

Les mondes perdus de la guerre froide

par Yohann Morival

La Guerre froide est souvent interprétée comme un moment de paralysie de la coopération internationale en raison des rivalités entre bloc occidental et bloc communiste. Sandrine Kott montre au contraire comment le temps de la Guerre froide dopa le multilatéralisme.

À propos de : Sandrine Kott, *Organiser le monde, une autre histoire de la Guerre froide*, Seuil, 2021. 328 p., 23, 5 €.

La guerre froide a été une période marquée par les conflits et les oppositions entre blocs, celui de l'Ouest d'une part, rassemblant notamment des pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord, et celui de l'Est autour de l'URSS et des démocraties populaires. L'opposition Est / Ouest a pu être analysée comme un frein au fonctionnement des organisations internationales onusiennes. Le livre de Sandrine Kott, professeure d'histoire à l'Université de Genève, prend le contre-pied de ce récit. Il présente au contraire la Guerre froide comme un moment de définition du multilatéralisme et d'affirmation du rôle des organisations internationales onusiennes. Loin d'être occultés, les oppositions et les blocages deviennent un moyen de saisir comment la guerre froide a produit ses propres modalités de coopération internationale. S. Kott pousse la démonstration jusqu'à faire de la Guerre froide le moment multilatéral par excellence. Ce résultat fort découle d'un angle original : celui de s'intéresser au fonctionnement des organisations internationales au prisme d'acteurs qui y occupent des positions secondaires (mouvement des non-alignés, bloc

de l'Est) ou qui en contestent en partie le fonctionnement (ONG, syndicats). En ce sens, le livre doit aussi se lire comme une étude du multilatéralisme par ses marges politiques et par ses réformes inachevées, comme la proclamation au sein de l'ONU d'un Nouvel ordre économique international, soutenu par les pays en développement, en 1974. La richesse des sources, articulant archives d'agences spécialisées de l'ONU, de syndicats internationaux ou encore de fondations privées états-uniennes, comme les fondations Ford ou Rockefeller, permet à l'ouvrage d'intégrer de nombreuses études de cas fines tout en conservant une grande clarté argumentative.

Développer une vision globale de la Guerre froide

Afin de présenter la Guerre froide sous l'angle « de l'internationalisme dans son expression singulière et plurielle » (p. 13), le livre se concentre sur plusieurs organisations internationales intergouvernementales, comme la Commission économique pour l'Europe, l'Organisation Internationale du Travail (OIT) ou l'Organisation Mondiale de la santé (OMS). Ces organisations constituent des forums de discussion entre les représentants des différents pays membres, rendant ainsi visibles aussi bien les oppositions et coopérations entre États que l'évolution des équilibres politiques internationaux (affirmation du mouvement des non-alignés). Les OI sont également des espaces où se produisent différentes visions du monde, sous l'impulsion notamment des fonctionnaires internationaux et de la mobilisation d'une grande diversité d'acteurs, notamment des acteurs privés internationaux, qu'ils soient non marchands comme les fondations philanthropiques ou les ONG, ou marchands comme les grandes firmes. Le livre décrit ainsi des organisations internationales qui, tout en étant traversées par la guerre froide et ses oppositions, s'affirment comme des espaces de médiation ou de mise en scène des conflits. Comme le précise S. Kott « la Guerre froide a contribué à renforcer la visibilité des organisations internationales qui en retour, ont en quelque sorte « organisé » et mis en scène la Guerre froide » (p. 49).

Un multilatéralisme déséquilibré (1945-1949)

L'organisation des mondes de la Guerre froide débute après la Seconde Guerre mondiale. La période 1945-1949 donne à voir un internationalisme impulsé par les

États-Unis. S. Kott développe notamment l'exemple de l'Administration des Nations unies pour le secours et la reconstruction (UNRAA), constituée en 1943 pour venir en aide aux populations victimes de la guerre. L'UNRRA développe une action multilatérale dans plusieurs régions du monde, dont l'Europe centrale. Elle est tout à la fois la première agence des Nations unies et la dernière initiative du New Deal. Son personnel international était composé de 34% de Britanniques et de 37% d'États-Uniens, donnant l'image d'une coopération internationale encore peu internationalisée. Malgré ses importants liens financiers et humains avec les États-Unis, l'UNRAA devient un espace d'invention de nouvelles pratiques internationales. Cela tient en partie à ses salariés, principalement des travailleurs sociaux formés à l'anthropologie et attentifs aux réalités du terrain et plus respectueux des orientations politiques des gouvernements aidés. L'UNRAA participe ainsi de l'évolution des formes de coopération internationale, ses salariés promouvant une approche à la croisée d'une conception keynésienne de l'économie et d'un respect de la souveraineté des pays aidés.

