



UNIL | Université de Lausanne

Faculté des sciences
sociales et politiques

Préparer son mandat de membre élu au Conseil de sécurité des Nations Unies : analyse des pratiques de la Suisse

Mémoire de maîtrise en science politique

Présenté par : Massimo Pico

Directrice : Dr. Lucile Maertens (Unil)

Experte : Dr. Sara Hellmüller (IHEID)

Session d'été 2023

Remerciements

Par ces quelques lignes, je souhaite exprimer toute ma gratitude aux personnes qui ont rendu possible l'accomplissement de ce mémoire de maîtrise. Si le travail de recherche et d'écriture advient pour l'essentiel en solitaire, le soutien que j'ai reçu de la part de mes enseignantes et de mes proches a été décisif.

Tout d'abord, j'aimerais remercier chaleureusement la Dr. Lucile Maertens, maîtresse d'enseignement et de recherche à l'Université de Lausanne (Unil), qui m'a fait l'honneur de m'accompagner tout au long de ce cheminement. J'ai beaucoup apprécié la qualité de ses retours et ses précieux conseils au fur et à mesure que le travail avançait, de même que son suivi bienveillant, son sens de la pédagogie et sa passion communicative pour les relations internationales.

Par ailleurs, je remercie vivement la Dr. Sara Hellmüller de l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève, qui a gentiment accepté d'être l'experte de mon mémoire et qui m'a aidé lors de la prise de contact avec mes enquêtés. A ce propos, je profite de l'occasion pour remercier les quatre personnes que j'ai eu le privilège d'interroger. Si celles-ci ont préféré rester anonymes pour des raisons bien comprises, je tenais à ce qu'elles sachent que le temps qu'elles m'ont consacré a permis d'enrichir significativement mon analyse.

Enfin, je tiens à adresser mes remerciements les plus profonds à mes proches pour leur indéfectible soutien durant l'écriture de ce mémoire, et plus amplement au cours de ces cinq dernières années d'étude. C'est avec beaucoup d'émotion que je pense aux encouragements sans faille de mon épouse Rachel et à mes enfants Adèle et Emilio, qui sont nés et ont grandi durant mes études : merci pour votre affection de chaque instant. Plus largement, j'aimerais remercier toutes les personnes de ma famille, mes amis, mes enseignantes et enseignants ainsi que toutes les personnes qui ont croisé ma route lorsque j'étais étudiant et assistant étudiant à l'Unil.

Table des matières

1. Introduction	9
2. Le Conseil de sécurité : une structure hiérarchique contestée.....	14
2.1. De l'asymétrie de pouvoir entre membres permanents et élus	15
2.1.1. Fondements de l'inégalité parmi les membres.....	15
2.1.2. Des relations d'interdépendance : une marge de manœuvre pour les E10	20
2.1.3. Un projet de réforme inabouti : entre verrouillage des puissances permanentes et dépendance au sentier	23
2.2. Rôles, stratégies et facteurs d'influence des membres élus.....	24
2.2.1. Théorisation de l'influence des E10 : maîtriser les règles du jeu et jouer avec les règles	25
2.2.2. Une diplomatie de niche : la spécialisation thématique des membres élus.....	27
2.3. Une alternative aux limites procédurales : les pratiques et groupes informels	30
2.3.1. L'impact des pratiques informelles sur les processus décisionnels du Conseil	30
2.3.2. L'essor des groupes informels : vers une réforme des méthodes de travail du Conseil.....	32
2.4. La période de l'avant mandat : un objet de recherche émergent.....	34
2.4.1. Motivations, ressources et usages des campagnes	34
2.4.2. Une recherche à développer : les enjeux et défis de la phase préparatoire	36
3. Un cadre théorique innovant pour étudier les pratiques préparatoires des E10	40
3.1. Forger un nouveau cadre conceptuel : un processus itératif.....	41
3.2. Une ontologie sociale basée sur la pratique	46
3.2.2. Une approche processuelle et relationnelle.....	47
3.2.3. Penser au-delà des individus et des structures	50
3.3. Les pratiques préparatoires des futurs membres élus du Conseil de sécurité	52
3.3.1. Une définition des pratiques préparatoires.....	53
3.3.1.1. La temporalité des préparatifs	53
3.3.1.2. Prendre en compte la dynamique interne-externe.....	55
3.3.1.3. La double dimension des pratiques préparatoires : du formel à l'informel.....	56
3.3.2. Les trois pratiques préparatoires des E10	57
3.3.2.1. Planifier son rôle en interne.....	59
3.3.2.2. Accroître les connaissances institutionnelles.....	61
3.3.2.3. S'appuyer sur des communautés de pratique.....	64
4. Tracer les pratiques des futurs membres élus	68
4.1. Une méthodologie pour reconstituer les pratiques des membres élus du Conseil	68
4.2. Faire émerger des pratiques au moyen de sources écrites : un défi méthodologique	70
4.2.1. La praxéographie : une étude documentaire des pratiques.....	70
4.2.2. L'intérêt de la praxéographie.....	72
4.2.3. Le choix de nos sources documentaires	73
4.2.4. Inspecter des comptes Twitter	75
4.3. Reconstituer les pratiques préparatoires des E10 par des entretiens.....	76
4.3.1. L'entretien qualitatif semi-directif.....	76
4.3.2. L'intérêt des entretiens	77
4.3.3. S'adapter aux formes plurielles d'entretiens semi-directifs.....	78
4.3.4. Accès aux enquêtés et caractéristiques.....	80
4.3.5. Notre place dans la relation d'enquête	83
4.4. La Suisse comme cas d'étude	85

5.	<i>Analyse des pratiques préparatoires de la Suisse au Conseil de sécurité</i>	91
5.1.	Planifier son rôle en interne	91
5.1.1.	Renforcer ses capacités diplomatiques	93
5.1.2.	Adapter les structures administratives et institutionnelles existantes.....	98
5.1.2.1.	Tirer parti des mécanismes de coordination prévus pour d'autres OI.....	98
5.1.2.2.	Intégrer le parlement au processus décisionnel	103
5.1.3.	Anticiper ses futures fonctions au Conseil de sécurité	106
5.1.3.1.	Définir des priorités thématiques	107
5.1.3.2.	La définition des priorités à l'interne : un jeu à plusieurs acteurs	110
5.1.3.3.	Clarifier son positionnement de politique étrangère.....	112
5.1.3.4.	Préparer les rôles à venir.....	114
5.2.	Accroître les connaissances institutionnelles	118
5.2.1.	Se baser sur ses propres ressources	119
5.2.2.	Acquérir des connaissances institutionnelles en externe.....	123
5.2.2.1.	La période d'observation du Conseil de sécurité	123
5.2.2.2.	Bénéficier de l'expérience d'autres membres élus	125
5.2.2.3.	Se former aux pratiques et procédures du Conseil avec des organisations.....	127
5.3.	S'appuyer sur des communautés de pratique	135
5.3.1.	Recevoir le flambeau	135
5.3.1.1.	Apprendre de pays partageant le même profil	135
5.3.1.2.	Reprendre des dossiers spécifiques : le cas de l'aide humanitaire au CSNU	139
5.3.1.3.	Un atelier d'intronisation des nouveaux membres : Hitting the Ground running	141
5.3.1.4.	Un passage de flambeau limité	143
5.3.2.	(re)former des coalitions et des groupes de travail.....	145
5.3.2.1.	Bâtir des ponts dans un contexte géopolitique délicat.....	145
5.3.2.2.	Faire appel à d'anciens alliés : les membres du groupe ACT.....	146
5.3.3.	Consolider son statut d'interlocuteur compétent	151
5.3.3.1.	Rehausser son profil international par la prise de rôles dans d'autres organisations	151
5.3.3.2.	Se prévaloir de compétences thématiques : l'exemple du réseau WPS	153
6.	<i>Conclusion</i>	158
7.	<i>Corpus de sources</i>	164
8.	<i>Bibliographie</i>	173
9.	<i>Annexes</i>	181

Tableaux

Tableau n° 1 : Les catégories de membres non-permanents (<i>MNP</i>)	19
Tableau n° 2 : Le processus de conceptualisation en théorisation ancrée	43
Tableau n° 3 : Type de source documentaire par pratique	74
Tableau n° 4 : Autoreprésentation par la Suisse de ses attributs multilatéraux	108
Tableau n° 5 : Formulation des priorités de la Suisse eu égard aux objets du <i>CSNU</i>	109
Tableau n° 6 : Les principaux rôles de la Suisse au <i>CSNU</i> en 2023	115
Tableau n° 7 : Exemples d'interventions de la Suisse au Conseil de sécurité en 2022	117
Tableau n° 8 : Les principales organisations ayant formé la Suisse au <i>CSNU</i>	131
Tableau n° 9 : Représentation du Groupe <i>ACT</i> au <i>CSNU</i> depuis sa fondation en 2013	148

Schémas

Schéma n° 1 : Un exemple de construction par théorisation ancrée	44
Schéma n° 2 : Théorisation des pratiques préparatoires des membres élus du Conseil	58
Schéma n° 3 : Planifier son rôle en interne	92
Schéma n° 4 : Processus de coordination de l'administration fédérale durant le mandat ...	100
Schéma n° 5 : Accroître les connaissances institutionnelles	119
Schéma n° 6 : Organigramme de la Division Nations Unies du DFAE	121
Schéma n° 7 : S'appuyer sur des communautés des pratique	137
Schéma n° 8 : Affirmer ses compétences dans les institutions multilatérales : l'exemple du sujet femmes, paix et sécurité	157

Graphiques

Graphique n° 1 : La phase finale des préparatifs	87
--	----

Liste des abréviations

A3 : Les trois membres élus du groupe africain

ACT : Accountability, Coherence and Transparency (responsabilité, cohérence, transparence)

AGNU : Assemblée générale des Nations Unies

CDH : Conseil des droits de l'homme

CICR : Comité international de la Croix-Rouge

CMP : Commission de maintien de la paix

CPI : Cour pénale internationale

CSNU : Conseil de sécurité des Nations Unies

DNU : Division Nations Unies du DFAE

DFAE : Département fédéral des affaires étrangères (Suisse)

E10 : Membres élus du Conseil de sécurité des Nations unies

ECOSOC : Conseil économique et social des Nations Unies

GEOA : Groupe des États d'Europe occidentale et autres États

GTI : Groupe de travail informel sur la documentation et les autres questions de procédure

GNWP : Global Network of Women Peacebuilders (Réseau global des femmes pour la paix)

I5 : Incoming five (désigne les cinq nouveaux membres du Conseil)

MENA : Afrique du Nord et Moyen Orient

OI : Organisation internationale

OIF : Organisation Internationale de la Francophonie

ONG : Organisation non-gouvernementale

ONU : Organisation des Nations unies

OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

P3 : Les trois membres permanents du bloc occidental (États-Unis, France et Royaume-Uni)

P5 : Membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies

S5 : Small Five (cinq petits États : Costa Rica, Jordanie, Liechtenstein, Singapour, Suisse)

DACS : Division des affaires du Conseil de sécurité

SCR : Security Council Report

SDN : Société des Nations

UE : Union européenne

UNITAR : Institut de l'ONU pour l'entraînement et la recherche

UNOWAS : Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel

WPS : Women, peace, security (femmes paix et sécurité)

1. Introduction

Le premier janvier 2023 à minuit, la Suisse est devenue officiellement membre non-permanent (*E10*)¹ du Conseil de sécurité des Nations Unies (*CSNU*). Si le statut multilatéral de la Suisse a changé en un instant, il ne faut pas s’y méprendre : cela faisait plus d’une décennie qu’elle se préparait à s’asseoir à la table des négociations du plus haut organe onusien et plusieurs mois qu’elle intensifiait sa mise en condition (Confédération Suisse 2015 2020). Il est vrai qu’une telle prise de fonction ne va pas de soi et nécessite de se tenir prêt à entrer en scène le moment venu, du fait de la charge de travail exorbitante et de la technicité croissante des débats qui attendent les nouveaux entrants, notamment lorsqu’ils ont la responsabilité de présider les organes subsidiaires (Albaret et Placidi-Frot 2016, 20 ; Ambrosetti 2013, 248). Aussi, la brièveté du mandat, soit exactement deux ans, ne laisse aucun temps d’acclimatation aux futurs membres ; pour que l’exercice soit une réussite, ceux-ci se doivent d’être opérationnels dès le départ en s’astreignant à une minutieuse préparation (Rodiles 2013, 340-342 ; Sievers 2021, 35).

Par-dessus tout, les membres élus du Conseil de sécurité démarrent leur mandat en étant conscients qu’ils devront composer avec les nombreuses disparités qui les séparent des cinq puissances permanentes (*P5*)². Les asymétries vis-à-vis de ces dernières sont nombreuses, à commencer par les dispositions de la Charte des Nations Unies³, qui accordent aux *P5* le fameux droit de *veto*, à savoir l’opportunité de bloquer l’adoption d’une résolution, alors que les *E10* en sont dépourvus. Pour les puissances permanentes, le fait de siéger sans interruption au Conseil procure des privilèges sur le plan de la mémoire institutionnelle, qu’ils entretiennent au moyen de capacités diplomatiques d’envergure, ce qui leur donne des avantages considérables dans le travail quotidien de l’organe. En dépit de la domination apparente des *P5*, l’exécutif onusien laisse des marges de manœuvre aux *E10*, notamment dans les procédures et méthodes de travail informelles, par lesquelles ils tentent de peser

¹ L’appellation « E10 » signifie « elected ten » en anglais et désigne les dix membres élus du Conseil de sécurité. Ceux-ci sont également nommés « membres non-permanents » dans les dispositions de l’article 23 de la Charte des Nations Unies. Généralement, les diplomates préfèrent parler de « membres élus » plutôt que de « membres non-permanents », afin de souligner le caractère démocratique et la légitimité de leur mandat (Gómez Robledo Verduzco 2022). Tout au long de ce travail, nous utiliserons de manière indistincte et équivalente les termes de « membres élus » et de « membres non-permanents ».

² A savoir la Chine, les États-Unis d’Amérique, la France, la Grande-Bretagne et la Russie. En anglais, ces cinq puissances permanentes sont appelées « permanent five » et communément désignées par l’acronyme « P5 ». Dans le jargon des praticien-ne-s du Conseil, il est d’usage d’utiliser cet acronyme. Dans un souci ultérieur de simplification, nous le reprendrons parfois à notre compte

³ Plus précisément son chapitre V (Fedlex s.d.).

dans les processus décisionnels (Keating 2004, 17-18 ; Schia 2017, 84 ; Brosig et Lecki 2022, 270 ; Devin 2022, 201)

Face à la perspective des défis à venir, la Suisse s'est trouvée dans une position relativement favorable pour se préparer, eu égard à d'autres *E10*, notamment certains pays du Sud global qui possèdent de faibles moyens de politique étrangère⁴. Dans ses travaux préparatoires, la Suisse a en effet eu l'avantage de pouvoir compter sur d'importantes ressources, à l'image de ses missions permanentes et de son réseau d'ambassades à travers le monde, ainsi que sur un Département des affaires étrangères (*DFAE*) proactif⁵ concernant le Conseil de sécurité (Confédération suisse 2015 2020). De même, elle a pu capitaliser sur son profil multilatéral, bâti par une participation accrue à d'autres champs de la politique internationale, comme l'Assemblée générale des Nations Unies (*AGNU*) et le Conseil des droits de l'homme (*CDH*) ainsi qu'en étant État hôte d'organisations internationales (Trachsler 2010). Ce profil, dont la Suisse se prévaut elle-même, peut se résumer par son rôle d'État neutre, proposant ses bons offices et sa médiation, œuvrant pour le droit international, les droits humains et l'assistance humanitaire (Confédération 2015, 4 ; Unser 2013 ; Laggner 2009). L'idée a alors été de se baser sur ce profil en vue du mandat qui se profilait. De par ses ressources préalables, la Suisse était dans une bonne posture pour débiter ses préparatifs. D'autant plus qu'elle s'impliquait déjà au Conseil de sécurité en tant que non-membre, notamment comme cheffe de file du Groupe *Accountability, Coherence and Transparency (ACT)*, qui œuvre pour une réforme des méthodes de travail du Conseil de sécurité (Harrington 2017, 45-47).

Mais en dépit de tous ces moyens, siéger pour la première fois au Conseil de sécurité reste en partie un saut vers l'inconnu, autant sous l'angle de la politique extérieure que de la coordination administrative interne qu'elle implique. Sur le plan externe, si la Suisse possédait des connaissances au moment où elle se préparait à siéger, il lui restait toute une série d'apprentissages à réaliser. C'est dans cette optique qu'elle s'est tournée vers divers acteurs, à commencer par d'actuels et d'anciens *E10*, des organismes de formations onusiens et des *think thanks*. Animée par différents objectifs, la Suisse a par exemple souhaité recevoir des dossiers de la part d'autres *E10*, bénéficier du partage de leur expérience ou encore perfectionner ses savoirs sur les objets, les procédures et les méthodes de travail du Conseil⁶.

⁴ Entretien n° 4 avec un-e diplomate travaillant pour *UNITAR* à New-York, réalisé en date du 5 avril 2023.

⁵ Entretien n° 2 avec un-e diplomate du *DFAE* à Berne, réalisé en date du 24 mars 2023.

⁶ Entretien n° 2, *ibid.*

Si la phase préparatoire des *E10* dépend de leurs capacités et de leur volonté à jouer un rôle actif (Van Bohemen 2020a), ces derniers peuvent également se familiariser avec les pratiques du Conseil grâce à des mécanismes de socialisation *ad hoc*. Les futurs *E10* peuvent notamment observer toutes les séances du Conseil et de ses organes subsidiaires durant les trois mois précédant leur entrée en fonction (Martin 2019, 45). La Confédération helvétique a alors profité de cette période pour tester ses procédures en interne et compléter ses connaissances de l'institution (SRF 2022 ; Neue Zürcher Zeitung 2022). D'un point de vue interne, la stratégie de coordination adoptée a consisté à réutiliser les structures en vigueur pour d'autres institutions multilatérales, comme l'*Assemblée générale (AGNU)* ou le Conseil économique et social (*ECOSOC*) (Confédération suisse 2015). Aussi, une part importante des préparatifs a consisté à intégrer les diverses composantes du système politico-administratif suisse au processus décisionnel, comme les départements administratifs ainsi que le parlement (Confédération suisse 2015 2020).

Par ce qui en découle, nous pouvons noter qu'il existe une tension entre ce que la Suisse savait déjà et ce qu'il lui restait à apprendre. A la fois membre de l'*ONU* et future membre du *CSNU*, elle sillonnait entre ses acquis et ce qu'elle devait encore découvrir. Cette tension entre le connu et l'inconnu ainsi qu'entre l'interne et l'externe est à la base du questionnement qui a rythmé notre travail. Si la Suisse est entrée pour la première fois au Conseil de sécurité comme membre élu, elle possédait déjà certaines connaissances sur l'institution. Dans l'analyse qui suit, nous allons dès lors nous interroger sur la manière dont la Suisse a appris à devenir un membre du Conseil de sécurité. Sur la base de ce qui précède, nous proposons la problématique suivante : comment comprendre les processus de préparation des futurs membres non-permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies ?

En répondant à cette problématique, nous souhaitons contribuer à la littérature scientifique sur les membres élus du Conseil, dans laquelle nous nous inscrivons. En effet, si elle s'est passablement développée ces dernières années, cette littérature ne traite qu'accessoirement de la période des préparatifs. La plupart des travaux existants s'intéressent d'abord à la période du mandat lui-même : ils cherchent globalement à mesurer l'influence que peuvent porter les membres élus sur le processus décisionnel du Conseil durant leur siège (Farrall et al. 2020 ; Nick Pay et Postolski 2021 ; Roele 2020 ; Freedman et Lemay-Hébert 2020 ; Farrall et Prantl 2016 ; Rodiles 2013 ; Thorhallsson 2012). Si la thématique des préparatifs apparaît à la marge de certaines publications (voir notamment Roele 2017 ; Rosenthal 2017 ; Martin

2019 ; Olsson et al. 2021), aucune étude ne s’y consacre spécifiquement. Pour cette raison, nous souhaitons développer ce champ de recherche en le complétant par une étude de la phase préparatoire des membres élus, au travers du cas helvétique. L’étude des préparatifs suisses présente l’avantage de montrer un cas où un pays siège pour la première fois au Conseil de sécurité, tout en possédant déjà un certain nombre de connaissances préalables, ce qui est particulièrement intéressant lorsqu’il s’agit de comprendre les processus par lesquels un État envisage le siège à venir. De manière transversale, nous avons pour ambition d’essayer de déceler les imbrications complexes entre les mécanismes internes et externes, formels et informels ainsi que la temporalité par laquelle procèdent les *E10*.

Si la focale est portée sur un seul pays, le potentiel explicatif de notre étude est plus large, de par le cadre conceptuel novateur que nous avons construit. Ce cadre peut en effet s’appliquer à l’analyse des préparatifs d’autres membres élus qui se préparent à siéger au Conseil de sécurité, qu’ils siègent ou non pour la première fois au sein de l’exécutif de l’*ONU*. Le cadre conceptuel de ce travail peut également intéresser les chercheuses et chercheurs qui souhaitent étudier la manière dont un État se prépare à siéger dans une autre organisation internationale. De même, la méthodologie dynamique par laquelle nous procédons se concentre d’abord sur les pratiques des futurs membres élus, plutôt que de tenter de circonscrire leur influence. Cette approche fondée sur des pratiques présente l’avantage de mettre en lumière le caractère processuel de cette influence, qui se construit déjà en amont du mandat. De même, notre analyse souligne l’aspect relationnel des pratiques, tentant d’échapper autant que faire se peut à la réification, de processus fluides et en mouvement constant. Pour répondre à notre problématisation, nous avons ainsi répertorié dans un premier temps le plus de sources documentaires possible, lesquelles nous permettent d’explorer notre sujet. D’autre part, nous avons effectué quatre entretiens semi-directifs, dans le but de compléter notre base de données.

L’analyse de nos données procède par quatre parties. Pour débiter, nous dresserons un état de la littérature sur les membres élus du Conseil de sécurité. D’abord, nous verrons que des travaux se sont intéressés aux asymétries de pouvoir entre *P5* et *E10*, alors que d’autres ont étudié les stratégies d’influence des membres élus durant leur mandat. Nous poursuivrons en discutant des études qui abordent les pratiques et groupes informels du Conseil de sécurité, comme alternative aux limites procédurales de celui-ci, avant de conclure par le volet de la recherche qui traite de la période de l’avant mandat et qui demande à être développé. Dans

une deuxième partie, nous proposerons un cadre théorique innovant pour étudier les pratiques préparatoires des *E10*, reposant sur une théorisation ancrée et une ontologie sociale processuelle et relationnelle. Dans ce chapitre, nous conceptualiserons trois pratiques préparatoires, à savoir planifier son rôle en interne, accroître les connaissances institutionnelles et s'appuyer sur des communautés de pratique. Notre troisième partie se penchera sur la méthodologie que nous avons adoptée et qui consiste à tracer les pratiques préparatoires des futurs *E10*. Nous étudierons les enjeux et les défis de la praxéographie et de l'entretien semi-directif comme méthodes permettant d'examiner et de collecter des données, en présentant également nos sources et nos enquêtés et en réfléchissant à notre place dans la relation d'enquête. Avant de développer notre analyse, nous mettrons en lumière les tenants et aboutissants de l'enquête par cas d'étude et justifierons de la pertinence de fouiller les pratiques de la Suisse. Enfin, dans une quatrième partie, nous déploierons notre analyse des pratiques préparatoires de la Suisse. Nous progresserons par trois grandes sections, qui suivent les pratiques que nous avons théorisées. Nous observerons d'abord la planification interne du mandat de la Suisse, en regardant plus particulièrement la manière dont elle a renforcé ses capacités diplomatiques, adapté ses structures administratives et institutionnelles internes et anticipé ses futures fonctions au Conseil. Puis, nous verrons comment la Suisse a cherché à accroître ses connaissances institutionnelles, en observant les réunions du Conseil et en ayant recours à d'autres *E10* et organisations. Avant de conclure, nous étudierons en quoi la Suisse s'est appuyée sur des communautés de pratique durant ses préparatifs, afin de recevoir le flambeau, (re)former des coalitions et des groupes de travail et consolider son statut d'interlocuteur compétent.

2. Le Conseil de sécurité : une structure hiérarchique contestée

Le Conseil de sécurité des Nations Unies est une organisation internationale qui a abondamment été étudiée. En dépit de cette profusion, il est important de souligner que notre sujet – la préparation du mandat des membres élus – n’a été appréhendé que de manière marginale, ce qui confère à ce travail une portée heuristique certaine. Dans leur écrasante majorité, les travaux traitent de la période du mandat des membres non-permanents (*E10*) plutôt que de la préparation de celui-ci. Examiner ces travaux sera toutefois d’un grand soutien dans la compréhension des dynamiques qui traversent le Conseil, dont le caractère inégalitaire représente un défi pour les futurs membres élus. Dans la revue de la littérature qui suit, nous emprunterons à la fois à des études plus généralistes sur le Conseil de sécurité ainsi qu’à celles dédiées plus spécifiquement aux *E10*.

Tout d’abord, les *E10* sont abordés au sein de publications portant sur le Conseil de sécurité dans son ensemble, où ils ne constituent pas nécessairement le cœur de l’analyse (voir par exemple Malone 2004 ; Hurd 2008 ; Lowe et al., 2010 ; Ambrosetti 2013 ; Pouliot 2017 ; Sievers et Daws 2014 ; Novosseloff 2021). En parallèle de ces travaux, un sous-champ s’est consacré plus intensément à l’étude des *E10*. Travaillant au moyen d’études de cas ou de comparaisons, les auteurs ont souvent été inspirés par l’expérience du mandat de leur propre pays (Wouters et al. 2009 ; Conley Tyler et Pahlow 2014 ; Liégeois et Caliskan 2021 ; Schrijver 2020) ou par des thématiques promues par ces derniers au sein de l’institution (Rodiles 2013 ; Daniëlla Dam-de Jong 2020 ; Freedman et Lemay-Hébert 2020). Ces enquêtes sur les *E10* émanent de diverses disciplines académiques, allant de la science politique au droit international, des relations internationales à l’anthropologie, en passant par les contributions de diplomates. Il sied de relever la fécondité des apports de ces derniers, qui livrent souvent de précieuses informations « de l’intérieur » sur les membres élus ; ils nourriront également cette étude (Keating 2015 ; Rosenthal 2017 ; Van Boemen 2020 ; Hassal et Partow 2020).

Notre travail s’inscrit ainsi dans le prolongement de ce sous-champ de recherche et a pour vocation de l’étoffer, par l’approfondissement de la question des préparatifs du mandat des membres élus. A des fins de lisibilité, notre revue de littérature se subdivise en quatre sous-parties. La première se penche sur les fondements de la domination des membres permanents sur les membres élus dans les travaux du Conseil, les marges de manœuvre de ces derniers et leurs tentatives de réforme. Une deuxième partie analyse les études sur le rôle des membres élus au sein du Conseil, leurs stratégies et facteurs d’influence, en abordant également la

question de leur spécialisation thématique à cette fin. Troisièmement, des contributions scientifiques sur les pratiques et groupes informels nous montreront dans quelle mesure ceux-ci peuvent influencer sur le Conseil et être un atout pratique pour promouvoir des réformes. Enfin, nous terminerons en étudiant la branche de la littérature qui s'est intéressée à la période de l'avant-mandat. Dans cette dernière partie, nous débuterons par les enjeux des campagnes des États visant un siège au Conseil, avant de faire part de quelques pistes données par la recherche concernant la préparation du mandat des membres élus.

2.1. De l'asymétrie de pouvoir entre membres permanents et élus

Le but de cette première partie de la revue de la littérature est d'accéder à une compréhension des rapports de pouvoir qui opposent les membres permanents et non permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies. En fouillant ces travaux, nous pouvons constater la prévalence des premiers sur les seconds, du fait des nombreux avantages qu'ils détiennent. Mais les membres élus n'en sont pas moins passifs et détiennent des marges de manœuvre. Dans ce qui suit, nous exposons les arguments de diverses recherches qui feront la lumière sur la complexité des configurations à l'œuvre au sein du Conseil. Par leur truchement, nous verrons comment les membres élus peuvent influencer sur les travaux de l'organisation onusienne. Nous démarrons en nous plongeant dans les origines formelles et informelles de l'inégalité parmi les membres du Conseil. Nous continuerons en montrant l'interdépendance des membres permanents et élus, qui laisse à ces derniers quelques opportunités de peser. Nous poursuivrons en montrant la difficulté de cette tâche pour les *E10*, du fait d'obstacles structurels à des réformes.

2.1.1. Fondements de l'inégalité parmi les membres

Le point de départ de nombreuses études sur les membres du Conseil de sécurité se fonde sur l'inégalité réglementaire et matérielle qui oppose les cinq puissances siégeant de manière permanente au Conseil (*P5*) – à savoir les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni, la France, la Chine et la Russie – aux autres membres élus pour un mandat de deux ans. Les *P5* disposent en effet de capacités diplomatiques et militaires considérables, de même que d'avantages

procéduraux comme le droit de veto⁷, qui les placent dans une position dominante vis-à-vis des membres élus lorsqu'il s'agit d'adopter des résolutions et des décisions (Keating 2004, 17-18, 139-156), comme l'illustre cette phrase extraite d'une recherche de Niels Nagelhus Schia : « Ils disposent de délégations plus importantes, de diplomates plus expérimentés et de plus de ressources disponibles sur une plus longue période à New York que la plupart des États membres élus ne sont en mesure de mobiliser. »⁸ (Schia 2017, 84). Du fait de ces avantages matériels et de l'existence d'un droit de veto, des enquêtes ont conclu que le Conseil de sécurité était principalement guidé par les intérêts géopolitiques des P5 (voir par exemple Aurobinda Mahapatra 2016).

Ces résultats méritent néanmoins d'être complétés par tout un pan de la recherche, qui analyse cette domination à l'aune des pratiques et des méthodes de travail du Conseil de sécurité. Un point qui ressort largement dans la littérature, est qu'il peut être très coûteux pour les E10 d'intégrer le Conseil, du fait de la technicisation croissante des débats et de la charge de travail de plus en plus conséquente qui en découle. Pour faire face à l'augmentation et l'intensité des réunions de travail des dernières années, les missions permanentes ont dû embaucher toujours plus de personnel, ce qui n'est pas à la portée de tous les membres⁹ (Ambrosetti 2013, 248 ; Albaret 2014, 171 ; Albaret et Placidi-Frot 2016, 20 ; Brosig et Lecki 2022, 270 ; Devin 2022, 201). Par exemple, des membres permanents comme le Royaume-Uni parviennent à combiner la taille considérable de leur mission avec une expertise de haut vol, ce qui les place aux avant-postes de très nombreuses initiatives du Conseil (Pouliot 2017, 132). Cela contribue au maintien d'une certaine forme de *statu quo* en ce qui concerne les rapports entre P5 et E10.

⁷ A la fondation des Nations Unies en 1945, la Charte combinait « démocratie et puissance » (Goury 2015, 18), ce qui influence aujourd'hui encore les pratiques quotidiennes des États membres. S'ils sont égaux par les voix dont ils disposent (un vote par État), il est accordé aux seules puissances du P5 un droit de veto, qui leur permet de bloquer l'adoption d'une décision ou d'une résolution (article 27 de la Charte des Nations Unies).

⁸ Traduit de l'anglais par nos soins, à partir de la citation originale suivante : « They have larger delegations, more experienced diplomats and more resources available over longer period of time in New York than most of the elected member states are able to mobilize. » (Schia 2017, 84). A ce stade, nous précisons que dans la suite de ce travail, toutes les citations en anglais seront traduites en français dans le corps du texte. La citation originale en langue anglaise sera systématiquement fournie en note de bas de page, tel que nous venons de procéder.

⁹ David Ambrosetti nous dit que toutes les missions permanentes n'ont pas les moyens de mobiliser plus d'une centaine de fonctionnaires pour suivre tous les travaux du Conseil, comme le font par exemple les États-Unis (2013, 248). Cette charge de travail est difficile à absorber pour de nombreux E10 (Brosig et Lecki 2022).

Les recherches académiques sont généralement d'accord entre elles pour dire que le savoir-faire des *P5* et leur capacité à suivre assidument les travaux du Conseil leur assure un avantage sur les *E10*, qui se retrouvent noyés sous la charge de travail et manquent de temps pour se familiariser aux méthodes de travail. Loraine Sievers (2021) soutient en ce sens que ce monopole se manifeste lorsque les *E10* se voient confier les présidences des organes subsidiaires du Conseil¹⁰, une activité qui peut se révéler titanesque (Sievers 2021, 35). Les membres non-permanents qui siègent pour la première fois ou qui ont eu peu d'expérience au sein de l'exécutif onusien peuvent parfois employer une année à se familiariser avec ce type de pratiques, soit la moitié du mandat, ce qui restreint leur marge de manœuvre (Rodiles 2013, 340) et souligne l'importance de bien se préparer en amont du mandat.

La littérature a par ailleurs démontré que la domination des *P5* ne résidait pas uniquement dans des procédures formelles, comme nous venons de le voir, mais également dans toute une série de pratiques informelles qui sont devenues routinières. Ainsi, Thomas Tieku (2019) nous explique qu'il n'existe pas d'accord formel sur le fait que les *P5* négocient préalablement entre eux les contenus des projets de résolutions, avant qu'ils ne soient distribués aux *E10* et soumis au vote. Dans la pratique, cela est pourtant monnaie courante (Tieku 2019, 6). Sydney Bailey dit à ce sujet que la plupart des projets de décisions du Conseil sont négociés entre deux ou plusieurs *P5* et soumis au dernier moment aux *E10* afin d'être votés, ces derniers se retrouvant régulièrement devant le fait accompli (Harrington, 58 ; Martin 2020, 48-50).

D'autres analyses nous informent qu'il est cependant inopportun de réifier les membres permanents comme un bloc monolithique. Ceux-ci doivent être appréhendés dans toute leur complexité. Cela est d'autant plus vrai dans les pratiques informelles, où les *P5* se montrent divisés entre d'une part, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, qui forment les *P3*, et d'autre part la Russie et la Chine. Les *P3* rédigent alors la plupart des projets de résolution, alors que les deux autres adoptent une posture plus attentiste de validation de leur travail (Martin 2020, 48-50 ; Ambrosetti 2013, 246). Souvent, les *P5* cherchent à garder le contrôle de l'écriture des décisions sur des dossiers spécifiques, en fonction de leurs intérêts dans une

¹⁰ Les organes subsidiaires du Conseil de sécurité sont établis par l'art. 29 de la Charte : « le Conseil de sécurité peut établir les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions ». D'année en année, le Conseil a créé de nombreux organes subsidiaires pour veiller à l'application des questions traitées, les plus fameux étant sans conteste les régimes de sanctions. Il est également question de groupes de travail chargés des questions de procédure. Sur le plan de la composition, ces organes sont composés des représentants de chacun des quinze membres, dont l'un est désigné à la présidence (UN.org, consulté le 10 mars 2023).

région donnée, lesquels sont souvent hérités de leur histoire coloniale (Loiselle 2020, 142). Depuis quelques années, cette pratique informelle a quasiment atteint le niveau de la norme et est communément appelée le *penholdership*¹¹ (Tieku 2019, 6). Pour Marie-Eve Loiselle (2020), cette pratique des *penholders* nuit à la représentativité, à l'efficacité et à la transparence, puisque les *E10* n'ont que trop rarement le droit à l'initiative normative. L'auteure parle alors de « *monopole officiel* »¹² (Loiselle 2020, 144, inspiré de Niemetz 2015). Cette exclusion est d'autant plus préjudiciable aux *E10*, qu'ils ne sont que rarement invités à rédiger une résolution qui concerne directement leur région, comme dans le cas des pays africain (A3)¹³ (Brosig et Lecki 2022, 269).

Au-delà de ces cas de figure, les recherches insistent souvent sur le fait que les cinq membres permanents siègent au Conseil de manière ininterrompue, ce qui leur procure un avantage sur le plan de la mémoire institutionnelle vis-à-vis des *E10*, comme le dit très bien David Ambrosetti : « *La présence permanente à la table du Conseil {...} vaut une excellente connaissance et une mémoire des précédentes négociations informelles concernant les dossiers. Les autres États membres souffrent au contraire d'une présence intermittente – au mieux – au Conseil, ce qui les affaiblit dans les négociations.* » (Ambrosetti 2013, 239). Cette inégalité de mémoire institutionnelle entre *P5* et *E10* est une tension qui ressort très fréquemment dans la littérature (Rodiles 2013, 340 ; Farral et Langmore 2016, 71 ; Roele 2017, 2 ; Pouliot 2017, 136 ; Harrington 2017, 61 ; Nick Pay et Postolski 2021, 4). Isobel Roele nous apprend en substance que la domination pratique des membres permanents s'incarne principalement par leur avantage sur le plan de la mémoire institutionnelle et de la maîtrise des procédures.

Par son travail anthropologique sur le Conseil, Niels Nagelhus Schia (2017) va plus loin. Son argumentaire stipule que les membres permanents connaissent si bien les règles du jeu, qu'ils ont acquis la faculté de dominer le Conseil de sécurité sans même avoir besoin d'utiliser leur droit de *veto* (Schia 2017, 56). Selon ce dernier auteur, le fait de siéger continuellement au

¹¹ Littéralement : le « système des portes-plumes ». Il a été instauré en 2006 et s'est peu à peu institutionnalisé. Dans la plupart des cas, ce système veut qu'un ou plusieurs États du *P3* endossent la responsabilité de rédiger les projets de décisions du Conseil et les soumettent aux autres membres pour acceptation, en commençant par le *P5* (Martin 2020, 48-50). Si les *E10* ont officiellement la possibilité de proposer des résolutions, 70% à 80% des projets sont le fait des *P3* (Ambrosetti 2013, 246-247 ; Gacem et Novosseloff 301).

¹² En anglais, l'auteure parle d'un « unofficial monopoly » de la part des *P3*. Ce passage est lui-même inspiré du travail de Martin Daniel Niemetz (2015).

¹³ A3 signifie « African Three » et fait référence aux trois membres élus du continent africain.

Conseil apporterait un pouvoir remarquable aux *P5*, qu'il catégorise comme étant des *repeat players*, soit des acteurs récurrents du Conseil, par opposition aux *one-shotters*, à savoir les membres élus qui siègent de manière intermittente (Schia 2017, 55 s'inspirant des catégories juridiques de Galanter 1974, 3-9). Pour notre part, nous considérons que cette catégorisation binaire est peu illustrative de la multiplicité et de la diversité des membres élus du Conseil de sécurité. Si la mainmise des *P5* sur le Conseil est incontestable, il n'en demeure pas moins que les *E10* détiennent à des degrés divers, des marges de manœuvres. Pour cette raison, nous considérons que la distinction opérée entre les membres non-permanents par Alejandro Rodiles (2013) possède davantage de potentiel explicatif.

Tableau n° 1 : Les catégories de membres non-permanents (MNP)

Types de MNP	Mémoire institutionnelle	Possibilité d'influence	Exemple
Fréquents	Riche et continue	A long terme	Japon
Récurrents	A reconstituer en partie	A plus court terme	Mexique
Occasionnels	Lacunaire	Réduite, adaptation longue	Mozambique

Tableau façonné par nos soins, sur la base d'une publication d'Alejandro Rodiles (2013, 339-340). Dans un souci d'illustration, nous avons pris l'initiative de rajouter nous-mêmes des exemples de pays.

La catégorisation d'Alejandro Rodiles (2013) se fonde sur le nombre de participations des États et indique bien que les frontières entre *E10* sont perméables. Son travail donne une idée des types de membres élus actifs au Conseil, bien que nous puissions discuter d'un certain nombre d'exceptions, parmi lesquelles la particularité du cas de la Suisse, qui bénéficiait d'une certaine mémoire institutionnelle avant d'être élue pour la première fois, du fait de son engagement au sein du groupe *ACT*¹⁴. L'exemple dont nous venons de discuter témoigne néanmoins de l'hétérogénéité des membres élus. Les clivages et les inégalités existent également entre eux, bien qu'ils aient intérêt à faire front commun pour tenter d'influer sur les travaux du Conseil (Sievers 2021, 37).

¹⁴ Depuis 2013, la Suisse est chef de file du groupe *ACT*, acronyme de « Accountability, Coherence and Transparency », qui s'engage comme son nom anglais l'indique, pour davantage de responsabilité, de cohérence et de transparence au sein du Conseil. L'objectif de ce groupe est de parvenir à une réforme des procédures et des méthodes de travail du Conseil de sécurité. Comme nous le verrons ci-après, la Suisse a ainsi de bonnes connaissances sur le Conseil.

Dans ces premiers éléments de la revue de la littérature, nous avons pu souligner certaines inégalités entre les membres du Conseil de sécurité, tant du point de vue des pratiques formelles qu'informelles. Les *P5* parviennent à prévaloir sur les *E10* dans un certain nombre d'occasions, en vertu de leurs opulentes ressources diplomatiques, de leur maîtrise de la technicité des débats, de leur leadership informel dans l'écriture des résolutions ou encore au moyen de leur mémoire institutionnelle ininterrompue. Pourtant, comme le montrent les travaux que nous explorons à présent, le pouvoir des *P5* n'est pas total. Dans un contexte global de plus en plus mouvant, ces derniers ont besoin de la collaboration des *E10* pour que l'institution continue d'apparaître comme légitime, ce qui laisse quelques latitudes aux *E10* pour tenter de peser dans les activités du Conseil.

2.1.2. Des relations d'interdépendance : une marge de manœuvre pour les E10

Par les travaux qui suivent, nous souhaitons expliquer que les membres permanents et élus sont interdépendants, les premiers ayant besoin des seconds pour que l'institution existe et soit perçue comme étant légitime, cela d'autant plus en période de troubles sur la scène politique internationale. Depuis 2011, la politique mondiale traverse en effet des moments délicats. A ce sujet, la littérature constate que les conflits en Syrie, en Lybie ou au Myanmar ont intensifié les clivages entre les membres permanents, se positionnant d'un côté entre forces des *P3* et de l'autre entre la Russie et la Chine. Cette situation a donné lieu à une augmentation substantielle des *vetos* de la part des puissances permanentes (Sievers 2021, 34).

A cet égard, plusieurs contributions scientifiques s'accordent à dire que l'influence des membres élus augmente lorsque des crises occupent l'ordre du jour du Conseil, du fait que les membres permanents ont besoin d'obtenir de l'unanimité et font davantage de concessions aux membres élus, ce qui a eu pour corollaire de donner à ces derniers une plus grande place dans les négociations (Mikulashek 2016, 3 ; De la Sablière 2021, 111). En parallèle, ces derniers ont mieux coordonné leur travail pour espérer influencer de manière plus significative sur les décisions du Conseil et mieux faire face à la domination des membres permanents. Cette quête d'unanimité a donné lieu, informellement, à un plus grand partage du pouvoir des puissances permanentes avec les membres élus, permettant même à certaines des nations les plus modestes d'exercer une certaine influence et de s'opposer au pouvoir des membres permanents (Mikulashek 2016, 3).

Au-delà des facteurs contextuels que nous venons d'évoquer, cette recherche d'unanimité de la part des *P5* relève plus généralement de mécanismes propres aux organisations internationales. C'est ce qu'expliquent Cronin et Hurd (2008), dans une perspective à la fois rationaliste et constructiviste. Selon les auteurs, le Conseil de sécurité doit agir au nom de l'ensemble des membres, plutôt que dans le seul intérêt des puissances permanentes, pour apparaître légitime. Selon eux, c'est entre autres pour cette raison que les *P5* acceptent de coopérer avec les *E10* (Cronin et Hurd 2008, 1-3). Partant de ce constat, les auteurs mettent en discussion le postulat réaliste d'un système international qui serait anarchique, fondé sur la compétition entre les États et dépourvu d'une autorité politique centrale. Le Conseil de sécurité prendrait la forme d'une autorité internationale, certes faiblement centralisée, mais qui coexisterait avec la logique de compétition et d'intérêt des puissances (Cronin et Hurd, 2008, 3-4). Si la plupart des résultats du Conseil reste influencée par l'action des membres permanents, l'existence d'une procédure de prise de décision à laquelle participent tous les membres élus permet de faire accepter les décisions du Conseil comme étant le fruit d'un processus souverain (Cronin et Hurd 2008, 106-107). La quête d'unanimité et de légitimité des membres permanents peut ainsi profiter aux membres élus et leur donner des occasions de contribuer aux productions du Conseil de sécurité.

Il est intéressant de remarquer que cette même littérature rationaliste et constructiviste repère tantôt des bénéfices et tantôt des contraintes pour les membres permanents, lorsque ceux-ci partagent de leur pouvoir avec les membres élus. En ce sens, cette littérature nous explique que les puissances du *P5* ont intérêt à travailler avec les autres membres du Conseil pour obtenir une validation internationale de leurs actions. Elle nous dit cependant qu'en retour, les autres membres du Conseil ont la possibilité de les contraindre, au moyen des normes qui structurent le travail du Conseil (Hurd, 2008, 180-181 ; Gehring et al. 2019). En 2003, les États-Unis ont par exemple cherché à faire avaliser leur opération militaire en Irak par le Conseil, qui ne l'a pas approuvée (Hurd 2008, 22, 59-60). En définitive, dans les travaux que nous venons d'aborder, les membres permanents partagent volontairement de leur pouvoir avec les membres élus, ce qui crée des précédents normatifs, pouvant à leur tour impacter ces premiers.

Ayant recours aux outils de la sociologie politique, une autre littérature souhaite dépasser les postures des études rationalistes et constructivistes, qu'elles jugent parfois réificatrices. Contestant le fait que les États du Conseil de sécurité sont des acteurs rationnels, calculateurs

et agissant consciemment, David Ambrosetti (2009) se livre à l'étude des relations sociales quotidiennes entre les diplomates. Selon lui, c'est dans les échanges les plus ordinaires et inconscients que ceux-ci œuvrent à « la production et la reproduction » (Ambrosetti 2009, 56) de la structure hiérarchique inégale du Conseil. C'est là où se joue le maintien des positions de pouvoir. Dans ce but, les diplomates évitent tout comportement qui pourrait aboutir de la part de leurs pairs à une « sanction sociale » (Ambrosetti 2009, 56) et veillent à suivre les « normes pratiques » (Ambrosetti 2009, 55) du Conseil, ces règles et attentes collectives souvent non-formalisées. Dans cette même veine, Vincent Pouliot (2017) dit que les interactions quotidiennes entre les diplomates au Conseil contribuent à reproduire « l'ordre hiérarchique international » (Pouliot, 2017). Cela étant, les diplomates les plus compétents parmi les membres élus parviennent à établir des réseaux, se procurer de l'information et tenter d'influer sur les travaux du Conseil par des pratiques informelles (Pouliot 2017, 85-86), qui peut placer leur pays dans une position bien supérieure à celle qu'il aurait dans une structure internationale basée uniquement sur les rapports de force. En maîtrisant les règles pratiques du Conseil de sécurité, une petite mission peut de cette manière gagner beaucoup d'influence (Pouliot 2017, 87). Le Conseil s'avère être un lieu de contraintes, mais également d'opportunités, où les membres élus « peuvent avoir plus d'influence qu'ils ne le pensent »¹⁵ (Langmore et Farrall 2016, 74).

La littérature scientifique à laquelle nous avons fait appel dans les derniers paragraphes nous a montré que la domination des *P5* vis-à-vis des *E10* pouvait parfois être nuancée. Compte tenu de l'instabilité internationale des dernières années, les *P5* sont en effet en quête d'unanimité et de légitimité auprès des *E10*. Si les pratiques quotidiennes du Conseil révèlent une forte reproduction sociale entre les membres, il n'en demeure pas moins que d'habiles savoir-faire diplomatiques peuvent entrouvrir la porte du changement. Tentant de s'y engouffrer, un certain nombre d'*E10* s'évertue à faire pression sur les membres permanents pour l'adoption d'une réforme du Conseil de sécurité. Les travaux que nous abordons à présent et qui portent sur ces tentatives de réforme formulent globalement le même bilan. Fortement dépendant des dispositions instaurées à sa fondation, le Conseil bloque toute velléité de réforme formelle.

¹⁵ Traduit par nous, à partir de l'anglais : « The E10 can have more leverage than they presume. » (Langmore et Farrall 2016, 74).

2.1.3. Un projet de réforme inabouti : entre verrouillage des puissances permanentes et dépendance au sentier

Toute une partie de la littérature s'intéresse aux questions de la réforme de l'institution et tente d'expliquer pourquoi les membres élus du Conseil ainsi que l'Assemblée générale de l'ONU ont échoué dans leurs tentatives successives. Le constat général est celui de la « rigidité institutionnelle » (Pierson 1996, cité par Brosig et Lecki 2022, 270). Dans une perspective d'institutionnalisme historique, Matthew Stephen (2018) nous dit que le Conseil est resté ancré dans les dispositions qui l'ont vu naître au sortir de la Deuxième guerre mondiale, dominé par les grandes puissances des P5. Nonobstant la chute du bloc soviétique en 1991 et l'entrée dans une nouvelle ère de la politique mondial, les membres élus ne sont pas parvenus à faire modifier les normes formelles du Conseil. Selon l'auteur, le Conseil n'est tout simplement pas parvenu à s'adapter à ce nouvel environnement mondial, verrouillé par les *veto players*¹⁶ des P5 qui demeurent à des degrés variables réfractaires à un changement des procédures formelles (Stephen 2018, 96-97, 109).

Un certain nombre des publications scientifiques que nous avons examinées se rejoignent également pour dire que si les membres élus du Conseil ne parviennent pas à faire adopter de réformes, c'est parce que celui-ci est en proie à une *dépendance au sentier*¹⁷ (Baccarini 2018 ; Hosli et Dörfler 2019). Les dispositions mises en place par les créateurs de la Charte ont empêché toute tentative ultérieure de réforme de l'institution par les membres élus, si bien que le Conseil est plongé dans une forme d'inertie (Hosli et Dörfler 2019, 47-48). Les obstacles institutionnels pour effectuer des réformes formelles sont importants, comme la majorité des deux tiers requis à l'Assemblée générale et le droit de *veto* par lequel les puissances des P5 peuvent s'opposer à l'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité (Hosli et Dörfler 2019, 38-40).

Selon Jean-Pierre Dubois, l'évolution du contexte mondial depuis 1945 pourrait justifier de la mise en place d'une meilleure représentativité, passant notamment par un élargissement des membres élus ainsi que du nombre des membres permanents, intégrant par exemple des

¹⁶ Les *veto players*, littéralement joueurs de *veto*, sont les acteurs qui bloquent les tentatives de changement. En l'espèce, il s'agit des puissances du P5.

¹⁷ La *path dependency* ou dépendance au sentier est une théorie forgée par Paul Pierson (1996). Elle montre en substance qu'il est difficile pour une organisation de dévier de la trajectoire qu'elle a mis en place lors de sa fondation. Une organisation peut ainsi demeurer longtemps tributaire des objectifs qu'elle a formalisés à ses débuts. En l'occurrence, à la fondation du Conseil, la charte n'a pas suffisamment tenu compte de la possibilité d'un changement de contexte et des équilibres géopolitiques mondiaux. Pour ce motif, il est aujourd'hui décrit comme un « anachronisme » par de nombreux acteurs (voir Stephen, 96-97)

puissances comme l'Inde, l'Allemagne, le Japon ou le Brésil. Mais ces propositions ont recueilli l'opposition de leurs voisins dans la foulée, parmi lesquels le Pakistan, le Mexique, l'Argentine, l'Espagne ou encore l'Italie (Dubois 2015, 20 ; Harrington 2017, 42 ; Gacem et Novosseloff 2021, 292). Diverses propositions d'augmentation de la durée du mandat ont également été mises sur la table, sans succès (Gacem et Novosseloff 2021, 292-294).

Pour autant, comme le disent Ronald Hatto et Nicolas Lemay-Hébert, « l'accroissement de la représentativité de l'organe n'est pas une finalité en soi » (2007, 139) et pourrait entraver la prise de décision, notamment si le droit de *veto* devait être élargi (Hatto et Lemay-Hébert, 2007, 137). Alexandra Novosseloff précise qu'à la fondation de l'institution, les prérogatives accordées aux membres permanents et la composition réduite du Conseil visaient une efficacité dans l'accomplissement des buts de l'institution (art. 24 de la Charte) (Novosseloff 2006, 4). Dès lors, le Conseil oscille entre un besoin d'efficacité et une représentativité qui ne reflète plus les évolutions du contexte international, conduisant à une remise en cause de l'institution, notamment par les membres élus du Conseil. Si les réformes ont pour l'essentiel été bloquées, les membres non-permanents ont continué de manœuvrer pour essayer d'influencer les décisions du Conseil. Dans ce qui suit, nous dirigeons notre regard sur toute une branche de la littérature, qui centre son analyse sur les possibilités d'influence des membres élus.

2.2. Rôles, stratégies et facteurs d'influence des membres élus

Ces dernières années, un nombre croissant de contributions scientifiques portant spécifiquement sur les membres élus ont vu le jour. Issues dans la plupart des cas du droit international, de la science politique, des relations internationales ou de l'anthropologie, ces publications cherchent à comprendre comment les membres élus parviennent à influencer les processus décisionnels du Conseil, malgré les désavantages qui sont les leurs au départ. Dans la plupart des cas, ces publications procèdent à une vérification empirique de l'influence des *E10*, par des études de cas, des comparaisons entre pays ayant siégé au Conseil ou l'examen de situations spécifiques. Dans la partie qui suit, nous débutons par la discussion d'une série de travaux qui se sont employés à conceptualiser et mesurer l'influence des membres élus sur les travaux du Conseil, durant la période de leur mandat. Puis, nous abordons des études approfondissant la manière dont les *E10* se spécialisent dans des thématiques et les promeuvent pour gagner en influence auprès des autres membres de l'organisation.

2.2.1. Théorisation de l'influence des E10 : maîtriser les règles du jeu et jouer avec les règles

Le mandat de l'Australie de 2013-2014 a donné lieu à toute une série de publications de la part d'universitaires basés dans ce même pays, dont l'effervescence a permis d'avancer dans la connaissance du rôle des membres élus au sein du Conseil de sécurité (Conley Tyler et Pahlow 2014 ; Farrall et Prantl 2016 ; Langmore et Farrall 2016 ; Langmore et Thakur 2016 ; Farrall et al. 2020). Deux de ces contributions nous semblent particulièrement décisives, du fait qu'elles construisent des théories générales par laquelle mesurer l'influence des membres non-permanents. Melissa Conley Tyler et Eleanor Pahlow (2014) ont observé les neuf premiers mois du mandat de l'Australie (2013-2014) et distingué cinq stratégies par lesquelles les membres élus peuvent influencer le Conseil de sécurité. Tout d'abord, ceux-ci doivent jouer un rôle actif dans les travaux du Conseil, par une parfaite connaissance des procédures et en ayant des informations pertinentes à jour. Aussi, former des coalitions permet de peser, tout comme l'exercice d'un *leadership* créatif reposant sur des priorités clairement définies au départ du mandat. Selon les auteures, il est en outre profitable d'apparaître comme un interlocuteur fiable et d'impliquer les non-membres concernés par une question à l'ordre du jour du Conseil (Conley Tyler et Pahlow 2014, 99-101). Toutes les dimensions que les chercheuses sont parvenues à rassembler ici favorisent la compréhension des possibilités d'influence des membres non-permanents. Ces dimensions méritent toutefois d'être consolidées, en attachant par exemple davantage d'importance aux facteurs contextuels et aux arrangements informels au sein desquels les E10 agissent.

C'est dans cette optique que Jeremy Farrall et ses collègues (2020) développent une réflexion théorique en montant davantage en généralité. Basé entre autres sur les mandats du Brésil (2010-2011) et de l'Australie (2013-2014), leur apport est sans doute l'un des plus complets sur les pratiques des membres élus. Leur conceptualisation théorique constitue en effet un véritable modèle par lequel mesurer l'influence des E10.

Dans cette idée, les auteurs définissent un comportement comme influent dès lors qu'un membre élu façonne significativement une décision du Conseil. Ce cadre s'articule en quatre parties (Farrall et al. 2020, 111-114), que nous synthétisons comme suit :

1) Le Conseil a besoin de la participation des membres élus pour que ses décisions soient perçues comme légitimes. Dans ce jeu, les membres élus se prévalent d'une légitimité représentative pour peser, en nouant des coalitions pour que leur voix soit plus amplement entendue (Farrall et al. 2020, 112).

(2) L'influence peut également se mesurer par les compétences diplomatiques – comprenant les qualités personnelles des diplomates – ainsi que par les capacités des États, dictées notamment par la taille de leur mission permanente (Farrall et al. 2020, 112-113).

(3) Des conditions favorables comme le contexte politique global ou la composition du Conseil sont souvent déterminantes (Farrall et al. 2020, 113).

4) L'utilisation des mécanismes formels et informels à disposition augmentent les chances d'influence, comme la présidence tournante de l'institution, les formules Arria ou encore la collaboration avec des experts ou la société civile (Farrall et al. 2020, 114).

Après la parution de cet article, d'autres recherches ont confirmé cette conceptualisation théorique. En ce sens, Malte Brosig nous explique que l'Allemagne a pu exercer de l'influence en nouant des coalitions, en se reposant sur d'importantes capacités diplomatiques et en utilisant efficacement les règles et procédures du Conseil (Brosig 2023). D'autres scientifiques ont directement testé le cadre d'analyse de Jeremy Farrall et de ses collègues, en l'appliquant à des cas d'étude. Dans cette idée, Nick Pay et Postolski (2021) ont étudié les derniers mandats de la Pologne (2018-2019) et de l'Afrique du Sud (2019-2020). En substance, leurs tests ont pu confirmer le bienfondé de ce modèle, tout en le complétant par des observations conclusives intéressantes (Nick Pay et Postolski 2021, 14-15). Nous attirons l'attention sur leur interprétation des résultats, où ils affirment que les échanges entre les *P5* sont devenus très polarisés du fait d'intérêts nationaux contradictoires, alors que de leur côté les *E10* se montrent plus ouverts et flexibles dans la négociation. Les *E10* favorisaient de la sorte les échanges multilatéraux par leur position d'intermédiaires et auraient dès lors un rôle de plus en plus crucial à jouer au sein du Conseil. Devenant des intermédiaires de plus en plus écoutés dans le jeu entre les puissances permanentes, ils feraient avancer plus aisément les discussions et les pousseraient parfois même au-delà des « *lignes rouges* »¹⁸ (Nick Pay et Postolski 2021, 14). Les auteurs nous disent que par ce comportement, les membres élus

¹⁸ Nous avons traduit cette expression à partir du travail des auteurs, qui figure en anglais de la manière suivante : « red lines » (Nick Pay et Postolski 2021, 14).

contribuent grandement à préserver une certaine légitimité du Conseil de sécurité, alors même que les réformes formelles du Conseil ne sont pas encore une réalité et que les débats à ce sujet sont fréquents (Nick Pay et Postolski 2021, 14-15).

