

Henri Laugier aux Nations Unies : le pionnier de la politique de coopération sociale internationale

Stéphane HESSEL

Les cinq années que Henri Laugier passe à New York, de 1946 à 1951, constituent à bien des égards le couronnement de l'une des composantes essentielles de sa vie et de son oeuvre: celle du champion de l'entente entre les peuples, du combattant pour une démocratie à l'échelle mondiale et du pionnier des formes modernes de la coopération internationale. En 1946 celle-ci est à réinventer de toutes pièces.

La victoire sur le fascisme, le racisme et le nazisme, obtenue de justesse et à grands frais, impose aux vainqueurs des perspectives beaucoup plus audacieuses que celles nées de la première guerre mondiale et incarnées dans la Société des Nations. Cette fois il va falloir s'occuper non seulement du règlement des différends et du maintien de la paix, mais encore du respect des droits de l'homme et de la reconstruction économique, prévoir l'aspiration de tous les peuples à l'autodétermination, assurer le plein emploi (c'est le chômage qui a hissé Hitler au pouvoir), veiller au bon fonctionnement des échanges commerciaux et monétaires (le spectre de la Grande Crise de 1929 hante les dirigeants) et responsabiliser les Etats dans des domaines aussi divers que la santé, le travail, l'agriculture, l'éducation, l'aviation civile et les télécommunications.

La première session de l'Assemblée générale des Nations Unies, ouverte à Londres le 10 janvier 1946, a confirmé l'adhésion des 51 Etats fondateurs aux principes de la Charte de San Francisco. Le conseil de sécurité, qui ne compte encore que onze membres dont cinq permanents, s'est réuni pour la première fois dans cette même ville. Un Secrétaire général a été élu le 1er février et New York choisi comme siège "provisoire" de l'Organisation le 14 février. Mais dans le domaine économique et social tout reste à faire lorsque Henri Laugier prend ses fonctions à Manhattan, accompagné de son fidèle collaborateur Louis Gros.

L'organe le plus "neuf" de tous ceux créés par la Charte, le Conseil économique et social, le troisième des six "organes principaux" des Nations Unies devait y tenir sa deuxième session au printemps. Les deux Secrétaires généraux adjoints chargés de sa préparation étaient un Britannique et un Français. David Owen avait occupé des fonctions importantes auprès de Gladwyn Jebb dans la phase préparatoire, londonienne, de mise en place des institutions nouvelles. Il fut nommé Secrétaire général adjoint chargé des questions économiques. La France, en sa qualité de membre permanent du Conseil de Sécurité, avait proposé Henri Laugier pour occuper le poste de Secrétaire général adjoint chargé des questions sociales. Les trois autres membres permanents, U.R.S.S., Etats-Unis et Chine, désignèrent Arkadi Sobolev pour les affaires politiques et de sécurité, John Hutson pour l'administration et les finances, et Victor Hoo pour la Tutelle et les territoires non-autonomes.

Pendant que le Secrétariat déménageait de Londres à Hunter College dans Manhattan et quatre mois plus tard de Hunter College à l'usine souterraine Sperry située à 40 kilomètres de New York sur Long Island, le Conseil économique et social devait tenir deux sessions à New York, l'une en mai, l'autre en septembre. Elles étaient destinées à mettre en place un appareil de coopération internationale ambitieux et novateur, dont la partie la plus originale relevait des attributions de Laugier, avec la Commission des Droits de l'homme et les sous-commissions sur la lutte contre la discrimination et la protection des minorités et sur la liberté de l'information; les commissions de la condition de la femme, du développement social, de la population et des stupéfiants; il s'y ajoutent la coordination entre le Conseil économique et social et les institutions spécialisées à vocation sociale et culturelle. Le vénérable Bureau International du Travail, replié à Philadelphie, avait survécu à la tourmente et retrouvait ses locaux de Genève. L'Organisation Mondiale de la Santé devait emboîter le pas à l'Institut international d'Hygiène publique avec une structure intergouvernementale renforcée. L'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture, chrysalide sortie de l'Institut international de coopération intellectuelle, allait devenir l'énorme papillon parisien, connu sous son sigle anglais, UNESCO.

Le Département des Questions sociales affrontait une année à la fois chargée et exaltante, tant l'attente de l'opinion était vive et la presse de New York encore mobilisée.

