



**HAL**  
open science

## La dépolitisation du monde

Marieke Louis, Lucile Maertens

► **To cite this version:**

Marieke Louis, Lucile Maertens. La dépolitisation du monde. Presses de l'Université de Montréal, 62 p., 2024, Le Monde en Poche, 978-2-7606-5086-2. hal-04767921

**HAL Id: hal-04767921**

**<https://hal.science/hal-04767921v1>**

Submitted on 5 Nov 2024

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

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

Marieke Louis et Lucile Maertens

# LA DÉPOLITISATION DU MONDE

*« Espaces de confrontation tout autant que de coopération multilatérale, les organisations internationales sont expertes dans l'art de faire de la politique sans en avoir l'air. »*

Les débats sur l'utilité des organisations internationales pendant la pandémie de COVID-19 ou la guerre en Ukraine illustrent le poids des attentes qui reposent sur ces institutions, malgré leur affirmation de ne pas intervenir dans le champ politique. Cet ouvrage prend cette revendication au sérieux et étudie la manière dont ces organisations s'efforcent de « dépolitiser le monde ».

S'appuyant sur divers cas d'étude, de la gestion de la crise environnementale à la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU, les autrices analysent de façon précise les pratiques d'expertise, les prétentions à la neutralité et le jeu sur la temporalité des négociations qui mènent à la dépolitisation. Elles mettent au jour trois grandes logiques qui la sous-tendent : le pragmatisme, les stratégies de légitimation et les tactiques d'évitement de la responsabilité. Tout en éclairant la complexité et la crise de légitimité du multilatéralisme contemporain, elles montrent en définitive qu'il est impossible de réduire ces organisations à de simples mécanismes apolitiques établis uniquement pour faciliter la coopération internationale.

**Marieke Louis** est enseignante-chercheuse en science politique et directrice adjointe du Centre Marc Bloch (Berlin). Ses recherches portent sur les organisations internationales dans le domaine de la gouvernance économique et sociale.

**Lucile Maertens** est professeure associée à l'Institut des hautes études internationales et du développement de Genève, codirectrice du Global Governance Centre et collaboratrice scientifique à l'Université de Lausanne. Ses recherches portent sur les organisations internationales, notamment leur action dans le domaine de l'environnement et du climat.

LE MONDE  
EN POCHE 

PUM-CÉRIUM

11,95 \$ • 9 €

Versions numériques en accès libre  
[www.pum.umontreal.ca](http://www.pum.umontreal.ca)

ISBN 978-2-7606-5086-2



La dépolitisation du monde

## Dans la même collection

Jocelyn Coulon, *À quoi sert le Conseil de sécurité des Nations Unies ?*

Rodolphe De Koninck, *L'imprévisible Sud-Est asiatique*

Marie-Eve Desrosiers et Yolande Bouka, *Contestation en Afrique*

Frédéric Guillaume Dufour, *Entre peuple et élite, le populisme de droite*

Jean-François Dupré, *Hong Kong conquise*

Michel Fortmann, *Le retour du risque nucléaire*

Philippe Fournier, *Idéologies et polarisation aux États-Unis*

Maya Jegen, *L'État face à la crise environnementale*

Thomas Juneau, *Le Yémen en guerre*

Éric Mottet, *La puissance décomplexée de la Chine*

Stéphane Paquin, *La mondialisation : une maladie imaginaire*

Guillaume Sauvé, *Un conservatisme à la carte en Russie*

**LE MONDE  
EN POCHE** 

La collection « Le Monde en poche » est le fruit d'une collaboration entre le Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM) et les Presses de l'Université de Montréal (PUM). Elle braque les projecteurs sur les grands enjeux internationaux de l'heure. L'éclairage se veut critique et le propos accessible. Chaque ouvrage présente une analyse, une réflexion et une mise en contexte historique et interdisciplinaire qui vont au-delà de l'actualité.

Directeurs de la collection : Magdalena Dembińska et Frédéric Mérand

MARIEKE LOUIS ET LUCILE MAERTENS

# La dépolitisation du monde

Les Presses de l'Université de Montréal

Les versions numériques de cet ouvrage sont sous licence Creative Commons BY-NC-ND (Attribution / Pas d'utilisation commerciale / Pas de modification). Cette licence autorise à télécharger et à partager les œuvres, à condition de citer le nom de l'autrice ou de l'auteur. Elle interdit l'utilisation à des fins commerciales et toute forme de modification de l'œuvre.



## Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Titre : La dépolitisation du monde / Marieke Louis,  
Lucile Maertens.

Noms : Louis, Marieke, autrice. | Maertens, Lucile, autrice.

Description : Mention de collection : Le monde en poche |  
Comprend des références bibliographiques.

Identifiants : Canadiana (livre imprimé) 20240002296 | Canadiana  
(livre numérique) 2024000230X | ISBN 9782760650862 |  
ISBN 9782760650879 (PDF) | ISBN 9782760650886 (EPUB)

Vedettes-matière : RVM : Organisations internationales. |  
RVM : Comportement organisationnel. | RVM : Participation  
politique. | RVM : Politique mondiale.

Classification : LCC JZ4850.L68 2024 | CDD 341.2—dc23

Mise en pages : Chantal Poisson

Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2024

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

© Les Presses de l'Université de Montréal, 2024

Les Presses de l'Université de Montréal remercient de leur soutien financier le Conseil des arts du Canada, le Fonds du livre du Canada et la Société de développement des entreprises culturelles du Québec (SODEC).



Conseil des arts  
du Canada

Financé par le  
gouvernement  
du Canada

Canada

SODEC  
Québec

# Introduction

L'affrontement entre les États-Unis et la Chine devant l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pendant la pandémie de COVID-19 a rappelé combien les organisations internationales sont des espaces de confrontation tout autant que de coopération multilatérale. Il a également montré combien il est illusoire de chercher à séparer nettement les questions dites « techniques » et « expertes », comme la santé, des questions « politiques », comme les conflits. Cette dissension a, au contraire, mis en valeur leur interdépendance. Cette manière de séparer, notamment à l'échelle internationale, les enjeux politiques et techniques constitue une caractéristique de la « dépolitisation » à l'œuvre dans le monde des organisations internationales.

Ces organisations sont en effet expertes dans l'art de faire de la politique sans en avoir l'air. En menant nos enquêtes à l'Organisation internationale du travail (OIT) ou encore au Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), nous avons constaté que les fonctionnaires et les diplomates affirment régulièrement « ne pas faire de politique ». Pourtant, leurs mandats

sont éminemment politiques : les évaluations « neutres » du PNUE recommandent les « meilleures » politiques publiques en matière de protection environnementale ; les membres de l'OIT négocient les normes sur des sujets cruciaux comme le temps de travail, le travail des enfants ou encore la régulation des entreprises multinationales. On pourrait multiplier les exemples dans le domaine de l'action humanitaire, du développement, de la santé mondiale, mais aussi de la sécurité et du maintien de la paix ou du commerce international. Les organisations internationales – secrétariats, personnel, consultants ainsi que membres, délégués, observateurs – situent souvent leur rôle en dehors de la sphère politique, même si elles y sont intrinsèquement liées. En tant que lieux de débat entre États, elles fournissent un cadre pour la mobilisation d'entités non étatiques telles que les réseaux d'activistes transnationaux ou les entreprises multinationales et jouent un rôle clé dans la définition des problèmes mondiaux et du système de gouvernance permettant d'apporter des réponses multilatérales. Les organisations internationales ne peuvent donc pas être réduites à des mécanismes apolitiques établis pour simplement faciliter la coopération internationale.

Nous prenons néanmoins au sérieux la revendication d'apolitisme du personnel et des diplomates des organisations internationales en essayant de définir quelles sont les pratiques et les logiques qui conduisent à la dépolitisation. Les pratiques renvoient à la manière dont les organisations internationales dépolitisent concrètement leur action en passant sous silence leur

rôle politique, mais aussi à leur façon de diluer le caractère politique de leurs interventions en les réduisant à des questions techniques et en atténuant les oppositions et contradictions qu'elles rencontrent. Les logiques visent à comprendre pourquoi les organisations internationales participent à ces processus et avec quels effets.

Cet ouvrage se présente comme une introduction aux organisations internationales et à la gouvernance mondiale aujourd'hui caractérisées par une tension permanente entre politisation et technocratie<sup>1</sup>. Les praticiens de l'international y trouveront un compte rendu de la complexité de leur monde et une réflexion sur le sens et les implications politiques de leurs activités professionnelles. Un tel regard est indispensable pour mieux comprendre la crise de légitimité du multilatéralisme contemporain : si, pour assurer la coopération internationale, les organisations internationales sont en mesure de prendre leurs distances avec la politique, en agissant avec discrétion, loin des batailles politiques nationales, de l'opinion publique et des médias, elles courent aussi le risque d'occulter les choix et les partis pris qui façonnent leurs activités. Cela sans répondre à la demande croissante de transparence, de responsabilité et de démocratie dans un contexte de crises multiples où l'efficacité de leur action est d'autant plus remise en question.

# Dépolitiser le monde

Qu'entendons-nous lorsque l'on dit qu'une organisation internationale, telle que l'Organisation des Nations unies (ONU), participe à dépolitiser le monde? Prenons l'exemple, assez connu, des Objectifs de développement durable (ODD). Promulgués par l'ONU en 2015 pour faire suite aux Objectifs du Millénaire pour le développement, les ODD sont devenus le cadre de référence autour duquel l'ONU justifie son action. Chaque agence et programme explicite sa contribution à la réalisation de 17 objectifs transversaux touchant à des thématiques diverses telles que l'égalité entre les sexes, la paix et la justice ou la consommation et la production durables. On présente ces ODD sous une forme graphique aisément repérable, reprise tant par des acteurs de la société civile que par ceux du marché, qui renvoie aux besoins des sociétés, ou encore des individus (ne pas avoir faim, avoir un travail décent, avoir accès à l'éducation, etc.), qu'on ne peut rattacher à des intérêts nationaux spécifiques et qui ne suscitent donc pas, *a priori*, de conflits de valeurs. *A priori* seulement,

car leur formulation renvoie à l'élaboration (ardue) de « compromis polysémiques » qui visent précisément à masquer ces divergences normatives (Pouliot et Thérien, 2023) – sur les causes de la pauvreté par exemple. Enfin, comme tout objectif, le recours à des indicateurs quantifiés permet(trait) de mesurer de manière « objective » (par opposition à des considérations d'ordre idéologique) le succès ou non de cet agenda. Le cas des ODD met ainsi au jour deux éléments clés de la dépolitisation qui se joue comme un assemblage de pratiques (schématisation, quantification) et de logiques (insistance sur les besoins de base et légitimation par la nécessité de l'action).