Ces théories générales de l'influence des membres élus nous ont appris que ces derniers pouvaient influencer les décisions du Conseil de sécurité, notamment en tenant un rôle actif dans l'institution. Ces travaux nous indiquent également qu'il peut être profitable de bien définir ses priorités avant le mandat, afin d'exercer une forme de leadership thématique. Cet aspect thématique a peu été étayé dans les cadres théoriques que nous venons de discuter, alors qu'il est extrêmement saillant parmi la littérature, qui lui consacre de nombreux travaux. Pour cette raison, nous approfondissons cette dimension dans la partie qui suit afin de comprendre en quoi la spécialisation thématique peut être un levier d'influence pour les *E10*.

2.2.2. Une diplomatie de niche : la spécialisation thématique des membres élus

La recherche nous dit que s'ils cherchent à s'impliquer dans un maximum de thématiques traitées au Conseil, les membres élus établissent généralement une liste de priorités thématiques avant le début de leur mandat. Cette manière de procéder s'explique par la brièveté du mandat et le travail colossal qui attend les futurs membres. La littérature définit ces thématiques comme étant des sujets généraux et abstraits, allant au-delà de la situation particulière d'un seul pays, comme la protection des populations civiles dans les conflits armés. Souvent promues par les membres élus, ces questions aboutissent régulièrement à l'adoption de résolutions ou de déclarations présidentielles¹⁹ et contribuent à l'élaboration d'un cadre normatif légitime, ayant des effets sur le travail de l'institution à long terme (Daniëlla Dam-de Jong 2020, 198-199) Cette même littérature nous informe que ces dernières années, les membres élus ont joué un rôle important dans l'adoption de nouvelles thématiques au Conseil. Par exemple, l'environnement, le changement climatique et les

¹⁹ Une résolution est un texte par lequel le Conseil de sécurité adopte une décision formelle, qui est juridiquement contraignante pour les États membres des Nations Unies. Si tout État membre de l'ONU peut proposer une résolution, celle-ci ne peut être votée qu'à condition qu'un membre du Conseil en fasse expressément la demande, comme le stipule l'article 38 du règlement intérieur du Conseil. En outre, une déclaration présidentielle est un document émanant des réunions formelles du Conseil et lue à cette occasion par le Président, qui peut par exemple indiquer qu'elle est le résultat d'un consensus entre les membres. Cette dernière ne doit pas être confondue avec les Notes du Président, qui sont des documents ayant des buts multiples, comme par exemple la transmission d'une lettre d'un État membre aux autres membres de l'ONU ; les Notes du Président ont également permis de formaliser les accords entre membres concernant les méthodes de travail du Conseil, comme la célèbre Note du Président n° 507 (Security Council Report 2021, 39-40).

ressources naturelles ont augmenté de manière significative parmi les sujets faisant l'objet de résolutions (Kron 2020, 248 ; Maertens 2021).

Les travaux académiques montrent que, les *E10* se spécialisent souvent là où leur savoir-faire est reconnu sur la scène internationale (Langmore et Farrall 2016) ou lorsqu'ils sont réputés détenir une expertise régionale sur un sujet débattu au Conseil (Souaré 2023). Le Niger est ainsi expert des questions touchant au Sahel, une région cible du Conseil (Souaré 2023). Dans certains cas, les *E10* tenteront d'occuper des fonctions au sein du Conseil proches des thématiques qu'ils défendent (Pouliot 2017, 136). Cette spécialisation relève ainsi d'un « *processus de différenciation fonctionnelle à l'intérieur de la clique multilatérale* » (Pouliot 2017, 137). S'inspirant des travaux d'Andrew Cooper, Vincent Pouliot décrit ce travail thématique comme relevant d'une stratégie de « diplomatie de niche » (Cooper 1997 cité par Pouliot 2017, 136). Comme il l'explique : « *Un pays comme le Brésil est ainsi reconnu à l'ONU comme champion de la lutte contre la pauvreté, tandis que la Norvège a entrepris de se doter d'un profil affirmé en matière de médiation de conflits* » (Pouliot 2017, 137).

D'après la littérature, il existe des moments privilégiés pour amener ces priorités thématiques à l'agenda du Conseil. Langmore et Farrall (2016) déclarent que la présidence tournante du Conseil et celle des organes subsidiaires sont des occasions toutes trouvées pour mettre en évidence ces priorités (Langmore et Farrall 2016, 63-64). D'après ces mêmes auteurs, dans les moments décisifs pour ces thématiques, il est même loisible de faire venir des ministres depuis la capitale et de programmer des réunions informelles pour discuter dans un cadre moins contraignant (Langmore et Farrall 2016, 69-71). Par ces stratégies, les membres élus ont ainsi apporté une dynamique importante et élargi le contenu des sujets traités par le Conseil de sécurité (Langmore et Farrall 2016, 73-74).

Ainsi, l'affirmation selon laquelle la possibilité d'influence des membres élus se limite à aux procédures du Conseil plutôt qu'aux questions thématiques de fond peut être nuancée par diverses études. Le Canada en est l'exemple. Dans son mandat de 1999-2000, il a milité pour mettre la sécurité humaine à l'agenda, à la surprise des autres membres. Von Riekhoff (2002) explique l'influence du Canada par la définition claire de ses priorités, les capacités diplomatiques personnelles de ses diplomates, son expérience sur le sujet dans les conflits du Kosovo ou du Rwanda, le tout dans une constellation du Conseil qui lui était propice (Von Riekhoff 2002, 99-100). D'autres travaux montrent que les pays peuvent se coaliser pour insuffler des changements sur une question de fond. S'intéressant aux pratiques et aux

marges de manœuvre des acteurs, Freedman et Lemay-Hébert (2020) montrent qu'une coalition de membres élus et permanents a permis d'infléchir une politique de l'ONU en faisant reconnaître sa responsabilité dans l'apparition du choléra en Haïti (Freedman et Lemay-Hébert 2020). Par leur travail, les membres élus contribuent dès lors à élargir les thématiques traitées par le Conseil de sécurité.

Mais les changements insufflés par ces derniers peuvent se déployer lentement et de manière très incrémentale. Alejandro Rodiles (2013) nous avise que la temporalité du changement est longue et que l'influence thématique des membres élus avance pas à pas, comme dans le cas de la promotion de l'état de droit et du respect du droit international. Il affirme que promouvoir ce type de thématiques au Conseil prépare ainsi le terrain à des engagements ultérieurs du Conseil, par exemple dans les régimes de sanctions ou dans les réformes des méthodes de travail de l'institution. L'auteur dit également que dans la pratique, la défense de l'état de droit bénéficie aux membres élus, qui ont avantage à ce que le Conseil tende vers des méthodes de travail plus claires et transparentes (Rodiles 2013, 371-373).

Les travaux que nous venons d'examiner concernant la spécialisation thématique des membres élus sont importants dans la compréhension de l'influence qu'ils peuvent exercer. Ils doivent toutefois être contextualisés. Chaque situation poursuit une logique qui lui est propre. Comme le montre Gerard Van Bohemen, tous les pays ne choisissent pas obligatoirement de s'approprier des thématiques spécifiques. La stratégie de la Nouvelle-Zélande était par exemple d'essayer d'être protagoniste sur toutes les questions traitées au Conseil, cela en dépit de la mainmise des P5 sur la plupart des sujets (Gerard Van Bohemen 2020a, 155). En conséquence, si de nombreux membres élus privilégient quelques thématiques spécifiques, qu'ils défendent en priorité durant leur mandat, d'autres membres comme la Nouvelle-Zélande peuvent préférer ne pas se fixer de limites.

Ce panorama de la littérature sur les membres élus nous a montré quels pouvaient être leurs stratégies d'influence. Au-delà de la spécialisation thématique que nous venons d'aborder, il en ressort que les E10 cherchent à maîtriser les procédures du Conseil, former des coalitions ou encore, comme le montrent Jeremy Farrall et ses collègues (2020), utiliser à bon escient les mécanismes formels et informels de l'institution. Parmi ces mécanismes, la littérature scientifique a particulièrement insisté sur l'importance des pratiques et groupes informels comme moyens d'influence des membres élus. Comme nous l'avons déjà noté ci-haut, les tentatives de réformes de l'institution ont échoué, ne laissant d'autres choix aux membres

élus du Conseil que d'intensifier leurs actions par des voies informelles. Nous nous engageons dès lors dans la littérature sur les pratiques et groupes informels du Conseil de sécurité, afin d'élargir notre compréhension de ces phénomènes.

2.3. Une alternative aux limites procédurales : les pratiques et groupes informels

Ce troisième sous-chapitre de la revue de la littérature s'intéresse d'abord à la manière dont les pratiques informelles peuvent impacter les décisions du Conseil de sécurité. Puis, nous analysons l'essor des groupes informels et dans quelle mesure ils constituent un moyen pour les membres élus et les non-membres d'insuffler du changement au sein de l'institution.

2.3.1. L'impact des pratiques informelles sur les processus décisionnels du Conseil

En premier lieu, la littérature nous dit que les pratiques informelles peuvent être d'importants instruments d'influence pour les membres élus. Ces « *lignes directrices non-officielles* »²⁰ peuvent ainsi façonner « *les attentes et le comportement des acteurs* »²¹ (Tieku 2019, 4). Dans la pratique, les contributions que nous avons étudiées ont montré que ces processus informels sont imbriqués avec les procédures plus formelles. Les uns peuvent affecter ou renforcer les autres (Schia 2017, 55 ; Pouliot 2017, 97-98). Une bonne utilisation des processus informels peut s'avérer être un facteur de succès pour les membres élus du Conseil de sécurité, comme l'explique Thomas Tieku (2019, 5) : « *Le niveau de maîtrise de ces règles informelles par les membres du conseil détermine souvent leur efficacité.* »²² (Tieku 2019, 5). Nous avons vu plus haut que le système des *penholders*, par exemple, profitait généralement aux P3. Dans la pratique, il n'est pourtant pas totalement fermé aux E10 : les plus au fait des règles informelles peuvent tenter de s'emparer de la plume. Dans le cas de la résolution 2139 visant à fournir un accès à l'aide humanitaire en Syrie, des pays comme l'Australie, le Luxembourg et la Jordanie ont ainsi joué le rôle informel de *penholders* (Loiselle 2020, 150-151).

Par ailleurs, la littérature nous démontre que lorsqu'une institution internationale comme le Conseil de sécurité peine à se renouveler et se réformer, les pratiques informelles peuvent constituer des stratégies particulièrement percutantes de contestation du *statu quo* (Morse et Kehoane 2014, 386, 393). Dans cette idée, elles sont l'occasion de dépasser le manque de

²⁰ En anglais dans le texte : « *unofficial guidelines* » (Tieku 2019, 4).

²¹ Traduit à partir de l'anglais : « *shape actors' expectations and behavior* » (Tieku 2019, 4).

²² Idem : « *The level at which council members master these informal rules often determines their effectiveness.* » (Tieku 2019, 5)

réformes structurelles de l'institution, comme le disent Ronald Hatto et Nicolas Lemay-Hébert : « *le Conseil de sécurité n'est pas resté paralysé par l'incapacité des États membres à se mettre d'accord sur une modification de la Charte* » (Hatto et Lemay-Hébert 2007, 140). Ainsi, malgré l'inertie due au manque de réformes, les membres élus du Conseil sont parvenus à faire évoluer ses méthodes de travail, en introduisant de nouvelles pratiques informelles. Des travaux examinent la diversité de ces pratiques, qui consistent dans la création de nouveaux formats de réunions dans l'enceinte du Conseil ou de conversations entre représentants permanents en dehors du site de l'institution. La littérature nous explique tout d'abord qu'en 1992, une « Formule Arria » a été mise en place par l'ambassadeur vénézuélien Diego Arria, qui lui a donné son nom. Cette formule a pour objectif de faciliter les discussions entre les membres du Conseil, de faire participer des non-membres et de donner la parole à la société civile (Hatto et Lemay-Hébert 2007, 140). Cela permet au Conseil d'être attentif à une plus grande diversité d'opinions, en faisant appel aux acteurs concernés en premier lieu, comme les États contributeurs de troupes, les États non-membres ayant un intérêt dans un dossier ou les domaines économiques subissant potentiellement les effets des sanctions. De même, le Conseil cherche à bâtir des ponts avec des experts, des scientifiques et des *ONG* (Ambrosetti 2013, 249 ; Sievers 2021, 34). Ce type d'arrangement cherche ainsi à aller dans le sens d'une meilleure représentativité et légitimité du Conseil de sécurité (Hatto et Lemay-Hébert 2007, 140).

D'autre part, des recherches nous montrent que certains membres élus ont lancé des discussions informelles en dehors de l'enceinte du Conseil dans l'idée d'améliorer son fonctionnement et ses méthodes de travail. Le travail de Gerard Van Bohemen, ancien représentant permanent de la Nouvelle-Zélande, nous dit que les conversations hors site sont un canal privilégié pour les membres élus, car aucun des *P5* ne peut les bloquer, leur accord en ces occasions n'étant pas requis (Van Bohemen 2020a, 170-172). Cet auteur soutient que le meilleur moyen pour les *E10* de se faire entendre face aux *P5* est alors de modifier les comportements informels plutôt que les règles formelles, car les membres permanents peuvent difficilement en empêcher la tenue. Il nous apprend à ce titre que lors de son siège de 2015-2016, la Nouvelle-Zélande a rassemblé les membres du Conseil autour de déjeuners. L'un de ces déjeuners portait par exemple sur l'utilisation du droit de veto. Malgré l'opposition de certains *P5*, la discussion a pu avoir lieu et était bien plus profonde que dans les lieux habituels, du fait qu'elle laissait plus de liberté aux États qui y prenaient part (Van Bohemen

2020a, 160, 170-172). Dans le même ordre d'idée, ce même auteur explique que les deux présidences tournantes ont donné une impulsion remarquable aux initiatives informelles néo-zélandaises. Par exemple, celle-ci a organisé des petits déjeuners des représentants permanents dans un cadre informel, lesquels ont favorisé la compréhension des positions des uns et des autres concernant l'agenda du mois à venir et facilité l'implication des membres élus (Van Bohemen 2020a, 162-164 ; Van Bohemen 2020b, 99-100). Le cas d'étude néo-zélandais met en évidence le fait que l'introduction de pratiques informelles par les *E10* leur permet de peser dans les échanges et de rendre le Conseil plus efficace.

Dans ce que nous venons d'énoncer, les pratiques informelles représentent pour les membres élus une alternative aux limites procédurales et un moyen de peser davantage dans les décisions du Conseil. Elles sont également un moyen de continuer à travailler pour que le changement s'opère au sein de l'institution onusienne. Comme nous allons le voir à partir de maintenant, ce travail d'influence est d'autant plus efficace, qu'il est souvent mené en groupe.

2.3.2. L'essor des groupes informels : vers une réforme des méthodes de travail du Conseil

Dans la littérature, des contributions observent l'essor des groupes informels autour du Conseil de sécurité. Jochen Prantl (2005) a notamment travaillé sur les nombreux groupes d'amis qui sont apparus depuis les années 1990, rassemblant des pays partageant un intérêt commun sur des questions spécifiques et voulant influencer les travaux de l'organe. Parmi ceux-ci, nous pouvons citer l'emblématique « *Groupe d'amis du secrétaire général sur le Salvador* »²³ (Prantl 2005, 576). L'auteur stipule que le Conseil de sécurité délègue des tâches à ces groupes informels dans le but d'atteindre des objectifs politiques qui seraient difficilement réalisables dans le cadre trop verrouillé du Conseil, tel que nous l'avons analysé ci-avant. Selon l'auteur, la pratique informelle des groupes d'amis bénéficierait à la fois aux membres élus, en leur donnant davantage voix au chapitre, et aux membres permanents, puisque cette pratique améliore la gouvernance du Conseil et est moins coûteuse pour eux qu'une réforme de l'institution. L'auteur conclut à un renforcement mutuel des groupes d'États informels et du Conseil de sécurité (Prantl 2005, 564, 587-589). Farral et Prantl (2016) avancent que les groupes informels constituent dès lors un moyen pour les membres élus et les non-membres de faire entendre leur voix au Conseil. En 1999, l'Australie a pu faire valoir

²³ « Group of Friends on El Salvador » (Prantl 2005, 576) dans la publication en langue anglaise.

ses orientations de politique étrangère par des actions diplomatiques menées au sein du groupe sur le Timor oriental. Ce même groupe a ensuite transmis ses préoccupations au Conseil et inspiré une résolution (Farral et Prantl 2016, 608-610). Un pays peut ainsi « *obtenir un énorme effet de levier* » (Pouliot 2017, 86) en participant à des groupes informels.

La lecture minutieuse de Joanna Harrington (2017) à ce sujet s'avère d'une grande aide si l'on souhaite comprendre les dynamiques entre ce type de groupes et le Conseil de sécurité. La chercheuse traite tout d'abord du groupe fondé en 2005 et qui se faisait appeler S5²⁴. La stratégie du groupe était de ne pas prétendre à une réforme globale du Conseil – incluant par exemple l'élargissement de sa composition – mais de se concentrer sur l'amélioration des méthodes de travail. Le groupe revendiquait alors que le Conseil fasse preuve de davantage de responsabilité (Harrington 2017, 44) : « *il a été suggéré que le veto ne soit pas utilisé dans les situations de génocide, de crimes contre l'humanité et de violations graves du droit humanitaire international.* »²⁵ (Harrington 2017, 45).

Si ces mécanismes d'influence informels n'ont pas pu aboutir à des décisions formelles, les membres permanents ayant notamment fait pression pour que les S5 retirent leurs propositions²⁶. L'auteure avance cependant que le travail des S5 a marqué durablement le Conseil de son influence. Selon elle, les efforts des S5 ont poussé vers une clarification des méthodes de travail du Conseil, comme en atteste le manuel produit en 2006 par le Japon (Harrington 2017, 45). En 2013, le groupe S5 s'est transformé en ACT²⁷ et a intégré un nombre plus grand de membres, soit vingt-sept États, la Suisse en étant le *leader* (Harrington 2017, 46-47). Le groupe ACT continue sensiblement le même travail et milite, comme son nom l'indique, pour plus de transparence et d'inclusivité au sein du Conseil. Joanna Harrington conclut que les efforts de ces groupes ont permis d'atteindre partiellement ces objectifs et de donné lieu à une plus grande ouverture de la part du Conseil de sécurité.

²⁴ S5 signifiant « Small Five », un groupe dont étaient membres la Suisse, le Costa Rica, Singapour, la Jordanie et le Liechtenstein. Concernant la question plus particulière des petits États au Conseil de sécurité, nous demandons aux lectrices et lecteurs de bien vouloir consulter le chapitre méthodologique infra.

²⁵ En anglais dans le texte original : « it was further suggested that the veto should not be used in situations of genocide, crimes against humanity and serious violations of international humanitarian law » (Harrington 2017, 45).

²⁶ Nous précisons toutefois que récemment, le Liechtenstein est parvenu à faire adopter la résolution n° A/RES/76/262 à l'Assemblée générale. Cette résolution oblige les P5 à justifier de l'utilisation de leur droit de veto par devant l'Assemblée. Si elle n'est pas contraignante, cette résolution permet de mettre une pression supplémentaire sur les P5 (Assemblée Générale 2022).

²⁷ ACT est l'acronyme du groupe « Accountability, Coherence and Transparency » (responsabilité, cohérence et transparence en français).

Mariana Baccharini décrit alors l'influence de ces groupes comme ayant généré des « *réformes informelles continues* »²⁸ (Baccharini 2018, 97). Si la préoccupation des groupes informels sur le besoin d'une réforme n'est pas nouvelle²⁹, ces vingt dernières années ont permis des avancées plus notables, mais néanmoins très lentes. Concrètement, l'une des réformes informelles a été l'adoption de la note présidentielle S/2006/507, qui formalisait de nouvelles procédures pour favoriser la transparence du programme mensuel de travail du Conseil ou l'intégration des nouveaux membres (Sievers 2021, 33).

En définitive, les membres élus et non-membres réunis dans des groupes informels parviennent à exercer une influence certaine, bien qu'encore limitée à l'égard du pouvoir que détiennent encore les puissances siégeant de manière permanente au Conseil de sécurité. Toutefois, l'appartenance à ces groupes donne du poids aux membres élus durant leur mandat et permet aux non-membres d'être plus impliqués dans les travaux du Conseil.

2.4. La période de l'avant mandat : un objet de recherche émergent

Les travaux que nous avons abordés jusqu'à présent se focalisent sur les possibilités d'influence des membres élus durant la période du mandat. A l'exception des recherches sur les pratiques et groupes informels – qui intègrent la question de l'influence des non-membres – la plupart de ces publications ne se penche pas sur ce qu'il se passe avant le mandat. Dès lors, nous allons traiter à présent des contributions scientifiques qui abordent la période d'avant-mandat. Dans cette partie, nous scruterons les publications qui parlent des campagnes des membres élus. Puis, nous conclurons cette revue de littérature en traitant des quelques éléments en notre possession sur la préparation du siège des *E10*.

2.4.1. Motivations, ressources et usages des campagnes

Nos recherches sur les campagnes ont fait ressortir deux types de travaux sur les campagnes. Les premiers cheminent par des méthodes qualitatives, alors que les seconds sont de nature quantitative. Les travaux qualitatifs évaluent en substance les motivations, les ressources et les usages de campagne. Cette compétition, qui oppose des candidats au sein d'un même

²⁸ « continuous informal reform » (Baccharini 2018, 97), en anglais dans la publication.

²⁹ Loraine Sievers raconte qu'à la fin de la guerre froide, la préoccupation du manque de transparence et d'inclusivité était prégnant, raison pour laquelle en 1993, le Conseil a créé le Groupe de travail informel sur la documentation et les autres questions de procédure (GTI) (Sievers 2021, 31).

groupe géographique³⁰ (Malone 2000, 3-4), engendre des coûts financiers et diplomatiques supplémentaires, liés notamment aux opérations de communication (Malone 2000, 13-14, 18). Cette littérature avance que pour convaincre, les États démarrent longtemps à l'avance afin de déployer leurs thématiques de campagne. Candidate pour 2013-2014, l'Australie a notamment promu les thématiques de la réforme du Conseil, de la lutte contre le changement climatique ou de la défense des peuples indigènes (Malone 2000, 6-8 ; Langmore 2013, 104). Ces mêmes recherches mettent en lumière le travail des diplomates, qui sont à pied d'œuvre et dont les qualités personnelles peuvent être décisives lorsqu'il s'agit de convaincre les autres missions permanentes à New-York. Les actions de lobbying peuvent notamment se conjuguer avec des échanges de faveurs diplomatiques, comme des votes (Malone 2000, 14-17 ; Langmore 2013, 106-107).

La recherche insiste également sur l'accroissement de la participation à divers réunions et forums, l'envoi d'émissaires dans différents États, le travail de concert avec les alliés et le louvoiement auprès des nations plus réticentes (Malone 2000, 11-13). Ces stratégies augmentent les chances de succès, mais ne garantissent pas l'élection. Le Canada n'a par exemple pas obtenu de siège pour 2011-2012, obtenant moins d'appui et de votes que prévu (Chapnick 2011).

Concernant les motifs de candidature, la littérature nous apprend que les gros contributeurs à l'ONU s'engagent car ils souhaitent avoir leur mot à dire. Plus généralement, le lancement d'une candidature répondrait à une recherche de prestige international (Malone 2000, 6). Cela dit, Ann-Marie Ekengren et ses collègues nuancent cette dernière affirmation : la recherche d'un statut élevé n'est pas le principal motif de candidature, bien que les diplomates aient des attentes en ce sens. Cette même enquête dit que les États briguent un mandat dans l'espoir d'influencer l'agenda du Conseil, en dépit des contraintes qui pèsent sur les membres élus. (Ekengren et al. 2020, 29, 38-39). Dans son étude sur la campagne de la Suisse au Conseil de sécurité, Hugo da Silva Gonçalves étoffe le cadre théorique d'Ann-Marie Ekengren et de ses collègues et démontre que la Suisse est entrée en campagne pour diverses raisons. D'abord, elle était le premier État à se porter candidat au sein de son groupe régional.

³⁰ Il existe en tout cinq groupes. Ceux-ci ne suivent pas une logique de répartition continentale. Par exemple, le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États (GEOA) comprend non seulement des États en provenance d'Europe de l'Ouest, mais aussi d'Amérique du Nord et d'Océanie, de même qu'Israël et la Turquie (Malone 2000, 3 ; United Nations s.d. a).

Ensuite, elle se trouvait en situation d'élection non-contestée, ce qui a influencé ses choix de campagne. Aussi, la Suisse a revendiqué ses marqueurs identitaires de petits État et d'État hôte de l'ONU comme stratégie auprès de ses partenaires onusiens (Hugo da Silva Gonçalves 2022).

D'autres études analysent quantitativement les déterminants de l'élection et établissent que, dans certaines situations, des pays contributeurs peuvent intensifier leur aide au développement durant les périodes de campagne (Reinsberg 2019). Axel Dreher et son équipe (2014) ont analysé plus largement les élections de 1970 à 2005, concluant qu'au sein des diverses zones géographiques, la nomination relève de compromis entre envoyer au Conseil les pays les plus puissants et assurer une rotation entre tous les États. Les pays en guerre civile ont très peu de chances de succès, contrairement aux contributeurs de troupes aux missions de maintien de la paix (Dreher et al. 2014, 79-80).

Les travaux scientifiques sur les campagnes à un siège de membre élu font émerger certaines des motivations, ressources et usages des pays candidats, comme nous venons de le voir. Ces recherches ne couvrent cependant qu'une partie de l'avant-mandat. En effet, la période précédant le début du mandat comporte des enjeux plus larges que les seules questions de campagne. Ainsi, les États qui sont nouvellement élus au Conseil de sécurité entrent dans une phase de préparation du mandat. A ce jour, il n'existe pourtant pas de travaux consacrés à la préparation des *E10*. En recherchant à la marge de la littérature sur les membres élus, nous avons néanmoins pu collecter quelques éléments dispersés, qui fournissent des premières indications sur la phase préparatoire du mandat.

2.4.2. Une recherche à développer : les enjeux et défis de la phase préparatoire

Toutes les recherches que nous avons explorées *supra* dans la revue de la littérature donnent une bonne idée des dynamiques auxquelles font face les *E10* durant leur mandat : en partant des tensions qui traversent l'institution et aux oppositions caractéristiques entre *P5* et *E10*, en passant par les possibilités d'influence de ces derniers, jusque dans les pratiques et les groupes informels. La littérature étudie ainsi les pratiques du mandat, plutôt que la phase de préparation en elle-même. En marge des travaux sur les membres élus, nous avons néanmoins pu découvrir quelques passages au contenu factuel, traitant de quelques aspects de la préparation. Nous avons ainsi recensé dans la littérature quelques pistes disséminées, sur la

préparation du mandat des *E10*. Si elles ne sont pas étayées, elles présentent l'avantage de nous fournir des bases que nous pourrions développer par la suite de notre travail.

Nous débutons par la question du temps que les *E10* ont à disposition entre leur élection et le début du mandat, pour se préparer. A ce sujet, la littérature nous dit qu'en 2014, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé d'avancer la date de l'élection d'octobre à juin, afin de laisser davantage de temps aux membres élus pour se préparer³¹. Suivant cette voie, le Conseil de sécurité a avancé du premier décembre au premier octobre, le moment où les futurs membres élus peuvent accéder à toutes les réunions formelles et informelles du Conseil et de ses organes subsidiaires en tant qu'observateurs (Martin 2019, 45).

La littérature nous fournit également des indications sur les possibilités à disposition des membres élus pour se documenter sur les questions de procédures, acquérir des connaissances et de la mémoire institutionnelle. Les *E10* peuvent alors s'adresser à la Division des affaires du Conseil de sécurité des Nations Unies (DACs) pour obtenir des informations et consulter un guide des méthodes de travail élaboré par le Japon en 2006 (Harrington 2017, 61). Habituellement, ils font également appel au *Security Council Report* – un *think thank* basé à New-York qui fournit des informations pertinentes sur les travaux du Conseil (Farrall et Langmore 2016, 73). L'*UNITAR*³² propose également des formations aux nouveaux membres (Rosenthal 2017, 260).

D'un point de vue interne aux États, la recherche dit que la Suède a par exemple dressé une base de données sur les positions des différents membres concernant des sujets de l'agenda du Conseil et formé sa délégation en conséquence. La Norvège a de son côté étroitement coopéré avec les universités ou les organisations non-gouvernementales (Thorhallsson 2012, 153). Nous avons également découvert dans la littérature que les *E10* renforçaient leurs réseaux et préparaient des coalitions avec d'autres membres élus du Conseil avant de siéger, comme dans le cas de la Suède qui s'est impliquée sur l'intégration de l'agenda *Women, peace and security (WPS)*³³ dans le travail du Conseil (Olsson et al 2021, 41).

³¹ L'élection des membres non-permanents du Conseil de sécurité se déroule au mois de juin, ce qui leur laisse un peu plus de six mois pour préparer leur siège. Cette pratique est relativement récente. Avant cela, les membres étaient élus à la fin du mois d'octobre et ne possédaient guère qu'un peu plus de deux mois pour se préparer. Cet élargissement du temps de préparation découle d'une décision de l'Assemblée générale de 2014, qui dit que : « [L'assemblée] Décide de procéder à l'élection des membres non permanents du Conseil de sécurité [...] six mois environ avant leur entrée en fonctions, à compter de la soixante-dixième session » (Assemblée générale 2014).

³² Acronyme de United Nations Institute for Training and Research (UNITAR)

³³ Femmes, paix et sécurité en français.

Selon Isobel Roele (2017), le manque d'expérience pratique est un frein majeur pour les membres non-permanents, face à la lourdeur des tâches que constitue le travail et le suivi des nombreuses réunions du Conseil et de ses organes subsidiaires, alors même que les « *opportunités de socialisation sont si rares et si éloignées les unes des autres* »³⁴ (Isobel Roele 2017, 4). Cependant, les États dont la délégation est plus grande et expérimentée rencontreront moins d'obstacles à la bonne exécution de leur mandat, que ceux qui sont moins bien dotés (Isobel Roele 2017, 2).

Un autre enjeu de préparation abordé dans la littérature est celui du passage de flambeau entre anciens et nouveaux membres élus. L'une des pratiques est notamment l'atelier « *Être directement opérationnel* »³⁵ initié par la Finlande en 2002 afin de réunir les représentants permanents des membres entrants et sortants, afin que les nouveaux arrivés puissent apprendre de leurs prédécesseurs (Rosenthal 2017, 260). Enfin, au terme de leur mandat, des États peuvent passer le leadership informel à de futurs membres, sur des sujets traités au Conseil de sécurité. Ainsi, l'Allemagne a repris à son compte le sujet *WPS*, après avoir été formée par la Suède (Olsson et al 2021, 41).

Nous venons de rassembler ici quelques éléments, qui figurent dans la littérature de manière séparée. A ce jour, il n'existe cependant pas d'étude portant exclusivement sur les travaux préparatoires des membres élus du Conseil de sécurité. Par voie de conséquence, ce constat nous invite à explorer plus avant la préparation du mandat des membres élus du Conseil de sécurité.

Tout au long de cette revue de littérature, nous avons vu que le Conseil de sécurité pouvait être un lieu d'asymétrie de pouvoir entre les membres permanents et élus. Outre des avantages procéduraux comme le droit de *veto*, les premiers dominent les seconds en combinant des ressources diplomatiques fournies, un ascendant sur l'écriture des résolutions et une mémoire institutionnelle ininterrompue. La recherche nous montre toutefois que cette domination doit être nuancée. Pour que l'institution existe et soit perçue comme légitime, les *P5* ont intérêt à ce que les *E10* participent. Ces derniers disposent ainsi de marges de

³⁴ Traduit à partir de l'anglais : « *opportunities for socializing are so few and far between* » (Roele 2017, 4). Nous précisons que ce papier constitue une esquisse, à laquelle nous avons pu accéder durant nos recherches. S'agissant d'un travail provisoire, nous avons requis de l'auteure l'autorisation formelle de la citer. La Dr. Isobel Roele nous a gentiment donné son accord en ce sens en date du 5 avril 2023.

³⁵ Le nom original de cet atelier en anglais est : « *Hitting the ground running* ».

manœuvre et font pression sur les *P5* afin qu'une réforme soit adoptée. La littérature nous démontre que si ces tentatives de réforme ont pour l'essentiel été bloquées, les *E10* ont toutefois mis en place des stratégies afin d'influencer le processus décisionnel du Conseil. Pour peser dans les échanges, ceux-ci se spécialisent notamment dans une diplomatie de niche et agissent par des pratiques et groupes informels. Enfin, l'état des lieux de la recherche que nous venons de dresser a révélé des travaux émergents sur la période de l'avant mandat, comme les campagnes portant à l'élection des *E10*. Comme nous venons de le voir, nous avons en outre réuni des éléments disséminés dans la littérature concernant la période de préparation du mandat des *E10*, qui nous invitent à approfondir ce sujet.

Partant, Dans le chapitre suivant, nous développons un cadre théorique innovant permettant d'étudier les pratiques préparatoires des membres élus du Conseil de sécurité. A partir de ce dernier, nous exposerons notre méthodologie, avant de procéder à une analyse fouillée des pratiques préparatoires de la Suisse, qui constitue notre cas d'étude.

3. Un cadre théorique innovant pour étudier les pratiques préparatoires des E10

Les recherches que nous avons discutées dans le chapitre précédent et qui portent spécifiquement sur les membres élus ne traitent pas directement des préparatifs du mandat. Dans l'ensemble, la préoccupation première de ces contributions est de mesurer les stratégies et possibilités d'influence des *E10* durant leur mandat (voir par exemple Rodiles 2013 ; Conley Tyler et Pahlow 2014 ; Farrall et Prantl 2016 ; Farrall et al. 2020 ; Roele 2020 ; Nick Pay et Postolski 2021). Pour notre part, nous souhaitons contribuer à cette littérature en élargissant la perspective de deux manières. En premier lieu, nous décentrons le regard de la période du mandat, pour nous intéresser à la phase de préparation de celui-ci. Deuxièmement, nous privilégions l'étude des pratiques préparatoires des membres élus, à la mesure de leur influence. L'intérêt de procéder de cette manière est double. D'une part, s'intéresser aux pratiques préparatoires des *E10* a pour avantage de mettre en exergue le caractère processuel de l'influence, qui se construit déjà en amont du mandat. D'autre part, porter la focale sur des pratiques met en lumière leur aspect relationnel, mouvant et en constante redéfinition, plutôt que de prétendre objectiver une quelconque influence et de courir le risque de la réifier. Notre cadre théorique adopte ainsi une posture ontologique et épistémologique centrée sur les pratiques.

Par ce qui en découle, l'étude que nous proposons ici est pionnière. Pour cette raison, il n'existe actuellement pas de cadre théorique « clé en main » permettant d'étudier les pratiques préparatoires des *E10*, auquel nous pourrions emprunter dans notre analyse. A partir de ce constat, nous avons décidé de proposer notre propre cadre théorique. Dans cette tâche, nous avons procédé de manière inductive et post-positiviste, en tentant autant que possible de faire émerger ce cadre à partir des données que nous avons collectées. Notre démarche est également itérative : tout au long du processus de recherche, nous n'avons cessé d'opérer des aller-retours entre nos données empiriques et le cadre d'analyse que nous étions en train d'élaborer, à mesure que nous cheminions dans ce travail. Dans cette section, nous présentons ce cadre théorique en plusieurs temps. Premièrement, nous nous penchons sur la théorisation ancrée comme moyen de théoriser à partir des données et montrons la manière dont nous avons fait émerger les pratiques préparatoires des membres élus. Deuxièmement, nous discutons de l'étude des pratiques en tant qu'ontologie sociale processuelle et relationnelle et comme moyen de penser par-delà les individus et les

structures. Troisièmement, nous exposons notre définition des pratiques préparatoires et insistons sur la pertinence de raisonner de manière transversale, en abordant les trois sous-dimensions que sont la temporalité des préparatifs des *E10*, leur dynamique interne et externe ainsi que leur aspect formel et informel. Enfin, nous discutons de notre schéma théorique et de ses trois pratiques préparatoires, que nous consolidons au moyen de différents concepts.

3.1. Forger un nouveau cadre conceptuel : un processus itératif

Avant toute chose, il nous paraît important de montrer la manière dont nous avons conceptualisé nos trois pratiques. Pour ce faire, nous allons aborder les préceptes qui ont présidé à notre conceptualisation et montrer comment nous avons progressé dans celle-ci.

Tout d'abord, à notre sens, il est fondamental qu'un cadre théorique soit « *aussi immanent*³⁶ *que possible à l'enquête empirique* » (Renault 2018). Pour répondre aux exigences d'une telle affirmation, durant notre travail de recherche empirique et de formulation théorique, nous avons décidé de suivre les enseignements de la « théorie ancrée »³⁷ de Barney Glaser et d'Anselm Strauss (1967 2010), de même que ceux de la « théorisation ancrée » de Pierre Paillé (1994, 1996). Ces démarches très proches l'une de l'autre contestent le « formalisme méthodologique et épistémologique » (Renault 2018, 51) des théories hypothético-déductives, qui formulent en amont des hypothèses pour tenter ensuite de les vérifier empiriquement, courant le risque de mal concorder avec les données empiriques (Glaser et Strauss 1967 2010, 87 cités par Renault 2018, 51). Au contraire, Barney Glaser et Anselm Strauss ainsi que Pierre Paillé adoptent une approche inductive et post-positiviste, qualitative et itérative. La chercheuse ou le chercheur prend comme point de départ les données empiriques, qu'il conceptualise ensuite en un cadre théorique, avant de revenir aux données, puis de modifier à nouveau ce cadre théorique, et ainsi de suite, jusqu'au résultat final.

Il s'agit d'un processus dynamique, un va-et-vient incessant, qui se répète tout au long de l'enquête. C'est « *un aller-retour constant et progressif entre les données recueillies sur le terrain et un processus de théorisation. [...] Le matériau empirique est à la fois le point de*

³⁶ Dans cette citation, nous nous permettons de remplacer le mot « immanente » par « immanent ».

³⁷ « Grounded theory » en anglais. Voir notamment à ce sujet l'ouvrage de le Glaser et Strauss intitulé « The discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research » (1967 2006).

départ de la théorisation, le lieu de la vérification des hypothèses émergentes, et le test ultime de la validité de la construction d'ensemble » (Paillé 1996, 185 cité par Méliani 2013, 436).

Au plus proche des données, la théorisation avance ainsi en même temps que l'analyse. Cette dernière détermine alors la construction, le remaniement et la vérification théorique. C'est une démarche circulaire où « *recueil et analyse se font ensemble dans une interaction réciproque et se modifient l'un l'autre* » (Méliani 2013, 438).

Dans notre conceptualisation, nous nous sommes ainsi fortement inspirés de ces démarches. Nous avons reconstruit les logiques de préparation du mandat suisse au Conseil de sécurité, sur la base de diverses sources documentaires auxquelles nous avons eu accès ainsi que d'entrevues qualitatives (voir *infra* chapitre n° 4). Si, dans l'idéal, nous aurions souhaité y ajouter une observation *in situ*, dans le sens des recherches effectuées par Barney Glaser et Anselm Strauss³⁸, nous avons dû y renoncer du fait que la diplomatie est un milieu confidentiel et souvent difficile à pénétrer (Pouliot 2017, 187). Nonobstant cela, les nombreuses données qui sourdent de cette étude permettent des découvertes importantes.

Pour nous aider dans ce travail de théorisation, nous avons choisi de reprendre le processus de « théorisation ancrée » de Pierre Paillé (Méliani 2013, 439-442). Celui-ci présente l'avantage « *de retrouver les singularités du terrain dans la théorisation* » et « *d'arriver à ce qu'il y a de plus substantiel dans les données empiriques.* »³⁹ (Méliani 2013, 436). Il nous accompagne de manière structurée dans ce processus, tout en nous laissant la latitude nécessaire à la réflexion. Pierre Paillé nous guide ainsi dans la formulation théorique en six étapes, que nous synthétisons dans le tableau ci-après. En nous basant sur les six étapes de ce tableau, nous avons pu augmenter le niveau de conceptualisation à mesure que nous avançons dans notre cheminement et l'accumulation de données. Il est opportun de préciser que ces étapes ne sont « *ni linéaires, ni équivalentes* » et que « *leur ampleur varie en cours de recherche* » (Méliani 2013, 439). En nous référant au tableau ci-dessous, nous pouvons dès lors expliquer les diverses étapes qui ont caractérisé notre avancement vers la théorisation.

³⁸ Dans l'esprit de l'observation sur le terrain, nous pouvons citer comme exemple l'enquête de Barney Glaser et d'Anselm Strauss, réalisée dans un milieu hospitalier et étudiant les interactions entre professionnels de la santé et patients (1967 2006).

³⁹ Pierre Paillé dit à ce sujet : « Cette adéquation est obtenue entre autres par le biais de la comparaison constante (Glaser & Strauss, 1967) entre la théorisation en construction et la réalité empirique » (Paillé 1996, 185 cité par Méliani 2013, 436)

Tableau n° 2 : Le processus de conceptualisation de la théorisation ancrée

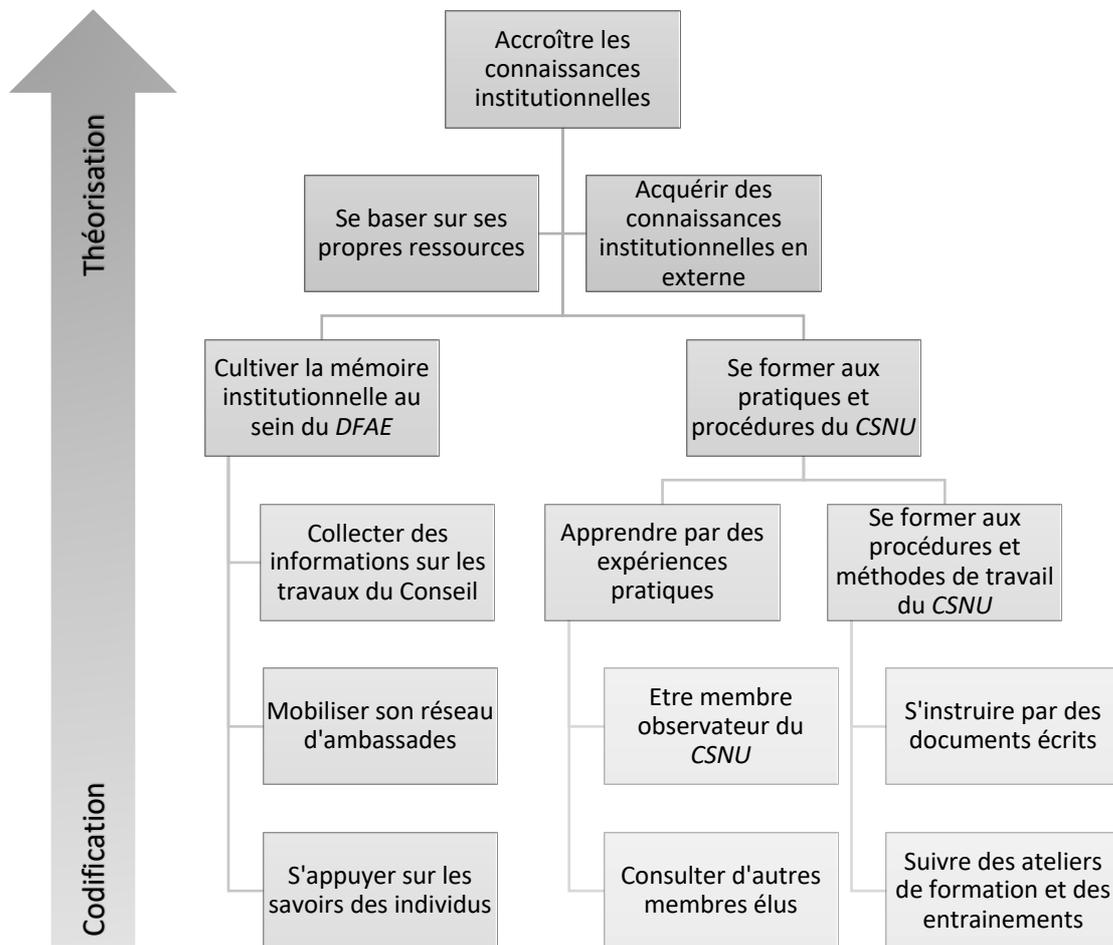
Opérations	Étapes de théorisation
1. Codification	Résumer et reformuler scientifiquement les passages d'un document en restant proche des données collectées
2. Catégorisation	Définir des catégories plus générales dans lesquelles regrouper ces premiers codes
3. Mise en relation	Systématiser et mettre ensemble ces catégories, selon leur ressemblance ou fonctionnement
4. Intégration	Cibler la dynamique générale des phénomènes déjà catégorisés et mis en relation
5. Modélisation	Poursuivre à un niveau d'abstraction plus élevé en représentant schématiquement les processus étudiés
6. Théorisation	Théoriser la complexité du phénomène sur le plan conceptuel et empirique

Ce tableau synthétique a été dressé par nous-mêmes, sur la base des étapes de théorisation ancrée contenues dans une publication de Valérie Méliani (2013, 439-442).

Nous avons débuté en pratique par l'analyse d'une partie de notre corpus de sources documentaires (notamment des rapports, des communiqués de presse, des articles de presse et des documents internes de l'administration suisse, voir ci-dessous, chapitre n° 4 « méthodologie ») et fait ressortir une première série de codes et de catégories, que nous avons mis en relation. Nous avons recommencé ce processus plusieurs fois, au fur et à mesure que nous avançons dans l'exploration de nos sources documentaires, ce qui nous a permis d'arriver à un niveau d'abstraction de plus en plus élevé, comprenant de plus en plus d'intégration et de modélisation. A ce moment-là, nous nous sommes lancés dans une schématisation des processus, que les données empiriques nous ont permis de révéler. Bien avancés dans la conceptualisation des pratiques préparatoires de la Suisse au Conseil, nous avons également débuté l'analyse de nos entrevues qualitatives, lesquelles nous ont nouvellement conduit à modifier notre cadre théorique jusqu'à son point final.

Nous illustrons à présent notre réflexion au moyen d'un exemple concret : notre théorisation de l'une des trois pratiques préparatoires des *E10*, intitulée « accroître les connaissances institutionnelles » et contenue dans le schéma suivant.

Schéma n° 1 – Un exemple de construction par théorisation ancrée : accroître les connaissances institutionnelles



Source : Massimo Pico 2023. Cet exemple illustre notre processus de théorisation des pratiques des E10. Allant de bas en haut dans le sens de la flèche, ce schéma suit les étapes du tableau n° 2 ci-dessus, lui-même inspiré d'une contribution de Valérie Méliani (2013, 439-442).

Nous avons débuté en inventoriant et en codant diverses pratiques ressortant de notre corpus de sources documentaires⁴⁰ (figurant dans les deux lignes les plus basses du schéma). Nous avons poursuivi par la catégorisation de ces premiers codes, en montant d'un cran dans le niveau d'abstraction ; par exemple, la pratique codée en tant que « suivre des ateliers de formation et des entraînements » a été catégorisée comme « se former aux procédures et

⁴⁰ Les codes qui figurent dans le schéma n° 1 ci-dessous ne sont pas exhaustifs et ont pour vocation d'illustrer notre raisonnement.

méthodes de travail du CSNU ». Plus tard, nous avons mis en relation et intégré ces diverses catégories, selon leur similitude et fonctionnement. Eu égard au tableau n°2 ci-dessus, cela signifie que nous avons accompli les étapes n° 3 et 4 en une seule fois. Nous sommes ensuite montés à un niveau d'abstraction plus élevé, en modélisant nos éléments en deux parties : « se baser sur ses propres ressources » et « acquérir des connaissances institutionnelles en externe ». Ces deux modélisations voisines ont subsisté longtemps de manière distincte, jusqu'à ce que nos données empiriques – notamment nos entrevues qualitatives – nous permettent de les réunir sous une seule et même pratique préparatoire : « accroître les connaissances institutionnelles ».

En ce qui concerne notre cadre théorique final, il convient d'insister sur son inscription dans un moment historique donné. En l'occurrence, les membres élus évoluent au sein d'un Conseil de sécurité qui est sans commune mesure avec celui de sa fondation en 1945, qui n'est pas non plus celui de l'élargissement du nombre de membres en 1963 et encore moins celui de l'immédiat après-guerre froide⁴¹. En fonction des évolutions de la politique internationale du XXI^{ème} siècle et selon les succès ou échecs que les membres élus obtiendront ces prochaines années – soit d'orienter le Conseil vers une plus grande inclusion des E10 ou au contraire de maintenir le *statu quo* – le Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait encore être remodelé. En conséquence, cette théorisation se veut être l'image d'une époque et d'un contexte particuliers et pourrait changer en même temps que le Conseil. Puisqu'il est une « *reconstruction continue des concepts et des hypothèses qui guident l'enquête empirique* » (Renault 2018, 51), ce cadre conceptuel demeure une découverte temporaire et intrinsèque à nos données. De surcroît, notre enquête explore les données d'un unique cas d'étude, soit les préparatifs de la Suisse. Compte tenu de cela, il est d'autant plus important de contextualiser l'émergence de notre cadre théorique.

Par ce qui en résulte, nous prétendons à une « *tentative d'explication ou de représentation d'un aspect de la réalité* » (Littlejohn 1989, 2-31, cité par Willett 1996, 6), plutôt qu'à une

⁴¹ En 1963, le Conseil de sécurité est passé de 11 à 15 membres, tenant compte de l'augmentation du nombre de pays ayant intégré l'ONU entre 1955 et 1960, à savoir 40 nouveaux États au total. Entre 1980 et 2000, il y a eu 37 nouvelles admissions, sans qu'une réforme ne vienne augmenter le nombre de sièges du Conseil (Novosseloff 2006, 3). Toutefois, comme nous l'avons vu ci-haut (voir chapitre n° 2), ce manque d'inclusivité et de transparence a vu la création de groupes informels qui à partir de 1993 ont milité pour une réforme des méthodes de travail, visant à inclure davantage les membres élus dans les processus décisionnels (Sievers 2021, 31-35). Dans le contexte actuel, il n'est pas impossible que de nouvelles dynamiques apparaissent au sein du Conseil de sécurité.

généralisation systématique de cette étude à d'autres environnements. Ce qui se dégage de notre travail est ainsi une « théorie de moyenne portée » qui entend « *recueillir des données sur une portion limitée de la réalité sociale et [...] inférer des interprétations tout aussi limitées* » (St-Martin 2013, 56). Si ce cadre théorique a un potentiel explicatif plus large que la Suisse et les membres élus du Conseil de sécurité, il faut garder à l'esprit qu'il a été forgé dans un tel contexte et dans une époque historique bien précise.

Après avoir montré les tenants et aboutissants d'une démarche par théorisation ancrée, nous pouvons rappeler qu'elle est un processus inductif, itératif et qualitatif, qui avance par des allers-retours entre l'analyse des données empiriques et la conceptualisation. Nous avons vu que cette dernière était un processus de montée en généralité, qui partait d'une première codification des données brutes, lesquelles étaient ensuite catégorisées et mises en relation jusqu'à former des modélisations. Une fois atteint un niveau d'abstraction et de schématisation suffisamment élevé. Nous avons ainsi pu forger notre propre cadre conceptuel, qu'il est important de restituer dans le contexte historique particulier dans lequel il s'inscrit. Notre processus de théorisation ayant été explicité, nous traitons dans la partie suivante de l'ontologie sociale qui caractérise les pratiques que nous étudions. Nous insistons spécialement sur les fondements processuels et relationnels de notre approche, par laquelle nous souhaitons échapper autant que possible au dualisme individualisme-structure.

3.2. Une ontologie sociale basée sur la pratique

Avant de discuter plus spécifiquement des trois pratiques préparatoires que nous avons conceptualisées, il nous paraît primordial de nous arrêter sur les fondements épistémologiques et ontologiques par lesquels nous avons procédé. Dans cette partie, nous allons tout d'abord définir ce que sont les pratiques et discuter de leur caractère processuel et relationnel. Nous traiterons des implications théoriques d'une telle approche et évaluerons notamment la nature répétitive des pratiques, les compétences qu'elles impliquent et en quoi elles permettent de penser la stabilité et le changement. Puis, nous verrons dans quelle mesure une approche fondée sur la pratique peut transcender la dichotomie traditionnelle entre individu et structure et considérer les marges de manœuvre des acteurs.

3.2.2. Une approche processuelle et relationnelle

Pour étudier la préparation du mandat des membres élus du Conseil de sécurité, nous nous basons sur leurs pratiques comme « *unité d'analyse de base* » (Nicolini 2013, 7). L'avantage d'une telle posture théorique est qu'elle prête attention au *modus operandi* des futurs membres élus, à savoir leur « *manière de faire* » (Pouliot 2017, 36), plutôt que de décrire uniquement leur *opus operatum*, à savoir le résultat de leurs actions. Une telle manière de procéder offre une réelle profondeur à l'analyse. Ces dernières années, elle a d'ailleurs été utilisée par tout un pan de la recherche scientifique en sciences sociales (voir notamment Jackson et Nexon 1999 ; Schatzki et al. 2001 ; Adler et Pouliot 2011). Du fait qu'il existe une multiplicité d'approches et d'orientations disciplinaires qui s'intéressent aux pratiques, la littérature parle généralement au pluriel de « théories » de la pratique. Cependant, elles ont toutes un point commun, celui de donner une primauté ontologique aux pratiques : « *Malgré cette diversité, les récits de pratiques se rejoignent dans la conviction que des phénomènes tels que la connaissance, le sens, l'activité humaine, la science, le pouvoir, le langage, les institutions sociales et les transformations historiques se produisent dans le champ des pratiques et en sont des aspects ou des composantes* »⁴² (Schatzki et al. 2001, 11).

Dans notre compréhension des préparatifs des E10, nous emprunterons ainsi à ces diverses théories, où l'environnement social apparaît « *comme quelque chose qui est systématiquement fait et refait dans la pratique en utilisant les outils, le discours et [les] corps*. »⁴³ (Nicolini 2013, 2). C'est donc par une activité pratique constante que les individus produisent et reproduisent (Ambrosetti 2009, 56) le monde social dans lequel ils vivent : « *L'apport d'une approche pratique est de découvrir que derrière toutes les caractéristiques apparemment durables de notre monde, il y a toujours le travail et l'effort de quelqu'un*. »⁴⁴ (Nicolini 2013, 3).

De ce fait, notre étude s'inscrit dans une démarche résolument processuelle où la pratique constitue une « forme d'action » qui « présente généralement certaines régularités dans le

⁴² Traduit de l'anglais : « Despite this diversity, practice accounts are joined in the belief that such phenomena as knowledge, meaning, human activity, science, power, language, social institutions, and historical transformation occur within and are aspects or components of the field of practices. » (Schatzki et al. 2001, 11)

⁴³ Traduit de l'anglais : « as something that is routinely made and re-made in practice using tools, discourse, and our bodies » (Nicolini 2013, 2). Pour des raisons de cohérence du propos, nous avons traduit cela en substituant le « nos corps » par « les corps ».

⁴⁴ Traduit de l'anglais : « The contribution of a practice approach is to uncover that behind all the apparently durable features of our world there is always the work and effort of someone. » (Nicolini 2013, 3).

temps et dans l'espace »⁴⁵ (Adler et Pouliot 2011, 6). Elle est « *un accomplissement continu, routinier et récurrent* »⁴⁶ (Nicolini 2013, 3). Dans cette idée, nous abordons les pratiques préparatoires des membres élus par leur caractère répétitif, comme un processus qui existe par le fait qu'il est exécuté (Adler et Pouliot 2011, 6 inspiré par le travail de Nexon 1999), plutôt que comme une substance que ces derniers chercheraient à posséder. Cela d'autant plus que dans une approche fondée sur la pratique, « *le processus est antérieur à la substance* »⁴⁷ (Rescher 1996, 7 cité par Bucher 2017, 415). Pour échapper aux risques de la réification, nous soulignons alors l'aspect mouvant et dynamique des processus sociaux, que nous considérons comme des « *relations mobiles* » (Elias 1991, 86 cité par Albaret 2014, 23). Les pratiques ont cours entre des individus interdépendants, au sens éliassien du terme : « *Les interdépendances et les configurations que dessinent les relations sociales sont forcément des processus et non pas des réalités figées* » (Delmotte 2015, 73). Dès lors, notre recherche analyse la phase de préparation des E10 comme étant constituée de processus pratiques. De même, nous insistons sur la dimension relationnelle des pratiques. Pour se maintenir dans le temps et se répéter, celles-ci doivent être partagées et comprises par les acteurs : « *Les pratiques génèrent un certain degré d'intelligibilité mutuelle qui permet aux individus d'établir des relations sociales au fil du temps.* » (Pouliot 2017, 36)

Elles « *font partie d'un contexte socialement organisé, [en l'occurrence le Conseil de sécurité ou l'administration nationale]*⁴⁸ qui non seulement leur donne un sens, mais aussi structure l'interaction. »⁴⁹ (Adler et Pouliot 2011, 6). Pour qu'elle ait du sens, une pratique doit alors être « *compétente d'une manière socialement significative et reconnaissable.* »⁵⁰ (Adler et Pouliot 2011, 6). Cela signifie que c'est au moyen de l'interaction sociale que les individus reconnaissent si les pratiques des uns sont conformes aux normes du reste du groupe. Ce sont dès lors des « *façons de faire qui sont à la fois socialement organisées et dotées de sens* » (Pouliot 2017, 35). Dans cette même idée, Anthony Giddens théorise la compétence des acteurs comme étant une « *conscience pratique* » (Petitville 2015, 33) composée par « *les*

⁴⁵ Traduit de l'anglais, par ordre d'apparition : « A form of action », « generally exhibits certain regularities over time and space » (Adler et Pouliot 2011, 6)

⁴⁶ Traduit de l'anglais : « ongoing routinized and recurrent accomplishment. » (Nicolini 2013, 3)

⁴⁷ Traduit de l'anglais : « process is prior to substance » (Rescher 1996, 7 cité par Bucher 2017, 415).

⁴⁸ Ajouté par nous à l'intérieur de la citation

⁴⁹ Traduit de l'anglais : « are part of a socially organized context, which not only gives them meaning, but also structures interaction. » (Adler et Pouliot 2011, 6)

⁵⁰ Traduit de l'anglais : « Practice is more or less competent in a socially meaningful and recognizable way. » (Adler et Pouliot 2011, 6).

règles et les pratiques grâce auxquelles la vie sociale se fait et se refait » (Petitville 2015, 33). Les pratiques amènent une certaine forme de stabilité par leur caractère routinier, engendrant le maintien de l'institution dans le temps, sans pour autant se limiter à cela. Les pratiques permettent en effet de penser à la fois la stabilité et le changement (Giddens 1979 cité par Nicolini 2013, 28), à quelque degré que ce soit, d'où la pertinence d'adopter une telle perspective analytique. « *C'est donc dire que les pratiques produisent, reproduisent et parfois subvertissent ce que Goffman appelle l'"ordre de l'interaction".* » (Pouliot 2017, 38).