Laugier était familier de cette ville bruisante d'énergie où il avait, au cours des années noires, activement contribué à faire connaître et respecter la France Combattante et le général de Gaulle et dénoncé les ignominies du régime de Vichy. Il n'avait pas pour autant acquis un maniement facile de la langue anglaise et son Département devait être, au sein d'un Secrétariat très insuffisamment bilingue, le fief de la défense de l'"autre" langue de travail de l'Organisation.

Avec l'obstination que justifiait son autorité personnelle - il était de tous les Secrétaires généraux adjoints de la première équipe le plus "gradé" - il refusait de s'exprimer autrement qu'en français dans les réunions hebdomadaires des huit Secrétaires généraux adjoints qui entouraient le Secrétaire général norvégien, Trygve Lie. Et il y défendait avec vigueur des idées que ses collègues jugeaient souvent utopiques.

Le Conseil économique et social devait, selon lui, être le moteur central d'une coopération non seulement entre les Etats et les institutions intergouvernementales qu'ils créaient, mais entre les forces sociales renaissantes après les traumatismes de la guerre, les syndicats dans leurs confédérations mondiales, les coopératives dans leur Alliance universelle, les chercheurs dans tous les domaines de la science en pleine expansion après les découvertes cruciales des années de guerre.

L'article 71 de la Charte qui prescrit la coopération avec les Organisations Non Gouvernementales - un terme qui apparaît ici pour la première fois dans le vocabulaire du droit international - lui semblait riche de potentialités. Il préfigurait les pressions que les citoyens, par le canal des associations civiques et corps intermédiaires, pourraient exercer sur ces "monstres froids" que sont les Etats pour qu'ils remplissent effectivement les obligations de solidarité et de coopération auxquelles ils avaient souscrit en signant la Charte.

Ces pressions devenaient d'autant plus nécessaires qu'après le discours de Churchill à Fulton, le 5 mars 1946, les débuts de la tension Est-Ouest annonçaient une nouvelle glaciation contre laquelle Laugier, pour sa part, s'élevait de toutes ses forces.

De toutes les tâches qui incombaient au Département des Questions sociales, la plus fascinante était l'élaboration d'une véritable charte internationale des droits de

l'homme. Elle trouvait sa source dans l'article 55, c de la Charte de San Francisco. C'était sans aucun doute la disposition la plus révolutionnaire de ce document, celle qui paraissait de la façon la plus évidente mettre en cause le principe de non ingérence dans les affaires intérieures des Etats.

Sous une forme d'apparence prudente et très générale, cet alinéa de l'article qui définit les objectifs de la coopération économique et sociale internationale prescrit aux Nations Unies de "favoriser le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion".

Nous mesurons aujourd'hui combien cet objectif est difficile à atteindre et quelle mutation il présuppose dans le comportement des gouvernants et des gouvernés. Mais au printemps de 1946 nous étions nombreux, comme Henri Laugier, à y voir l'unique moyen de bannir à tout jamais les drames que nous venions de vivre.

La Commission des Droits de l'homme, dont le mandat avait été défini par une résolution datée du 21 juin 1946 du Conseil économique et social, se mit immédiatement au travail. Elle allait bénéficier en toute priorité de l'attention soutenue de Laugier et de ses proches collaborateurs: Louis Gros, John Humphrey, remarquable juriste canadien auquel Laugier avait confié la Division des Droits de l'homme, et l'équipe internationale qui s'était réunie autour de lui.

Les relations personnelles et amicales d'Henri Laugier avec les membres de cette Commission, Eleanor Roosevelt, qui la présidait, René Cassin, qui y apportait sa science juridique et son éloquence, mais aussi les représentants de l'U.R.S.S., du Liban, du Chili, de l'Inde, du Canada, lui permettaient tantôt de les conforter, tantôt de les houspiller, selon son tempérament à la fois ironique et exigeant, pour hâter leurs travaux.

Il devait savourer le succès obtenu dans ce domaine lors de l'adoption par l'Assemblée générale, le 10 décembre 1948, de la Déclaration Universelle des Droits de l'homme à une majorité proche de l'unanimité.