À la même période s'affirme le projet de constitution d'un marché économique paneuropéen, associant l'Europe centrale et l'Europe de l'Ouest. Le projet est notamment porté par la commission économique pour l'Europe (ECE), la première agence régionale des Nations Unies créée en 1947. Favoriser les échanges économiques en Europe devait permettre de lutter contre les inégalités de développement. Alors que l'Ouest recevait environ 25 % de ses importations de l'Europe de l'Est en 1938, ce taux est tombé à 7 % en 1949. L'ECE a pour secrétaire général l'économiste suédois Gunnar Myrdal qui croit en la possibilité de dépasser les oppositions politiques au sein de l'Europe autour d'un langage technique commun. Comme l'UNRAA, l'activité de l'ECE vise à rendre concret le multilatéralisme, grâce à la mobilisation de « militants d'un multilatéralisme actif » (p. 45). Ces militants ont différents profils : anciens experts du New Deal, salariés de l'UNRRA formés à l'anthropologie et aux sciences sociales et des sociaux-démocrates ouest européens. Si leurs actions posent les bases d'un multilatéralisme plus inclusif, elles peinent toutefois à se concrétiser.

Le marché paneuropéen est mis à mal par le lancement du Plan Marshall en 1948 venant polariser l'espace européen entre Est et Ouest. De même, en décembre 1948, l'UNRRA, dont les activités ont été accusées notamment d'être aux mains des communistes, est mise en veille. Les projets de coopération se trouvent pris, malgré leurs promoteurs, dans les logiques de la Guerre froide. Ces échecs illustrent la polarisation progressive de l'espace mondial à un moment où les agences

internationales sont encore limitées en nombre et où leur personnel reste peu internationalisé.

La mise en ordre de deux visions du Monde (1949 - 1955)

Si la période 1945-1949 est marquée par la promotion d'un multilatéralisme actif, celle allant de 1949 et 1955 donne à voir la mise en place d'un ordre du monde international structuré par et pour la guerre froide. Les pays d'Europe de l'Est se retirent progressivement des agences spécialisées de l'ONU. Les dirigeants soviétiques affirment leur méfiance à l'égard des organisations internationales du système onusien. Parallèlement, des dirigeants politiques états-uniens suspectent les organisations internationales d'être à la solde de l'URSS. Les principales fondations philanthropiques états-uniennes, et même la fondation Rockefeller qui possède pourtant une longue tradition d'échange avec l'Europe de l'Est, voient leurs activités davantage contrôlées. Sans totalement disparaître, les programmes internationaux sont de plus en plus limités. Les organisations internationales deviennent des espaces où s'affirment non seulement ces oppositions, mais aussi une asymétrie de puissance. En 1955, 75 % des postes de la fonction publique internationale sont occupés par des ressortissants de pays occidentaux, qui contribuent pour 70 % du budget total de l'ONU, alors que la contribution des pays du bloc de l'Est demeure inférieure à 5 % du budget. Les organisations internationales deviennent les miroirs à la fois d'une domination occidentale et de la constitution du bloc de l'Est en second monde, à la périphérie du camp occidental (p. 78).

Les pays du bloc de l'Est ne portent pas un espace concurrent de mondialisation : le second monde qu'ils organisent reste pris dans une relation centre-périphérie avec le monde libéral. Néanmoins, pour S. Kott, la position de second monde confère aux pays communistes une légitimité pour formuler des revendications de justice et d'égalité, ainsi que pour proposer une vision du progrès alternative à celle promue par la plupart des OI. À partir du milieu des années 1950, le mouvement communiste international agrège des groupes plus larges et internationalise certaines thématiques portées par les communistes, comme le droit des femmes, la défense de la paix et le soutien aux luttes anticoloniales. Le contexte de la guerre froide permet l'internationalisation de plusieurs causes, qui sont à la fois un résultat particulier des formes de coopération de l'époque et un moyen de promotion d'autres visions de l'organisation du monde. Reste à mieux saisir les modalités de

diffusion de ces causes, tant l'internationalisation d'un discours porté par des acteurs périphériques ne va pas de soi. Les causes du second monde auraient pu y rester et ne pas circuler entre les mondes de la Guerre froide. Un élément de réponse peut être trouvé dans *Second Sex. Socialist Women's Activism and Global Solidarity during the Cold War* de K. Ghodsee, dont l'objectif est justement d'éclairer la définition des programmes et objectifs onusiens en matière de genre pendant les années 1975-1989¹. K. Ghodsee identifie ainsi plusieurs espaces de circulation des discours façonnés à l'Est, comme les trois conférences mondiales organisées pendant la Guerre froide, ainsi que des filières de formation, autour par exemple de la première génération de militantes féministes africaines formée au sein d'organisation internationale du bloc de l'Est. Il y a bien une circulation de ces discours, notamment vers le tiers monde.