Nous avons par exemple mentionné la pratique de *penholder* dans la revue de littérature *supra*, où dans l'écrasante majorité des cas, ce sont les États-Unis, la France et le Royaume-Uni qui rédigent les projets de décision du Conseil de sécurité. Cela n'a pas empêché des membres élus de s'emparer de la plume pour faire passer des résolutions, comme cela fut le cas dans le cadre de l'aide humanitaire en Syrie (voir point n° 2.3.1 ci-dessus). En conséquence, en dépit du caractère répété des pratiques, les individus gardent leur créativité et leur marge de manœuvre, selon les possibilités que leur offre le contexte. Les pratiques ne sont « *ni une répétition aveugle ni une invention complète* »⁵¹ (Nicolini 2013, 5) et peuvent s'ajuster aux contextes (Nicolini 2013, 5). Theodore Schatzki ne dit pas autre chose en affirmant que les pratiques sont des « *ensembles ouverts d'activités* »⁵² (Schatzki 2019, 28), à savoir qu'elles peuvent évoluer et s'étendre au gré des circonstances. Elles possèdent donc une part d'indéterminé qui laisse la place au changement.

Dans ce qui précède, nous avons pu inscrire notre démarche dans une approche processuelle et relationnelle, où les pratiques préparatoires des *E10* s'avèrent être un accomplissement continu et répété entre des individus interdépendants. Dans cette optique, les pratiques ne sont pas un objet figé, mais des processus constamment négociés et renégociés. Ce caractère mouvant des pratiques invite à réfléchir au-delà des dichotomies analytiques traditionnelles, comme la stabilité et le changement ou l'individu et la structure, ce dont nous discutons maintenant.

⁵¹ Traduit de l'anglais : « *practising is neither mindless repetition nor complete invention* » (Nicolini 2013, 5)

⁵² Traduit de l'anglais : « *open sets of activities* » (Schatzki 2019, 28).

3.2.3. Penser au-delà des individus et des structures

Comme nous venons de le voir, les pratiques permettent ainsi de penser à la fois la stabilité et le changement. A titre individuel, l'*homo practicus* (Nicolini 2013, 4) est porteur de pratiques, qui lui fournissent des possibilités d'action au sein de la structure – ou du système – dans lequel il évolue (Nicolini 2013, 4-5) : « [...] *la société est un système ; [...] le système est puissamment contraignant, et pourtant [...] le système peut être fait et défait par l'action et l'interaction humaines* » (Ortner 1984, 159 cité par Nicolini 2013, 5). Observer les préparatifs des membres élus par le biais de leurs pratiques peut permettre de dépasser les dichotomies théoriques traditionnelles, telles la stabilité et le changement, l'individu et la structure ou l'implicite et l'explicite (Pouliot 2017, 35 ; Nicolini 2013, 3). « *Le concept de pratique opère donc à la jonction d'ontologies sociales qui se sont historiquement fait concurrence* » (Pouliot 2017, 35) et raccorde des oppositions souvent artificielles (Nicolini 2013, 3). Les pratiques sont à la fois individuelles et structurelles : « *Lorsqu'elles sont "désagrégées", les pratiques sont en fin de compte exécutées par des êtres sociaux individuels et constituent donc clairement la raison d'être de l'agence humaine. Collectivement, cependant, nous comprenons les pratiques comme étant structurées et exécutées par des communautés de pratique, et par la diffusion de connaissances de base parmi les agents de ces communautés, ce qui les dispose également à agir de manière coordonnée.* »⁵³ (Adler et Pouliot 2011, 16)

Dans la mesure du possible, cette vision du social basée sur la pratique vise donc à transcender le déterminisme des structures et l'individualisme. Comme nous le dit Norbert Elias, individu et structure ne se présentent pas en des entités distinctes, mais composent le revers d'une même médaille (Delmotte 2015, 73). Ce sont chez lui les relations d'interdépendance qui se situent au fondement des marges de manœuvre des individus, lesquelles sont variables entre eux et leur donnent des occasions différenciées d'agir (Elias 1991, 105 cité par Delmotte 2015, 77) : « *les relations internationales façonnent les entités sociales, les unités politiques. Pour autant, les configurations que forment les États, eux-mêmes conçus comme des réseaux d'interdépendance, ne sont constituées de rien d'autre que de relations de dépendance réciproque évolutives* » (Delmotte 2015, 77-78)

⁵³ Traduit de l'anglais : « When 'disaggregated', practices are ultimately performed by individual social beings and thus they clearly are what human agency is about. Collectively, however, we understand practices as structured and acted out by communities of practice, and by the diffusion of background knowledge across agents in these communities, which similarly disposes them to act in coordination. » (Adler et Pouliot 2011, 16)

De manière moins processuelle et plus cyclique, nous pouvons également mobiliser la pensée d'Anthony Giddens, où les structures sociales pèsent sur les actions des individus, qui en retour agissent sur ces mêmes structures (Petitville 2015, 32), formant une « *voie médiane* » (Petitville 2015, 32). Appliquée aux relations internationales, la théorie de Giddens nous dit qu'il existe une « *constitution mutuelle et synchronique des États modernes et du système international* » (Petitville 2015, 40), où « *le système international émerge sous l'effet des pratiques des États qui le structurent, [lequel]⁵⁴ encadre rigoureusement en retour le développement de ceux-ci* » (Petitville 2015, 41).

En poursuivant sur cette même voie de dépassement du dualisme individu-structure, nous pouvons faire appel au concept d'*habitus* du sociologue Pierre Bourdieu, qui rend compte de la manière dont les structures sont incorporées par les individus. Cette incorporation dispose ces derniers à « *faire certaines choses plutôt que d'autres* » (Pouliot 2018, 173). S'il n'a pas directement écrit sur les relations internationales, Pierre Bourdieu a largement été mobilisé par la théorie de la pratique de cette discipline de recherche ces dernières années (à ce sujet voir Mérand et Pouliot 2008 ; Arnholtz 2013 ; Pouliot 2017 2018 ; Adler et Pouliot 2018). Cet intérêt s'explique entre autres par la portée heuristique de son concept d'*habitus* dans l'étude des arènes internationales (Adler-Nissen 2014 ; Hamati-Attaya 2012 ; Adler-Nissen et Pouliot 2014 ; Cohen 2018).

En suivant les préceptes de Bourdieu, nous pouvons alors montrer qu'au cours de leur socialisation et en fonction de leur expérience, les individus acquièrent des dispositions (Pouliot 2018, 172-173), qui vont générer des « *inclinations, des propensions et des tendances* » à « *faire certaines choses plutôt que d'autres* » (Pouliot 2018, 173). L'*habitus* se compose ainsi en partie de « *savoir-faire tacites* » et de « *dispositions non réflexives* », où les « *acteurs apprennent par la pratique, en exécutant et en expérimentant diverses manières de faire* » (Pouliot 2017, 172). Ces dispositions sont à la base des pratiques des individus, qui agissent au sein de *champs*, devant être compris comme une « *configuration sociale structurée selon trois dimensions principales : les relations de pouvoir, les objets de lutte et les règles tenues pour acquises* » (Pouliot 2018, 173). La théorie de la pratique bourdieusienne s'accorde ainsi parfaitement avec ce dont nous avons discuté précédemment, en montrant de surcroît le caractère inconscient de certaines pratiques.

⁵⁴ Ajouté par nous

Cela étant, les pratiques ne sont pas uniquement composées de savoir-faire tacites, mais également d'éléments plus explicites. Avec Etienne Wenger, nous pouvons alors relever des exemples de pratiques explicites : « *le langage, les outils, les documents, les images, les symboles, les rôles bien définis, les critères spécifiés, les procédures codifiées, les règlements et les contrats que diverses pratiques rendent explicites à des fins diverses* »⁵⁵ (Wenger 1998, 47). De même, nous intégrons des pratiques implicites, comme celles qui sont énoncées ci-après : « *les conventions tacites, les indices subtils, les innombrables règles empiriques, les intuitions reconnaissables, les perceptions spécifiques, les sensibilités bien ajustées, les compréhensions incarnées, les hypothèses sous-jacentes et les visions du monde partagées.* »⁵⁶ (Wenger 1998, 47). En définitive, dans notre approche, nous englobons dans les pratiques « ce qui est dit et ce qui n'est pas dit ; ce qui est représenté et ce qui est supposé »⁵⁷ (Wenger 1998, 47).

De manière générale, nous avons vu dans cette partie que toutes ces théories adoptaient une ontologie sociale basée sur la pratique, qui favorisent l'exploration de la complexité des configurations à l'œuvre. Pour la suite de ce travail, il est primordial de bien garder à l'esprit la dimension processuelle et relationnelle de celles-ci, leur caractère routinier, les compétences qu'elles induisent et leur nécessité pour penser la stabilité et le changement, de même que les marges de manœuvre des acteurs. Aussi, il est important de se souvenir du caractère à la fois implicite et explicite des pratiques. Ces fondations ayant été posées, nous proposons de nous concentrer à présent sur la théorisation des pratiques préparatoires des membres élus du Conseil, qui a émergé de nos données empiriques.

3.3. Les pratiques préparatoires des futurs membres élus du Conseil de sécurité

Nous venons d'examiner les fondements épistémologiques et ontologiques sur lesquels nous nous sommes appuyés pour conceptualiser les pratiques préparatoires des *E10*. A présent, nous traitons du contenu de ces pratiques, qui – nous le rappelons – ont émergé par

⁵⁵ Traduit de l'anglais : « It includes the language, tools, documents, images, symbols, well-defined roles, specified criteria, codified procedures, regulations, and contracts that various practices make explicit for a variety of purposes. » (Wenger 1998, 47)

⁵⁶ Traduit de l'anglais : « But it also includes all the implicit relations, tacit conventions, subtle cues, untold rules of thumb, recognizable intuitions, specific perceptions, well-tuned sensitivities, embodied understandings, underlying assumptions, and shared world views. » (Wenger 1998, 47)

⁵⁷ Traduit de l'anglais : « It includes what is said and what is left unsaid; what is represented and what is assumed. » (Wenger 1998, 47).

théorisation ancrée (voir *supra* partie n° 3.1). Dans cette partie, nous procédons en deux temps. Premièrement, nous définissons en quoi consistent les pratiques préparatoires des *E10* et abordons leurs sous-dimensions. Deuxièmement, nous schématisons les trois pratiques préparatoires que nous avons fait émerger et discutons de chacune d'entre elles en nous aidant de différents concepts théoriques.

3.3.1. Une définition des pratiques préparatoires

Si nous nous sommes déjà arrêtés sur les pratiques en tant que telles (voir partie n° 3.2 ci-dessus), nous n'avons pas encore défini ce que nous entendons par pratiques préparatoires, ce par quoi nous débutons à présent. Tout d'abord, dans ce travail, nous parlons à la fois de pratiques préparatoires et de phase préparatoire. La première expression renvoie à des interactions, alors que la seconde souligne une temporalité. Dans cette idée, nous définissons les pratiques préparatoires des futurs *E10* comme étant des interactions formelles et informelles, se déroulant avant le début de leur mandat et dont le but est de rendre possible le bon déroulement de celui-ci. Durant les préparatifs, les futurs membres cherchent ainsi à accumuler différents savoir-faire nécessaires à leur entrée en fonction au sein de l'exécutif onusien. Aussi, les interactions qui ont lieu durant les préparatifs concernent différents acteurs et processus de la politique interne et externe : les pratiques préparatoires qualifient autant des relations sociales ayant cours au sein des institutions politiques suisses que celles qui se produisent dans le champ du Conseil de sécurité. Nous allons à présent nourrir ces premiers éléments de définition, par l'approfondissement des trois sous-dimensions transversales qu'elle a fait émerger, à savoir la temporalité, la dynamique entre l'interne et l'externe ainsi que la tension entre le formel et l'informel.

3.3.1.1. La temporalité des préparatifs

La temporalité est le premier élément des pratiques préparatoires des *E10* sur lequel nous nous penchons dans cette sous-partie. Ces dernières années, la recherche en science politique et en relations internationales s'est préoccupée des enjeux analytiques propres au temps (à ce sujet, voir notamment les travaux de Hom et al. 2016 ; Hom 2018 ; Maertens et al. 2021). Si cet aspect n'est pas le sujet principal de cette recherche, il reste cependant une composante à saisir pour apporter à l'analyse toute la profondeur qu'elle mérite.

Pourtant, cela n'est pas une tâche facile : la temporalité des préparatifs suit des logiques complexes et variables selon les membres. Malgré la particularité des préparatifs de chaque membre, nous avons toutefois été en mesure d'effectuer quelques observations qui touchent les membres de manière plus générale. Ainsi, les préparatifs connaissent généralement une intensification après l'élection des membres et à mesure que le mandat approche, notamment durant la période d'observation de trois mois précédant le début du mandat (voir *supra* partie 2.4.2). Lors d'une conférence, un ambassadeur mexicain aux Nations Unies nous a affirmé que, dans la plupart des cas, c'était lorsqu'un État avait la certitude d'être élu qu'il démarrait ses préparatifs, soit six mois avant le début du mandat, au moment de son élection (Gómez Robledo Verduzco 2022).

Mais ce moment fluctue selon les pays. Si l'on se réfère à nos données, la Suisse savait précocement qu'elle serait élue, puisqu'elle était la seule candidate avec Malte pour les deux sièges en jeu du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États (*GEOA*). N'ayant eu d'autre concurrents annonçant leur candidature au Conseil, la Suisse détenait donc très tôt de très grandes probabilités d'élection, raison pour laquelle ses préparatifs ont démarré avec une plus grande avance. En l'occurrence, le système politique suisse est une démocratie directe, où le parlement a participé au processus de candidature au Conseil de sécurité, au même titre que le gouvernement et les divers départements administratifs ; cela a accru la nécessité de démarrer suffisamment tôt les préparatifs, afin d'inclure toutes les composantes institutionnelles concernées. Sur la base de nos données, nous pouvons dire qu'un pays comme la Suisse a débuté ses préparatifs internes environ dix ans avant son entrée en fonction, notamment pour définir l'implication durant le mandat de chacun des acteurs institutionnels, soit l'exécutif, le législatif et l'administration fédérale (Confédération suisse 2015). Malgré cette avance confortable, c'est dans l'année précédant le début du mandat que la Suisse a arrêté des mécanismes de coordination internes clairs, accru ses interactions avec d'autres États afin de recevoir des dossiers ou encore participé à des entraînements avec des *think tanks*⁵⁸ (Confédération suisse 2021). Ces éléments nous permettent de retenir que la temporalité des préparatifs varie selon le contexte propre à chaque État. Néanmoins, l'année précédant le mandat et en particulier les six mois consécutifs à l'élection sont une période d'intensification des préparatifs qui semble commune à la plupart des membres. Outre la

⁵⁸ Entretien n° 2, *op. cit.*

temporalité, une deuxième dimension à prendre en compte dans l'étude des pratiques préparatoires des E10 est la dynamique interne et externe qui les traverse.

3.3.1.2. Prendre en compte la dynamique interne-externe

Les pratiques préparatoires des membres élus du Conseil de sécurité cheminent par des interactions à la fois internes et externes, qu'il est important d'observer dans leur ensemble. Dans son texte intitulé *Les pêcheurs dans le Maëlström* Norbert Elias (1993) cherchait déjà à penser les dimensions internes et externes de la politique internationale. Pour le sociologue, cela implique de ne pas « *séparer en pensée les problèmes internes des États et les problèmes des relations entre États* » (Delmotte 2015, 75). En effet en nous basant sur une contribution d'ouvrage de Florence Delmotte traitant de la sociologie de Norbert Elias (2015), nous partons du principe que les relations sociales internes aux États ont des répercussions sur leur politique extérieure. A l'inverse, les relations entre États ont une incidence sur la politique intérieure de ces derniers. Ces deux niveaux d'interaction s'influencent mutuellement et forment « *un modèle de société pluridimensionnel* » (Delmotte 2015, 75). Cette tension entre ces niveaux a été analysée par Mélanie Albaret (2014). Dans son étude comparée du Brésil et du Mexique, la chercheuse met en évidence « *les relations interactives entre ces deux dimensions* » (Albaret 2014, 29). Concernant la théorisation, cela implique « *qu'aucun niveau d'analyse ne prime sur l'autre et que seule la compréhension de leurs interactions permet d'interpréter les manières d'être au multilatéralisme [...]* » (Albaret 2014, 34 inspirée par les propos de Waltz 2001). Cette dynamique entre interne et externe se dénote entre autres dans la « *coordination multiscalaire* » (Albaret 2014, 174) : la coordination entre les missions et les capitales, évidemment, mais également avec tous les « *intervenants internes* » (Albaret 2014, 174) qui possèdent un intérêt sur les questions discutées au Conseil de sécurité.

Dans cette idée, durant la phase de préparation, l'acquisition de connaissances des futurs E10 va en s'élargissant. Ces apprentissages s'étendent du premier cercle des diplomates à New-York jusqu'au ministère des affaires étrangères, et cheminent à travers les départements administratifs concernés, les ONG, la science ou les *think tanks*. Aux avant-postes durant le processus de préparation, les diplomates jouent un rôle déterminant dans cette dynamique, entre la mission permanente et les institutions nationales, puisqu'ils opèrent une « *traduction*

*de l'univers du possible et du pensable d'une arène à l'autre, de la capitale vers [New-York]*⁵⁹ *et inversement.* » (Buchet de Neuilly 2009, 81). Cette interaction entre l'interne et l'externe est donc un point cardinal de notre théorisation, puisqu'elle s'insère à l'intérieur de chacune des trois pratiques que nous venons d'établir, de manière latitudinale. Un autre aspect qui relève de ces mêmes pratiques et qu'il convient d'ajouter à ce stade est celui de l'informalité, dont il est question dans le sous-chapitre suivant.

3.3.1.3. La double dimension des pratiques préparatoires : du formel à l'informel

Dans la revue de littérature (voir ci-haut, partie 2.3), nous avons déjà évoqué le rôle parfois décisif des pratiques informelles, dans la politique externe des États au Conseil de sécurité. Ici, nous ne souhaitons pas revenir en détail sur ce qui a été dit. En revanche, il est opportun d'ajouter que nous avons également constaté que l'informalité était indispensable lorsqu'il est question de préparer son mandat et d'effectuer des apprentissages, autant sur le plan interne qu'externe. En effet, les pratiques informelles modèlent la politique intérieure des États (Tieku 2019, 2 synthétisant la pensée de différents auteurs, soit Stokes 2005 ; Mitullah 2010 ; Baaz et Verweigen 2013 ; Levitsky et Slater 2011 ; Waylen 2014 ; Jose et Medie 2015) et leurs interactions dans les arènes multilatérales (voir notamment Prantl 2005 ; Sievers et Daws 2014 ; Pouliot 2017 ; Tieku 2019, Sievers 2021 ; Devin 2022). D'après certaines recherches, les pratiques informelles sont même les « *principaux moteurs des résultats politiques* »⁶⁰ (Tieku 2019, 2 s'inspirant de Helmke et Levitsky 2004 ; Darden 2008 ; Collins 2002). Nos données d'enquête nous ont confirmé ce potentiel des pratiques informelles, raison pour laquelle nous les mettons en évidence dans cette théorisation. De ce point de vue, nous partageons la remarque qui suit : « *Les chercheurs qui ne tiennent pas compte de ces règles du jeu informelles risquent de passer à côté des incitations et des contraintes les plus importantes qui sous-tendent le comportement politique* »⁶¹ (Helmke et Levitsky 2004, 725

⁵⁹ Le remarquable travail d'Yves Buchet de Neuilly (2009) traite des interactions entre les diplomates et leur capitales, dans le cadre de l'Union européenne. Pour cette raison, nous nous sommes permis de remplacer « Bruxelles » par « New-York ». La citation originale est la suivante : « *traduction de l'univers du possible et du pensable d'une arène à l'autre, de la capitale vers Bruxelles et inversement.* » (Buchet de Neuilly 2009, 81).

⁶⁰ Traduit de l'anglais : « major drivers of political outcomes » (Tieku 2019, 2 s'inspirant de Helmke et Levitsky 2004 ; Darden 2008 ; Collins 2002).

⁶¹ Traduit de l'anglais : « Scholars who fail to consider these informal rules of the game risk missing many of the most important incentives and constraints that underlie political behavior. » (Helmke et Levitsky 2004, 725 cité par Tieku 2019, 2).

cité par Tiekou 2019, 2). Partant, l’informalité est une dimension à ne pas oublier lorsqu’il s’agit d’explorer les pratiques préparatoires des membres élus du Conseil.

Dans cette partie, nous venons de définir les pratiques préparatoires des *E10* et d’aborder les trois sous-dimensions transversales qui les caractérisent, soit la temporalité, leur dynamique interne et externe ainsi que leur caractère formel et informel. Pour parachever la construction de ce cadre théorique, nous nous intéressons à présent aux trois pratiques préparatoires qui ont émergé de nos données.

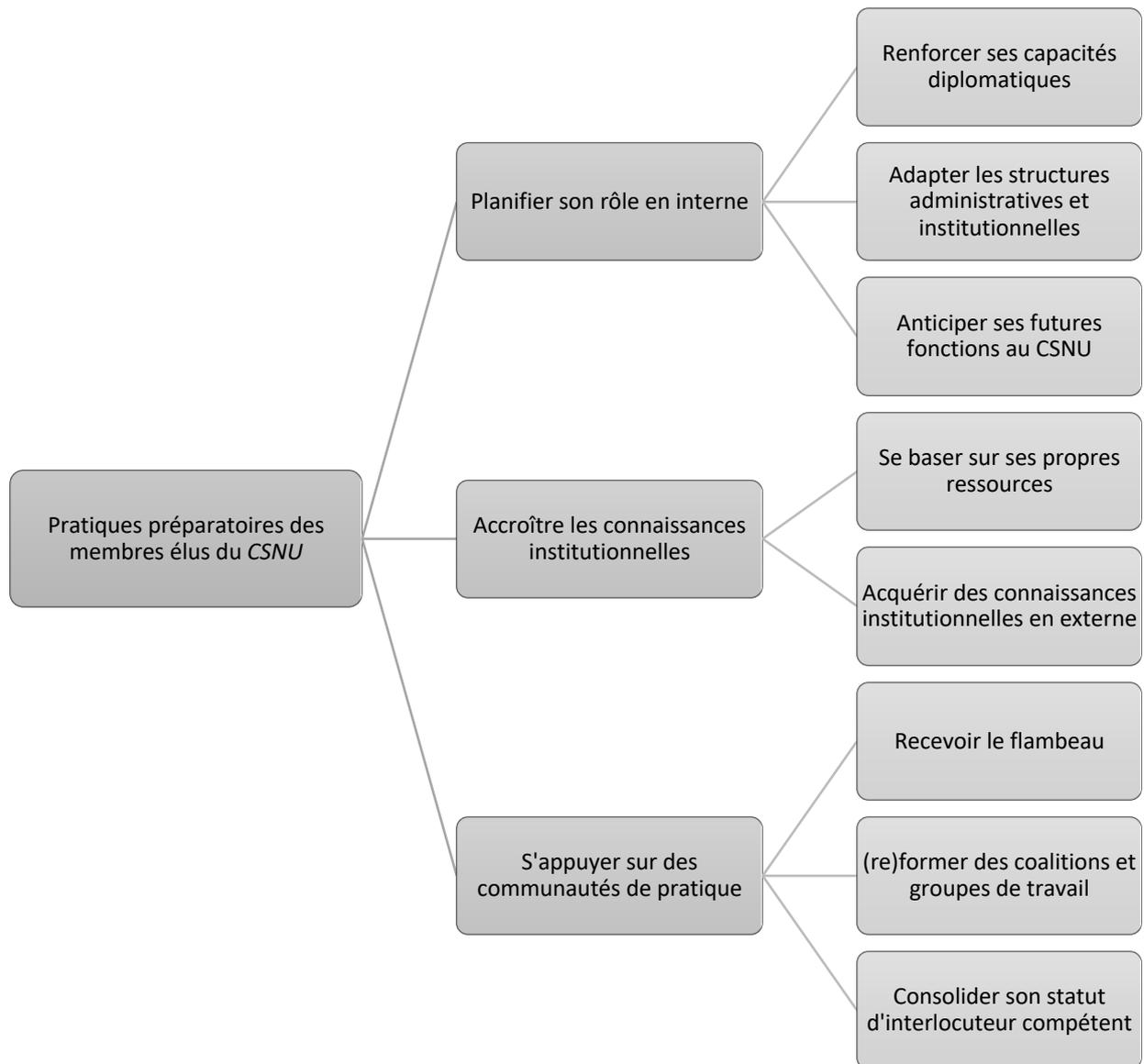
3.3.2. Les trois pratiques préparatoires des *E10*

Nos données ont fait ressortir trois types de pratiques préparatoires : planifier son rôle en interne, accroître les connaissances institutionnelles et s’appuyer sur des communautés de pratique. Dans cette partie, nous discutons d’abord de la schématisation de ces trois pratiques, avant d’explorer chacune d’elles plus en détail au moyen de différents concepts.

A des fins de meilleure compréhension et d’illustration, nous avons disposé nos trois pratiques préparatoires et leurs sous-pratiques dans le schéma n° 2 ci-dessous. Ensemble, toutes ces pratiques forment un modèle au moyen duquel il est possible d’analyser la préparation d’un mandat au Conseil de sécurité des Nations Unies. Ce modèle renferme également un potentiel explicatif plus large qui peut s’appliquer à la préparation du mandat d’un État dans d’autres organisations internationales, comme par exemple l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (*OSCE*)⁶². Eu égard à ce que nous avons développé dans la partie précédente, nous souhaitons préciser que nous avons ordonné ces pratiques de sorte à les rendre intelligibles. Cependant, ces types de pratiques ne doivent pas être compris comme des catégories inertes et figées, que l’on analyserait séparément. Dans la plupart des cas, elles s’entremêlent et se chevauchent. Enchevêtrées, parfois inextricables, chacune des pratiques constitue un facteur explicatif par lequel rendre compte d’une totalité, de la dynamique globale de la préparation du mandat.

⁶² La Suisse a notamment présidé l’OSCE en 2014, ce qui a nécessité d’importants préparatifs en amont (Confédération Suisse 2015, 4, 9-10, 28). Notre cadre théorique pourrait tout à fait servir de base à l’étude d’un tel mandat.

Schéma n° 2 : Théorisation des pratiques préparatoires des membres élus du Conseil



Ce schéma a été forgé par nos soins de manière itérative, au fur et à mesure de l'avancée du travail, dans un constant aller-retour entre données empiriques et cadre théorique (voir ci-haut, section 3.1). Toutes les dimensions qui le composent ont ainsi émergé à partir de nos réflexions, qui se fondent sur le corpus de sources ainsi que les entretiens dont il est question infra. Nous avons également solidifié notre schéma en empruntant à différents outils théoriques et conceptuels, parmi lesquels les communautés de pratique (Lave et Wenger 1991 ; Wenger 1998 2002 2008 ; Adler 2005 ; Adler et Pouliot 2011 ; Pouliot 2018), la mémoire institutionnelle (Douglas 1986 ; Walsh et Ungson 1991 ; Easterby-Smith et Lyles 2011 ; Huber 1991 ; Biland 2010) et les rôles (Lefebvre 2011 ; Lagroye et al. 2006 ; Biland 2011).

Il convient de signaler que notre schéma théorique ne peut pas s'appliquer à tous les types de membres non-permanents. En suivant le classement proposé par Alejandro Rodiles, nous soutenons ainsi que notre recherche s'adresse principalement à la compréhension des préparatifs des membres occasionnels et récurrents (Rodiles 2013 ; voir également le tableau sous point 2.1.1). Certains participent au Conseil pour la première fois, comme la Suisse ou le Mozambique, alors que d'autres ont déjà siégé à plusieurs reprises à l'exécutif onusien, telles la Norvège et l'Irlande (Conseil de sécurité s.d. a). Dans tous les cas, il est souhaitable pour ce type de membre de reconstituer ses connaissances, au moins partiellement. En ce qui concerne les membres fréquents, appelés également « *semi-permanents* » par Joanna Harrington (2017, 42), l'enjeu est tout autre. Prenons l'exemple du Brésil, qui en est à sa onzième participation (Conseil de sécurité s.d. a). Cet État peut compter sur des bases plus solides, sur le plan de l'organisation interne et des connaissances institutionnelles (Puntigliano 2008). Néanmoins, même le Brésil peut être amené à investir l'une ou plusieurs des pratiques préparatoires que nous avons théorisées, notamment celle de s'appuyer sur des communautés de pratiques. En gardant tout cela en tête dans ce qui s'ensuit, nous proposons de poursuivre en exposant les trois pratiques préparatoires de notre cadre théorique et de les éclairer en nous aidant de différents outils conceptuels.

3.3.2.1. Planifier son rôle en interne

Après avoir défini les pratiques préparatoires, nous portons désormais la focale sur notre première pratique, qui traite de la planification interne du rôle des *E10*. Pour nous aider dans la théorisation de cette pratique, nous faisons appel à la sociologie politique des rôles et des institutions. D'emblée, nous souhaitons préciser que cette littérature traite d'individus au sein des contextes nationaux et non pas d'unités étatiques, telles qu'elles sont étudiées traditionnellement en relations internationales (à ce sujet, voir les travaux de Wendt 1992). Cependant, du fait que nous trouvons ces concepts propices à l'étude de notre sujet, nous nous sommes permis de les adapter et de les appliquer à la fois à des individus et des États. Si cette utilisation se justifie par le besoin de découvrir les processus internes aux États, elle combine toutefois deux unités d'analyse différentes. Plus concrètement, cela signifie que dans l'écriture de notre travail, nous avons désigné d'une part des individus, par exemple la représentante permanente de la Suisse, et d'autre part des ensembles d'individus, qu'il s'agisse d'États (la Suisse), de leurs départements (le *DFAE*) ou de catégories d'acteurs (les

E10), ce qui peut parfois s'avérer réificateur. Il n'en demeure pas moins que les outils de la sociologie politique des rôles et des institutions sont heuristiques lorsqu'il s'agit d'étudier les préparatifs des membres élus, pour les raisons que nous exposons à présent.

En effet, cette sociologie s'intéresse au moment de l'entrée des acteurs dans une nouvelle institution comme étant un « *moment privilégié pour analyser les pratiques* » et le considère comme une « *phase critique* » de « *rupture des routines, fut-elle provisoire, et plus généralement [...] une réobjectivation d'aspects antérieurement stabilisés de la réalité sociale* » (Lefebvre 2011, 223). Dans le cas d'espèce, en vue de leur entrée au Conseil de sécurité, les futurs membres élus doivent repenser une partie de leurs procédures internes, ce qui suscite des pratiques nouvelles au sein de leur administration et de leurs institutions politiques. Ces acteurs politico-administratifs font face à une dualité : faire appel à ce qu'ils ont déjà expérimenté du fait de l'appartenance du pays à d'autres organisations internationales, tout en emmagasinant les connaissances propres à l'adhésion à une nouvelle organisation. Dans ce genre de cas, les « *connaissances dont les membres d'une institution ont besoin pour agir sont en fait d'une grande complexité* » (Lagroye et al. 2006, 142). Dans l'optique de cette nouvelle « *prise de rôle* » (Lagroye et al. 2006, 142), qui constitue « *la première confrontation des impétrants à l'institué* » (Biland 2011, 183), ces acteurs doivent se mettre d'accord sur toute une série de pratiques internes en prévision du prochain mandat au Conseil de sécurité.

Nous avons modélisé ces enjeux en trois sous-pratiques : les E10 renforcent leurs capacités diplomatiques, adaptent les structures administratives et institutionnelles existantes au besoin du mandat et planifient leurs futures fonctions au sein du Conseil. En conséquence, « *le rôle n'apparaît jamais autant que quand il est en voie d'incorporation* » (Lefebvre 2011, 223). Le concept de rôle nous permet ainsi de penser aux pratiques des acteurs, à la manière dont ils l'endossent, l'intériorisent et le redéfinissent (Lefebvre 2011, 222-223).

Dans le même temps, la sociologie du rôle nous aide à mettre en valeur l'apprentissage qui se produit au sein des institutions administratives et politiques des États qui préparent un mandat au Conseil de sécurité : « *Toute prise de rôle apparaît comme un moment d'apprentissage où un nouvel acteur, plus ou moins expérimenté, s'approprie des savoir-faire, intériorise des représentations, conférant aux pratiques et aux croyances constitutives de toute institution un nouveau relief.* » (Lefebvre 2011, 223)

L'entrée au Conseil de sécurité implique ainsi d'acquérir des savoir-faire et des connaissances, destinées à l'activité interne et que les fonctionnaires de la capitale vont devoir intégrer pour pratiquer correctement leurs tâches et identifier leurs différents rôles (Lagroye et al. 2006, 142-144). A la fois de nature explicite et implicite, ces savoirs sont formalisés dans de nouvelles procédures écrites. Mais ils comportent également une part moins ostensible, propre à la « *conscience pratique* » (Lagroye et al. 2006, 142) des individus, qui se joue dans leurs actions quotidiennes d'apparence banales. Les individus n'appliquent pas mécaniquement et aveuglément des procédures et des leçons apprises, mais gardent la faculté d'agir différemment selon ce qu'exige la situation. Nous considérons ainsi que : « *L'apprentissage du rôle est ici inséparable d'un apprentissage des usages, et notamment des usages qui permettent de s'acquitter correctement des tâches* » (Lagroye et al. 2006, 144). Ces usages sont dès lors des « *compétence en actes* » (Lagroye et al. 2006, 142). Dans cette idée, le rôle ne se réduit pas à un simple « *accomplissement* » (Lefebvre 2011, 220). Comme le montre la sociologie d'Erving Goffman, les individus gardent une certaine réflexivité à l'égard de ce qu'ils font et « *l'autonomie d'action individuelle, aussi relative soit-elle, participe de la compétence* » (Lagroye et al. 2006, 143).

Sur la base de ce que nous venons d'énoncer, il paraît important de rappeler que la sociologie des rôles et des institutions que nous avons mobilisée a d'abord été pensée pour l'étude d'individus, plutôt que pour des États. Si nous reconnaissons qu'une réification peut parfois résulter d'une telle application, nous pouvons également souligner l'apport de ces approches pour la compréhension des pratiques préparatoires des *E10*. Comme nous venons de le voir, ces concepts nous aident en effet à mettre en lumière la rupture des routines qui peut se produire à l'entrée dans une nouvelle institution et le besoin d'effectuer de nouveaux apprentissages, pour acquérir des connaissances en vue du mandat qui se profile.

3.3.2.2. Accroître les connaissances institutionnelles

La première pratique préparatoire que nous avons abordée s'intéresse à la planification interne du mandat. A présent, nous théorisons une deuxième pratique préparatoire, en nous concentrant sur des apprentissages concernant l'institution en elle-même. Dans cette deuxième pratique, les futurs *E10* cherchent à acquérir des connaissances sur le Conseil de sécurité de deux manières. Pour faciliter l'analyse, nous segmentons cette pratique en deux temps. Premièrement, les *E10* cultivent la mémoire institutionnelle du Conseil de sécurité en

se basant sur leurs propres ressources. Deuxièmement, les *E10* cherchent à acquérir des connaissances institutionnelles en externe.

Tout d'abord, ne siégeant au mieux que de manière intermittente, les *E10* ont besoin d'assimiler de la mémoire institutionnelle. Celle-ci consiste en une variété d'informations « stockées » dans l'histoire de l'organisation, qui peuvent renseigner la prise de décision actuelle (Ungson et Walsh 1991, 61). Ces informations se retrouvent préservées de manière diverses au sein de l'institution : dans la mémoire individuelle, dans des procédures, des protocoles, des lieux physiques comme les archives, des manières de se vêtir ou encore dans des objets (Ungson et Walsh 1991, 63). La mémoire institutionnelle condense des « habitudes discursives et comportementales » (Biland 2011, 186), lesquelles peuvent être transmis oralement par d'anciens membres, mais également par écrit dans des règlements, mémos ou manuels. Elle joue « un rôle essentiel dans l'acculturation des entrants » (Biland 2011, 186).

Au Conseil de sécurité, les *E10* siègent de manière discontinue et pour de courtes périodes, alors les *P5* peuvent se prévaloir d'une présence ininterrompue, ce qui leur procure des avantages sur le plan de la mémoire institutionnelle (voir revue de littérature ci-haut, notamment Farral et Langmore 2016, 71 ; Roele 2017, 2). Cela a des implications politiques indéniables : en contrôlant l'information, les *P5* dominent les décisions du Conseil et les actions des autres membres. « *Le contrôle de l'information crée une source de dépendance avec laquelle les individus ou les groupes au pouvoir sont capables d'influencer les actions des autres. Le filtrage d'informations particulières de la mémoire qui soutiennent un ordre du jour particulier peut servir de moyen pour renforcer et maintenir le pouvoir.* »⁶³ (Ungson et Walsh 1991, 74).

Par ce qui en découle, la mémoire institutionnelle peut à la fois être utilisée comme information renseignant la décision, mais également apparaître comme moyen de manipuler et de consolider sa domination (Ungson et Walsh 1991, 76-77). Sous le pouvoir des *P5*, Le Conseil de sécurité, comme toute autre institution, cherche à « *contrôler la mémoire de ses membres ; elle leur fait oublier les expériences incompatibles avec son image vertueuse, et elle fait surgir dans leur esprit des événements qui soutiennent la vision du monde qui est complémentaire de la sienne. Elle fournit les catégories de leur pensée, définit les termes de la*

⁶³ Traduit de l'anglais : « Control of information creates a source of dependence with which individuals or groups in power are able to influence the actions of others. The filtering of particular information from memory that supports a particular agenda can serve as a means to enhance and sustain power. » (Ungson et Walsh 1991, 74).

connaissance de soi et fixe les identités. »⁶⁴ (Douglas 1986, 112). Dans cette idée, nous pouvons citer le rôle du Secrétariat général et plus particulièrement celui de la Division des affaires du Conseil de sécurité (DACS), qui répertorie et stocke toute une série d'informations sur l'institution, concernant les objets traités au Conseil ou les procédures en vigueur, à savoir : des résolutions, des procès-verbaux de séance, des données de vote, des exposés du Secrétaire général sur le Conseil ou encore des résumés sur les cycles de mandat » (Conseil de sécurité s.d. b).

Mais la mémoire institutionnelle n'est pas le seul monopole des P5 et peut être utilisée par les E10 à l'appui de leur action, ce qui explique pourquoi les E10 cherchent à accroître leurs connaissances durant la phase de préparation. En effet, pour les futurs membres élus, l'enjeu d'apprentissage concernant la mémoire institutionnelle peut être une manière de peser dans les débats. En étant au courant des anciennes décisions, ils peuvent par exemple enraciner de nouvelles propositions dans les travaux antérieurs du Conseil, ce qui leur confère une plus grande légitimité (Ungson et Walsh 1991, 72).

Par ailleurs, le Conseil de sécurité n'est pas le seul possesseur des informations qui le concernent. D'autres acteurs sur le plan individuel – par exemple les diplomates de pays plus expérimentés ou fraîchement sortis du Conseil – et d'autres organisations collectent de l'information et sont susceptibles de pouvoir aider les nouveaux membres élus (Ungson et Walsh 1991, 66-67). Durant leurs préparatifs, les E10 s'entraînent ainsi aux procédures et aux méthodes de travail du Conseil de sécurité avant le début de leur mandat, sous la supervision de différents organes de formation comme UNITAR ou le *think tank Security Council Report*. Le but ici visé est d'améliorer la compréhension de la technicité des procédures et de les exercer en pratique.

Ces moments de formation sont une préparation à la lourdeur du travail qui attend les membres élus, « *face à l'intensification des réunions de travail au Conseil et à la technicisation des débats* » (Ambrosetti 2013, 248). Cet apprentissage peut être effectué de manière privée ou en compagnie d'autres futurs E10, selon les besoins⁶⁵. Comme nous le verrons dans notre analyse, ces procédures sont souvent destinées aux diplomates de haut rang, qui seront

⁶⁴ Traduit de l'anglais : « control the memory of its members; it causes them to forget experiences incompatible with its righteous image, and it brings to their minds events which sustain the view of nature that is complementary to itself. » (Douglas 1986, 112).

⁶⁵ Entretien n° 4, *op. cit.*

impliqués en première ligne au sein du Conseil de sécurité, de même qu'à des éléments clés de l'administration nationale.⁶⁶ Compte tenu de ce qui précède, nous concluons que l'acquisition de connaissances institutionnelles est centrale dans les préparatifs des membres élus.

3.3.2.3. S'appuyer sur des communautés de pratique

Ce dernier aspect de notre théorisation rend saillante une dimension fondamentale des pratiques des futurs E10 : ces derniers préparent le mandat qui les attend par des apprentissages collectifs au sein de ce qu'Etienne Wenger appelle des *communautés de pratique* (voir notamment Wenger 1998 2008 ; Wenger et al. 2002). Dans ce concept, des membres se rassemblent et s'engagent dans des groupes sociaux, qui constituent le contexte préalable dans lequel ils vont apprendre les uns des autres. Ces apprentissages consistent alors à « *partager des problèmes, des expériences, des modèles, des outils et les meilleures pratiques. Les membres de la communauté approfondissent leurs connaissances en interagissant sur une base continue et à long terme, ils développent un ensemble de bonnes pratiques.* » (Lièvre et al. 2016, 435). De ce point de vue, la communauté n'est pas une structure figée, mais un processus qui prend vie et se maintient par la pratique.

Pour que de telles communautés puissent exister, il est nécessaire que ses membres possèdent un intérêt commun à interagir. En ce sens, Etienne Wenger nous dit que ces communautés constituent une « *entreprise commune* »⁶⁷ (Wenger 1998, 45) et vivent avant tout par une « *participation sociale* »⁶⁸ (Wenger 1998, 4). En d'autres termes, des membres poursuivant des mêmes buts et partageant des mêmes pratiques nouent des relations sociales. Par leurs interactions, ils effectuent des apprentissages collectifs et créent au fil du temps des communautés de pratique (Wenger 1998, 45). Comme le dit Emanuel Adler, ces communautés de pratique sont « *liées de manière informelle et contextuelle par un intérêt partagé pour l'apprentissage et l'application d'une pratique commune* »⁶⁹ (Adler 2005, 14). A ce stade, il convient de préciser que ces communautés ne sont pas des organisations

⁶⁶ Entretien n° 1 avec un-e diplomate de la Mission Suisse auprès de l'ONU à Genève, réalisé en date du 17 mars 2023.

⁶⁷ Traduit de l'anglais : « a shared enterprise » (Wenger 1998, 45)

⁶⁸ Traduit de l'anglais : « social participation » (Wenger 1998, 4)

⁶⁹ Traduit de l'anglais : « Communities of practice 'consist of people who are informally as well as contextually bound by a shared interest in learning and applying a common practice.' » (Adler 2005, 14).

internationales au sens formel, mais des entités sociales qui coexistent dans et autour d'elles (Adler 2005, 14).

Dans le cas qui nous intéresse, les représentants des futurs *E10* évoluent à New-York à l'intérieur de différents groupes ou rassemblements, où ils ont généralement leurs habitudes et dans lesquels ils ont pu tisser des liens forts du fait de leur activité à l'ONU⁷⁰. La Suisse appartient par exemple au groupe informel *ACT* et noue des partenariats avec d'autres États ayant un profil de politique étrangère similaire⁷¹, comme la Norvège ou l'Irlande. En s'appuyant sur des communautés de pratique, les *E10* cherchent à acquérir les connaissances qui leur permettront de peser durant leur mandat au Conseil de sécurité. Dans cette idée, la connaissance est une « *manière de savoir partagée avec les autres, un ensemble de méthodes pratiques acquises par l'apprentissage [...] S'inscrire dans une pratique existante implique donc d'apprendre comment agir, comment parler (et quoi dire), mais aussi comment ressentir, à quoi s'attendre et ce que signifient les choses* »⁷² (Nicolini 2013, 5).

Le but premier des apprentissages qu'un *E10* réalise collectivement durant ses préparatifs est ainsi de devenir « *un praticien compétent* »⁷³ (Easterby-Smith et Lyles 2011, 28). En interagissant dans des communautés de pratiques, les futurs *E10* visent alors l'acquisition de savoir-faire pratiques et les qualifications nécessaires à la bonne exécution de leur mandat. Par leur participation à ces communautés, ils cherchent alors à apprendre de l'expérience d'autres membres, ce qui peut leur permettre de mieux comprendre les problèmes auxquels ils seront confrontés une fois le mandat débuté, de connaître les bonnes pratiques de l'institution et de fournir des modèles pour l'action à venir.

Sur la base de ce qui précède, nous avons théorisé une pratique préparatoire principale, intitulée « s'appuyer sur des communautés de pratique », laquelle est subdivisée en trois sous-pratiques. La première d'entre elles nous montre que les futurs *E10* peuvent recevoir le flambeau de la part de *E10* sortants, sur des dossiers spécifiques que les *E10* cherchent à maintenir à l'agenda (Zahariadis 2016 ; Maertens 2023-2024, projet en cours), en se les transmettant officieusement d'un mandat l'autre, notamment entre des pays partageant

⁷⁰ Entretien n° 4, *op. cit.*

⁷¹ Entretien n° 2, *op. cit.*

⁷² En anglais dans le texte : « Knowledge is thus always a way of knowing shared with others, a set of practical methods acquired through learning. [...] Becoming part of an existing practice thus involves learning how to act, how to speak (and what to say), but also how to feel, what to expect, and what things mean. » (Nicolini 2013, 5).

⁷³ Traduit de l'anglais : « the central issue of learning is to become a skilled practitioner » (Easterby-Smith et Lyles 2011, 28).

certaines caractéristiques ou pratiques de politique étrangère. Ainsi, les communautés de pratique constituent davantage qu'un simple réseau de relations interpersonnelles ou interétatiques : elles sont liées par « *un engagement mutuel, une entreprise commune et un répertoire partagé de façons de faire les choses.* »⁷⁴ (Wenger 1998, 49). De même, les deuxième et troisième sous-pratiques que nous avons modélisées, à savoir le fait de (re)former des coalitions et des groupes de travail ainsi que de consolider son statut d'interlocuteur compétent, s'inscrivent dans des communautés de pratique, telles que nous venons de les définir. Il s'agit en effet pour les diplomates des futurs E10 de s'appuyer sur les connaissances des communautés qu'ils mobilisent, tout en contribuant en retour à étoffer le champ de leurs pratiques en les faisant exister (Adler 2005, 19). « *Ainsi, les individus acquièrent leurs connaissances lorsqu'ils apprennent à participer aux connaissances des autres.* »⁷⁵ (Adler 2005, 19). En définitive, le concept de communautés de pratique permet de rendre compte de la dimension collective des apprentissages des E10.

Après avoir terminé la définition et la schématisation de nos pratiques préparatoires, nous pouvons conclure ce chapitre théorique par un rapide bilan. Tout au long de ce chapitre, nous avons pu constater qu'une approche basée sur la pratique invitait à réfléchir à la complexité des préparatifs. En effet, théoriser les pratiques préparatoires des membres élus nécessite de penser à la fois en termes de processus et d'interdépendances entre les individus. Dans cette optique processuelle et relationnelle, les pratiques n'apparaissent pas comme une donnée immobile, que l'on consignerait simplement dans un cadre théorique, mais bien comme un accomplissement continu et mouvant, sans cesse négocié et renégocié entre les acteurs. C'est en tenant compte de ces éléments que nous avons tenté de définir et de schématiser les pratiques préparatoires des membres élus du Conseil de sécurité. Notre définition des pratiques préparatoires insiste sur le fait qu'elles sont d'abord des interactions qui visent à accumuler des savoirs en vue du mandat à venir. Celles-ci sont en outre traversées par trois sous-dimensions, que sont la temporalité, la dynamique interne-externe ainsi que l'aspect formel-informel. De surcroît, ces pratiques préparatoires varient selon les pays et les

⁷⁴ Traduit de l'anglais : « *mutual engagement, a joint enterprise, and a shared repertoire of ways of doing things.* » (Wenger 1998, 49).

⁷⁵ Traduit de l'anglais : « *individuals acquire their knowledge when they learn to participate in the knowledge of others.* » Adler 2005, 19).

contextes. Après avoir défini les pratiques préparatoires, nous avons fait émerger un modèle de pratiques préparatoires, composé en trois parties : planifier son rôle en interne, accroître les connaissances institutionnelles et s'appuyer sur des communautés de pratique.

Notre cadre conceptuel établi, nous allons explorer à présent la méthodologie par laquelle nous avons analysé les pratiques préparatoires des membres élus du Conseil de sécurité. Nous débuterons par quelques considérations sur la manière dont nous avons procédé pour reconstituer ces pratiques et quels défis méthodologiques cela implique. Puis, nous apprécierons les deux composantes de notre méthode, à savoir l'étude de sources documentaires ainsi que les entretiens semi-directifs. Nous poursuivons par une partie réflexive sur nos propres pratiques de recherche, avant de discuter de la pertinence de choisir une analyse par cas d'étude, en l'occurrence celui de la Suisse.

4. Tracer les pratiques des futurs membres élus

Dans ce chapitre, nous abordons les fondements méthodologiques sur lesquels nous nous sommes basés pour entreprendre le recueil et l'analyse de nos données. Nous analysons tout d'abord les implications méthodologiques du traçage des pratiques. Ensuite, nous évaluons les enjeux propres aux méthodes que nous utilisons, soit la praxéographie et l'entretien semi-directif. Nous nous arrêtons en particulier sur le défi que représente l'analyse de pratiques par le biais de sources documentaires. En outre, nous évoquerons les caractéristiques des personnes interviewées et notre position dans la relation d'enquête. Enfin, nous discuterons de la pertinence de procéder par un cas d'étude et montrerons pour quels motifs il est particulièrement intéressant d'étudier les pratiques préparatoires de la Suisse.

4.1. Une méthodologie pour reconstituer les pratiques des membres élus du Conseil

Nous posons à présent les bases méthodologiques de notre travail d'analyse. De manière liminaire, il convient de mettre en exergue un point fondamental : notre méthodologie est profondément liée à la théorisation que nous venons de développer. En effet, théoriser des pratiques impacte la méthodologie par laquelle elles sont étudiées. Par conséquent, théorie et méthodologie font partie d'un même ensemble (Nicolini 2013, 219). Quasiment inextricables, elles invitent conjointement à « *zoomer sur les réalisations de la pratique* »⁷⁶ (Nicolini 2013, 219). Cet ensemble dont parle David Nicolini a une double implication pour l'étude des préparatifs des futurs membres élus du Conseil de sécurité. La première implication est de « *zoomer* » (Nicolini 2013, 219) sur le contexte local dans lequel s'insère une pratique ou, autrement dit, de se concentrer « *sur les détails de l'accomplissement d'une pratique* »⁷⁷. Il s'agit ainsi de débiter par une échelle *micro* sociologique, une situation particulière, qui a par exemple cours dans le parlement ou le département des affaires étrangères d'un État. La deuxième implication est d'alterner avec un « *mouvement de zoom arrière* »⁷⁸ (Nicolini 2013, 219) afin de prendre de la hauteur et d'élargir la perspective, ce qui correspond au contexte *macro* des pratiques, par exemple la portée internationale du comportement d'un État dans les arènes multilatérales. Tout comme notre théorisation ancrée, notre méthodologie est ainsi itérative et combine une analyse sur deux plans,

⁷⁶ Traduit de l'anglais : « *zooming in on the accomplishments of practice* » (Nicolini 2013, 219).

⁷⁷ Traduit de l'anglais : « *on the details of the accomplishment of a practice* » (Nicolini 2013, 219).

⁷⁸ Traduit de l'anglais : « *zooming out movement* » (Nicolini 2013, 219).

correspondant à des niveaux et des contextes différents, qui forment ensemble les facteurs explicatifs d'une dynamique plus générale.

L'ensemble théorico-méthodologique auquel nous nous référons implique de mener des observations, des entretiens et d'étudier en sus des sources documentaires. D'abord, nous avons écarté l'option d'une observation *in situ*, du fait que la diplomatie est un milieu souvent difficile d'accès et qu'il convient d'observer sur le temps long (Pouliot 2017 ; Bueger 2014 2018). Nous n'avions malheureusement pas les disponibilités financière et temporelle pour mener une telle observation. L'obtention d'entretiens a également été un parcours long et fastidieux. Nous avons néanmoins obtenu quatre entrevues avec des actrices et acteurs de premier plan, qui se sont révélées très heuristiques, comme nous l'expliquons *infra*. Par ailleurs, nous avons eu accès à un nombre conséquent de sources documentaires, qui nous ont non seulement permis d'effectuer notre analyse, mais également de dresser un véritable cadre conceptuel, qui vient étoffer le champ de la littérature sur les membres élus du Conseil de sécurité (voir partie n° 3.1 ci-dessus).

Forts de ces données, nous avons pu « tracer » (Pouliot 2017, 182) les pratiques préparatoires des membres élus du Conseil de sécurité, au travers du cas de la Suisse, comme nous l'expliquons également ci-après (voir *infra*, point consacré au cas d'étude). Notre point de départ était, en apparence, relativement simple et attentif aux enseignements de Vincent Pouliot : « *Il faut commencer par les pratiques !* » (Pouliot 2017, 182). Le chercheur canadien nous explique ainsi les fondements du traçage des pratiques : « [...] *les façons de faire socialement organisées et dotées de sens forment la principale unité d'analyse empirique, que le chercheur reconstruit de manière inductive. Grâce au « traçage des pratiques » (practice tracing), il s'agit de répertorier et de cartographier les façons de faire qui structurent une configuration sociale donnée (par exemple, les diplomates multilatéraux) ou encore qui servent de fondation à un phénomène d'intérêt (par exemple, les hiérarchies informelles).* » (Pouliot 2017, 182-183). Vincent Pouliot progresse d'une double manière. D'abord, il se tient au plus près des pratiques afin d'inventorier « *l'infrastructure sociale et ses savoir-faire* » (Pouliot 2017, 183). Puis il monte en généralité et en abstraction afin de théoriser et de cartographier les relations sociales qu'il observe, un processus de recherche que nous faisons également nôtre. Dans le même esprit que celui des auteurs que nous citons, notre méthodologie repose à la fois sur le « zoom avant » et le « zoom arrière » décrit par Davide

Nicolini (2013, 219), ainsi que sur le « traçage des pratiques » déployé par Vincent Pouliot (2017).

Nous venons de voir que le traçage des pratiques par lequel nous procédons étudie à la fois le contexte *micro*, les institutions politiques suisses, et le *macro*, le champ du Conseil de sécurité. Nous avons discuté du fait que l'analyse de sources documentaires et les entrevues qualitatives étaient des méthodes pertinentes dans la tâche qui est la nôtre. Enfin, le traçage des pratiques auquel nous nous employons progresse par une cartographie des pratiques. Dans ce qui suit, nous entrons dans ce qui constitue le cœur de notre méthodologie, en débutant par les enjeux propres à notre corpus de sources documentaires, avant de nous pencher sur les entrevues qualitatives et l'analyse par cas d'étude.

4.2. Faire émerger des pratiques au moyen de sources écrites : un défi méthodologique

Dans cette partie, nous discutons du défi qui a été le nôtre et qui a consisté à faire émerger des pratiques par le biais de sources écrites. Nous allons voir que la méthode de la praxéographie est un outil privilégié pour faire émerger des pratiques au moyen de sources documentaires. Nous expliquerons qu'il peut être fructueux pour notre enquête de compléter cette méthode par des emprunts aux outils de l'analyse de discours. Puis, nous évoquerons l'intérêt de la praxéographie pour notre travail, avant d'évoquer le choix de nos sources documentaires. Nous terminerons en montrant en quoi l'analyse de publications issues du réseau social Twitter est particulièrement intéressante pour notre sujet.

4.2.1. La praxéographie : une étude documentaire des pratiques

Pour analyser nos sources documentaires, nous avons décidé d'adopter une approche praxéographique, qui est une « *stratégie de recherche et de découverte* »⁷⁹ (Reckwitz, 2008, 195 cité par Bueger 2014, 387). Globalement, cette méthode qualitative et interprétative a pour but de reconstruire des pratiques sur la base de sources documentaires. Il s'agit à la fois d'étudier le dit et le non-dit, soit les dimensions explicite et implicite des pratiques que nous ciblons dans nos documents. Cette dernière dimension est particulièrement importante, car elle permet de révéler des mouvements plus larges que le seul texte. La praxéographie nous permet d'accéder à un large éventail de pratiques. Cependant, toutes ces pratiques ne sont

⁷⁹ Traduit de l'anglais : « search and find strategy » (Reckwitz, 2008, 195 cité par Bueger 2014, 387).

pas évidentes à déceler, puisque toutes ne sont pas formalisées clairement dans nos documents (Bueger 2014 387-388). Ainsi, l'interprétation et la reconstruction du sens propres à cette méthode cheminent autant par l'analyse de règles formalisées que de rituels implicites ou des actes de langage (Bueger 2014, 387-388). Dans cette idée, la praxéographie est proche de l'analyse de discours (Rechwitz 2008, cité par Bueger 2014, 388). Mais contrairement à cette dernière, la praxéographie donne une primauté ontologique à la pratique. Le discours s'avère alors un moyen d'accéder à la pratique : « *les praxéographes [...] ne prennent en compte les documents que dans la mesure où les paroles et les actes ne peuvent pas être observés directement.* »⁸⁰ (Bueger 2014, 389). Par conséquent, dans ce travail, nous suivons le procédé des praxéographes en interprétant les documents comme étant connectés à des pratiques extérieures au texte, qui en même temps lui sont liées (Rechwitz 2008 cité par Bueger 2014, 389).

Il n'en demeure pas moins que les outils de l'analyse de discours sont particulièrement intéressants lorsqu'il est question de décrypter nos sources documentaires. « *Le concept de discours - largement défini comme le langage en contexte - met en évidence les dimensions processuelles et interactionnelles de la construction du sens, en mettant en avant la coproduction des discours et des configurations sociopolitiques.* »⁸¹ (Alejandro et al. 2023, à paraître). Si le travail d'Audrey Alejandro et de ses collègues (2023, à paraître) nous dit bien qu'il n'existe pas de méthode d'analyse de discours toute faite – en particulier dans des recherches inductives comme la nôtre – nous pouvons retenir des lignes de conduites qui nous ont aidé dans notre recherche. Dans notre cas de figure, il était important de bien construire le corpus et de sélectionner des données permettant de répondre à la question de recherche. Aussi, il convenait de cartographier le contexte et de faire une analyse préliminaire, avant de nous lancer plus intensément dans l'étude des éléments plus implicites des documents (Alejandro et al. 2023, à paraître).

En définitive, la praxéographie nous a permis d'analyser le caractère explicite et implicite des pratiques, au moyen de sources documentaires. Les outils de l'analyse de discours nous ont

⁸⁰ Traduit de l'anglais : « In contrast to discourse analysts the praxiographers [...] only consider documents in so far, as sayings and doings cannot be observed directly. » (Bueger 2014, 389).

