

# UN MONDE EN DÉVELOPPEMENT

*La chronique d'Yves Berthelot \**

## L'ONU, UN GUIDE POUR L'AVENIR ?

L'Organisation des Nations Unies (l'ONU) ne suscite pas en France la vindicte, comme dans certains cercles politiques ou dans certains médias populaires aux États-Unis, mais quand les événements ramènent l'ONU sur le devant de la scène, c'est bien souvent l'occasion d'en déplorer les lenteurs ou l'impuissance. C'est ignorer son exceptionnelle contribution à la paix et aux idées de notre temps et les défis qu'elle seule peut aider l'humanité à surmonter (1). Quatre mots-clés définissaient la mission des Nations Unies lors de leur création à San Francisco en 1945 : paix, indépendance, développement et droits de l'homme.

### La paix

Le but était de remplacer l'agression militaire par la négociation en vue d'éviter la guerre et d'assurer la sécurité collective. On peut déplorer que, deux ans après la signature de la Charte des Nations Unies, la guerre froide ait commencé et, que, depuis, plus de cent soixante guerres locales aient été dénombrées. Sans doute, mais combien de conflits évités du fait de « la diplomatie préventive » conduite par les Secrétaires Généraux de l'ONU ? Il est impossible de donner un chiffre ; cependant, à écouter les témoignages, le nombre des conflits qu'ils ont évités est plus élevé que le nombre de ceux qui ont éclaté (2).

Si guerre il y a et qu'aucun camp ne l'emporte, les belligérants en viennent à souhaiter un cessez-le-feu. L'ONU peut alors, à leur demande, envoyer des observateurs pour s'assurer que les deux parties respectent la trêve en attendant de signer la paix, ou des Casques bleus pour s'interposer

entre les forces en présence et éviter que les combats ne reprennent. La décision appartient au Conseil de sécurité. Dans le cas de guerres civiles, si le conflit menace la sécurité des pays voisins, il peut aussi décider de l'envoi de troupes. Là encore, on peut se réjouir des morts évités, même si la trêve n'a pas été suivie d'accord de paix, comme à Chypre. On peut, aussi, s'indigner de l'impuissance des Casques bleus à éviter des massacres, comme en Bosnie-Herzégovine ou au Rwanda. Ces fiascos ont amené à simplifier la chaîne de commandement et inciteront à mieux définir leur mandat dans les missions futures, pour qu'ils puissent réagir plus efficacement aux événements. Mais les décisions d'intervention du Conseil de sécurité, relativement plus nombreuses depuis la fin de la guerre froide, semblent avoir été guidées davantage par les intérêts des grandes puissances que par l'ampleur des drames à faire cesser. Boutros Ghali s'indignait que le Conseil prêtât plus d'attention à la guerre dans l'ex-Yougoslavie qu'aux multiples conflits africains (3).

---

\* *Président de Développement et Civilisations, ancien Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), bertheloty@wanadoo.fr*

---

(1) Voir la série des ouvrages publiés par le Projet d'histoire intellectuelle des Nations Unies (UNIHP) [www.unhistory.org](http://www.unhistory.org), Indiana University Press, Direction : L. Emmerij, R. Jolly et T. Weiss. L'auteur de cette chronique a dirigé le bureau de Genève du Projet et a coordonné la rédaction de *Unity and Diversity in Development Ideas : Perspectives from the UN Regional Commissions*, 2004.

(2) La neutralité reconnue de l'ONU offre, en effet, aux belligérants potentiels une instance où plaider leur cause et l'autorité morale du Secrétaire Général l'autorise à proposer son arbitrage et rend ses suggestions de compromis acceptables.

(3) Si le Conseil de sécurité continuait d'appliquer selon les cas deux poids deux mesures, l'autorité que l'ONU tient de sa neutralité en serait affectée.



Signe, sans doute, de l'efficacité de l'ONU à prévenir les guerres entre pays (4), on observe actuellement plus de conflits internes que de conflits internationaux. Une fois un conflit interne terminé, le calme qui s'établit est fragile et il importe de le consolider. L'ONU a montré son efficacité en surveillant les élections, désarmant les combattants et les aidant à se réinsérer dans la vie civile pour gagner par leur travail le pain que leur fusil leur procurait auparavant.

## L'indépendance

La Charte reconnaît aux peuples le droit à disposer d'eux-mêmes. Ce principe n'a pas empêché que des guerres d'indépendance éclatent dans un certain nombre de cas, mais il en a limité le nombre et a privé le colonisateur qui s'opposait à l'indépendance de tout appui moral international. Il a certainement permis que l'accession à l'indépendance de la majorité des pays colonisés se fasse en vingt ans, alors qu'en 1945 nombre d'observateurs pensaient que le processus de décolonisation s'étalerait sur un siècle. Les pays de l'ex-URSS et de l'ex-Yougoslavie ont quant à eux retrouvé leur indépendance respectivement en 1991 et 1992. Dans une autre perspective, le fait que l'ONU n'ait pas entériné l'occupation militaire de Timor par l'armée indonésienne a permis au peuple de Timor de devenir indépendant.

