

# LA REFORME DES NATIONS UNIES ET L'AUTONOMIE DU SECRETARIAT

PAR

CATHERINE DE GINESTEL<sup>1</sup>

L'indépendance de l'administration de l'Organisation des Nations Unies (ONU) est un enjeu central de la réforme soumise à la décision de ses Etats membres dans un contexte de tension croissante entre des Etats-Unis de plus en plus isolés et la majorité des autres pays, tandis que le pôle européen, désaligné et remarquablement uni sur ce dossier, a affirmé son poids politique. Ce tournant sera pris – ou non – pendant l'année qui commence, la dernière du mandat de son instigateur, le secrétaire général Kofi Annan.

Ainsi que la forte représentation de chefs d'Etat et de gouvernement enregistrée au Sommet de l'ONU de septembre 2005 l'atteste, l'ONU est plus que jamais le lieu où la totalité<sup>2</sup> des pays de la planète viennent défendre, au nom de visions souvent différentes, leurs positions sur les affaires du monde et leur poids sur l'échiquier mondial. C'est aussi l'endroit où se définit l'intérêt collectif et où, parfois, il prévaut. L'aboutissement du projet de réforme présenté par le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan<sup>3</sup>, et endossé par les participants au Sommet pourrait être une de ces occasions. Car c'est bel et bien une redistribution du pouvoir au sein de l'Organisation qui, dans son principe, a été validée par les Etats en ce sommet de septembre.

A cet égard, l'enjeu de l'élargissement du Conseil de sécurité a été largement commenté : en fixant comme objectif l'amélioration de sa représentativité, le Sommet a enclenché un processus qui pourrait se traduire dans les faits par une augmentation des membres permanents du Conseil et, en conséquence, par le partage du pouvoir actuellement exercé par cinq pays. Un aspect moins clairement perçu, la réforme des interactions entre l'institution politique et son administration, est pourtant lui aussi capital. Ce qui est ici réclamé n'est rien moins que la prise d'autonomie de l'ONU à l'égard de ses constituants, les Etats membres, dans la gestion des missions qui lui sont confiées. Pour ce faire, l'Organisation se doterait d'une instance de contrôle qui veillerait au respect de cette indépendance. En outre, le renforcement des compétences du personnel passerait par un plan unique de départs anticipés d'une partie du personnel, ce qui laisserait les marges de manœuvre jugées nécessaires à la requalification des effectifs.

Posée en ces termes, la réforme serait une quasi-révolution. Kofi Annan ne dit d'ailleurs rien d'autre : «le secrétaire général, en tant que chef de l'administration, doit bénéficier d'une plus grande autorité et d'une plus grande latitude en matière de gestion. Il doit aussi avoir la possibilité d'adapter les effectifs aux besoins, sans contraintes excessives. Notre système administratif doit aussi être complètement modernisé», expose-t-il dans le rapport présentant son projet. L'exercice inclut «l'examen complet des règles qui régissent actuellement les ressources budgétaires et humaines». Devant le Conseil de sécurité, le 7 septembre 2005, le secrétaire général de l'ONU a été davantage explicite : «il est encore plus évident que nous devons impérativement bâtir une structure de surveillance et de contrôle plus robuste et disposant de meilleures ressources et veiller à ce qu'elle soit pleinement indépendante, tant vis-à-vis du Secrétariat que par rapport à des ingérences politiques des Etats Membres», déclarait-il, ajoutant «il est tout aussi vital que le secrétaire général lui-même puisse s'acquitter efficacement de ses fonctions, en prenant des décisions au jour le jour concernant le déploiement du personnel et des ressources, sans avoir à attendre une autorisation préalable de l'Assemblée générale, de ce Conseil ou de leurs diverses commissions».

## REFORME 2005-2006 : LA GENESE

### *La problématique américaine*

Cette mutation s'inscrit dans le contexte des tensions générées par l'inflexion de la politique américaine. Depuis l'arrivée au pouvoir de George W. Bush, la remise en cause du multilatéralisme tel qu'il était pratiqué jusqu'alors par les Etats-Unis, qu'il s'agisse de leur adhésion aux traités internationaux ou de leur

---

<sup>1</sup> Journaliste en charge du Centre des nouvelles de l'Organisation des Nations Unies (New York, Etats-Unis) en 2003 et 2004.

<sup>2</sup> Hormis Taiwan, dont le statut d'Etat indépendant est contesté par la Chine et le Vatican.

<sup>3</sup> *Dans une liberté plus grande*, rapport du secrétaire général des Nations Unies, A/59/2005 + Add.1 + Add.2 Add.3, disponible sur le site Internet [www.un.org/french/largerfreedom/](http://www.un.org/french/largerfreedom/).

participation à certains programmes de l'ONU, a été constante. Plus fondamentalement encore, de nombreux aspects de cette politique ont achevé de placer l'Organisation en porte-à-faux.

Si l'opération iraquienne avait servi de révélateur et de catalyseur, les modalités de son déroulement et, de façon plus générale, les moyens retenus par Washington pour lutter contre le terrorisme – concept de «combattant ennemi» ou *enemy combatant*, conditions de détention des suspects, utilisation de bombes au phosphore lors de l'attaque de Fallouja, pour ne citer que quelques exemples – confrontent l'institution, les valeurs qu'elle promet et les instruments mis en place pour les défendre.

