

L'ONU et ses membres : recherches d'un cadre d'analyse comparative

Marie-Claire Smouts

Volume 5, numéro 4, 1974

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700493ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700493ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Smouts, M.-C. (1974). L'ONU et ses membres : recherches d'un cadre d'analyse comparative. *Études internationales*, 5(4), 673–692.
<https://doi.org/10.7202/700493ar>

NOTES

L'ONU ET SES MEMBRES : RECHERCHE D'UN CADRE D'ANALYSE COMPARATIVE

Marie-Claire SMOUTS *

Jusqu'à présent, les apports théoriques les plus intéressants en matière d'organisation mondiale sont venus de réflexions conduites au plus « hauts » niveaux d'analyse. Considérant l'ensemble des relations internationales conçu comme *système international*, on a cherché à étudier quelle était la place de l'Organisation dans ce système global, quelles fonctions elle remplissait, dans quelle mesure elle était facteur de transformation. D'une part, de ce point de vue totalisant, sont nées les utopies nocives du mondialisme mais aussi les théories les plus importantes et les plus éclairantes, en particulier les thèses fonctionnalistes. D'autre part, l'ensemble des relations s'établissant à l'intérieur du *système des Nations unies* a été envisagé ; la structure, les objectifs, l'activité de l'ONU ont été étudiés afin de permettre une meilleure compréhension de son fonctionnement et des services que l'on peut en attendre¹. Par la quête de typologies ou de concepts nouveaux, par l'utilisation des méthodes quantitatives, le processus de décision à l'intérieur des institutions intergouvernementales, la répartition du pouvoir à l'Assemblée générale, les phénomènes de groupes s'y produisant commencent à être connus, et certaines variables internes ou externes affectant la vie de l'Organisation ont été identifiés².

En revanche, rares sont les auteurs qui ont situé leurs recherches, sans prosélytisme et sans préoccupation d'intérêt national, au niveau de l'État-membre. Dans les études précitées celui-là paraît certes, mais généralement dans un agrégat : les États-membres, l'Assemblée, le Conseil, ou un ensemble..., les Grands, les pays en voie de développement, le groupe latino-américain. Lorsqu'il est considéré individuellement, il intéresse surtout par les manifestations quantifiables de son comportement : vote, parrainage, etc., et comme prétexte à des statistiques.

Cependant les monographies consacrées à l'étude des rapports entre un État et l'ONU sont nombreuses. À de rares exceptions près, elles visent à éclairer, voire justifier un aspect particulier de la politique étrangère de l'État considéré, beaucoup plus qu'à comprendre la nature des liens pouvant s'instaurer entre un membre et

* *Centre européen de relations internationales*, Paris.

1. Cf. le remarquable et récent ouvrage de Michel VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin (Coll. U), 1972.

2. Cf. Robert W. Cox, Harold K. JACOBSON, (ed.), *The Anatomy of Influence, Decision Making in International Organisation*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1969.

l'organisation à laquelle il adhère³. La preuve en est que le chercheur voulant entreprendre une étude similaire pour un autre pays est obligé de construire ses propres outils d'analyse, faute de pouvoir emprunter aux ouvrages antérieurs. Leur problématique construite à partir de l'intérêt national, entendu comme l'ensemble des valeurs définies par les autorités responsables dans l'État considéré, n'est pas transposable. Leur démarche est le plus souvent historique et descriptive, même s'ordonnant autour de quelques thèmes - sécurité ou développement ; elle rend compte des événements mais non de leur « pourquoi » ni de leur retentissement sur la vie de l'Organisation. Elle renseigne beaucoup sur un pays, très peu sur l'ONU. Elle condamne à la singularité.

Et pourtant, pour répondre à la très prosaïque question : « L'ONU, pourquoi faire ? » Il n'est pas inutile d'interroger l'État-membre, principe originel et entité initiale. En un temps où les diplomates de certaines puissances industrialisées commencent à murmurer que les États du Tiers-Monde vont « tuer la poule aux œufs d'or en prenant l'ONU pour une conférence des non-alignés », alors que la Chine elle-même déclare qu'il y a trop de palabres et de vaines paroles aux Nations unies, alors que les É.-U. ont commencé à réduire leur contribution financière, il serait bien optimiste de prendre l'ONU comme une réalité acquise et immortelle. Il est important de savoir comment la perçoit l'État-membre, quels avantages et quels inconvénients il y trouve, comment il s'y comporte, quels objectifs il poursuit en elle et à travers elle, et de savoir à l'inverse de quel poids pèse l'ONU dans la conduite de la politique étrangère... si elle favorise ou contrarie des objectifs plus généraux, si elle impose de nouvelles contraintes à l'État-membre, si elle répond à ses attentes.

Pour échapper aux conclusions fermées sur elles-mêmes que nous déplorons dans la plupart des monographies, il est nécessaire que la formulation de ces interrogations soit faite dans une perspective comparative. L'interaction de l'ONU et de l'État mérite mieux que l'unicité de l'observation historique ou le nivellement du traitement statistique. Elle pose des questions communes à tous les membres et appelle des réponses qui peuvent être comparées.

À partir de ce postulat, à l'occasion de la préparation d'un ouvrage sur la France et l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité⁴, nous avons tenté d'élaborer un cadre d'analyse susceptible de servir à d'autres études nationales et d'encourager la poursuite de recherches semblables dans une perspective de comparaison. Il ne s'agit ni de la présentation d'un modèle ni d'un essai conceptuel original mais

3. L'exemple type pourrait être l'ouvrage de Ruth B. RUSSELL, *The United Nations and United States Security Policy*, Washington D. C., The Brookings Institution, 1968, justement critiqué par David A. KAY, « United States National Security Policy and International Organisations : Critical View of the Literature », *International Organisation*, été 1969, pp. 755-765 ; L'exception serait l'ouvrage de Lincoln P. BLOOMFIELD, *The United Nations and U.S. Foreign Policy*, Boston, Little Brown and Company, 2nd ed., 1967, et celui de Byron S. J. WENG, *Peking's U.N. Policy : Continuity and Change*, Praeger, 1973.

4. L'étude retiendra des activités économiques et sociales de l'ONU celles qui sont classées dans le rapport annuel du Secrétaire général dans le chapitre « Activités économiques et sociales au Siège de l'Organisation des Nations unies », et se bornera donc dans ce domaine à la définition des principes généraux sur le développement et l'assistance technique faite dans le cadre de l'Assemblée générale et des conseils spéciaux.

simplement d'une tentative pour sortir du cadre descriptif habituel en utilisant pour une étude de cas les outils analytiques mis au point par les études récentes de relations internationales et de politique extérieure comparée.

Il n'est pas possible de suivre l'État dans tous ses votes, dans tous les organes de l'ONU depuis son admission. Pour recueillir les données et choisir parmi les organes et les problèmes ceux qui sont « intéressants », il faut savoir ce que l'on cherche. Nous avons tenté pour le définir de formuler un certain nombre de questions et d'expliquer en quoi elles sont importantes. Le souci essentiel a été d'ordonner et de classer les données recueillies dans une étude de cas en posant des questions heuristiques permettant à la fois de rendre compte de la réalité spécifique de l'État considéré et d'atteindre un niveau de généralisation suffisant pour permettre la comparaison.

I – LA CONDITION DE L'ÉTAT DANS L'ORGANISATION

Pour participer aux travaux de l'Organisation et tenter d'en influencer le cours, l'État dispose d'un certain nombre de ressources qu'il lui appartient d'évaluer et de développer. Les unes existent à l'extérieur de l'Organisation mais peuvent être mobilisées pour la poursuite d'objectifs dans son enceinte (ressources exogènes), les autres tiennent aux exigences mêmes de l'appartenance à l'ONU (ressources endogènes). Sans préjuger de l'usage qui en sera fait ni des résultats obtenus, une évaluation de ces ressources permettra de connaître la condition de l'État dans l'Organisation⁵.