### **Définir la dépolitisation**

La dépolitisation renvoie donc à un ensemble de processus par lesquels on appréhende et présente des problèmes ou des activités comme ne relevant pas de la sphère politique. Elle se manifeste, comme dans l'exemple des ODD, dans des pratiques et des logiques qui consistent à minimiser, à nier, voire à dissimuler la dimension politique des activités menées dans et par les organisations internationales. En d'autres termes, c'est une manière de faire de la politique « sans en avoir l'air » (Ploux *et al.* 2012) ou « sans le dire » (Dufournet, 2014). Le fait de présenter une décision comme évidente, inévitable et non sujette à débat est un signal fort (même si non exclusif) de dépolitisation. Qu'elles soient intentionnelles, stratégiques ou non, ces pratiques et logiques font partie du travail politique des organisations internationales.

Cette définition de la dépolitisation a dès lors pour corollaire une conception relativement inclusive de ce qui est politique. D'abord, du point de vue des acteurs. Dans notre approche, n'est pas uniquement politique ce qui relève de l'État et de ses représentants ou des détenteurs officiels de l'autorité publique : experts et citoyens peuvent évidemment faire de la politique. Ensuite, du point de vue du contenu. Ce qui est politique ne se résume pas au conflit et à la confrontation, mais renvoie aussi à la coopération : c'est ce qui rend l'entrée par les organisations internationales si fructueuse pour explorer les transformations de l'action politique. En se penchant sur les enjeux saillants de notre temps, en préconisant les mesures à mettre en œuvre et en affirmant toujours plus leur autorité, qu'elles tentent de légitimer par de nombreux biais, les organisations internationales ont un potentiel politique certain. Ce choix d'une conception large peut amener à faire se recouper ce qu'on conçoit comme relevant tantôt *du* politique, tantôt *de la* politique, ou encore *des* politiques, distinction plus évidente en anglais avec le triptyque *polity*, *politics* et *policy*. Nous assumons cette porosité, car nous ne visons pas à établir un repérage ou une délimitation ni à définir l'essence *du*, *de la* ou *des* politique(s) dans les organisations internationales (même si l'ouvrage peut y contribuer indirectement), mais davantage à comprendre comment, pourquoi et avec quelles conséquences ces dernières tentent de s'en distancier ou même d'y échapper. Rappelons ici que si les organisations internationales ont des caractéristiques institutionnelles précises

(intergouvernementalité, quasi-absence de lien électoral, faiblesse de la compétition partisane) et qu'il convient donc de ne pas transposer mot à mot des concepts souvent forgés en référence à un contexte national, cela ne doit pas non plus nous amener à nous priver des concepts et questionnements centraux de la science politique. Bien qu'intergouvernementales, ces entités sont des espaces au sein desquels se jouent en permanence des questions renvoyant tantôt au politique au sens de *polity* (la représentation, la responsabilité), de *politics* (phénomènes de compétition interorganisationnelle, de lutte pour la reconnaissance d'un problème mondial, etc.) ou encore de *policies* (interventions, programmes d'assistance, etc.).

Notre définition renvoie par ailleurs à une conception d'ordre constructiviste du politique, entendue au sens large des sciences sociales et pas uniquement des théories des relations internationales. Selon cette perspective, un acteur, une pratique ou une idée n'est pas politique ou apolitique en soi, mais le devient précisément en raison de processus de politisation ou de dépolitisation. Ici, notre rôle consiste à étudier comment certains problèmes sont débattus (ou non), construits socialement comme relevant de la sphère publique ou privée, donc devant être mis à l'agenda (inter)gouvernemental pour faire l'objet de politiques spécifiques (ou non). Cela ne signifie pas que tout soit nécessairement politique, mais que tout problème ou toute activité peut, dans un contexte sociohistorique spécifique, le devenir, et inversement.

Enfin, prendre au sérieux les revendications d'apolitisme des organisations internationales pour en analyser les pratiques et les logiques ne veut pas dire souscrire à l'argument d'une dépolitisation réussie, au sens où ces organisations seraient dépolitisées ou parviendraient à dépolitiser les relations internationales. Cela ne signifie pas non plus que tout est dépolitisation. En effet, si les pratiques et logiques ciblées sont larges, on ne peut faire le constat d'une dépolitisation qu'après les avoir étudiées dans des contextes précis. Dès lors, il ne suffit pas de mobiliser la technique, de maîtriser le formatage ou de repousser le moment de la prise de décision pour qu'il y ait dépolitisation. Encore faut-il que, dans leur environnement respectif, ces manières de faire produisent l'effet d'une mise à distance voire d'une mise en demeure de la discussion et de l'action politiques.

Dans la mesure où les organisations internationales sont des constructions éminemment politiques pour les raisons évoquées plus haut, la dépolitisation au sens d'une sortie du politique ou d'une disparition de la politique semble une mission quasi impossible.

### **Étudier la dépolitisation**

La problématique de la dépolitisation n'est pas nouvelle. Les travaux de référence en science politique (Fawcett *et al.*, 2017) portant spécifiquement sur la dépolitisation à l'échelle nationale, et dans une moindre mesure européenne et internationale, s'intéressent principalement au retrait des acteurs politiques au profit d'acteurs technocratiques et concluent le plus

souvent à son caractère antidémocratique, dans la mesure où les dispositifs qui l'accompagnent visent à restreindre l'espace consacré au choix, au débat et à la délibération. Ces tendances sont évidemment présentes dans les pratiques et logiques analysées dans cet ouvrage, sans toutefois s'y réduire.

En effet, les écrits sur les organisations internationales enrichissent la réflexion sur la dépolitisation en la réinscrivant dans trois grands débats : le fonctionnalisme, la bureaucratisation et la technicisation de l'action publique internationale.

Commençons par le premier débat. Tel qu'il a été théorisé par David Mitrany, notamment, le courant fonctionnaliste fait de la dépolitisation, entendue principalement comme un recentrage autour de questions techniques et des besoins vitaux, une condition quasi nécessaire à la coopération internationale. Cette conception, typique de l'« utopie technocratique » portée par les organisations internationales (Steffek, 2021), soutient toujours un certain nombre de discours des professionnels de l'international dans la légitimation de leur action. Si nous souscrivons partiellement aux critiques soulignant l'artificialité ou, tout au moins, le caractère historiquement situé de la distinction entre ce qui relèverait d'une part de la *low politics* (les sujets techniques consensuels) et d'autre part de la *high politics* (les sujets politiques sensibles), l'importance du fonctionnalisme dans l'étude, comme la pratique, du multilatéralisme est indéniable.

Le deuxième débat se retrouve ensuite dans l'analyse des organisations internationales en tant que détentrices

d'un pouvoir bureaucratique, comme les ont décrites Michael Barnett et Martha Finnemore dans l'ouvrage pionnier *Rules for the World* (2004). Sorte de réponse critique et sociologique au « mythe de la dépolitisation », cette approche interroge la prétention d'impartialité, de neutralité et d'apolitisme des organisations internationales.

Troisièmement, les travaux en anthropologie du développement ont également montré la dimension prescriptive de programmes prétendument techniques en matière de lutte contre la pauvreté ou encore d'alimentation, par exemple lorsqu'ils incitent à l'utilisation d'OGM (Müller, 2013). Le point commun de ces travaux réside notamment dans l'identification de logiques de technicisation empêchant tout débat démocratique. Ces travaux sont en phase avec les nombreuses études sur la place de l'expertise dans les politiques internationales, la technicisation des débats et leur monopolisation par des groupes d'experts qui font de la dépolitisation une pratique professionnelle quasi routinière (*Critique internationale*, 2017, Littoz-Monnet, 2017).

### **Comprendre la dépolitisation par et dans les organisations internationales**

Par son cadre analytique inédit et systématique, cet ouvrage présente l'ensemble des mécanismes de dépolitisation, abordés le plus souvent séparément sur la base de cas d'étude uniques, et en catégorise les pratiques et les logiques. La dépolitisation est ici vue comme un processus, des manières d'agir intériorisées

et mises en œuvre par les acteurs. Des logiques spécifiques, qui permettent de comprendre pourquoi les organisations veulent dépolitiser (plus ou moins intentionnellement) sous-tendent ces pratiques. Gardons en tête qu'aucun fonctionnaire ne se lève tous les matins en se disant qu'il va dépolitiser la pauvreté ! Ces logiques rendent compte du sens de la dépolitisation, c'est-à-dire à la fois sa signification (mode de justification) et sa direction (conséquences, attendues ou non).

Notre ouvrage remplit ainsi une double fonction : il analyse le phénomène des organisations internationales, pierre angulaire de la coopération intergouvernementale depuis plus d'un siècle, à l'aune de la tension permanente entre dépolitisation et politisation de la scène mondiale. La dépolitisation est vue ici comme une entreprise politique centrale dans le fonctionnement des organisations internationales, objectivable dans des pratiques et interprétable en raison de logiques que nous illustrons par des études de cas d'organisations internationales variées, dans des contextes sociohistoriques allant de la fin du 19<sup>e</sup> siècle à nos jours. Notre analyse est autant un résultat fondé sur de nombreuses enquêtes empiriques préexistantes qu'une proposition pour étudier de nouvelles situations, par exemple, la pandémie de COVID-19 ou encore la guerre en Ukraine.

Schéma 1: Processus de dépolitisation

**Pratiques de dépolitisation**

Jouer la carte de l'expertise

- Revendiquer son expertise
- Fournir une interprétation et des solutions techniques aux problèmes du monde

Formater la neutralité

- Produire la neutralité
- Diffuser en toute neutralité
- Transformer l'information en recommandation

Gagner du temps

- Reporter et diluer la décision
- Faire de l'urgence une routine
- Encourager l'oubli

**Logiques de dépolitisation**

Agir par nécessité

- Suivre une voie fonctionnaliste
- Être pragmatique

Conquérir la légitimité

- Gagner en reconnaissance
- Élargir son mandat
- Monopoliser le champ d'action

Éviter la responsabilité

- Contourner l'attribution de la responsabilité
- Détourner le blâme
- Maintenir le *statu quo*

# Comment dépolitiser ?

Comment une organisation internationale contribue-t-elle à dépolitiser le monde ? Par de nombreuses pratiques observées au sein de ces institutions. Nous les regroupons en grandes catégories autour de trois enjeux : l'expertise, la neutralité et la temporalité.