Structurer un troisième monde (1955-1991)

La structuration d'un « troisième » monde au sein des organisations internationales occupe une place importante dans le livre. La période de la Guerre froide voit l'émergence d'un « tiers » monde, qui revendique une appellation propre. L'ONU comptait 76 pays membres en 1955, vingt ans plus tard ils sont 144. L'arrivée de ces nouveaux pays fait évoluer les rapports de forces au sein des organisations intergouvernementales onusiennes. Sous l'impulsion du mouvement des non-alignés, l'assemblée générale de l'ONU adopte en 1974 la déclaration de Nouvel ordre économique internationale, insistant sur la nécessité d'une meilleure distribution des richesses mondiales et sur la capacité des pays du tiers monde à protéger leur souveraineté économique. Malgré son échec, le Nouvel ordre économique international marque l'entrée de nouveaux États dans le fonctionnement des organisations internationales. Et la constitution d'un troisième monde indique également les convergences limitées entre ces pays et ceux du bloc de l'Est.

Autres acteurs dont l'ouvrage suit l'affirmation, les firmes multinationales. Le Centre des Nations unies sur les sociétés transnationales créé en 1974 pour encadrer l'action des entreprises multinationales, notamment dans les pays du tiers monde, indique comment les grandes firmes deviennent une préoccupation internationale. Les dirigeants d'entreprises multinationales se mobilisent pour limiter l'action de ce

¹ Kristen Ghodsee. *Second World, Second Sex. Socialist Women's Activism and Global Solidarity during the Cold War*, Duke University Press, 2019, 306 p.

centre. Ils contribuent notamment à réinterpréter son action dans une logique binaire de Guerre froide, alors même que le centre avait comme ambition de trouver une voie médiane entre les aspirations du Nouvel ordre économique international et les grandes firmes. Ces dernières s'affirment ensuite progressivement comme des acteurs non seulement des relations Est-Ouest, autour de la coopération économique, mais également internationales. Un apport clé de l'ouvrage est de rappeler que même lorsqu'ils échouent, les projets d'internationalismes concurrents contribuent à organiser le monde, à faire exister des coopérations, à investir les organisations internationales et à légitimer de nouveaux acteurs, gouvernementaux ou privés.

Le globalisme et les illusions perdues de la Guerre froide

En portant une attention particulière aux mouvements en périphérie ou en opposition à l'ordre international dominant, le livre propose un regard nouveau sur le fonctionnement du multilatéralisme tout en actant sa quasi-disparition. S. Kott estime que la période actuelle serait caractérisée par le « globalisme », c'est-à-dire un système international encourageant la mise en concurrence des États et non leur coopération. Comme elle le précise « les valeurs du multilatéralisme me sont apparues avec d'autant plus de clarté qu'elles sont profondément remises en cause dans le monde d'aujourd'hui où la mise en concurrence est devenue la règle » (p. 10). En un sens, le globalisme actuel serait un anti-multilatéralisme. Alors que le livre identifie différentes modalités de coopérations internationales, il peut paraître étonnant de singulariser a priori le globalisme comme une rupture brutale avec les pratiques antérieures. En effet, le globalisme poursuit des dynamiques engagées durant la Guerre froide et étudiées par le livre : l'affirmation des firmes multinationales et des ONG comme des acteurs internationaux, l'implication de nouveaux pays dans les organisations internationales ou encore la remise en cause du courant keynésien dans les organisations internationales². De même, les organisations internationales actuelles participent également à la mise en scène de l'opposition entre différentes puissances régionales, ce qui fait échos à des éléments d'analyse du livre. Plutôt que de marquer une rupture nette dans le fonctionnement et les logiques du multilatéralisme avec la fin de la Guerre froide, il aurait pu être possible de penser la période actuelle comme étant en partie le produit des précédentes. Compte tenu de la richesse de l'entrée par les

² "Que devient le multilatéralisme ? Entretien avec Guillaume Devin". La vie des idées, <https://laviedesidees.fr/Entretien-Guillaume-Devin.html>

concurrences entre acteurs publics et privés au sein des arènes internationales proposé par l'ouvrage, il serait dommage de ne pas la poursuivre la période actuelle.

Le livre de S. Kott constitue une lecture indispensable pour comprendre les mondes perdus de la guerre froide, ces alliances internationales stables entre États, utilisant les organisations internationales comme espace de discussions / oppositions pour affirmer des formes concurrentes d'internationalisme. Il montre toute l'utilité d'une histoire sociale globale attentive à la fois aux processus de transnationalisation et aux rapports de forces qui les structurent.

Publié dans laviedesidees.fr, le 2 juin 2021.