A – Les ressources exogènes

Le statut de l'État dans le système international, ses responsabilités, ses liens de dépendance, ses alliances vont déterminer des ressources susceptibles d'être utilisées au sein des Nations unies. Certaines d'entre elles procureront à l'État des moyens de pression sur ses partenaires, d'autres lui permettront d'escompter un minimum de soutien dans l'Organisation. L'essentiel de l'activité aux Nations unies étant consacré aux votes, il est important pour l'État d'obtenir le maximum de voix pour faire passer les résolutions qui l'intéressent et faire repousser les autres. Les tentations sont grandes d'acheter les quelques voix qui changeront une majorité, encore faut-il pour cela avoir les moyens de la contrainte ou de l'incitation. Les études sur les groupes et les coalitions de l'Assemblée générale ont montré par ailleurs que divers phénomènes de solidarité jouaient dans le comportement au moment du vote. Si les intérêts d'un État coïncident avec ceux d'un grand nombre de ses partenaires ou du moins s'il réussit à les en convaincre, le sentiment de solidarité peut lui être un atout important. Enfin, certains États bénéficient d'une « aura » particulière tenant à leur histoire, à l'existence ou au souvenir d'un leader prestigieux, à la persistance de vieux mythes ou de vieux attachements, capital moral dont ils peuvent user pour ranimer les sympathies défaillantes.

1 – LES MOYENS DE PRESSION BILATÉRALE

On serait tenté d'admettre comme postulat que les moyens d'action dont dispose un État à l'ONU sont semblables et proportionnels à ceux qu'il possède pour conduire

5. Nous avons préféré cette formulation à l'expression « instruments de l'influence » fréquemment employée (cf. David A. KAY, *The New Nations in the United Nations, 1960-1967*, New York, Columbia University Press, 1970, pp. 11-42) et qui recouvre des réalités aussi différentes que la taille des missions et le parrainage des résolutions .

l'ensemble de sa politique étrangère sur la scène mondiale. Les éléments traditionnels de la puissance : ressources naturelles, population, développement économique, capacité militaire, etc., devraient donc avoir leur rôle à l'ONU. La philosophie de la Charte repose d'ailleurs sur ce postulat puisqu'elle confie aux « grandes puissances » les responsabilités les plus importantes.

La relation entre potentiel dans le système international et potentiel dans une organisation interétatique doit être vérifiée et ne peut apparaître qu'en dernière analyse. Elle est plus facile à saisir dans les organisations spécialisées que dans les organisations de type « forum »⁶. L'ensemble des activités d'une organisation chargée d'assumer des tâches matérielles peut se décomposer en éléments quantifiables, la capacité pour un État de contribuer aux activités communes peut se chiffrer. Pour emprunter au langage systémique, les *input* de l'État sont mesurables et peuvent se traduire en *output* de l'Organisation également mesurables que l'on peut mettre en rapport avec les ressources générales de l'État. Cependant, même dans les organisations spécialisées assurant des tâches techniques, il a été montré que l'influence de l'État, c'est-à-dire sa capacité de modifier le comportement des autres acteurs dans l'organisation, ne coïncidait pas avec l'importance de ses ressources sur la scène mondiale⁷. On a constaté, d'autre part, que le pouvoir économique n'expliquait pas tout et que parmi les Latino-Américains par exemple, ceux dont les économies étaient les plus étroitement liées aux États-Unis n'étaient pas leurs plus grands alliés à l'Assemblée⁸.

À l'inverse, on sait bien que des États sans « puissance » selon les définitions classiques peuvent faire pression sur plus « puissants » qu'eux en leur offrant des marchés ou de nouvelles sphères d'influence. Pendant les années de guerre froide, les nouveaux États ont tenté de jouer ce rôle de bascule consistant à mettre les Grands en concurrence et à marchander leurs voix dans des conditions les plus avantageuses.

L'usage de moyens de pression « extra-parlementaires », c'est-à-dire en dehors du jeu de diplomatie multinationale interne à l'ONU a servi surtout l'URSS et les États-Unis⁹. Pour les autres pays, la relation entre l'aide au développement accordée et le soutien reçu aux Nations unies est loin d'être satisfaisante pour les pays donateurs¹⁰. La différence réside probablement dans le choix fait par l'État de ne pas utiliser dans l'Organisation des moyens de coercition disproportionnés au but recherché. Un vote à l'ONU vaut rarement une intervention militaire ou des représailles économiques.

Une évaluation des moyens matériels de l'État considéré permettrait surtout de savoir s'il possède quelque chose à offrir dans une situation de marchandage et d'évoquer dans un tableau rapide de sa situation économique le contexte national dans lequel vont s'inscrire ses rapports de l'État avec l'ONU.

-
6. Cf. la distinction entre « organisation forum » et « organisation de service » dans COX and JACOBSON, *op. cit.*, pp. 5-6.
 7. Cf. Hollis W. BARBER, « The United States vs. the United Nations », *International Organization*, printemps 1973, pp. 139-163.
 8. Hayward R. ALKER, Bruce M. RUSSETT, *World Politics in the General Assembly*, New Haven, Yale University Press, 1965, pp. 258-259.
 9. Cf. les hypothèses émises par Robert O. KEOHANE, « Political Influence in the General Assembly », *International Conciliation*, 1966, pp. 17-19.
 10. Cf. l'étude fondamentale de Eugene R. WITTKOPF, « Foreign Aid and United Nations Votes : A Comparative Study », *The American Political Science Review*, vol. 67, septembre 1973, pp. 868-888.

2 - L'EXISTENCE DE SOLIDARITÉS

Étant donné la part importante consacrée aux votes et à leur préparation, le jeu des alliances et des coalitions tient un grand rôle dans la vie de l'ONU. Bénéficierait-il de la supériorité militaire sur ses adversaires et de la protection du plus riche des États du globe, un État-membre pourrait voir malgré tout ses desseins combattus par l'Organisation s'il s'y trouvait isolé. L'exemple d'Israël est probant à cet égard. Dans un système où le poids du nombre est déterminant, seule l'insertion dans un ensemble permet de participer, de se défendre, de lancer une action.

Les particularités de l'Organisation peuvent favoriser des alliances purement contingentes sans rapport apparent avec la réalité des relations sur la scène internationale. Les « Grands » nous ont maintes fois donné l'exemple de ces rapprochements « contre nature ». Ces alliances sont peut-être révélatrices d'une communauté d'intérêt allant bien au-delà de l'accord sur un texte qu'il s'agira de faire adopter par le Conseil ou par l'Assemblée, mais elles sont de toutes façons occasionnelles et aléatoires. Elles ne sont pas une manifestation de solidarité.

La solidarité implique la prise de conscience d'intérêts communs, une dépendance mutuelle, mais aussi le sentiment d'une obligation morale de ne pas nuire et de porter assistance. Les deux premiers éléments permettront à l'État en difficulté ou désireux de prendre une initiative de mobiliser les alliés et les clients, le second ralliera les amis voire les indifférents. L'appartenance à divers réseaux de solidarité est pour l'État un instrument d'intervention et d'influence qu'il peut inclure dans l'inventaire de ses ressources.