Aujourd'hui deux cas majeurs demeurent, Taiwan et le Tibet : le premier dont l'indépendance n'est pas acceptée par la Chine, le second où le peuple tibétain n'a pu faire valoir ses droits et voit son territoire se peupler rapidement de Chinois. Le cas des peuples indigènes et celui des provinces de pays aux frontières établies depuis longtemps commencent à se poser avec une certaine force. Il faudra, pour respecter le droit à l'autodétermination, tout en évitant que les nations n'éclatent en communautés privées du stimulant de la diversité, trouver des formes d'autonomie garanties par des accords nationaux qui autorisent à passer des accords internationaux.

## Le développement

Tout pays doit pouvoir mener des politiques économiques et sociales qui améliorent progressivement et durablement le bien-être de ses habitants. Même si le droit au développement n'est reconnu qu'en 1994, l'ONU, dès les premières années, fait admettre que le sous-développement n'est pas normal et recommande des politiques pour en sortir. Elle insiste sur l'objectif du plein emploi, l'épargne et l'investissement.

Marquée par la pensée keynésienne qui domine dans les années 1950 et 1960, et observant que le développement ne s'enclenche pas spontanément, elle encourage l'intervention de l'État et la planification. En même temps, elle met en relief la dimension internationale du développement, encourage les échanges commerciaux et plaide pour une aide internationale massive.

Elle échouera à se doter d'un fonds d'intervention significatif, car les donateurs préfèrent le canal de la Banque Mondiale qu'ils contrôlent ; mais, à l'occasion de la « Décennie du Développement » 1960-1970, elle estimera à 1 % du revenu national des pays développés le flux total des capitaux qui devrait être transférés vers les pays en développement pour que leur croissance leur permette de « rattraper » les pays développés. Peu après, en 1968, la CNUCED (5) fera adopter le fameux objectif de 0,7 % pour l'aide publique. L'objectif ne sera atteint que par peu de pays, mais il garde sa force incitative et les ONG des pays donateurs s'y réfèrent pour inviter leurs gouvernements à accroître leur aide.

Dans le courant des années 1960, l'ONU constate que le développement est œuvre

(4) Car le titre 7 de la Charte autorise une intervention au cas où un pays serait attaqué par un autre.

(5) Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement.

de longue haleine (6). « La Décennie du Développement » est rebaptisée « Première Décennie du Développement » et sera suivie de trois autres. L'ONU adopte alors une vision plus exhaustive des facteurs ou obstacles au développement.

L'éducation n'est plus considérée comme un bien de consommation, mais comme un investissement, et l'ONU fait adopter l'objectif d'un taux de scolarisation dans le primaire de 100 %, qui sera pratiquement réalisé vers l'an 2000. La santé est aussi perçue comme une condition du développement ; l'ONU donne la priorité à la médecine préventive qui peut toucher toute la population. Le progrès technologique, gage de gains de productivité, donne lieu d'abord à un débat sur les technologies appropriées, dont les pays en développement rejettent les conclusions par crainte d'être cantonnés dans une modernisation de seconde zone ; puis la CNUCED tente en vain de faire adopter un code sur les transferts de technologie et doit y renoncer.

Dès 1949, Raul Prebisch (7) dénonçait la détérioration des termes de l'échange (8) et préconisait des politiques de « substitution aux importations » pour asseoir les industries naissantes et garder les devises rares pour l'achat de biens d'équipement. Dans les années 1970-1980, la CNUCED va s'attaquer à l'autre terme de l'équation en cherchant à obtenir des prix stables et rémunérateurs pour les matières premières exportées. Elle ne réussira que très partiellement ; par contre, le système des préférences généralisées (SPG), qu'elle fait adopter dans les années 1970, permettra aux produits manufacturés des pays en développement d'entrer sans droits de douane sur les marchés des pays développés et ceci sans réciprocité, ce qui allait à l'encontre de la « clause de la nation la plus favorisée » du GATT (9).

Bien que le FMI et la Banque Mondiale fassent partie de la « famille » des Nations Unies, leur vision du développement différerait de celle de l'ONU. Alors que l'ONU

considérerait qu'il appartenait à chaque pays de définir sa politique de développement et s'attachait à rendre l'environnement international plus favorable, les institutions de Bretton Woods prêtaient attention à la manière dont chaque pays gérait son économie et se référaient au modèle économique des pays occidentaux. Le succès du tatchérisme et l'effondrement du système communiste les conduisaient à prôner le modèle néolibéral. Le Consensus de Washington devenait la référence, et la bonne gouvernance un impératif. L'ONU perdait son leadership dans le domaine économique et se contentait de critiquer les excès des politiques d'ajustement structurel et la gestion de la dette. Non sans succès, puisque la Banque a pris en compte nombre de ses remarques.