Un épisode récent illustre le phénomène. Le 7 décembre dernier, la Haute Commissaire aux droits de l'homme, Louise Arbour, déclarait que, au regard du rôle historique joué par les Etats-Unis dans la promotion des droits de l'homme, «on avait l'impression que la situation actuelle constituait un pas en arrière». Auparavant, elle s'était dite «très préoccupée par les déclarations provenant de secteurs du gouvernement américain qui demandent que certaines sections de la CIA soient exemptées de l'obligation de respecter la Convention [contre la torture]». Elle indiquait également que «la pose d'une capuche qui crée l'étouffement» faisait partie des pratiques «clairement répertoriées comme étant des formes de torture», faisant ainsi allusion aux photos de prisonniers, détenus dans la prison iraquienne d'Abou Ghraib placée sous contrôle de l'armée américaine, dont la tête était entièrement recouverte d'une capuche. L'ambassadeur des Etats-Unis a vivement réagi, qualifiant d'«inappropriés» ces commentaires, pourtant soigneusement dosés. La réaction de Kofi Annan, en retour, a été tout aussi vive. Il n'avait «absolument aucun désaccord» avec les propos du Haut Commissaire et allait s'entretenir de l'affaire avec l'ambassadeur, a-t-il immédiatement déclaré.

La difficulté mise en exergue par cet épisode réside dans le statut du pays mis implicitement en cause qui se trouve être le plus puissant des Etats membres de l'ONU, un de ses grands fondateurs et le pays qui héberge le siège de l'Organisation. En outre, même si les éléments les plus radicaux de la scène politique américaine affirment l'inverse, l'ONU a toujours été considérée par Washington comme un instrument central de sa politique internationale.

Les problèmes qui ont émergé lors de la crise de 2003 sur le dossier iraquien ont conduit Kofi Annan à s'attaquer aux réformes de fond de l'institution. Ceux posés par la confrontation latente entre l'ONU et Washington ont fait prendre conscience de la nécessité et de l'urgence de la réforme. La campagne médiatique, conduite sans relâche pendant quelque dix-huit mois contre l'ONU et Kofi Annan, en 2004 et 2005, a permis de mesurer le risque qu'il y avait pour l'Organisation à laisser perdurer ses dysfonctionnements.

### ***Le handicap systémique de l'ONU***

Ces insuffisances, quelles sont-elles? Kofi Annan a été aussi explicite à ce sujet que peut l'être un secrétaire général dans l'exercice de ses fonctions. Pour comprendre ce que concrètement signifient les réformes touchant au fonctionnement de l'ONU, mieux vaut se tourner vers un ancien secrétaire général, libéré de ses obligations de réserve et réputé pour son parler abrupt.

Dans un livre paru en 1994, après un mandat unique et mouvementé à la tête de l'Organisation, Boutros Boutros Ghali expose l'interaction des intérêts nationaux avec les décisions prises sur des dossiers qui ont marqué l'histoire de l'ONU et l'histoire tout court : la Somalie, le Rwanda, la Bosnie... Il montre comment, une fois les décisions cadres adoptées au Conseil de sécurité, la politique intérieure des pays vient contrarier l'effort collectif : troupes retirées du jour au lendemain du théâtre des opérations, interférences dans les relations interétatiques menées en parallèle de l'action de l'ONU, etc.

Ces interférences des Etats s'exercent également dans le domaine des ressources humaines, où leurs effets sont pernicieux. Boutros Boutros Ghali dresse l'état des lieux de l'administration de l'ONU à son arrivée dans ses murs en janvier 1992 : dénuement technologique, personnel en surnombre et «indolent», malgré la présence de collaborateurs «dévoués, cultivés, intelligents». Les raisons de cette situation sont clairement décrites. Outre le fait que «certains fonctionnaires doivent à la fois leur poste et une bonne part de leur revenu au gouvernement de leur pays» et que, «de ce fait, au lieu de se mettre au travail lorsqu'une tâche leur est assignée, ils se préoccupent souvent d'abord des éventuelles incidences sur leurs relations avec leur pays d'origine», ses tentatives pour «mettre rapidement un frein à l'incompétence et aux doubles emplois» ont suscité l'intervention des autorités nationales. «Presque tous ceux ou celles que je suis amené à transférer, rétrograder ou licencier appellent leur gouvernement à la rescousse. Du coup, des ambassadeurs font le siège de mon bureau, exigeant que je leur explique pourquoi je prends des sanctions contre leurs compatriotes», explique-t-il.

---

<sup>4</sup> Boutros BOUTROS GHALI, *Mes années à la maison de verre*, Fayard, 1999.