## **Jouer la carte de l'expertise**

L'expertise des organisations internationales est à la fois la vitrine de leur action – pensons aux données produites par l'OMS durant le pic de la pandémie de COVID-19 – et l'objet de critiques dénonçant leurs dérives technocratiques. La recherche a exploré l'expertise comme ressource dans les mains des bureaucraties internationales voire comme attribut de leur autorité. L'expertise justifierait ainsi leur capacité à apporter des solutions apolitiques à des problèmes transnationaux, comme le soutient le courant fonctionnaliste. La dépolitisation s'incarne donc dans des pratiques consistant à se réclamer d'une expertise spécifique (sur la santé, le développement durable ou le

travail) puis à proposer des indicateurs de performance le plus souvent quantifiés. Ces derniers tendent à effacer les choix qui ont guidé l'interprétation des problèmes, mais aussi la dimension politique des solutions qui sont proposées.

L'histoire de l'indice de développement humain (IDH) produit par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) est un bon exemple de simplification d'un enjeu éminemment complexe et multifactoriel. Plusieurs études explorent la généalogie de l'IDH et critiquent sa définition étroite du développement fondée sur trois variables pour comptabiliser les capacités humaines en termes de santé, d'éducation et de revenu. Malgré de multiples changements depuis le lancement de l'indicateur en 1990, celui-ci accorde toujours le même poids aux trois variables : l'espérance de vie à la naissance, les années de scolarisation prévues et moyennes, le revenu national brut par habitant (en parité du pouvoir d'achat). En incluant les deux premières variables, l'IDH a constitué une véritable rupture après plus de trente années de débats sur la pertinence du produit intérieur brut (PIB) en tant qu'indicateur de développement. Toutefois, cette définition limitée du développement reflète les vues de son principal architecte, Mahbub ul Haq, longtemps associé à la Banque mondiale. En réponse à l'économiste Amartya Sen, qui déplorait la « simplification excessive » de l'« indice composite brut », Haq a soutenu la nécessité d'avoir « une mesure du même niveau de vulgarisation que le PNB [produit national brut] – un seul chiffre – mais une mesure qui

ne soit pas aussi aveugle aux aspects sociaux de la vie humaine que le PNB. » (cités dans Davis *et al.*, 2012, p. 96) Selon Sen, Haq accommodait des approches théoriques divergentes sans pour autant résoudre leurs différences, évitant ainsi les débats politiques autour d'une définition du « développement humain ». Cet indice illustre un double processus : le recours aux indicateurs chiffrés peut transformer des questions politiques en enjeux techniques tout en créant l'apparence d'une interprétation dépolitisée. Il montre aussi l'importance des réseaux d'expertise et des trajectoires professionnelles d'individus qui jouent un rôle majeur dans la production de connaissances au sein même des organisations internationales.

Ces pratiques de dépolitisation s'appuient sur des connaissances spécialisées, une prétendue objectivité et une neutralité technocratique, mais cette expertise revendiquée ne produit pas à elle seule la dépolitisation. Elle tend toutefois à isoler de la politique les organisations internationales qui utilisent différentes techniques pour favoriser la coopération internationale. Elles produisent activement de l'expertise, soit en raison d'un objectif explicite, soit comme conséquence indirecte de leurs activités, comme au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) qui rassemble des données sur les déplacements forcés dans le cadre de ses activités de protection. Les bureaucraties internationales compilent ainsi les données de leurs États membres, les mettent à disposition avec une grande variété d'indicateurs, comme le fait la Banque mondiale. Elles peuvent aussi

produire des évaluations spécifiques à leur mandat, comme le font les rapports annuels du PNUD ou du *Global Environment Outlook* du PNUE. Cette expertise est produite en interne, notamment grâce au recrutement de personnel compétent, mais également par le recours à des services de sous-traitance et des partenariats stratégiques.

Par exemple, le PNUE, petite organisation au sein du système de l'ONU, collabore avec d'autres entités onusiennes et du monde académique pour asseoir son statut d'expert dans le domaine de la sécurité environnementale. D'une part, le programme a renforcé sa légitimité en créant un groupe d'experts sur la consolidation de la paix et l'environnement avec l'International Institute for Sustainable Development (IISD) en travaillant étroitement avec des partenaires universitaires et en participant au lancement d'une plateforme sur la consolidation de la paix environnementale<sup>2</sup>. D'autre part, il est devenu partenaire d'autres organisations internationales qui ont apporté une expertise complémentaire et a notamment publié avec eux des rapports sur : 1) les femmes, les ressources naturelles et la consolidation de la paix avec ONU Femmes, 2) le rôle des ressources naturelles dans le désarmement, la démobilisation et la réintégration avec le PNUD et 3) les ressources naturelles, les conflits et la médiation avec le département des affaires politiques de l'ONU. De même, il a travaillé en consultation avec les départements responsables des missions de paix de l'ONU pour son rapport sur les Casques bleus et l'environnement. En mettant à profit l'expertise reconnue et légi-

time d'autres organisations, le PNUE revendique la sienne sur ces sujets tout en contournant les débats politiques autour de son implication dans de nouveaux domaines.

Les organisations internationales présentent généralement leur rôle comme se limitant à l'apport de connaissances spécialisées fondées sur une expertise interne et externe, au prix d'une dépolitisation du processus de production des connaissances. En outre, pour remplir leur mandat, elles doivent délimiter et interpréter les problèmes qu'elles veulent résoudre. Or leur interprétation est le plus souvent technique et légitimée par leur expertise, ce qui amène un double processus de dépolitisation. D'une part, ces organisations dépolitisent leur rôle dans la définition des problèmes mondiaux en mobilisant des instruments souvent d'une grande technicité et en fournissant des solutions et une assistance dites techniques. D'autre part, leur lecture des problèmes mondiaux tend à ignorer les positions épistémologiques ainsi que les biais professionnels qui ont conduit à adopter une interprétation plutôt qu'une autre, tout en simplifiant exagérément les problèmes les plus urgents dont les causes politiques et structurelles sont réduites à leurs dimensions techniques. Il en résulte que, bien souvent, les diagnostics et les indicateurs restreignent l'espace accordé au débat politique.

Tout en reconnaissant l'utilité de ces instruments, qui permettent effectivement de rendre compte de la mesure de phénomènes – comme le nombre d'individus souffrant de malnutrition ou celui des féminicides

dans le monde –, il importe de mettre en question la construction des indicateurs choisis et leurs effets sur la manière de comprendre les faits sociaux mis en chiffre dans la lignée de la sociologie de la quantification. De même, une fois le diagnostic posé, les organisations internationales proposent des solutions et de l'aide aux « profanes » – les fonctionnaires de leurs États membres ou de leurs partenaires de la société civile –, sur la base de leur expertise. Le PNUE s'appuie, par exemple, sur les conclusions de ses évaluations environnementales pour proposer ses services « d'assistance technique » sur des questions aussi politiques que la réforme du secteur privé et la gestion des ressources naturelles, les projets de consolidation de la paix ou les programmes d'éducation<sup>3</sup>. Cela s'incarne ainsi dans des programmes d'action thématiques, mais souvent fragmentés au gré de la division du travail entre ces organisations, au risque de nuire à la cohérence d'ensemble : chaque entité intervient dans son domaine et la coordination reste un défi quotidien pour les individus travaillant dans des structures aux routines professionnelles et aux règles institutionnelles différentes.

### **Formater la neutralité**

Les organisations internationales participent également à la dépolitisation du monde par le biais de leur supposée neutralité. Plus concrètement, elles produisent des formats d'intervention, neutres en apparence, sur des enjeux aussi sensibles que la régulation des multinationales ou la sécurité environnementale.

Ces pratiques permettent, *in fine*, à ces organisations de transformer les informations neutres en recommandations politiques.

Renforçant leurs revendications d'expertise, le principe de neutralité légitime historiquement l'action des organisations internationales, en particulier lors d'interventions complexes et politisées. Les organisations humanitaires s'en prévalent pour sécuriser leur accès aux populations dans le besoin, au risque d'ailleurs de se voir accusées de mutisme sinon de complicité, comme ce fut le cas pour le Comité international de la Croix-Rouge en Ukraine en 2022. Les bureaucrates évitent quant à eux de prendre publiquement parti pour préserver la confiance des États membres invités à négocier malgré leurs différends. Cette prétention revêt des formats spécifiques qui leur permettent de neutraliser la dimension politique de leur discours. En effet, qu'il s'agisse de rapports (la production la plus courante des organisations internationales), de fiches d'information, de cartes, de sites Web ou de plateformes de formation en ligne, les organisations s'appuient sur une grande variété de supports qu'elles présentent comme apolitiques, contrairement aux instruments explicitement normatifs et désignés comme tels que sont les conventions, les recommandations ou les résolutions. Cette « dépolitisation par la forme » s'incarne tant dans la matérialité de leurs productions que dans des véhicules conceptuels : valeurs universelles, récits simplifiés, *success stories*, leçons apprises et bonnes pratiques (Klein *et al.*, 2015) sont autant de modes

spécifiques de circulation d'un discours qui tend à dépolitiser son contenu.

La production de la neutralité des organisations internationales peut être décomposée comme suit : simplification, généralisation et référence à des expériences passées qui feront, par la suite, autorité. Le cas du *Helpdesk for Business on International Labour Standards* de l'OIT illustre bien la manière dont, sur un sujet politiquement controversé comme la régulation des entreprises multinationales, les questions de forme et de fond sont pensées de manière interdépendante. Lancé en 2010 pour promouvoir la Déclaration de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale adoptée en 1977 (restée relativement peu connue du grand public comme des entreprises privées), le *Helpdesk* est, d'emblée, un outil dématérialisé. Il a d'abord pris la forme d'une adresse courriel et d'un numéro de téléphone, puis d'une plateforme accessible par le site internet de l'OIT<sup>4</sup>. Utilisant le dispositif de la foire aux questions (FAQ), le *Helpdesk* se présente comme un « espace neutre » qui privilégie une communication directe entre le secrétariat de l'OIT et les entreprises en recherche d'informations pour appliquer les normes de l'organisation.