Certains liens de solidarité sont institutionnalisés à l'extérieur de l'ONU dans des alliances politico-militaires, des accords économiques, des organisations régionales (OTAN - O.E.A. - O.U.A., etc.). Il convient d'identifier ceux dont fait partie l'État considéré. D'autres naissent des liens particuliers tissés par une histoire partagée, tels les rapports entre un ex-État colonial et certains de ses anciens territoires. Beaucoup sont des solidarités diffuses très proches de la « solidarité par ressemblance » dont parlait Durkheim. La non-appartenance à la race blanche, le souvenir d'un passé colonial, le refus proclamé de s'aligner sur l'Est ou l'Ouest en sont quelques éléments. Il faut tenir compte de ces différents ensembles pour comprendre sur quelles bases un État conduit sa politique à l'ONU et dans quelle mesure l'évolution de la composition de l'Organisation a pesé sur cette politique. Les quinze premières années de l'ONU ont montré combien les liens de solidarité unissant les États du « bloc occidental » ont influé sur le comportement de l'Organisation et comment la relative homogénéité de sa composition a favorisé quelques États. Mais les phénomènes de solidarité n'apparaissent pas de façon mécanique et ceux qui se manifestent à l'extérieur de l'ONU ne se prolongent pas nécessairement dans l'Organisation. D'autre part, ils sont parfois contradictoires et généralement sélectifs. Le recensement des diverses appartenances de l'État considéré (exemple : État africain - francophone membre de l'O.U.A. - non aligné - membre des « 77 » à la CNUCED, ayant donc des liens de solidarité raciale, linguistique, géographique, politique, économique) permettra de retenir, au moment de l'analyse des votes, ceux parmi les États ayant voté avec ou contre lui dont on pouvait escompter qu'ils manifesteraient à son égard une certaine solidarité. Ce faisant, le chercheur agira à la fois comme une délégation faisant le calcul des voix sur lesquelles elle peut compter à la veille d'un vote important mais vérifiera, en même temps, dans leurs manifestations concrètes les appuis dont dispose l'État à l'heure de vérité.

3 - LE PRESTIGE

La part d'irrationnalité qui peut exister dans le comportement des responsables en matière de politique extérieure est loin de s'amenuiser dans l'enceinte des Nations unies. Le contact quotidien, la nécessité d'observer dans ses formes extérieures le principe de l'égalité des États, les innombrables réunions et, dans un temps de crise, une activité diplomatique déployée jour et nuit exacerbent les susceptibilités et multiplient les réactions affectives. Dans les missions dotées d'instructions très précises et qui sont en liaison constante avec leur capitale, qu'un représentant soit séduit ou exaspéré n'a que des conséquences limitées et n'influe guère sur les choix opérés. Il peut en aller différemment lorsqu'un ambassadeur est loin de sa capitale, sans instructions et très influent sur son gouvernement. L'atmosphère qui entoure la nomination du secrétaire général de l'ONU est à cet égard très révélatrice de l'importance du facteur psychologique.

À ce climat très particulier suscité par une organisation permanente où plus de cent délégations discutent quotidiennement de toutes les questions agitant la planète s'ajoute, il faut bien en convenir, le fait que bien des votes n'ont, pour beaucoup de délégations, aucune importance. L'enjeu étant pour elles sans gravité, elles jouissent d'une grande souplesse dans leurs appréciations.

Dans un tel contexte, le prestige dont bénéficie un État sur la scène internationale va produire ses effets. Cette faculté d'imposer le respect, de susciter l'admiration jusqu'à entraîner l'adhésion de façon irrationnelle a des fondements divers. Les souvenirs historiques (amitiés ou inimitiés « traditionnelles »), l'ascendant d'un leader, vivant ou mort (Nehru, De Gaulle), les images (États-Unis, « défenseurs du monde libre », « neutralisme » de l'Inde ou de la Yougoslavie, la Chine, « porte-parole du Tiers-Monde ») peuvent procurer à l'État des moyens complémentaires pour agir et renforcer les solidarités qui lui sont nécessaires.

B - Les ressources endogènes

L'appartenance à l'Organisation demande un minimum de moyens qui, développés et bien utilisés, peuvent constituer des ressources que l'État peut utiliser pour conduire sa politique à l'intérieur de l'Organisation.

1 - LA PRÉSENCE ET LES HONNEURS

La représentation dans un comité, la responsabilité d'une présidence ou d'une vice-présidence ne sont pas seulement questions de prestige où se dépense une bonne partie de l'énergie des petites et moyennes puissances. Le nombre, la fréquence, la date des élections dans les divers conseils, aux divers postes de présidents et vice-présidents ont des incidences sur le comportement de l'État et sur la vie de l'Organisation. Un État particulièrement actif dans une conjoncture précise peut entraîner par sa présence un changement de majorité et orienter l'évolution du problème soumis à un comité. Il importe donc de connaître les divers champs d'activité et les marques de dignité accordés à l'État au fil des ans par la Charte, la coutume ou le jeu des élections.

Les membres permanents du Conseil de Sécurité tirent de leur statut un double bénéfice puisqu'ils peuvent contrôler l'action du Conseil grâce au veto, d'une part, et qu'ils sont automatiquement représentés dans presque tous les organes restreints,

d'autre part. Il s'agit cependant, pour ce second privilège, d'un statut de fait provenant d'une règle non écrite dont il faut vérifier l'application puisque les membres permanents sont absents de quelques comités, soit qu'ils n'y aient pas été invités, soit qu'ils aient préféré d'autres moyens d'action. Enfin, l'Assemblée générale ne les laisse pas indifférents dans la mesure où le nombre de voix recueilli est considéré par eux comme un indice de popularité.

Pour les autres États, la représentation et les honneurs pallient pour un temps l'inégalité constitutionnelle. L'Organisation, lanterne magique, les investit d'une puissance éphémère, sans commune mesure avec leur puissance réelle sur la scène internationale. Il faut donc savoir à quel moment ce pouvoir leur a été donné au Conseil de Sécurité, au Conseil économique et social, dans les comités importants : décolonisation, maintien de la paix, désarmement, etc.

2 - LES RESSOURCES HUMAINES ET ADMINISTRATIVES ¹¹

L'importance numérique des délégations et des missions permanentes est parfois retenue comme indice de l'intérêt que porte un État à l'Organisation. Elle ne pourrait servir d'unité de mesure comparative dans ce domaine que si l'on définissait de façon précise la notion d'intérêt et surtout si l'on pouvait mesurer aussi les autres facteurs déterminant l'État à choisir tel effectif pour sa représentation : responsabilités internationales étendues, élite abondante, moyens financiers, etc.

Le nombre des délégués et des représentants permet surtout une comparaison des moyens dont dispose un État. Les affaires dont s'occupe l'Organisation sont de plus en plus variées, les points à l'ordre du jour d'une session de l'Assemblée générale dépassent maintenant la centaine, les groupes *ad hoc* et comités spéciaux ont proliféré. L'État qui veut participer aux débats et aux négociations, qui veut être informé convenablement et préparer sa décision pour le vote final a besoin d'une représentation importante. La composition et le rôle affectif des délégations qui viennent renforcer la mission permanente au moment de l'Assemblée générale seraient intéressants à comparer et à mettre en relation avec des données comme la nature du régime, l'importance du parlement, la pratique administrative, le niveau de développement. Enfin, les chefs de délégation sont habituellement les ministres des Affaires étrangères et l'on note comme marques de mésentente entre l'État et l'Organisation les cas où il en est autrement.

L'expérience des chefs de mission et de leurs conseillers est un atout pour l'État : « Les complexités de la diplomatie multilatérale et l'équilibre délicat de relations qui doivent s'établir non seulement au niveau bilatéral mais entre une multitude de parties ayant chacune leur intérêt propre ont rendu perplexe plus d'un nouveau venu à l'arène onusienne ¹². » L'examen de la carrière des représentants permanents est plein d'enseignement. Les postes qu'ils occupaient avant leur mission à New York, ceux auxquels ils sont nommés après montrent l'importance accordée dans le pays à cet aspect de la carrière diplomatique. Le rythme de rotation mérite également l'attention et doit

11. Cf. l'approche et les résultats de l'importante enquête de la Dotation Carnegie sur les missions permanentes : DOTATION CARNEGIE, *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, vol. I, 1971, vol. II, 1973.

12. Anne WINSLOW, « Quelques points de repère à l'attention des délégués », *Nouvelles de l'UNITAR*, vol. 4, n° 3, 1972, p. 9.

être rapproché de celui pratiqué par l'État dans les autres postes. Entre la pratique de l'Arabie Saoudite et celle de la France, par exemple, il y a des différences que l'on peut noter et sur lesquelles on peut s'interroger.