⁸¹ Traduit de l'anglais : « The concept of discourse – broadly defined as language in context – highlights processual and interactional dimensions of meaning-making, foregrounding the co-production of discourses and socio-political configurations. » (Alejandro et al. 2023, à paraître)

également été utiles dans l'exploration de ces sources. Nous nous penchons à présent sur l'intérêt de cette méthode pour l'étude de notre corpus de sources.

4.2.2. L'intérêt de la praxéographie

Le principal intérêt de la praxéographie est de montrer le caractère relationnel des pratiques, alors même qu'elles sont figées dans un document. Cette méthode permet de mettre en évidence la manière dont les échelles globale et locale sont interdépendantes. Aussi, dans la praxéographie, les pratiques sont appréhendées par leur caractère mouvant, plutôt que d'être uniquement considérées comme des textes figés dans des documents. Dès lors, cette méthode possède l'avantage d'étudier les sources documentaires en prenant en considération les pratiques comme un ensemble, comprenant les contextes *micro* et *macro*, les relations entre les pratiques et leur dimension éphémère (Knorr-Cetina 2005 cité par Bueger 2014). Méthodologiquement, cela réside dans une stratégie qui ne « *prescrit pas d'échelle de temps et d'espace* »⁸² (Bueger 2014, 390). Pour cette raison, nous avons analysé une large période, qui s'étend depuis le tout début des préparatifs en 2011 jusqu'à la fin du mois de décembre 2022. De même, nous avons pris en considération une grande variété de documents, provenant de toutes sortes de contextes : gouvernement suisse, Conseil de sécurité des Nations Unies, *think tanks basés à New-York*, articles de presse suisses, etc.

Par ce qui en résulte, sur le plan temporel, nous ne nous sommes fixés aucune limite. Si nos données documentaires ont révélé que les préparatifs étaient beaucoup plus intenses à mesure que le mandat approchait, nous avons pu constater que – en particulier depuis 2011 – des mouvements de préparatifs animaient déjà les institutions du système politique helvétique. En considérant ces pratiques plus lointaines au même titre que les autres plus récentes, nous avons pu les penser sur la durée, dans la même idée que les fondamentaux processuels et relationnels de la sociologie de Norbert Elias, qui est une sociologie s'inscrivant dans le temps long. D'autre part, sur le plan de l'espace, cela a favorisé la découverte des pratiques préparatoires autant dans leur contexte national qu'au Conseil de sécurité, d'une manière probablement plus fine que si nous nous étions bornés à étudier les préparatifs suisses sur le terrain de la diplomatie new-yorkaise ou uniquement la préparation interne des institutions helvétiques.

⁸² Traduit de l'anglais : « To study practice does not prescribe a scale in time or space. » (Bueger 2014, 390)

Le fait de ne pas se limiter sur les plans du temps et de l'espace dans l'étude documentaire est une caractéristique importante de la praxéographie. Dès lors, l'intérêt de cette méthode dans l'analyse de nos documents a été de considérer les pratiques comme étant notre principale unité d'analyse, en restituant celles-ci dans les contextes temporels et spatiaux auxquels elles se rapportaient. Après avoir discuté ici de l'intérêt de la praxéographie, la sous-partie que nous abordons ci-après traite du choix de nos sources documentaires.

4.2.3. Le choix de nos sources documentaires

En nous fondant sur notre cadre théorique et la méthodologie que nous venons de façonner, nous explicitons à présent le choix de nos sources. Celles-ci ont été sélectionnées avec notre thématique de recherche comme *leitmotiv* : les préparatifs de la Suisse en tant que futur membre élu du Conseil de sécurité. Nos recherches ont donc consisté à trouver le plus d'informations possible sur notre sujet.

Notre première pratique est celle qui collecte le plus de sources : « Planifier son rôle en interne » a donné lieu à une ample production discursive, notamment du fait que les préparatifs se sont étendus dans la durée et que le système politique suisse induise une certaine transparence dans l'accès aux documents. Il s'agit ici de rapports du Conseil fédéral, de stratégies de politique étrangère, de communiqués de presse ou encore de documents du *DFAE* relatant les processus internes de coordination. Cela est complété par des articles de presse.

En ce qui concerne la deuxième pratique, soit « Acquérir des connaissances institutionnelles », nous avons puisé dans une grande diversité de sources primaires. Il s'agit de sources internes au Conseil de sécurité comme des rapports et notes présidentielles, mais également de compte-rendu de *think tanks* comme le *SCR* et d'organismes de formation comme *UNITAR*, disponibles sous la forme de pages internet.

Notre troisième pratique intitulée « S'appuyer sur des communautés de pratique » contient des éléments qui sont souvent plus souterrains. Celle-ci recouvre en effet des pratiques souvent secrètes et discrètes (Alles et al. 2016, 160), qui ont cours de manière bilatérale et multilatérales entre les délégations des États à New-York. Elles ne débouchent que sur de rares publications. Nous avons toutefois pu trouver des sources primaires précieuses comme des interviews accordées dans les médias par des diplomates suisses, des articles de presse ainsi que des publications sur le réseau social Twitter (voir sous-partie suivante n° 4.2.4).

Ci-dessous, nous avons dressé un tableau synthétique concernant nos sources documentaires. Pour des raisons de lisibilité, ces sources ont été catégorisées selon leur nature et classées par pratique. Pour davantage de détails, il convient de se référer au corpus de sources en toute fin de travail, qui contient la liste de tous les documents utilisés dans ce travail.

Tableau n° 3 : Type de source documentaire par pratique

Planifier son rôle en interne	Acquérir des connaissances institutionnelles	S'appuyer sur des communautés de pratique
Rapports du Conseil fédéral ; Réponses à des postulats ; Documents et schémas internes <i>DFAE</i> ; Stratégie de politique extérieure ; Communiqués de presse Conseil fédéral et <i>DFAE</i> ; Articles de presse ; Pages internet ; Retranscription de conférence ; Offres d'emploi.	Rapports du CSNU ; Compte-rendu sous forme de pages internet ; Interviews de diplomates dans la presse ; Retranscription de conférence ; Offres d'emploi.	Rapports du Conseil fédéral ; Discours prononcés au Conseil de sécurité et dans des formules Arria ; Communiqués de presse Conseil fédéral et <i>DFAE</i> ; Interviews de diplomates dans la presse ; Articles de presse ; Retranscription de conférence ; Analyse de comptes Twitter.

Source : Massimo Pico 2023.

Dès lors, ce corpus s'articule en une base de données que nous analysons conformément à la praxéographie et l'analyse de discours. En définitive, nous avons pu réunir une grande diversité de sources documentaires. Toutefois, les sources de certaines pratiques étaient plus accessibles que d'autres. Dans le cas de la pratique intitulée « s'appuyer sur des communautés de pratique », nous avons éprouvé plus de difficulté, du fait de la discrétion voire de la confidentialité de ces pratiques. Alors que les documents de la pratique « planifier son mandat en interne » étaient plus accessibles, notamment pour des raisons de transparence. Avant de traiter des quatre entretiens semi-directifs qui sont venus compléter nos données, nous nous

arrêtons succinctement sur les enjeux propres à l'analyse des réseaux sociaux, qui font partie intégrante de notre analyse documentaire.

4.2.4. Inspecter des comptes Twitter

Dans notre approche praxéographique, nous avons décidé de retenir toutes les formes de sources qui pouvaient nous aider à répondre à notre question de recherche. C'est animés par cette conception que nous avons sélectionné des comptes « Twitter » de la diplomatie helvétique et de ses partenaires au Conseil, qui donnent de précieuses informations sur les activités de préparation du mandat au Conseil de sécurité. En effet, la révolution numérique liée aux réseaux sociaux a atteint le domaine politique (Hofferberth 2020, 6). Outil de communication privilégié, Twitter est une plateforme de *microblogging* (Murthy 2012, 1061) qui présente l'avantage de restreindre les messages à 280 caractères, de sorte qu'ils se limitent à l'essentiel. En ce qui concerne la Suisse et ses activités préparatoires, la « *présentation de soi* »⁸³ (Murthy 2012, 1061) consiste dans la mise en avant des priorités thématiques, de rencontres avec d'autres acteurs ou encore d'interventions dans le giron onusien, relayées également au sein de la « *Tweetsphère de l'ONU* »⁸⁴ (Hofferberth 2020, 10). Nous considérons ainsi la publication de messages par les comptes Twitter de la Suisse comme contribuant à forger son identité multilatérale. Dans notre sélection, nous avons opté pour le choix de deux comptes institutionnels, ceux de la Suisse et de l'Irlande à l'ONU, ainsi que des comptes individuels des personnes à la tête des missions suisse et maltaise à New-York ainsi que de la division *ONU* à Berne. Ces comptes sont les suivants :

1. Switzerland UN : compte officiel de la Suisse à l'ONU
2. Pascal Baeriswyl : représentante permanente de la Suisse à New-York
3. Frank Grütter : chef de la Division ONU au DFAE à Berne
4. Ireland at UN : compte officiel de l'Irlande à l'ONU
5. Vanessa Frazier : représentante permanente de Malte à New-York

Nous nous sommes concentrés sur la phase finale des préparatifs, celle de l'année précédant le mandat, qui est celle qui recueille le plus de publications en lien avec notre sujet. Nous avons ainsi extrait les Tweets relevant explicitement de pratiques préparatoires, comme ceux

⁸³ Traduit de l'anglais : « self-presentations » (Murthy 2012, 1061)

⁸⁴ Traduit de l'anglais : « UN *Twittersphere* » (Hofferberth 2020, 10)

rappelant les priorités thématiques, communiquant sur des rencontres avec d'autres membres élus ou encore montrant la période d'observation dès octobre. Au total, nous avons retenu et analysé neuf tweets.

Nous venons de discuter de la pertinence de retenir des Tweets comme sources documentaires, qui induisent une forme spécifique de communication, alliant synthèse et présentation de soi et faisant état de moment plus informels, ce qui est intéressant lorsque l'on s'intéresse à des pratiques préparatoires. A présent, nous traitons des entretiens semi-directifs que nous avons réalisés, pour approfondir les dimensions plus sibyllines de notre corpus de sources.

4.3. Reconstituer les pratiques préparatoires des E10 par des entretiens

4.3.1. L'entretien qualitatif semi-directif

L'entretien qualitatif semi-directif peut être expliqué comme étant un « *procédé d'investigation scientifique, utilisant un processus de communication verbale, pour recueillir des informations, en relation avec le but fixé* » (Alles et al. 2016, 159 citant Grawitz 2001, 644).

Il est également une interaction entre deux personnes : l'enquêteur et l'enquêté (Bueger 2014, 400). Il est un dialogue durant lequel l'individu qui enquête et celui qui est enquêté reconstruisent et coproduisent la signification des pratiques étudiées (Bueger 2014, 400). L'entretien semi-directif comporte généralement une grille de questions et des thèmes à aborder, ayant pour objectif d'orienter la discussion, tout en laissant la personne interrogée s'exprimer au maximum et développer ses réponses (Brinkmann et al. 2018, 58-62).

« *L'entretien semi-directif combine attitude non-directive pour favoriser l'exploration de la pensée dans un climat de confiance et projet directif pour obtenir des informations sur des points définis à l'avance* » (Sauvayre 2021, 20 citant Berthier 2016, 78). Dans notre cas, nous avons interrogé des personnes très instruites et occupant des positions socio-professionnelles de premier plan, qui comme le notent Joel Aberbach et Bert Rochman « *n'aiment pas être enfermées dans le carcan des questions fermées* »⁸⁵. De ce point de vue, nos entretiens semi-directifs ont permis de laisser suffisamment de latitude aux personnes répondantes ainsi qu'à

⁸⁵ Traduit de l'anglais : "do not like being put in the straightjacket of close-ended questions" (Aberbach et Bert Rochman 2002, 674).

nous-mêmes dans les cas où nous souhaitons rebondir sur l'un ou l'autre propos (voir à ce sujet Coman et al. 2022, 123).

En outre, il est impératif de prendre conscience autant que faire se peut des biais inhérents à la situation d'entretien. Christian Bueger nous met ainsi en garde au sujet des reconstitutions *a posteriori* des acteurs interrogés au sujet de leurs pratiques (2014, 400). Pour parer à cette éventualité, nous avons rédigé en amont une grille de questions qui ciblent les pratiques des acteurs, plutôt que de leur demander le sens qu'ils attribuent à celles-ci. Nous avons par exemple invité nos interlocutrices et interlocuteurs à raconter des processus organisationnels et leurs usages les plus routiniers (Pouliot 2017, 189), ce qui les a parfois surpris. En aval, cela s'est traduit par une réflexivité et une vigilance accrues quant au discours des enquêtés sur leurs propres comportements (Bongrand et Laborier 2005, 96 cité par Coman et al. 2022, 121-122). Par ailleurs, dans notre cas, il a fallu tenir compte des différences de statut entre nos sujets d'enquête et nous-mêmes : les premiers se meuvent dans les hautes sphères de l'Etat et de la politique nationale et internationale, alors que pour notre part nous complétons un cursus d'étude universitaire (Schmitt 2015, 54).

Dans cette sous-partie, nous avons discuté de la plus-value de l'entretien semi-directif pour notre étude. Celui-ci a pour avantage de laisser suffisamment de latitude aux personnes enquêtées pour s'exprimer et à l'enquêteur pour relancer, tout en donnant un cadre orienté vers le sujet d'étude. Il est toutefois important d'envisager ces données avec la réflexivité nécessaire, notamment en ce qui concerne les reconstructions que font de leurs actions les personnes interviewées. Cela ayant été dit, nous nous penchons dans la sous-partie suivante sur l'intérêt des entretiens semi-directifs pour notre enquête.

4.3.2. L'intérêt des entretiens

Le principal intérêt de nos entretiens a été d'être un « matériel langagier » (Surel 2015, 176 citant Berthelot 2001, 244) hautement qualitatif, à exploiter pour tracer les pratiques qui nous intéressent. Ils ont rendu possible la découverte d'éléments qui n'étaient pas approfondis dans nos sources documentaires et d'atteindre un niveau de détail empiriquement supérieur. De ce fait, avoir l'opportunité d'interagir avec les principaux acteurs des préparatifs de la Suisse a apporté des données d'une qualité inestimable à notre étude. En répondant à nos questions, ces « experts des pratiques » (Bueger 2014, 400) ont non seulement mis en lumière des aspects formels et procéduraux, mais surtout des motivations plus subjectives de leur

travail quotidien, exprimant leur ressenti, livrant des détails d'apparence banale sur leurs pratiques, laissant transparaître leur fatigue ou amorçant des éclats de rire qui en disent long sur la complexité du champ diplomatique dans lequel elles et ils évoluent. Cet aspect contingent de l'interaction est à notre sens nécessaire pour l'étude de pratiques et très complémentaire des sources documentaires qui sont par définition plus figés. Nous avons alors mis en perspective ces dimensions plus implicites avec nos documents, ce qui s'est avéré particulièrement heuristique et porteur de sens. Tout comme pour notre analyse documentaire, il convient de dire que les entretiens ne sont pas directement des pratiques que l'on observerait *in situ*, mais une production de données qui permettent au chercheur de tenter de reconstituer ces dernières (Bueger 2014, 400). En demeurant autant que possible attentifs aux biais dont nous venons de parler, une interprétation méticuleuse des entretiens qualitatifs peut faire émerger des informations de première main et d'une importance considérable. En l'espèce, notre interprétation de la retranscription des entretiens suit les règles de la praxéographie et de l'analyse de discours dont il est question ci-avant. Elle tient cependant compte de la spécificité des entretiens par rapport aux sources documentaires, que nous venons de caractériser.

Nous venons de dire que l'intérêt des entretiens semi-directifs était de générer des données de qualité et d'être complémentaires des sources documentaires, mettant notamment en avant des pratiques plus implicites. Les entretiens que nous avons réalisés dans le cadre de notre enquête ont pris plusieurs formes, ce à quoi nous nous intéressons dans ce qui suit.

4.3.3. S'adapter aux formes plurielles d'entretiens semi-directifs

Revenons à présent sur la mise en œuvre de nos entretiens, où nous avons dû composer avec les exigences des personnes enquêtées. Comme nous le rappellent Delphine Alles et ses collègues, l'entretien en relations internationales est fortement dépendant des personnes et du contexte, auquel il sied de s'adapter (2016, 159). Si les milieux de la politique étrangère et du multilatéralisme sont « méfiants », ils ne sont néanmoins pas totalement « hermétiques à la recherche » (Chamboredon et al. 1994, 20), du moment où ils peuvent faire valoir leurs conditions. Ainsi, dans deux cas de figures, les diplomates que nous avons approchés ont imposé la forme de l'entretien, à savoir l'appel téléphonique. Dans les deux autres cas, c'est la distance physique entre intervieweur et interviewé qui a déterminé la forme, à savoir l'entretien présentiel et la vidéoconférence. Quelle que soit la forme, ces entretiens ont tous

duré entre quarante-cinq et cinquante-cinq minutes. Nous discutons ici de ces deux modalités d'entretien semi-directif à distance et des ajustements d'ordres pratique et méthodologique qu'ils impliquent.

L'entretien téléphonique n'était pas une modalité prévue au départ, mais a été requis expressément par les deux diplomates suisses que nous avons interrogés, basés respectivement à Berne et Genève. Nous étions hésitants au départ quant à la pertinence de ce moyen, du fait de l'absence d'indices visuels et de données contextuelles (Holt 2010, 115-116), bien que dans les deux cas nous avons appris que nos sujets d'enquête se trouvaient à leur poste de travail habituel. Dans les deux situations, nous avons pourtant proposé des solutions alternatives, comme des entretiens *in situ* ou par vidéoconférence, sans succès. Nous avons compris très vite que pour nos sujets, le fait de convenir d'un entretien téléphonique était une manière de garder du contrôle et de la flexibilité, dans un emploi du temps passablement chargé (Holt 2010, 116). Lesdits entretiens ont ainsi été repoussés à diverses reprises, jusqu'à ce qu'une fenêtre plus calme ne s'ouvre dans leur agenda, dans les deux cas le vendredi matin, un moment où la Mission de New-York est au repos et les réunions du Conseil sont moins nombreuses. Au final, par notre patience et notre ténacité, nous avons pu conduire ces entretiens téléphoniques, qui se sont révélés être très riches. A ce titre, nous pouvons reconsidérer cette option comme étant davantage qu'un « *second choix* »⁸⁶ (Holt 2010, 120), puisque ces entretiens ont généré des données convaincantes, autant que nos entretiens en face-à-face. Les ajustements que cela requiert sont en outre minimes, mais à prendre en considération. Du fait que la focale est portée sur la voix et l'ouïe, nous avons opté pour une grille d'entretien légèrement plus structurée, nous nous sommes appliqués à ce que nos questions soient bien intelligibles⁸⁷ et le contact cordial, afin de mettre l'individu en confiance (en nous inspirant de Stephens 2007, 211).

Par rapport à la conversation téléphonique, l'avantage d'un entretien par vidéoconférence réside dans le fait d'établir un contact visuel avec l'interlocutrice ou l'interlocuteur, en communiquant par l'expression du visage ou des mains. Entre l'appel téléphonique et l'entretien en présentiel, la vidéoconférence détient beaucoup de potentiel et de polyvalence (Deakin et Wakefield 2014, 3). En ce qui nous concerne, elle nous a permis de transcender les frontières et d'accéder à la personne enquêtée sans coûts (Deakin et Wakefield 2014, 4). Nous

⁸⁶ Traduit de l'anglais : « *second choice* » (Holt 2010, 120)

⁸⁷ D'autant plus que dans l'un des cas, quelques coupures intermittentes nous forçaient à répéter nos questions.

avons ainsi pu interroger cette personne qui se trouvait au point de conférence d'*UNITAR* à New-York. La particularité de cet entretien est qu'initialement, nous avons contacté un individu chargé de projet. Au final, c'est une personne située au sommet de l'échelon hiérarchique qui nous a répondu : intéressée par notre sujet, elle a transformé notre échange qui devait être bilatéral, en une séance de formation destinée à trois de ses collaboratrices et collaborateurs. L'expérience s'est avérée être singulière et facilitée par le format de vidéoconférence. Si nous avons pu faire émerger ici des données décisives pour notre travail, nous souhaitons préciser que ce format présente également des inconvénients. Par exemple, du fait de son haut-grade et de son expérience dans la diplomatie, la personne interviewée monopolisait la parole, de sorte qu'il était parfois difficile de l'interrompre, encore moins par vidéoconférence, pour effectuer des relances. Au fur et à mesure de l'entretien, il a donc fallu trouver un équilibre subtil entre laisser une certaine fluidité au propos et effectuer des relances.

Dans cette sous-partie, nous avons montré que la pratique des entretiens amenait à devoir s'adapter aux personnes et contextes. Ainsi, nous avons dû composer avec la distance de nos enquêtés lorsqu'ils se trouvaient sur un autre continent, mais également avec leurs exigences, là où certaines personnes ont préféré l'entretien téléphonique à celui en présentiel ou par visioconférence. Au final, nous avons réalisé un entretien en présentiel, deux par téléphone et un par visioconférence. Toutes ces formes d'entretien ont donné lieu à des données convaincantes. Il a toutefois fallu anticiper les enjeux de ces différentes variantes, comme le ton de la voix et la manière de mettre la personne enquêtée à son aise. En gardant bien en tête ce qui précède, nous nous abordons maintenant le sujet de l'accès aux enquêtés et leurs caractéristiques.

4.3.4. Accès aux enquêtés et caractéristiques

Il y a toujours une part de contingence, lorsque l'on entreprend des démarches visant à obtenir des entretiens. Comme nous venons de le voir, la personne que nous avons contactée chez *UNITAR* n'est pas celle que nous avons finalement interrogée. De manière générale, notre stratégie était de ne nous poser aucune limite géographique et hiérarchique, si cela était souhaitable pour notre recherche. Pour établir un contact, nous avons ainsi procédé de deux manières : par e-mail et par téléphone. Dans nos demandes à l'étranger, nous avons opté pour les e-mails, alors qu'en Suisse nous avons préféré utiliser directement le téléphone lorsque

nous étions en possession du numéro. Dans nos démarches téléphoniques, nous avons eu beaucoup de chance et avons usé d'un peu d'audace, il faut le dire, afin que cela puisse aboutir. Le fait d'avoir pu joindre deux personnes par téléphone et établir un premier contact a sans doute été décisif, lorsque nous les avons relancées pour un entretien, puisque nous avons déjà pu expliquer qui nous étions et quelle était la nature de notre démarche.

Au final, il sied de relever que la proportion des entretiens obtenus est faible à l'égard du total des contacts que nous avons essayé d'établir. En effet, dans la plupart des cas⁸⁸, nos demandes se sont soldées soit par des non-réponses, soit par des réponses qui n'ont ensuite pas trouvé de débouché positif. Dans ce dernier cas de figure, il nous est par exemple arrivé d'échanger par téléphone et par message, avec un membre du parlement enclin à nous répondre, sans que cela ne se concrétise. Nous sommes cependant satisfaits des quatre entretiens que nous avons obtenus, puisqu'ils couvrent la plus grande partie de nos trois pratiques, soit : une personne siégeant au parlement suisse et étant membre d'une Commission de politique extérieure, une deuxième travaillant à la Mission de la Suisse auprès de l'ONU à Genève, la troisième à la Division ONU du DFAE et enfin la dernière étant haut-placée chez UNITAR à New-York.

Cependant, nous aurions souhaité interroger des diplomates actuellement en poste à New-York. Malheureusement, en dépit du fait qu'ils lisaient nos demandes, ils n'y ont jamais donné suite, à l'exception d'une réponse du sommet de la hiérarchie nous renvoyant vers le DFAE à Berne. Cela constitue certainement une limite de ce travail. En effet, si les diplomates que nous avons pu interroger connaissaient les réalités du terrain new-yorkais, ceux-ci n'étaient pas constamment sur le terrain, ce qui pose la question de la représentativité des acteurs (Alles et al. 2016, 166). Dans de futures recherches, il serait profitable de pouvoir interroger une ou plusieurs personnes travaillant pour la Mission suisse à New-York.

Malgré cela, nous avons pu recueillir les propos de diplomates suisses par d'autres biais. En effet, en complément des entretiens que nous avons effectués nous-mêmes, nous avons également réuni des entretiens accordés par des diplomates suisses dans la presse et des propos tenus lors de conférences. En nous référant au travail de Kari De Pryck, nous avons ainsi mis en dialogue nos propres entretiens avec ces autres propos, car une « abondance de

⁸⁸ Dix-huit demandes d'entretien ont au total été adressées à différents acteurs de la politique suisse et de la diplomatie new-yorkaise, pour quatre entretiens effectués. Cela signifie que nous avons obtenu environ un entretien pour quatre demandes (soit 22% de succès dans nos demandes).

ces sources est essentielle pour croiser les perspectives et reconstruire l'expérience [...] au moyen d'une « polyphonie de voix »⁸⁹ qui rende compte de la complexité et de la diversité de ses pratiques » (De Pryck 2022, 22).

Du fait de la préservation de l'anonymat de nos enquêtés, nous n'allons pas donner de détails trop individuels concernant leur statut et leur parcours. Nous pouvons toutefois faire part de quelques éléments plus généraux qu'il est intéressant de connaître. Tout d'abord, toutes et tous ont un niveau de diplôme supérieur, d'aucun au niveau master, d'autres étant titulaires d'une thèse de doctorat. De tout âge, toutes et tous parlent plusieurs langues. Deux étaient de genre féminin et deux de genre masculin. Les trois personnes qui travaillent dans la diplomatie possèdent une riche expérience dans et autour des arènes multilatérales, dans les milieux académiques ou dans des *ONG*. Les diplomates suisses occupent des positions hiérarchiques ou stratégiques de premier plan en ce qui concerne le mandat au Conseil. Aussi, les quatre personnes que nous avons interrogées sont actives sur le plan communicationnel et comptent plusieurs apparitions dans les médias. Nous précisons enfin qu'en préparation de nos entretiens, nous avons visité leurs profils *LinkedIn (s.d.)* dans le but de contextualiser leurs réponses.

Enfin, tous nos enquêtés ont demandé à ce que leur anonymat soit préservé, raison pour laquelle leur identité et les éléments qui permettraient manifestement de les identifier n'apparaissent pas dans cette recherche. Malgré la parole que nous avons donnée quant au respect de l'anonymat, l'une des personnes enquêtées a souhaité que nous lui soumettions les éventuelles citations de ses propos, visiblement inquiète de l'usage que nous pourrions en faire. Suivant les enseignements de Frédéric Mérand, nous avons alors accepté d'envoyer par e-mail les extraits des retranscriptions que nous citions directement afin de recueillir le consentement de la personne concernée (Mérand 2021).

Dans la partie que nous venons de développer, nous avons pu conclure que l'accès aux enquêtés était contingent. Seule une demande sur cinq a débouché sur un entretien. Comme nous venons de le dire, la stratégie que nous avons choisie était de ne se poser aucune limite géographique et hiérarchique et d'établir un contact par e-mail et par téléphone lorsque nous étions en possession de l'information. En ce qui nous concerne, établir un premier contact téléphonique a favorisé l'obtention d'un entretien plus long à une date ultérieure. Si nos

⁸⁹ Ici, l'auteure cite Bent Flyvjerb (2001)

entretiens couvrent une grande partie des pratiques auxquelles nous nous intéressons, il sied de relever que nous n'avons pas pu interroger de diplomates actuellement en poste à New-York, ce qui constitue l'une des limites de notre travail. Concernant les caractéristiques des enquêtés, toutes et tous avaient un haut niveau de diplôme, étaient multilingues et avaient une expérience de l'international. Aussi, toutes et tous ont demandé à ce que leur anonymat soit préservé. Après avoir analysé l'accès à nos enquêtés et leurs caractéristiques, nous évaluons à présent notre place dans la relation d'enquête.

4.3.5. Notre place dans la relation d'enquête

Si nous avons tenté de laisser aux données le plus d'espace possible en procédant par théorisation ancrée, nous n'avons pas disparu pour autant du cadre de l'enquête. Malgré une certaine prudence théorique et méthodologique, notre position d'enquêteur n'est pourtant pas neutre. Nous sommes nous-mêmes influencés par un « *inconscient académique* » (Hamel 2008, 10), à savoir les grandes théories sociales que nous avons étudiées au sein de l'université et qui nous aident à penser le monde social. Partant, il convient de nous « *administrer* » une « *espèce d'auto-analyse* » (Hamel 2008, 12) et de faire preuve de « *vigilance épistémologique* » (Hamel 2008, 12), en pensant notre place dans le monde social et les schèmes de perception par lesquels nous analysons notre sujet. D'après Pierre Bourdieu, cette prise de conscience est nécessaire et peut se faire très concrètement, en s'efforçant de situer sa position sociale. Cela peut consister à objectiver ses propres variables, telles l'âge, le sexe, le niveau de diplôme ou encore la profession, et de les mettre en relation avec celles des personnes qui font l'objet de l'enquête (Bourdieu 1979, 103 cité par Hamel 2008, 14).

En premier lieu, nos enquêtés étaient tous situés en haut de l'échelle des positions sociales, comme nous l'avons indiqué ci-haut, ce qui induit une forme d'asymétrie. Cela étant, notre âge plus haut que la moyenne des étudiants de master, notre genre masculin, notre statut de père de famille et notre expérience professionnelle passée ont permis d'atténuer ces différences de statut. En effet, de par la diversité de nos modèles de socialisation, nous pouvons nous considérer comme un « *homme pluriel* », au sens décrit par Benard Lahire (2016, 57-67). La pluralité de nos dispositions a ainsi été d'un grand secours, lorsqu'il a été question de mener des entretiens, qu'il s'agisse des bonnes formules à utiliser par e-mail et par téléphone, de même que de l'attitude à adopter en face-à-face, la tonalité de la voix ou

encore le bon dosage entre humour et formalité, pour mettre à leur aise nos interlocutrices et interlocuteurs.

Il n'en demeure pas moins que toutes les personnes interviewées sont des « *professionnels de la communication* » (Pinçon et Charlot 2005 cité par Alles et al. 2016, 164), cherchant toujours à garder la maîtrise de leur discours. Le fait d'avoir bien préparé nos grilles d'entretien et nos relances ont permis d'orienter leurs réponses dans la direction du sujet à traiter. Cette préparation était « *essentielle pour anticiper les questions et permettre à l'échange de sortir d'une asymétrie* » (Alles et al. 2016, 164). Une autre dimension qui peut créer de l'asymétrie est la langue : trois d'entre eux ont eu lieu en français (contenant également des passages en allemand) alors que l'un d'entre eux était en anglais. Dans ce dernier cas de figure, c'était la première fois que nous conduisions un entretien dans la langue de Shakespeare. A nouveau, une bonne préparation en amont a été fondamentale pour mener efficacement l'entretien et tenter de faire émerger des données pertinentes pour notre sujet d'étude.

Outre les effets sur la relation d'enquête, notre position implique de penser aux effets sur l'élaboration de notre analyse. L'un des principaux effets est lié à notre choix de nous intéresser au pays dans lequel nous vivons et étudions. Cette décision n'a pas été motivée par un quelconque ethnocentrisme, mais par une grande curiosité et l'envie de documenter et d'analyser un mandat inédit pour la Suisse. En concentrant nos efforts sur un seul pays, nous souhaitons alors fouiller autant que possible un cas d'étude afin de faire émerger des données en suffisance pour bâtir et consolider notre propre cadre conceptuel. L'effet produit est que notre analyse ne fournit que peu de points de comparaison. Dans le futur, il serait dès lors profitable d'effectuer une analyse comparée. Un autre effet de notre position d'enquêteur a été notre décision de porter la focale sur certains acteurs, comme des États, des organisations internationales ou des *think tanks*, ce qui a eu pour conséquence d'exclure quelque peu la société civile de l'analyse, de même que la dimension de l'armée et du renseignement. Ces deux exemples montrent que l'enquête est forcément influencée par les choix de l'enquêteur. En définitive, nous avons abordé notre place dans la relation d'enquête, en objectivant nos propres caractéristiques sociales, comme l'âge, le genre ou le statut professionnel, et les avons rapportées à celles des enquêtés. Si ces derniers occupent tous des positions sociales supérieures à la nôtre, une bonne préparation des entretiens en amont a permis de limiter les possibles asymétries. Enfin, nous venons de voir que notre position de chercheur a également

eu des implications sur notre analyse. A présent, nous terminons ce cadre méthodologique, en évaluant la pertinence de procéder par un cas d'étude et analysons en quoi il peut être heuristique d'étudier les préparatifs de la Suisse.

4.4. La Suisse comme cas d'étude

Ci-dessus, nous venons d'exposer les bases de la méthodologie par laquelle nous avons opéré dans notre recherche. Avant de partir dans l'analyse, nous discutons des implications de procéder par un cas d'étude et montrons en quoi le cas de la Suisse est propice à la découverte. Tout d'abord, une approche par cas d'étude présente l'avantage de produire une analyse profonde et fouillée, en se concentrant sur un sujet en particulier (Bennett et Elman 2007 ; Yin 2009 ; Barlatier 2018 ; Gagnon 2011). Cette focale méthodologique a pour objectif de collecter un maximum d'informations sur des individus ou des groupes sociaux afin de comprendre leurs comportements en contexte réel au moyen de différents types de données (Berg 2000, cité par Barlatier 2018, 2). C'est ce que nous faisons au travers du cas de la préparation du mandat suisse au Conseil de sécurité, où notre démarche vise d'abord une « *forte validité interne* » (Gagnon 2011, 3), par des sources « *riches et détaillées* » (Barlatier 2018, 3). Qui plus est, l'étude de cas est une méthode toute trouvée pour avancer selon les préceptes du paradigme post-positiviste et de la théorisation ancrée que nous avons embrassés dans notre recherche (à ce sujet, voir notamment Yin 2009). Le cas d'étude est donc une méthode qui nécessite une phase exploratoire des données, puis des aller-retours constants entre théorisation et données, au fur et à mesure que le corpus de sources grandit. Cela « *assure que tous les éléments du cas soient décrits et analysés convenablement* » (Barlatier 2018, 3). Par conséquent, l'étude de cas est une méthode qui nous permet de fouiller les pratiques préparatoires de la Suisse, tout en nourrissant et en consolidant de nombreuses sources notre cadre conceptuel.

La Suisse est un cas d'étude particulièrement intéressant, pour de multiples motifs. Le premier d'entre eux est qu'elle permet de mettre en exergue de nombreuses pratiques préparatoires, notamment dans la phase finale des préparatifs, et des temporalités spécifiques. Le deuxième motif réside dans le fait que la Suisse possède une histoire particulière vis-à-vis de l'ONU et qu'elle ne participe que pour la première fois au CSNU. D'autre part, elle possède un système politique interne qui a de grandes répercussions sur sa politique externe. Aussi, elle suit une

stratégie de politique étrangère basée sur le *soft power* et se prévaut d'un profil particulier sur la scène internationale, sur lequel elle a cherché à capitaliser durant ses préparatifs.

En premier lieu, nous montrons que la Suisse est un cas d'étude intéressant, par les pratiques préparatoires et la temporalité qu'elle dévoile. Le graphique ci-dessous représente une période d'un peu plus de deux ans, qui correspond à la phase finale des préparatifs. Nous pouvons distinguer huit exemples de pratiques et trois temporalités particulières. La première temporalité se joue entre mai et décembre 2022, soit juste avant la date de l'élection en juin et avant le début du mandat en janvier de l'année suivante. Il s'agit de définir les priorités thématiques, d'intensifier les entraînements et les formations aux travaux du Conseil, puis de tester ces enseignements en les mettant en pratique au mois d'octobre, lorsque les *E10* peuvent participer aux réunions du Conseil ainsi qu'aux organes subsidiaires. Durant ces moments, les membres élus qui se préparent à siéger affinent leurs connaissances sur le Conseil et leurs procédures internes. Plus étendue dans le temps, une deuxième temporalité démarre déjà à la fin de l'année 2020 et continue une fois que le mandat a débuté : il s'agit des interactions des futurs membres sur la scène internationale, où il est question de recevoir le flambeau d'anciens *E10* ou de prendre des mandats dans d'autres organisations pour rehausser son profil international. Il se dégage enfin une troisième temporalité, davantage liée à l'interne et aux stratégies de coordination ainsi que du recrutement de personnel diplomatique supplémentaire, pour faire face aux nombreuses réunions qui attendent les *E10*. Cette dernière démarre en octobre 2020 et diminue à mesure que le mandat avance, la coordination étant établie et la majorité du personnel supplémentaire recruté. Conformément à notre cadre théorique, nous rappelons que tous ces éléments ne sont pas gravés dans le marbre. Ils ont une historicité et sont mobiles.

Graphique n° 1 – La phase finale des préparatifs

Exemples de préparatifs	Oct 2020		Jan 2021		Avr 2021		Jul 2021		Oct 2021		Jan 2022		Avr 2022		Jul 2022		Oct 2022		Jan 2023		Avr 2023		
	Déc 2020	Mar 2021	Mar 2021	Jun 2021	Jul 2021	Sep 2021	Sep 2021	Déc 2021	Déc 2021	Jan 2022	Mar 2022	Mar 2022	Jun 2022	Jul 2022	Oct 2022	Déc 2022	Déc 2022	Jan 2023	Mar 2023	Mar 2023	Jun 2023	Jun 2023	
Recevoir le flambeau par d'autres E10																							
Prendre des rôles dans d'autres organisations (rehausser profil)																							
Recruter du personnel compétent																							
Elaborer des stratégies internes de coordination																							
Définir des priorités thématiques																							
Intensifier la formation sur le CSNU																							
Observer les réunions du CSNU et tester les procédures internes																							
Ajuster les besoins une fois débuté le mandat																							

Source : Massimo Pico 2023. Nous avons rassemblé dans ce diagramme de Gantt quelques exemples, illustrant la temporalité de la phase finale des préparatifs. Les lignes rouges marquent respectivement les moments de l'élection et du début du mandat. Pour la construction de ce diagramme, nous nous sommes en partie inspirés de modèles (Gantt.com 2023).

Si la Suisse est un cas d'étude intéressant de par les pratiques et les temporalités qu'elle nous fait découvrir, elle l'est tout autant de par son histoire vis-à-vis de l'ONU, ses institutions politiques internes et ses stratégies de politique étrangère.

Premièrement, la Suisse siège pour la première fois en tant que membre élu du Conseil de sécurité, elle est classée dans la catégorie des « *membres occasionnels* » d'Alejandro Rodiles (2013, voir tableau ci-haut). Ce faisant, l'incorporation d'un nouveau rôle est un « *moment privilégié* » (Lefebvre 2011, 223) pour observer les apprentissages qu'elle a dû réaliser. Autrement dit : « *Toute prise de rôle apparaît comme un moment d'apprentissage où un nouvel acteur, plus ou moins expérimenté, s'approprie des savoir-faire, intériorise des représentations, conférant aux pratiques et aux croyances constitutives de toute institution un nouveau relief.* » (Lefebvre 2011, 223).

Deuxièmement, le cas d'étude helvétique est particulièrement intéressant, du fait qu'elle n'est membre de l'ONU que depuis un peu plus d'une vingtaine d'années. Elle n'est pourtant pas totalement nouvelle à l'ONU, si l'on pense aux relations équivoques qu'elle a entretenues avec l'organisation depuis sa fondation. Historiquement, la Suisse avait adhéré à la première Société des Nations (SDN), qu'elle avait accueillie sur son sol à Genève en 1920. Refusant d'adhérer à l'ONU en 1945, la Suisse ne s'est pourtant pas tenue résolue à rester à l'écart du multilatéralisme. Tout au long du second XX^{ème} siècle et sans être membre, la Suisse fut active en marge de l'organisation, entre autres par le truchement de sa mission permanente à New-York ainsi que par le siège européen de l'organisation de Genève. Ce n'est qu'en 2002, à l'issue d'une votation populaire, que la Suisse rejoignit officiellement l'ONU (Confédération suisse 2023a ; Altermatt 2003 ; Fischer 2002 ; Möckli 2000 ; Trachsler 2008).

Par ce qui en découle et troisièmement, le cas d'étude de la Suisse est enrichissant grâce à ses caractéristiques politiques internes. En effet, elle est le seul pays au monde à avoir adhéré à l'ONU par un vote de ses citoyens. Son système de démocratie directe compose avec un subtil équilibre des pouvoirs, entre l'exécutif (le Conseil fédéral, le gouvernement), le législatif (le parlement), le judiciaire (le Tribunal fédéral) ainsi que le peuple (qui s'exprime au moyen du suffrage universel). En vertu des dispositions prévues par la Constitution fédérale (article 140), les autorités helvétiques doivent ainsi consulter leur population pour toute adhésion à une organisation supranationale, par le biais d'un référendum dit obligatoire (Sciarini 2021, 51-63). Ainsi, lors d'une première votation en 1986, la population votante avait rejeté l'adhésion à plus de 75% (Confédération suisse 2023a). Dans le cas de l'adhésion au Conseil de sécurité,

le système politique s'est également animé et a longuement débattu sur l'opportunité de siéger ou non dans l'institution, d'aucuns voyant ce mandat comme un danger pour la neutralité (Confédération suisse 2023b). Pour la suite de ce travail, il est en outre intéressant de remarquer que le parlement et ses commissions de politique extérieure ont joué un rôle actif dans la préparation du mandat (Confédération suisse 2015).

Quatrièmement et comme nous venons de le voir, ce cas d'étude est captivant, car il met en lumière la manière dont les politiques internes et externes d'un pays peuvent dialoguer lors de la préparation du mandat au Conseil de sécurité. La Suisse s'attache ainsi à mettre en avant des valeurs, qui fondent son action multilatérale : respect des droits humains, assistance humanitaire, coopération internationale ou encore réduction de la pauvreté (Barmet 2018 ; Günther 2013). Le profil dont se prévaut la Suisse sur la scène internationale est une véritable stratégie de politique étrangère (DFAE 2020). Les pays comme la Suisse ont d'ailleurs intérêt à ce que les relations entre États reposent sur le droit international, puisqu'ils sont en proie à ce que les réalistes appellent un défaut de puissance (Archer 2014, 3-5 ; Trachsler 2010, 125). Se définissant elle-même comme un « petit État » (Albaret et Placidi-Frot 2016), la Suisse se positionne alors comme un pays de tradition neutre et démocratique, un bâtisseur de ponts, un pays intermédiaire proposant ses bons offices dans les processus de médiation (Trachsler 2010, 127). Bien que sur le plan scientifique la catégorie de « petit État » soit « inopérante » (Albaret et Placidi-Frot 2016, 21) – du fait que les pays et les pratiques qu'elle recèle sont trop différents – nous gardons néanmoins cet élément discursif à l'esprit pour le moment où nous analyserons les pratiques de la Suisse.

Enfin, cinquièmement, il convient de dire que la Suisse ne part pas de zéro dans ses préparatifs. Depuis presque vingt ans, elle tient une position de leader du groupe *ACT* et se coalise avec d'autres pays pour pousser vers une réforme des méthodes de travail du Conseil (voir revue de littérature ci-haut, points n° 2.1.1 et 2.4). Elle est par ailleurs intervenue ponctuellement dans des débats ouverts du Conseil, pour promouvoir différents objets liés à son profil de politique étrangère. Ainsi, si la Suisse siège pour la première fois au Conseil de sécurité, elle possédait déjà certaines connaissances sur l'institution. Dans l'analyse qui suit, nous allons alors interroger la manière dont la Suisse apprend à devenir un membre élu du Conseil de sécurité et dans quelle mesure elle peut s'appuyer sur ses connaissances préalables.

En définitive, nous avons pu noter les points forts d'une enquête par cas d'étude. D'abord, elle permet une analyse fouillée et détaillée et, par voie de conséquence, une excellente validité interne. De plus, elle convient parfaitement à la théorisation ancrée par laquelle nous avons avancé pour consolider notre cadre conceptuel. Nous avons ensuite pu observer que la Suisse était un cas d'étude riche, qui nous faisait connaître de nombreuses pratiques, organisées en différentes temporalités. La Suisse est également un cas d'étude passionnant, du fait qu'elle a une histoire particulière vis-à-vis de l'ONU, qu'elle est une démocratie directe où les institutions internes pèsent sur la politique étrangère et qu'elle mette en avant un certain profil dans les arènes internationales.

Dans ce chapitre méthodologique, nous avons posé les bases du traçage des pratiques par lequel nous cheminons. Dans notre cartographie des pratiques, nous nous sommes intéressés à la fois au contexte *macro* et *micro* sociologique et avons procédé par une analyse de sources documentaires ainsi que d'entretiens. Nous avons examiné nos documents à l'aide de la praxéographie, laquelle est d'un grand secours pour analyser les pratiques et les restituer dans leur contexte spatial et temporel. D'autre part, nous avons effectué quatre entretiens semi-directifs afin de compléter nos données. Cette méthode a pour avantage de donner la parole aux actrices et acteurs, tout en les orientant vers notre thématique. En pratique, nous avons dû adapter nos entretiens aux exigences des enquêtés, en les interrogeant par téléphone, visioconférence et en présentiel. En outre, il est important de souligner la réflexivité avec laquelle il est nécessaire d'aborder ces entretiens, du fait des reconstructions que les acteurs font de leurs pratiques ou des asymétries de statut social entre enquêteur et enquêtés. De même, nous avons objectivé notre propre position dans cette relation ainsi que les effets que nous avons eu sur l'enquête. Enfin, comme nous venons de le voir, la méthodologie fondée sur un cas d'étude est propice à la découverte des pratiques préparatoires des membres élus, de par l'analyse fouillée qu'elle induit. Dans ce travail, la Suisse s'est révélée être un cas d'étude heuristique. Après avoir exploré la littérature sur les membres élus du Conseil de sécurité, proposé notre cadre conceptuel et notre méthodologie, nous débutons à présent notre analyse des pratiques préparatoires de la Suisse au Conseil de sécurité. Dans le chapitre suivant, nous étudions ainsi les trois pratiques que nous avons théorisées, à savoir planifier son mandat en interne, acquérir des connaissances institutionnelles et s'appuyer sur des communautés de pratique.

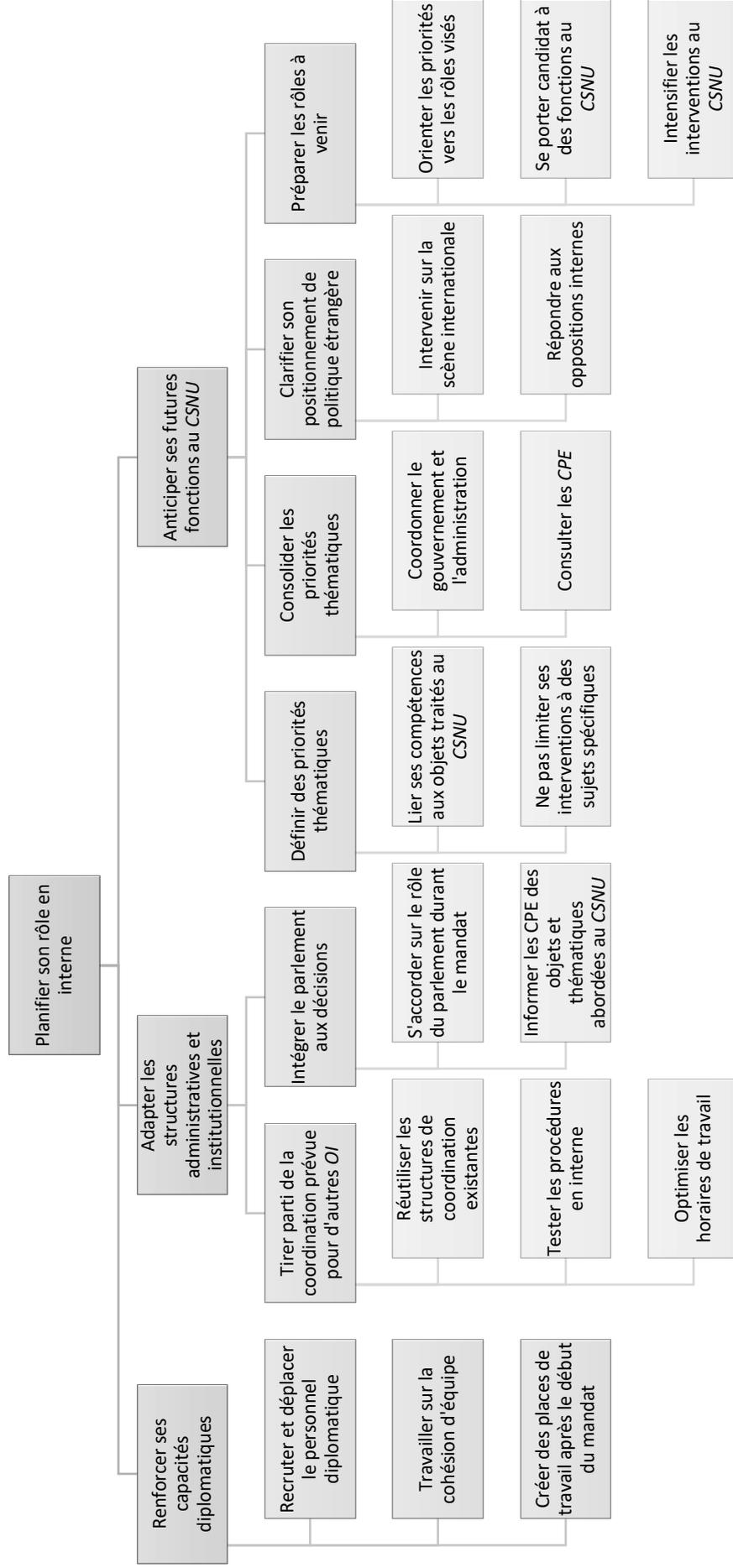
5. Analyse des pratiques préparatoires de la Suisse au Conseil de sécurité

Tout au long de ce chapitre, nous développons une analyse des processus par lesquels la Suisse a préparé son mandat au Conseil de sécurité, en suivant l'ordre des pratiques dont nous avons fait part dans le cadre conceptuel ci-haut (voir *supra*, partie n° 3.3). Nous verrons dans un premier temps que la Suisse a planifié son rôle en interne, en renforçant ses capacités diplomatiques, en adaptant ses structures administratives et institutionnelles aux besoins du mandat et en anticipant ses futures fonctions au Conseil de sécurité. Dans cette première partie, nous soulignerons notamment le rôle des ressources humaines, du gouvernement, de l'administration ou encore du parlement dans les préparatifs. Cela nous amènera à parler de notre deuxième pratique, qui consiste à accroître les connaissances institutionnelles en se basant sur ses propres ressources et en effectuant des apprentissages externes avec d'autres *E10* ainsi que des organisations diverses et variées. Enfin, nous terminerons par l'exploration de notre troisième pratique préparatoire, où il est question de s'appuyer sur des communautés de pratique. Nous examinons la mesure dans laquelle la Suisse a reçu le flambeau de la part d'autres *E10*, notamment ceux qui partagent avec elle des caractéristiques de politique étrangère. Nous nous intéressons également à la formation et la reformation de coalitions et de groupes de travail, avant de parler des enjeux propres à la consolidation de son statut d'interlocuteur compétent.

5.1. Planifier son rôle en interne

Dans cette première section, nous procédons en trois temps. Nous débutons en nous intéressant à la manière dont la Suisse a renforcé ses capacités diplomatiques. Puis, nous observons comment la Suisse a adapté ses structures administratives et institutionnelles aux besoins du mandat. Dans ce but, nous étudions la façon dont la Suisse a cherché à tirer parti des mécanismes de coordination prévus pour d'autres *OI* et dans quelle mesure le parlement a été intégré au processus décisionnel. Enfin, nous examinons l'anticipation par la Suisse de ses futures fonctions. Pour ce faire, nous traitons du processus de fixation des priorités thématiques et considérons celui-ci comme un jeu à plusieurs acteurs. Nous terminons par l'étude de la clarification du positionnement de politique étrangère de la Suisse et de la préparation des rôles à venir. A la page suivante, nous avons dressé un schéma des pratiques que nous explorons, afin d'en présenter une vue d'ensemble et de servir de point de départ à notre analyse. Tout au long de la lecture, nous invitons la lectrice et le lecteur à s'y référer.

Schéma n° 3 – Planifier son rôle en interne



Source : Massimo Pico 2023

5.1.1. Renforcer ses capacités diplomatiques

En prévision de la charge de travail qui l'attendait, la Suisse a renforcé ses capacités diplomatiques. Ce renforcement s'est notamment incarné à travers des êtres humains, que la Suisse a dû recruter, déplacer, instruire et cohésionner. En fonction de leur habileté à entrer dans leur rôle, de leurs compétences ou de leur expérience, ces individus ont été préparés à représenter la Suisse dans le cadre particulier du Conseil ou à soutenir ceux-ci depuis « l'arrière-salle ». Comme le dit Mélanie Albaret, jouer un rôle dans une telle arène multilatérale requiert des équipes composées par « *des représentants et des diplomates compétents, qualifiés sur des sujets de plus en plus précis et complexes, possédant une bonne connaissance du système onusien et capables de mettre en place des réseaux d'influence afin de recueillir toutes les informations pertinentes. C'est pourquoi les responsables brésiliens⁹⁰ veillent à nommer des diplomates aguerris et connaissant bien l'ONU à la tête de leurs missions permanentes, aussi bien à New York que dans les autres villes sièges de l'ONU.* » (Albaret 2014, 171-172). Dans cette optique, la Suisse a préparé son mandat en prévoyant de placer les individus qu'elle jugeait les plus qualifiés pour assurer la phase finale des préparatifs et représenter sa position durant le mandat, selon les contours de la stratégie dessinée en 2015 déjà (Confédération suisse 2015, 27).

Tout d'abord, en ce qui concerne le sommet de la hiérarchie, la représentante permanente de la Suisse à New-York a été nommée un peu moins de trois ans avant l'élection et a pris ses fonctions au printemps 2020 (Le Temps 2019). Cette désignation à la tête de la délégation suisse montre qu'une actrice ou un acteur de la politique étrangère « *endosse toujours le rôle en fonction de ses dispositions sociales et des ressources qu'il peut mobiliser* » (Lefebvre 2011, 226-227). Au moment de sa nomination, l'ambassadrice était en effet secrétaire d'État aux affaires étrangères (Le Temps 2016), l'une des plus hautes fonctions du ministère des affaires étrangères, dans laquelle elle supervisait entre autres la Division ONU du DFAE (DNU). Sa socialisation professionnelle est le fruit d'un long parcours au sein de l'élite juridique et diplomatique helvétique. Formée dans les grandes universités de Bâle, Genève et la Sorbonne et après avoir été juge civile en Suisse, elle a exercé durant plus de vingt ans au DFAE, notamment dans des ambassades, à la Mission de la Suisse auprès de l'UE à Bruxelles et, de 2008 à 2013, à la Mission de la Suisse auprès des Nations-Unies (Le Temps 2016). De par son

⁹⁰ Suisses dans le cas qui nous intéresse

*habitus*⁹¹, elle connaissait bien les routines des négociations new-yorkaises et la « *culture institutionnelle* » onusienne, matérialisée au quotidien par le vocabulaire, les taxinomies, les procédures ainsi que les comportements et relations sociales de l'institution (Biland 2011, 183). Grâce à ses capitaux professionnels, culturels et sociaux, nous pouvons dire que la représentante permanente de la Suisse était prête à se saisir d'un tel rôle.

Outre cet exemple et de manière plus générale, nos données ont montré que le *DFAE* avait recruté vingt-cinq personnes supplémentaires (DFAE 2022b). Elle s'est ainsi préparée à devoir absorber une charge de travail conséquente. En 2020, le Conseil fédéral a ainsi approuvé la mise en œuvre du plan de recrutement pour satisfaire les besoins du mandat, en précisant que la plupart de ces nouveaux postes supplémentaires étaient temporaires et compensés à l'interne par le *DFAE* (DFAE 2022b). A la fin du mandat, ces postes seront dès lors à nouveau réduits⁹². Dans ses choix de politique interne, notamment dans les réponses données au parlement par le Conseil fédéral, nous pouvons constater que la Suisse a justifié ces augmentations par la charge accrue de travail à venir ainsi qu'en référence à l'expérience d'autres États, notamment dans son groupe géographique *GEOA* (Confédération suisse 2015, 27-29). Concrètement, ces postes couvrent « *la préparation au niveau du contenu et de la coordination interne* » (Confédération suisse 2015, 28) et comprennent également « *les efforts supplémentaires liés à la candidature, en particulier dans le domaine de l'entretien des contacts* » (Confédération suisse 2015, 28).

Au-delà de l'augmentation du personnel affecté spécifiquement au mandat à venir, les équipes du *DFAE* et en particulier celle de la Mission à New-York, ont travaillé sur la cohésion de l'équipe et la gestion du stress, comme l'a exprimé la représentante permanente de la Suisse : « *Nous renforçons aussi notre personnel et travaillons beaucoup sur l'esprit d'équipe et la gestion du stress* » (Baeriswyl, citée par Le Temps 2022, 11). Au mois de juin 2022, peu après l'élection, un camp d'entraînement a été organisé à cet effet, pour « *que tout le monde soit en bonne santé pendant ce mandat de membre du Conseil* »⁹³ (Baeriswyl 2022). Ce discours nous montre clairement que la Suisse a préparé le personnel de sa Mission à l'idée qu'il sera sous pression, du fait de la charge de travail à venir et de la rapidité de décision qui

⁹¹ Entendu comme étant un « *système de pratiques et de représentation qui permet aux individus d'habiter les institutions* » (Lagroye et al. 2006, 146).

⁹² Entretien n° 2, *op. cit.*

⁹³ Traduit de l'allemand : « *nächste Woche Vertreter mit Stress Training und sich vorstellen 800 Sitzungen im Jahr wir möchten eigentlich dass alle Gesund durch diese Ratsmitgliedschaft kommen.* » (Baeriswyl 2022).

découle d'une présence au Conseil⁹⁴. Si la Suisse dit se préoccuper de son personnel, le stress qui pèse sur celui-ci au quotidien a inévitablement des répercussions sur sa santé.