Ces tentatives d'intégration des équipes des agences spécialisées de l'ONU et de celles de l'administration centrale, communément appelé Secrétariat, se heurtent à un barrage à l'Assemblée générale, raconte-t-il : «en tête de l'opposition se trouvaient mes ex-collègues du Mouvement des non-alignés. Certains m'accusaient de vouloir faire de l'ONU une entité souveraine en nommant des ambassadeurs des Nations Unies, d'autres de vouloir obtenir des renseignements sur la situation intérieure des Etats, d'autres encore de détourner à des fins politiques les fonds destinés au développement et à l'aide humanitaire».

De toutes les influences auxquelles est soumise l'ONU, celle des Etats-Unis est sans conteste prédominante et Mes années dans la maison de verre en fournit des exemples éloquentes. L'essentiel du livre se joue d'ailleurs dans ce face-à-face entre un secrétaire général déterminé à «affronter n'importe quel Etat membre, petit ou grand, qui [l']empêcherait d'exercer [les] responsabilités que l'ensemble des Etats membres lui ont confiées» et l'administration américaine. Le face-à-face se soldera par l'éviction du secrétaire général de l'ONU.

### ***Où il est question de l'article 100***

Micro-gestion et instrumentalisation de l'institution au profit d'intérêts petits et grands ne se résument pas à une simple nuisance dont s'agaceraient un secrétaire général qui aurait gardé un souvenir amer de son passage tumultueux et écourté à la tête de l'ONU. C'est avant tout un phénomène qui s'est développé en totale contravention avec la Charte des Nations Unies. Le grand texte fondateur de l'Organisation fait en effet obligation au secrétaire général et au personnel de l'ONU de ne solliciter et de n'accepter d'instructions d'aucun gouvernement. Simultanément, les Etats membres de l'Organisation s'engagent à «ne pas chercher à influencer le secrétaire général et le personnel dans l'exécution de leur tâche». L'article 100, en prévoyant cela, est, de toutes les dispositions figurant dans la bible de l'ONU, celle qui a probablement été la plus constamment ignorée.

Cette situation n'a pas fondamentalement évolué. Boutros Boutros Ghali était parvenu à supprimer certaines strates bureaucratiques, tandis que, sous l'influence des Etats, d'autres se créaient. Kofi Annan a, à son tour, tenté, dès sa prise de fonctions en 1997 et à nouveau en 2002, d'introduire des réformes qui visaient essentiellement à poursuivre la restructuration des services ou à améliorer les méthodes de gestion. Il faudra toutefois le rapport de la commission qu'il a chargée d'enquêter sur les accusations portées à l'encontre du programme «Pétrole contre nourriture» pour que les problèmes systémiques sapant à la fois l'efficacité et la crédibilité de l'Organisation soient publiquement exposés et que le Conseil de sécurité en soit officiellement saisi.

On retrouve dans ce rapport<sup>5</sup> les dysfonctionnements décrits par Boutros Boutros Ghali, notamment les problèmes fonctionnels existant entre le Secrétariat de l'ONU et ses agences spécialisées, dont les relations mutuelle «posent question», ainsi que le note le rapporteur à propos des difficultés rencontrées par les services du Secrétariat pour se procurer les audits des agences opérant dans le cadre du programme (vol. IV, p. 10). On apprend notamment que, pour avoir refusé de régler aux agences les sommes qu'elles réclamaient au titre de leurs «coûts indirects», le contrôleur de l'ONU chargé de vérifier les comptes du programme s'est vu reprocher, lors d'une réunion à laquelle participait l'ambassadeur des Etats-Unis, d'être «inflexible et rigide» (vol. IV, p. 12). Quant au représentant résidant du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) en Iraq, mis en cause par plusieurs audits internes pour des dépenses inappropriées et un recrutement contestable, il est noté qu'aucune mesure disciplinaire n'a été prise à son encontre et qu'il a fait l'objet d'une affectation ultérieure sans attribution de tâche, puis d'une promotion (vol. IV, pp. 162 et suiv.).

Les rapporteurs font à cette occasion une remarquable exception à leur pratique, en ne révélant pas l'identité de ce responsable du PNUD et en ne précisant pas à quelle époque se situent les faits incriminés, ce qui aurait, sinon, permis de l'identifier. En revanche, ils indiquent sa nationalité – américaine –, ainsi que celles d'autres collaborateurs de l'ONU, ceux-là britanniques, retirés simultanément d'Iraq. Cela fournit naturellement matière à supputations, compte tenu de la grande implication des Etats-Unis et du Royaume-Uni dans ce dossier iraquien et du soutien, décrit par Boutros Boutros Ghali, apporté par les gouvernements à leurs ressortissants, notamment lorsque ceux-ci occupent des postes jugés sensibles.

On ne peut en outre que noter la nonchalance avec laquelle les Etats membres exercent leur contrôle sur l'administration de l'ONU. Interrogé par la commission d'enquête sur la raison pour laquelle il avait réduit le champ de ses investigations dans des domaines critiques du programme, tels que les contrats pétroliers et

---

<sup>5</sup> Independent Inquiry Committee, *The Management of the United Nations Oil-for-Food Programme*, vol. IV, disponible sur le site Internet [www.iic-offp.org/Mgmt\\_Report.htm](http://www.iic-offp.org/Mgmt_Report.htm).

humanitaires, le Comité des commissaires aux comptes, en place depuis 1946 et doté d'une totale liberté d'accès à tous les documents comptables de l'ONU, a répondu qu'il «n'y avait pas de raison précise». Ce Conseil est composé de commissaires aux comptes nommés par les Etats membres sur la base d'une représentation tournante et occupant les plus hautes fonctions dans leurs pays respectifs.