La *qualité* du personnel diplomatique de la mission est un facteur à ne pas négliger mais difficile à juger. L'habileté à négocier, la force des discours, la présence, le charme, le respect de leurs homologues, et parfois la mauvaise foi implacable et le cabotinage érigé en vertu ont fait de quelques représentants permanents de célèbres figures à l'ONU. Ces brillants attributs sont intéressants dans la mesure où ils ont amené un représentant à inspirer les décisions politiques prises par son gouvernement ou lui ont permis d'influencer d'autres délégations, les organes dans lesquels il siégeait, ou le Secrétaire général lui-même. De bonnes qualités administratives et une excellente connaissance des dossiers sont moins voyantes mais au moins aussi importantes. L'organisation interne de la mission, la répartition des tâches, l'information réciproque des membres de la mission sont les conditions d'un travail utile. Un dossier mal préparé lors d'une session peut compromettre de longs efforts de négociation.

Les liaisons entre la mission et le gouvernement d'envoi, et donc les modalités des *instructions*, varient selon les États et souvent selon les problèmes. La tâche de la mission est facilitée quand il existe au ministère des Affaires étrangères un *service spécialement chargé des organisations internationales* qui préparera les dossiers, examinera toutes les incidences que peut avoir une question, fera la coordination entre les divers services intéressés par une même négociation afin d'éviter que la position prise à l'ONU sur un problème particulier nuise à la poursuite d'autres discussions sur un problème connexe.

L'étude des rapports entre la mission et la capitale renseigne aussi sur le processus de *prise de décision* amenant le représentant à voter de telle ou telle façon, à prendre telle décision.

3 - LA REPRÉSENTATION AU SECRÉTARIAT

Malgré les exigences de l'article 100 de la Charte, malgré les efforts de Dag Hammarskjöld et quelques cas tout à fait remarquables de dévouement total à la cause internationale, certains fonctionnaires de rang important restent très proches de leur gouvernement. L'État y trouve un triple avantage. D'une part, il est renseigné sur ce qui se passe aux échelons élevés de l'administration. D'autre part, il informe par ce truchement le Secrétaire général et ses collaborateurs de sa position. Enfin, un ressortissant bien placé, chargé de préparer des dossiers importants pour le Secrétaire général, a certaines facilités pour inspirer à ce dernier des idées conformes à celles de son gouvernement.

Le *nombre* de fonctionnaires nationaux dans le Secrétariat est important, il est affaire de prestige et de susceptibilité mais la *nature des postes* qu'ils occupent est plus révélatrice. En outre, certains États pratiquent facilement un *échange de personnel* entre leur administration et le Secrétariat. Le sens et le volume de ces échanges peuvent renseigner sur le degré de « dénationalisation » des fonctionnaires.

Les journalistes parlent fréquemment de « mafia » autour du Secrétaire général : suédoise, indienne et maintenant autrichienne et francophone. Il faut se garder de conclure trop vite au poids dominant d'un État sur le Secrétaire général car il faudrait savoir si les hommes qui l'influencent sont vraiment les éminences grises de leur

gouvernement ou s'ils ne cèdent pas à la tentation de puissance pour leur propre compte. D'autre part, il ne faut pas oublier la complexité des motifs culturels, linguistiques, psychologiques autant que politiques qui amènent un Secrétaire général, à composer son entourage. Enfin, s'il est arrivé que certain Secrétaire général adjoint ait eu un rôle prépondérant au Secrétariat, les choses ne sont pas toujours aussi nettes et la prudence est de mise. Une étude de ces cas doit se préoccuper de savoir si tel fonctionnaire, tel groupe linguistique ou géographique a joué un rôle dans la politique suivie par un Secrétaire général mais le chercheur aura peu de faits vérifiables, plutôt des rumeurs, quelques témoignages.

La qualité des rapports entre un État et le Secrétaire général est plus facilement saisissable. Les sympathies ou antipathies entre un gouvernement et le Secrétaire général ne restent pas longtemps sans se manifester de façon concrète. La faveur du 38^e étage est un atout pour l'État. Dans certains cas, elle a eu des conséquences politiques graves. Cependant les avantages qu'elle procure restent dans les limites qui sont celles du pouvoir du Secrétaire général et facilitent surtout l'information et la compréhension réciproques.

4 - LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE

L'effort financier consenti en faveur de l'Organisation peut être envisagé de diverses façons. Il peut être analysé comme révélateur du soutien que l'État entend accorder à l'Organisation, comme moyen de calculer le coût de l'appartenance, mais être aussi envisagé dans ces conséquences sur l'activité de l'Organisation.

La distinction entre contributions volontaires et charges obligatoires est surtout juridique. Dans la pratique, toutes les contributions sont volontaires et l'on sait que de nombreux États négligent d'acquitter leur dû sans que soient appliquées à leur endroit les dispositions de l'article 19.

Le volume de la part financière de l'État dans le budget de l'ONU permet de le classer dans la hiérarchie des contribuables. Si l'État considéré se trouve être parmi les plus importants d'entre eux (États-Unis - Grande-Bretagne - URSS - Canada - France) il dispose d'un moyen de pression non négligeable. La controverse autour des opérations de maintien de la paix a mis en lumière l'importance de ce moyen de contrôle et la perspective d'une « minute de vérité » pécuniaire ont rendu fort circonspects les successeurs de Dag Hammarskjöld. On les voit peu soucieux d'encourager l'ONU dans des activités qui ne rencontrent pas l'assentiment des États financiers dont quatre d'entre eux sont en même temps membres permanents du Conseil de Sécurité. Des projets décidés par la majorité peuvent donc être bloqués si un État ou un groupe d'États menaçant à l'avance de n'en point assumer les frais ou refusent en cours de route de les soutenir.

L'improvisation d'un certain nombre de mesures financières et la provenance hétéroclite des fonds alimentant les opérations de maintien de la paix ne réservent plus cependant aux seuls États « riches » les moyens de contrôler le cours d'une opération. Le système qui repose sur la contribution volontaire des parties en cause et le bon vouloir des États fournissant les hommes et le matériel permet à l'un quelconque d'entre eux de remettre en cause à tout moment une opération conduite sous l'égide des Nations unies.

Enfin, la formidable redistribution des ressources monétaires à laquelle on assiste depuis la « crise pétrolière » pourrait modifier les données financières de l'Organisation. Les pays « riches » ne seront plus seulement l'Union soviétique et les pays industrialisés d'Occident, mais des États appartenant à cet agrégat qui tentait, à l'Assemblée générale, de compenser par le poids du nombre la faiblesse du pouvoir matériel et qui sont désormais capables de financer eux-mêmes un meilleur partage de ces ressources.

II – LA PLACE DE L'ONU DANS LES PRÉOCCUPATIONS NATIONALES

Le mot « place » est pris ici dans une double acception et vise à la fois la position de l'ONU dans la hiérarchie des préoccupations de l'État et les domaines d'activité dans lesquels intervention collective et politique nationale ont interféré. Avant d'étudier le comportement de l'État et de chercher à « à mesurer » son intérêt pour l'Organisation, il est nécessaire en effet d'identifier les diverses composantes de cet intérêt, les considérations qui se combinent pour attirer l'attention d'un État vers ce mode particulier de diplomatie. Certaines sont liées aux caractéristiques inhérentes de l'institution et sont communes bien qu'avec des intensités diverses à tous les États-membres. D'autres sont particulières et naissent de la gravité et de l'immédiateté des enjeux intéressant l'État débattus par l'Organisation.

A – Le coût de l'appartenance

Pour les gouvernements l'ONU est d'abord un « *act of life* ». Quel que soit leur sentiment à son égard, elle est une donnée de la vie internationale avec laquelle ils doivent compter alors qu'en même temps la qualité de membre entraîne un coût financier et humain très modique et donc un effort peu important.

Bien des mythes ont été ébranlés par des études récentes et notamment celui voulant que les États-Unis et les grands pays industrialisés soient particulièrement « généreux » vis-à-vis de l'Organisation¹³. Une série d'études de cas permettant la comparaison en détruirait probablement quelques autres et pourrait remettre en cause l'équation coût-avantage considérée un peu rapidement comme toujours favorable aux États les plus pauvres.