La représentante permanente de la Suisse a en outre publié des images de ce camp d'entraînement sur son compte Twitter, où l'on aperçoit des membres de la Mission en retraite sur une plage new-yorkaise (Twitter 2022g, voir annexes). Non dépourvue d'humour, la présentation de soi se veut décontractée et arbore tous les attributs des vacances : mer, soleil et ciel bleu, pelles, sceaux, et coquillages, château de sable, maillots de bain et lunettes à soleil. Cela contraste avec les gratte-ciels, les salles de réunions et les couloirs des institutions onusiennes, qui sont le contexte quotidien où le personnel de la mission évolue. Sur l'une des images du groupe, où environ vingt-cinq membres de la mission posent gaillardement en sautant et levant les bras, un élément de taille vient nous rappeler le but sous-jacent de la journée : toute l'équipe (environ vingt-cinq personnes) porte un t-shirt rouge à l'effigie du mandat suisse⁹⁵, qui annonce un travail intense dans les prochains mois. Ce moment informel entre les membres de l'équipe new-yorkaise est l'occasion de souder les troupes, de travailler la cohésion interne et de marquer un temps en dehors du cadre bureaucratique des locaux de la mission et des lieux onusiens, avant le grand saut dans l'arène. Dans le même esprit, le texte qui accompagne les images souligne que cette retraite est un moment de préparation au rôle à venir : « *Comment une équipe venant d'un pays enclavé peut-elle se préparer au mieux à la gestion du stress ?* » (Twitter 2022g, voir annexes). La réponse est un jeu de mots sur les caractéristiques du profil de politique étrangère de la Suisse, celui de bâtisseur de ponts : « *En construisant des châteaux de sable sur une plage de New York... en espérant ainsi devenir de bons bâtisseurs de ponts.* » (Twitter 2022g, voir annexes). Sous le calme apparent de ce moment d'équipe, la Suisse ne perd pas de vue ses objectifs multilatéraux et invite son personnel à rester uni pour faire face à l'intensité du travail qui s'annonce.

Si l'augmentation des effectifs et la gestion du stress ont été pensées en amont du mandat, l'une des personnes interrogées nous a déclaré que les ressources humaines étaient un vrai défi⁹⁶ ; si une stratégie a été élaborée à ce sujet avant le siège au Conseil, ce dernier a révélé

⁹⁴ Cela nous a également été rapporté par notre entretien n°2, *op. cit.*

⁹⁵ Au dos de certains t-shirt, l'on devine la mosaïque de colombes blanches tenant dans leur bec un rameau d'olivier, le logo de la campagne et du mandat suisse au Conseil de sécurité, symbole de la priorité n° 1 « *constituer une paix durable* » (A plus for peace, s.d.).

⁹⁶ Entretien n° 1, *op. cit.*

de nouveaux besoins en personnel. En début d'année 2023, au sein du DFAE, de nouvelles recherches en personnel ont eu lieu, par exemple en ce qui concerne la diplomatie humanitaire, afin de représenter la position de la Suisse dans la protection des civils dans les conflits armés, l'une de ses priorités thématiques, et de coordonner celle-ci avec la Mission de New-York (Portail emploi de la confédération 2023). De même, des postes de coordination ont été créés dans les Missions permanentes. A Genève, ce poste a été créé peu après le début du mandat, répondant à de nouveaux besoins :

« Donc c'est un poste qui est nouveau. Qui a été créé spécifiquement justement pour le mandat au sein du Conseil parce que la Mission [...] s'est rendu compte que — il y allait avoir des besoins accrus notamment en termes de coordination et de transversalité. (...) Pour en fait avoir quelqu'un qui vis-à-vis du reste du DFAE en fait est le point d'entrée. Et aussi le point de sortie. [...] qui s'occupe justement de faire transiter l'information de manière transversale au sein de la mission entre les différents services. Ça c'est des choses qui relèvent plus de la manière dont on fonctionne au quotidien que de réorganisation formelle. »⁹⁷

En conséquence, si la Suisse a tenté d'anticiper le travail à venir durant sa phase préparatoire, il est intéressant de noter qu'une fois en place au Conseil, elle a éprouvé des besoins nouveaux, liés à l'expérience quotidienne de l'institution. Un nouveau poste comme celui de la mission de Genève a pour but de faire transiter l'information en interne entre les services, mais également en externe avec d'autres départements et missions. Par exemple, l'une des composantes de la communication avec l'externe concerne l'expertise, que la Suisse cherche à faire circuler depuis Berne et Genève jusqu'à New-York. Nos entretiens ont révélé à ce sujet que l'administration fédérale ou la Mission de Genève n'hésitaient pas à faire appel au monde de la recherche et des organisations⁹⁸, lorsque cela était nécessaire, afin de compléter son expertise.

« L'une des forces que l'on a à Berne et Genève et qu'on aimerait aussi amener à New-York, c'est de ne pas avoir peur de se tourner vers le milieu académique et vers la société civile pour ajouter à ce qu'on aimerait ou qu'on essaie de dire. [...]

⁹⁷ Entretien n° 1, *ibid.*

⁹⁸ La personne répondante nous a expliqué que la Suisse avait des partenariats, non rémunérés pour la plupart, avec tout un pan de la recherche, des *think tanks* et des organisations, comme la Geneva Peacebuilding platform ou le CICR.

Et donc en fait ça c'est des choses qui sont importantes mais qui n'ont pas forcément été prises en compte dans la préparation. C'est plutôt des choses qu'on se retrouve à faire maintenant. [...] Je pense qu'au sein de la Mission c'est quelque chose qui a toujours été extrêmement clair. Mais je pense que ce n'est pas quelque chose qui a été pris en compte dans le grand jeu du DFAE. Voilà. Et puis, la Suisse n'est pas la seule à entre guillemets souffrir de ce point de vue-là. Le fait que New-York et Genève soient deux petites bulles multilatérales assez distinctes et qu'il y a un besoin de créer plus de liens, mais qu'on a de la peine à le faire de manière systémique. »⁹⁹

Ces fonctions de coordination créés *ex post* ont ainsi pour vocation d'améliorer des aspects qui ont dû être laissés de côté durant les préparatifs ou qui n'ont émergé qu'une fois débuté le mandat, comme celui de la circulation de l'expertise à travers les différents environnements multilatéraux. Si au mois de décembre 2022 le chef de la DNU du DFAE a déclaré dans la presse que la Suisse était prête à débiter son mandat (Gürber cité par Berner Zeitung 2022), notre dernier exemple semble toutefois démontrer qu'une préparation peut difficilement s'avérer exhaustive et relève d'un processus dynamique, qui se définit et se redéfinit « *dans et par des pratiques sociales* » (Bezes et Le Lidec 2016, 422). A mesure qu'avancent la préparation ou le mandat, des besoins d'efficacité et de coordination nouveaux peuvent survenir et porter à une « *extension* » ou un « *renforcement* » des structures existantes (Bezes et Le Lidec 2016, 407). L'organisation d'un rôle nécessite alors de réfléchir à la coordination interne souhaitée. La première partie de ce chapitre nous a montré que, durant ses préparatifs, la Suisse avait renforcé ses capacités diplomatiques en recrutant ou en déplaçant de nouvelles personnes et travaillant sur la cohésion de ses équipes. Ce renforcement a eu lieu à tous les échelons de la hiérarchie, y compris parmi la fonction la plus haute, celle de la représentante permanente. Nous avons vu les capitaux professionnels, culturels et sociaux qui présidaient à une telle nomination. Le fait que vingt-cinq postes aient été créés au DFAE et qu'ils seront à nouveau réduits à la fin du mandat indique que la Suisse s'est préparée à absorber une charge de travail conséquente. En ce sens, la Suisse a également organisé des retraites pour travailler sur l'esprit d'équipe et le stress. Nos données ont toutefois montré que la Suisse n'a pas pu anticiper la masse de travail et les besoins nouveaux qui pouvaient émerger durant le mandat,

⁹⁹ Entretien n° 1, *ibid.*

raison pour laquelle elle a créé de nouveaux postes et recruté des personnes peu après le début de celui-ci. Dans la partie suivante, nous allons analyser la manière dont la Suisse a adapté ses structures administratives et institutionnelles, en vue du mandat à venir.

5.1.2. Adapter les structures administratives et institutionnelles existantes

Dans cette partie, nous allons explorer la manière dont la Suisse a adapté ses structures administratives et institutionnelles au besoin du mandat. Le terme administratif renvoie aux mécanismes de coordination existants au sein de l'administration fédérale, alors que le terme institutionnel englobe l'ensemble du système politico-administratif helvétique, notamment le parlement dont le rôle en matière de politique étrangère est garanti par la constitution. Notre cheminement analytique progressera en deux temps. D'abord, nous étudierons la manière dont la Suisse a réutilisé des mécanismes de coordination déjà en vigueur pour sa participation à d'autres organisations internationales. Puis, nous verrons comment la Suisse a prévu d'intégrer le parlement aux processus décisionnels durant le mandat.

5.1.2.1. Tirer parti des mécanismes de coordination prévus pour d'autres OI

Lorsqu'elle a organisé son mandat en interne, la Suisse a décidé de ne pas procéder à une refonte de ses processus décisionnels, mais de se baser sur des mécanismes de coordination préexistants. Les acteurs de la diplomatie helvétique ont estimé que la coordination au sein de l'administration avait « *fait ses preuves* » (DFAE 2022c, 1) et qu'il était suffisant d'exploiter les mécanismes prévus pour d'autres organisations internationales où siège la Suisse. Les autorités helvétiques ont ainsi préféré ne pas agir sur la « *division du travail étatique* »¹⁰⁰ (Bezes et Le Lidec 2016, 407). Selon la représentante permanente de la Suisse, le « *système fonctionne bien, les procédures sont établies depuis 20 ans déjà* »¹⁰¹ (Baeriswyl citée par Neue Zürcher Zeitung 2022b). Pour cette raison, le gouvernement a décidé de capitaliser sur ces mécanismes : « *Il existe en outre au DFAE et dans d'autres départements un savoir-faire de longue date qui répond à de nombreux thèmes figurant à l'ordre du jour du Conseil de sécurité et qui pourra être mis à profit pendant la durée du mandat.* » (Confédération suisse 2020, 7).

¹⁰⁰ A savoir : « *la distribution des tâches, des rôles et des responsabilités au sein des administrations d'État ou, de manière plus générique, les modes de spécialisation des organisations publiques* » (Bezes et Le Lidec 2016, 407).

¹⁰¹ Traduit de l'allemand : « *Das System funktioniert gut, die Abläufe seien bereits seit 20 Jahren etabliert* » (Neue Zürcher Zeitung 2022b)

Ces savoir-faire ont pour la plupart été acquis par l'expérience de la Suisse dans différents organes onusiens, comme l'Assemblée générale, l'ECOSOC ou le Conseil des droits de l'homme et les débats ouverts du Conseil de sécurité (Confédération suisse 2020, 7 ; DFAE 2022c, 1). Ces processus de « *coordination multiscalaire* » (Albaret 2014, 174), que nous représentons dans le schéma ci-après, procèdent de multiples interactions. Tout d'abord, la Mission de New-York informe la « centrale » du DFAE à Berne, du programme de travail au Conseil de sécurité et des négociations en cours et lui adresse ses demandes d'instructions. La DNU du DFAE s'occupe ensuite de la coordination des acteurs de l'administration suisse. Elle informe les départements concernés et les invite à faire des propositions et commenter le contenu. Le réseau d'ambassades et de représentations permanentes à l'étranger peut également être consulté (Gürber cité par Berner Zeitung 2022). En retour, ces différents services font remonter leurs propositions à la DNU, qui arbitre si nécessaire entre toutes les informations reçues. Une fois la position de la Suisse consolidée en interne, la DNU envoie ses instructions à New-York¹⁰².

*« tout le monde du DFAE et de l'administration fédérale — parce que dépendant des sujets — il y a d'autres départements qui participent, a pu avoir son mot à dire. Et pis après il y a un arbitrage qui a été fait. Donc c'est extrêmement participatif et chronophage. »*¹⁰³

Ce processus est extrêmement lourd et complexe, du fait que la Suisse cherche l'implication de l'ensemble de ses acteurs administratifs et politiques au processus décisionnel du Conseil de sécurité. La durée de ce processus est souvent très brève du fait que la Suisse doit se positionner rapidement au Conseil. Il nécessite toutefois de mobiliser à la fois des acteurs de l'administration qui ne se consacrent qu'à cela, comme la DNU, mais aussi plus largement les responsables d'autres départements concernés par un sujet discuté au CSNU.

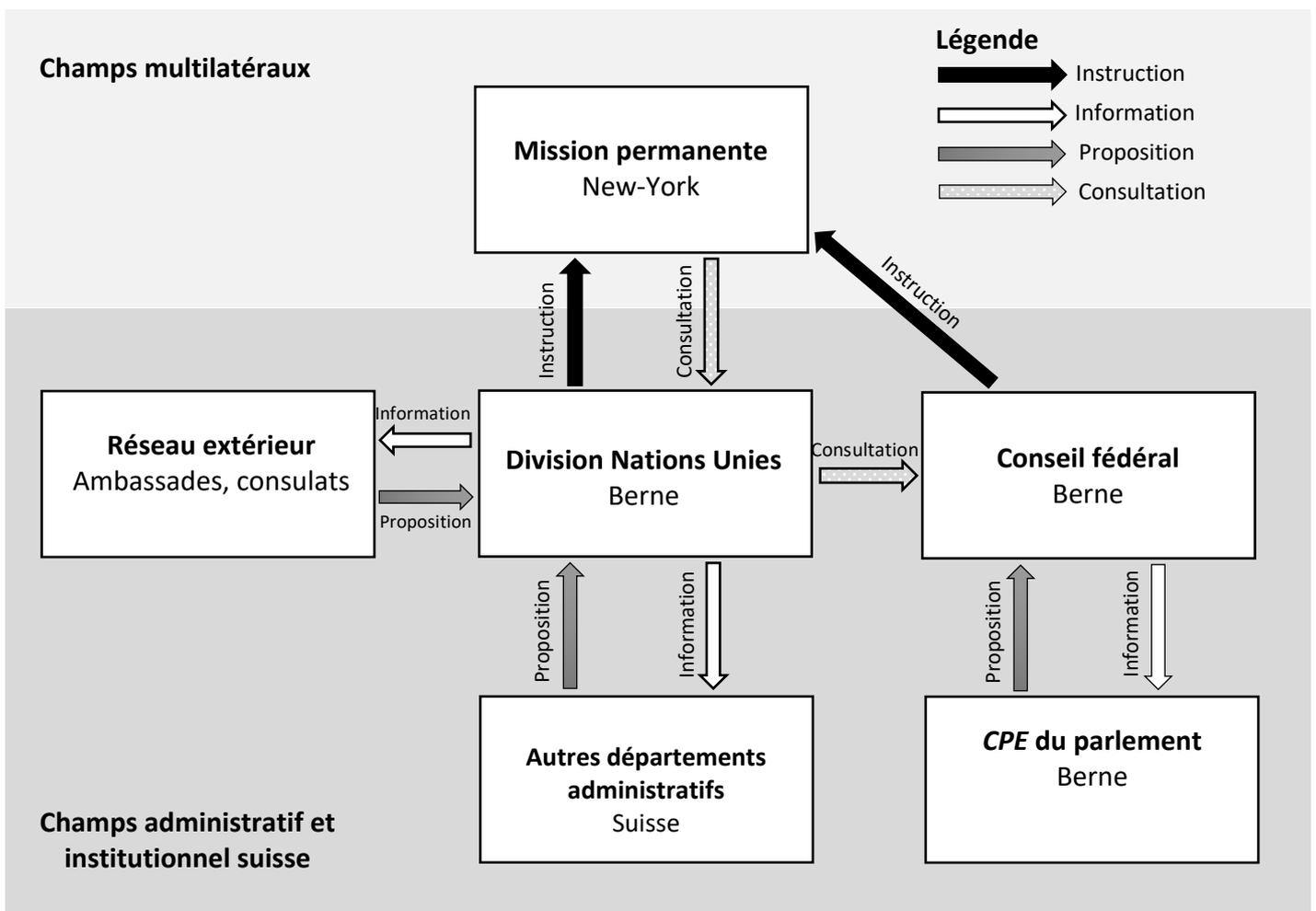
Ci-dessous, nous avons dressé un schéma illustratif, que nous commentons à présent. Les processus de décisions usuels ont lieu dans la partie centrale de ce schéma, entre la Mission permanente de New-York, la Division Nations Unies ainsi que les autres départements administratifs. A droite de ce schéma, le Conseil fédéral n'est consulté que « *dans les dossiers importants d'un point de vue politique* » (DFAE 2022c), en cas de décision « *d'une grande*

¹⁰² Entretiens n° 1 et 2, *op. cit.*

¹⁰³ Entretien n° 1 *ibid.*

portée en matière de politique intérieure ou de politique extérieure » (DFAE 2022c), par exemple en cas d'adoption d'un « nouveau régime de sanctions », d'autorisation « d'une intervention militaire » ou de reconnaissance d'« une revendication territoriale contestée au niveau international » (DFAE 2022c). Lorsque cela est le cas, le Conseil fédéral consulte à son tour le parlement à travers les présidents des Commissions de politique extérieure (DFAE 2022c). Au besoin, les personnes de l'administration en première ligne durant le mandat doivent être disponibles en permanence, vingt-quatre heures sur vingt-quatre (Baeriswyl citée par Neue Zürcher Zeitung 2022).

Schéma n° 4 – Processus de coordination de l'administration fédérale durant le mandat



Source : Massimo Pico 2023. Ce schéma a été établi sur la base des entretiens n° 1 à 3 ainsi que différents documents (DFAE 2022c ; Confédération suisse 2020 ; Confédération suisse 2015). En règle générale, le mécanisme de coordination suit la logique consultation-information-proposition-instruction, comme l'indiquent les flèches de la partie centrale du schéma.

Durant les préparatifs, il a été convenu que le rôle de la Mission de New-York dans les processus de coordination ne changerait pas fondamentalement. L'un des individus interrogés nous a expliqué en ce sens qu'une fois que la mission de New-York recevait ses instructions, elle allait négocier au Conseil de sécurité et que dans cette tâche, elle disposait de certaines marges de manœuvre. Cette personne enquêtée a rappelé que si la position était consolidée à Berne, « *toutes les virgules* »¹⁰⁴ n'étaient pas contrôlées, ce qui laisse à la mission quelques latitudes vis-à-vis des partenaires lorsqu'il s'agit de trouver des terrains d'entente¹⁰⁵. En effet, les diplomates de la délégation suisse à New-York ont une position intermédiaire, puisqu'ils sont non seulement représentants de la Suisse et dépendants de la capitale, mais également membres du Conseil de sécurité (Buchet de Neuilly 2009, 79). Ils doivent donner des gages à leurs partenaires du Conseil, tout en appliquant les instructions qu'ils reçoivent de Berne, cela sans jamais ne dépasser « *les lignes rouges* » préfixées, à savoir la position politique fondamentale que la capitale leur impose (Buchet de Neuilly 2009, 90). A l'œuvre dans la négociation, la mission suisse à New-York doit donc estimer la bonne distance à tenir entre les compromis avec ses partenaires multilatéraux et les consignes de Berne.

A la toute fin de sa phase préparatoire, la Suisse a alors veillé à ce que la coordination de tous les acteurs fonctionne. Dans cette optique, elle a tenté de se préparer à agir le plus rapidement possible, par le biais des mécanismes dont nous venons de rendre compte. Au mois de novembre, durant la période d'observation des réunions du Conseil de sécurité, la Suisse a effectué un test de trois semaines en conditions réelles (SRF 2022 ; Neue Zürcher Zeitung 2022). Tous les départements ont participé à cette simulation : « *la Suisse ne participait pas formellement aux prises de décision et aux négociations. Mais tout le monde au sein de l'administration a fait comme si on y était déjà.* »¹⁰⁶ Le but était justement de s'exercer à traiter rapidement une demande venant de New-York, en faisant appel à tous les services idoines, comme l'explique le chef de la DNU : « *Au sein du département de l'ONU à Berne, nous clarifions la position de la Suisse sur une question donnée, l'équipe à New York met en œuvre les instructions à la table des négociations. Nous utilisons une plate-forme électronique éprouvée pour impliquer tous les services concernés de l'administration fédérale. Nous*

¹⁰⁴ Entretien n° 2, *op. cit.*

¹⁰⁵ Entretien n° 2, *ibid.*

¹⁰⁶ Entretien n° 1, *op. cit.*

sommes ainsi en mesure d'obtenir une vue d'ensemble en peu de temps. »¹⁰⁷ (Gürber cité par Berner Zeitung 2022). Le système de consultation numérique dont il est question permet ainsi de faire circuler l'information entre tous les services rapidement et de recueillir des propositions, sur des projets de résolutions par exemple (Confédération suisse 2020, 7).

A ce sujet, il est intéressant de remarquer qu'avant l'apparition de la pandémie de COVID-19, il existait certains problèmes de coordination entre d'un côté le DFAE et de l'autre le Conseil fédéral et les départements de l'administration, comme nous l'a indiqué l'un des individus enquêté¹⁰⁸. Durant la pandémie, les procédures de coordination entre les acteurs ont pu être significativement améliorées, du fait de l'urgence que cela exigeait : « *Pendant le COVID on a dû réagir plus vite — on a dû travailler de manière plus étroite entre les différents départements et je crois que cette expérience a aussi permis au Conseil fédéral d'avoir plus — de confiance aussi — pour que ça se passe bien. [...] l'expérience du COVID a permis — de voir que c'est possible de prendre des décisions importantes à très court terme.* »¹⁰⁹

Durant la phase préparatoire, les réflexions sur la manière d'optimiser la coordination et de prendre des décisions plus rapides a ainsi animé les esprits au-delà de ce test de trois semaines. A Berne, la DNU a notamment travaillé durant plusieurs semaines pour vérifier le bon fonctionnement des processus que nous avons évoqués plus haut, une fois qu'ils étaient appliqués au cadre du Conseil de sécurité¹¹⁰.

*« surtout — comment gérer la charge de travail, le volume des demandes qu'on a, pour qu'on soit efficace et — et — comment nous on doit s'organiser, pour faire — pour gérer ça. Les horaires. — Quelles sont les horaires qui font le plus de sens qu'on travaille, qu'il y a le plus de demandes. C'est un peu ça. Voilà. C'est surtout les processus internes et la question des contributions qu'ils ont besoin à New York. Parce qu'on avait accès à des formats, des réunions, qu'on ne connaissait pas avant, directement. »*¹¹¹

¹⁰⁷ Traduit de l'allemand : « In der UNO-Abteilung in Bern klären wir, wie sich die Schweiz zu einer bestimmten Frage positioniert, das Team in New York setzt die Instruktionen am Verhandlungstisch um. Wir nutzen eine erprobte elektronische Plattform, um alle involvierten Stellen in der Bundesverwaltung einzubeziehen. Dadurch sind wir in der Lage, uns innerhalb von kurzer Zeit einen Überblick zu verschaffen. » (Berner Zeitung 2022).

¹⁰⁸ Entretien n° 3 avec un·e parlementaire d'une Commission de politique extérieure, réalisé en date du 28 mars 2023.

¹⁰⁹ Entretien n° 3, *ibid.*

¹¹⁰ Entretien n° 2, *op. cit.*

¹¹¹ Entretien n° 2, *ibid.*

La gestion des flux d'informations et les horaires de travail ont été pensés de sorte à profiter un maximum du décalage horaire. Plus que de simples éléments contextuels (Maertens et al. 2021), le temps et l'espace se dévoilent ici comme des variables centrales du point de vue de l'activité étatique interne.

« *Maintenant c'est vrai que les collègues qui sont à New York travaillent quand ici c'est le soir donc — si on utilise bien ce décalage horaire ça nous permet d'avoir [...] un créneau large en fait.* »¹¹²

Lorsque les acteurs de la *DNU* arrivent le matin au bureau, ils s'occupent alors de réceptionner et lire les demandes parvenant depuis New-York, puis consultent les autres départements et envoient leurs instructions, de sorte que la Mission puisse prendre connaissance de ces dernières à leur réveil.¹¹³ En définitive, l'administration suisse a adapté ses processus de coordination aux besoins du mandat au Conseil de sécurité.

En conclusion de cette partie, nous rappelons que la Suisse a capitalisé sur des mécanismes de coordination qu'elle appliquait déjà pour d'autres organisations internationales, comme l'*AGNU* ou *ECOSOC*. Ces processus complexes impliquent l'ensemble des acteurs du système politico-administratif suisse et sont un va-et-vient entre les demandes qui émanent de la Mission de New-York et la Suisse, où un travail de consolidation se déroule entre la *DNU* et les différents départements. Durant la toute fin de sa phase préparatoire, lorsqu'elle était membre observateur du CSNU, la Suisse a en outre testé cette coordination. La gestion des flux et des horaires de travail quotidiens a également été pensée, de sorte de tirer parti du décalage existant entre les fuseaux horaires de Berne et de la côte Est américaine. Outre l'administration, nous n'avons fait qu'évoquer le rôle du parlement lors des préparatifs du mandat, raison pour laquelle nous nous y intéressons à présent de plus près.

5.1.2.2. Intégrer le parlement au processus décisionnel

En son article 166, alinéa 1, la Constitution fédérale prévoit que « *L'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure et surveille les relations avec l'étranger.* » (Constitution fédérale, art. 166 al. 1). En se fondant sur ces dispositions constitutionnelles, le parlement suisse a souhaité s'impliquer dans les préparatifs du mandat. Si le parlement a son

¹¹² Entretien n° 2, *ibid.*

¹¹³ Entretien n° 2, *ibid.*

mot à dire dans l'élaboration de la politique étrangère, c'est principalement le gouvernement qui a la responsabilité de la « *conduite opérationnelle* » (Confédération suisse 2020, 8). Dans l'ordre juridique helvétique, ce sont la Constitution et la Loi sur le parlement qui prévoient la répartition des tâches de chacun. En vertu des deux premiers alinéas de l'art. 184 de la Constitution suisse, « *1. Le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale ; il représente la Suisse à l'étranger. 2. Il signe les traités et les ratifie. Il les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale.* » (Constitution fédérale, art. 184 al. 1 et 2). La loi sur le parlement précise les compétences qui incombent au parlement : celui-ci n'a pas de réel « *droit de codécision* » ou de « *donner des instructions* » (Confédération suisse 2020, 8), mais doit être consulté en cas d'enjeu important (Loi sur le parlement, art. 152 al. 3). Pour le reste, c'est le gouvernement qui met en œuvre la politique étrangère. Durant les préparatifs du mandat, ces contraintes juridiques ont ainsi limité le rôle du parlement, tout en lui donnant des « *modèles d'action* » (Lagroye et al. 2006, 157) lui permettant de se voir intégré aux préparatifs du mandat.

Très tôt dans la phase préparatoire, le parlement a ainsi saisi le Conseil fédéral par le biais des mécanismes institutionnels existants. Le 15 janvier 2013, un postulat de la CPE de la chambre basse demandait des informations au gouvernement sur la candidature de la Suisse au Conseil et sa compatibilité avec la neutralité¹¹⁴. Le rapport de 2015 de l'exécutif en réponse à celui-ci constitue l'une des principales bases formelles des préparatifs, puisqu'il définit déjà les principaux contours du siège à venir (Confédération suisse 2015). A l'approche du mandat, les CPE du parlement ont souhaité obtenir davantage de précisions sur leur rôle durant le mandat, notamment par le postulat de la chambre haute déposé en 2019. A nouveau, le Conseil fédéral a dû se prononcer par écrit sur la participation du parlement (Confédération suisse 2020, 8). En ce sens, les contraintes constitutionnelles ont été utilisées par le parlement comme « *une ressource pour jouer* » (Lagroye et al. 2006, 157) et se tailler une place dans la préparation du mandat. A l'inverse, le Conseil fédéral souhaitait asseoir la légitimité démocratique du mandat, mise à mal par les débats internes sur la neutralité, en intégrant le parlement¹¹⁵.

¹¹⁴ Le pouvoir législatif en Suisse est divisé en deux chambres, celle du Conseil des États (sénat) et le Conseil national (chambre des représentants). Ces deux chambres délibèrent séparément et ont un pouvoir de décision égal. Chacune de ces chambres possède une Commission de politique extérieure (CPE), dont le pouvoir est également équivalent. Pour les décisions de politique étrangère importantes, le gouvernement a l'obligation de consulter les CPE.

¹¹⁵ Entretien n° 3, *op. cit.*

Dans ce but, il a été décidé que le Conseil fédéral informerait oralement les Commissions de politique extérieures du Conseil National et du Conseil des États à chacune de leur réunion, « *des derniers développements enregistrés au sein du Conseil de sécurité et du rôle joué par la Suisse.* » (DFAE 2022e). Les CPE ont un point spécifique à l'ordre du jour pour les affaires du Conseil de sécurité, où les parlementaires peuvent demander des « *clarifications et aussi déposer des amendements* »¹¹⁶. Avant le début du mandat, le gouvernement a également transmis des « *positions de principes essentielles concernant des contextes nationaux ou régionaux importants (p. ex. la Syrie ou la Libye) et des points thématiques inscrits à l'agenda du Conseil de sécurité (p. ex. la sécurité climatique)* » (DFAE 2022e). Comme nous l'avons mentionné ci-avant concernant la coordination, il a été convenu que le parlement serait consulté au sujet des décisions importantes de politique extérieure par le truchement des présidents des deux CPE, qui à leur tour doivent en informer promptement les membres, puisque le temps à disposition pour de telles décisions n'excède généralement pas les vingt-quatre heures (Confédération suisse 2020, 13-14).

Dans la pratique, la circulation de l'information ne suit pas uniquement des canaux officiels. La « Berne fédérale » est un microcosme social où parlementaires et acteurs administratifs se connaissent et se côtoient de manière informelle : « *Non, mais bien sûr. On se connaît dans la Berne fédérale. Elle n'est pas si grande.* »¹¹⁷ Souvent, avant même qu'une question ou une interpellation n'aient lieu officiellement, ces acteurs ont déjà pu discuter :

« *Donc — je peux poser les questions officielles, faire des interpellations. Mais — normalement — on a déjà eu un échange avant informellement ou officiellement avec l'administration.* »¹¹⁸

En Suisse, cette informalité des échanges est favorisée par le cadre légal sur la transparence qui prévoit, dans une certaine limite, le partage de l'information : « *Donc l'administration est aussi obligée de répondre à nos questions avant.* »¹¹⁹ Sur certains aspects importants, l'administration n'est pas en mesure de donner suite et renvoie les personnes requérantes vers le Conseil fédéral. La vie politique suisse est ainsi « *inséparable des chaînes*

¹¹⁶ Entretien n° 3, *ibid.* Selon cette interview, le mandat au Conseil de sécurité occupe environ quarante-cinq minutes pendant ces séances. S'il est un point important de l'ordre du jour, il n'est pas la principale activité.

¹¹⁷ Entretien n° 3, *ibid.*

¹¹⁸ Entretien n° 3, *ibid.*

¹¹⁹ Entretien n° 3, *ibid.*

d'interdépendances qui lient les agents » (Lagroye et al. 2006, 199), où les uns ont besoin des autres pour entreprendre des actions.

Nous avons évoqué le fait que le parlement avait son mot à dire sur les décisions importantes de politique étrangère. Ainsi, si les contraintes constitutionnelles limitent le rôle du parlement, celui-ci détient toutefois des marges de manœuvre, raison pour laquelle il a exigé très tôt d'être impliqué dans les préparatifs du mandat. A l'inverse, le gouvernement suisse a cherché à donner au mandat au Conseil de sécurité une assise démocratique, remise en question par les nombreux débats sur la neutralité. Le parlement a alors pu participer aux préparatifs et demander au gouvernement qu'il lui laisse une place durant le mandat. Durant la phase préparatoire et au cours du mandat, le Conseil fédéral a ainsi informé les *CPE* des derniers déroulements au *CSNU*. Outre le gouvernement et les canaux formels, nous avons également noté que les *CPE* détenaient des liens plus informels avec l'administration, en ayant des échanges avant qu'une discussion formelle n'ait lieu.

Dans ce sous-chapitre, nous avons analysé en définitive comment la Suisse avait repris des mécanismes de coordination déjà existants, en impliquant l'ensemble des acteurs du système politique et administratifs dans la prise de décision. Ci-avant, nous venons de montrer que le parlement avait été impliqué dans les préparatifs en vue de mettre en place son rôle dans cette coordination. Dans la partie suivante, nous étudions comment la Suisse a anticipé ses futures fonctions au *CSNU*. D'abord, nous analysons la définition de ses priorités thématiques. Puis, nous montrons que cette définition est un jeu à plusieurs. Nous évoquerons ensuite les besoins de clarification en interne de la position de la Suisse durant le mandat à venir. Enfin, nous terminerons par la préparation des rôles à venir.

5.1.3. Anticiper ses futures fonctions au Conseil de sécurité

La partie qui vient se divise elle-même en quatre sous-parties. La première invite à découvrir comment la Suisse a déterminé quelles seraient ses priorités thématiques. Une deuxième sous-partie tente de savoir en quoi la définition de ces priorités est un jeu à plusieurs acteurs. Troisièmement, nous nous intéresserons à la clarification de la position de politique étrangère de la Suisse, en réponse à des facteurs internes et externes. Pour terminer, nous discuterons de la relation entre les priorités thématiques de la Suisse et des rôles qu'elle a visés au Conseil de sécurité.

5.1.3.1. Définir des priorités thématiques

Définir des priorités thématiques consiste à mettre en exergue des sujets, qui seront utilisés comme fer de lance une fois à la table des négociations. Lorsqu'ils décident de leurs priorités, la plupart des E10 prennent d'abord en considération leur propre savoir-faire diplomatique ainsi que leurs objectifs de politique étrangère, ce qui a été le cas de la Suisse : « *on n'a pas défini de priorités sur lesquelles on n'avait pas d'expérience* »¹²⁰. La réflexion de la plupart des E10 consiste à faire concorder ce savoir-faire et ces objectifs, avec des objets, des régions et des thématiques dont se saisit le Conseil de sécurité (Schöndorf et Kaim 2011, 12-13). Sur la base de ce qui précède, la Suisse a arrêté quatre priorités thématiques :

- 1) Construire une paix durable
- 2) Protéger la population civile dans les conflits
- 3) Renforcer l'efficacité du Conseil de sécurité
- 4) Agir pour la sécurité climatique (DFAE 2022f).

A la lecture de ces priorités, nous pouvons tout d'abord constater que la Suisse a choisi des domaines où sa « *compétence* » et sa « *maîtrise pratique* » (Pouliot 2017, 44) paraissent déjà avérées. Nos données ont en effet révélé que les choix de la Suisse étaient étroitement liés à la représentation qu'elle souhaitait donner d'elle-même à ses partenaires onusiens. En ce sens, nous avons analysé le discours de la Suisse pour chacune des priorités thématiques susmentionnées. Pour notre analyse, nous avons sélectionné trois documents. Le premier est une fiche synthétique du DFAE, qui fait état de ces priorités (DFAE 2022f). Le second est un rapport du gouvernement sur le siège de la Suisse au Conseil (Confédération suisse 2020) et le troisième un communiqué de ce même gouvernement sur la présentation des priorités thématiques au parlement (Confédération suisse 2022b). Nous avons analysé les discours de ces documents, en retenant les champs lexicaux communs à chacun d'entre eux, avant de les catégoriser en attributs. Il en ressort qu'elle a procédé en tissant des liens entre l'autoreprésentation de ses attributs multilatéraux et les quatre priorités thématiques définies. Pour justifier de ses compétences dans chacun des quatre domaines, la Suisse s'est prévalué systématiquement de ses attributs, que nous avons catégorisés comme étant la continuité, l'action, la compétence et l'estime, tel que l'indique le tableau ci-dessous.

¹²⁰ Entretien n° 2, *op. cit.*

Tableau n° 4 – Autoreprésentation par la Suisse de ses attributs multilatéraux

Attributs	Champ lexical
Continuité	Tradition, ancienneté
Action	Engagement, implication
Compétence	Expertise, résultats, organisation
Estime	Crédibilité, reconnaissance

Source : Massimo Pico 2023. Sur la base de différentes sources relatives à la fixation des priorités thématiques de la Suisse (DFAE 2022f ; Confédération suisse 2020 ; Confédération suisse 2022b)

La Suisse a ainsi fait valoir que les sujets qu'elle avait l'intention de prioriser au Conseil de sécurité étaient la continuité d'actions et de compétences antérieures, qui lui valaient l'estime de ses partenaires onusiens. En outre, chacune des priorités thématiques que la Suisse a définie est corrélée à des objets discutés au Conseil de sécurité des Nations Unies. La Suisse a alors insisté sur une formulation de priorités thématiques compatible avec celle des thématiques du Conseil : « *La protection de la population civile est au centre de nombreuses situations de conflits à l'ordre du jour du Conseil de sécurité* » (Confédération suisse 2022c). Dans le tableau suivant, nous pouvons voir qu'il existe une concordance entre la formulation des priorités thématiques de la Suisse et celle des objets discutés au Conseil de sécurité. Par conséquent, les priorités thématiques arrêtées par la Suisse ont vocation à faire correspondre l'autoreprésentation de ses compétences diplomatiques avec les objets traités au Conseil de sécurité. Autrement dit, elle cherche à aligner son *habitus diplomatique* aux prérequis du champ dans lequel elle se prépare à entrer. Cette recherche d'alignement est ainsi une manière de renouveler la « *reconnaissance sociale de sa compétence* » (Pouliot 2017, 108). Pour un « petit État » comme la Suisse, qui possède certaines « *faiblesses* » (Pouliot 2017, 108) vis-à-vis des plus grandes puissances, la reconnaissance de ses qualités peut être un moyen de peser dans les interactions, là même où elle pourra mettre en avant son expérience en matière humanitaire ou juridique. Par ailleurs, si la Suisse a donné des lignes directrices claires en définissant des priorités, elle ne souhaitait toutefois pas concentrer ses efforts sur quelques sujets spécifiques, mais intervenir dans toutes les dimensions traitées au

sein de l'institution. En ce sens, son approche se veut transversale et applicable à tous les sujets et zones géographiques abordés au Conseil (DFAE 2022f, 1) : « *La Suisse veut assumer ses responsabilités et porter son engagement sur l'ensemble des thèmes et situations géographiques dont le Conseil de sécurité est saisi* » (DFAE 2022d).

Tableau n° 5 – Formulation des priorités de la Suisse eu égard aux objets du CSNU

Priorités thématiques	Exemples d'objets traités au CSNU
Construire une paix durable	Prévention des conflits et promotion d'une paix et d'une sécurité durables en Afrique, résolution n° S/RES/1170 (1998)
Protéger la population civile	Protection des civils dans les conflits armés, résolution n° S /RES/1894 (2009)
Renforcer l'efficience	Mesures visant à renforcer l'efficacité et la transparence des travaux du Conseil de sécurité, note n° S/2017/507
Agir pour la sécurité climatique	Implications du changement climatique pour la sécurité, projet de résolution n° S/2021/990

Source : Massimo Pico 2023, fondé sur les résolutions mentionnées dans le tableau et les documents officiels faisant état des priorités thématiques de la Suisse (DFAE 2022f ; Confédération suisse 2020 ; Confédération suisse 2022b)

Nous avons vu jusqu'à présent que la Suisse avait décidé de ses priorités thématiques en tenant compte de ses propres compétences sur la scène internationale et de la teneur des objets traités au Conseil de sécurité. Dans la sous-partie suivante, nous continuons en montrant que la définition des priorités thématiques est avant tout un processus interne, auquel participent divers acteurs de l'administration et de la politique suisse.

5.1.3.2. La définition des priorités à l'interne : un jeu à plusieurs acteurs

Durant les préparatifs, la Suisse a choisi d'intégrer les différentes composantes de son système politico-administratif au processus de fixation des priorités thématiques. Du fait qu'elle est une démocratie directe, il était fondamental que toutes les composantes de ce système soient invitées à se prononcer sur ces priorités. Sur le plan pratique, la Suisse a attendu que le mandat soit suffisamment proche pour déterminer quelles étaient ces priorités. Cette attente s'explique notamment par le souci de renseigner une telle décision sur une base la plus actualisée possible, eu égard à la situation des conflits ayant cours dans le monde et du suivi des discussions au Conseil de sécurité (Confédération suisse 2020, 13). Dès lors, ce processus a commencé à se concrétiser à partir du mois de mai 2022 et s'est terminé au mois d'août de la même année (Confédération Suisse 2022d 2022e). Durant cette période, différents acteurs des institutions helvétiques ont participé aux consultations, soit principalement le gouvernement, les différents départements de l'administration fédérale ainsi que les CPE du parlement. En pratique, le gouvernement a d'abord élaboré une proposition et l'a soumise aux différents départements et aux commissions parlementaires.

Tout d'abord, conformément aux processus de coordination que nous avons évoqués précédemment, les départements administratifs ont été invités à donner leur avis, en faisant remonter leurs propositions jusqu'au gouvernement afin de consolider les positions de la Suisse. Nous ne possédons malheureusement pas de données empiriques nous permettant d'analyser davantage le rôle des départements dans la définition des priorités. Toutefois, nous avons suffisamment d'éléments pour explorer le rôle des commissions parlementaires dans l'élaboration des priorités thématiques.

En effet, le Conseil fédéral s'est adressé aux deux CPE du parlement afin de consolider les priorités thématiques. Ce processus avait été convenu deux ans auparavant comme suit : « *Les priorités devront être précisées six à douze mois avant le début du mandat et pourraient être soumises aux CPE dans le courant de l'automne 2022, après l'élection au Conseil de sécurité en juin 2022* » (Confédération suisse 2020, 13). Nous remarquons ici que le calendrier final a divergé de ce qui était prévu initialement, puisque les priorités ont été précisées au mois de mai 2022 par le Conseil fédéral, qui les a soumises à ce moment-là aux CPE pour approbation (Confédération suisse 2022d). Les CPE ont ensuite transmis leurs propositions au Conseil fédéral, qui a validé définitivement les priorités au mois d'août 2022 (Confédération suisse 2022e).

Globalement, les commissions ont validé ces quatre priorités, tout en demandant que le gouvernement insiste davantage et fasse plus explicitement mention de certains termes. Par exemple, à la lecture des priorités, des parlementaires ont été surpris que les droits de l'homme ne figurent pas ostensiblement dans le projet de l'exécutif, comme nous l'a signalé l'une des personnes membre d'une commissions¹²¹. D'autres amendements ont été proposés, comme le fait d'insister davantage sur la sécurité alimentaire ou l'état de droit (Confédération suisse 2022e). Malgré ces propositions émanant du parlement, le Conseil fédéral n'a pas modifié les titres de ces quatre priorités. Toutefois, dans le texte du document officiel édictant lesdites priorités, le gouvernement a tenu compte du travail des CPE, en faisant figurer noir sur blanc la question des droits de l'homme, de la sécurité alimentaire et de l'état de droit (DFAE 2022f). Plus qu'une simple mention, le gouvernement établit de véritables liens entre les priorités thématiques et ces propositions parlementaires. Nous pouvons illustrer cela en reprenant l'exemple du texte figurant sous la priorité « protéger la population civile dans les conflits », où est opérée une mise en relation avec la question des droits de l'homme : « *Les droits de l'homme et les droits des minorités sont également indispensables, tout comme l'est la protection des réfugiés dans les régions en conflit. La protection de la population civile est un impératif humanitaire* » (DFAE 2022f). Cet exemple nous montre que le parlement a été impliqué dans une étape clé des préparatifs et que son avis a été pris en considération, même si de manière limitée. Le gouvernement suisse a ainsi dû composer avec les différents départements administratifs et les CPE dans la mise en place des priorités thématiques. Nous venons de traiter des processus et des acteurs internes par lesquels la Suisse a établi ses priorités thématiques. Nous avons vu en particulier que le parlement a été intégré aux décisions par le biais des CPE et que le Conseil fédéral avait pris leur avis en considération. Dans la sous-partie suivante, nous allons voir que la Suisse a également dû clarifier son positionnement de politique étrangère. Durant la dernière année des préparatifs, la Suisse a en effet dû composer avec des facteurs externes et internes, qui l'ont obligée à se positionner sur la scène multilatérale et nationale. Nous allons examiner à présent dans quelle mesure cela a impacté ses préparatifs.

¹²¹ Entretien n° 3, *op. cit.*

5.1.3.3. Clarifier son positionnement de politique étrangère

Alors que les préparatifs entraient dans une phase d'intensification au début de l'année 2022, la guerre en Ukraine a amené la Suisse à prendre position dans les arènes internationales. En parallèle, ce conflit a ravivé des oppositions internes, où des parlementaires de la droite conservatrice s'opposaient déjà au mandat suisse au Conseil de sécurité pour des raisons de neutralité. Dans ce qui suit, nous allons montrer que la planification d'un rôle en interne est tout sauf un processus linéaire. En effet, le gouvernement suisse a dû œuvrer en tentant de maintenir la cohérence revendiquée de son positionnement politique, ou autrement dit son « profil » de politique étrangère. Nous rappelons que ce dernier consiste en l'attachement à la neutralité, à sa tradition humanitaire, sa défense du droit international ainsi que des droits de l'homme, se mettant volontiers à disposition sur la scène internationale pour des processus de médiation (Confédération suisse 2015, 4). En analysant nos données, nous pouvons constater que ce profil est souvent érigé en un élément stable à travers les années : « [...] pour le travail pratique au Conseil de sécurité, la Suisse a dans la plupart des cas une position de longue date qui ne va pas changer. »¹²² Plusieurs acteurs interrogés font référence à ce profil comme étant atemporel. Pourtant, derrière l'apparente stabilité de cet « *habitus diplomatique* » (Pouliot 2018, 172), qu'Iver Neumann définit comme un « ensemble de traits caractéristiques qui disposent ses porteurs à agir d'une certaine manière » (Neumann 2002, 23 cité par Pouliot 2018, 172), il s'avère toutefois que celui-ci n'est pas immuable. En « constante évolution » (Bourdieu 1980, 94 cité par Pouliot 2018, 172), l'*habitus diplomatique* de la Suisse est en effet soumis au contexte géopolitique mondial dans lequel il s'insère de manière contingente.

Rappelant sans cesse la stabilité de ses positionnements de politique étrangère depuis le début de la période des préparatifs, la Suisse n'avait pas anticipé les chambardements qui arrivaient avec la guerre en Ukraine et les conséquences sur la perception de sa neutralité. Cette période trouble pour le Conseil de sécurité, où le climat s'est dégradé en 2022 (Conseil de sécurité 2023a, 7), a impliqué que la Suisse prenne position, alors même qu'elle est perçue par de nombreux partenaires par son caractère « neutre » et « impartial » (Confédération suisse 2015, 4). Au mois de juin 2022, la représentante permanente de la Suisse a expliqué en ce sens que la guerre en Ukraine avait rebattu les cartes et polarisé un Conseil de sécurité déjà

¹²² Entretien n° 3, *op. cit.*

très clivé, affirmant que la Suisse devait encore travailler à la clarification de sa position, notamment sur la cohérence de sa politique intérieure (Baeriswyl 2022).

Durant les préparatifs, la Suisse a dès lors été marquée par des moments « *d'hystérisis* » (Dobry 2009, 262 inspiré de Bourdieu 1980 ; Adler-Nissen 2013, 8) de son *habitus diplomatique*, à savoir des phénomènes de décalage entre ses institutions internes et la conjoncture de crise du champ sécuritaire international. La Suisse a en effet dû jouer sur deux tableaux, entre prises de position à l'externe contre la guerre initiée par la Russie et débats internes sur la neutralité. D'une part, elle a condamné l'intervention russe en Ukraine dans le champ international, notamment dans des débats ouverts du Conseil de sécurité (Mission permanente de la Suisse à l'ONU 2022d, 2), des réunions selon la formule Arria (Mission permanente de la Suisse à l'ONU 2022e) ou devant l'Assemblée générale (Mission permanente de la Suisse à l'ONU 2022f). D'autre part, elle a dû ménager ses oppositions internes, notamment à droite de l'échiquier politique, où des parlementaires se sont opposés jusqu'au bout à la candidature au Conseil de sécurité, sous prétexte que celle-ci portait atteinte à la neutralité. Ces derniers ont mis la pression sur le gouvernement jusqu'au dernier moment pour qu'il retire la candidature, notamment par des motions déposées au parlement (Parlement suisse 2022).

Une personne siégeant au parlement nous a confirmé que, s'il y avait déjà des débats sur la neutralité avant la guerre en Ukraine, celle-ci a attisé les craintes et donné lieu à une kyrielle d'invectives et de débats au sein des chambres¹²³. En réponse à ces débats internes, le gouvernement a souvent rappelé que la neutralité était avant tout un outil permettant d'atteindre des objectifs de politique extérieure : « *Elle considère en effet la neutralité non comme un but en soi, mais comme un instrument de sa politique étrangère et de sa politique de sécurité au service d'objectifs plus élevés, que sont l'indépendance et la sécurité du pays* » (Confédération suisse 2015, 5-6). Sur cette base, le Conseil fédéral a rappelé au parlement que l'adhésion au Conseil de sécurité ne portait pas atteinte à la neutralité et était « *une occasion pour la Suisse de continuer à renforcer sa réputation et sa crédibilité en matière de politique de paix.* » (Parlement suisse 2022). Par cette mise au point, le gouvernement suisse a ainsi réaffirmé son positionnement, en tentant de ménager ses oppositions internes.

¹²³ Entretien n° 3, *ibid.*

Ce dernier cas de figure a démontré que les préparatifs ne sont pas une suite d'étapes linéaires, durant lesquelles un pays se contente d'avancer dans la préparation de son rôle. Des facteurs externes et internes peuvent complexifier cette phase et créer des moments *d'hystérisis*. Toutefois, l'adhésion au Conseil n'a pas été mise en péril et les préparatifs ont pu continuer. Dans la sous-partie suivante, nous allons voir comment la Suisse a préparé les rôles à venir. Nous verrons en quoi ces rôles sont liés à ses priorités thématiques et comment la Suisse a intensifié ses interventions en lien avec ces priorités.

5.1.3.4. Préparer les rôles à venir

Nous avons vu que la Suisse avait défini des priorités thématiques sur la base de ses compétences diplomatiques et en lien avec les objets traités au sein du Conseil de sécurité. Aussi, nous avons pu établir que ces priorités émanaient de l'ensemble du système politico-administratif helvétique. De même, nous venons de discuter du fait que des facteurs externes et internes peuvent amener à devoir clarifier des positionnements.

Il est un autre aspect que nous allons tenter de souligner dans ce qui suit : les *E10* pensent leurs priorités thématiques en relation avec leur profil de politique étrangère et les fonctions qu'ils seront amenés à occuper dans l'institution (Schöndorf et Kaim 2011, 12-13). Dans cette idée, la Suisse a décidé de priorités thématiques qui lui permettraient de s'orienter vers les rôles qu'elle allait investir une fois membre du plus haut organe onusien. Cela étant, il convient de préciser que les données en notre possession ne nous permettent pas d'affirmer si la Suisse n'a pas été choisie pour des rôles qu'elle convoitait. Toutefois, en explorant la liste des rôles auxquels la Suisse a effectivement été élue pour sa première année de mandat, il est possible de faire émerger quelques points d'analyse.

Grâce à la lecture du tableau ci-dessous, nous pouvons examiner les différents rôles de la Suisse au Conseil, durant sa première année de mandat. Ces rôles relèvent souvent de l'une ou de plusieurs priorités thématiques retenues par la Suisse. Par exemple, l'un des rôles de la Suisse en 2023 est de co-présider le groupe d'expert informel Climat et sécurité, ce qui se situe en cohérence avec la priorité intitulée « agir pour la sécurité climatique ». De même, la Suisse co-préside le Point focal informel sur le thème conflit et faim, ce qui fait écho à la protection de la population civile. Des rôles sont plus transversaux et intègrent plusieurs éléments des priorités, qu'il s'agisse des présidences tournantes du Conseil de sécurité. Nous pouvons ainsi

en déduire que la Suisse a obtenu des rôles liés aux compétences affichées et aux priorités retenues.

Tableau n° 6 – Les principaux rôles de la Suisse au CSNU en 2023

Rôles	Sujet	Partage des responsabilités	Pays
Présidences tournantes	Diriger les débats du Conseil	Non	N/A
Co-penholder	Aide humanitaire en Syrie	Oui	Brésil
Co-penholder	Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS)	Oui	Ghana
Présidence	Comité concernant la résolution n° 1718 (2006) sur la Corée du Nord	Non	N/A
Vice-présidence	Comité concernant la résolution 1591 (2005) sur le Soudan	Non	N/A
Vice-présidence	Comité concernant la résolution 2048 (2012) concernant la Guinée-Bissau	Non	N/A
Vice-présidence	Comité concernant la résolution 2374 (2017) concernant le Mali	Non	N/A
Co-présidence	Groupe d'experts informel Femmes, paix et sécurité	Oui	Émirats arabes unis
Co-présidence	Groupe d'experts informel Climat et sécurité	Oui	Mozambique, Émirats arabes unis
Co-présidence	Point focal informel Cour pénale internationale (CPI)	Oui	Japon
Co-présidence	Point focal informel sur le thème conflit et faim	Oui	Brésil

Source : Massimo Pico 2023, sur la base de différentes sources documentaires (Twitter 2023b, voir annexes ; Security Council Report 2021 ; Note du Président n° S/2023/2)

Partant, nous pouvons dire que la fixation des priorités thématiques permet également d’orienter les préparatifs vers les rôles à venir. Si la plupart de ces rôles ne sont officialisés qu’à la fin du mois de janvier, soit un mois après le début du mandat¹²⁴ (Conseil de sécurité 2023b), les discussions quant à l’attribution des rôles débutent déjà durant la phase préparatoire des membres élus (Security Council Report 2021, 44-45). Généralement, les consultations débutent dans les semaines qui suivent l’élection au Conseil de sécurité. La date butoir pour s’accorder sur qui présidera quel organe subsidiaire est fixée au 1^{er} octobre de l’année précédant le mandat (Security Council Report 2021, 45). La Suisse a ainsi été consultée à cette période par deux membres du Conseil de sécurité, un P5 et le président du Groupe de travail informel sur la documentation et les autres questions de procédure (GTI). Elle a alors pu indiquer quelles étaient ses préférences concernant ces rôles, en se légitimant par ses compétences et les priorités thématiques choisies¹²⁵. Si le tableau n° 8 ci-dessus montre que la Suisse a obtenu des rôles liés à ses priorités thématiques, nos données ne permettent pas de savoir si un ou plusieurs rôles lui ont été refusés.

Par ailleurs, durant l’année précédant son mandat, la Suisse a intensifié ses interventions au Conseil de sécurité, durant des débats ouverts et des formules Arria. Elle est notamment passée de dix interventions en 2020 à quarante-deux en 2022 (UN Digital Library). Nous pouvons constater qu’elle s’y est exprimée sur des thématiques relevant à la fois de ses priorités thématiques et de ses futurs rôles. Le tableau n° 7 ci-après illustre les objets que la Suisse a abordés, par des exemples. A la lecture de ce tableau, nous pouvons notamment constater que la Suisse s’est montrée active dans le champ du Conseil de sécurité et s’est positionnée sur tout un ensemble de sujets qui ont trait à ses priorités thématiques.

¹²⁴ Les rôles de la Suisse ont été officialisés en date du 30 janvier 2023, comme le confirme la note du Président n° S/2023/2.

¹²⁵ Entretien n° 2, *op. cit.*

Tableau n° 7 – Exemples d’interventions de la Suisse au Conseil de sécurité en 2022

Thématique	Sujet et date
Construire une paix durable	Paix durable en Afrique (08.08.2022) Renforcer la résilience dans les opérations de paix (03.11.2022)
Protéger la population civile	Conflits et sécurité alimentaire (19.05.2022) Les enfants dans les conflits armés (19.07.2022)
Renforcer l’efficacité	Méthodes de travail (28.06.2022) Pour un multilatéralisme réformé (14.12.2022)
Agir pour la sécurité climatique	Financement du climat pour la paix et la sécurité (09.03.2022) Climat, paix et sécurité (29.11.2022)

Source Massimo Pico 2023, sur la base de la documentation fournie par la Mission permanente de la Suisse à New-York (Mission permanente 2022).

Cette sous-partie vient de nous montrer que la Suisse a pensé ses priorités thématiques en lien avec les rôles qu’elle souhaitait occuper au sein du Conseil. D’abord, les fonctions qu’elle occupe en 2023 au sein de l’exécutif onusien viennent corroborer cela. De même, ses interventions devant le CSNU en tant que non-membre concernent à la fois ses priorités et les rôles qui sont officiellement devenus les siens en 2023. Pourtant, l’une des limites de nos données est de ne pas pouvoir affirmer si la Suisse s’est vu refuser ou non un rôle qu’elle visait. Ce point mériterait d’être approfondi dans des travaux ultérieurs.

Plus largement, dans cette partie, nous avons analysé comment la Suisse avait décidé de ses priorités thématiques en mettant en relation ses attributs multilatéraux et ses compétences présumées, avec des objets traités par le Conseil de sécurité. Aussi, nous avons pu examiner en quoi la définition de ces priorités thématiques était un jeu à plusieurs, auquel étaient intégrés les différents départements et le parlement. Nous avons poursuivi en traitant des facteurs externes et internes qui étaient venus complexifier les préparatifs de la Suisse au CSNU, comme la guerre en Ukraine ou les oppositions de la droite au mandat à venir. Dans ce cas, la Suisse a dû clarifier son positionnement. Enfin, nous venons de discuter du fait que la Suisse avait pensé ses priorités thématiques en lien avec ses futurs rôles au Conseil.