## LA RESPONSABILITE PREMIERE ET ULTIME DES ETATS

### *La mise en cause du Conseil de sécurité*

Le rapport précité conclut à une responsabilité du Conseil de sécurité, lequel «s'était réservé [...] des éléments substantiels du contrôle administratif» du programme – qu'exerçait le Comité dit 661, créé à cet effet et composé de certains des membres du Conseil –, une démarche qui ressemble fort à nouveau à une infraction de l'article 100 de la Charte, commise cette fois par la principale instance décisionnaire de l'Organisation. Kofi Annan a endossé sa part de responsabilité, en prenant soin de la replacer dans le contexte plus large des dysfonctionnements structurels de l'ONU et d'associer, à l'instar de la Commission d'enquête, les Etats membres de l'ONU dans le partage des responsabilités. Ce faisant, il se trouvait paradoxalement en meilleure position pour promouvoir la réforme qu'il avait initiée : «qui parmi nous pourrait désormais prétendre que la gestion de l'ONU n'est pas un problème ou n'appelle pas une réforme?», lance-t-il au Conseil de sécurité du 7 décembre, allant jusqu'à énoncer l'imprononçable en ces lieux, en évoquant «l'ingérence des Etats membres» et la nécessité d'en protéger la structure de surveillance et de contrôle qu'il préconise de créer.

Un instant auparavant, le chef de la commission d'enquête et ancien président de la Banque fédérale américaine, Paul Volcker, avait clairement fait porter au Conseil de sécurité la responsabilité première des errements dans la gestion du programme : conception défailante de l'opération, responsabilités administratives mal définies aboutissant à une dilution des responsabilités et à des prises de décisions aléatoires ou tardives. L'ambassadeur américain, John Bolton, déclarait quant à lui que, après examen, «les Etats-Unis pourraient ne pas approuver toutes les conclusions de la Commission» et il mettait l'accent sur le manque de vigilance du Secrétariat et sur le fait que «certains» Etats membres aient «fermé les yeux» sur la corruption.

Une semaine après, le 15 septembre, les Etats membres, réunis pour le Sommet mondial, adoptaient un texte de consensus, qui donnait le feu vert au lancement de la réforme de l'ONU. Ce n'était toutefois qu'une étape. De l'accord sur les modalités de mise en œuvre allait dépendre la portée effective des mesures adoptées.

### *Les pays du Sud*

#### *L'opposition du Sud...*

Dès sa publication, en mars 2005, le projet de réforme avait suscité les critiques des pays en développement. Le poids numérique de ces Etats, regroupés dans le Mouvement des non-alignés et/ou le Groupe des 77 – plus de 130, soit les deux tiers environ des pays membres de l'ONU –, en fait un groupe de pression efficace au sein de l'Organisation. Il leur permet également de jouer un rôle déterminant à l'Assemblée générale, ce «parlement» de l'ONU, où tous les Etats votent sur un pied d'égalité, à la différence du Conseil de sécurité où le vote négatif (ou «veto») d'un des membres permanents bloque la décision. Or, c'est à l'Assemblée générale que sont décidées les orientations budgétaires et les dotations en personnel.

Boutros Boutros Ghali expliquait déjà, à propos de ses propres tentatives, que, «pour les Etats pauvres, ces réformes sont une manière déguisée de marginaliser encore davantage l'Organisation qui est censée servir et représenter au mieux leurs intérêts» L'un des succès majeurs de l'Organisation est probablement d'ailleurs d'être devenue la tribune où les pays en développement peuvent défendre leurs points de vue et leurs intérêts, à parité avec les pays riches. L'ancien Secrétaire général de l'ONU est aujourd'hui président d'un forum défendant le point de vue et les intérêts de ces pays, le South Centre, lequel, dans un dossier publié en juin 2005, exposait les raisons de leur opposition au projet de réforme en cours<sup>6</sup>. De façon générale, ces propositions sont à leurs yeux d'inspiration «nordiste». Ils rejettent notamment une conditionnalité de l'aide au développement fondée sur des critères associant démocratie et libéralisme

---

<sup>6</sup> «What UN for the 21<sup>st</sup> century – A new North-South divide», *South Letter*, juin 2005, 170 p., disponible sur le site Internet [www.southcentre.org/publications/whatUN/WhatUN.pdf](http://www.southcentre.org/publications/whatUN/WhatUN.pdf).

économique comme une façon d'imposer un modèle économique et social que nombre d'entre eux contestent.