La concrétisation de cet « espace neutre » passe également par la confidentialité des échanges et l'anonymat des entreprises désireuses d'obtenir des renseignements et conseils, aux antipodes des pratiques de stigmatisation – du type *naming and shaming* – des ONG. En contrepartie, l'OIT se réserve le droit d'utiliser les questions soumises par les entreprises pour en

faire des cas d'espèce pouvant servir à d'autres sous la forme de leçons apprises (*lessons learned*). Ces dernières sont ensuite mises à disposition du public sur le site de l'OIT, en plus du matériel classique (fiches d'informations, webinaires, « boîtes à outils »). L'organisation universalise ainsi le cas d'origine, par l'anonymat de l'entreprise concernée, et le simplifie de sorte à mettre en valeur le cas général. L'objectif de l'exercice est de faire ressortir, d'une part, l'écart potentiel entre la situation réelle et les normes internationales du travail (par exemple, une entreprise localisée en Chine se conforme au droit local, mais ne respecte pas une des conventions fondamentales de l'OIT sur la liberté d'association) et, d'autre part, de décrire la bonne façon d'être conforme aux normes de l'OIT (donnant la possibilité à l'entreprise de devancer la législation nationale, ou bien de saisir les organisations syndicales et patronales pertinentes). La revendication de neutralité sort renforcée de la référence à des situations que les entreprises elles-mêmes ont vécues, en gommant tout soupçon envers l'OIT de façonner des cas abstraits. En généralisant à partir de cas singuliers, elle ne peut donc pas être accusée de se focaliser sur une situation qui ne serait pas représentative du monde de l'entreprise.

Les organisations internationales doivent également diffuser et promouvoir la neutralité ainsi produite. Cela se fait par l'entremise de documents présentés comme informatifs et universels, qui proposent une vision du monde, une façon de penser et de faire, et qui renforcent l'apparente neutralité des organisations : l'audience

visée a alors la responsabilité de mettre en œuvre les prescriptions données, effaçant ainsi le rôle des entités à l'origine de la recommandation.

Deux exemples tirés de l'action du PNUE illustrent ces pratiques. Chaque format employé par une organisation internationale a ses objectifs et son public cible et s'appuie sur différentes techniques pour défendre sa valeur en tant que source d'information instructive, pratique et consultative. Comme d'autres, le PNUE produit un grand nombre de rapports, de fiches techniques et de matériel de formation qui tendent à atténuer la dimension politique de son discours. Il présente ses publications comme uniquement destinées à informer les États membres sur les transformations environnementales mondiales au moyen d'un langage pédagogique soutenu par des outils de visualisation des données comme des cartes, des schémas, des diagrammes, etc. Par exemple, dans son rapport intitulé *Sécurité des moyens d'existence : changements climatiques, migrations et conflits au Sahel*, le PNUE présente une série de cartes réalisées en collaboration avec le Centre de géoinformatique de l'Université de Salzbourg (Z\_GIS). Ces dernières appuient son interprétation des potentiels liens de causalité entre le changement climatique, les migrations et la conflictualité dans la région du Sahel en identifiant les zones les plus touchées par les changements climatiques (précipitations, température, sécheresse et inondations). En outre, le rapport comprend une carte qui associe tous les types de changements pour cibler les « points chauds » et ajoute des couches supplémen-

taires sur les tendances démographiques et les données sur les conflits. L'équipe a fortement débattu la pertinence d'avoir toutes ces données sur une même carte, mais les interrogations soulevées n'apparaissent nulle part sur le rapport.

Dans un autre rapport de 2009 intitulé *Du conflit à la consolidation de la paix. Le rôle des ressources naturelles et de l'environnement*, le PNUE résume ses conclusions sur le rôle des ressources naturelles dans les conflits armés avec un schéma. Les deux premières colonnes s'appuient sur des catégories opposant paix et conflit (en séparant les différentes phases du « cycle du conflit » : causes profondes, crise, conflit, accord de paix) sur un processus linéaire en lien avec les réponses internationales traditionnelles (prévention des conflits, rétablissement de la paix, maintien de la paix, consolidation de la paix). La quatrième colonne comprend des recommandations explicitement « politiques », alors que la troisième se présente comme une liste de conclusions scientifiques fondées sur des statistiques et des déclarations générales et qui ne traitent pas des causes contextuelles et structurelles. Dans les deux cas, les publications font une analyse simplifiée, qui ne permet pas de comprendre le rôle des acteurs politiques et des structures de gouvernance derrière le caractère apparemment neutre de l'exercice.

S'appuyant sur la dimension instructive de ses productions, le PNUE se positionne comme détenteur de l'information. En parallèle, l'audience est quant à elle invitée à endosser la mise en œuvre des recommandations transmises. Par exemple, le PNUE propose des

programmes de formation spécifiquement destinés aux praticiens dans lesquels il recommande des manières de traiter la relation entre ressources naturelles et conflits. La dépolitisation est double ici : on présente un discours instructif comme apolitique, en dépit de son sujet éminemment politique, et on remet au public cible, les praticiens, la responsabilité de la mise en œuvre des recommandations.

La boucle du processus de formatage de la neutralité est pour ainsi dire bouclée lorsque les organisations internationales endossent le rôle de « conseiller ». Cela consiste, concrètement, à privilégier des formules discursives qui évitent une forme de jugement et *a fortiori* d'incrimination, mais aussi à offrir des services aux membres considérés plutôt comme des usagers que comme des cibles de la régulation internationale. On présente ces conseils tantôt sous la forme de recommandations, tantôt de bonnes pratiques, mais sans y attacher de contraintes ou de sanctions. Pourtant, ces conseils sont présentés non pas comme une possibilité parmi d'autres, mais souvent comme le seul choix à adopter. Dans le cas de l'allaitement promu par l'OMS, par exemple, l'organisation recourt quasi exclusivement à des arguments tirés du domaine de la santé et de l'expertise médicale, et ce, au nom de la bonne santé de l'enfant, laissant peu de place au choix des acteurs (ici surtout des actrices), à leurs mode de vie et contraintes spécifiques, tout en reconduisant implicitement un schéma normatif genré associant la « bonne » mère à la mère allaitante. L'information neutre, au sens d'empiriquement ou scientifiquement

(et parfois les deux) fondée, se mue alors en une recommandation politique.

### **Gagner du temps**

Enfin, une troisième manière par laquelle les organisations internationales dépolitisent le monde consiste à diluer la temporalité politique – pour le dire plus simplement : gagner du temps, une tactique bien connue des professionnels de la politique. On le voit notamment dans les négociations sur le climat : depuis plus de trente ans, on en étire la durée, on accumule enjeux et procédures en reportant sans cesse la prise de décision, le tout sous une forme orchestrée de routinisation de l'urgence. C'est toujours le sommet de la « dernière chance » ; pourtant les décisions repoussent toujours à plus loin (à la prochaine COP) les changements radicaux nécessaires pour résoudre la crise.

Cette manière de dépolitiser engendre une perte de « *momentum* politique », ce moment propice à l'adoption et à la mise en œuvre de réformes significatives. Elle conduit à une démobilisation générale des membres des organisations internationales qui se manifeste par une baisse d'intérêt voire de connaissance précise des enjeux, qui peut mener à des formes d'oubli collectif. Des débats, qui divisent les organisations internationales, se trouvent ainsi enterrés. Cet usage tactique du temps, qui peut s'étendre sur des décennies, dépasse par ailleurs les seules stratégies des acteurs – qui changent fréquemment – avec des conséquences plus ou moins attendues. On peut illustrer ces pratiques de dépolitisation par le temps avec

certaines négociations ou des projets de réforme qui visent à transformer les règles en matière de représentativité des institutions internationales, élément clé de leur légitimité.

Commençons par le cas de la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU, qui met bien en évidence des pratiques de report et de dilution. Avec la guerre en Ukraine, les débats portant sur l'augmentation du nombre de sièges au Conseil (permanents ou non permanents) et l'usage du droit de veto par ses membres permanents – la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie – ont été, comme à chaque grande crise internationale, réactivés : comment accepter qu'un État qui ne respecte pas la Charte des Nations unies en attaquant un autre État souverain puisse siéger de manière permanente et détenir un droit de veto au sein de la plus haute arène politique de l'ONU ? C'est sans doute l'un des paradoxes les plus intéressants de la réforme (ou plutôt de la non-réforme) du Conseil de sécurité du point de vue du processus de dépolitisation. Depuis l'élargissement de sa composition en 1965 (les membres non permanents étaient alors passés de six à dix), la réforme semble, en effet, faire l'objet d'un intérêt politique majeur et d'une forte politisation tout en étant sans cesse différée. Depuis les années 1990, la création de groupes de travail portant spécifiquement et explicitement sur cette réforme, avec leurs innombrables rapports doublés d'adoptions de résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies (qui représente 193 États membres) témoigne d'une forme d'activisme réformateur. Cet intérêt se

manifeste aussi par la variété, et même la sophistication, des propositions de réforme qui consistent notamment à établir des scénarios et des modèles (y compris dans un sens quasi mathématique) jouant tantôt sur le nombre de sièges, tantôt sur leur regroupement, tantôt sur l'usage du veto ou les procédures en vigueur, et ce, en vue d'accroître *in fine* la représentativité du Conseil de sécurité.

Dès lors, le décalage entre les moyens déployés pour penser la réforme et l'absence de réforme effective nous fait douter des effets de ces rapports et négociations qui contribuent paradoxalement à dépolitiser une réforme éminemment politique. On observe tout d'abord une complexification progressive des débats qui conduit à la dilution des négociations. Ainsi, en voulant régler un certain nombre d'enjeux conflictuels initiaux (les membres permanents et le veto), on met à l'agenda d'autres problèmes connexes (nombre et répartition équitable des sièges, régionalisation de la représentation, méthodes du travail, etc.) ce qui se solde par la volonté d'adopter, par consensus, un « paquet de réformes » (*reform package*). Or ces ajouts ne font que multiplier les possibilités de désaccord et de blocage, et reportent inévitablement le moment de la prise de décision. La ligne est fine entre complexification et dilution et elle n'est certainement pas automatique, mais, dans le cas de ce type de réforme, la dilution procède notamment par l'accumulation d'enjeux et de procédures, résultant en un élargissement constant de l'ordre du jour qui rend difficile la compréhension du problème initial. C'est toute l'ambi-

guité de ce type de dépolitisation. La technicisation des débats et l'accumulation de rapports, propositions et groupes de travail objectivent l'importance politique de la représentativité et peuvent donc très bien repolitiser l'urgence de la réforme du Conseil de sécurité. Mais, en l'espèce, cette technicisation sert aussi à « mettre en scène » la complexité du problème qui permet de justifier un ajournement de la décision.