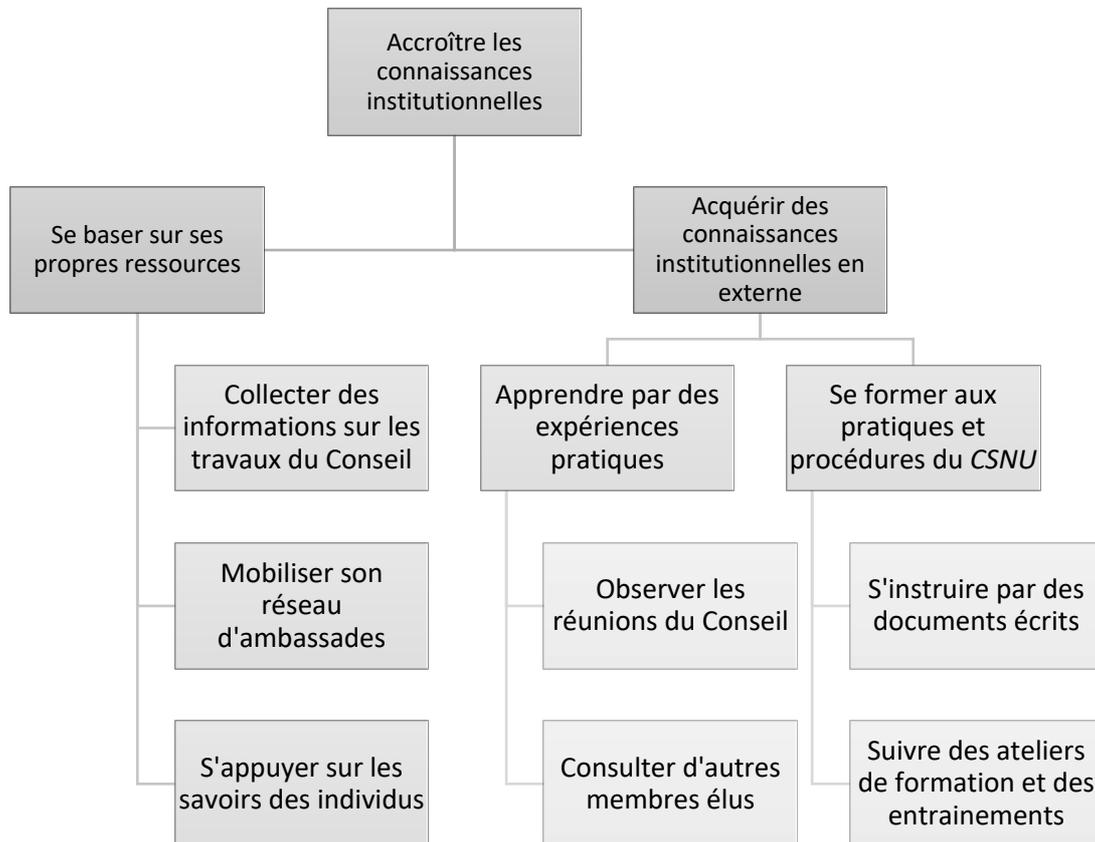
Tout au long de ce premier sous-chapitre, il a été heuristique d'explorer la planification par la Suisse de son rôle en interne. Nous nous y sommes engagés en trois parties. La première retrace comment elle a renforcé ses capacités diplomatiques. Dans ce but elle a notamment recruté et déplacé du personnel à tous les échelons hiérarchiques et travaillé sur la cohésion de ses équipes. La création de vingt-cinq postes au *DFAE* indique que la Suisse se préparait à une augmentation substantielle de sa charge de travail. Malgré cela, se rendant compte que des ressources diplomatiques faisaient défaut une fois débuté le mandat, la Suisse a recruté de nouvelles personnes. Deuxièmement, la Suisse a adapté ses structures administratives existantes, en se basant sur des mécanismes de coordination déjà utilisés pour d'autres organisations internationales. La Suisse a ainsi impliqué l'ensemble des acteurs politiques et administratifs dans la prise de décision, y compris le parlement. Troisièmement et comme nous l'avons dit dans la dernière partie, nos données ont révélé que la Suisse avait anticipé ses futures fonctions au CSNU en définissant des priorités thématiques par la mise en lien de ses attributs et compétences avec des objets traités au Conseil. Aussi, la Suisse a intégré l'ensemble des acteurs administratifs et politiques à ce processus. De même, elle a clarifié ses positions et visé des rôles au Conseil en lien avec ses priorités. Après avoir étudié la planification du rôle de la Suisse en interne, nous allons à présent explorer la manière dont elle a tenté d'accroître ses connaissances institutionnelles. Nous verrons d'abord les processus internes par lesquels elle cultivait déjà une mémoire institutionnelle sur le Conseil de sécurité, avant d'analyser la manière dont elle a acquis des connaissances institutionnelles en externe.

5.2. Accroître les connaissances institutionnelles

Cette section s'intéresse à la deuxième pratique préparatoire que nous avons théorisée et analyse la manière dont la Suisse a procédé pour accroître ses connaissances institutionnelles. Celle-ci s'agence en deux parties. La première étudie en quoi la Suisse a pu se baser sur une mémoire institutionnelle du *CSNU*, qu'elle cultive au sein du *DFAE* sous diverses formes. Une deuxième partie, elle-même subdivisée en quatre sous-parties, tente de comprendre comment la Suisse a opéré pour acquérir des connaissances institutionnelles en externe. A cette fin, nous nous arrêterons d'abord sur la période d'observation du Conseil de sécurité qui a eu lieu dans les trois mois précédant le mandat. Puis, nous verrons comment la Suisse a tenté de bénéficier des connaissances pratiques d'autres membres élus. Enfin, nous nous pencherons sur la formation de la Suisse aux procédures et méthodes de travail du Conseil.

Comme pour la partie précédente, voici ci-dessous un schéma synthétique regroupant l'ensemble de nos pratiques. En nous fondant sur celui-ci, nous pouvons à présent nous lancer dans l'exploration de cette deuxième pratique.

Schéma n° 5 – Accroître les connaissances institutionnelles



Source : Massimo Pico 2023

5.2.1. Se baser sur ses propres ressources

Dans la revue de littérature et dans le cadre théorique ci-haut, nous avons déjà pu remarquer que les enjeux de pouvoir autour de la mémoire institutionnelle entre P5 et E10 étaient relativement prégnants au Conseil de sécurité. Ces derniers ne manquent pas de soulever certains reproches. Cela fut le cas lors du dernier atelier *Hitting the ground running*, où un intervenant s'est fendu d'un discours ironique, avançant que : « *le Conseil était divisé entre les « demi-dieux » (les membres permanents) et les « mortels » (les membres élus), ajoutant qu'il était humiliant de s'entendre dire que la mémoire institutionnelle faisait défaut aux membres élus pour qu'ils puissent s'acquitter de la fonction de rédaction des textes [...]* » (Conseil de

sécurité 2023a, 1-3). Illustrant l'exclusion ressentie par certains *E10*, ce discours démontre que durant leurs préparatifs, ces derniers ont tout intérêt à travailler sur la mémoire institutionnelle, pour espérer obtenir un accès à la plume et peser sur l'élaboration des projets de décision. Nous rappelons à ce stade que la mémoire institutionnelle consiste en des informations sur l'institution qui existent sous diverses formes, des règlements les plus formels aux cerveaux des individus, et qui permettent de renseigner des comportements et des décisions futures Ungson et Walsh 1991, 61, 63).

En ce qui concerne la Suisse, nos données ont démontré qu'elle était déjà bien dotée en mémoire institutionnelle au moment où elle a débuté ses préparatifs. Interrogé sur le sujet, Richard Gowan, expert auprès du *think tank International Crisis Group*, nous dit que le Suisse disposait déjà de ressources diplomatiques et d'une expertise considérables en comparaison d'autres membres élus (Gowan cité par *Neue Zürcher Zeitung* 2022a). L'une des personnes enquêtées ne dit pas autre chose : la Suisse était déjà bien préparée à siéger au Conseil, du fait qu'elle est extrêmement active à l'ONU, notamment au sein du groupe *ACT*, l'action de ce dernier se concentrant sur les procédures et méthodes de travail de l'organe¹²⁶.

*« C'est vrai que nous on s'engage depuis plus de dix ans sur les méthodes de travail du Conseil dans le groupe ACT. — Donc on était toujours proches d'observer, d'améliorer, d'impliquer les autres membres de l'ONU, d'augmenter la transparence. Les méthodes de travail, c'est quelque chose qui nous a toujours intéressés. »*¹²⁷

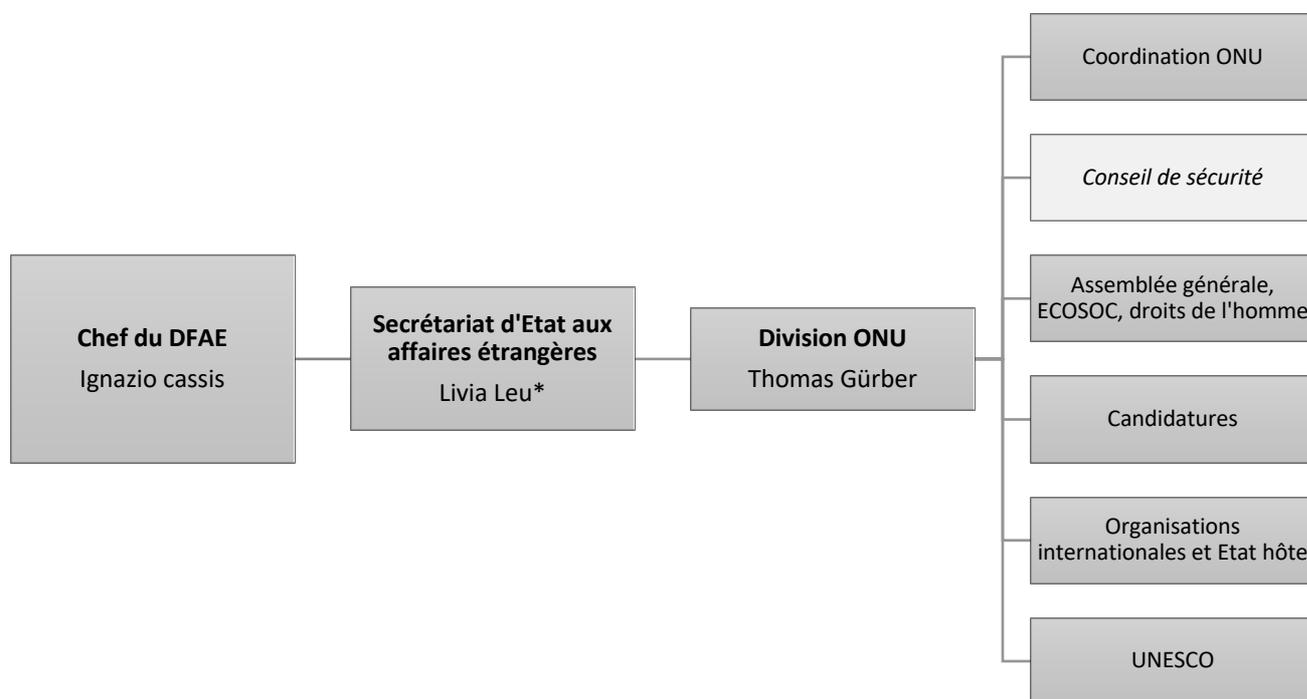
Au-delà du groupe *ACT*, dès lors qu'elle a rejoint l'ONU en 2002, la Suisse a mis sur pied une *Division ONU*, en prévoyant également une section *Conseil de sécurité* (en clair dans l'organigramme ci-dessous)¹²⁸.

¹²⁶ Entretien n° 4, *op. cit.*

¹²⁷ Entretien n° 2, *op. cit.*

¹²⁸ Entretien n° 2, *ibid.* et DFAE. s.d.

Schéma n° 6 – Organigramme de la Division Nations Unies du DFAE



Source : Massimo Pico 2023. Ce schéma simplifié est basé sur l'organigramme complet du DFAE (s.d.). * Nous laissons ici le nom de Livia Leu, en relevant que celle-ci a démissionné de ses fonctions au mois de mai 2023 (Watson 2023).

Depuis des années, cette section CSNU suit tous les débats du Conseil qui sont accessibles aux non-membres et emmagasine de nombreuses connaissances, qui profitent aux fonctionnaires et diplomates du DFAE. La Suisse suit alors une logique de « *construction active de la mémoire* »¹²⁹ (Walsh et Ungson 1991, 61), où les informations stockées peuvent servir à alimenter les décisions actuelles. C'est d'abord par un processus d'accumulation d'informations que procède la section (Grosjean et Bonneville 2009, 318).

« Ça fait des années qu'on suit le Conseil. Le travail du Conseil. Depuis qu'on est membres de l'ONU, on a une section Conseil de sécurité. On a une équipe et ils suivent les discussions. Ils nous ont informés de tout ce qu'il se passe au Conseil. On ne pouvait pas suivre toutes les séances, parce qu'il y a des séances privées des

¹²⁹ Traduit de l'Anglais : « an active construction of memory » (Walsh et Ungson 1991, 61).

*fois. Mais là aussi on parle avec les autres membres. Je pense — qu'on avait déjà une bonne — une bonne compréhension. »*¹³⁰

En suivant les réunions ouvertes au public et en cherchant à obtenir les informations manquantes par des contacts informels avec des partenaires de l'ONU¹³¹, la Suisse était particulièrement renseignée avant et durant sa phase préparatoire.

En outre, nos sources ont fait ressortir un autre élément particulièrement intéressant qui concerne la centralisation et la du « *stockage* » de la mémoire institutionnelle, au sens donné par Walsh et Ungson (1991, 61). En effet, la mémoire institutionnelle collectée par le DFAE est stockée à l'interne, au sein de l'institution, centralisée sous diverses formes et supports – notamment électronique (Chancellerie fédérale 2021) – étant à disposition du personnel qui en avait besoin pour mener des négociations et renseigner les décisions¹³² (Walsh et Ungson 1991, 61). La mémoire est cependant aussi « stockée » sous une forme plus décentralisée, au sein de ses ambassades et dans les cerveaux et les corps des individus.

D'abord, chacune des cent-septante ambassades du réseau helvétique à travers le monde possède une mémoire institutionnelle qu'elle peut mettre au service du mandat au Conseil (DFAE 2020a, 34). Lorsque la situation l'exige, le DFAE fait appel à ses représentations (Confédération suisse 2015, 11), ce que nous dit l'une des personnes questionnées à ce sujet : « *Par exemple il y a un thème disons — République centrafricaine. Voilà. S'il y a un input de notre représentation dans ce pays, ça peut être utile.* »¹³³. Si la Suisse est en mesure de brandir des compétences auprès des différents pays avec qui elle interagit, c'est en partie par le biais de cette mémoire institutionnelle décentralisée, ces représentations servant de « *plateformes d'information* » (DFAE 2020a, 34) et garantissant une mémoire institutionnelle interne et indépendante.

Par ailleurs, il existe un type de mémoire institutionnelle beaucoup moins tangible, celle qui se trouve dans le corps et l'esprit des individus. Dans le cadre de la diplomatie, cela est d'autant plus difficile à saisir que les individus sont régulièrement mutés. En Suisse, les diplomates ne demeurent guère plus de quatre ans au même poste et au même endroit (DFAE 2021). En changeant d'affectation, elles et ils emmènent avec eux leur propre mémoire

¹³⁰ Entretien n° 2, *ibid.*

¹³¹ Entretien n° 2, *ibid.*

¹³² Entretien n° 2, *op. cit.*

¹³³ Entretien n° 2, *op. cit.*

institutionnelle, acquise pour beaucoup par la pratique durant leur mandat (Walsh et Ungson 1991, 67). Si dans certains cas elle peut se perdre en route, ces individus peuvent également en faire profiter leurs nouveaux collègues, lorsqu'ils occupent une nouvelle fonction liée à la précédente.¹³⁴ Dès lors, la mémoire que possèdent les individus séparément se distingue par son caractère mouvant et ancré dans la pratique individuelle.

Nos données démontrent ainsi que la Suisse possédait une base à partir de laquelle elle a pu préparer son mandat, de par son activité au sein du groupe *ACT*, le recueil d'informations opéré par la *DNU*, son réseau d'ambassades à travers le monde ou encore la mémoire individuelle des diplomates. Cela étant, la Suisse s'est également tournée vers l'extérieur afin d'élargir les connaissances qui composent cette mémoire institutionnelle, ce à quoi nous nous intéressons dans ce qui suit.

5.2.2. Acquérir des connaissances institutionnelles en externe

Avant de débiter cette partie, nous souhaitons opérer une distinction importante entre d'une part la mémoire institutionnelle et d'autre part les connaissances institutionnelles. Si nous avons déjà précisé quels étaient les contours de la mémoire institutionnelle, il convient de spécifier que les connaissances institutionnelles sont une composante de cette dernière et viennent la nourrir. Partant, dans ce qui suit, nous verrons comment la Suisse a acquis des connaissances institutionnelles et comment elles ont permis de venir nourrir sa propre mémoire institutionnelle. Pour ce faire, nous procédons en quatre sous-parties. La première s'intéresse à la manière dont la période d'observation a permis d'acquérir de nouvelles connaissances institutionnelles. Nous verrons ensuite que la Suisse a consulté d'autres membres élus dans ce même but. Puis, nous aborderons les possibilités qu'ont les *E10* de s'instruire par des documents écrits, avant de conclure par l'analyse des formations et des entraînements que la Suisse a pu suivre en vue du mandat.

5.2.2.1. La période d'observation du Conseil de sécurité

Nous avons vu dans la partie précédente que la Suisse avait pu se baser sur ses propres ressources lors de ses préparatifs, en cultivant une mémoire institutionnelle centralisée à Berne et décentralisée au sein de son réseau d'ambassades et chez les individus. Du fait de

¹³⁴ Entretien n° 1, *op. cit.*

ces savoirs internes, la Suisse était déjà bien renseignée durant les préparatifs. Seulement, comme nous le dit l'une des personnes enquêtées, même un État informé comme la Suisse apprend beaucoup, lors de la période d'observation de trois mois qui précède le début du mandat, en accédant à toutes les réunions du Conseil ainsi qu'à ses organes subsidiaires. Durant cette phase d'intensification des préparatifs, la Suisse a en effet été confrontée à ce que nous pouvons appeler les logiques profondes de l'institution. Dans cette idée, cette même personne nous dit qu'en devenant observateur, un pas supplémentaire a été franchi, la Suisse étant devenue un quasi-membre du Conseil¹³⁵.

*« Là, il y avait plutôt des questions qu'on pouvait seulement déduire, ou savoir par les autres, indirectement. Surtout sur les négociations. Voilà [...] Là on a appris beaucoup parce qu'on est là, effectivement. Oui. Sur les — collaborations — sur la collaboration entre les membres. Voilà. Pour la Suisse c'est autre chose. On est aussi approchés par d'autres, donc ça change beaucoup. »*¹³⁶

La représentante permanente de la Suisse à New-York a confirmé qu'à partir de la période d'observation, il y avait des informations supplémentaires qui venaient étoffer le répertoire préexistant :

« Nous avons tout à coup accès à une énorme quantité d'informations. Nous avons un droit de regard partout et pouvons ainsi nous préparer pas à pas. Et nous participons déjà en partie aux discussions » (Baeriswyl citée par SRF 2022)

Partant, la période d'observation est particulièrement propice à l'acquisition de connaissances, qui viennent élargir la mémoire institutionnelle. Surtout lorsqu'il est question de comprendre les « bons » comportements, ces manières de faire qui ne s'apprennent qu'en immersion dans les arcanes du Conseil. C'est ce que Berger et Luckmann appellent le « domaine préthéorique »¹³⁷ (Berger et Luckmann, 1966, 83), à savoir les « [...] connaissances qui fournissent les règles de conduite institutionnellement appropriées. [...] Elles définissent les domaines de conduite institutionnalisés et désignent toutes les situations qui en font partie. Elles définissent et construisent les rôles à jouer dans le contexte des institutions en

¹³⁵ Entretien n° 2, *ibid.*

¹³⁶ Entretien n° 2, *ibid.*

¹³⁷ Traduit de l'anglais : « On the pre-theoretical level » (Berger et Luckmann 1966, 83).

question.»¹³⁸ (Berger et Luckmann, 1966, 83). Ce saut qualitatif s'explique ainsi par la découverte de nouvelles pratiques, souvent inconscientes et moins formalisées, dont la *DNU* ne pouvait totalement rendre compte, puisque celles-ci s'acquièrent en faisant plutôt qu'en regardant. Ce genre d'informations relève moins du contenu des échanges, que de la compréhension de pratiques, de perceptions et de croyances (Pfeffer 1983 cité par Walsh et Ungson 1991, 78). Il s'agit donc d'une mémoire comme « *faculté exercée* » et non uniquement d'un « *patrimoine de connaissances* » que l'on accumulerait (Grosjean et Bonneville 2009, 318).

Par conséquent, cette partie vient de démontrer que la période d'observation était un moment particulièrement important, car elle permet l'acquisition de nouvelles connaissances et par conséquent l'élargissement de la mémoire institutionnelle. Durant cette période, la Suisse a non seulement pu conforter les connaissances qu'elle avait déjà, mais également visualiser des pratiques moins formalisées qui ont cours dans les négociations et les stratégies entre membres. Un autre facteur d'apprentissage a été de bénéficier de l'expérience d'autres membres élus, anciens et actuels. Nous nous penchons maintenant sur l'étude de cet aspect.

5.2.2.2. Bénéficiaire de l'expérience d'autres membres élus

La présente sous-partie s'intéresse à la manière dont différents acteurs helvétiques ont approché des pays partenaires afin d'étendre le champ de leurs connaissances institutionnelles. Lorsque la Suisse s'est tournée vers l'extérieur pour acquérir ces connaissances, elle a d'abord approché des membres de son groupe géographique, à savoir les « *Européens d'Europe occidentale et orientale* »¹³⁹. Parmi eux, la *DNU* et la Mission de New-York ont ciblé des États ayant un vécu récent au Conseil de sécurité ou possédant certaines caractéristiques communes, comme le fait de se revendiquer ouvertement comme de petits États ou comme des pays neutres (voir *supra* partie n° 4.4). L'administration suisse et sa représentation permanente à New-York ont particulièrement côtoyé l'Irlande, la Norvège, l'Estonie, la Belgique et l'Allemagne. La Suisse a ainsi cherché à bénéficier du partage de leur expérience, ce qui révèle l'aspect pratique de cette quête externe de nouvelles connaissances

¹³⁸ Traduit de l'anglais : « [...] that is, knowledge that supplies the institutionally appropriate rules of conduct. [...] It defines the institutionalized areas of conduct and designates all situations falling within them. It defines and constructs the roles to be played in the context of the institutions in question. » (Berger et Luckmann 1966, 83).

¹³⁹ Entretien n° 2, *ibid.*

institutionnelles. Celles-ci s'enracinent en effet dans l'action par laquelle elles sont échangées : « *il est impossible de séparer la mémoire de l'action qui la constitue (notamment de l'action de communication)* » (Grosjean et Bonneville 2009, 318). Durant les préparatifs, c'est par des interactions que ces connaissances sont venues enrichir la mémoire institutionnelle de la Suisse :

*« Comme ils ont une expérience très concrète, ils peuvent aussi parler des dynamiques. C'est extrêmement utile pour tester, compléter notre préparation. Ces expériences. — On ne peut pas imaginer. On n'a jamais été là. On nous parle de certains dossiers, de la dynamique. Je pense que ça nous aide beaucoup à nous préparer. »*¹⁴⁰

Cette citation témoigne du fait que la Suisse a échangé avec d'autres membres, dans le but d'effectuer non seulement des apprentissages sur des dossiers particuliers, mais aussi sur la dimension plus contextuelle du travail du Conseil. Alors que la Suisse possède des savoirs sur un certain nombre d'objets traités au Conseil de sécurité – notamment grâce au travail de la section CSNU du DFAE – elle connaît moins les dynamiques de l'intérieur. Ici, l'apprentissage recherché auprès de ces pays consiste surtout à « *connaître des actions et des pratiques* »¹⁴¹ (Easterby-Smith et Lyles 2011, 28). Comme nous l'a dit l'un des individus enquêtés, la pratique est décisive lorsqu'il s'agit de comprendre les logiques profondes de l'institution : « *la compréhension du Conseil de sécurité est le fruit de la connaissance par l'expérience et non pas de la lecture d'un livre* »¹⁴². Il s'agit de « *situations concrètes de l'organisation, et non quelque chose de stocké dans des livres* »¹⁴³ (Easterby-Smith et Lyles 2011, 28). Comme le disent Mark Easterby-Smith et Marjorie Lyles : « *Le contenu à apprendre est spécifique au contexte, et l'apprentissage lui-même consiste à découvrir ce qui doit être fait, quand et comment le faire selon les routines organisationnelles* »¹⁴⁴ (2011, 29). Au-delà des simples informations liées aux dossiers, le partage d'expérience dont a bénéficié la Suisse lui a fourni

¹⁴⁰ Entretien n° 2, *ibid.*

¹⁴¹ Traduit de l'anglais : « actions and practices » (Easterby-Smith et Lyles 2011, 28)

¹⁴² Traduit de l'anglais : « understanding of the Security Council comes from knowledge through experience, not from reading a book », entretien n° 4, *op. cit.*

¹⁴³ Traduit de l'anglais : « knowledge becomes the embedded or situated knowledge of the organization, and not something stored in books » (Easterby-Smith et Lyles 2011, 28)

¹⁴⁴ Traduit de l'anglais : « The content being learned is context specific, and the learning itself is the discovery of what is to be done, when and how to do what according to the specific organizational routines » (Easterby-Smith et Lyles 2011, 29).

des compétences pratiques en vue du mandat à venir. Par conséquent, la période de préparation a été un moment décisif, durant lequel la Suisse a effectué des apprentissages par des contacts avec d'autres pays.

Nous venons de réfléchir à la manière dont la Suisse avait cherché à bénéficier de l'expérience pratique d'autres E10 pour élargir ses connaissances. Dans ce qui suit, nous traitons d'abord des documents écrits par lesquels la Suisse a eu l'occasion de perfectionner ses savoirs sur le Conseil. Nous terminons par l'analyse des ateliers de formation et des entraînements suivis par la Suisse dans le but d'acquérir de nouvelles connaissances institutionnelles.

5.2.2.3. Se former aux pratiques et procédures du Conseil avec des organisations

Pour se préparer à assumer la charge de travail colossale qui l'attendait¹⁴⁵, la technicité des débats et le jargon propre à l'organisation, la Suisse s'est formée et entraînée aux procédures et aux méthodes de travail du Conseil de sécurité. De manière générale, il existe différentes moyens et acteurs vers lesquels s'orienter pour se familiariser avec les procédures et méthodes de travail complexes du Conseil de sécurité. Ces deux dernières décennies, certaines initiatives ont vu le jour dans le but de guider les nouveaux membres dans les méandres des pratiques du Conseil, qu'il s'agisse de manuels papier ou d'ateliers pratiques. En nous aidant des acquis théoriques de Martine Girod (1995) et d' Afef Chouaieb (2011), nous avons distingué deux composantes des formations suivies par la Suisse, dont chacune renvoie à une forme de mémoire institutionnelle : la « *mémoire officielle* » et la « *mémoire souterraine* » (Chouaieb 2011, 50). Selon cette distinction, « *la mémoire officielle se rapporte aux connaissances déclaratives et procédurales codifiées et stockées sur des supports de mémorisation divers. La mémoire souterraine renvoie à l'ensemble de connaissances tacites, de jugements non codifiés et qui sont dispersés dans des micro-mémoires dans l'organisation.* » (Chouaieb 2011, 50). Traduit dans le langage du Conseil de sécurité, cela signifie d'une part que les connaissances relatives à la mémoire officielle sont formalisées dans des procédures et peuvent se transmettre au moyen d'ouvrages ou d'ateliers de formation, où les savoirs sont clairement définis et objectivés. D'autre part, la mémoire souterraine relève de « *la connaissance et l'expérience enfouies dans les mémoires individuelles* » (Chouaieb 2011, 51), que des experts et des membres élus viennent

¹⁴⁵ En moyenne, le Conseil de sécurité tient 800 réunions par an, soit entre trois et quatre réunions par jour ouvrable (Neue Zürcher Zeitung 2022b)

transmettre à la Suisse lors de ces mêmes ateliers de formation. Avant d'aller plus loin, nous précisons que ces deux aspects de la mémoire institutionnelle sont des constructions théoriques ; dans la réalité, il n'est pas toujours évident de les discerner. Sur la base de ces fondements, nous pouvons développer notre analyse.

Tout d'abord, à propos de la mémoire officielle, les futurs membres peuvent se tourner vers divers guides, issus de la production de membres du Conseil de sécurité, de *think tanks* ou de scientifiques. Durant son mandat au Conseil en 2006¹⁴⁶, le Japon avait alors produit le premier manuel sur les méthodes de travail du Conseil de sécurité à destination des futurs membres (Harrington 2017, 45). Plus tard et dans le même ordre d'idée, le *think tank Security Council Report* a produit un « *Manuel du Conseil de sécurité de l'ONU* », faisant office de guide sur les pratiques et procédures (Security Council Report 2021). Il nous paraît indispensable de poursuivre en disant que le livre de Loraine Sievers et Sam Daws (2014) est à ce jour l'œuvre la plus complète et détaillée sur les procédures et les pratiques du Conseil de sécurité. Fort de ses 744 pages, cet ouvrage est d'ailleurs très apprécié des diplomates (Twitter 2023a, voir annexes). Nous voyons ici que la « mémoire officielle » est figée par des connaissances inscrites sur des supports, que les diplomates suisses ont eu à disposition lorsqu'ils se préparaient à siéger.

D'autre part, la mémoire officielle est conservée et stockée au Secrétariat de l'ONU. Les membres élus du Conseil de sécurité peuvent bénéficier de l'aide de ce dernier, qui selon la Note du Président n° S/2017/507, est invité à « *fournir toutes les communications pertinentes aux membres nouvellement élus* » (Conseil de sécurité 2017, 23). Selon la note précitée, le Conseil de sécurité « *invite le Secrétariat à continuer de prendre les dispositions voulues pour familiariser les membres nouvellement élus avec les travaux du Conseil et de ses organes subsidiaires, notamment en leur distribuant des documents d'information* » (Conseil de sécurité 2017, 23). Comme d'autres membres élus avant elle, par exemple le Mexique (Gómez Robledo Verduzco 2022), la Suisse a ainsi eu la possibilité d'accéder à une mémoire institutionnelle plus formalisée en s'adressant directement au Secrétariat. Plus précisément,

¹⁴⁶ Outre ce la production de ce premier guide, le Japon a donné une impulsion pour aider les futurs membres élus à se socialiser aux travaux du Conseil. Le 19 juillet 2006, il avait notamment présenté la fameuse note présidentielle n° S/2006/507, contenant une rubrique destinée aux nouveaux membres et qui prévoyait alors que ces derniers puissent observer les réunions du Conseil six semaines avant leur prise de fonction. Depuis, cette note a été actualisée à diverses reprises (voir par exemple documents n° S/2017/507 et n° S/2021/647) (United Nations s.d. b)

c'est la Division des affaires du Conseil de sécurité (DACs) de ce même Secrétariat qui fournit un appui aux membres, notamment sur la question des objets traités au Conseil de sécurité, ses procédures ou encore la planification d'activités futures. Plus intéressant encore, la DACs comporte en son sein un bureau de conseil et de recherche sur la pratique du conseil de sécurité et sur la Charte (Conseil de sécurité s.d. b). Celui-ci offre « *des informations pour aider les nouveaux membres du Conseil à se familiariser avec les pratiques et procédures* » (Conseil de sécurité s.d. b). En conséquence, un futur membre élu comme la Suisse dispose de différents moyens documentaires pour élargir les connaissances relatives à la mémoire officielle.

Par ailleurs, le personnel des missions et du DFAE a été amené à suivre des ateliers de formation et des séances d'entraînement avec différentes organisations pour parfaire ses connaissances, à la fois sur le plan de la mémoire officielle et à de la mémoire souterraine. Dans l'année précédant le début de leur mandat, les diplomates helvétiques se sont en effet entraînés à traiter les procédures et méthodes de travail lors de ces journées de formation. Comme l'a exprimée la représentante permanente de la Suisse, Pascale Baeriswyl : « *Nous nous préparons soigneusement au fait de siéger au Conseil, en organisant des entraînements intensifs avec des think tanks depuis le début de l'année.* » (Baeriswyl citée par Le Temps 2022, 11). Le personnel des missions et du DFAE a ainsi suivi des séances pour élargir ses connaissances. Avant de démarrer les formations, une « *sélection stratégique* »¹⁴⁷ a été opérée concernant les personnes qui doivent participer ou non. Il a été décidé que les « *gens qui allaient travailler à New-York ou à des places hiérarchiquement un peu élevées — méritaient de bénéficier de ce genre de formations.* »¹⁴⁸ Toutefois, il convient de préciser que la participation à ces formations était tributaire du lieu et du format. Les formations étaient dispensées tantôt en ligne (UNITAR 2022b), tantôt en présentiel (UNITAR 2022a) : les premières visaient une participation du personnel de la DNU et de la Mission de New-York dans son ensemble, alors que les deuxièmes s'adressaient d'abord à la Mission.

En ce qui concerne le personnel de la DNU à Berne et la Mission à New-York, il s'est agi d'approfondir et d'en apprendre davantage sur le fonctionnement du Conseil, en abordant par exemple les enjeux liés aux différentes catégories de réunions (réunions privées, réunions

¹⁴⁷ Entretien n° 1, *op. cit.*

¹⁴⁸ Entretien n° 2, *op. cit.*

ouvertes, déclarations présidentielles, etc.)¹⁴⁹. Le fait de se former a alors permis de stabiliser les connaissances sur l'institution : « *C'est pour nous donner une sécurité aussi sur les processus, les produits, les dynamiques.* »¹⁵⁰. Pour la DNU, les formations se sont avérées bénéfiques, car c'est elle qui est en charge de répondre aux questions provenant des autres départements de l'administration fédérale ainsi qu'aux demandes externes : « *Parce que c'est quand même nous ici à Berne qui devons informer, s'il y a des questions sur le fonctionnement du Conseil* »¹⁵¹. Les membres d'autres départements de l'administration fédérale qui étaient susceptible de devoir travailler en lien avec le Conseil de sécurité ont également reçu des formations. Ayant assimilé cette mémoire institutionnelle, le DFAE a organisé à son tour des formations internes destinées à des collaboratrices et collaborateurs des autres départements de l'administration, d'une durée d'environ une semaine¹⁵².

Sur la base de nos données, nous poursuivons en faisant émerger quatre principales organisations, qui ont été impliquées dans la formation et l'entraînement de la Suisse, soit UNITAR, Security Council Report, l'Organisation internationale de la Francophonie et Clingendael. Dans le tableau synthétique de la page suivante, nous fournissons un aperçu de ces organisations, de leurs financements et de leurs buts.

Dans ce travail nous nous concentrons d'abord sur un premier exemple d'acteur, soit UNITAR, sur lequel nous possédons davantage de données. Cet organisme onusien n'est de loin pas étranger à la Suisse. En effet, si elle a suivi deux sessions avec UNITAR dans le cadre des préparatifs de son mandat, respectivement en octobre et novembre 2022 (UNITAR 2022a ; UNITAR 2022b), elle avait déjà collaboré avec lui sur d'autres sujets. En 2021, la Mission permanente de la Suisse et UNITAR s'étaient déjà associés dans le lancement de formations conjointes sur les questions budgétaires des Nations Unies. A ce titre, quatre demi-journées de formation virtuelles avaient été organisées afin d'aider une centaine de délégués de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies (*Cinquième Commission*) (UNITAR 2021). Dès lors, la Suisse était déjà très active en matière de mémoire officielle. Lorsque le mandat de la Suisse s'est rapproché, UNITAR l'a alors démarchée pour lui proposer ses services, aidé par les bonnes relations et contacts personnels¹⁵³.

¹⁴⁹ Entretien n° 2, *ibid.*

¹⁵⁰ Entretien n° 2, *ibid.*

¹⁵¹ Entretien n° 2, *ibid.*

¹⁵² Entretien n° 1, *op. cit.*

¹⁵³ Entretien n° 4, *op. cit.*

Tableau n° 8 – Les principales organisations ayant formé la Suisse au CSNU

Organisation	Création	Type /siège	Financement	But affiché
UNITAR	1963	OI liée à ONU Genève	États membres	Former et améliorer la prise de décision, en intégrant aux apprentissages des thématiques transversales comme les Objectifs de développement durable (ODD) ou WPS ¹⁵⁴ .
SCR	2005	Think thank New-York	États membres Fondation privée	Fournir des informations et des réflexions sur le Conseil de sécurité et des formations. Militer pour renforcer la transparence, l'efficacité et la responsabilité du CSNU.
OIF	1970	OI Paris	États membres	Promouvoir la langue française sur le plan politique, éducatif, économique et culturel au sein des États membres.
Clingendael	1983	Think thank La Haye	Fonds publics et privés	Publier des réflexions et organise des formations destinées au diplomates et qui vit grâce aux contributions de fonds privés et publics divers.

Source : Massimo Pico 2023, établi sur la base de différentes sources (UNITAR 2023 ; Security Council Report 2022, 3 et 17 ; Organisation Internationale de la Francophonie s.d. a ; Clingendael s.d).

¹⁵⁴ Entretien n° 4, op. cit.

Dans les formations qu'UNITAR a fourni à la Suisse, nous avons pu relever qu'il existait une part importante de mémoire officielle, bien que la mémoire souterraine soit également un élément présent. Cela s'explique d'abord par le fait que les procédures et les règlements sont une base relativement stable et accessible, qu'un formateur peut plus facilement transmettre que des connaissances tacites. L'une des personnes responsables de la formation de la Suisse pour le compte d'UNITAR nous a expliqué en ce sens que le contenu consistait en quelques éléments essentiels, également du fait que le temps à disposition était bref :

« Nous leur fournissons une liste des choses les plus importantes, la formation de base, les connaissances de base qu'ils doivent avoir avant de s'asseoir dans les salles de consultation du Conseil de sécurité ou dans la salle du Conseil de sécurité. [...] Le Conseil de sécurité et tous ses mécanismes, comment rédiger les résolutions, tenir la plume, quel est le format de la résolution. Les choses essentielles à savoir avant d'y aller. »¹⁵⁵

Conçue spécifiquement pour la Suisse, la session du mois d'octobre a eu lieu au siège des Nations Unies et était une formation privée (UNITAR 2022a), dont la plupart du contenu relevait ainsi de la mémoire officielle. A cette occasion, UNITAR a invité des experts et des E10, parmi lesquels Lorraine Sievers – la co-auteure du monumental livre sur les procédures et pratiques du Conseil (Sievers et Daws 2014) – qui a animé la plupart des segments, comprenant notamment : la formulation des points de l'ordre du jour, la construction du programme de travail mensuel, les types de réunions ou la préparation de la présidence. Cela a permis de consolider les connaissances officielles et de préparer la Suisse aux comportements explicites à adopter dans le temps et dans l'espace (UNITAR 2022a).

Bien au fait des enjeux de mémoire institutionnelle¹⁵⁶, UNITAR a également prévu de faire participer des membres actuels du Conseil de sécurité, afin de qu'un partage autour d'une mémoire plus souterraine ait lieu. Entre autres, un coordinateur politique de la mission irlandaise s'est exprimé sur l'expérience de son pays en tant que membre (UNITAR 2022a). De ce point de vue, « ce sont les personnes qui valident les connaissances transférées et

¹⁵⁵ Entretien n° 4, *ibid.* Traduit de l'anglais : « We provide them with a list of the most important things, the basic training, the basic knowledge that they need to have before they sit in the Security Council consultation rooms or in the Security Council chamber. [...] The Security Council and all its mechanisms, how to write resolutions, how to hold the pen, what is the format of the resolution. The essential things to know before going there. The language issues as well. »

¹⁵⁶ Entretien n° 4, *ibid.*

mémorisées à un niveau souterrain, grâce à leur expertise et leurs expériences enfouies dans des mémoires individuelles » (Chouaieb 2011, 56). En ce sens, le coordinateur politique irlandais a insisté sur l'introduction de nouveaux points à l'ordre du jour et le maintien de l'élan politique sur des sujets donnés, le renforcement de la position, la planification d'évènements ou encore les relations avec la presse (UNITAR 2022a), qui sont tous des points qui demandent des compétences et une certaine maîtrise tacite. Au mois de novembre, une autre session a été organisée en ligne, où plus de trente-cinq délégués de la mission de New-York et de Berne ont participé. C'est à nouveau Lorraine Sievers qui était en charge de la préparation des personnes présentes, traitant d'enjeux comme la gestion des flux de documentation ou parler de la manière d'entretenir des relations avec les autres membres de l'ONU et d'autres organisations, parmi d'autres sujets (UNITAR 2022a).

Si nous possédons davantage de données sur les formations d'UNITAR, nous avons mentionné ci-haut qu'il existait d'autres organisations impliquées dans la formation des membres. Parmi elles, un *think tank* comme le *Security Council Report* joue un rôle important dans l'environnement du Conseil, puisqu'il cherche à faire circuler la mémoire institutionnelle entre les membres, mettant à disposition de ces derniers des ressources écrites sur les objets traités au Conseil et donnant également des formations aux futurs entrants (Security Council Report s.d). Ce *think tank* a également participé à l'organisation de l'atelier *Hitting the ground running*, par le truchement de sa directrice exécutive Karin Landgren (Conseil de sécurité 2023a). Il est intéressant de relever que le gouvernement suisse joue un rôle actif en s'investissant dans le SCR, en étant membre du conseil d'administration (Security Council Report s.d.) et en participant diligemment au partage de la mémoire institutionnelle. A ce titre, durant les préparatifs, elle a financé l'édition française du manuel sur le Conseil de sécurité, dont nous venons de parler (Security Council Report 2021, xi). Cette implication de la Suisse comporte différents motifs. D'abord, elle est impliquée depuis dix ans dans la promotion d'une réforme des méthodes de travail de l'organe, via le groupe ACT, conformément au profil que nous avons déjà abondamment analysé. Ce guide était l'occasion d'affirmer nouvellement cet engagement vis-à-vis des autres États, en leur donnant un nouveau moyen d'accès à la « mémoire officielle » du Conseil. Plus simplement, ce manuel en français peut soutenir son propre personnel durant le mandat au Conseil de sécurité.

L'édition en français peut être en outre un moyen de souligner son appartenance au groupe des pays francophones, avec lesquels elle s'engage à l'ONU (Organisation Internationale de la

Francophonie s.d. b). L'*OIF* a d'ailleurs organisé des séminaires sur les méthodes de travail et la dynamique des négociations du Conseil de sécurité, dévolus aux futurs membres francophones. La Suisse y a pris part au mois de novembre 2022 en compagnie du Mozambique (Organisation Internationale de la Francophonie s.d. b). Les praticiennes et praticiens de la diplomatie helvétique ont également suivi d'autres pratiques collectives d'entraînement aux procédures et méthodes de travail. Au mois d'octobre 2022, la représentation permanente des Pays-Bas à New-York a fait appel à son l'institut Clingendael, basé dans le même pays, et proposé durant trois jours des outils théoriques et pratiques ainsi que des simulations aux cinq futurs membres. Combinant mémoire officielle et souterraine, cet atelier cherche particulièrement à rendre attentifs les nouveaux élus aux caractéristiques juridiques et contextuelles des négociations (Clingendael 2022). En définitive, cette dernière sous-partie vient de nous montrer que la Suisse avait eu toute une série de documents à disposition pour parfaire ses connaissances des procédures et des méthodes de travail ainsi que des ateliers et des entraînements dans le même but. Se former et s'entraîner aux procédures et méthodes de travail du *CSNU* implique d'acquérir tantôt des connaissances formalisées et tantôt d'en comprendre le versant plus souterrain. Plus tacite, ce dernier versant ressort moins de notre analyse. Il mériterait d'être approfondi par une étude procédant entre autres par des entretiens qui viendraient enrichir les données existantes.

Arrivés au terme de ce deuxième chapitre, nous pouvons en rappeler les principaux enseignements. D'abord, la période d'observation a été un moment privilégié pour l'élargissement des connaissances de la Suisse sur le Conseil. Nous avons pu établir que cette période permettait de donner une idée plus concrète des dynamiques implicites qui ont cours dans la négociation. Nous avons ensuite traité de la manière dont la Suisse avait bénéficié de l'expérience d'autres membres élus. Ces échanges ont donné à la Suisse des nouvelles connaissances pratiques sur l'institution. Enfin, nous venons de voir que durant les préparatifs, la Suisse s'est formée de manière soutenue aux procédures et méthodes de travail du Conseil, du point de vue de la mémoire officielle et souterraine, avec différentes organisations. Dans la partie suivante, nous allons voir comment la Suisse s'est appuyée sur des communautés de pratiques pour recevoir le flambeau, (re)former des coalitions et des groupes de travail et consolider son statut d'interlocuteur compétent.

5.3. S'appuyer sur des communautés de pratique

Par ce troisième et dernier chapitre analytique, nous étudions comment la Suisse s'est appuyée sur des communautés de pratiques dans le cadre des préparatifs de son mandat. Ce chapitre se divise en trois parties. La première examine comment la Suisse a reçu le flambeau de la part d'autres membres du Conseil et quelles sont les limites d'une telle pratique. La deuxième pratique s'intéresse à la formation de coalitions par la Suisse, qui dans ce but a tenté de bâtir des ponts et fait appel à une communauté dans laquelle elle évoluait déjà avant son mandat. Enfin et troisièmement, nous explorons comment la Suisse a consolidé son statut d'interlocuteur compétent sur la scène internationale, en vue du mandat à venir et au-delà. A nouveau, nous avons construit à la page suivante un schéma détaillé de cette pratique, qui sert de base au développement qui suit et auquel nous invitons à se référer tout au long de la lecture.

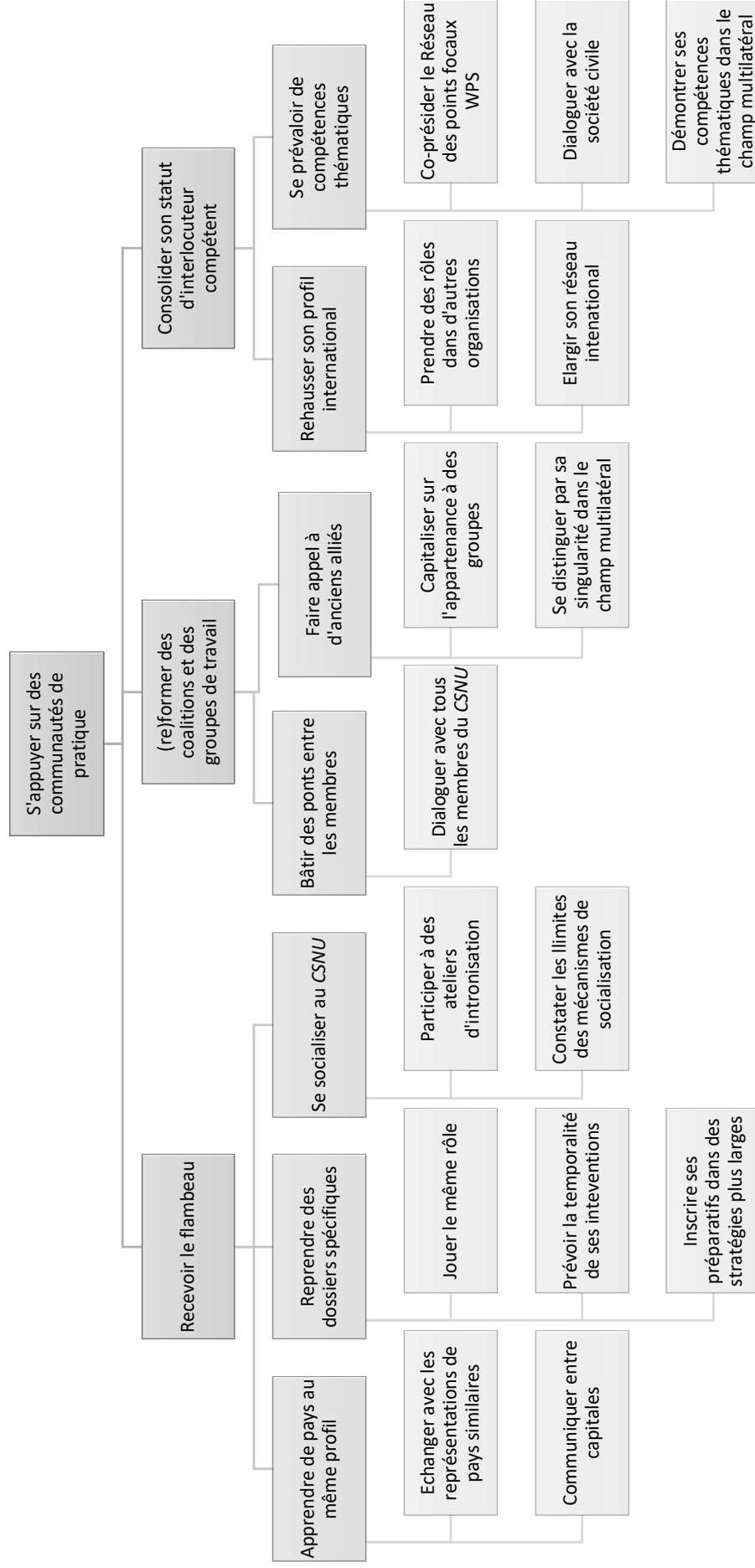
5.3.1. Recevoir le flambeau

Dans la partie qui suit, nous allons nous intéresser à la manière dont la Suisse a reçu le flambeau. En premier lieu, nous nous pencherons sur les apprentissages que la Suisse a effectués avec des pays ayant un profil de politique étrangère similaire. Puis, nous nourrirons cela d'un exemple, celui de l'aide humanitaire au CSNU. Nous poursuivrons par l'analyse d'un atelier organisé spécifiquement pour que les anciens membres puissent passer le flambeau aux nouveaux. Nous terminerons en discutant des limites du passage de flambeau.

5.3.1.1. Apprendre de pays partageant le même profil

Dans cette partie, nous explorons comment la Suisse a échangé avec des membres élus du Conseil de sécurité partageant un profil similaire de politique étrangère, dans l'optique de recevoir le flambeau de leur part sur certains dossiers défendus au Conseil de sécurité. En effet, nos données ont mis en évidence des pratiques par lesquelles la Suisse s'est vue confier des dossiers. Durant les préparatifs, elle n'a ainsi cessé de se revendiquer comme étant un petit État neutre européen, en échangeant en premier lieu avec la « *communauté sociale* » (Wenger 1998, 4) des pays qui se prévalent d'un tel profil.

Schéma n° 7 – S'appuyer sur des communautés de pratique



Source : Massimo Pico 2023

En effet, la Suisse met en avant une identité multilatérale particulière, soit celle d'un pays neutre, de tradition humanitaire, attaché à la paix, au respect des droits humains et à la primauté du droit international, comme le précise sa stratégie de politique extérieure 2020-2023. Forte de ces caractéristiques, elle s'est profilée comme un médiateur estimé de ses partenaires : « *Les bons offices de la Suisse sont encore souvent sollicités par des partenaires qui apprécient son profil de médiateur fiable, discret et neutre.* » (DFAE 2020a, 10).

Dans les mois précédant son entrée en fonction, la Suisse a alors intensifié ses contacts avec des pays dont elle se sent proche, qui affichent le même profil de petit État neutre et qui partagent des opinions ou un positionnement sur un certain nombre de sujets¹⁵⁷, ce qui est entre autres le cas de l'Irlande et de la Norvège (Baeriswyl citée par Le Temps 2022, 11). La première affiche sa neutralité, tout comme la deuxième qui est également connue pour son profil de médiateur (Le Temps 2013 ; France24 2023).

Lors de sa phase préparatoire, la Suisse a alors suivi de « *de très près* » (Baeriswyl citée par Le Temps 2022, 11) le parcours de ces pays, élus au Conseil de sécurité pour le mandat 2021-2022 et qui ont montré que des *E10* pouvaient être protagonistes au Conseil de sécurité (Neue Zürcher Zeitung 2022a). Lorsqu'ils se succèdent au Conseil, ces types d'États sont alors amenés à « *jouer les mêmes rôles parce qu'ils ont des profils similaires, typiquement Suisse-Norvège, Suisse-Irlande* »¹⁵⁸. Agissant au sein de la communauté que nous catégorisons ici comme celle des « petits États neutres européens », la Suisse nourrit des échanges très réguliers avec ses partenaires¹⁵⁹ :

*« Quand je parle de contacts étroits je veux parler de collaboration et des échanges d'informations quasi quotidiens. Avec des États qui ont le même profil que vous. Ce qui est typiquement le cas de la Norvège. »*¹⁶⁰

En pratique, ces pays n'hésitent pas à se transmettre certains dossiers, comme l'a indiqué la représentante permanente de la Suisse lors d'une conférence (Baeriswyl 2022). A ce titre, les rencontres informelles régulières entre les missions permanentes à New-York, où les amitiés personnelles sont cultivées sont un terrain d'échange privilégié (Twitter 2022a, voir annexes). Lors d'une conférence, un représentant permanent mexicain a formulé le même constat :

¹⁵⁷ Entretien n° 1, *op. cit.*

¹⁵⁸ Entretien n° 1, *ibid.*

¹⁵⁹ Entretien n° 2, *op. cit.*

¹⁶⁰ Entretien n° 1, *op. cit.*

« *même dans les cocktails, nous travaillons* » (Gómez Robledo Verduzco 2022). Dans cette même perspective, une diplomate interrogée nous a confirmé que les interactions formelles et informelles étaient toutes deux fondamentales lorsqu'il s'agissait de préparer un mandat au Conseil de sécurité¹⁶¹.

Ces liens privilégiés entre les missions établies à New-York ne constituent cependant pas le seul contexte d'apprentissage et de transmission des dossiers pour les futurs membres du Conseil de sécurité. Dans le cas qui nous occupe, nous avons constaté que les relations diplomatiques se « dédoublaient » dans le temps et dans l'espace, de l'entre-soi diplomatique new-yorkais aux rencontres entre les capitales. La Division *ONU* du DFAE à Berne (*DNU*) – appelée en interne « la centrale » par les fonctionnaires helvétiques – a échangé avec ses homologues au même profil. Au mois de novembre 2022 (Twitter 2022b, voir annexes) l'ambassadeur suisse Thomas Gürber a par exemple reçu à Berne Elizabeth McCullough et son équipe, directrice pour l'Irlande de l'équipe du Conseil de sécurité (Gov.ie 2023). Le passage de flambeau advient ainsi non seulement entre les Missions, mais également entre les capitales respectives, ce qui est de prime importance puisque ce sont ces dernières qui donnent leurs instructions aux missions permanentes.

Nous venons de voir que durant ses préparatifs, la Suisse avait été très proche d'*E10* affichant un profil similaire, comme l'Irlande et la Norvège. Nous avons également observé qu'au Conseil, des États au même profil étaient parfois amenés à jouer des rôles similaires au sein de l'institution. Dans cette optique, la Suisse a reçu le flambeau de la part des pays précités. Dans la transmission des dossiers, les liens entre les Missions permanentes de New-York sont fondamentaux, mais restent tributaires des consignes des capitales qui interagissent entre elles lors des préparatifs. Sur la base de ce dont nous venons de discuter, nous nous intéressons dans la partie suivante à un exemple de passage de flambeau, celui de l'aide humanitaire en Syrie, et montrons qu'il s'inscrit dans une stratégie d'aide humanitaire plus large de la Suisse.

¹⁶¹ Entretien n° 2, *op. cit.*.

5.3.1.2. *Reprendre des dossiers spécifiques : le cas de l'aide humanitaire au CSNU*

Pour exemplifier une situation où la Suisse a reçu le flambeau, nous analysons à présent le cas de l'aide humanitaire au Conseil de sécurité. De manière générale, les membres d'une communauté de pratique partagent un intérêt commun sur une question donnée et souhaitent pour cette raison que les thématiques qu'ils considèrent comme prioritaires soient maintenus à l'agenda du Conseil de sécurité (Zahariadis 2016 ; Maertens 2023-2024, projet en cours). Dans ce but, les membres d'une communauté de pratique n'hésitent pas à faire profiter leur successeur au Conseil du travail – parfois considérable – qu'ils ont conduit en amont, comme dans le cas de la résolution sur l'aide humanitaire en Syrie¹⁶². En l'espèce, les *penholders* en 2022 étaient l'Irlande et la Norvège¹⁶³, qui partagent des caractéristiques de politique étrangère communes avec la Suisse, comme nous venons de le développer. Une telle prise de rôle était donc pour la Suisse une manière de promouvoir une thématique constitutive de son profil de politique étrangère, comme nous l'a dit une personne basée au DFAE à Berne : « *on trouvait que ça avait beaucoup à voir avec notre profil de pays humanitaire* »¹⁶⁴. Aussi, une telle prise de rôle s'inscrit dans une pratique informelle du Conseil de sécurité, où il est d'usage que deux *E10* partagent le rôle de *penholder* lorsque ce ne sont pas les *P3* qui sont à l'initiative (Sievers 2021, 36). En outre, certains thèmes « *sont traditionnellement du ressort des P5, et d'autres qui sont un peu par la pratique plus des E10, donc par exemple la résolution Syrie et humanitaire pour laquelle on est co-penholder avec le Brésil, c'est une résolution qui a été initiée par des E10 et qui du coup est restée en main des E10 depuis* »¹⁶⁵. Ici, le rôle de *penholder* sur la question de l'aide humanitaire en Syrie doit également être replacé dans une communauté plus large, celle des *E10* qui s'engagent dans cette thématique. Pour cette raison, la Suisse a reçu le flambeau de la part de la Norvège et de l'Irlande, et partagé avec le Brésil le rôle de *penholder*¹⁶⁶.

Dans son travail préparatoire sur la Syrie, la Suisse était soumise à une contrainte de temps et devait être prête à soumettre la résolution dans les premiers jours de son mandat. En effet, durant leur mandat, l'Irlande et la Norvège étaient parvenues à faire proroger cette aide

¹⁶² Voir résolution n° S/RES/2672 (2023), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 9237e séance, le 9 janvier 2023.

¹⁶³ Le 12 juillet 2022, sous la houlette de l'Irlande et de la Norvège, l'acheminement de l'aide humanitaire transfrontalière en Syrie a été prorogé de six mois. Voir résolution n° S/RES/2642 (2022).

¹⁶⁴ Entretien n° 2, *op. cit.*

¹⁶⁵ Entretien n° 1, *op. cit.*

¹⁶⁶ Entretien n° 2, *op. cit.*

jusqu'au mois de janvier 2023¹⁶⁷. Il était ainsi impératif que la Suisse soit opérationnelle d'entrée. Grâce à la reprise de ce dossier durant les préparatifs, la Suisse a ainsi été en mesure de co-soumettre la résolution n° S/RES/2672 (2023) par devant le Conseil, et obtenu une nouvelle prolongation de six mois au sujet de l'aide humanitaire transfrontière en Syrie, de la même manière que ses prédécesseurs norvégiens et irlandais¹⁶⁸ quelques mois auparavant, qui ont salué cette adoption (Twitter 2023c, voir annexes). Cet exemple nous montre que la Suisse s'est coordonnée avec les anciens *penholders* ainsi que le Brésil, de sorte à reprendre ce rôle d'entrée.

Si la Suisse a hérité du dossier syrien durant ses préparatifs, elle ne s'est pas contentée d'être un simple réceptacle d'informations durant ses préparatifs. A ce sujet, il convient de contextualiser le socle des compétences diplomatiques et humanitaires qu'elle avait déjà amassé concernant la Syrie, un pays qui fait partie intégrante de ses objectifs stratégiques (DFAE 2020a, 12). Depuis que la guerre civile fait rage dans ce pays en 2011 (Le Temps 2023), la Suisse a libéré une enveloppe de plus de 610 millions de francs pour y déployer son action humanitaire (Confédération suisse 2023c). En 2013, la Suisse fut également la première à s'adresser au Conseil de sécurité pour demander à cet effet que le cas syrien soit renvoyé par-devant la Cour pénale internationale (CPI)¹⁶⁹ (Mission permanente de la Suisse à l'ONU 2013). De par son action antérieure sur l'aide humanitaire en Syrie, la Suisse disposait déjà d'informations de première main durant ses préparatifs (Confédération Suisse 2020, 7).

D'autre part, la réception du flambeau concernant l'aide humanitaire va bien au-delà du seul cas syrien. L'engagement de la Suisse sur toute une série de questions humanitaires s'inscrit dans une stratégie de politique étrangère plus large (DFAE 2020a), qui renvoie également aux priorités thématiques de son mandat. Durant ses préparatifs et à l'approche du mandat, elle a pris part à différents événements en présence d'autres membres du Conseil et de non-membres, pour promouvoir ces questions et réaffirmer sa volonté à œuvrer en leur faveur. Par exemple, moins de deux mois avant son mandat, la Suisse a collaboré avec la Norvège, la Colombie et le Koweït, ainsi que le *CICR*, pour l'organisation d'un événement sur la question des personnes disparues dans les conflits. Dans le cadre de l'Alliance mondiale sur les

¹⁶⁷ Résolution n° S/RES/2642 (2022), *op. cit.*

¹⁶⁸ Le 9 janvier 2023, le Brésil et la Suisse ont présenté ensemble cette résolution, afin d'en renouveler les termes dans les temps, puisque le délai de la précédente résolution courrait jusqu'à début janvier.