Plus spécifiquement, la réforme proposée a été d'emblée analysée comme une nouvelle étape dans un processus qui, au fil des réformes, a concentré les pouvoirs économique et politique dans les instances contrôlées par les pays du Nord. South Centre cite en exemple la marginalisation de l'Assemblée générale ou de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) au profit du Conseil de sécurité ou des institutions de Bretton Woods (FMI, Banque mondiale). Dans ce contexte, «toute atteinte aux capacités et au travail de l'Assemblée générale de l'ONU sera vue par les pays en développement comme un déni d'influence», prévient-il. Le remplacement de la Commission des droits de l'homme au profit d'un Conseil restreint est également accueilli «avec réserve, compte tenu de la façon dont les droits de l'homme ont été historiquement utilisés par les pays développés dans le contexte de l'ONU» et serait, selon cette analyse, inévitablement perçu comme une façon de désavantager les pays en développement.

La position de l'Union africaine, laquelle a refusé d'accepter une représentation au Conseil de sécurité qui ne soit pas assortie des mêmes privilèges, dont le droit de veto, que ceux des membres existants, s'inscrit dans la même perspective.

*... et ses nouveaux sujets d'alarme*

La méfiance des pays du Sud a été alimentée par l'évolution récente des rapports de force israélo-palestiniens à l'ONU. Majoritairement pro-palestiniens, les pays en voie de développement n'ont pu que noter le rôle de premier plan joué dans la campagne lancée contre l'ONU en 2004 et 2005 par le quotidien *The New York Sun*, un des organes de presse américains parmi les plus virulents dans sa défense de positions néo-conservatrices et pro-israéliennes marquées. Ils ont également pu observer le remplacement du Danois Peter Hansen par l'Américaine Karen Abu Zayd à la tête de l'UNRWA, le bureau de l'ONU d'aide aux Palestiniens établi à Gaza, et les progrès réalisés par Israël au sein de l'ONU.

Qu'il s'agisse de la nomination, pour la première fois en 53 ans, de l'ambassadeur israélien à la vice-présidence de l'Assemblée générale, de l'adoption d'une résolution israélienne, soutenue par 104 Etats membres, dont la France, et adoptée sans vote – également une première –, de l'instauration d'une journée de l'ONU de commémoration de l'Holocauste, de la première participation d'Ariel Sharon à un forum de l'ONU (l'Assemblée générale) ou de l'annonce de la candidature d'Israël au Conseil de sécurité..., de telles avancées de la présence israélienne à l'ONU en 2005 auraient été, il y a peu, «impensables ou suicidaires», de l'avis même de l'ambassadeur d'Israël auprès de l'Organisation, Dan Gillerman, cité dans un article du *New York Times* du 10 octobre 2005. Le retrait israélien de Gaza suffirait à les expliquer. Pourtant, Abraham H. Foxman, directeur national de l'Anti-Defamation League, également cité dans le *New York Times*, estime que la campagne d'accusations lancée contre l'ONU a contribué à ce résultat. «L'ONU apprend les bonnes manières – Elle traite finalement Israël avec respect», titrait pour sa part, le 14 octobre, le quotidien new-yorkais *Newsday* à ce sujet.

L'objectif déclaré d'Israël d'obtenir désormais la dissolution de la Division des droits des Palestiniens, du Comité pour l'exercice des droits inaliénables des Palestiniens, du Comité spécial d'enquête sur les pratiques israéliennes et du Programme spécial d'information sur la question de la Palestine a suscité de vives réactions, de la part notamment de la Ligue des Etats arabes et de l'Organisation de la Conférence islamique<sup>7</sup>.

## **La France**

### *Le regain d'influence de la France...*

Dans ce contexte, les négociations sur la réforme auraient pu se résumer à un affrontement Nord-Sud. L'émergence d'un pôle européen pourrait pourtant être la variable permettant d'éviter la paralysie. La crise de 2003 à propos de l'Iraq avait été marquée par la fracture du clan occidental et l'entrée en dissidence d'une bonne partie des Européens, entraînée par Paris et Berlin. Si la démarche n'avait pas permis d'éviter la guerre, elle avait évité que le Conseil de sécurité ne légitime une opération rejetée par une vaste majorité des Etats membres, fortement représentée dans les pays du Sud.

Ceux-ci ont immédiatement pris acte de ce détachement d'Européens du bloc occidental qui, dès lors, devenaient des alliés potentiels. Dès le mois de mai 2003, Muchkund Dubey, président de l'Indian Social

---

<sup>7</sup> Thalif DEEN, «Move to shrink Palestinian programs spurs protest», *Terra Viva-UN Journal*, 1<sup>er</sup> oct. 2005.

Research Council, écrivait dans le quotidien de New Delhi, *The Hindu*<sup>8</sup> : «il est temps que les membres influents du Mouvement des non-alignés, Inde comprise, définissent un ensemble minimum de réformes visant à renforcer l'ONU et invitent la France, l'Allemagne, la Russie et la Chine à se joindre à cet effort de façon à trouver un consensus sur cette question».