La réforme du système de quotes-parts du Fonds monétaire international (FMI) est un bon exemple de la routinisation de l'urgence, sur laquelle repose la dépolitisation. On a observé ce processus au lendemain de la crise financière et économique de 2008, qui a eu notamment comme conséquence de remettre à l'ordre du jour la question de la réforme des institutions financières internationales. Dans le cas du FMI, la réforme concerne plus précisément son système des quotes-parts attribuées à chaque État qui conditionne l'influence que les pays ont au sein de l'organisation. Concrètement, alors qu'à l'Assemblée générale de l'ONU, chaque État dispose d'une voix lors des votes, au FMI le poids du vote est proportionnel au montant des contributions financières déterminées pour chaque pays. En d'autres termes, la voix de certains membres compte plus que d'autres. Les quotes-parts ont été régulièrement modifiées depuis les années 1960, à la suite des mouvements de décolonisation, puis, plus récemment, avec la montée en puissance (notamment sur le plan économique) des pays dits émergents, afin d'augmenter la contribution d'autres États et renforcer ainsi leur poids dans la prise de déci-

sion. Mais ces changements n'ont pour autant pas remis en cause la prééminence des États les plus riches, et notamment le droit de veto détenu *de facto* par les États-Unis, qui détiennent la majorité des quotes-parts.

La révision régulière du système des quotes-parts fait ressortir les caractéristiques relevées précédemment, notamment la tendance à l'accumulation de rapports et de propositions modélisées, souvent mathématisées, de rééquilibrage. En 2008, la crise a conduit différentes institutions de la gouvernance économique mondiale, de l'Assemblée générale de l'ONU<sup>5</sup> au G20, à insister sur l'urgence de la réforme des institutions financières internationales, afin de les rendre, notamment, plus transparentes et de donner plus de poids aux pays du Sud dans le processus décisionnel. Cette mobilisation a mené à la négociation puis à l'adoption d'une nouvelle réforme du FMI en 2010 (14<sup>e</sup> révision générale des quotes-parts) et entrée en vigueur en 2016, censée mieux refléter le poids réel des pays émergents. Elle a immédiatement été suivie d'une 15<sup>e</sup> puis d'une 16<sup>e</sup> révision générale visant à approfondir le processus. On repousse donc les dates d'entrée en vigueur afin d'étendre la période octroyée aux États membres pour qu'ils consentent aux changements structurels.

Sans vouloir entrer dans le détail de la réforme, disons que celle-ci illustre bien le processus par lequel son « urgence » devient routinière et perd de ce fait sa saillance politique, alors même que la question est maintenue à l'ordre du jour. D'une manière générale,

les discussions ayant trait à la représentativité et à la légitimité des organisations internationales se caractérisent par cette contradiction entre une urgence constamment proclamée et l'aménagement de dispositifs permettant soit de repousser leur mise en œuvre effective, soit d'adopter des réformes incrémentales incluses dans les différents « paquets de réformes », participant là encore à la dilution de la fenêtre d'opportunité politique.

On aura compris que les pratiques de report, de dilution, de routinisation de l'urgence contribuent à la dépolitisation en décourageant la (re)mobilisation des acteurs des organisations internationales concernées. Ces pratiques peuvent dans certains cas mener à une forme de paroxysme collectif de la dépolitisation, qui fait que les débats mêmes sont oubliés. Nous avons exploré les mécanismes de cette fatigue, de cette amnésie institutionnelle en revenant sur l'intense réforme du Conseil d'administration de l'OIT<sup>6</sup>. Celle-ci a débuté dès le lendemain de la création de l'organisme, en 1919, avec pour principal contentieux la catégorie des « membres à l'importance industrielle la plus considérable » qui sont, *de facto*, des membres permanents (non élus) du conseil d'administration. Elle a notamment connu une phase d'intense politisation pendant la Guerre froide en faisant se multiplier les propositions pour calculer la puissance industrielle sur la base de différentes formules et d'indicateurs de référence pondérés. Ces débats, qualifiés dans les archives de « dialogue de sourds », ont abouti, en 1986, à l'adoption d'un amendement constitutionnel qui

élargissait le conseil d'administration et supprimait la catégorie d'États à l'importance industrielle la plus considérable. Cependant, en raison de l'opposition d'une majorité de pays, cet amendement n'est pas entré en vigueur. Aujourd'hui, beaucoup de membres sont sceptiques quant à la pertinence de relancer une réforme qui a déjà énormément mobilisé l'organisation et donc de réactiver un vieux débat dont les aspects, plus ou moins techniques, sont aujourd'hui passés dans l'oubli. On touche ici du doigt un aspect particulièrement intéressant, même s'il n'est pas systématique, d'une dépolitisation « réussie » : lorsqu'une réforme finit par être oubliée tant par les individus que par les institutions (Douglas 1986).

## Pourquoi dépolitiser ?

Qu'est-ce qui conduit une organisation internationale à participer à la dépolitisation du monde ? Il s'agit ici non seulement de s'interroger sur les raisons qui peuvent pousser les fonctionnaires d'une organisation à contourner stratégiquement le débat politique, mais aussi de comprendre les logiques institutionnelles et les biais professionnels qui mettent les organisations internationales sur la voie de la dépolitisation. Les pratiques observées dans les pages précédentes ne sont, en effet, pas toujours ni nécessairement, mises en œuvre dans un but ultime de dépolitisation. Elles s'inscrivent toutefois dans des logiques d'action qui soutiennent et, parfois, justifient la dépolitisation. Un secrétariat peut ainsi recourir à l'apparente neutralité afin d'étendre le mandat de son organisation, des diplomates peuvent éviter les controverses politiques en suivant une logique pragmatique, et le personnel d'une organisation peut (involontairement) reproduire des inégalités structurelles en employant des indicateurs simplificateurs. Nous regroupons ces

logiques de dépolitisation adoptées par les organisations en trois grandes catégories : logique pragmatique, logique de légitimation et logique d'évitement de la responsabilité.

### **Agir par nécessité**

Comme nous l'avons abordé dans l'exemple des ODD, on a initialement et historiquement pensé les organisations internationales comme des espaces fonctionnels au sein desquels il serait possible d'évacuer l'intensité politique de certains enjeux. Bien que promulguée en 2015, la dynamique des ODD s'appuie sur une réflexion au plus long cours des Nations unies sur les besoins humains de base, et, plus récemment, sur la sécurité des individus. Les ODD poussent plus loin la formalisation de cette réflexion, au moyen d'une communication extrêmement simplifiée et qui se veut universelle.

*A priori* indiscutables dans leur fondement, car nécessaires à la vie et à la sécurité humaine, les ODD matérialisent également un idéal de coopération harmonieuse entre différents types d'acteurs. C'est notamment le cas de l'ODD n°17 sur les partenariats pour la réalisation des objectifs, qui encourage la coopération entre les États, entre les agences spécialisées des Nations unies, mais aussi avec les acteurs de la société civile et du marché. Faisant fi de la problématique des conflits d'intérêt et de valeurs entre ces différents acteurs (à l'exception de certaines industries comme celle du tabac), les ODD s'inscrivent dans le recours croissant à des partenariats public-privé. On

justifie alors ces derniers au nom de la nécessité de financer, et même d'approvisionner, les politiques publiques internationales, comme on l'a vu dans le cas de la pandémie de COVID-19 qui a fait ressortir encore un peu plus la dépendance des États aux entreprises pharmaceutiques. Les ODD sont également conçus comme des instruments de réforme et de rationalisation de l'action des Nations unies, censés limiter l'éparpillement des ressources et la fragmentation du système entretenue par les agences spécialisées. Les ODD s'accommodent de l'idéologie du *new public management* qui s'étend du secteur privé au public jusqu'aux organisations internationales et qui prescrit notamment des mécanismes d'évaluation de l'action onusienne par objectifs – une méthode apparemment plus consensuelle que l'interprétation du mandat de ces institutions.

De même que pour les pratiques abordées dans le chapitre précédent, les logiques qui sous-tendent la dépolitisation sont plurielles et tout sauf univoques. Les ODD illustrent particulièrement bien la logique pragmatique, fondamentalement tournée vers l'action, qui fait écho à la théorie fonctionnaliste. Cette dernière repose sur le postulat que la coopération entre des États soucieux de préserver leur souveraineté et leurs intérêts particuliers ne peut voir le jour qu'autour de solutions techniques visant à satisfaire les besoins de base des sociétés. La lecture des mandats des organisations internationales et la conduite d'entretiens auprès de leur personnel montrent à quel point cette approche, même si elle n'est pas revendiquée comme

telle, est intégrée au fonctionnement organisationnel. Et elle s'accompagne souvent d'une posture pragmatique, tournée vers l'action, qui justifie les actions menées par les organisations internationales.

D'un côté, le fonctionnalisme condamne, quasiment *a priori*, la politique comme facteur de division et cherche des solutions techniques supposées moins politiques, car fondées en large partie sur une expertise considérée comme neutre. De l'autre, le pragmatisme met l'accent sur la nécessité d'agir et de résoudre des problèmes concrets par opposition à une activité de négociation entre des points de vue opposés, et rejoint ainsi le fonctionnalisme dans le souci d'ajuster l'action aux besoins et à la nécessité. Ces deux approches nourrissent le travail quotidien des organisations internationales avec un double effet dépolitisant : nécessité faisant loi, on élimine l'espace de discussion sur le contenu de l'action entreprise pour répondre aux besoins ; et, la fin justifiant les moyens, la posture pragmatique amène une rationalité pratique qui guide autant qu'elle justifie l'action des organisations.

Tout cela conduit *in fine* à contourner le politique à des fins d'efficacité. Par exemple, le recours à la neutralité, qui facilite l'accès des organisations humanitaires à des terrains politisés, s'inscrit dans cette posture pragmatique. Cette logique se retrouve aussi dans le contexte du maintien de la paix et des interventions des Casques bleus. Elle s'incarne, par exemple, dans des stratégies d'évitement de toute forme de controverse, comme dans le cas de la publi-

cation du rapport de 2012 *Greening the Blue Helmets: Environment, Natural Resources and UN Peacekeeping Operations* sur l'environnement et les opérations onusiennes de maintien de la paix. Après plusieurs années d'activité dans le domaine de la sécurité environnementale, le PNUE a conçu un projet d'étude qui voulait attirer l'attention sur le rôle des ressources naturelles dans les conflits localisés dans les zones d'intervention des Casques bleus. Au cours des discussions au Conseil de sécurité, cette question avait soulevé de nombreux débats notamment de la part d'États membres craignant d'ouvrir la voie à une forme d'ingérence onusienne dans la gestion de leurs ressources. Pour publier son rapport, le PNUE a choisi d'associer ce thème controversé à la thématique moins débattue de l'empreinte environnementale des Casques bleus. En arrimant un sujet « hautement » politique (*high politics*) à un enjeu pratique de « basse politique » (*low politics*), le PNUE est parvenu à contourner les controverses tout en diluant la dimension politique de son projet initial.