Le coût humain est généralement oublié dans les analyses et mériterait plus d'attention. Pour certains pays, l'immobilisation des élites dans une organisation internationale peut représenter un coût social important. Les données relatives à la représentation dans le Secrétariat, à la taille de la mission permanente pourraient être analysées sous cet aspect et leur comparaison avec certains indicatifs sociaux (taux de scolarisation universitaire – nombre annuel de diplômés supérieurs) serait peut-être intéressante.

Dans un contexte tout différent, la formation et l'envoi de contingents nationaux, de « casques bleus », représentent un coût, autre que financier, pour les pays qui les fournissent. Peu d'études se sont penchées sur cet aspect des choses¹⁴. La question

13. Edward T. ROWE, « Financial Support for the United Nations : The Evolution of Member Contributions, 1946–1969 », *International Organization*, automne 1972, pp. 619–667.

14. Cf. cependant Auck W. BOWETT, *The Search for Peace*, London, Routledge and Kegan Paul, 1972, 236 p.

de savoir pourquoi certains États choisissent de consacrer une partie de leur effort militaire à l'action collective par l'intermédiaire de l'ONU, quel pourcentage cela représente par rapport aux effectifs de leur armée, quel effort d'adaptation cela entraîne pour leur administration pourrait être posée.

Le *coût financier* de la participation, d'autre part, comprend non seulement les sommes versées à l'ONU mais aussi les frais d'entretien d'une mission permanente, d'une délégation à l'Assemblée et, le cas échéant, d'un service administratif spécialisé au ministère des Affaires étrangères. Il est vraisemblable que le chercheur ne pourra obtenir ces derniers chiffres, il devra donc se contenter de raisonner sur le montant des sommes versées à l'Organisation, contributions régulières et contributions volontaires. L'analyse de Edward Rowe a très bien montré à quelles conditions l'étude des contributions financières des États était profitable. Elle doit dégager les critères retenus pour fixer le barème des contributions du pays considéré et les variations éventuelles dans le volume de ces contributions. Elle doit mettre en rapport ce volume avec le Produit National Brut (PNB), voire, si possible, le revenu par tête d'habitant, afin d'examiner si l'effort consenti pour l'ONU est proportionnel à l'évolution des ressources de l'État. Enfin, une indication de l'importance relative accordée à l'ONU serait fournie par la comparaison entre les sommes versées et quelques postes du budget national, celui de la défense par exemple.

Quels que soient les éléments objectifs du coût de l'appartenance, les États ne l'apprécient, de toute façon, que par rapport aux avantages escomptés. Or de ce point de vue, il semble bien que « l'ONU ne coûte pas cher ».

B – Les fonctions de l'Organisation

Dans les domaines que nous avons retenus l'action de l'ONU ne se traduit pas en avantages matériels. Elle ne s'analyse pas non plus uniquement par rapport aux buts officiels et rarement atteints, maintien de la paix et progrès économique et social. Comme toute structure sociale organisée, l'ONU définit des buts, inscrits dans sa Charte ou ses résolutions, mais assure des fonctions non prévues par les textes.

Soucieux de comprendre le rôle du sous-système ONU dans le système global, les spécialistes ont envisagé jusqu'ici ces fonctions surtout par rapport au système international¹⁵ mais dans la politique extérieure d'un État-membre, l'ONU apporte également une contribution caractéristique qu'il convient de définir car chacune de ses fonctions peut affecter l'État.

Tant de typologies fonctionnelles ont été présentées que l'on se fait scrupule d'en proposer une de surcroît¹⁶. Celle que nous utilisons a pour seule justification de se placer du point de vue de l'État-membre dans le souci de comprendre comment l'existence de l'ONU agit sur les rapports de ce dernier avec son environnement et de donner un cadre d'analyse commun à des histoires particulières. L'identification et l'étude de chaque fonction dans l'État considéré devrait permettre d'appréhender la spécificité des services et des contraintes engendrés par l'ONU à condition de

15. Cf. Mahdi ELMANDGRA, *The United Nations System. An Analysis*, London, Faber and Faber, 1973, p. 280.

16. Oran YOUNG, « The United Nations and the International System », *International Organization*, automne 1968, pp. 902-922, ainsi que R.W. CREGG, M. BARKUN, *The United Nations System and Its Functions*.

garder présente à l'esprit une double interrogation : cette fonction procure-t-elle à l'État quelque chose d'unique et de valeur qu'il n'aurait pu se procurer ailleurs ? L'État perçoit-il cette fonction comme avantageuse ou défavorable ?

1 - SOCIALISATION ET PROMOTION

L'ONU est, entre autres choses, une structure sociale à l'intérieur de laquelle chacun des membres peut nouer des contacts avec tous les co-participants et développer des relations particulières dans des groupes et sous-groupes d'États. Si l'on prend la politique extérieure dans son sens le plus large, ensemble des relations avec les autres États, il y a là un outil supplémentaire pour la conduite des affaires étrangères. D'autre part, fondée sur le double principe de l'universalité et de l'égalité des États, l'ONU donne à chacun de ses membres la possibilité de connaître de tous les problèmes affectant la paix et la sécurité internationales. Elle remplit une fonction de « socialisation » en permettant le développement de relations par le fait de la commune appartenance, en soumettant à la collectivité des problèmes particuliers. Pour des unités politiques récentes, des États à peine consolidés ou de faible puissance, cette socialisation est une « promotion » puisqu'elle les fait accéder à la dignité d'État reconnu sur la scène internationale et leur permet de tenir une place dans l'exécution en commun de tâches auxquelles ils n'auraient point eu part autrement.

Sur le plan pratique, les conséquences en sont nombreuses : l'ONU donne une tribune et des moyens de publicité. Elle est un centre d'apprentissage pour les jeunes diplomates confrontés immédiatement aux rouages complexes des relations multilatérales. L'admission à l'ONU est également un « ticket d'entrée » pour les autres organisations et les diverses conférences internationales.

2 - INFORMATION

L'ONU remplit cette fonction d'un triple point de vue. Comme « agence d'information », tout d'abord, elle recueille et distribue une masse énorme de données factuelles dont la connaissance est considérée comme un préalable indispensable à tout effort de coopération internationale. L'importance quantitative de cette mission peut être mesurée par le volume des documents publiés chaque année par les services de l'Organisation.

Comme « forum » où se discutent les affaires internationales et se préparent les décisions collectives, elle est un cadre dans lequel les membres vont pouvoir se renseigner sur les motivations et les projets des divers États et groupes d'États pour tester leurs réactions, être avertis des grands frémissements agitant périodiquement les couloirs de l'Organisation, signes précurseurs de grandes manœuvres diplomatiques.

Comme structure permanente, elle est un champ pour l'établissement de nouveaux réseaux de communication, officiels, officieux, occultes. Il est notoire que certaines délégations ont des diplomates spécialement chargés de savoir ce qui se passe dans les délégations de tel ou tel groupe.

3 - CONTRÔLE

La Charte des Nations unies a mis en place un système d'action préventive devant dissuader les États d'entreprises mettant en danger la paix et la sécurité. Ce système

n'a pas fonctionné dans les normes prévues mais l'ONU a joué un rôle de censeur, jugeant et critiquant par l'intermédiaire de l'Assemblée générale et des comités spéciaux les différents aspects de la politique de ses membres. Malgré les restrictions de la Charte (art. 2 § 7) sur le domaine réservé, elle a étendu sa compétence, se prononçant sur des questions que les protagonistes considéraient comme relevant uniquement de la compétence nationale. Chaque membre peut ainsi se voir contrôleur ou contrôlé, jugeant de la politique de ses pairs et jugé par eux. Depuis la pression morale jusqu'aux sanctions économiques, toutes les formes de contrôle sont possibles et peuvent survenir. Comme l'a résumé Inis Claude « *the world organization has come to be regarded, and used, as a dispenser of politically significant approval and disapproval of the claims, policies, and actions of states* ¹⁷ ».