Le phénomène majeur du désaccord occidental sur la question iraquienne en 2003 était sans aucun doute le positionnement allemand, qui tranchait avec un demi-siècle d'alignement. Pourtant, c'est à la France que les Américains ont attribué le pouvoir d'influence ayant fait basculer le Conseil de sécurité en leur défaveur. Ce regain de prééminence, qui a valu à Paris des attaques injurieuses dans les médias américains, a eu une autre conséquence, méconnue dans l'Hexagone : les positions françaises figurent désormais au tout premier plan des préoccupations de la classe politique américaine. Le 9 septembre 2003, Richard Holbrooke, ambassadeur américain auprès de l'ONU de 1999 à 2001, pendant la présidence de Bill Clinton, déclarait, lors d'un débat au Council on Foreign Affairs, que le sort d'une résolution à venir sur l'Iraq «n'avait rien à voir» avec les quinze pays siégeant au Conseil de sécurité, ni même avec ses cinq membres permanents : il s'agissait simplement de savoir ce qu'allaient décider Colin Powell et Dominique de Villepin, puisque «les Allemands, les Russes et les Chinois suivront»; quant aux autres pays, «ou ils s'abstiendront, ou ils seront d'accord».

Dans la même veine, le 1er juin 2005, Kim Holmes, le responsable du Davis Institute à l'Heritage Foundation, discutant de la nécessité de réformer le Conseil de sécurité, lors d'un débat organisé par le Centre for Global Development et la Fondation de l'ONU, estimait que, «quand la France et les Etats-Unis travaillent ensemble sur des questions comme le Liban, le Conseil fonctionne plutôt bien».

... *malgré un recul de sa présence stratégique*

Dans le sillage de mars 2003, l'enjeu de la francophonie a suscité un regain d'intérêt. Un autre ex-secrétaire général de l'ONU, le Péruvien Javier Pérez de Cuéllar, a déploré, dans *Le Figaro* des 17 novembre 2003 et 18 mars 2004, le recul de la francophonie, qu'il attribue à un double phénomène : d'une part, l'indifférence ou le fatalisme de l'opinion et des gouvernements français; de l'autre, les efforts déployés par les puissances anglophones, au premier rang les Etats-Unis, pour «contenir» l'influence française. Analysant dans la même perspective la fermeture des bureaux d'information de l'ONU dans les capitales de la «vieille Europe», dont Paris, au profit de la création d'un bureau régional à Bruxelles, il a appelé la France à se ressaisir et à «s'engager dans une lutte à outrance».

Analysée du point de vue des luttes d'influence, le recul de la présence stratégique française dans l'administration de l'ONU n'est sans doute également pas anodin. On a vu que tous les combats ne sont pas livrés dans l'enceinte du Conseil de sécurité ou des autres instances politiques, où siègent les représentants des gouvernements – ambassadeurs et, occasionnellement, ministres et chefs d'Etat –, mais qu'ils se jouent également dans l'attribution des postes – a fortiori les plus stratégiques – au sein de l'administration théoriquement placée sous la seule autorité du secrétaire général. Tout se passe en effet comme si leur nationalité influait, volontairement ou non, sur la façon dont les collaborateurs de l'ONU effectuent leur travail. La pugnacité avec laquelle les pays défendent cette affectation de postes à leurs ressortissants atteste de l'importance qu'ils attachent à se voir représentés dans les effectifs administratifs de l'ONU.

Les Etats-Unis ont, à cet égard, conforté leur position. Les postes de secrétaire général adjoint à la gestion et de directeur de l'UNICEF – pour ne citer que ceux-là – sont désormais considérés par Washington comme des bastions de la présence américaine à l'ONU. Le fait que le nouveau responsable de la gestion ait déclaré, dans une interview au *Washington Post*<sup>9</sup>, que sa «loyauté première allait aux Etats-Unis d'Amérique», a renforcé l'impression que les titulaires de ces postes étaient bel et bien les instruments de la politique américaine au sein de l'Organisation.

En ce qui concerne la France en revanche, la situation à cet égard s'est détériorée. La seule Française présente dans le premier cercle du pouvoir, le cabinet de Kofi Annan, a fait partie de la vague de départs qui se sont produits après plus d'un an de campagne médiatique hostile à l'ONU. Au secrétariat, cœur des décisions stratégiques, la présence française, au plus haut niveau hiérarchique des cadres de l'administration, a diminué en 2005, avec six postes d'administrateurs en moins par rapport à l'année précédente, alors que, dans le même temps, 37 nouveaux postes étaient créés au Secrétariat dans cette catégorie. Cette baisse n'était pas compensée au niveau de l'ensemble des institutions de l'ONU, où un seul poste d'administrateur supplémentaire a été attribué à un ressortissant français au cours de la même période, tandis que 174 postes d'administrateurs étaient par ailleurs créés.

<sup>8</sup> Muchkund DUBEY, «Time to strengthen the United Nations», *The Hindu*, tribune reproduite dans la *South Letter*, n° 39.

<sup>9</sup> Colum LYNCH, «At the UN, a growing Republican presence», *The Washington Post*, 21 juil. 2005, p. A 21.

L'étude officielle dont sont tirés ces chiffres montre également que si, globalement, la présence française au sein de l'ensemble du «système ONU» est restée stable, c'est en raison d'une surreprésentation dans les plus bas échelons de la hiérarchie et que, dans la catégorie des cadres, les postes non stratégiques de linguistes figurent de façon prédominante. Par contraste, la moitié du personnel de gestion et à l'administration de l'ONU était, en 1993, américaine, indique Boutros Boutros Ghali dans l'ouvrage précité.