La mobilisation d'une rationalité pratique facilite la coopération sans qu'il y ait besoin d'explicitement cette ambition politique. La mission de maintien de la paix des Nations unies en Haïti, la MINUSTAH (Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti de 2004 à 2017) fournit un exemple de cette logique. Après l'échec d'un programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration, le Conseil de sécurité de l'ONU a demandé à la mission de réorienter ses efforts vers un programme de réduction de

la violence communautaire adapté aux conditions locales. Parmi les activités retenues figuraient la création d'emplois et la protection de l'environnement par la réhabilitation des infrastructures communautaires. Si la demande d'amélioration des infrastructures est ressortie au cours des discussions organisées avec les communautés concernées, l'équipe interdisciplinaire de la mission a également considéré la réhabilitation environnementale comme un « outil de pacification » potentiel. Le raisonnement suivait quatre étapes : les membres de gangs seraient moins susceptibles de s'adonner à la violence 1) avec un travail rémunéré, 2) en raison des effets de socialisation liés au fait de travailler sur un projet collectif, 3) du fait de la fatigue des efforts de rénovation, et 4) parce qu'ils bénéficieraient symboliquement de leur contribution à un projet avantageux pour la communauté. En contrepartie, le programme a permis à la mission d'avoir accès aux membres des gangs dans ce cadre informel. La MINUSTAH s'est ainsi appuyée sur une question à première vue peu politique, la réhabilitation environnementale, pour atteindre un objectif très politique, à savoir la réduction de la violence communautaire.

### **Conquérir la légitimité**

Une autre logique saillante de dépolitisation procède par extension, sinon par monopolisation de la légitimité. La dépolitisation faciliterait ainsi l'expansion du mandat de certaines organisations internationales, par exemple lorsque l'OIT intègre les questions d'environnement ou que le HCR intervient au secours des

victimes de catastrophes naturelles. Cette logique soutient différentes pratiques qui contribuent à accroître la légitimité de l'organisation, ce qui permet à celle-ci d'affirmer son autorité et de se faire accepter socialement par les États membres qui lui délèguent un mandat. Tous ces éléments font de la légitimité des organisations internationales une question hautement politique et la recherche en a longuement exploré les sources (Tallberg, Bäckstrand et Scholte, 2018), en analysant tantôt le rôle des procédures internes qui visent à rendre compte de manière transparente des processus décisionnels, tantôt celui des effets de leur action. Les résultats positifs sur le terrain semblent donner plus de crédit à une organisation ; de la même manière, les pratiques de dépolitisation contribuent à légitimer leur action.

D'un côté, en revendiquant leur expertise et en réinvestissant, voire en actualisant leurs compétences historiques sur de nouveaux enjeux, les organisations internationales imposent leur légitimité sans avoir à justifier leur intervention ni demander une quelconque « autorisation » pour agir. Cela a notamment été le cas lorsque les bureaucrates de l'UNESCO ont eu recours à l'expertise pour bâtir le programme de l'organisation en matière de bioéthique, sans avoir reçu de mandat explicite dans le domaine (Littoz-Monnet, 2017). Les organisations internationales tirent profit d'une logique de reconnaissance de leurs activités passées pour préserver et étendre leur mandat dans le présent, tout en limitant les débats autour de la légitimité de leurs activités en cours ou même de leur

légitimité à intervenir. De l'autre, les positions de monopole d'organisations mandatées à diriger l'action internationale dans un domaine, comme le HCR en matière de protection des réfugiés ou l'OMS dans le champ de la santé mondiale, tendent à délégitimer les autres acteurs souhaitant intervenir dans ce secteur. Le PNUD, qui est l'organisation opérationnelle de développement de l'ONU, monopolise aussi bien l'action de terrain au détriment d'entités onusiennes comme le PNUE que l'expertise en matière de développement humain, au détriment d'une lecture moins technicisée portée par les populations directement concernées. En d'autres termes, la monopolisation de la légitimité se fait aux dépens des concurrents et donc d'autres manières de faire et de penser la gouvernance mondiale.

La tension entre dépolitisation et légitimité dans les organisations internationales suit donc une triple logique : une de reconnaissance qui préserve leur pertinence en limitant la concurrence et en revenant à d'anciennes compétences ; une d'expansion qui facilite une extension des missions justifiée par la nécessité ainsi que par l'expertise acquise sur d'autres sujets ; une de monopolisation, qui leur permet enfin de proclamer qu'elles détiennent la meilleure façon de traiter les problèmes mondiaux.

La première étape de ce gain en légitimité facilité par la dépolitisation consiste à gagner en reconnaissance. Conquérir et maintenir la reconnaissance dans le champ de la gouvernance mondiale est une entreprise du quotidien pour les organisations internatio-

nales. Les pratiques de dépolitisation que nous avons identifiées s'inscrivent dans une logique de reconnaissance soit auprès des États, lorsqu'il s'agit pour le secrétariat de dégager des marges de manœuvre face à leurs membres, soit à l'égard d'autres organisations internationales, lorsqu'elles entrent en concurrence ou en conflit autour d'une même thématique. La dépolitisation va permettre à une organisation d'amoindrir la compétition et donc d'éviter d'être potentiellement marginalisée sur un sujet précis, mais aussi de réinvestir des compétences historiques pour maintenir sa pertinence dans un débat. La manière dont l'OIT a abordé la question environnementale et avec laquelle elle s'est engagée est assez exemplaire de cette logique.

La place croissante que prennent les enjeux environnementaux a constitué une menace pour des organisations internationales comme l'OIT, dans la mesure où elle remet non seulement en question le paradigme de la croissance et de la productivité (sur lequel se fonde l'OIT), mais aussi la confronte, comme d'autres, au risque d'une marginalisation apportée par son manque d'expertise dans le domaine de l'écologie. Dès les années 1970, l'OIT a donc entrepris de démontrer la compatibilité de son mandat avec la protection de l'environnement. Elle a d'abord mis en avant son expertise historique sur les questions de santé au travail, en soulignant l'importance de « l'environnement de travail », en développant des formations pour ses membres conjointement avec le PNUE, et en adoptant des résolutions sur les enjeux de pollution et de matériaux toxiques comme l'amiante. Elle a ensuite mis en

valeur la complémentarité entre son propre mandat autour du « travail décent » (formulé en 1999) et la réflexion sur des emplois durables et compatibles avec la transition écologique. Elle a parachevé cette entreprise dans les années 2000 en forgeant le concept « d'emplois verts » qui permet d'établir un compromis (sémantique du moins) entre croissance, développement et durabilité. L'OIT a donc mobilisé son expertise historique sur les questions de santé et d'emploi sans entrer en conflit avec les programmes environnementaux portés par d'autres organisations du système onusien comme le PNUE, et en conservant sa place dans l'architecture plus globale de la gouvernance onusienne et mondiale.

Par ailleurs, la dépolitisation permet aux organisations internationales non seulement de démontrer leur pertinence et leur utilité, même lorsque leur environnement évolue et transforme les priorités politiques, mais aussi d'étendre leur champ d'action à des domaines périphériques vis-à-vis de leur mandat d'origine. Ce processus d'expansion fait notamment appel à la notion de nécessité : l'organisation justifie l'extension de ses missions par obligation, d'ordre humanitaire par exemple. Dans la plupart des cas, on complète l'invocation de la nécessité par une démonstration de l'expertise pertinente au nouveau domaine politique. Ce fut le cas du HCR, au cours des années 2000, alors que l'agence portait secours aux victimes de catastrophes naturelles<sup>7</sup>. Historiquement, cette organisation est mandatée pour protéger et secourir les personnes en situation d'exil, les réfugiés, puis les

déplacés internes, ayant migré pour des raisons politiques. En décembre 2004, elle est pourtant intervenue, aux côtés de nombreuses autres entités onusiennes, pour porter assistance aux victimes du tsunami qui a touché les pays d'Asie du Sud-est. À l'époque, son secrétariat a justifié cette opération, qu'elle a présentée comme unique, par la magnitude de la catastrophe et par la requête du secrétaire général de l'ONU qui a exigé que l'ensemble des programmes onusiens engage ses membres dans l'action. En d'autres termes, « nécessité fait loi », et cela justifie l'expansion (prétendument) exceptionnelle du mandat du HCR.

Pourtant, à la suite de cette opération sans précédent, le HCR, à la tête duquel se trouvait à l'époque António Guterres, n'a cessé d'intervenir ponctuellement pour aider des victimes de catastrophes naturelles. Tirant profit de son expertise dans la gestion des camps et de son expérience passée, le HCR est allé jusqu'à proposer d'être l'agence de dernier recours pour aider et protéger les victimes de catastrophes naturelles. Ici, le HCR met en avant le « vide de gouvernance » et propose d'en combler les lacunes. Ces justifications institutionnelles, aussi humanitaires soient-elles, font que les organisations internationales ne contestent pas les implications politiques de leur expansion.

Parachevant les logiques de reconnaissance et d'expansion, la dépolitisation va aussi permettre à certaines d'entre elles d'acquérir une sorte de mono-

pole autour d'une thématique concurrentielle et conflictuelle. Le cas de l'éducation est particulièrement intéressant à ce propos. Ces vingt dernières années ont ainsi vu s'accroître la centralité de l'OCDE en la matière, notamment avec son rapport PISA qui compare les différents systèmes éducatifs en les hiérarchisant. En mettant l'accent sur son expertise, qui se manifeste notamment par la production d'indicateurs, en insistant, dans ses communications, sur sa méthodologie rigoureuse et sa neutralité, et en concluant son analyse sur le format bien connu, et aisément accessible, du classement des données, l'OCDE s'est imposée comme l'organisation de référence sur les questions d'éducation, alors même que celles-ci ne figuraient pas dans son mandat originel. Par l'autorité de son expertise statistique, par la force de ses réseaux technocratiques et du soutien des pays les plus riches, elle a su « capter » l'éducation en l'inscrivant dans une réflexion au long cours sur l'amélioration des indicateurs de mesure de la qualité de vie depuis les années 1970. Une entreprise qui s'est accomplie, en définitive, au détriment de l'UNESCO désormais marginalisée alors qu'elle bénéficie d'une légitimité *a priori* beaucoup plus forte que celle de l'OCDE, pour des raisons politiques et historiques, et que l'éducation figure au cœur de son mandat. Le processus de dépolitisation est donc double : d'une part, les gains de légitimité peuvent justifier les pratiques de dépolitisation, d'autre part, les revendications de légitimité ont des effets dépolitisant.