Cependant, l'ONU retrouve son rôle en faisant prendre conscience aux peuples et aux gouvernements de contraintes ou de facteurs majeurs du développement et obtient l'adoption de principes et de programmes d'action, grâce aux grandes conférences des années 1970 et surtout celles des années 1990..

Rio de Janeiro, 1992 : l'ONU alerte sur les conséquences de la dégradation de l'environnement, fait adopter le concept de développement durable et rappelle aux générations actuelles leur responsabilité envers les générations futures.

Le Caire, 1994 : l'ONU souligne le lien entre population, développement et environnement et reconnaît que l'émancipation des femmes et l'accès à la santé autour de la gestation et de la naissance sont essentiels au contrôle démographique.

---

(6) Et abandonne la vision de Rostow qu'une « forte poussée » initiale pour combler des retards suffit à amorcer une croissance auto-entretenu.

(7) Secrétaire de la Commission des Nations Unies pour l'Amérique latine et les caraïbes.

(8) Hausse des prix plus forte pour les produits manufacturés exportés par « le nord » que pour les produits de base vendus par « le sud ».

(9) Le SPG a particulièrement facilité le développement industriel des « dragons » de l'Asie de l'Est.



Pékin, 1995 : l'ONU appelle à restructurer la société et les institutions pour que les femmes jouissent de leurs droits et participent pleinement au développement.

Istanbul, 1996 : l'ONU invite tous les acteurs impliqués dans le développement de l'habitat et préconise le partenariat pour que chaque famille ait un logement décent dans une perspective d'urbanisation accélérée.

Rome, 1996 : la FAO alerte sur la faim chronique et la malnutrition, rappelle l'importance de politiques agricoles et donne une impulsion à la mise en œuvre du droit à l'alimentation.

## Les droits de l'Homme

Tout individu doit pouvoir jouir de droits civils et politiques individuels et de droits économiques sociaux et culturels plus collectifs. La conférence de Vienne, en 1993, confirme l'indissociabilité des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que leur universalité, quel que soit le niveau de développement du pays. Ce dernier point, convenu dès 1948 lors de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, est confirmé non sans difficulté, car plusieurs États voulaient pouvoir soumettre leur interprétation des droits à des considérations religieuses, locales ou culturelles, comme, par exemple, pour l'excision ou la peine de mort. La conférence établit un lien entre droits de l'Homme et développement, et son déroulement fait apparaître le rôle déterminant que les ONG pourraient avoir dans leur mise en œuvre (10). Malgré les innombrables violations des droits de l'Homme, il ne faut pas perdre de vue les progrès accomplis : l'idée a fait son chemin dans la conscience politique ; depuis 1980, de nombreux pays ont ratifié les conventions, et les violations font de plus en plus l'objet de dénonciations.

\*\*\*

Dans les quatre domaines qui viennent d'être évoqués et dans bien d'autres, l'ONU a contribué à façonner les idées qui gouvernent notre temps. Elle ne les a pas nécessairement inventées, mais elle les a fait mûrir par l'observation et l'analyse, et les a fait partager à l'ensemble des gouvernements, au travers d'innombrables débats et de longues négociations. Ces négociations ont abouti à des principes, des déclarations, des conventions, des normes et des recommandations de politiques. Pour assurer le respect de ces accords, l'ONU se repose essentiellement sur la bonne volonté des États, les très modestes moyens d'assistance dont elle dispose, la pression des ONG et, de plus en plus, l'action des autorités locales. Exceptionnellement, elle peut avoir recours à la force pour rétablir la paix, dans les conditions évoquées plus haut.

Aujourd'hui où l'économie, tirée par la satisfaction de désirs qu'elle suscite, ne répond pas aux besoins de tous et génère des modèles de consommation qui, si tous les hommes y parvenaient, dépasseraient les « possibilités » de la terre (11), l'ONU est plus nécessaire que jamais pour faire émerger les idées et les principes qui permettront à l'humanité de survivre et de développer un mode de vie qui épanouisse l'homme. L'ONU en a la capacité pour peu qu'elle résiste aux hégémonies, préserve sa neutralité et assure l'indépendance de son Secrétariat général.

**Yves Berthelot**

(10) Sur ces deux derniers points, voir la précédente chronique, *Droits de l'Homme ; notre responsabilité*, publiée dans le numéro 378, octobre 2006.

(11) N'estime-t-on pas qu'il faudrait trois terres pour que tous les hommes puissent jouir du niveau de vie européen ?