### *L'émergence du pôle européen*

Quel que soit l'impact de ce déficit linguistique et de représentation francophone et française dans l'administration, les positions politiques françaises sont sorties renforcées de la période écoulée. Paris, souvent alliée à Berlin, a été de plus en plus fréquemment rejointe par Londres sur des dossiers controversés. L'échec des tentatives américaines visant à limiter la compétence de la Cour pénale internationale (CPI) est à cet égard significatif. En juin 2003, la résolution 1487, présentée par les Etats-Unis au Conseil de sécurité, qui préservait pendant un an les citoyens américains prenant part aux opérations de l'ONU d'éventuelles poursuites de la CPI, avait recueilli les 12 voix permettant son adoption. L'Allemagne et la France, aux côtés de la Syrie, s'étaient abstenues. Trois mois après le déclenchement de l'opération militaire en Iraq, ces abstentions, au lieu de votes négatifs – une option qui, dans le cas de la France, aurait bloqué l'adoption du texte –, reflétaient la volonté d'apaisement qui prévalait alors au Conseil. Un an après toutefois, Washington a dû renoncer à soumettre au vote un texte similaire, faute d'avoir pu trouver une majorité en sa faveur.

De la même façon, une résolution présentée par la France, disposant que le Conseil de sécurité «décide de déférer au Procureur de la Cour pénale internationale la situation au Darfour», a été adoptée le 31 mars 2004, avec l'actif soutien britannique. Les Etats-Unis, pourtant toujours aussi hostiles à une juridiction pénale internationale qu'ils regardent comme une atteinte à leur souveraineté, se sont contentés de s'abstenir, aux côtés d'ailleurs de l'Algérie, du Brésil et de la Chine.

En ce qui concerne l'élargissement du Conseil de sécurité, un des aspects les plus controversés de la réforme, on observe un positionnement sensiblement identique des trois grands Européens, la France et l'Allemagne rejointes par le Royaume-Uni. Loin de corroborer la thèse qui voudrait que le blocage américain sur cette question fasse secrètement le jeu des autres membres permanents, le débat du 10 novembre à l'Assemblée générale a été l'occasion d'un affrontement musclé entre les Etats-Unis d'un côté, la France et l'Allemagne de l'autre, tandis que la Grande-Bretagne, en réaffirmant son soutien à l'attribution de sièges permanents à l'Allemagne, au Brésil, à l'Inde et au Japon, le Groupe des 4 (G4), ainsi qu'à une représentation permanente africaine, appuyait dans ses grandes lignes la proposition soutenue par la France.

A l'ambassadeur américain qui signifiait que les propositions présentées devaient être abandonnées, le représentant français a rétorqué qu'elles étaient au contraire plus que jamais d'actualité, tandis que l'ambassadeur allemand a affirmé que l'élargissement du Conseil ne saurait être bloqué et que les différentes options d'élargissement seraient mises au vote, ce à quoi les Etats-Unis sont hostiles sans pour autant pouvoir s'y opposer. La décision de l'élargissement incombant à l'Assemblée générale, une proposition y bénéficiant d'une majorité ne peut faire l'objet d'un veto.

De façon générale, il est remarquable d'observer l'émergence d'une union politique européenne, qui n'a cessé de s'affirmer sur ces questions, tandis que se confirmait son démarcage de la politique américaine.

### *La manière forte de l'ambassadeur Bolton*

Non moins remarquable, le durcissement des prises de position des Etats-Unis à l'égard de l'ONU est un paramètre qui pèse lourdement sur le processus de réforme et sur la diplomatie onusienne. Entré en fonctions en août dernier, sur nomination directe du président Bush, qui a mis à profit la suspension estivale des travaux du Congrès américain, divisé sur la pertinence de cette nomination, pour court-circuiter cette instance, le nouvel ambassadeur américain auprès de l'ONU s'est immédiatement positionné comme un ardent défenseur de la réforme. D'emblée cependant, son approche du dossier – les réserves qu'il a exprimées au Conseil de sécurité sur les conclusions du rapport Volcker notamment – a renforcé les doutes sur la nature de la réforme pour laquelle il milite. En avril 2005, l'ancien ambassadeur Richard Holbrooke indiquait lui avoir fait remarquer que «tout le monde était en faveur de la réforme», mais que «la question était de savoir [s'il était] là pour réformer parce [qu'il voulait] une ONU plus forte ou si la réforme [était]

l'instrument destiné à étrangler le malade»; John Bolton aurait répondu qu'il était «plutôt» en faveur de la première position<sup>10</sup>.

Au fil des derniers mois, les propos publics de l'ambassadeur Bolton sur «la culture de l'inaction» qui prévaudrait, selon lui, dans l'Organisation ou encore sur la perspective d'un retrait des Etats-Unis de l'ONU au cas où ceux-ci n'obtiendraient pas satisfaction ont alimenté les tensions. Ses injonctions à une mise en œuvre rapide de la réforme au nom de «scandales de l'ONU» que son clan politique a contribué à créer ont ajouté au malaise. Les tensions ont atteint de nouveaux sommets à propos de l'adoption du budget 2006-2007, qui devait intervenir avant la fin 2005 : John Bolton déclarait en décembre être en faveur d'un budget intérimaire de trois mois et liait l'adoption de l'intégralité du budget à des accords sur les réformes.