4 – LÉGITIMATION

La définition ci-dessus a servi de point de départ à l'auteur américain pour expliquer une fonction politique de l'ONU, la « légitimation collective ». Ce concept bien accueilli et reconnu maintenant par les spécialistes ¹⁸ peut être utilisé dans une étude de cas. La réalisation en commun d'un certain nombre de tâches politiques permet aux États, en certaines occasions, de justifier par la coopération une action de politique extérieure. Couverture (en Corée), force de substitution (au Moyen-Orient, au Congo, à Chypre), alibi (Khrouchtchev déclarant s'incliner devant la volonté de l'ONU dans la crise des missiles), bouc émissaire présenté à l'opinion interne (France pendant la guerre d'Algérie) caution et chambre d'enregistrement (les supergrands pendant la guerre d'octobre 1973), l'ONU permet non seulement de légitimer des situations mais de justifier en droit et au nom de la morale des politiques nationales.

5 – STIMULATION

Les transformations subies par le système international depuis 1945 n'ont pas trouvé une origine dans l'action des Nations unies mais certaines d'entre elles ont été accélérées par l'existence de l'Organisation. En procurant un cadre de discussion permanente et quasi mondiale, l'ONU fait sortir les problèmes du cadre limité de la compétition entre quelques unités politiques pour les inclure dans la problématique des normes universelles du comportement international. Elle favorise ainsi les prises de conscience et, lorsqu'une volonté se dégage en son sein, rend plus rapide la transformation des normes jusque là reconnues. Dans le processus de décolonisation par exemple, l'influence de l'ONU fut essentiellement morale et précipita le phénomène en représentant le colonialisme comme le mal absolu. De même dans la prise de conscience de l'émergence d'un conflit Nord-Sud et sa cristallisation autour des richesses naturelles, l'ONU n'a pas eu le rôle moteur mais elle contribue maintenant à la redéfinition des rapports internationaux dans ce domaine.

Cet effet de stimulation oblige l'État-membre à s'adapter, à définir une politique vis-à-vis des transformations demandées ou orchestrées par l'Organisation. Qu'il les

17. Inis CLAUDE, *The Changing United Nations*, New York, Random House, 1967, pp. 79-103.

18. Michel VIRALLY, *op. cit.*, pp. 431-432.

suscite, les encourage ou qu'il tente d'y résister, il est contraint de participer au mouvement, ne serait-ce que par ses votes.

C – Les points d'impact

Outre les fonctions très générales remplies par l'Organisation, il existe à certaines périodes des domaines dans lesquels l'action de l'ONU interfère directement avec celle de l'État. L'ONU n'est plus alors considérée comme un « *act of life* », une structure sociale particulière, mais bien comme un acteur autonome sur la scène internationale. Parmi ces domaines, certains sont perçus par l'État comme spécialement importants et définis comme d'intérêt national par le gouvernement en place, les rapports entre l'État et l'Organisation seront marqués par l'existence de ces « points saillants d'interférence » et la mesure dans laquelle l'État sera directement visé par l'intervention (immédiateté).

Le point d'impact de l'ONU dans les préoccupations de l'État peut se situer à trois niveaux d'immédiateté : les attributs essentiels de l'État (territoire, défense, politique, économique, etc.), ses objectifs particuliers, ses valeurs. Dans le premier cas, l'existence et la souveraineté de l'État sont directement en jeu, dans le second ses objectifs dans une région du monde sont mis en cause. Enfin, par solidarité ou face à l'amorce d'un processus de transformation à long terme, l'État peut avoir à rappeler les valeurs sur lesquelles il fonde sa politique étrangère. L'intervention de l'Organisation est toujours justifiée en effet par des principes juridiques et moraux fondant les « valeurs », c'est-à-dire les normes idéales et désirables, retenues par la majorité. Quelle que soit l'issue pratique de l'intervention, les valeurs qui l'ont légitimée peuvent interférer avec celles que défend l'État. La « défense du monde libre », par exemple, qui justifia l'intervention des Nations unies en Corée (1950) ou le « droit de la décolonisation » qui fit reconnaître la Guinée-Bissau comme État par l'Assemblée générale, dès 1973, sont des exemples de ces « valeurs » à l'égard desquelles des membres non directement mis en cause dans leur existence ou leurs intérêts ont eu à définir une politique soit par solidarité soit pour encourager ou freiner une évolution.

L'identification de ces divers « points d'impact » permettra de sélectionner parmi les activités, les décisions, les organes de l'ONU ceux qui ont particulièrement affecté ses rapports avec l'État-membre. Elle conduira à dégager des champs et des séquences temporelles car l'ONU n'intervient pas toujours au même endroit ni avec la même intensité. Elle donnera des références à partir desquelles s'interroger sur « l'intérêt » porté à l'Organisation. Plus les points d'impact seront nombreux et immédiats, plus l'enjeu des négociations à l'ONU sera grave et réclamera une attention particulière. Enfin la comparaison de ces points avec les autres préoccupations nationales pendant la même période fournira des indications sur la place de l'ONU et permettra de voir dans quelle mesure elle a été un champ d'action privilégié ou marginal. Plus nombreux seront les problèmes extérieurs affectant l'État ayant échappé à l'ONU, plus faible sera vraisemblablement l'importance accordée à cette dernière. D'autre part il est possible que l'on constate que pour l'État considéré les points d'interférence ne se situent qu'au niveau des principes et des valeurs. Les résolutions de l'ONU étant nombreuses et restant souvent inappliquées il est probable que pour un grand nombre de membres la place de l'ONU se limitera à l'encouragement d'un processus à long terme ne les concernant pas de façon immédiate et ne pesant pas directement sur leurs choix politiques.

III – LA CONDUITE DE L'ÉTAT DANS L'ORGANISATION

A – Les instruments utilisés

Chaque État membre dispose d'un ensemble d'instruments qui lui permettent de participer à la vie de l'Organisation. Dans cette arène où le verbe est roi, le *discours* est de loin le plus utilisé. Il est généralement retenu par les chercheurs comme indicateur de l'intérêt porté par un État à un type de problème. Divers instruments de mesure ont été proposés en ce sens¹⁹. À partir des questions identifiées au chapitre précédent il est possible de suivre la démarche inverse de celle proposée ordinairement par les auteurs et de chercher comment, à propos d'un problème qui le concerne immédiatement, l'État utilise l'arme du discours. La fréquence des interventions, la prolixité de l'orateur ou le refus de prendre la parole renseignent sur le style adopté. Le contenu du discours : propagande – justification – critique – appel à la mobilisation de l'Organisation – propositions, renseigne sur les attentes de l'État. Enfin, l'analyse thématique des discours prononcés lors du débat général à l'Assemblée est une mine de renseignements. Prononcés par le Chef de l'État ou le ministre des Affaires étrangères, ils évoquent chaque année l'ensemble des préoccupations de l'État, les problèmes qui seront à l'ordre du jour de l'Assemblée, mais également ceux qui lui échappent. La comparaison des discours au fil des ans permet de suivre les intérêts de l'État et de les mettre en relation avec son évolution interne, avec celle de la situation internationale et de l'ONU elle-même.

Autre instrument utilisé par les missions permanentes à l'ONU : le *renseignement*. L'une des formes reconnues et admises de « l'espionnage » à l'ONU consiste pour une délégation à se tenir au courant de ce qui se passe dans les « *caucusing groups*²⁰ » ou les comités dont elle ne fait pas partie. Cette activité va plus loin que le rôle de renseignement ordinairement dévolu à tout diplomate et s'exerce par un réseau de communication dont les maillons importants sont d'ailleurs parfois connus de tous. Dans une enceinte où l'on ne cesse de fabriquer et d'adopter des textes, être renseigné suffisamment et assez tôt sur les intentions des autres délégations est un atout important.