Mais si l'on en croyait le programme de travail élaboré par le Département et accepté dans son principe par la Commission, cette déclaration devait n'être qu'une étape dans l'élaboration de la charte des droits de l'homme. Elle devait être suivie par l'adoption d'un véritable Pacte juridiquement contraignant et doté de mesures efficaces de mise en oeuvre. Hélas, Laugier avait quitté New York depuis longtemps lorsque le premier des deux Pactes, puis un peu plus tard le second, furent adoptés enfin en 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Quant à leur mise en oeuvre "efficace", elle reste aujourd'hui encore du domaine des voeux pieux.

C'est que le climat des premières années s'est trop rapidement détérioré. On peut penser que la Déclaration Universelle elle-même n'aurait pas été adoptée trois ou quatre ans plus tard qu'en 1948. L'esprit qui soufflait aux Nations Unies et qui animait les fonctionnaires internationaux de l'entourage de Laugier ne résista pas aux déchirements de la guerre froide et aux nouveaux affrontements engendrés par le processus douloureux de la décolonisation et les revendications des pays en développement qui en sont issus.

Ayant été dès mars 1946 membre du cabinet d'Henri Laugier, j'évoque aujourd'hui avec nostalgie l'atmosphère de confiance et d'ardeur au travail qui régnait au Secrétariat dans ces premières années de paix retrouvée et du nouveau monde à construire. Dans son livre de souvenirs, intitulé *Une vie dans la Paix et dans la Guerre*, Brian Urquhart, l'un des plus attachants et des plus efficaces de mes collègues de cette époque, écrit:

"Après les horreurs des six années écoulées, une génération assagie de dirigeants ne semblait pas seulement avoir appris sa leçon, mais encore s'être mise d'accord pour "épargner aux futures générations le fléau de la guerre". A la lumière de cette aube nouvelle, un monde ordonné par la raison, le droit et l'intérêt général semblait être enfin à portée de main". Et parlant de nous, ses collègues, quelques pages plus loin; "Nous étions tous des optimistes et regardions ceux qui se disaient cyniques ou "réalistes" avec mépris. Je me suis souvent demandé depuis, si nous étions exceptionnellement naïfs, nous qui, parmi beaucoup d'autres, croyions en la possibilité d'organiser un monde pacifique et équitable".

Cette croyance et peut-être une parcelle de cette naïveté, exprimées avec une conviction souveraine, faisaient la force d'Henri Laugier, tout au long de ses années au Secrétariat des Nations Unies. Les représentants de la France avaient pour lui affection et considération et se laissaient taquiner ou mettre au défi de faire preuve de plus d'audace, sans en prendre ombrage : Alexandre Parodi qui siégeait au Conseil de Sécurité, Pierre Mendes France et Georges Boris au Conseil économique et social, René Cassin aux droits de l'homme, Marie-Hélène Lefaucheur à la condition de la femme, Jacques Kayser à la liberté de l'information, Alfred Sauvy à la population, pour n'en citer que quelques uns.

Mais ses deux préoccupations les plus personnelles visaient l'élargissement du champ des influences qui amèneraient la coopération internationale à franchir de nouvelles étapes, par delà les vues souvent bien courtes des Etats et les contraintes intergouvernementales.

La première consistait à mobiliser le monde du travail. Epaulé par l'un de ses amis les plus fidèles, Louis Dolivet, qui, aux temps du Front Populaire, avait animé le Rassemblement Universel pour la Paix, il nouait des liens entre Léon Jouhaux, les dirigeants de l'American Federation of Labour et la Fédération Syndicale Mondiale, représentée alors auprès des Nations Unies par Georges Fischer, qui lui vouait une estime toute particulière. Donner au mouvement ouvrier une place éminente dans la coopération internationale lui apparaissait comme la meilleure approche d'une réconciliation souhaitable entre les idéaux de la démocratie occidentale et ceux du socialisme de l'Est.

La deuxième se fondait sur l'expérience que Henri Laugier avait accumulée du fait de ses responsabilités d'avant-guerre en France dans le domaine de la recherche scientifique. Il avait imposé au Secrétaire Général la création d'un service de coopération scientifique internationale au sein de son département. Trygve Lie, qui garda toujours à l'égard de son collaborateur français une distance due sans doute à un sentiment d'infériorité sur le plan culturel, n'en percevait pas bien l'utilité. Mais il céda. Et c'est ainsi que Jean Gottmann, Alfred Métraux, John McGranahan, Gustavo Duran, quelques uns des scientifiques les plus imaginatifs, travaillèrent en équipe pour Laugier, lui suggérant les domaines où des percées pourraient être faites et où les savants de toutes les disciplines seraient en mesure d'assurer les bases d'un monde mieux connu, et, parce que mieux connu, mieux géré.