Ces propos ont suscité le rejet public de l'ambassadeur britannique, qui s'exprimait au nom de l'Union européenne. Ils ont provoqué un vif émoi et fait surgir la perspective d'un arrêt des activités de l'ONU. L'affaire a réveillé le souvenir de la fermeture des services publics fédéraux américains, en 1995, pour la première fois dans l'histoire des Etats-Unis, à la suite du blocage par l'aile droite des Républicains du Congrès du budget présenté par l'Administration Clinton. Le 21 décembre, lors de sa conférence de presse de fin d'année, le secrétaire général de l'ONU a décrit «l'atmosphère de menaces et d'intimidations» dans laquelle les Etats membres avaient l'impression de travailler. Dans la nuit du 23 et 24 décembre, le budget a finalement été adopté dans son intégralité. Toutefois, un mécanisme de plafonnement des dépenses autorisées en 2006 prévoit que la moitié environ des sommes allouées pour l'année 2006 serait attribuée en fonction des mesures de réforme décidées en 2006.

L'ambassadeur de Grande-Bretagne a souligné à cette occasion le rôle «crucial et assez inhabituel» joué par l'Union européenne dans les négociations, indiquant que c'est l'Union qui, dans 95% des cas, a négocié avec le Groupe des 77 et a servi de «pont» entre ce dernier et «ceux qui voulaient des conditions très strictes». John Bolton, de son côté, s'est dit satisfait d'avoir obtenu que le processus budgétaire soit lié à la réforme de la gestion et a rappelé que ce résultat est le fruit d'une initiative américaine.

\* \*  
\*

Si, fin 2005, la complexité des enjeux rendait l'issue du processus de réforme toujours incertaine, deux éléments nouveaux et peut-être déterminants se dégagent : la radicalisation de la politique américaine et les antagonismes qu'elle suscitait d'une part, la nouvelle variable que constituait l'émergence d'un pôle européen uni et renforcé, d'autre part. Ce dernier pourra-t-il, par sa capacité à dialoguer avec les pays du Sud, favoriser l'aboutissement de solutions mutuellement bénéfiques? Les premiers accords survenus sur certains volets de la réforme (le Fonds central d'urgence humanitaire, à propos duquel Kofi Annan a indiqué que l'Union européenne avait été très généreuse, la Commission de consolidation de la paix, ainsi que le déblocage de l'impasse sur le budget) pouvaient en tout cas le laisser penser.

A cela, il convient d'ajouter le combat mené par Kofi Annan, dont les objectifs, à un an de la fin de son mandat, vont à l'évidence au-delà d'ambitions personnelles. Il lui reste peu de temps pour boucler ce qui peut l'être et réussir à jeter les bases de l'institution moderne et dynamique qui serait en mesure de porter l'intérêt collectif. A peine après avoir obtenu l'aval des participants au Sommet de septembre, il a pris publiquement acte des engagements des Etats membres, tout en les incitant à leur donner suite, tandis qu'il s'engageait à respecter les siens : «je vous demande, à vous les Etats membres, de me dire immédiatement si vous pensez que je manque à la tâche. De mon côté, je suivrai de près vos progrès dans la suite que vous donnerez aux décisions et je ne mâcherai pas mes mots si vous prenez du retard», a-t-il lancé à l'Assemblée générale, et d'ajouter : «Je ne doute pas que l'opinion publique mondiale nous aura à l'œil.»

Les réformes essentielles des instances de décision de l'ONU et de son administration sont étroitement liées. Il est probable que les pays du Sud ne consentiront à une remise en question de l'actuel processus de décision sur les questions budgétaires et administratives qu'en contrepartie de gains significatifs au Conseil de sécurité ou dans un Conseil économique et social revitalisé. Une clef du succès de ces réformes fondamentales réside en outre dans la solidité des garanties offertes par le dispositif mis en place pour préserver la réelle indépendance de l'administration à l'égard de l'ingérence de tous les Etats membres sans exception. C'est à l'évidence le seul cas de figure qui permettrait aux Etats de renoncer aux luttes d'influence qu'ils s'y livrent et c'est à cette aune-là qu'il conviendra d'évaluer la teneur du consensus obtenu.

---

<sup>10</sup>

Débat au Council on Foreign Relations sur le thème «Le rôle des Nations Unies dans la politique étrangère américaine», 22 avr. 2005.

Kofi Annan a mis en garde l'Assemblée générale, le 14 septembre dernier, sur le véritable enjeu. A laisser perdurer les «profonds clivages entre les Etats membres et le manque d'efficacité de nos institutions collectives», on prend le risque, a-t-il prévenu, «que les Etats, quels qu'ils soient, agissent de plus en plus de leur propre chef, ce qui pourrait conduire à une prolifération de réactions de circonstance porteuses de division, de déstabilisation et de dangers».