 40 ans au sein de l'ONU». *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, 2019, no 142, pp.93-103.
- MAUREL Chloé, *Une brève histoire de l'ONU au fil de ses dirigeants*, Vulvaines sur Seine, Editions du Croquant, 2017.
- MAZABRAUD Bertrand, «La justice pénale internationale: moralisation du monde, mondialisation d'une morale», *Revue d'éthique et de théologie morale*, vol. 269, n° 2, 2012, pp. 25-48.
- MAZOWER Mark, *Governing the World: The History of an Idea, 1815 to the Present*, New York, Penguin, 2013.
- NORDMANN François, *La Suisse et l'ONU au XXI^e siècle*, Genève, Éditions du Tricorne, 2002.
- SAIGET Marie, «Regrouper et séparer: la participation des femmes comme mode d'empowerment en contexte d'après-guerre», *Participations*, vol. 12, n°2, 2015, pp. 167-192.
- VAÏSSE Maurice, «Qui a tué Dag Hammarskjöld? Sisyphe à New York», *Politique étrangère*, n° 4, 2019, pp. 169-181.

Contributions

Pilotage du projet : Yvonne Schneider

Auteure : Olga Hidalgo-Weber

Coordination : Marie Juillard

Relecture et consultation : Un comité pédagogique composé de Stéphane Garcia et Andrea Gennai

Graphisme : Alveo.design (concept), Kelly Abazi, Laureta Osdautaj, Yannick Twizerimana, Mathis Varela-Coleman (mise en page)

Illustration de la couverture : Kasimir Marquis de l'ESBDI – CFP Arts, 2022

Contributeurices et contributeurs : Marc Oberson et Anaïs Noé

Crédits photos : Archives médias de l'ONU et d'autres OI

Dessins de presse

Patrick Chappatte est le dessinateur de presse du Temps, à Genève, de la NZZ am Sonntag, à Zürich et du magazine allemand Der Spiegel. Il contribue également au Canard enchaîné et au Boston Globe. Il est aussi un pionnier du reportage en bande dessinée, et l'organisateur de projets collaboratifs utilisant le dessin de presse tout autour du monde. En 2010, il a co-fondé avec Plantu et Marie Heuzé la Fondation

L'**Association Cartooning for Peace** a été créée en 2006 à l'initiative de Kofi Annan, Prix Nobel de la Paix et ancien secrétaire général des Nations unies, et du dessinateur de presse Plantu. Cartooning for Peace est un réseau international de dessinateurs engagés à promouvoir, par le langage universel du dessin de presse, la liberté d'expression, les droits de l'Homme et le respect mutuel entre des populations de différentes cultures ou croyances. Aujourd'hui présidée par le dessinateur français Kak, l'association de loi 1901 est reconnue d'intérêt général. Cartooning for Peace propose des ressources éditoriales et pédagogiques. Par exemple, l'exposition

suisse « Cartooning for Peace », rebaptisée « **Freedom Cartoonists Foundation** » en 2020. Kofi Annan, Prix Nobel de la paix, était l'inspirateur et le président d'honneur de la fondation suisse. Celle-ci décerne tous les deux ans, avec la Ville de Genève, un Prix international saluant des caricaturistes pour leur talent et leur courage.

« **Tous migrants !** » retrace le parcours complexe des migrants à travers des dessins de presse du monde entier. Des raisons du départ au processus d'intégration dans un nouveau pays, en passant par les obstacles rencontrés durant leur voyage, les dessinateurs de presse analysent en quelques traits cet enjeu majeur de nos sociétés. Au fil des panneaux thématiques, leurs coups de crayon cassent les préjugés, dénoncent le rejet de l'étranger et montrent l'apport et la richesse de la diversité.



Partenaires du projet

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

 REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE
POST TENEBRAS LUX

ERNST GÖHNER
STIFTUNG

Avec le soutien de la
 Loterie Romande

La Fondation Eduki

La Fondation est située à Genève, au cœur d'un des grands centres mondiaux de la coopération internationale, avec 42 organisations internationales dans le bassin lémanique, 179 États représentés, 750 organisations non gouvernementales (ONG) et plus de 4'000 conférences par an organisées en présentiel, en téléconférence ou en hybride et suivies par env. 366'000 délégué-e-s du monde entier (chiffres de 2023).

La Fondation Eduki entend lever le voile sur cet univers souvent méconnu, en permettant aux jeunes de découvrir le travail, le rôle et l'impact des institutions internationales sur toutes les personnes de notre planète. Elle vise ainsi à conforter la vocation internationale de la Suisse et à contribuer à tisser un lien durable entre les organisations internationales et les jeunes en Suisse.

Mission et activités

La Fondation Eduki a pour but de promouvoir l'éducation et la sensibilisation des jeunes au travail des organisations internationales et à la coopération internationale.

Ses activités consistent à :

- Organiser des visites et des activités de découverte
- Développer des dossiers thématiques et des outils pédagogiques
- Produire des supports de communication
- Coordonner un concours national permettant un engagement concret des jeunes
- Soutenir des activités développées par ou pour les jeunes en lien avec la coopération internationale

Public cible

- Les élèves des niveaux d'enseignement secondaire I et II (environ de 12 à 19 ans)
- Les enseignant-e-s du secondaire I et II (ou de niveau équivalent)
- Pour le concours national, les élèves et enseignant-e-s du niveau primaire, secondaire I et II

Plus d'informations sur eduki.ch.

Fondation Eduki

Route de Ferney 106
1202 Genève
022 919 42 09
info@eduki.ch

-  www.eduki.ch
-  [edukifondation](https://www.instagram.com/edukifondation)
-  [@fondationeduki](https://www.facebook.com/fondationeduki)
-  [@fondationeduki](https://www.twitter.com/fondationeduki)
-  [Fondation Eduki](https://www.youtube.com/FondationEduki)