### Éviter la responsabilité

Après avoir examiné les effets de la posture pragmatique fondée sur la nécessité et les processus visant à légitimer leur action, l'évitement de la responsabilité est une dernière logique de dépolitisation. Cette question de responsabilité est à la fois extrêmement délicate et très fortement « médiatisée ». La décennie 1990 a vu la responsabilité des Nations unies durement remise en question à la suite des violences de masse, du génocide des Tutsis au Rwanda et du massacre de Srebrenica en ex-Yougoslavie. Elle a poussé l'ONU à élaborer un nouveau cadre doctrinal d'intervention autour du concept de la « responsabilité de protéger ». Plus récemment, et dans une configuration radicalement différente, c'est la responsabilité des agents de l'ONU, et notamment celle de ses Casques bleus, qui a été mise au premier plan en raison des viols commis sur les terrains de déploiement des opérations de maintien de la paix, ou encore de l'épidémie de choléra en Haïti déclenchée par une mauvaise gestion des eaux usées par la MINUSTAH.

La responsabilité nous intéresse ici sous ses aspects politiques plutôt que juridiques (et *a fortiori* judiciaires, ceux-ci étant encore relativement limités dans le cas des organisations internationales). Nous la définissons comme un mécanisme d'attribution d'une action et de ses conséquences à des acteurs (collectifs ou individuels) clairement identifiés qui sont dès lors susceptibles d'être sanctionnés. La mise en place de mécanismes d'*accountability* (reddition de comptes), de plus en plus fréquente dans les organisations interna-

tionales, peut aller dans le sens d'une plus grande reconnaissance de leur responsabilité, mais ne s'y réduit pas. Il ne s'agit pas ici de se prononcer sur le degré de responsabilité politique, le cas échéant, des organisations internationales, mais plutôt de montrer qu'une logique d'évitement de la responsabilité sous-tend le processus de dépolitisation, allant précisément du déni de ce lien d'attribution à un mécanisme bien connu en science politique de *blame-shifting* (détournement du blâme ou de l'accusation [Weaver, 1986]), tantôt vers des individus tantôt vers des structures.

Une des manières les plus évidentes par lesquelles les organisations internationales contournent la responsabilité réside dans le recours à la sous-traitance en engageant, notamment, des individus externes à l'organisation pour exécuter des activités quotidiennes au moyen de contrats de consultance. Cette pratique, déjà en cours du temps de la Société des Nations, s'est amplifiée dans le cadre de l'ONU<sup>8</sup>. En 1973, à la suite d'une demande de l'Assemblée générale, un rapport de la *Joint Inspection Unit* a fourni les premières estimations des dépenses consacrées à ces activités dans les fonds ordinaires du Secrétariat de l'ONU entre 1962 et 1972 : on y notait une augmentation de 423,6 % des dépenses pour les experts et consultants individuels et de 142,5 % pour les groupes d'experts *ad hoc*. Le rapport ajoutait que le recours à l'expertise externe n'avait pas seulement évolué quantitativement, mais que la variété des services de consultance auxquels l'ONU avait recouru avait également augmenté, au point que les termes de « consultant » ou « expert » s'appliquaient

littéralement à toute personne engagée pour effectuer un travail que le Secrétariat n'était pas en mesure de faire exécuter par son personnel régulier.

Les rapports suivants, publiés en 1982, 2000, 2012, ont réitéré les conclusions de ce premier rapport et l'évaluation de 2014 estimait en outre que les consultants externes représentaient près de 40 % des effectifs de l'ONU. Ce recours croissant aux services de consultance signale un passage de l'expertise et de l'impartialité bureaucratique associée au secrétariat des organisations internationales à une approche managériale qui délègue l'autorité à des sous-traitants qui ont des compétences professionnelles spécifiques (Seabrooke et Sending, 2020). Cet usage va même plus loin : il renforce le caractère dépolitisé des organisations internationales en externalisant la responsabilité au moyen d'une double dynamique de responsabilisation des individus et de déresponsabilisation des institutions.

La déresponsabilisation des organisations internationales s'incarne également en détournant le blâme en cas d'infraction à une norme (qu'elle soit juridique ou sociale) ou de non-respect des attentes énoncées dans leur mandat (y compris au sens d'incapacité à atteindre un objectif). Nous montrons ci-après comment la dépolitisation de phénomènes *a priori* éminemment politiques, comme des crimes de masse, est faisable soit par l'identification de boucs émissaires (des individus ou des États), soit par la reconnaissance d'une responsabilité présentée comme diffuse.

Fortement critiquée et incriminée pour son inaction pendant le génocide des Tutsis au Rwanda en 1994, alors même qu'une opération de maintien de la paix se trouvait sur place (l'UNAMIR) et que le secrétariat était parfaitement conscient des alertes, l'ONU s'est engagée dans une voie apparemment paradoxale eu égard à sa responsabilité. D'un côté, elle a entamé un processus qui l'établissait avec des rapports d'une grande précision sur le déroulement des faits et l'examen des actions des différents services impliqués (comme le rapport d'enquête de 1999 sur les actions de l'ONU lors du génocide de 1994). Elle a aussi prononcé des excuses publiques, notamment par la bouche de son secrétaire général de l'époque, Kofi Annan. De l'autre, les conclusions du rapport, notamment sur l'échec et la responsabilité collective « de chaque partie du système » comme « du système dans son ensemble », ont cependant rendu difficile toute reconnaissance réelle d'une responsabilité politique consistant à attribuer des erreurs à des acteurs ciblés, et, surtout, à les accompagner de sanctions. Dans ce cas précis, la dépolitisation ne résulte pas seulement d'un déni du problème, même si ce mécanisme peut expliquer une partie de l'inaction pendant le génocide (Barnett, 2002). Elle procède également de la multiplication d'initiatives et de pratiques qui évitent d'attribuer clairement les responsabilités, ou échouent simplement à le faire, et qui, en somme, ne débouchent pas sur des réformes substantielles de l'organisation.

Cette logique d'évitement et de détournement du blâme est également fréquente dans des cas comme les

violences sexuelles commises par le personnel de l'ONU dans le cadre de leur intervention. Ici, la dépolitisation est rendue possible par la désignation de boucs émissaires (le plus souvent les individus incriminés), sans qu'on mette en question les dysfonctionnements plus structurels de l'organisation en la matière. Et ce, alors même que le débat a été porté au plus haut niveau politique de l'ONU par l'adoption, entre autres, de résolutions du Conseil de sécurité (résolution 2272, par exemple). Les pratiques de dépolitisation viennent ainsi diluer la responsabilité politique des organisations internationales, et ce, en leur sein même.

## Le retour du politique ?

Que retenir de ces processus de dépolitisation du monde ? Quels en sont les effets les plus surprenants ? Et quelles en sont les limites ? Alors que les organisations internationales permettent de longue date un contournement du politique, elles constituent en définitive les espaces où se construisent le, la et les politiques à l'échelle mondiale. Pourtant en n'assumant pas leur rôle politique, elles contribuent à maintenir le *statu quo* à l'échelle internationale, en décevant souvent les ambitions de ses fonctionnaires et les attentes de la société. Sans compter que l'on observe aussi des résistances, ce qui rend alors les tentatives de dépolitisation contre-productives.

### **Maintenir le *statu quo***

On l'a vu, les organisations internationales doivent le plus souvent accepter les circonstances politiques dans lesquelles elles interviennent voire s'y soumettre, d'où les tactiques de dépolitisation pour agir dans un environnement saturé de contraintes. Elles ne peuvent être

tenues responsables de ce fait, pas plus d'ailleurs que de l'absence de changement qu'elles ne sont pas mandatées à initier. Néanmoins, cette posture a pour effet de soutenir, au moins tacitement, les relations de pouvoir établies ; en d'autres termes, en se désengageant des débats et de potentielles controverses politiques, les organisations internationales participent au maintien du *statu quo*.

Dans son travail sur le rôle des ressources naturelles et du changement climatique dans les dynamiques conflictuelles, le PNUE a pu – en partie selon une logique pragmatique – esquiver le débat sur la responsabilité des gouvernements, ce qui contribue à reproduire les relations de pouvoir existantes. Concrètement, ses études visent à attirer l'attention sur les causes environnementales potentielles des conflits violents ; ces études répondent à son mandat de protection de l'environnement tout en mettant en lumière un aspect souvent négligé dans l'analyse des conflits. Considérer l'environnement comme une cause de conflit peut cependant détourner l'attention des responsabilités politiques des acteurs publics. Dans son rapport consacré au Soudan, par exemple, le PNUE passe sous silence la responsabilité du gouvernement et, ce faisant, tend à approuver implicitement les actions gouvernementales dans la région, au risque d'être par la suite instrumentalisé. Par exemple, dans un débat tenu au Conseil de sécurité de l'ONU en 2011, un représentant du gouvernement soudanais a repris la ligne argumentative du PNUE pour dédouaner son pays :

[M]on pays a souffert d'un conflit qui prend fin dans la région du Darfour. Je tiens à rappeler ce que nous n'avons cessé de répéter au Conseil, à savoir qu'une des causes fondamentales de ce conflit était la sécheresse et la désertification qu'a connues la région, qui sont le résultat du changement climatique. [...] C'est pourquoi nous disons que le conflit principal au Darfour est le résultat de la sécheresse et de la désertification<sup>9</sup>.

En d'autres termes, l'accent mis par le PNUE sur les causes environnementales, bien qu'important, ouvre la porte à une compréhension dépolitisée des conflits et de leurs origines politiques et sociales, et peut ainsi déresponsabiliser les acteurs politiques nationaux.