Les autres composantes du Département des Questions sociales n'étaient pas moins entraînées dans la ronde des rencontres, des sessions des commissions, du Conseil, de ses Comités, des rapports à préparer, des échéances à tenir, dont la densité caractérise les premières années des Nations Unies. Conscients de l'étendue des attributions que la Charte confiait à la nouvelle organisation, les Etats membres, tout en multipliant les instances délibératives, cherchaient à placer leurs nationaux aux postes de responsabilité du Secrétariat.

Il en résultait un mélange, assez exceptionnel pour une "bureaucratie" et, ma foi, très stimulant, de cultures et de tempéraments à l'intérieur de chacune des Divisions de notre Département. Je me souviens de la vivacité d'une jeune diplomate canadienne, Dorothy Osborne, et du calme olympien d'un chercheur chinois, Te-Lou Tchang, tous deux du cabinet de Laugier; de la sagesse freudienne du Directeur autrichien de la Division des Stupéfiants, Léon Steinig, riche d'une longue expérience acquise à la Société des Nations dans ce secteur particulièrement complexe; de la nervosité ardente du directeur français de la Division des affaires sociales, Maurice Milhaud, et de la patiente minutie de son directeur-adjoint belge, Alphonse Delierneux. Je revois les hautes silhouettes de John Humphrey dont le charisme à la tête des droits de l'homme était rehaussé par la manche vide de son bras gauche perdu à la guerre, et de Franck Notestein, à la compétence souveraine et nonchalante, qui dominait la Division de la Population. Chacun apportait sa contribution, sa conviction, ses habitudes administratives, son idiosyncrasie à cette ruche souterraine qui hantait les bureaux sans fenêtres du Sperry Plant à Lake Success, d'où elle n'émergera qu'après le départ d'Henri Laugier pour occuper le fier immeuble de 38 étages qui surplombe l'East River au coeur de Manhattan.

C'est en 1948, si mes souvenirs sont exacts, que vint aux côtés de Laugier, à la place d'un Directeur général polonais, Jan Stanczyk, rappelé par son gouvernement, Alva Myrdal, démographe suédoise de qualité exceptionnelle, épouse du grand économiste Gunnar Myrdal, qui donna une impulsion décisive à tous les services du Département. Sa stature intellectuelle n'enlevait rien à son élégance et Henri Laugier, très sensible au charme féminin, appréciait beaucoup ses talents, ses efforts pour s'exprimer en français, son engagement sans faille pour la cause du socialisme, et lui faisait une confiance totale. J'étais devenu directeur administratif du Département et m'efforçais avec son aide d'obtenir des services administratifs centraux du Secrétariat les ressources en personnel, en locaux, en finances dont Laugier avait besoin.

La cohésion de tout cet ensemble ? Elle était assurée par la merveilleuse camaraderie que l'esprit, l'humour, la combativité de notre "Patron" avait fait régner dès les premiers jours. Lorsqu'un accident stupide de la circulation lui imposa pendant plusieurs mois de rester allongé, nous allions chacun à notre tour recueillir ses consignes et lui faire part des difficultés que nous rencontrions. Elles tenaient souvent au jugement que portait le Secrétaire général lui-même sur les domaines dont nous avions la charge. Polarisé par les problèmes débattus au Conseil de Sécurité, Trygve Lie n'attribuait pas aux questions sociales, humanitaires et culturelles traitées sous cette dénomination par la troisième Commission de l'Assemblée générale, l'importance que l'évolution ultérieure de la communauté internationale devait leur reconnaître.

On peut dire, dans ce sens, qu'il y avait quelque chose de prophétique dans l'attitude d'Henri Laugier, dans sa conviction et ses exigences parfois ombrageuses, son refus impatient des inerties bureaucratiques, son idéal constamment affirmé de rationalité et de liberté.

Après les longues décennies conflictuelles dont il aura connu les débuts, s'il était là aujourd'hui, il constaterait la justesse des perspectives qu'il avait tenté d'ouvrir: non certes encore le triomphe d'une civilisation des droits de l'homme et du développement économique et social, mais la reconnaissance par la grande majorité des Etats de l'impérieuse nécessité de son avènement.