L'essentiel de l'activité diplomatique à l'ONU se fait dans les couloirs, hors des organes délibérants et se passe en négociations²¹. La capacité de négocier dépend de la taille de la mission qui doit comporter un personnel suffisant pour maintenir les contacts avec le maximum de délégations, et des ressources politiques évoquées au chapitre I. L'appartenance à un groupe ou un *caucusing group* modifie pour certains États les conditions de la négociation. En tant que porte-parole ou membre d'un ensemble cohérent et restreint (exemple : les États non alignés du Conseil de Sécurité), il peut jouer dans certaines négociations un rôle qui n'était pas prévisible. L'étude des parrainages, qui n'a pas été jusqu'à présent développée comme elle le mérite, serait un indicateur intéressant de la participation aux négociations et cela surtout pour

19. Cf. Bruce RUSSETT, *Trends in World Politics*, New York, The Macmillan Company, 1965, pp. 70-71. ALKER and RUSSETT, *op. cit.*, pp. 191-217; KAY, *op. cit.*, pp. 43-45.

20. Cf. J. VINCENT, « *Caucusing Activity in the U.N.* », *Journal of Peace Research*, 1970, n° 2, p. 136.

21. Cette vérité banale est bien décrite par John G. HAWDEN et Johan KAUFMANN, *How United Nations Decisions Are Made*, New York, Osana Publications, 1962.

les puissances autres que les membres permanents du Conseil de Sécurité qui, eux, ne parrainent qu'un petit nombre de résolutions qu'ils inspirent aux délégations clientes ou amies.

L'utilisation de la procédure est également une arme pour l'État, comme elle l'est pour un parlementaire habile. Elle permet de prendre de court l'adversaire (inscription d'une question additionnelle à l'ordre du jour), de se poser en médiateur (amendements), d'éviter un vote sur le fond d'une question (motion d'ordre) etc. Certains États (dont la France) ont longtemps négligé d'utiliser cette arme, d'autres ont su en tirer partie. Mais le *vote* reste l'instrument ultime. Pour les membres permanents l'analyse des veto, de leur fréquence, de leur objet peut donner quelques indications sur leur comportement et les objectifs qu'ils poursuivent. L'analyse des votes permet de connaître la position de l'État dans l'Organisation, la réalité des soutiens dont il dispose ainsi que sa contribution dans l'histoire de l'Organisation. La méthode élaborée par E. Rowe permet d'établir un « *win loss score* ²² » pour l'ensemble des votes en Assemblée plénière afin de savoir si l'État fait partie le plus souvent de la majorité ou de la minorité, dans quelles périodes et pour quels types de problèmes. La méthode pourrait être appliquée à d'autres organes et pour des questions plus limitées. L'analyse des votes dans les questions ayant immédiatement concerné l'État renseigne sur la nature des soutiens ou des oppositions qu'il rencontre si l'on identifie quels États ont le plus souvent voté pour lui, contre lui ou se sont abstenus. Enfin il est possible d'examiner les « questions-pivots », c'est-à-dire celles qui ont marqué un tournant dans l'histoire de l'Organisation. La Résolution Acheson et ses applications, la représentation de la Chine, le Congo, les résolutions sur la décolonisation, le *peace-keeping*, l'Afrique du Sud, la Rhodésie, devraient être notamment retenus comme « questions-pivot ». Il n'est pas possible en effet d'étudier tous les votes dans tous les organes et le choix doit s'opérer en fonction de deux critères : l'importance de la question pour l'État, l'importance de la question pour l'Organisation.

B – Le style de participation

Les *modalités* de la participation diffèrent selon les États. D'une part, les moins représentés d'entre eux ne peuvent s'intéresser à toutes les questions et siéger dans tous les organes. L'identification des commissions et des questions les plus suivies est un indicateur de leur centre d'intérêt. D'autre part, plusieurs États du Tiers-Monde participent à la vie de l'Organisation le plus souvent en tant que membre d'un groupe. Il serait intéressant de voir ce qu'il en est pour les autres États, européens ou scandinaves par exemple. L'étude des parrainages là encore permettrait de voir quelles sont les délégations avec lesquelles l'État considéré est le plus souvent coauteur. Il ne faut pas oublier enfin que les États, et surtout les grandes puissances n'agissent pas toujours directement et en leur nom et l'on pourrait relever les occasions importantes dans lesquelles l'État agit par l'intermédiaire de délégations amies.

La science politique dans ses études sur l'influence décrit un certain nombre de *rôles* dont les catégories peuvent être utilisées dans une étude de cas comme celle-là. Le récent ouvrage de R. Cox et H. Jacobson en retenant les rôles de : *initiator*, *vetoer*, *controller*, *broker* applique à l'étude de l'influence dans l'Organisation inter-

22. Edward T. ROWE, « Changing Patterns in the Voting Success of Member States in the United Nations General Assembly : 1945-1966 », *International Organization*, printemps 1969, pp. 231-253.

nationale les définitions données par les recherches sur l'analyse de la décision²³. Sans parler encore d'influence, il est possible en examinant le comportement de l'État de retenir les types de comportement les plus fréquents et de voir par exemple à propos des questions intéressant l'État et des questions-pivots, s'il a été plus souvent initiateur obstructionniste ou médiateur, ce qui renseignera en même temps sur la stratégie adoptée le plus fréquemment par l'État : essaye-t-il le plus souvent d'imposer sa volonté aux autres (offensive) ou d'empêcher les autres de lui imposer leur volonté (défensive) ?

C – Le recours à l'Organisation

L'État fait connaître à l'Organisation ce qu'il attend d'elle par un certain nombre de *demandes* qui traduisent ses attentes et ses aspirations. L'étude de ces demandes donnerait des indications sur le rôle que l'État reconnaît à l'ONU, les compétences qu'il lui refuse, et permettrait de déceler éventuellement des réactions du type : « l'ONU est compétente pour les affaires des autres, non pour les nôtres. »

Pour savoir dans quelles occasions l'État a préféré cette forme d'action multilatérale à d'autres possibilités ou bien a négligé de recourir à cette option, un inventaire des questions soumises à l'ONU par l'État et des questions à l'inscription desquelles il a fait obstacle fournirait de premières indications. La *forme* et la *fréquence* des demandes : inscription de questions à l'ordre du jour (dépôt d'une plainte, etc.) ou bien convocation des organes (Conseil de Sécurité, Assemblée extraordinaire ou conférence mondiale) devraient être examinées ainsi que *l'objet des demandes*. À cet effet, une double typologie pourrait être dressée. La première d'après la nature des questions (conflits nés de la guerre froide, de décolonisation internes, problèmes d'aide et de développement, Droits de l'Homme, problèmes constitutionnels), la seconde d'après le degré d'engagement de l'État dans ces questions suivant qu'il soit partie au problème, impliqué par ses alliances ou tout autre type de solidarité ou impliqué du seul fait de son appartenance à l'ONU (problèmes internes à l'Organisation par exemple).

IV – L'INTERACTION

A – Le rôle de l'ONU

1 – LES INTERVENTIONS DE L'ONU ET LEUR PORTÉE

La section II nous a permis de voir dans quels domaines de la politique étrangère l'intervention de l'ONU interférerait avec celle de l'État, et d'identifier quelques questions particulièrement importantes. La susceptibilité des États et le souci qu'ils ont de protéger leur « domaine réservé » font que toute initiative de l'ONU peut être considérée par eux comme une intervention, qu'il s'agisse de la simple inscription d'une question à l'ordre du jour, d'une proposition du Secrétaire général ou d'un vœu de l'Assemblée.

23. Cf. R. L. NUTTALL, E. K. SCHEUCH et C. GORDON, « On the Structure of Influence » dans Tury N. CLARK, (éd.), *Community Structure and Decision-making Comparative Analysis*, San Francisco, Chandler Publishing Co, 1968, pp. 351–352, cité par Robert DAHL, *Modern Political Analysis*, 1970. Treize rôles sont identifiés : critique, initiateur, planificateur, expert technique, investigateur, informateur, stratège, médiateur, porte-parole, arbitre, obstructionniste, exécutant, pontife.