### **Une logique potentiellement contre-productive**

Pour autant, la dépolitisation n'est pas une tendance immuable. Elle fonctionne en tension permanente avec des processus de politisation sur la scène internationale. On observe non seulement des résistances, mais aussi des effets contre-productifs des tentatives de dépolitisation. Parmi les résistances, il en existe une première d'ordre éthique, celle des professionnels de la politique qui combattent la vision très négative, parfois caricaturale, de la politique souvent véhiculée par les experts et les bureaucrates. Robert W. Cox critiquait ainsi la vision binaire très présente dans le monde des organisations internationales et dans le paradigme fonctionnaliste : « Les *good guys* sont les techniciens, qui sont intéressés à l'aspect pratique et concret des choses, qui sont utiles. Les *bad guys* sont les politiciens et les diplomates, qui semblent avoir un intérêt mani-

feste à la guerre et au malentendu » (Cox, 1964). En outre, les « batailles d'expertise » montrent bien, y compris chez les experts, que des visions contradictoires sont en jeu : il y a donc une résistance à l'imposition d'une expertise spécifique. On le voit à différentes échelles : dans les débats autour des indicateurs de richesse, qui entachent les relations entre organisations internationales en compétition les unes avec les autres. À l'intérieur d'une même organisation, les fonctionnaires peuvent exprimer des visions opposées, ancrées dans des habitudes professionnelles et des cultures organisationnelles distinctes. Ainsi, au sein de l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM), essentiellement humanitaire, qui agit dans les situations d'urgence sur le terrain, la division « Migration, environnement et changement climatique » défend une vision à long terme focalisée sur les politiques de développement, au risque de voir son action délégitimée en interne. De ce point de vue, comprendre les mécanismes internes des organisations internationales signifie aussi sortir d'une vision unifiée de leur « monde ». Enfin, la logique technocratique qui soutend partiellement la dépolitisation nourrit une contestation plus populaire – et sa dérive populiste – de ces organisations qu'on juge souvent éloignées des besoins des individus au service desquels elles prétendent pourtant être.

Ici, on touche moins à l'échec de la dépolitisation qu'à sa contre-productivité, et les débats sur la représentativité des instances, comme les institutions financières internationales ou le Conseil de sécurité,

continuent d'être intenses. C'est encore plus vrai, par exemple, en ce qui concerne ce dernier qui, depuis le début de la guerre en Ukraine, paralyse une partie de l'action onusienne à cause de la position de la Russie en son sein. On le voit lorsque, en dépit des tentatives de contournement de la responsabilité, cette dernière ne cesse d'être remise sur le devant de la scène, notamment en temps de crise. On le voit enfin avec le discours récurrent sur l'impuissance des organisations internationales, leur manque d'effectivité, et ce qu'on appelle plus généralement la crise du multilatéralisme.

### **Crises et (dé)politisation**

On comprend effectivement mieux la portée de la dépolitisation des organisations internationales à la lumière des crises qui secouent le système multilatéral. La pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine font paradoxalement de la dépolitisation une question d'actualité. Dans les deux cas, on observe à la fois un retour du jeu des grandes puissances et une politisation de questions expertes ainsi que des dynamiques de dépolitisation, notamment à des fins pragmatiques.

Nous l'avons évoqué dans l'introduction : si la pandémie a donné à voir des logiques de grande confrontation, elle a aussi contribué à un mouvement de dépolitisation qui se répercute sur d'autres enjeux dès lors perçus comme moins urgents ou prioritaires, à l'instar du climat. Ainsi, la 26<sup>e</sup> conférence des parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP26) a été différée d'un an, et

la conférence annuelle de l'OIT a d'abord été annulée, puis seulement reportée, alors que la question environnementale avait une place de choix dans l'ordre du jour des négociations. De même, à la sortie de la 3<sup>e</sup> partie du 6<sup>e</sup> rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), en avril 2022, on a assisté à une baisse d'intérêt politique et médiatique en raison de l'attention portée sur la guerre en Ukraine.

La violation par la Russie des principes de la Charte des Nations unies en envahissant l'Ukraine tend à valider la thèse d'une (re)politisation du monde. On retrouve celle-ci dans la manière avec laquelle certains débats jusque-là peu visibles, ou oubliés du grand public, sont à nouveau médiatisés, comme ceux autour de la réforme du Conseil de sécurité et du droit de veto accordé aux membres permanents – dont la Russie –, mais aussi (et surtout) dans des choix politiques plus assumés au sein des arènes multilatérales. L'approche technique qui tend à atténuer la portée des conflits montre alors toutes ses limites et pousse les organisations internationales à assumer davantage leur rôle politique, comme le fait le secrétaire général de l'ONU, António Guterres, aux discours revendicateurs en matière de climat qui se distinguent nettement du ton employé par son prédécesseur. Les débats sur les sanctions, habituellement considérées comme une question experte réservée aux économistes, ont également conduit à repolitiser nos choix économiques, sur le plan tant individuel que collectif. On a dénoncé, de la sorte, certaines entreprises qui font des affaires en

Russie et remis en question la dépendance énergétique au gaz russe. Le Conseil d'administration de l'OIT a adopté, en avril 2022, une résolution condamnant l'agression de la Russie contre l'Ukraine en suspendant toute assistance technique en Russie, à l'exception des programmes à visée humanitaire, faisant ainsi un pas de côté vis-à-vis de son mandat. Les organisations humanitaires s'appuient précisément sur le principe d'impartialité pour accéder à des terrains de guerre afin de fournir de l'aide à la population et de documenter les crimes en cours. La guerre en Ukraine pourrait bien raviver le projet historique qui animait la création des organisations internationales pensées comme des arrangements fonctionnels afin de contourner les divisions politiques et, *in fine*, de favoriser la paix par l'aide et la coopération technique.

En définitive, le dilemme reste entier : la dépolitisation constitue incontestablement un outil pour l'action, mais elle tend à reproduire les relations de pouvoir existantes, à protéger l'ordre établi. Le défi consiste donc, pour les organisations internationales, à trouver un équilibre entre éviter les divisions et tenir compte de la complexité et de la nature politiques de tous les problèmes qu'elles sont censées résoudre. La dépolitisation est un processus éminemment paradoxal, car il est *de facto* politique. « Sortir » de la politique implique que celle-ci préexiste à l'action des organisations internationales. L'objectivation, sur la base de cas empiriques, des pratiques et des logiques qui la sous-tendent et lui donnent une certaine effectivité, ne signifie pas pour

autant que la « dépolitisation du monde » fonctionne toujours.

### Remerciements

Nous tenons à remercier chaleureusement Frédéric Mérand et Magdalena Dembińska de nous avoir incitées à adapter et repenser notre précédent ouvrage pour un lectorat plus large et francophone. Merci également pour l'ensemble des retours reçus depuis la parution de *Why International Organizations Hate Politics*, qui nous ont accompagnées dans ce travail de réécriture, et en particulier les commentaires précis de l'évaluatrice externe. Nous dédions cet ouvrage aux professionnels de l'international.

### Notes

1. Il s'inspire des conclusions de notre précédent ouvrage *Why International Organizations Hate Politics: Depoliticizing the World*.
2. <https://environmentalpeacebuilding.org/>
3. Voir, par exemple, le travail du bureau du PNUE en Afghanistan dont les activités ont été conduites jusqu'à fin 2021 (<https://www.unep.org/explore-topics/disasters-conflicts/where-we-work/afghanistan>), ou son action en Colombie (<https://www.unep.org/es/explore-topics/desastres-y-conflictos/where-we-work/colombia>).
4. <https://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/lang--en/index.htm>
5. Résolution 63/303, 9 juillet 2009, para. 43 et 44.
6. Voir l'ouvrage de Marieke Louis, *Qu'est-ce qu'une bonne représentation? L'Organisation internationale du travail de 1910 à nos jours* (2016).

7. Voir l'ouvrage de Lucile Maertens, *Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) face aux catastrophes naturelles. Ce que le tsunami de 2004 a changé* (2012).
8. *Report on the Use of Experts and Consultants in the United Nations* (Joint Inspection Unit document JIU/REP/73/3), juillet 1973, 4. *Use of Experts and Consultants in the United Nations (Progress Report)* (Joint Inspection Unit document JIU/REP/82/8), 1982 ; *The Use of Consultants in the United Nations* (Joint Inspection Unit document JIU/REP/2000/2), 2000 ; *Review of Individual Consultancies in the United Nations System* (Joint Inspection Unit document JIU/REP/2012/5), 2012.
9. Conseil de sécurité, 6587<sup>e</sup> séance, S/PV.6587, 20 juillet 2011.

## Bibliographie

- Barnett, Michael, *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*, Cornell University Press, 2002.
- Barnett, Michael et Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, 2004.
- Cox, Robert W., *International Organizations: Their Historical and Political Context. Three Lectures Delivered to the ILO Internship Course*, Institut international d'études sociales (OIT), 1964.
- Davis, Kevin E., Benedict Kingsbury et Sally Engle Merry, « Indicators as a Technology of Global Governance », *Law & Society Review*, vol. 46, n° 1, 2012, p. 71-104.
- Douglas, Mary, *How Institutions Think*, Syracuse University Press, 1986.
- Dufournet, Hélène, « Quand techniciser c'est faire de la politique "sans le dire". Récit d'une "technicisation réussie" au ministère de la Défense », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n° 1, 2014, p. 29-49.

- Fawcett, Paul, Matthew Flinders, Colin Hay et Matthew Wood (dir.), *Anti-Politics, Depoliticization, and Governance*, Oxford University Press, 2017.
- Klein, Asmara, Camille Laporte et Marie Saiget (dir.), *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Presses de Sciences Po, 2015.
- « La (dé)politisation des organisations internationales », *Critique internationale*, n° 76, 2017.
- Littoz-Monnet, Annabelle (dir.), *The Politics of Expertise in International Organizations : How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*, Routledge, 2017.
- Müller, Birgit (dir.), *The Gloss of Harmony. The Politics of Policy-Making in Multilateral Organizations*, Pluto Press, 2013.
- Ploux, François, Michel Offerlé et Laurent Le Gall (dir.), *La politique sans en avoir l'air. Aspects de la politique informelle XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle*, Presses universitaires de Rennes, 2012.
- Pouliot, Vincent et Jean-Philippe Thérien, *Global Policymaking. The Patchwork of Global Governance*, Cambridge University Press, 2023.
- Seabrooke, Leonard et Ole Jacob Sending, « Contracting Development : Managerialism and Consultants in Intergovernmental Organizations », *Review of International Political Economy*, vol. 27, n° 4, 2020, p. 802-827.
- Steffek, Jens, *International Organization as Technocratic Utopia*, Oxford University Press, 2021.
- Tallberg, Jonas, Karin Bäckstrand et Jan Aart Scholte (dir.), *Legitimacy in Global Governance : Sources, Processes, and Consequences*, Oxford University Press, 2018.
- Weaver, R. Kent, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 4, 1986, p. 371-398.

## **Table des matières**

5	Introduction
8	Dépolitiser le monde
17	Comment dépolitiser?
36	Pourquoi dépolitiser?
53	Le retour du politique?
60	Notes
61	Bibliographie