¹⁶⁹ Dans ce même élan, un an plus tard, différents membres occidentaux du Conseil de sécurité et la Jordanie ont déposé la résolution n° S/RES/2165 (2014).

personnes disparues, des membres du Conseil de sécurité ont alors partagé leur expérience régionale, comme le Koweït. Pour la Suisse, ce moment de plaidoyer et d'apprentissage était l'occasion de rappeler ses objectifs auprès de ses partenaires du Conseil. A cette occasion, Adrian Hauri, représentant permanent adjoint, a entre autres soulevé l'intention de la Suisse de s'engager sur ces questions une fois débuté son mandat. Ensemble, les participants ont évoqué leur volonté de poursuivre dans cette direction et d'avancer dans la mise en œuvre de la résolution n° S/RES/2474 (2019) sur les personnes disparues dans les conflits armés (CICR 2022). En définitive, nous pouvons dire que durant ses préparatifs, la Suisse a promu par diverses pratiques la thématique de l'aide humanitaire.

Dans cette partie, nous avons analysé les enjeux autour de la réception du flambeau par la Suisse de membres au profil concernant l'aide humanitaire en Syrie. Nous avons vu que la Suisse avait également pu préparer ce rôle sur la base d'engagements antérieurs. Lorsqu'elle a préparé son rôle de co-penholder avec le Brésil, la Suisse a dû faire face à une contrainte temporelle majeure : la résolution devait être soumise dans les premiers jours du mandat, de sorte à ce que l'aide humanitaire puisse être renouvelée. Enfin, nous avons pu inscrire ce rôle de la Suisse dans des préparatifs plus larges, liés à ses objectifs de politique étrangère et à ses priorités en matière d'aide humanitaire. Nous nous penchons désormais sur une autre forme de passage de flambeau : un atelier prévu spécifiquement pour la socialisation des nouveaux membres, réunissant des représentants du Conseil de sécurité au complet *extra muros*.

5.3.1.3. Un atelier d'intronisation des nouveaux membres : Hitting the Ground running

Depuis vingt ans, la Finlande organise chaque année un atelier dont le but est de favoriser l'intronisation des nouveaux membres élus, les *incoming five (I5)* dans le jargon¹⁷⁰. Cette retraite a généralement lieu dans le domaine de la fondation Greentree à Manhasset, dans l'État de New-York, au mois de novembre, réunissant les actuels et nouveaux membres dans un contexte informel, loin de l'agitation citadine (Conseil de sécurité 2023a, 1-3). Le caractère bucolique du lieu, la lumière qui filtre par la toiture diaphane et le confort feutré des fauteuils du grand hall sont autant d'éléments qui soulignent cette informalité (Google map ; Twitter 2022c, voir annexes). Le premier jour, les diplomates s'installent ainsi dans cette atmosphère

¹⁷⁰ Ce que nous apprend notre enquête n° 1, *op. cit.*

cossue, écoutant Comfort Ero, présidente et directrice générale de l'International Crisis Group, qui prononce son discours d'entrée (Conseil de sécurité 2023a, 2 ; Twitter 2022c, voir annexes). Elle laisse ensuite la parole pour un débat « au coin du feu », où la liberté de parole est assurée par le respect des règles de confidentialité, appliquées selon les règles de la Chatham House (Conseil de sécurité 2023a, 1-2). La Suisse ne manque pas de participer à ces discussions et aux tables rondes du lendemain, le 18 novembre 2022, rythmé par trois sessions interactives comprenant un bilan du Conseil pour l'année 2022, ses méthodes de travail et les organes subsidiaires ainsi que les enseignements à retenir (Conseil de sécurité 2023a, 3). Selon le compte-rendu d'Elina Kalkku, ambassadrice de la Finlande auprès de l'ONU, il en ressort notamment des débats francs et nourris sur les difficultés traversées par le Conseil du fait du conflit en Ukraine, sur les réunions thématiques comme le climat ou l'agenda femmes, paix et sécurité ou encore sur les relations entre membres permanents et élus (Conseil de sécurité 2023a).

Si dans la lettre de la Finlande, qui fait office de compte-rendu de ces deux journées, l'ambition est que les membres élus puissent être « *directement opérationnels dès leur prise de fonction* » (Conseil de sécurité 2023a, 2), un membre sortant du Conseil remarque qu'il est « *impossible de maîtriser les méthodes de travail en un jour* » (Conseil de sécurité 2023a, 17). En dépit de cela, du côté suisse, l'une des personnes interviewées nous a répondu que cette retraite était « *extrêmement utile* » et « *une grande opportunité pour les nouveaux élus* »¹⁷¹. Au-delà du discours au ton institutionnel et consensuel, notre personne enquêtée nous a confié un élément intéressant : cette retraite a été organisée alors que la Suisse était bien avancée dans sa préparation. En effet, selon cette personne, le moment était bien choisi, du fait que le mandat était très proche et que la Suisse participait comme membre observateur à toutes les réunions du Conseil depuis le mois d'octobre¹⁷². Dans l'informalité de la Fondation Greentree, elle a alors pu vérifier l'état de ses connaissances.

Bien que les discussions de ces journées puissent intéresser les futurs membres élus, il semblerait toutefois qu'elles ne suffisent pas à elles seules à rendre « *directement opérationnels* » les futurs membres, comme le prétendent les organisateurs. En ce sens, nos données ont révélé un bilan plus contrasté et un passage de flambeau plus limité, ce dont nous discutons à présent.

¹⁷¹ Entretien n° 2, *op. cit.*

¹⁷² Entretien n° 2, *ibid.*

5.3.1.4. *Un passage de flambeau limité*

Dans cette partie, nous allons analyser la mesure dans laquelle il est possible de recevoir le flambeau. Tout d'abord, il est indéniable que dans certains dossiers, les diplomates helvétiques ont reçu un appui stratégique et des connaissances de la part d'autres membres qui leur ont permis de préparer au mieux leur entrée en fonction. C'est ce qu'a montré l'exemple du dossier syrien. Pourtant, en dépit d'un profil similaire ou d'intérêts convergents sur certaines questions, chaque E10 est doté d'une politique interne et d'intérêts qui lui sont propres. « *Il est donc très difficile de passer le flambeau de votre propre intérêt national à tout le monde* »¹⁷³.

Selon le *momentum* politique, il est requis des diplomates qu'ils prennent leurs instructions auprès de leur capitale. Comme nous l'a dit l'un des individus enquêtés, ces situations ne se vivent pas « *à vingt* »¹⁷⁴, au sein d'une communauté de pratique, mais « *sont des décisions très intimes* »¹⁷⁵ au sein d'un État. « *Il s'agit d'une ligne droite avec votre ministre ou avec votre président* »¹⁷⁶. Partant, s'il existe un passage de flambeau, il apparaît comme étant restreint à quelques cas, du fait que chaque délégation se préparant à siéger au Conseil rend des comptes à son administration nationale et son système politique, ce qui est d'autant plus vrai pour la Suisse du fait de son système politique interne, fondé sur la démocratie directe et qui implique de nombreuses parties prenantes à la politique étrangère. Pour cette raison et comme il est ressorti de nos entretiens, il est possible de passer le flambeau sur certaines questions, mais pas pour toutes.¹⁷⁷ Par voie de conséquence, le passage de flambeau s'avère être limité¹⁷⁸, du fait de cette dialectique qui se rappelle constamment aux souvenirs des diplomates, pris en tenaille entre les intérêts nationaux et multilatéraux.

Outre cette tension, l'une des personnes interrogées nous dit que malgré une phase préparatoire bien menée, « *c'est toujours un peu une surprise. On se prend toujours un peu un mur quand on arrive vraiment en janvier* »¹⁷⁹. Il semble difficile d'anticiper toute la charge de travail qui arrive dès que l'on commence à faire concrètement partie de l'institution. La Suisse a d'ailleurs dû compléter ses équipes après sa phase préparatoire, pour faire face à la charge

¹⁷³ Entretien n° 4, *ibid.*

¹⁷⁴ Entretien n° 4, *ibid.*

¹⁷⁵ Entretien n° 4, *ibid.*

¹⁷⁶ Entretien n° 4, *ibid.*

¹⁷⁷ Entretien n° 4, *ibid.*

¹⁷⁸ Entretien n° 1, *op. cit.*

¹⁷⁹ Entretien n° 1, *ibid.*

de travail qui s'est abattue sur elle dès le début du mois de janvier 2023¹⁸⁰. L'un de nos entretiens fait ressortir que le déséquilibre entre *P5* et *E10* se perpétue entre autres par la lourdeur des tâches qui s'imposent à ces derniers, auxquelles ces derniers ne peuvent se préparer totalement. Bien qu'il existe des ateliers comme *Hitting the ground running*, il semblerait que les mécanismes de préparation à disposition des *E10* soient insuffisants¹⁸¹. D'après cette même personne, les *P5* profiteraient du fait que les futurs *E10* se retrouvent souvent débordés une fois au Conseil : « *Et puis que les membres permanents le savent aussi très bien. Et que dépendant du momentum politique et des thèmes, ils ont assez peu de scrupules finalement à noyer un peu les arguments sous la charge de travail* »¹⁸². Partant, en dépit des efforts que la Suisse a pu fournir durant sa phase préparatoire, elle n'a pas échappé aux enjeux concrets qui se révèlent une fois débuté le mandat, à savoir la grande charge de travail et la domination des *P5* sur les *E10*. Cette partie étant terminée, nous pouvons souligner que s'il existe un passage de flambeau, celui-ci demeure limité. D'une part, chaque pays est confronté à des enjeux de politique étrangère qui lui sont propres et qui ne peuvent être transmis à d'autres États. D'autre part, les mécanismes de socialisation existants sont insuffisants pour les futurs membres élus, qui se retrouvent souvent face à une montagne de travail au début de leur mandat.

Au terme de cette première sous-pratique, nous rappelons que la Suisse a reçu le flambeau de la part de pays revendiquant un profil similaire au sien, comme l'Irlande et la Norvège. Durant les préparatifs, la Suisse a eu des contacts étroits avec eux à New-York ainsi qu'entre les capitales, sur des dossiers spécifiques. La Suisse a par exemple reçu de l'Irlande et la Norvège le flambeau de *co-penholder* sur l'aide humanitaire en Syrie, qu'elle a partagé avec le Brésil. Ce rôle impliquait de se préparer à une contrainte temporelle, celle de soumettre la résolution dès les premiers jours de son mandat. Si la Suisse a reçu le flambeau sur la Syrie, cela doit être contextualisé dans une stratégie de préparatifs plus large. Par ailleurs, nous avons vu que la Suisse avait participé à l'atelier *Hitting the Ground Running*. Si ce moment

¹⁸⁰ Entretien n° 1, *ibid.*

¹⁸¹ Du fait que nos sources documentaires et nos enquêté-e-s mentionnent systématiquement le nom de cet atelier en anglais, nous nous permettons de le garder tel quel dans le corps de notre texte. La traduction officielle en français de celui-ci par le Conseil de sécurité est : « *Être directement opérationnel* » (Conseil de sécurité 2023a, 2).

¹⁸² Entretien n° 1, *op. cit.*

peut être l'occasion de socialiser dans l'entre-soi des membres du Conseil, il n'apparaît pas décisif pour les futurs membres. Enfin, comme nous l'avons dit en dernier, le passage de flambeau existe de manière relativement limitée, du fait que chaque pays est soumis à ses propres impératifs, que les mécanismes de socialisation des nouveaux membres sont peu nombreux et qu'il est difficile d'anticiper toute la charge de travail durant les préparatifs. Dans ce contexte en tension, la Suisse a alors formé et reformé des coalitions, comme nous allons le voir à présent.

5.3.2. (re)former des coalitions et des groupes de travail

Dans cette section, nous allons nous intéresser à la manière dont la Suisse a (re)formé des coalitions et des groupes de travail. D'abord, nous étudierons le rôle de bâtisseurs de ponts de la Suisse durant ses préparatifs, dans un contexte géopolitique délicat. Nous verrons ensuite comment la Suisse a fait appel à des alliés pour préparer le mandat à venir.

5.3.2.1. Bâtir des ponts dans un contexte géopolitique délicat

Si certaines asymétries divisent les *E10* et les *P5*, nous rappelons que ces derniers sont loin d'être unanimes, d'autant plus que la guerre en Ukraine a accentué les désaccords entre le camp occidental et celui de la Chine et de la Russie (Conseil de sécurité 2023a, 2). Colloquée entre ces configurations, la Suisse a été consciente qu'elle avait un rôle à jouer (Baeriswyl 2022), ce que ses partenaires n'ont cessé de lui rappeler durant ses préparatifs : « *cela montre aussi [...] une énorme attente à notre égard. Je l'ai vraiment entendu à chaque entretien, ils attendent de nous que nous jouions ce rôle justement dans cette situation difficile* »¹⁸³ (Baeriswyl 2022). Tout au long de la préparation, la Suisse s'est alors placée en bâtisseur de ponts, conformément à son profil de d'Etat médiateur, cherchant à établir des partenariats ciblés où « *elle accroît son influence, fait valoir ses intérêts et valorise son engagement à long terme* » (DFAE 2020a) ; ses objectifs de politique extérieure à l'esprit, elle n'a pas hésité à parler avec tous les membres, y compris les permanents non-occidentaux (Baeriswyl 2022), voyant une opportunité de « *servir de pont entre l'Europe et la Chine, puis entre la Chine et la Russie* » (Lupel, interrogé par Swissinfo 2022a).

¹⁸³ Traduit de l'allemand : « Das habe ich auch bei jedem Gespräch wirklich gehört sie erwarten dass wir diese Rolle gerade in dieser schwierigen » (Baeriswyl 2022).

Pourtant, durant cette phase préparatoire, les discussions ne sont pas allées de soi. Depuis qu'elle a repris les sanctions de l'Union européenne (UE), la Suisse est dans le collimateur de la Russie, qui a décrété formellement qu'elle était « *sur la liste des pays inamicaux* » (RTS 2023), remettant en cause sa neutralité. La guerre en Ukraine est une donnée qui, dans des cas comme celui-ci, a pu compliquer les préparatifs. La Suisse a toutefois cherché à maintenir une forme de dialogue avec la Russie en vue du mandat à venir, dans le cadre des discussions qu'elle a avec elle au Conseil de sécurité. En septembre 2022, la Suisse a également rencontré le ministre russe des affaires étrangères à New-York. Tout en discutant avec la Russie, elle a condamné l'occupation de l'Ukraine (Confédération suisse 2023, 43). En ce qui concerne la Chine, les relations durant la préparation étaient régulières et il a été envisagé de travailler avec elle sur les questions africaines, un continent où cette dernière tente d'exercer de l'influence (Swissinfo 2022b). Durant ses préparatifs, la Suisse s'est alors positionnée en bâtisseur de ponts en dialoguant avec les puissances non-occidentales. Tout en cherchant à bâtir des ponts dans un tel contexte géopolitique complexe, la Suisse s'est attelée à former des coalitions en faisant appel à des alliés, dans l'espoir de faire avancer toutes les questions qui l'intéressaient.

5.3.2.2. Faire appel à d'anciens alliés : les membres du groupe ACT

Dans cette partie, nous allons aborder la manière dont la Suisse s'est tournée vers des communautés de pratiques, afin de (re)former des coalitions en vue de son mandat. Nos données ont montré que la Suisse était passablement active dans l'environnement politique du Conseil de sécurité, avant même d'en être membre. Les communautés de pratique qu'elle a intégré depuis deux décennies lui ont permis de s'impliquer depuis l'extérieur dans certains des travaux du Conseil. La Suisse a alors fait appel à des alliés qu'elle avait déjà avant son mandat, parfois depuis diverses années. L'une des communautés où elle a été probablement la plus impliquée est le groupe ACT, dont elle se fait souvent le porte-parole dans les réunions ouvertes aux non-membres, qui participent aux discussions sans droit de vote tel que le permettent les articles n° 37 et n° 39 du règlement intérieur provisoire (Security Council Report 2021, 35). La Suisse et les autres États du groupe ACT promeuvent alors la réforme des méthodes de travail du Conseil de sécurité. Le groupe ACT est un moyen pour les non-membres et les membres élus de s'engager sur le long terme dans les pratiques de ce dernier.

De ce point de vue, le groupe *ACT* assure une forme de permanence au-delà du mandat au Conseil de sécurité, qui est relativement bref : certains des futurs membres élus se rassemblent dans cette communauté avant, durant et une fois terminé leur mandat. Cela explique la volonté de certains membres du groupe *ACT* d'assurer une continuité, par le passage de flambeau, comme nous l'avons développé *supra*, et par la formation de coalitions. L'un des moyens de rendre compte de cette continuité, est tout d'abord d'objectiver les participations des membres du groupe *ACT*, depuis la fondation du groupe en 2013, ce que nous faisons dans le tableau ci-dessous. Ces dix dernières années, celle-ci a été représentée continuellement au Conseil. Depuis 2014, au moins un membre de cette communauté de pratique a siégé à l'exécutif de l'*ONU*. En 2015 et 2021, trois membres sur quinze du Conseil de sécurité provenaient de la communauté de pratique *ACT*. De surcroît, en 2022 et 2023, le Conseil a même accueilli quatre membres d'*ACT*, soit plus d'un quart du total siégeant à l'exécutif de l'*ONU*. Aussi, l'Équateur a adhéré en 2022, alors que la majorité des pays sont membres depuis 2013, ce qui laisse penser qu'il a rejoint le *CSNU* en vue de son mandat. En conséquence, la Suisse s'est préparée à siéger avec trois autres membres d'*ACT*, un terreau fertile pour la formation de coalitions.

Tableau n° 9 : Représentation du Groupe *ACT* au *CSNU* depuis sa fondation en 2013

Année	Pays membres du Groupe <i>ACT</i>
2013	N/A*
2014	Chili (2013), Jordanie (2013)
2015	Chili (2013), Jordanie (2013), Nouvelle-Zélande (2013)
2016	Nouvelle-Zélande (2013), Uruguay (2013)
2017	Suède (2013), Uruguay (2013)
2018	Pérou (2013), Suède (2013)
2019	Pérou (2013)
2020	Estonie (2013)
2021	Estonie (2013), Irlande (2013), Norvège (2013)
2022	Gabon (2013), Ghana (2014), Irlande (2013), Norvège (2013)
2023	Gabon (2013), Équateur (2022), Ghana (2014), Suisse (2013)
2024	Équateur (2022), Suisse (2013), (éventuellement Slovaquie) **

Source : Massimo Pico 2023. Tableau construit sur la base des listes du site internet de l'ONU (United Nations 2023a), de la lettre de la Suisse au Conseil de sécurité n° S/2013/568 Conseil de sécurité 2013, de la lettre de la Suisse au Conseil n° S/2022/752 (Conseil de sécurité 2022) ainsi que de la lettre du Costa Rica et de l'Estonie adressée à l'Assemblée générale n° a/77/822 (Assemblée générale 2023). Il convient de remarquer qu'en 2013, les membres étaient au nombre de vingt-deux, contre vingt-sept aujourd'hui. *Pour cette raison, nous avons exclu le Luxembourg et le Rwanda, qui ont siégé au CSNU en 2013-2014, mais qui n'étaient alors pas encore membres d'ACT. ** En 2024, d'autres membres seront élus au Conseil, possiblement la Slovénie qui est membre du groupe, ce qui pourrait possiblement modifier cette ligne du tableau (Republic of Slovenia 2023).

Conformément à notre exemple du groupe ACT, l'une des personnes interrogées a avancé que les coalitions que la Suisse avait noué durant sa phase préparatoire n'étaient pas nouvelles, mais fondées pour la plupart sur des regroupement antérieurs : « *en termes de coalitions, il n'y a pas je crois de coalitions différentes de ce que l'on retrouvait avant. — Des « Groups of friends » et ce genre de choses. — Des alliés naturels qu'on avait déjà avant. Parce que tout le but du Conseil, c'est de capitaliser sur qui on est et qu'est-ce qu'on sait déjà faire.* »¹⁸⁴ Si cette personne évoque la naturalité de ces alliances sur le ton de l'évidence, cet aspect mérite toutefois d'être questionné. Selon cette personne interrogée, les « *alliés naturels* » correspondent à des États avec qui se coaliser en raison de caractéristiques similaires, alors que le « *qui on est* » renvoie au profil singulier par lequel la Suisse cherche à se distinguer sur la scène multilatérale.

Dans le premier cas, le discours consiste à mettre en avant des caractéristiques subjectives, communes aux différents alliés. Dans l'exemple de la communauté de pratique ACT, il s'agit notamment de la petitesse de l'État ou de la faible puissance¹⁸⁵ ; plutôt que d'être « *naturelles* », ces caractéristiques existent d'abord discursivement, lorsque les États s'auto-définissent de la sorte. Ainsi, un « *certain nombre de « petits États » se présentent comme tels devant le Conseil de sécurité, individuellement ou de façon collective par l'intermédiaire d'alliances* » (Albaret et Placidi-Front 2016, 20). C'est d'ailleurs ces similarités revendiquées qui étaient à la base de l'ancêtre d'ACT, le groupe des *Small Five*, dont nous avons parlé dans

¹⁸⁴ Entretien n° 1, *op. cit.*

¹⁸⁵ Parmi les pays du groupe ACT, nous pouvons notamment citer : Autriche, Costa Rica, Estonie, Finlande, Liechtenstein, Luxembourg, Jordanie, Papouasie-Nouvelle-Guinée.

la revue de littérature et qui était un groupe composé uniquement de petits États. Souligner des traits identitaires communs permet alors de faire exister une communauté de pratique, dont les membres vont de l'avant en partageant des significations (Wenger 1998, 4-5). Ce sont « *les pratiques au Conseil de sécurité [qui]*¹⁸⁶ *contribuent à la définition d'une catégorie politique de "petits États"* » (Albaret et Placidi-Frot 2016, 21). Pourtant, la naturalité et la petitesse des États sont âprement remises en question par l'objectivation de certaines variables. Par exemple, les contributions au budget ordinaire de l'ONU pour l'année 2023 nous démontrent que tous les membres d'ACT ne possèdent pas les mêmes ressources. La Norvège a ainsi contribué à hauteur de presque 20 millions de dollars américains, contre 117'000 pour les Maldives, soit un ratio inférieur de cent-septante fois (calculé par nos soins, sur la base des données d'United Nations 2023b). En dépit de traits communs, tous les pays d'ACT n'ont pas les mêmes ressources budgétaires à investir dans le fonctionnement de l'ONU ou dans les missions permanentes à New-York.

Il n'empêche que tous ces pays aux ressources financières et diplomatiques inégales se retrouvent dans une même communauté de pratique, qu'ils tentent de mettre à profit dans la perspective de leur mandat à venir. Parmi les vingt-sept États qui composent le groupe ACT¹⁸⁷, la Suisse a alors établi des coalitions avec d'autres futurs membres comme l'Équateur, le Gabon, le Ghana, et a été très proche de membres siégeant au Conseil, l'Irlande et la Norvège ainsi que d'anciens membres comme l'Estonie. Au début du mois de novembre 2022, la Suisse a d'ailleurs invité tous les membres du groupe ACT dans ses locaux pour discuter des enjeux à venir au Conseil de sécurité, rappelant que la thématique de la réforme des méthodes de travail demeurait l'une de ses priorités thématiques (Twitter 2022d, voir annexes).

Dans le deuxième cas et malgré ce type d'alliances, la Suisse a cherché à se distinguer de ses alliés durant sa phase préparatoire, en mettant en avant ses propres particularités : « *On est État hôte d'organisations internationales, de négociations internationales. On a cette tradition de bons offices. C'est vrai qu'on a de ce point de vue là un profil différent [...] Et c'est évidemment des choses qu'on va chercher à mettre en avant, parce que ça nous distingue.* »¹⁸⁸

Vis-à-vis de son système politique interne, un État comme la Suisse ne peut pas se contenter

¹⁸⁶ Entre crochets : ajouté par nous.

¹⁸⁷ Nous nous référons au document le plus récent en notre possession, qui fait état de la dernière liste des membres du groupe ACT (Assemblée générale 2023).

¹⁸⁸ Entretien n° 1, *op. cit.*

de défendre le point de vue d'une communauté de pratique, mais doit aussi également « revenir »¹⁸⁹ du Conseil avec des résultats concrets. Dans cette idée, l'une des raisons des personnes enquêtées nous a déclaré en ce sens que les États étaient soumis aux impératifs de la politique interne :

« [...] c'est que c'est extrêmement chronophage et c'est aussi extrêmement couteux, d'un point de vue financier, d'être au Conseil de sécurité, et donc dépendant de la politique interne que chaque état a. Et en fait il faut aussi revenir avec un résultat. Et pourquoi on a dépensé autant d'argent. Et c'est là où en fait c'est intéressant parce que finalement être au Conseil de sécurité c'est aussi un exercice de politique interne. Et je pense qu'en Suisse, c'est quelque chose qui s'est particulièrement vu »¹⁹⁰

Par conséquent, cette quête de résultats à l'égard de la politique interne coexiste avec le besoin des membres élus de se coaliser pour espérer peser sur les travaux du Conseil. S'il est illusoire de penser qu'une communauté de pratique comme ACT se développe uniquement dans l'intérêt du groupe (Adler 2005, 25), il est certain que les objectifs de politiques internes des différents participants peuvent concorder et rendre ce type d'alliances souhaitables. Dans ce cas, nous notons qu'il peut y avoir une « *homologie structurale* », faisant coïncider les propriétés de chaque État pris individuellement, avec les propriétés de la communauté de pratique ACT (Roueff 2013, 157 se fondant lui-même sur l'œuvre de Pierre Bourdieu). Cette homologie relève souvent de mécanismes inconscients, qui lient les États entre eux, plutôt que de choix purement rationnels. Les « *homologies structurales, tout aussi invisibles et néanmoins constitutives de la réalité de l'espace social, se substituent à l'évidence [...] des coalitions d'intérêts explicites* » (Roueff 2013, 157). Cette idée d'homologie structurale nous permet ainsi d'expliquer la posture de la Suisse, qui s'est fait la porte-parole de la communauté ACT¹⁹¹, tout en mettant en avant les qualités de son « profil » de politique étrangère. Durant les préparatifs, ce positionnement de chef de file d'un collectif lui a alors donné de la valeur.

¹⁸⁹ Entretien n° 1, *ibid.*

¹⁹⁰ Entretien n° 1, *op. cit.*

¹⁹¹ Nous renvoyons aux interventions de la Suisse lors de différents débats ouverts, notamment celui sur les procédures et méthodes de travail qui suit son élection le 28 juin 2022 (Mission permanente de la Suisse à l'ONU 2022a) ou encore le 14 décembre 2022 où la Suisse plaide au nom d'ACT pour une limitation de l'utilisation du droit de veto en cas de génocides ou d'atrocités (Mission permanente de la Suisse à l'ONU 2022b).

Cette partie nous a montré tout d’abord que la stratégie des préparatifs de la Suisse avait été de se placer en bâtisseur de ponts, en discutant avec tout le monde, y compris les *P5* non-occidentaux, malgré des tensions avec la Russie. Nous avons ensuite discuté de la manière dont la Suisse avait fait appel à des communautés de pratiques dans lesquelles elle était déjà active. Dans cette idée, nous avons fourni une analyse détaillée du groupe *ACT*, dont elle est le chef de file. Nous avons vu que ce groupe permettait aux non-membres du Conseil de s’engager vis-à-vis de celui-ci et était donc propice à la formation de coalitions : en 2023, quatre membres non-permanents du Conseil étaient membres d’*ACT*. Si durant les préparatifs la Suisse a mis en place avec eux des coalitions, elle a également cherché à se distinguer en soulignant ses particularités. Nous avons pu expliquer cela par la pression de la politique interne helvétique qui la pousse à devoir revenir avec des résultats. En cela, nous concluons à une homologie structurale entre les intérêts du groupe *ACT* ceux qui concernent la Suisse individuellement. Dans le prolongement de cette réflexion, nous abordons à présent la dernière partie de ce travail. Nous nous intéressons aux pratiques préparatoires de la Suisse qui ont visé à consolider son statut d’interlocuteur compétent.

5.3.3. Consolider son statut d’interlocuteur compétent

Dans cette partie, nous développons notre raisonnement en deux temps. Premièrement, nous étudions comment la Suisse a rehaussé son profil international en prenant des rôles dans d’autres organisations. Deuxièmement, nous verrons en quoi elle a tenté de se prévaloir de compétences thématiques, au travers de l’exemple du réseau *WPS*.

5.3.3.1. Rehausser son profil international par la prise de rôles dans d’autres organisations

Au-delà du passage de flambeau et des coalitions, un point que nos données ont fait ressortir est la manière dont la Suisse avait cherché à consolider son statut d’interlocuteur compétent sur la scène internationale durant la phase des préparatifs. Dans ce but, elle a assumé des rôles dans d’autres organisations, en mobilisant différentes communautés de pratique et en intervenant dans différentes arènes onusiennes. Cette stratégie est brièvement formalisée dans un rapport adressé en mai 2022 aux Commissions de politique extérieure du parlement, où le Conseil fédéral explique que la Suisse avait cherché à « *rehausser son profil* » (Confédération suisse 2022a, 2) en vue du mandat. A ce titre, la Suisse a décidé d’assumer

divers rôles dans les organes de l'ONU ainsi que dans des réseaux internationaux défendant des thématiques particulières. En 2021, elle a par exemple intégré pour la première fois le Comité d'organisation de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU, conduit le Groupe spécial de liaison pour les affaires humanitaires, un groupe informel sur les États donateurs dans le registre humanitaire ou encore assuré la présidence du segment humanitaire du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) (Confédération suisse 2022a, 2-3). En 2022, la Suisse a en outre co-présidé le Réseau des points focaux femmes, paix et sécurité (WPS) avec l'Afrique du Sud (Confédération suisse 2022a, 2-3), une initiative existant depuis 2016 et dont le but affiché est d'« *aider les États membres de l'ONU et les organisations régionales, en étroite collaboration avec la société civile, à améliorer et à renforcer la mise en œuvre de l'agenda Femmes, paix et sécurité* » (WPS Focal points network 2023). Ici, une précision s'impose. Si le Conseil fédéral affirme clairement que ces prises de rôle sont orientées vers le mandat au Conseil de sécurité, les effets de tels engagements peuvent toutefois se déployer dans des horizons institutionnel et temporel plus vastes.

Premièrement, endosser de tels rôles peut servir à consolider la position de la Suisse au sein d'autres organes de l'ONU, renforçant son image et sa « crédibilité »¹⁹² dans toute une série d'autres *champs* multilatéraux. L'une des personnes que nous avons questionnée à ce sujet nous a d'ailleurs confessé que le DFAE ne faisait « *rien juste pour le mandat au Conseil de sécurité* »¹⁹³. Selon celle-ci, ce qui a guidé la prise de rôles de la Suisse dans d'autres organes est sa stratégie globale de politique extérieure (DFAE 2020a). Maintes fois, les diplomates suisses interrogés se sont référés à ce document, comme étant le modèle des comportements à adopter :

« *Ça c'est notre profil. C'est notre priorité. On a une stratégie politique. C'est ça qui nous guide. C'est ça qui nous guide dans tout ce qu'on fait.* »¹⁹⁴

Si la stratégie politique du DFAE se veut plus large que le seul Conseil de sécurité, cette même personne a toutefois reconnu que toutes ces prises de rôles pouvaient néanmoins être utiles dans la perspective du mandat¹⁹⁵.

¹⁹² Ce terme est utilisé à plusieurs reprises par nos enquêtés, notamment dans les entretiens n° 1, *op.cit.* et n° 2, *op. cit.*

¹⁹³ Entretien n° 2, *op. cit.*

¹⁹⁴ Entretien n° 2, *ibid.*

¹⁹⁵ Entretien n° 2, *ibid.*

Deuxièmement, le *DFAE* vise un horizon temporel plus long que le seul mandat au Conseil. Ainsi, durant ses préparatifs, la Suisse a cherché à intensifier son réseau international de manière durable, comme le dit le chef de la *DNU* :

*« Cela nous permet d'obtenir un accès plus facile et d'améliorer notre réseau, ce qui peut également avoir des effets positifs sur d'autres dossiers. Ces effets ne s'arrêtent pas au bout de deux ans »*¹⁹⁶ (Gürber cité par *Berner Zeitung* 2022).

Si la Suisse a investi des moyens considérables dans la préparation d'un si court mandat, c'est donc dans l'idée de consolider sa position internationale à plus long terme. Nous venons de voir que la Suisse était intervenue dans diverses arènes pour consolider son statut d'interlocuteur compétent, en assumant diverses sortes de rôles. Cette prise de rôles est une manière de renforcer sa crédibilité internationale, en vue du mandat mais également à plus long terme. Nous poursuivons notre cheminement par ce qui constitue la dernière partie de ce travail, en nous demandant comment la Suisse s'est prévaluée de compétences thématiques, par l'exemple du réseau *WPS*.

5.3.3.2. Se prévaloir de compétences thématiques : l'exemple du réseau WPS

Nous avons évoqué le fait que la Suisse a tenté de consolider son statut d'interlocuteur compétent, en prenant des responsabilités dans d'autres organisations durant sa période de préparation au Conseil, pour essayer d'asseoir sa position d'interlocuteur compétent. Dans ce but, elle a mobilisé diverses communautés de pratique et est intervenue dans plusieurs institutions onusiennes, en se positionnant en experte. La principale communauté dans laquelle elle a jugé bon de s'engager est le réseau des points focaux *WPS*. Lors de la préparation de son mandat, la Suisse s'est ainsi montrée très active sur l'agenda femmes, paix et sécurité, forte de la légitimité que lui a conféré le fait d'être à la tête de ce réseau. Si cette présidence est nouvelle, il sied de relever que la Suisse était déjà membre du réseau depuis quelques années, où elle dit travailler *« pour que les femmes jouent un rôle actif dans la prévention des conflits et les processus de paix et pour que leurs droits soient protégés »* (*DFAE* 2022a). En outre, depuis 2007, la Suisse met en avant l'agenda femmes, paix et sécurité dans ses objectifs de politique extérieure et mentionne cette question dans les stratégies

¹⁹⁶ Traduit de l'allemand : « Das führt dazu, dass wir einfacher Zugang erhalten und unser Netzwerk verbessern können, was sich auch positiv auf andere Dossiers auswirken kann. Diese Effekte hören nicht nach zwei Jahren wieder auf. » (Gürber cité par *Berner Zeitung* 2022).

régionales, comme l’Afrique subsaharienne ou la région Afrique du Nord et Moyen orient (MENA) (DFAE 2020a, 12, 27-28). La Suisse a ainsi intégré cette question à ses objectifs sept ans après l’adoption de la résolution n° S/RES/1325 (2000)¹⁹⁷ par le du Conseil de sécurité, son plan de mise en œuvre en étant à la quatrième phase (DFAE 2020a, 45).

Sur le plan de la temporalité, la période de la co-présidence du réseau des points focaux *WPS* s’est superposée à celle des préparatifs du mandat. Au niveau des pratiques du réseau, la Suisse a organisé des réunions à Genève en mai 2022, avant de se déplacer pour une rencontre régionale à Pretoria en juillet 2022, puis des échanges au mois de septembre à New-York, lors de la semaine de haut niveau de l’Assemblée générale (DFAE 2022a). A partir de cette co-présidence, la Suisse a élargi ses réseaux : souhaitant se positionner en interlocuteur compétent sur le sujet, elle a participé à de nombreuses réunions, faisant appel à différentes communautés de pratique. Elle a notamment interagi avec des organisations de la société civile, comme lors de la rencontre du 30 juin 2022 avec le réseau Global Network of Women Peacebuilders (*GNWP*). Cette organisation, coalisant une centaine d’organisations de femmes issues de pays en proie à des conflits ou des crises humanitaires (*GNWP* 2023), a été invitée à s’exprimer par la Suisse. A cette occasion, Pascale Baeriswyl, représentante permanente de la Suisse, a souligné les défis et les bonnes pratiques à adopter pour que progresse l’agenda *WPS* (Twitter 2022e, voir annexes).

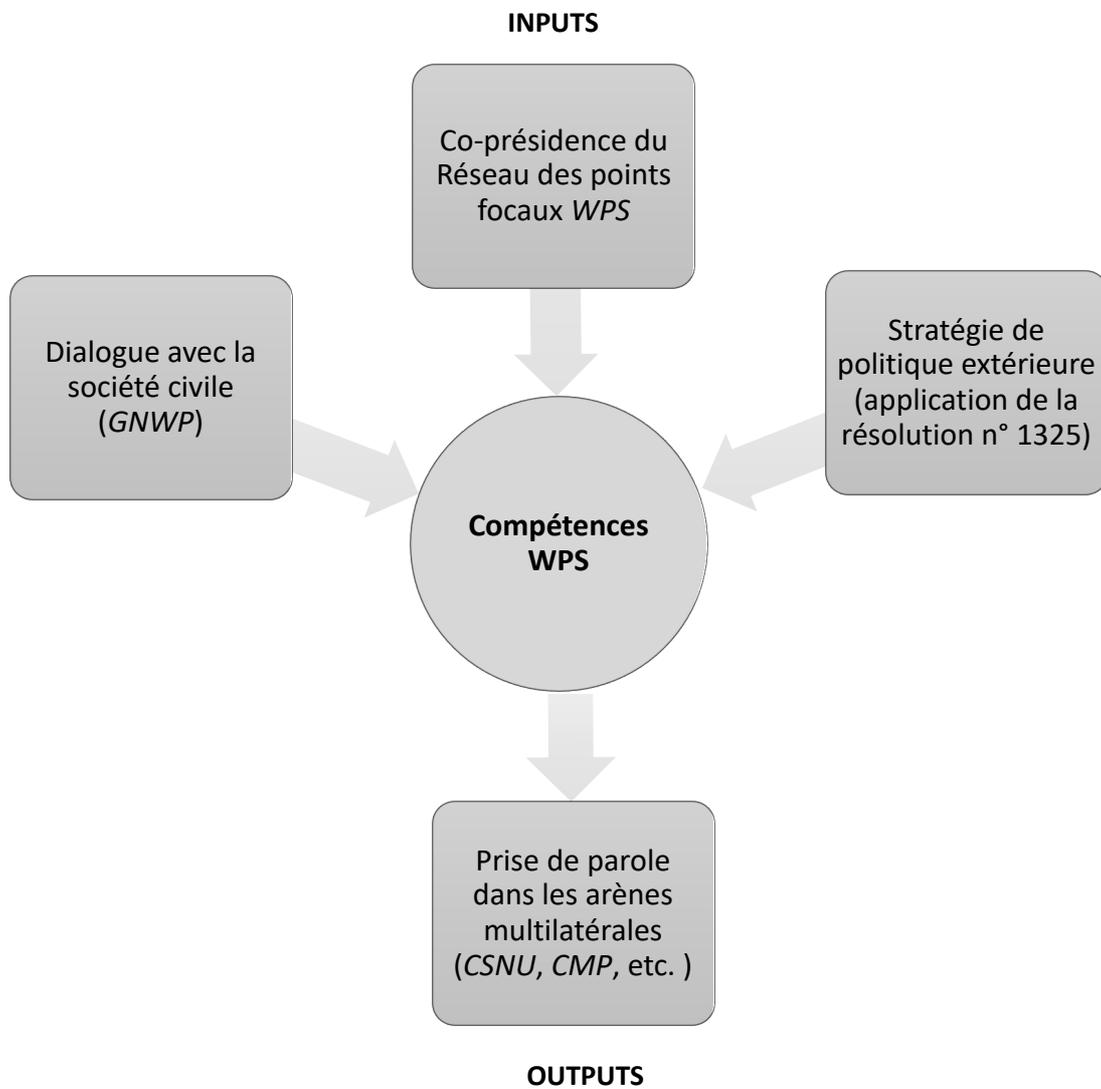
Entre son élection en juin 2022 et le début de son mandat en janvier 2023, la Suisse a également multiplié les interventions sur le sujet *WPS*, dans des débats ouverts au Conseil de sécurité. Pour s’assurer que cette thématique fasse régulièrement l’objet d’une promotion dans cette arène, la Suisse a suivi une stratégie consistant à lier *WPS* et sujet du jour. Le 12 juillet 2022, dans un débat portant sur la Communication stratégique des opérations de maintien de la paix, la Suisse a par exemple soulevé l’importance que dite communication fasse progresser les principaux agendas de l’ONU comme celui de *WPS* (Twitter 2022f, voir annexes).

¹⁹⁷ Dite résolution a été votée lors de la 4213^{ème} séance du Conseil de sécurité, le 31 octobre 2000. Elle est la première que le Conseil ait votée sur ce sujet. Elle traite de l’égalité de participation des femmes dans la prévention et le règlement des conflits armés, la consolidation et le maintien de la paix, l’intervention humanitaire et la reconstruction post-conflit. Elle prévoit également des mesures pour protéger les femmes et filles victimes de violences sexuelles dans les conflits (résolution du Conseil de sécurité n° S/RES/1325 (2000) et United Nations Pacemaker 2023).

La Suisse est également intervenue dans toute une série d'organes onusiens en se prévalant de son expertise thématique, de son expérience et de ses compétences sur ces questions, dans l'élan de sa co-présidence du Réseau des points focaux *WPS*. A quelques jours de son mandat au mois de décembre 2022, la Suisse s'est notamment exprimée devant la Commission de maintien de la paix (*CMP*) (Mission permanente de la Suisse à l'ONU 2022c, 1-2). A cette occasion, elle a déploré le manque de représentation des femmes en uniforme dans les opérations de maintien de la paix. Se prévalant d'une expérience à ce sujet – de par ses engagements au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine – la Suisse a affirmé savoir à quel point cette représentation était essentielle (Mission permanente de la Suisse à l'ONU 2022c, 1-2). Si elle se positionne en experte, la Suisse est en proie à des problèmes de représentation dans ses propres rangs : nous relevons ainsi que seules 6% de femmes helvétiques contribuaient à ce moment-là aux opérations de maintien de la paix (en tant qu'expertes, policières ou officières d'état-major), contre 28% pour la Norvège (UN Peacekeeping 2022). Cette question est d'autant plus délicate pour la Suisse qu'elle n'a commencé que tardivement à fournir des contingents militaires à l'ONU, soit à la fin des années 1980, notamment dans le conflit en Namibie (Peace Support 2023). Quoi qu'il en soit, dans ce même discours devant la *CMP*, la Suisse a affirmé sa qualité d'experte et ses connaissances quant aux situations au Sud-Soudan et en République centrafricaine. Elle a en outre souligné l'importance des partenariats avec les organisations féminines de la société civile, celles-là mêmes avec qui elle a dialogué durant ses préparatifs.

Avec l'aide du schéma ci-dessous, nous pouvons conclure que la Suisse s'est nourrie des dialogues avec la société civile, de sa co-présidence du réseau des points focaux *WPS* ainsi que des fondamentaux de sa stratégie de politique étrangère, pour prendre la parole dans différentes arènes multilatérales et consolider son statut d'interlocuteur compétent.

Schéma n° 8 – Affirmer ses compétences dans les institutions multilatérales : l'exemple du sujet femmes, paix et sécurité



Source : Massimo Pico 2023

Cette dernière partie étant terminée, nous proposons de revenir sur ses points principaux. Tout d'abord, nous avons examiné comment la Suisse avait pris différentes responsabilités dans d'autres organisations durant ses préparatifs, dans le but de renforcer sa crédibilité, en vue du mandat et à plus long terme. Dans ce qui précède, nous avons analysé un exemple de consolidation par la Suisse de son statut d'interlocuteur compétent, celui du réseau *WPS*. La Suisse a notamment assuré la co-présidence des Points Focaux *WPS* et dialogué avec des organisations de la société civile. Elle a par ailleurs multiplié les interventions dans les débats ouverts du *CSNU* et à la *CMP*. En ces occasions, la Suisse a mis en avant son expertise sur le sujet, dans des contextes régionaux variés, afin de consolider son statut d'interlocuteur compétent.

Dans cette troisième et dernière partie de notre analyse, nous avons vu que la Suisse s'était appuyée sur des communautés de pratique. Ainsi, elle a reçu le flambeau de la part de pays partageant avec elle des caractéristiques de politique étrangère, comme la Norvège et l'Irlande. Si ces dernières lui ont transmis le dossier de l'aide humanitaire en Syrie, la Suisse s'est plus largement montrée proactive sur les questions d'aide humanitaire, dans la perspective du prochain mandat. Par ailleurs, nous avons montré que s'il existait des ateliers spécifiques pour favoriser l'intronisation des nouveaux membres, le passage de flambeau des futurs *E10* restait limité, notamment du fait que chaque pays répond de ses propres objectifs de politique étrangère. En outre, nous avons discuté des coalitions que la Suisse a formées et reformées durant ses préparatifs, en bâtissant des ponts et en faisant appel à d'anciens alliés comme ceux du groupe *ACT*. Dans ce dernier cas de figure, nous avons pu établir l'homologie structurale qui existait entre les intérêts portés par le groupe *ACT* et les objectifs individuels de politique étrangère de la Suisse. Enfin, nous venons d'analyser les responsabilités que la Suisse a endossées dans d'autres organisations internationales, dans le but de consolider son statut d'interlocuteur compétent, en nous arrêtant sur sa co-présidence du réseau *WPS*. Ce travail touche désormais à sa fin. Dans la conclusion qui suit, nous revenons sur ses principaux enjeux, montrons ses limites et proposons des pistes d'ouverture pour de prochaines recherches.

6. Conclusion

Nous voici au terme de cette analyse, dans laquelle nous avons cherché à comprendre les processus et les pratiques de préparation des futurs membres non-permanents du Conseil de sécurité, au travers du cas Suisse. Tout au long de notre travail de recherche et d'écriture, nous avons été stimulés par le caractère novateur de l'étude proposée. S'il existait des connaissances fragmentaires sur les préparatifs avant notre travail, la littérature scientifique sur les membres élus s'intéressait en premier lieu à l'influence des membres élus durant la période du mandat (voir par exemple Rodiles 2013 ; Conley Tyler et Pahlow 2014 ; Farrall et Prantl 2016 ; Farrall et al. 2020 ; Roele 2020 ; Nick Pay et Postolski 2021). Partant, nous pouvons souligner le caractère complémentaire de notre travail eu égard à la littérature sur les *E10* : nous nous sommes intéressés à des pratiques plutôt qu'à une mesure de l'influence, de même qu'à la longue temporalité des préparatifs plutôt qu'aux deux ans du mandat. Aussi, nous avons épousé une ontologie sociale processuelle et relationnelle, pour mettre en exergue la dimension toujours mouvante des pratiques par lesquelles les futurs membres élus du Conseil de sécurité se préparent à assumer leurs responsabilités.

Pour la première fois à notre connaissance, une étude des *E10* proposait un cadre conceptuel basé explicitement sur un processus de théorisation ancrée (Glaser et Strauss 1967 2010 ; Paillé 1996 cité dans le travail de Méliani 2013). Tout comme les pratiques des *E10* que nous avons étudiées, notre construction théorique était un processus mouvant et sans cesse renégocié, procédant par des aller-retours entre analyse et théorisation. Une telle posture théorique est intimement liée à la méthodologie par laquelle nous avons progressé, à savoir celle du cas d'étude, qui propose de fouiller autant que faire se peut un unique contexte. Ces recherches se sont basées en grande partie sur les sources documentaires listées en toute fin de travail, ainsi que sur des entretiens qualitatifs semi-directifs.

L'analyse itérative de nos sources a fait émerger un cadre conceptuel des pratiques préparatoires des membres élus du Conseil de sécurité. Avant toute chose, nous avons défini ces pratiques préparatoires comme étant des interactions se déroulant avant le début du mandat des *E10* et dont le but est d'accumuler des savoir-faire propres à leur fonction. Nous avons précisé cette définition en montrant de manière transversale que les pratiques préparatoires avaient lieu selon une temporalité particulière, à la fois en interne et en externe et en tension entre le formel et l'informel. La force de cette définition et de ce processus de recherche est de ne pas se limiter à l'étude des relations entre États, comme cela est le cas

dans les approches traditionnelles des relations internationales, mais de regarder également ce qui se déroule au sein de ceux-ci. Si nous reconnaissons volontiers que notre étude n'échappe pas à une certaine forme de stato-centrisme et de réification de l'État en tant qu'acteur, nous trouvons fondamental d'analyser les relations internationales sous toutes leurs coutures, y compris les interactions qui ont cours au sein des contextes nationaux. En l'occurrence, nous avons tenté d'aborder cette contradiction de manière réflexive et de l'assumer comme telle. Dès lors, en partant de cette définition, nous avons déployé les trois pratiques de notre cadre conceptuel : planifier son rôle en interne, acquérir des connaissances institutionnelles et s'appuyer sur des communautés de pratique. Notre analyse suit le même ordre que ces pratiques. Nous discutons à présent des principaux résultats.

En ce qui concerne la planification interne du rôle de la Suisse, nous avons pu effectuer des découvertes importantes. D'abord, si la Suisse a renforcé ses capacités diplomatiques, notamment ses ressources humaines, elle n'a pas pu anticiper toute la charge de travail qui allait s'abattre sur elle, raison pour laquelle dès le début de son mandat elle a recruté de nouvelles personnes. Même un membre élu comme la Suisse, réputée être au fait des pratiques du Conseil de sécurité et bénéficiant d'opulentes ressources diplomatiques, a été surpris par la quantité phénoménale de travail émanant de son nouveau statut multilatéral. Cela fait écho à notre revue de littérature, qui nous montre que la structure et les procédures du Conseil de sécurité profitent globalement aux *P5*, dont les capacités matérielles et le fait de siéger continuellement au Conseil permettent de surmonter la charge de travail et de prévaloir dans de nombreux espaces de l'institution (Keating 2004, 17-18, 139-156 ; Schia 2017, 84).

Notre travail a également montré que la Suisse avait adapté ses structures administratives et institutionnelles, en tirant parti des procédures existant déjà pour d'autres organisations internationales, comme *ECOSCOC*. La Suisse a toutefois cherché à renforcer ces mécanismes en travaillant sur la rapidité de coordination, notamment durant une simulation interne de trois semaines, au moment où la Suisse était membre observateur du Conseil. Elle a également mis en place des procédures de travail visant à exploiter au mieux le décalage horaire entre Berne et New-York.

L'un des apports de notre travail réside dans la mise en lumière des répercussions internes d'un pays sur sa politique extérieure. Dans notre analyse, cela s'est particulièrement manifesté par la place que le gouvernement helvétique a dû accorder au parlement dans les

préparatifs du mandat. Ce dernier a exploité des procédures constitutionnelles et parlementaires, pour revendiquer son droit à participer à la définition des contours du mandat de la Suisse. En retour, le gouvernement a accueilli favorablement l'implication des *CPE*¹⁹⁸. En effet, il cherchait à asseoir la légitimité du siège au Conseil vis-à-vis de la population, dans un contexte clivé entre les promoteurs et les détracteurs du mandat.

En ce sens, nous avons vu que les préparatifs d'un mandat en interne s'avèrent être d'une complexité remarquable, comme en témoigne la définition des priorités thématiques, un jeu à plusieurs acteurs entre le gouvernement, les départements administratifs et le parlement. La contingence des chocs externes comme la guerre en Ukraine a également apporté son lot de complications et contraint la Suisse à clarifier son positionnement de politique extérieure au sein de ses institutions, ce qui nous montre que les préparatifs sont tout sauf un parcours linéaire. Ce positionnement de politique extérieure s'est également joué dans la définition des priorités thématiques, où la Suisse a cherché à mettre en avant des compétences et des attributs multilatéraux et de les faire concorder avec des objets et des rôles du Conseil de sécurité. Si la Suisse a finalement obtenu des rôles liés à ses priorités, nos données n'ont malheureusement pas permis de dire si la Suisse s'était portée candidate à des rôles qu'elle n'avait pas obtenus.

Le deuxième volet de nos pratiques concerne la manière dont la Suisse a opéré afin d'accroître ses connaissances institutionnelles. Nous avons fait émerger trois résultats majeurs. Le premier est que la Suisse a pu démarrer ses préparatifs sur la base d'une mémoire institutionnelle fournie, grâce au suivi des travaux du Conseil par la *DNU*, son réseau d'ambassades à travers le monde et ses diplomates. Comme nous l'avons mentionné, la charge de travail propre au Conseil de sécurité, la technicité des débats et son jargon ont toutefois nécessité de la Suisse qu'elle se tourne vers l'externe pour acquérir des connaissances venant étoffer sa mémoire institutionnelle. Le deuxième résultat de cette pratique est que la période d'observation et l'échange avec d'autres membres européens du Conseil sont des pratiques par lesquelles elle a effectué des apprentissages et élargi ses connaissances pratiques. Cet aspect renvoie davantage aux dynamiques pratiques et moins formalisées des négociations, dont la Suisse n'avait jusque-là que des oui-dire, comme nous l'a confirmé l'une des personnes enquêtée¹⁹⁹. Enfin, la Suisse a participé à des formations avec

¹⁹⁸ Entretien n° 3, *op. cit.*

¹⁹⁹ Entretien n° 2, *op. cit.*

des organisations pour se former aux procédures et aux méthodes de travail du Conseil de sécurité. Ces formations impliquent des apprentissages tantôt sur le plan des connaissances plus formalisées, contenues dans des manuels et exercées par des ateliers pratiques, tantôt du point de vue des connaissances plus souterraines, comme les pratiques de négociation au Conseil. A ce sujet, nos données ont avant tout permis de mettre en lumière les apprentissages de connaissances formalisées, alors que les connaissances plus souterraines apparaissent moins ostensiblement.

Dans notre troisième pratique, nous avons étudié la mesure dans laquelle la Suisse s'était appuyée sur des communautés de pratique durant ses préparatifs. Dans cette idée, nos résultats démontrent que la Suisse a reçu le flambeau de pays partageant le même profil, comme l'Irlande et la Norvège. Il a été intéressant d'examiner ces échanges et le dédoublement des pratiques, entre les missions permanentes de New-York et les capitales, qui sont *in fine* celles qui donnent les instructions. Si nos données ont mis en évidence un passage de flambeau limpide concernant l'aide humanitaire en Syrie, il semblerait que cette pratique soit l'exception plutôt que la règle. En effet, il existe bien des ateliers destinés aux nouveaux membres pour favoriser leur intronisation ; toutefois, nos entrevues nous ont amené à conclure que le passage de flambeau au Conseil de sécurité était limité pour divers motifs. D'abord, chaque État est soumis à ses propres impératifs de politique étrangère. Aussi, malgré l'existence d'ateliers d'intronisation ou le passage de flambeau entre les membres, le fait d'arriver au Conseil comporte une grande part de nouveauté, que les membres expérimentent seuls.

Nous avons vu que durant ses préparatifs, la Suisse avait alors cherché à former et reformer des coalitions et des groupes de travail, dans l'espoir de faire avancer ses objectifs de politique étrangère. Pour se faire, la stratégie était d'une part de dialoguer avec tous les types d'États, y compris ceux en proie à des sanctions internationales comme la Russie. D'autre part, la Suisse a remobilisé le groupe *ACT*, où elle s'impliquait déjà comme non-membre, afin de faire avancer la réforme des méthodes de travail du Conseil de sécurité. Il en résulte que si la Suisse s'est fait la porte-parole du groupe *ACT*, cela lui a également permis de se distinguer sur le plan individuel. Nous avons conclu en ce sens à une homologie structurale entre les intérêts du groupe *ACT* et ceux qui ont trait à la Suisse. Enfin, nous avons pu analyser comment la Suisse avait pris des rôles sur la scène internationale pour consolider son statut d'interlocuteur compétent, comme dans le cas du Réseau des points focaux *WPS*.

Notre cadre conceptuel, notre méthodologie ainsi que notre analyse peuvent dès lors constituer une base fournie pour de futures recherches sur les pratiques préparatoires des futurs membres élus du Conseil de sécurité. Si nous venons de mettre en lumière les forces de notre travail, il convient également d'en souligner les limites. La première d'entre elles tire sa source de nos cadres théorique et méthodologique. Si nous avons délibérément opéré le choix de fonder notre cadre conceptuel sur l'approfondissement détaillé d'un seul et unique contexte, il pourrait nous être reproché de ne pas adopter de perspective comparative, comme le fait notamment Mélanie Albaret dans sa recherche sur le Brésil et le Mexique (Albaret 2014). Dans son cas, ces deux pays « *partagent suffisamment de points communs pour relever d'une même catégorie et rendre ainsi la comparaison valide, tout en étant marqués par des différences assez perceptibles pour rendre la comparaison utile.* » (Albaret 2014, 20 citant Badie et Hermet 2001). Dans le cas de la Suisse, nous trouvons que cela méritait une enquête par cas d'étude, du fait de ses caractéristiques singulières. En plus des attributs que la Suisse revendique vis-à-vis de ses partenaires multilatéraux, comme la petitesse, la neutralité ou son rôle de médiateur, elle est un cas unique au monde sur le plan interne, du fait de son système de démocratie directe. Elle est d'ailleurs le seul pays au monde à avoir accédé à l'ONU par une votation populaire (Confédération suisse 2023a). En même temps, le fait que la Suisse soit un pays impliquant de nombreuses composantes institutionnelles et politiques en interne nous a permis de bâtir une théorisation relativement détaillée. Il n'en demeure pas moins qu'une comparaison serait possible entre la Suisse et les pays dont elle se sent proche. Ainsi, dans de futures recherches, il pourrait être heuristique de comparer les préparatifs du mandat suisse avec ceux d'un pays au profil similaire, comme la Norvège, l'Autriche ou la Suède.

Une autre limite de notre travail a été de nous focaliser sur le *DFAE*, la Mission de New-York et l'administration suisse. *De facto*, notre enquête exclut d'autres acteurs internes, qui semblent avoir joué un rôle actif dans les préparatifs du mandat, à savoir le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et le Service de renseignement de la confédération (SRC). En effet, le premier joue un rôle actif à l'*ONU*, tout comme le deuxième qui a créé des postes de travail spécialement pour le mandat (Confédération suisse 2015, 23, 28). De même, la société civile n'est abordée qu'à la marge de notre travail, alors que la Confédération suisse a organisé des dialogues avec elle (Schweiz UNO s.d. ; ASPE s.d.). Si nous avons préféré nous centrer sur les composantes administratives

et institutionnelles, il serait intéressant qu'un autre travail élargisse la perspective en se consacrant à l'étude du rôle de l'armée, du renseignement ainsi que de la société civile, durant les préparatifs.