Il convient donc de préciser les *formes* de ces diverses interventions et de déterminer si elles étaient désirées par l'État qui cherchait à atteindre à travers l'ONU des objectifs d'intérêt national, ou bien s'il récusait l'intervention de l'ONU et marquait sa préférence pour d'autres instances : O.U.A., O.E.A., par exemple, ou négociations directes en dehors de toute institution.

L'analyse de la *portée* de ces interventions pose le triple problème de savoir si l'ONU a encouragé et servi les objectifs poursuivis par l'État, si elle les a contrariés et si l'on peut parler d'« effets nuls ». L'ONU peut contrarier les objectifs de l'État de cinq façons principales : en menant une opération qui les contrecarre (l'opération du Congo contrariant les visées soviétiques, par exemple), en accélérant un processus défavorable (décolonisation en procurant une caution morale à l'adversaire, en donnant des arguments à l'opposition intérieure, en accroissant l'isolement diplomatique de l'État. De ces cinq façons, à l'inverse, visant cette fois les adversaires de l'État considéré, l'intervention de l'ONU peut servir les objectifs qu'il poursuit, cette dialectique semble se vérifier particulièrement dans les conflits de décolonisation et le conflit israélo-arabe. Le problème reste de savoir s'il existe des « effets nuls ». En considérant le nombre de résolutions qui restent inappliquées et la superbe de certains États qui feignent de les ignorer on doit admettre que bien souvent les interventions de l'ONU n'ont pas d'effets directs. Cela ne signifie pas cependant que ces effets soient nuls. Un vote défavorable à l'ONU est de toute façon un test d'influence et de solidarité, un *révélateur*, qui montre à l'État comment il est perçu, et dont l'analyse peut retentir sur la définition future des objectifs nationaux. Lorsque l'État est spécialement isolé sur le plan diplomatique et que le gouvernement est faible sur le plan intérieur, la pression de l'ONU peut avoir à long terme des effets qui ne doivent pas être négligés (Israël, Afrique du Sud).

2 – LE COÛT POLITIQUE (*FEEDBACK*)

Des études de cas comparatives permettraient de connaître enfin dans quelle mesure l'appartenance à l'Organisation a fait peser de nouvelles contraintes sur la politique extérieure de l'État. En théorie, ces nouvelles contraintes pourraient naître de l'obligation juridique d'exécuter les résolutions, de la nécessité de s'assurer des soutiens dans l'Organisation, de l'essor d'un esprit plus « internationaliste » à l'intérieur de l'État poussant le gouvernement à faire plus de place à la coopération internationale.

Le problème risque cependant d'apparaître très théorique si l'on découvre que les résolutions gênantes ne sont pas appliquées, qu'un échec à l'ONU est aisément supportable et que l'État est peu enclin à modifier sa politique uniquement pour l'éviter (cf. l'attitude de la France préférant conserver des relations avec l'Afrique du Sud et lui vendre des armes plutôt que de préserver son capital de sympathie auprès de ses amis africains), que l'esprit internationaliste ne sert d'argument qu'à l'usage interne et se développe surtout quand le gouvernement en place ne paraît pas satisfaire les autres besoins de la population. Il faudrait vérifier et comparer.

B – Les finalités attribuées à l'Organisation

1 – LES ATTENTES

À l'occasion des crises traversées par l'Organisation et de son évolution l'État a révélé par son action et par les principes qu'il a défendus comment il concevait le

système et notamment lorsque se sont posés des problèmes constitutionnels. À plusieurs reprises en effet la *survie* de l'Organisation a été mise en cause, par la menace d'une organisation concurrente, par la proposition d'un Secrétariat tripartite (la « troïka »), par l'éventualité d'un recours à l'article 19 (1964-1965)²⁴ ou par des difficultés financières. Dans ces occasions chaque État-membre avait la responsabilité de soutenir l'Organisation ou de contribuer à sa perte, son attitude et ses explications dans ces moments permettent de voir ses attentes.

D'autre part, le *renforcement* de l'Organisation s'est fait nonobstant l'impossibilité d'appliquer le chapitre VII de la Charte et sous la forme improvisée d'opérations de maintien de la paix marquant l'échec de la notion de sécurité collective telle que la prévoyait la Charte. Il faudrait voir si l'État a encouragé ou blâmé ce renforcement. Enfin, l'*universalité* prévue dans l'esprit de la Charte a toujours fait problème : de 1946 à 1955, parce qu'elle était affaire d'équilibre entre Est et Ouest dans l'Organisation ; à partir de 1950 à cause du problème chinois et, maintenant, par la multiplicité des micro-États. À l'occasion des divers aspects du problème de l'admission, l'État a dû exprimer sa conception de l'Organisation.

L'ONU a subi depuis 1945 une série d'évolutions dans la distribution du pouvoir entre ses organes (résolution Acheson - rôle de Dag Hammarskjöld - réveil du Conseil de Sécurité) et dans ses domaines d'intervention. Longtemps dominée par la question de la guerre froide elle s'est ensuite préoccupée des problèmes de décolonisation et semble avoir abordé une troisième phase où les questions de développement et les disparités économiques vont être au cœur des débats. Suivant qu'il montre un attachement sans concession à la lettre de la Charte ou une interprétation très libérale, suivant qu'il ait ou non contribué à définir de nouveaux objectifs, de nouvelles tâches pour l'Organisation, on pourrait en conclure que l'État accorde à l'Organisation un rôle très restreint ou bien qu'il trouve dans l'adaptation du système un moyen complémentaire et satisfaisant de mener ses relations extérieures.

2 - LES PERCEPTIONS

Sans surestimer l'importance des « représentations » dans les décisions politiques on peut estimer que l'évaluation de l'ONU par les responsables de la politique extérieure repose non seulement sur les caractéristiques objectives de l'institution et l'histoire de ses rapports avec l'État mais sur la perception qu'ils en ont. Un ensemble d'images à travers lesquelles est représentée l'ONU sera offert à l'opinion publique interne, à la mission permanente qui reçoit les instructions, aux autres États-membres que l'on tentera de persuader.

La formation de ces images dépend de multiples facteurs parmi lesquels on pourrait retenir comme dominants : la conception du Droit, de la Souveraineté et des relations internationales dispensée dans l'État, l'idéologie des leaders, la personnalité des responsables. Entre un Wilson sincèrement convaincu des vertus de la diplomatie publique et un de Gaulle méfiant, par principe, vis-à-vis du phénomène de l'organisation internationale, bien des attitudes intermédiaires sont dictées non seule-

24. L'article 19 stipule : « Un membre des Nations unies en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées... »

ment par la réalité de l'histoire vécue ou des ressources politiques mais par une certaine vision des rapports internationaux et de la distribution du pouvoir.

La recherche des images diffusées dans l'opinion publique serait aussi possible mais donnerait probablement des résultats décevants par rapport au coût des moyens mis en œuvre. L'étude des discours, des prises de position en temps de crise, des principes juridiques défendus par les responsables « officiels » nous semble suffisante car, jusqu'à présent, il n'apparaît pas que les différentes « Associations pour les Nations unies » aient vraiment constitué un groupe de pression.

Ce cadre d'analyse devra maintenant être testé et ses lacunes concernant la méthodologie être comblées. Il n'était pas possible en effet dans le cadre de cette note d'indiquer en profondeur la méthode à suivre pour répondre à chacune des interrogations formulées. Seules des indications très générales ont été données.

L'ordre des questions abordées ne préjuge en rien de l'importance respective des facteurs, il n'est pas absolu et pourrait être modifié. L'intérêt d'études de cas comparatives serait précisément de permettre l'élaboration d'un schéma interprétatif mettant en relation les divers éléments identifiés que l'on qualifierait de variables et dont seraient étudiées la hiérarchie et les combinaisons possibles, afin de voir dans quelles occasions et à quelles conditions l'ONU entretient avec ses membres des rapports satisfaisants.