Enfin, une autre limite à laquelle il faut songer est le fait qu'aucun entretien n'ait pu être effectué avec une personne travaillant à la Mission permanente de New-York. Si les individus qui nous ont répondu couvrent toutes les autres composantes de notre analyse, à savoir deux personnes provenant du *DFAE*, l'une siégeant dans une *CPE* et la dernière étant responsable chez *UNITAR*, il aurait été profitable de recueillir plus directement le point de vue de la Mission. Cela n'est pas faute d'avoir essayé, nos demandes s'étant malheureusement soldées par des réponses négatives. De même, nous n'avons pas pu interviewer d'individus travaillant pour des *think tanks* comme *Security Council Report*, malgré nos tentatives. Les chercheuses et chercheurs qui entreprendront des recherches sur les préparatifs au Conseil de sécurité ou sur le mandat en lui-même pourront affiner cette représentativité.

En guise d'ouverture, nous souhaitons formuler deux ou trois axes de recherche auxquels invite le présent travail. Tout d'abord, si le cadre conceptuel que nous avons mis en place est basé sur la Suisse, il détient à notre avis un potentiel d'exploration bien plus large. En reprenant les catégories d'Alejandro Rodiles (2013, 339-340 ; voir partie n° 2.1.1. ci-dessus), nous pensons qu'une étude portant sur les préparatifs d'un ou de plusieurs membres occasionnels et récurrents du Conseil de sécurité pourrait bénéficier de notre construction théorique. Aussi, ce cadre donne des pistes de réflexion pour tout État qui se prépare à siéger dans une organisation internationale. Par exemple, en 2014, la Suisse a connu un processus similaire de préparatifs, pour son mandat de présidente de l'*OSCE*²⁰⁰. Il faudrait également vérifier dans quelle mesure un tel modèle théorique est transposable à d'autres contextes, comme celui de l'Union européenne ou d'autres organisations à portée régionale. Enfin, il pourrait être heuristique que les futures recherches sur les membres élus intègrent plus systématiquement la question des préparatifs, en la mettant en perspective avec la période du mandat.

²⁰⁰ La Suisse a notamment présidé l'*OSCE* en 2014, ce qui a nécessité d'importants préparatifs en amont (Confédération Suisse 2015, 4, 9-10, 28). Notre cadre théorique pourrait tout à fait servir de base à l'étude d'un tel mandat.

7. Corpus de sources

Articles de presse

Berner Zeitung. 2022. « Botschafter im Interview. "Wir müssen uns auf Situationen einstellen, mit denen wir noch nie konfrontiert waren" ». URL : <https://www.bernerzeitung.ch/was-die-schweiz-im-uno-sicherheitsrat-erwartet-926662084333> (consulté le 21 janvier 2023).

France24. 2023. « Suisse, Irlande, Suède... La neutralité des pays européens à l'épreuve de la guerre en Ukraine ». URL : <https://www.france24.com/fr/europe/20230222-suisse-irlande-su%C3%A8de-la-neutralit%C3%A9-des-pays-europ%C3%A9ens-%C3%A0-l-%C3%A9preuve-de-la-guerre-en-ukraine> (consulté le 31 mai 2023).

Le Temps. 2013. « La Norvège, l'autre pays de la médiation ». URL : <https://www.letemps.ch/monde/norvege-lautre-pays-mediation> (consulté le 31 mai 2023).

Le Temps. 2016. Bernard Wuthrich. « Pascale Baeriswyl succède à Yves Rossier ». URL : <https://www.letemps.ch/suisse/pascale-baeriswyl-succede-yves-rossier> (consulté le 30 avril 2023).

Le Temps. 2019. Bernard Wuthrich. « La secrétaire d'État Pascale Baeriswyl part à New York ». URL : <https://www.letemps.ch/suisse/secretaire-detat-pascale-baeriswyl-part-new-york> (consulté le 30 avril 2023).

Le Temps. 2022. Valérie de Graffenried. « La Suisse peut apporter une contribution précieuse au Conseil de sécurité ». 10-11. Edition papier (consulté le 1^{er} décembre 2022).

Le Temps 2023. Camille Pagella. « Syrie, les grands tournants d'une guerre oubliée. » URL : <https://www.letemps.ch/monde/moyenorient/syrie-grands-tournants-dune-guerre-oubliee> (consulté le 31 mars 2023).

Neue Zürcher Zeitung. 2022a. Fabian Urech et Tobias Gafafer. « Es wird im Uno-Sicherheitsrat Druck auf die Schweiz geben, auch von China und Russland ». URL : <https://www.nzz.ch/schweiz/es-wird-im-uno-sicherheitsrat-druck-auf-die-schweiz-geben-auch-von-china-und-russland-ld.1718379?reduced=true> (consulté le 21 janvier 2023).

RTS. 2023. « En colère contre la Suisse, la Russie promet une "réponse appropriée" ». URL : <https://www.rts.ch/info/suisse/13065646-en-colere-contre-la-suisse-la-russie-promet-une-reponse-appropriee.html> (consulté le 15 avril 2023).

SRF. 2022. « Baeriswyl: "Es gibt ein erhöhtes Interesse an der Schweiz" » <https://www.srf.ch/news/schweiz/schweiz-im-uno-sicherheitsrat-baeriswyl-es-gibt-ein-erhoehtes-interesse-an-der-schweiz> (consulté le 31 janvier 2023).

Swissinfo.2022a. « Comment la Suisse peut contribuer à rendre l'ONU à nouveau crédible ». URL : <https://www.swissinfo.ch/fre/politique/comment-la-suisse-peut-contribuer-a-recredibiliser-l-onu-/48054782> (consulté le 31 janvier 2023).

Swissinfo.2022b. « Wie die Schweiz zur Glaubwürdigkeit der UNO beitragen könnte ». URL : https://www.swissinfo.ch/ger/politik/sicherheitsrat_wie-die-schweiz-zur-glaubwuerdigkeit-der-uno-beitragen-koennte/48046206 (consulté le 30 novembre 2022).

Watson. 2023. Henry Habegger. « Cassis perd (encore) une diplomate d'élite: pourquoi Livia Leu démissionne ». URL : <https://www.watson.ch/fr/suisse/ignazio%20cassis/844637333-pourquoi-la-secretaire-d-tat-livia-leu-demissionne> (consulté le 14 mai 2023).

Sites internet

A plus for peace. s.d. « Les priorités de la Suisse ». URL : <https://www.aplusforpeace.ch/fr/les-priorites-de-la-suisse> (consulté le 30 avril 2023).

ASPE. s.d. « Association suisse de politique étrangère ». URL : <https://www.sga-aspe.ch/subjects/schweiz-im-sicherheitsrat/> (consulté le 6 juin 2023).

CICR. 2022. « Members of the Global Alliance for the Missing and the United Nations Security Council discuss the link between the issue of missing persons and peace processes ». URL : <https://missingpersons.icrc.org/news-stories/members-global-alliance-missing-and-united-nations-security-council-discuss-link> (Consulté le 19 février 2023).

Chancellerie fédérale. 2021. « Le nouveau système de gestion électronique des affaires de la Confédération a été introduit avec succès ». URL : <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/communiqués.msg-id-85718.html> (consulté le 20 avril 2023).

Clingendael. s.d. « About us ». URL : <https://www.clingendael.org/about-us> (consulté le 1er février 2023).

Clingendael. 2022. « Negotiations Training for Newly Elected UNSC Member States ». URL : <https://www.clingendael.org/news/negotiations-training-newly-elected-uns-member-states> (consulté le 1er février 2023).

Confédération suisse. 2021. « Le Conseil fédéral définit la coordination des prises de décisions pour le Conseil de sécurité de l'ONU ». URL : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-85809.html> (consulté le 31 janvier 2023).

Confédération suisse. 2022b. « Le Conseil fédéral présente aux commissions de politique extérieure les priorités pour le Conseil de sécurité de l'ONU ». URL : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-89019.html> (consulté le 31 janvier 2023).

Confédération suisse. 2022c. « Le Conseil fédéral présente aux commissions de politique extérieure les priorités pour le Conseil de sécurité de l'ONU ». URL : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-89019.html> (consulté le 31 janvier 2023).

Confédération suisse. 2022d. « Le Conseil fédéral présente aux commissions de politique extérieure les priorités pour le Conseil de sécurité de l'ONU ». URL : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-89019.html> (consulté le 31 janvier 2023).

Confédération suisse. 2022e. « Conseil de sécurité de l'ONU: le Conseil fédéral approuve les priorités de la Suisse ». URL :

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-90167.html>
(consulté le 31 janvier 2023).

Confédération suisse. 2023a. « Votation populaire du 16.03.1986 ». URL :
<https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20020303/det485.html> (consulté le 19 janvier 2023).

Confédération Suisse. 2023b. « Votation populaire du 16.03.1986 ». URL :
<https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/19860316/index.html> (consulté le 19 janvier 2023).

Confédération Suisse. 2023c. « Le Conseil de sécurité de l'ONU reconduit l'aide humanitaire transfrontalière à la Syrie ». URL :
<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-92478.html>
(consulté le 18 février 2023).

Conseil de sécurité. s.d. a « Pays membres élus ». URL :
<https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/countries-elected-members> (consulté le 10 décembre 2022).

Conseil de sécurité. s.d. b « Division des affaires du Conseil de sécurité ». URL :
<https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/division-des-affaires-du-conseil-de-securite>
(consulté le 31 janvier 2023).

DFAE. s.d. « Organigramme », accessible depuis la page internet suivante :
<https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/organisation-dfae.html> (consulté à plusieurs reprises entre le 1^{er} novembre 2022 et le 31 mai 2023).

DFAE. 2021. « Le personnel qu'il faut là où il faut, dans l'intérêt de la Suisse ». URL :
<https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/aktuell/newsuebersicht/2021/01/versetzungenn.html> (consulté le 30 avril 2023).

DFAE. 2022a. « La Suisse préside un réseau dédié au rôle des femmes dans la promotion de la paix ». URL :
<https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/aktuell/newsuebersicht/2022/03/netzwerkstaerkung-frauen-friedensfoerderung.html> (consulté le 15 avril 2023).

DFAE. 2022b. « Questions et réponses : La Suisse et le Conseil de sécurité de l'ONU ». URL :
<https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/aktuell/newsuebersicht/2022/05/kandidatur-schweiz-uno-sicherheitsrat.html> (consulté le 10 avril 2023).

DFAE. 2022d. « La Suisse a toujours eu intérêt à la stabilité, à la sécurité et à la paix ». URL :
<https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/aktuell/newsuebersicht/2022/10/interview-thomas-guerber.html> (consulté le 1er février 2023).

DFAE. 2023a. « 01.02.2023 – Paix et sécurité pour des millions de personnes en Afrique de l'Ouest et au Sahel ». URL :
<https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/aktuell/newsuebersicht/2023/uno-sicherheitsrat.html> (consulté le 10 mars 2023).

Fedlex. s.d. « Charte des Nations Unies ». URL :
<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/160/fr> (consulté le 30 avril 2023).

Gantt.com. 2023. « What is a Gantt Chart? ». URL : www.gantt.com (consulté le 31 mars 2023).

GNWP. 2023. « About GNWP Amplifying women's voices for a more sustainable and inclusive peace ». URL : <https://gnwp.org> (consulté le 15 avril 2023).

Google Maps. « Greentree Foundation » URL : www.google.com/maps (consulté le 31 mai 2023)

Government of Ireland. 2023. « Biography Elizabeth McCullough ». URL : <https://www.gov.ie/en/biography/e9fdb-elizabeth-mccullough/> (consulté le 23 mars 2023).

Linkedin. 2023. <https://fr.linkedin.com> (profils des enquêtés consultés à diverses reprises entre le 1^{er} février 2023 et le 30 avril 2023).

Mission permanente de la Suisse à l'ONU. s.d. <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-new-york/en/home.html> (consulté à diverses reprises entre le 1^{er} mai 2022 et le 31 mai 2023).

Organisation Internationale de la Francophonie s.d. a URL : <https://www.francophonie.org> (consulté le 31 janvier 2023).

Organisation Internationale de la Francophonie s.d. b « L'OIF accompagne la Suisse et le Mozambique avant leur entrée au Conseil de sécurité ». URL : <https://www.francophonie.org/loif-accompagne-la-suisse-et-le-mozambique-avant-leur-entree-au-conseil-de-securite-2529> (consulté le 31 janvier 2023).

Parlement suisse. 2022. « Retirer la candidature de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU ». URL : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20214364> (Consulté le 31 janvier 2023).

Peace support. 2023. « A propos de SWISSINT ». URL : <https://www.peace-support.ch/fr/a-propos-de-swissint> (consulté le 15 avril 2023).

Portail emploi de la confédération suisse. 2023. « Alle offenen Stellen ». URL : <https://www.stelle.admin.ch/stelle/de/home/stellen/stellenangebot.html> (consulté le 7 avril 2023).

Republic of Slovenia. 2023. « Slovenia's candidature for UN Security Council membership in the 2024–2025 period » URL : <https://www.gov.si/en/registries/projects/slovenias-candidature-for-un-security-council-membership-in-the-20242025-period/> (consulté le 2 mai 2023).

Schweiz UNO. s.d. URL : <https://schweiz-uno.ch> (consulté le 6 juin 2023).

UN Digital Library. 2023. <https://digitallibrary.un.org> (consulté à différentes reprises entre le 1^{er} décembre 2022 et le 6 juin 2023).

UNITAR. 2021. « UNITAR Launches The Joint Swiss-UNITAR Briefing on United Nations Budgetary Matters ». URL : <https://www.unitar.org/about/news-stories/news/unitar-launches-joint-swiss-unitar-briefing-united-nations-budgetary-matters> (consulté le 23 mars 2023).

UNITAR. 2022a. « UNITAR office in New York Holds Closed Security Council Training for Switzerland ». URL : <https://unitar.org/about/news-stories/news/unitar-office-new-york-holds-closed-security-council-training-switzerland> (consulté le 23 mars 2023).

UNITAR. 2022b. « UNITAR training prepared Switzerland for Security Council membership ». URL : <https://www.unitar.org/about/news-stories/news/unitar-training-prepared-switzerland-security-council-membership> (consulté le 31 janvier 2023).

UNITAR. 2023. URL : <https://unitar.org> (consulté le 2 février 2023).

United Nations. s.d. a « Groupes régionaux d'États Membres représentés à l'Organisation des Nations Unies ». URL : <https://www.un.org/dgacm/fr/content/regional-groups> (consulté le 15 janvier 2023).

United Nations. s.d. b « Decisions of the Security Council concerning its Working Methods ». URL : <https://www.un.org/securitycouncil/subsidiary/wgdocs/notes> (consulté le 6 décembre 2022).

United Nations. 2023a. « Countries Elected Members. List of all countries which have been elected as members of the Security Council at least once since 1946 ». URL : <https://www.un.org/securitycouncil/content/countries-elected-members> (consulté le 23 février 2023).

United Nations. 2023b. « Committee on Contributions Contributions received for 2023 for the United Nations Regular Budget ». URL : <https://www.un.org/en/ga/contributions/honourroll.shtml> (consulté le 20 avril 2023).

United Nations Peacemaker. 2023. « S/RES/1325. Security Council Resolution on women and peace and security ». URL : <https://peacemaker.un.org/node/105#:~:text=This%20was%20the%20first%20landmark,and%20in%20post%2Dconflict%20reconstruction.> (consulté le 31 mars 2023).

Conférences en ligne

Baeriswyl, Pascale. 2022. « Journée de la politique étrangère de l'Association suisse de politique étrangère et Gesellschaft Schweiz-UNO. 18 juin 2022. » URL : <https://www.youtube.com/watch?v=o1jDxlufEo0> (consulté le 23 février 2023)

Gomez Robledo Verduzco, Juan Manuel. 2022. « Participer au Conseil de sécurité aujourd'hui. Le rôle des membres non permanents à l'heure de la guerre en Ukraine. » Organisé par le GRAM, Science Po Paris. Coparrainé par l'Association française pour les Nations Unies. Présenté par Guillaume Devin et Frédéric Ramel (suivi en direct par vidéoconférence le 22 mars 2022).

Twitter

Twitter. 2022a. Compte de Pascale Baeriswyl. Publication du 29 juillet 2022. URL https://twitter.com/SwissAmbUN_NY/status/1553126393390710787?cxt=HHwWhoCylbuO6I0rAAAA (consulté le 21 mars 2023).

Twitter. 2022b. Compte de Thomas Gürber. Publication du 11 novembre 2022. URL https://twitter.com/SwissAmbUN_Bern/status/1591072145547096065?cxt=HHwWgsDT9ffrz5QsAAAA (consulté le 24 mars 2023).

Twitter. 2022c. Compte Ireland at UN. Publication du 18 novembre 2022. URL <https://twitter.com/irishmissionun/status/1593415180460953602?cxt=HHwWhMC4scKq-ZwsAAAA> (consulté le 25 mars 2023).

Twitter. 2022d. Compte SwitzerlandUN. Publication du 8 novembre 2022. URL https://twitter.com/swiss_un/status/1590049820877938689 (consulté le 23 mars 2023).

Twitter. 2022e. Compte de Pascale Baeriswyl, retweetant Global Network of Women Peacebuilders. Publication du 30 juin 2022. URL https://twitter.com/gnwp_gnwp/status/1542519215189417987?cxt=HHwWhoCjibfDkOgqAAA (consulté le 15 avril 2023).

Twitter. 2022f. Compte de Pascale Baeriswyl. Publication du 12 juillet 2022. URL https://twitter.com/SwissAmbUN_NY/status/1546909660137111556?cxt=HHwWiIC-gful3fcqAAAA (consulté le 15 avril 2023).

Twitter. 2022g. Compte de Pascale Baeriswyl. Publication du 24 juin 2022. URL https://twitter.com/SwissAmbUN_NY/status/1540441812279742468?cxt=HHwWiMC-odXq3-AqAAAA (consulté le 15 avril 2023).

Twitter. 2023a. Compte de Vanessa Frazier. Publication du 24 février 2023. URL https://twitter.com/_VanessaFrazier/status/1629251311366557697 (consulté le 31 mars 2023).

Twitter. 2023b. Compte SwitzerlandUN. Publication du 2 février 2023. URL : https://twitter.com/swiss_un/status/1621200489386844161?cxt=HHwWgoC9-a3Q1P8sAAAA (consulté le 31 mars 2023).

Rapports, résolutions et autres documents

Suisse

Confédération suisse. 2015. « La candidature de la Suisse à un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour la période 2023-2024. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (13.3005) de la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) du 15 janvier 2013 ». 1-30.

Confédération suisse. 2020. « Sièges de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU. Implication du Parlement. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 19.3967. Commission de politique extérieure CPE, 19 août 2019 ». 1-22.

Confédération suisse. 2022a. « Priorités de la Suisse pour la 77^{ème} session de l'Assemblée générale de l'ONU. Rapport du Conseil fédéral à l'intention des Commissions de politique extérieure du 25 mai 2022 ». 1-3.

Confédération suisse. 2023. « Rapport sur la politique extérieure 2022 du 1^{er} février 2023 ». 1-113.

Constitution fédérale. s.d. « Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (État le 13 février 2022) ». 1-100.

DFAE. 2020a. « Stratégie de politique extérieure 2020-2023 ». 1-48.

DFAE. 2020b. « Stratégie de coopération internationale 2021-2024 ». 1-52.

DFAE. 2022c. « Coordination des prises de décisions pour le Conseil de sécurité de l'ONU ». Factsheet. Août 2022. 1-2

DFAE. 2022e. « Implication du Parlement pendant le mandat de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU ». Factsheet. Août 2022. 1.

DFAE. 2022f. « Priorités de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU pour la période 2023/2024 ». Factsheet. Août 2022. 1-2.

DFAE 2023b. Secrétariat d'État SEE. Division ONU. « Mode de financement des Nations Unies et contributions de la Suisse ». 1-2.

Mission permanente de la Suisse à l'ONU. 2013. « Lettre du 14 janvier 2013, adressée au président du Conseil de sécurité Mohammad Masood Khan. ». 1-2.

Mission permanente de la Suisse à l'ONU. 2022a. « Security Council Open Debate on Working Methods. 28 June 2022. Accountability, Coherence and Transparency (ACT) statement. Delivered by Ambassador Pascale Baeriswyl, Permanent Representative of Switzerland ». 1-3.

Mission permanente de la Suisse à l'ONU. 2022b. « Conseil de sécurité. Débat ouvert. Maintien de la paix et de la sécurité internationales : Nouvelle orientation pour un multilatéralisme réformé. New York, le 14 Décembre 2022. Déclaration de la Suisse ». 1-3.

Mission permanente de la Suisse à l'ONU. 2022c. « Peacebuilding Commission. Ambassadorial-level Meeting. Women in Peace and Security: Complementarity of Uniformed

Women Peacekeepers and Women Peacebuilders. New York, 13 December 2022. Swiss Statement ». 1-2.

Mission permanente de la Suisse à l'ONU. 2022d. « Conseil de sécurité. Débat ouvert. « Renforcement de la reddition des comptes et de la justice pour les violations graves du droit international ». New York, le 2 juin 2022. Déclaration de la Suisse ». 1-3.

Mission permanente de la Suisse à l'ONU. 2022e. « Conseil de sécurité. Réunion selon la formule Arria. Le financement du climat pour soutenir la paix et la sécurité. New York, le 9 mars 2022. Déclaration lue par Pascale Baeriswyl. Représentante Permanente ». 1-5.

Mission permanente de la Suisse à l'ONU. 2022f. « Assemblée générale. Session spéciale d'urgence. La situation en Ukraine. New York, le 10 octobre 2022. Déclaration de la Suisse ». 1-4.

Mission permanente de la Suisse à l'ONU. 2023a. « ONU Conseil de sécurité. Briefing paix et sécurité en Afrique. G5 Sahel. New York, le 16 mai 2023. Déclaration lue par Pascale Baeriswyl. Représentante permanente de la Suisse ». 1-3.

Mission permanente de la Suisse à l'ONU. 2023b. « Conseil de sécurité. Débat sur le maintien de la paix et de la sécurité en Ukraine. New York, le 24 février 2023. Déclaration lue par Ignazio Cassis. Ministre des Affaires étrangères de la Suisse ». 1-4.

Organisation des Nations Unies

Assemblée générale. 2014. « Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 10 septembre 2014 ». Soixante-huitième session. Point 122 de l'ordre du jour. Lettre n° A/77/822. 1-7.

Assemblée générale. 2022. « Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 26 avril 2022. Mandat permanent permettant à l'Assemblée générale de tenir un débat en cas de recours au droit de veto au Conseil de sécurité ». Soixante-seizième session. Point 124 de l'ordre du jour. Renforcement du système des Nations Unies. Résolution n° A/RES/76/262. 1-2.

Assemblée générale. 2023a. « Lettre datée du 27 mars 2023, adressée au Secrétaire général par les Représentants permanents du Costa Rica et de l'Estonie auprès de l'Organisation des Nations Unies ». Soixante-dix-septième session. Point 124 de l'ordre du jour. Revitalisation des travaux de l'Assemblée générale. 1-5.

Conseil de sécurité. 2013. « Lettre datée du 19 septembre 2013, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies ». Lettre n° S/2013/568. 1-2.

Conseil de sécurité. 2017. « Note du Président du Conseil de sécurité ». Note n° S/2017/507. 1-23.

Conseil de sécurité. 2023a. « Lettre datée du 17 mars 2023, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Représentante permanente de la Finlande auprès de l'Organisation des Nations Unies ». Lettre n° S/2023/206. 1-19.

Conseil de sécurité. 2023b. « Note du Président du Conseil de sécurité du 30 janvier 2023 ». Note n° S/2023/2. 1-4.

Security Council Report. 2022. « Annual report 2021 ». 1-19.

UN peacekeeping. 2022. « Troop and police contributors. Uniformed Personnel Contributing Countries by Ranking ». 1-5.

8. Bibliographie

- Adler, Emanuel. 2005. *Communitarian International Relations*. London, New York: Routledge.
- Adler, Emanuel, et Vincent Pouliot. 2011. « International Practices ». *International Theory* 3(1): 1-36.
- Adler-Nissen, Rebecca. 2014. « Symbolic Power in European Diplomacy: The Struggle between National Foreign Services and the EU's External Action Service ». *Review of International Studies* 40(4): 657-81.
- Adler-Nissen, Rebecca, et Vincent Pouliot. 2014. « Power in Practice: Negotiating the International Intervention in Libya ». *European Journal of International Relations* 20(4): 889-911.
- Albaret, Mélanie. 2014. *Puissances moyennes dans le jeu international : le Brésil et le Mexique aux Nations unies*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Albaret, Mélanie, et Delphine Placidi-Frot. 2016. « Les petits États au Conseil de sécurité : des strapontins à l'avant-scène ». *Critique internationale* 71(2): 19-38.
- Alejandro Audrey, Laurence Marion et Lucile Maertens. À paraître. « Chapter 11. Discourse Analysis » In *International Organizations and Research Methods*, éd. Fanny Badache, Leah Kimber et Lucile Maertens. Ann Harbor : Press of Michigan University.
- Badache Fanny, Kimber Leah R. et Maertens, Lucile, op cit, p. 224.
- Alles, Delphine, Auriane Guilbaud, et Delphine Lagrange. 2016. « Chapitre 8 - L'entretien en relations internationales » In *Méthodes de recherche en relations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po, 159-76.
- Altermatt, Claude. 2003. *La politique étrangère de la Suisse pendant la guerre froide*. Collection le savoir suisse. Lausanne : EPFL Press.
- Ambrosetti, David. 2009. *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU*. Bruxelles : Peter Lang.
- Ambrosetti, David. 2013. « Les négociations diplomatiques au Conseil de sécurité » In *Négociations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po, 231-56.
- Archer, Clive, Alyson J. K. Bailes, et Anders Wivel, éd. 2014. *Small States and International Security: Europe and beyond*. London: Routledge.
- Arnholtz, Jens. 2013. « Bourdieu in International Relations – Rethinking Key Concepts in IR ». *European Societies* 15(3): 462-64.
- Baccarini, Mariana Pimenta Oliveira. 2018. « Informal Reform of the United Nations Security Council ». *Contexto Internacional* 40(1): 97-115.
- Barlatier, Pierre-Jean. 2018. « Chapitre 7. Les études de cas » In *Les méthodes de recherche du DBA*. Caen : EMS Editions, 126-39.
- Barnet, Céline. 2018. « Die UNO-Menschenrechtssäule auf wackeligem Grund ». *228(6) : 1-4*.
- Bennett, Andrew, et Colin Elman. 2007. « Case Study Methods in the International Relations Subfield ». *Comparative Political Studies* 40(2): 170-95.
- Berger, Peter L, et Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality*. London : Penguin books.
- Bezes, Philippe, et Patrick Le Lidec. 2016. « Politiques de l'organisation ». *Revue française de science politique* 66(3): 407-33.

- Biland, Emilie. 2011. « Les cultures d'institution » In *Sociologie de l'institution*, éd. Michel Offerlé et Jacques Lagroye. Paris: BELIN, 177-192.
- van Bohemen, Gerard. 2020a. « Changing Security Council Culture and Improving It from within » In *A Seat at the Table: New Zealand and the United Nations Security Council 2015–2016*, éd. Graham Hassall et Negar Partow. Auckland: Massey University Press.
- van Bohemen, Gerard. 2020b. « The Role of Elected Members on the UN Security Council: The New Zealand Experience 2015-16 ». In *Elected Members of the Security Council: Lame Ducks or Key Players?*, éd. Nico J. Schrijver et Niels M. Blokker. Leiden : Brill, Nijhoff.
- Brinkmann, Svend, Steinar Kvale, et Uwe Flick. 2018. *Doing Interviews*. Second edition. Los Angeles, London: SAGE.
- Brosig, Malte. 2023. « More Than Just Productive? Evaluating Germany's Term at the UN Security Council 2019–2020 ». *International Peacekeeping* 1-26.
- Brosig, Malte, et Markus Lecki. 2022. « The African Three (A3) at the UN Security Council: Translating Agency into Influence? » *Politikon* 49(3): 254-73.
- Bucher, Bernd. 2017. « Moving beyond the Substantialist Foundations of the Agency-Structure Dichotomy: Figurational Thinking in International Relations ». *Journal of International Relations and Development* 20(2): 408-33.
- Buchet de Neuilly, Yves. 2009. « Devenir diplomate multilatéral ». *Cultures & Conflits* (75): 75-98.
- Bueger, Christian. 2014. « Pathways to Practice: Praxiography and International Politics ». *European Political Science Review* 6(3): 383-406.
- Chamboredon, Hélène, Fabienne Pavis, Muriel Surdez, et Laurent Willemez. 1994. « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien ». *Genèses* 16(1): 114-32.
- Chapnick, Adam. 2011. « Canada's Failed Campaign for the UN Security Council: 10 Unanswered Questions ». *POLICY* 59.
- Chouaieb, Afef. 2011. « Pour une relecture du fonctionnement de la mémoire organisationnelle dans l'entreprise: » *Humanisme et Entreprise* n° 302(2): 45-60.
- Cohen, Antonin. 2018. *Pierre Bourdieu and International Relations*. éd. Thomas Medvetz et Jeffrey J. Sallaz. Oxford : Oxford University Press.
- Conley Tyler, Melissa, et Eleanor Pahlow. 2014. « Australia on the UN Security Council 2013–14: A Voice for Small and Medium Countries? » *The Round Table* 103(1): 95-108.
- Cronin, Bruce, et Ian Hurd. 2008. *The UN Security Council and the politics of international authority*. London, New York : Routledge.
- Da Silva Gonçalves, Hugo. 2022. Faire campagne pour l'élection au Conseil de sécurité de l'ONU : le cas de la Suisse. Mémoire de maîtrise en science politique. Université de Lausanne.
- Dam-de Jong, Daniëlla. 2020. « Elected Members and Agenda-Setting: The Security Council as Peace Broker ». In *Elected Members of the Security Council: Lame Ducks or Key Players?*, éd. Nico J. Schrijver et Niels M. Blokker. Leiden : Brill, Nijhoff.
- De la Sablière, Jean-Marc. 2021. « L'adoption des résolutions : concertation et négociation ». In *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Entre puissance et toute puissance*, éd. Alexandra Novosseloff. Paris: CNRS EDITIONS.
- De Pryck, Kari. 2022. *GIEC, la voix du climat*. Paris : Presses de Science Po.

- Deakin, Hannah, et Kelly Wakefield. 2014. « Skype Interviewing: Reflections of Two PhD Researchers ». *Qualitative Research* 14(5): 603-16.
- Delmotte, Florence. 2015. « Les interdépendances internationales au coeur de la sociologie des processus d'Elias ». In *Dix concepts sociologiques en relations internationales*, éd. Guillaume Devin. Paris: CNRS.
- Devin, Guillaume. 2022. « 8. Les nouvelles orientations de la sécurité internationale ». In *Les organisations internationales*, Objectif Monde. Paris: Armand Colin, 197-241.
- Dobry, Michel. 2009. « Chapitre 7 La régression vers les habitus ». In *Sociologie des crises politiques*, Références. Paris: Presses de Sciences Po, 257-83.
- Douglas, Mary. 1986. *How Institutions Think*. 1st ed. Syracuse, New York: Syracuse University Press.
- Dreher, Axel, Matthew Gould, Matthew D. Rablen, et James Raymond Vreeland. 2014. « The Determinants of Election to the United Nations Security Council ». *Public Choice* 158(1-2): 51-83.
- Dubois, Jean-Pierre. 2015. « Le serpent de mer de la réforme du Conseil de sécurité ». *Après-demain* 35(3): 20.
- Easterby-Smith, Mark, et Marjorie A. Lyles. 2011. *Handbook of organizational learning and knowledge management*. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons.
- Ekengren, Ann-Marie, Fredrik D. Hjorthen, et Ulrika Möller. 2020. « A Nonpermanent Seat in the United Nations Security Council: Why Bother? » *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 26(1): 21-45.
- Farrall, Jeremy et al. 2020. « Elected member influence in the United Nations Security Council ». *Leiden Journal of International Law* 33(1): 101-15.
- Farrall, Jeremy, et Jochen Prantl. 2016. « Leveraging Diplomatic Power and Influence on the UN Security Council: The Case of Australia ». *Australian Journal of International Affairs* 70(6): 601-12.
- Fischer, Thomas. 2002. « Switzerland's Good Offices: A Changing Concept, 1945-2002 ». 37.
- Freedman, Rosa, et Nicolas Lemay-Hébert. 2020. « The Security Council in practice: Haiti, cholera, and the elected members of the United Nations Security Council ». *Leiden Journal of International Law* 33(1): 157-76.
- Gacem, Paul, et Alexandra Novosseloff. 2021. « Comment réformer le Conseil de sécurité? Etat des lieux, critiques et projets ». In *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Entre puissance et toute puissance*, éd. Alexandra Novosseloff. Paris: CNRS EDITIONS.
- Gagnon, Yves-C. 2011. *L'étude de cas comme méthode de recherche, 2e édition*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Gehring, Thomas, et Thomas Dörfler. 2019. « Constitutive Mechanisms of UN Security Council Practices: Precedent Pressure, Ratchet Effect, and Council Action Regarding Intrastate Conflicts ». *Review of International Studies* 45(1): 120-40.
- Gehring, Thomas, Christian Dorsch, et Thomas Dörfler. 2019. « Precedent and Doctrine in Organisational Decision-Making: The Power of Informal Institutional Rules in the United Nations Security Council's Activities on Terrorism ». *Journal of International Relations and Development* 22(1): 107-35.
- Glaser, Barney G., et Anselm L. Strauss. 1967, 2010. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New Brunswick: Aldine Transaction.

- Grosjean, Sylvie, et Luc Bonneville. 2009. « Saisir le processus de remémoration organisationnelle: Des actants humains et non humains au cœur du processus ». *Revue d'anthropologie des connaissances* 3(2).
- Hamati-Ataya, Inanna. 2012. « IR Theory as International Practice/Agency: A Clinical-Cynical Bourdieusian Perspective ». *Millennium: Journal of International Studies* 40(3): 625-46.
- Hamel, Jacques. 2008. « Qu'est-ce que l'objectivation participante ? Pierre Bourdieu et les problèmes méthodologiques de l'objectivation en sociologie ». *Socio-logos . Revue de l'association française de sociologie* (3).
- Harrington, Joanna. 2017. « THE WORKING METHODS OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL: MAINTAINING THE IMPLEMENTATION OF CHANGE ». *International and Comparative Law Quarterly* 66(1): 39-77.
- Hatto, Ronald, et Nicolas Lemay-Hébert. 2007. « Le Conseil de sécurité des Nations unies : entre représentativité et efficacité »: In *Le multilatéralisme*. Paris : La Découverte, 129-44.
- Hofferberth, Matthias. 2020. « Tweeting to Save Succeeding Generations from the Scourge of War? The UN, Twitter, and Communicative Action ». In *Digital Diplomacy and International Organisations*, éd. Corneliu Bjola et Ruben Zaiotti. Abingdon, Oxon. New York: Routledge, 155-83.
- Holt, Amanda. 2010. « Using the Telephone for Narrative Interviewing: A Research Note ». *Qualitative Research* 10(1): 113-21.
- Hom, Andrew, Christopher McIntosh, Alasdair McKay, et Liam Stockdale. 2016. *Time, temporality and global politics*. E-International Relations Bristol.
- Hom, Andrew R. 2018. « Silent Order: The Temporal Turn in Critical International Relations ». *Millennium* 46(3): 303-30.
- Hosli, Madeleine O., et Thomas Dörfler. 2019. « Why Is Change so Slow? Assessing Prospects for United Nations Security Council Reform ». *Journal of Economic Policy Reform* 22(1): 35-50.
- Huber, George P. 1991. « Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures ». *Organization Science* 2(1): 88-115.
- Hurd, Ian. 2008. *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press.
- Jackson, Patrick Thaddeus, et Daniel H. Nexon. 1999. « Relations Before States : Substance, Process and the Study of World Politics ». *European Journal of International Relations* 5(3): 291-332.
- Keating, C. 2015. « Power Dynamics Between Permanent and Elected Member ». In *The UN Security Council in the 21st Century*, éd. Sebastian Von Einsiedel, Malone, David M., et Ugarte, Bruno Stagno. Boulder: Lynne Rienner.
- Kron, Amanda. 2020. « Environmental Peacebuilding and the UN Security Council ». In *Elected Members of the Security Council: Lame Ducks or Key Players?*, éd. Nico J. Schrijver et Niels M. Blokker. Leiden : Brill, Nijhoff.
- Laggner, Benno. 2009. « UN-Politik der Schweiz: Handlungsmöglichkeiten eines Staates mittlerer Größe ». *Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen* 2009(8): 15-22.
- Lagroye, Jacques, François Bastien, et Frédéric Sawicki. 2006. *Sociologie politique*. Paris : DALLOZ.
- Langmore, John. 2013. « Australia's Campaign for Security Council Membership ». *Australian Journal of Political Science* 48(1): 101-11.

- Langmore, John, et Jeremy Farrall. 2016. « Can Elected Members Make a Difference in the UN Security Council? Australia's Experience in 2013–2014 ». *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 22(1): 59-77.
- Langmore, John, et Ramesh Thakur. 2016. « The Elected but Neglected Security Council Members ». *The Washington Quarterly* 39(2): 99-114.
- Lefebvre, Rémi. 2011. « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle » In *Sociologie de l'institution*, éd. Michel Offerlé et Jacques Lagroye. Paris: BELIN, 219-247.
- Liégeois, Michel, et Murat Caliskan. 2021. « Belgium in the UN Security Council: Still an active player? » In *Belgian Exceptionalism*. London, New York: Routledge, 200-214.
- Lièvre, Pascal, Emmanuel Bonnet, et Nicolas Laroche. 2016. « XXI. Etienne Wenger. Communauté de pratique et théorie sociale de l'apprentissage ». In *Les Grands Auteurs en Management de l'innovation et de la créativité*, Grands auteurs. Caen: EMS Editions, 427-47.
- Loiselle, Marie-Eve. 2020. « The Penholder System and the Rule of Law in the Security Council Decision-Making: Setback or Improvement? » *Leiden Journal of International Law* 33(1): 139-56.
- Lowe, Vaughan, Adam Roberts, Jennifer Welsh, et Dominik Zaum. 2010. *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press.
- Maertens, Lucile, Leah R. Kimber, Fanny Badache, et Emilie Dairon. 2021. « Time and Space in the Study of International Organizations: An Introduction ». *Global Policy* 12(S7): 5-13.
- Maertens, Lucile. 2023-2024. « First things first! How to keep the United Nations environmental agenda in times of crisis ». Projet de recherche en cours. Université de Lausanne.
- Malone, David M. 2000. « Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council » 6(3).
- Keating, Colin. 2004. « Power Dynamics Between Permanent and Elected Members » In
- Malone, David M., éd. 2004. *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Martin, Ian. 2019. « Elected Members Today: Overcoming the Handicaps ». In *Elected Members of the Security Council: Lame Ducks or Key Players?*, éd. Nico J. Schrijver et Niels M. Blokker. Leiden : Brill, Nijhoff.
- Méliani, Valérie. 2013. « Choisir l'analyse par théorisation ancrée : illustration des apports et des limites de la méthode ». 15.
- Mérand, Frédéric. 2021. *Un sociologue à la Commission européenne*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Mérand, Frédéric, et Vincent Pouliot. 2008. « Le monde de Pierre Bourdieu : Éléments pour une théorie sociale des Relations internationales ». *Canadian Journal of Political Science* 41(3): 603-25.
- Mikulaschek, Christoph. 2016. « The Power of the Weak: How Informal Power-Sharing Shapes the Work of the UN Security Council ». *SSRN Electronic Journal*.
- Möckli, Daniel. 2000. « Vor Einer Neuen UNO-Abstimmung », éd. Kurt R. Spillmann Spillmann et Andreas Wenger Wenger. *Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 53-87.
- Morse, Julia C., et Robert O. Keohane. 2014. « Contested Multilateralism ». *The Review of International Organizations* 9(4): 385-412.
- Murthy, Dhiraj. 2012. « Towards a Sociological Understanding of Social Media: Theorizing Twitter ». *Sociology* 46(6): 1059-73.

- Nick Pay, Vahid, et Przemysław Postolski. 2021. « Power and Diplomacy in the United Nations Security Council: The Influence of Elected Members ». *The International Spectator*: 1-17.
- Nicolini, Davide. 2013. *Practice Theory, Work, and Organization: An Introduction*. First Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Novosseloff, Alexandra. 2006. « L'élargissement du Conseil de sécurité : enjeux et perspectives ». *Relations internationales* n° 128(4): 3.
- Novosseloff, Alexandra. 2021. *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Entre puissance et toute puissance*. Paris : CNRS EDITIONS.
- Offerlé, Michel et Jacques Lagroye. 2011. *Sociologie de l'institution*. Paris: BELIN.
- Olsson, Louise et al. 2021. *Sweden as an Elected Member of the UN Security Council: Promoting Women, Peace and Security as Core Council Business, 2017–18*. Peace Research Institute Oslo (PRIO); The Nordic Africa Institute. Uppsala : Uppsala University.
- Petiteville, Franck. 2015. « A propos de la théorie de la structuration (Giddens): les Etats qui font le système international qui fait les Etats ». In *Dix concepts sociologiques en relations internationales*, éd. Guillaume Devin. Paris: CNRS.
- Pierson, Paul. 1996. « The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis ». *Comparative Political Studies* 29(2): 123-63.
- Pouliot, Vincent. 2017. *L'ordre hiérarchique international*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Pouliot, Vincent. 2018. « La logique du praticable: une théorie de la pratique des communautés de sécurité ». *Études internationales* 48(2): 153-90.
- Prantl, Jochen. 2005. « Informal Groups of States and the UN Security Council ». *International Organization* 59(3): 560.
- Puntigliano, Andrés Rivarola. 2008. « Going Global: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy ». *Revista Brasileira de Política Internacional* 51: 28-52.
- Reinsberg, Bernhard. 2019. « Do Countries Use Foreign Aid to Buy Geopolitical Influence? Evidence from Donor Campaigns for Temporary UN Security Council Seats. » *Working paper*.
- Renault, Emmanuel. 2018. « Théorie sociologique, théorie sociale, philosophie sociale : une cartographie critique ». *Sociologie* 9(1): 43-59.
- von Riekhoff, Harald. 2002. « Canada and the United Nations Security Council, 1999–2000 – a reassessment ». *Canadian Foreign Policy Journal* 10(1): 71-106.
- Rodiles, Alejandro. 2013. « Non-Permanent Members of the United Nations Security Council and the Promotion of the International Rule of Law ». *Goettingen Journal of International Law* 5(2).
- Roele, Isobel. 2017. *Security Council Working Methods: Working Together for Collective Security*. Rochester, NY: Social Science Research Network. SSRN Scholarly Paper.
- Roele, Isobel. 2020. « Around Arendt's Table: Bureaucracy and the Non-Permanent Members of the UN Security Council ». *Leiden Journal of International Law* 33(1): 117-37.
- Rosenthal, Gert. 2017. *Inside the United Nations: Multilateral Diplomacy Up Close*. London, New York : Taylor & Francis.
- Roueff, Olivier. 2013. « 10. Les homologues structurales : une magie sociale sans magiciens ? La place des intermédiaires dans la fabrique des valeurs ». In *Trente ans après La Distinction, de Pierre Bourdieu, Recherches*. Paris: La Découverte, 153-64.

- Saint-Martin, Arnaud. 2013. « III. Le travail sociologique selon Merton ». In *Repères*. Paris: La Découverte, 53-76.
- Sauvayre, Romy. 2021. *Initiation à l'entretien en sciences sociales. Méthodes, applications pratiques et QCM*. Paris : Armand Colin.
- Schatzki, Theodore R., Karin Knorr-Cetina, et Eike Von Savigny. 2001. 44 *The practice turn in contemporary theory*. London: Routledge.
- Schia, Niels Nagelhus. 2017. « Horseshoe and Catwalk: Power, Complexity, and Consensus-Making in the United Nations Security Council ». In *Palaces of Hope*, éd. Ronald Niezen et Maria Sapignoli. Cambridge : Cambridge University Press, 55-77.
- Schmitt, Olivier. 2015. « L'accès aux données confidentielles en milieu militaire : problèmes méthodologiques et éthiques d'un « positionnement intermédiaire ». *Les Champs de Mars* 27(2): 50-58.
- Schöndorf, Elisabeth, et Markus Kaim. 2011. « Peace, Security, and Crisis Management: German Priorities in the UN Security Council 2011/12 ». *SWP Comments*.
- Schrijver, Nico J., et Niels M. Blokker, éd. 2020. *Elected Members of the Security Council: Lame Ducks or Key Players?* Leiden : Brill, Nijhoff.
- Sciarini, Pascal. 2021. « Les acteurs de la politique extérieure: ceux qui la font et ceux qui voudraient la faire ». *La politique extérieure suisse au défi du XXIe siècle*, 51-63.
- Security Council Report. 2021. Manuel du Conseil de sécurité de l'ONU. Guide de l'utilisateur aux pratiques et aux procédures. New-York : Point Five. 1-112.
- Sievers, Lorraine. 2021. « L'évolution de la procédure du Conseil de sécurité ». In *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Entre puissance et toute puissance*, éd. Alexandra Novosseloff. Paris: CNRS EDITIONS.
- Sievers, Lorraine, et Sam Daws. 2014. *The Procedure of the UN Security Council*. Fourth edition. Oxford: Clarendon Press.
- Souaré, Issaka K. 2023. « Overcoming 'Smallness': Niger as an Elected Member of the UN Security Council, 2020–2022 ». *International Peacekeeping*: 1-24.
- Stephen, Matthew D. 2018. « Legitimacy Deficits of International Organizations: Design, Drift, and Decoupling at the UN Security Council ». *Cambridge Review of International Affairs* 31(1): 96-121.
- Stephens, Neil. 2007. « Collecting data from elites and ultra elites: telephone and face-to-face interviews with macroeconomists ». *Qualitative research* 7(2): 203-16.
- Surel, Yves. 2015. « Chapitre 4. Méthodes qualitatives ». In *La science politique et ses méthodes*. Paris: Armand Colin, 173-222.
- Thorhallsson, Baldur. 2012. « Small States in the UN Security Council: Means of Influence? » *The Hague Journal of Diplomacy* 7(2): 135-60.
- Tieku, Thomas Kwasi. 2019. « Ruling from the Shadows: The Nature and Functions of Informal International Rules in World Politics ». *International Studies Review* 21(2): 225-43.
- Trachsler, Daniel. 2008. « Partizipation oder Alleingang? Die Uno-Beitrittsfrage aus der Sicht Max Petitpierres (1945-61) ». *Politorbis* 44(1): 13-20.
- Trachsler, Daniel. 2010. « Die Schweiz in der Uno: Mittendrin statt nur dabei » éd. Andreas Wenger, Victor Mauer, et Daniel Trachsler. *Bulletin 2010 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*: 121-156.

- Unser, Günther. 2013. « UN-Profil kleiner und mittlerer Staaten am Beispiel der Schweiz, Österreichs und Liechtensteins ». In *Die UN-Politik deutschsprachiger Länder: 11. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2012*, Universitätsverlag Potsdam, 7-19.
- Walsh, James P., et Gerardo Rivera Ungson. 1991. « Organizational memory ». *Academy of management review* 16(1): 57-91.
- Wendt, Alexander. 1992. « Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics ». *International organization* 46(2): 391-425.
- Wenger, Etienne. 1998. *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wenger, Etienne. 2008. « Communities of practice: Learning as a social system. » *Systems thinker*.
- Wenger, Etienne, Richard A. McDermott, et William Snyder. 2002. *Cultivating Communities of Practice: A Guide to Managing Knowledge*. Boston: Harvard Business School Press.
- Willett, Gilles. 1996. « Paradigme, théorie, modèle, schéma : qu'est-ce donc ? » *Communication et organisation. Revue scientifique francophone en Communication organisationnelle* (10).
- Wouters, Jan, Edith Drieskens, et Sven Biscop. 2009. *Belgium in the UN Security Council: Reflections on the 2007-2008 Membership*. Antwerp ; Portland: Intersentia Publishers.
- Yin, Robert. 2009. *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks: SAGE.
- Zahariadis, Nikolaos. 2016. « Setting the Agenda on Agenda Setting: Definitions, Concepts, and Controversies. » In *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, éd. Nikolaos Zahariadis. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1–22.

9. Annexes

Copie des publications Twitter analysées

Twitter. 2022a. Compte de Pascale Baeriswyl. Publication du 29 juillet 2022.



Pascale Baeriswyl
@SwissAmbUN_NY



Last day for our amazing colleague and friend, true model and leader, champion for the rule of law and women's rights Géraldine Byrne Nason @irishmissionun. Let me say it with Ghandi "There are no goodbyes for us, wherever you are, you will always be in our hearts" Merci 🙏🍀🌹

[Traduire le Tweet](#)



Mona Juul et 2 autres personnes

11:12 PM · 29 juil. 2022

Twitter. 2022b. Compte de Thomas Gürber. Publication du 11 novembre 2022.



Ambassador Thomas Gürber
@SwissAmbUN_Bern



#Irland 🇮🇪 ist aktives Mitglied im 🇨🇭 Sicherheitsrat und steht wie die 🇨🇭 für #Völkerrecht & Schutz der Zivilbevölkerung ein. Der Austausch ist für unseren Einsatz 23/24 von grossem Nutzen. Thank you Elizabeth McCullough @dfatirl & your team for coming to #Bern.

#SwitzerlandUNSC

[Traduire le Tweet](#)



Ireland at UN

3:15 PM · 11 nov. 2022

Twitter. 2022c. Compte Ireland at UN. Publication du 18 novembre 2022.



Ireland at UN 
@irishmissionun

...

Thanks to [@erocomfort](#) for her thoughtful & stimulating reflections this evening on the first night of the annual Hitting the Ground Running Workshop.

Thanks to [@FinlandUN](#) for bringing current & incoming [#SecurityCouncil](#) members together for the 20th year.

[Traduire le Tweet](#)



 Ireland at UN et 4 autres personnes

2:25 AM · 18 nov. 2022

Twitter. 2022d. Compte SwitzerlandUN. Publication du 8 novembre 2022.

 **SwitzerlandUN** 
@swiss_un

...

Fruitful meeting Accountability, Coherence & Transparency Group hosted by  .  &  briefed #ACT Group members on current state of affairs in the  Security Council. Group members will continue to advocate for more transparency, efficiency & effectiveness of #UNSC #SwitzerlandUNSC

[Traduire le Tweet](#)



 Swiss MFA et 9 autres personnes

7:33 PM · 8 nov. 2022

Twitter. 2022e. Compte de Pascale Baeriswyl, retweetant Global Network of Women Peacebuilders. Publication du 30 juin 2022.

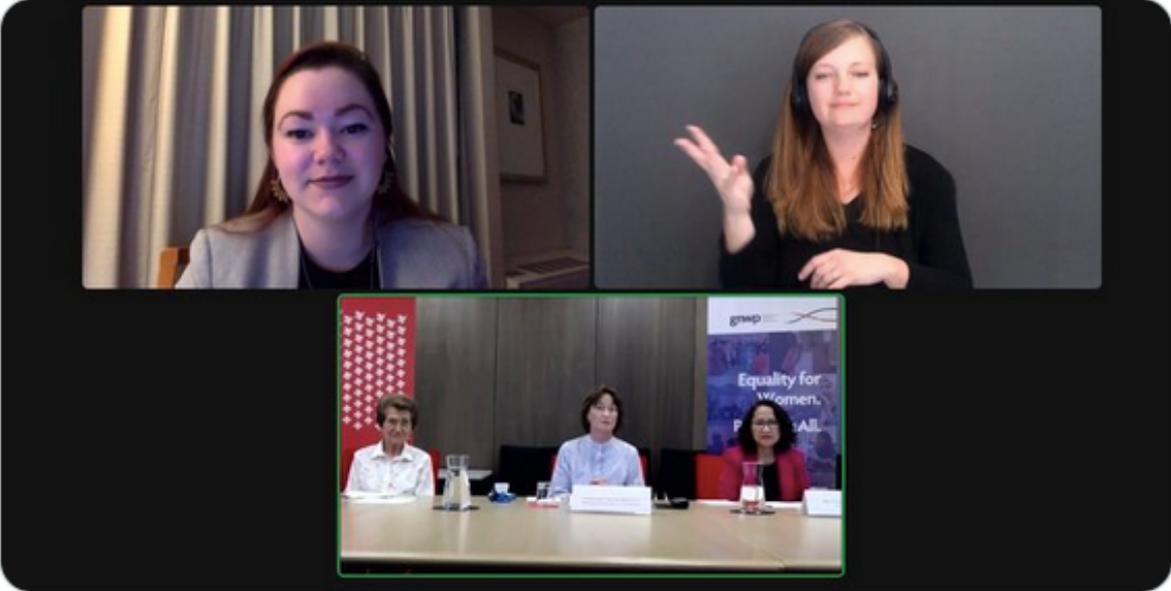


Global Network of Women Peacebuilders (GNWP)
@gnwp_gnwp



In her welcoming remarks, [@SwissAmbUN_NY](#)  highlights the importance of this work: "Today's event is an important opportunity to discuss challenges and good practices to bridge the digital gender divide, and how to advance the [#WPS](#) agenda."

[Traduire le Tweet](#)



 Pascale Baeriswyl et 3 autres personnes

4:43 PM · 30 juin 2022

Twitter. 2022f. Compte de Pascale Baeriswyl. Publication du 12 juillet 2022.



Pascale Baeriswyl
@SwissAmbUN_NY



Open Debate on Strategic Communication in [#peacekeeping](#).  stresses

- 1 the importance of addressing expectation gap
- 2 that communication must advance key  agendas (e.g. WPS)
- 3 ensuring performance is the best way to communicate
- 4 need to develop strong whole-of-mission policy

[Traduire le Tweet](#)



 United Nations Department of Peace Operations et 3 autres personnes

7:29 PM · 12 juil. 2022

Twitter. 2022g. Compte de Pascale Baeriswyl. Publication du 24 juin 2022.



Pascale Baeriswyl
@SwissAmbUN_NY



How does a team from a landlocked country best prepare for stress management? By building sandcastles 🏰 on a New York beach 😊
...hoping to become good bridge builders that way...#APlusForPeace 🌿
[#retreat2022](#)

[#SwissTeam](#) 🇨🇭

[Traduire le Tweet](#)



SwitzerlandUN et Vincent Conus

11:08 PM · 24 juin 2022

Twitter. 2023a. Compte de Vanessa Frazier. Publication du 24 février 2023.



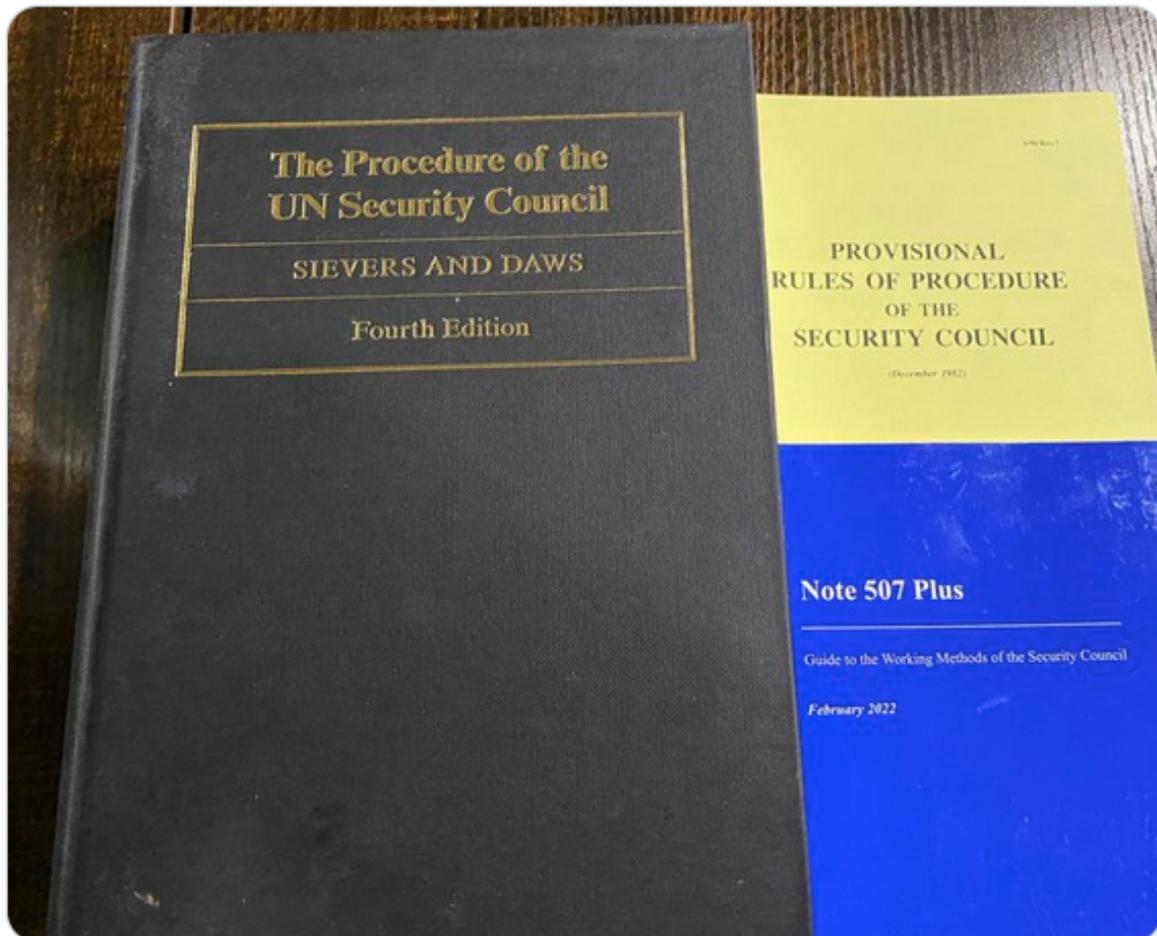
Vanessa Frazier ❤️

@_VanessaFrazier



Indispensable tools for effective diplomacy and leadership on the UN Security Council [#UNSC](#) [#UNSCMTPres](#)

[Traduire le Tweet](#)



11:45 PM · 24 févr. 2023 · **14,8 k** vues

Twitter. 2023b. Compte SwitzerlandUN. Publication du 2 février 2023.



SwitzerlandUN 
@swiss_un



What roles is Switzerland  taking up on the  Security Council in 2023?

Find out in the list below 

[#SwitzerlandUNSC](#)

[#APlusForPeace](#) 

[Traduire le Tweet](#)



 **Switzerland - UN Security Council Roles 2023** 

- Co-penholder on the Syria humanitarian file with 
- Co-penholder on the UN Office for West Africa and the Sahel (UNOWAS) with 
- Chair of the Committee established pursuant to resolution 1718 (DPRK)
- Co-chair of the Informal Expert Group on Women, Peace and Security (WPS) with 
- Co-chair of the Informal Expert Group on Climate and Security with  and 
- Informal Focal point on the International Criminal Court (ICC) with 
- Informal Focal point on Conflict and Hunger with 

 Brazil Mission to the UN et 6 autres personnes

6:34 PM · 2 févr. 2023 · 11,3 k vues

