

L'ELECTION DU NOUVEAU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ONU

PAR

ALBERT BOURGI (*)

Loin du psychodrame qui a entouré l'élection du successeur de Boutros Boutros-Ghali en décembre 1996, celle du ministre des Affaires étrangères de la Corée du Sud, Ban Ki-moon, à la tête du Secrétariat de l'ONU en octobre 2006, pour prendre la succession du Ghanéen Kofi Annan, a pris l'allure d'une simple formalité administrative. Les votes indicatifs intervenus à partir de la fin du mois de juillet 2006 n'avaient d'ailleurs laissé planer aucun doute sur l'issue de l'élection du nouveau Secrétaire général des Nations Unies. Tout au long de la procédure prévue par la Charte et sanctionnée par les votes des deux organes concernés – Recommandation du Conseil de sécurité (1) et nomination par l'Assemblée générale (2) –, cette désignation n'a donné lieu à aucune effervescence politique, encore moins à une quelconque crispation entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Il est d'ailleurs rare, dans l'histoire des Nations Unies, que la nomination d'un nouveau Secrétaire général intervienne dans un climat si consensuel – en tout état de cause, la nomination de Ban Ki-moon tranche avec celle de ses sept prédécesseurs. L'unanimité qui s'est rapidement dégagée en faveur du Secrétaire général qui prendra fonction le 1^{er} janvier 2007, tant au Conseil de sécurité qu'à l'Assemblée générale – où les 192 États membres l'ont nommé par acclamation –, revêt sans nul doute une grande portée politique. Le nouvel élu entame ainsi un mandat de cinq ans avec une forte légitimité, qui ne lui sera pas de trop pour assumer une fonction de plus en plus complexe, voire difficile, et dont l'étendue est à mille lieues de ce qu'avaient prévu les rédacteurs de la Charte de 1945.

En effet, en 2007, l'Organisation des Nations Unies (ONU) n'a plus rien à voir avec l'institution dont la tâche première, en 1945, était de gérer l'après-guerre et les nouveaux équilibres politiques apparus après la victoire des Alliés. Dans la configuration institutionnelle tracée par la Charte de San Francisco, le Secrétaire général de l'ONU avait tout au plus pour mission de mettre en œuvre les décisions des organes interétatiques et d'assumer les attributions administratives de chef du Secrétariat, dont celles que lui con-

(*) Professeur de Droit public à l'Université de Reims (France).

(1) Résolution 1 715, 9 oct. 2006.

(2) Résolution (A/61/L.3), 13 oct. 2006.

fière le pouvoir hiérarchique qu'il exerce sur l'ensemble du personnel de l'ONU. Plusieurs décennies après, en lien avec la place centrale désormais occupée par les Nations Unies dans les relations internationales, l'extension des activités de l'ONU et la multiplication des structures qui s'en est suivie ont radicalement transformé le cadre institutionnel dans lequel évolue le Secrétaire général. La procédure de nomination du titulaire du poste, dans laquelle le dernier mot revient toujours aux États membres, reflète de moins en moins l'espace d'autonomie politique que le Secrétaire général a progressivement conquis, le plus souvent au détriment des organes inter-étatiques, tantôt le Conseil de sécurité, tantôt l'Assemblée générale.

Si le rôle assigné par la Charte des Nations Unies au Secrétaire général de l'ONU renvoie principalement, du fait de sa «*qualité de plus haut fonctionnaire de l'ONU*» (article 97), ses attributions administratives, dans la pratique et en tenant seulement compte de certaines prérogatives qui lui sont reconnues, notamment par les articles 98 et 99, la fonction a considérablement évolué (3). Au fil des ans et des situations conflictuelles auxquelles l'ONU a été confrontée, la fonction de Secrétaire général est devenue éminemment politique et son élection ne pouvait ainsi échapper à de multiples considérations, mêlant tout à la fois la personnalité des candidats à ce poste et surtout des enjeux politiques et stratégiques, tout particulièrement pour les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. De ce point de vue, l'élection du ministre des Affaires étrangères de Corée du Sud, Ban Ki-moon, s'inscrit dans la continuité de la désignation des secrétaires généraux de l'Organisation depuis 1946, en ce qui concerne tant le rôle prépondérant du collège des membres permanents du Conseil de sécurité que l'interférence des facteurs politiques dans le choix final.

L'accord qui s'est très vite dégagé sur le nom du diplomate sud-coréen renvoie inévitablement au mode actuel de fonctionnement du Conseil de sécurité et à ses nouvelles méthodes de travail, tournées vers la recherche du consensus. Cette évolution marque une rupture avec les tensions qui ont presque toujours jalonné les processus de nomination des secrétaires généraux de l'Organisation. Si, à une exception notable (4) – dans le contexte politique très particulier de la Guerre froide – l'Assemblée générale n'a jamais remis en cause la recommandation du Conseil de sécurité, cette dernière a souvent été acquise au terme d'un grand nombre de tours de scrutins, rendus nécessaires par l'utilisation répétée du veto par l'un au moins des cinq membres permanents du Conseil de sécurité.

(3) Cf. J.-P. COT/A. PELLET/M. FORTEAU, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005 (3^e éd.), pp. 2051-2082.

(4) Candidat à un second mandat en 1950, Trygve Lie se verra opposer un veto soviétique – pour sa gestion de l'affaire de Corée –, dont n'a pas voulu tenir compte l'Assemblée générale. Deux ans plus tard, le Secrétaire général sera contraint à la démission, en raison du refus de l'URSS et des pays de l'Est de collaborer avec lui. Ce précédent a, de toute évidence, influé fortement sur le mode de désignation du Secrétaire général et sur la portée «contraignante», pour l'Assemblée générale, de la Recommandation du Conseil de sécurité.

Si les exemples les plus récents de 1991 et 1996 viennent immédiatement à l'esprit à ce propos, eux-mêmes renvoient aux précédents tout aussi tumultueux du renouvellement du mandat du premier Secrétaire général, Trygve Lie – contraint très vite à la démission –, de l'élection de Dag Hammarskjöld, son successeur, ou encore de la tentative avortée des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de l'URSS d'élire pour un troisième mandat de cinq ans le sulfureux Kurt Waldheim : n'eût été alors l'obstination de la Chine, qui soutenait la candidature du Tanzanien Salim Ahmed Salim, l'ancien ministre des Affaires étrangères d'Autriche – dont le passé nazi sera rendu public dans les années 1980 – aurait allégrement surmonté l'obstacle de la règle non écrite des deux mandats successifs à la tête du Secrétariat de l'ONU; l'élection de son successeur, le Péruvien Javier Pérez de Cuellar, interviendra après six semaines d'âpres discussions, rythmées par l'utilisation, à quinze reprises, du veto chinois contre la candidature de Kurt Waldheim et de celui des Etats-Unis contre celle du ministre des Affaires étrangères de Tanzanie (5).

Hormis le respect, à ce jour, des règles non écrites (6) de la rotation régionale et de l'éventualité du double mandat pour le candidat sortant, les débats autour de l'élection du Secrétaire général reflètent, d'une façon ou d'une autre, les clivages entre les Etats membres au sein de l'Organisation et les priorités auxquelles cette dernière doit faire face. Par-delà cela et du fait même que l'ONU est l'instance régulatrice principale des relations internationales, le choix du Secrétaire général renvoie ainsi aux rapports de force au niveau international et à l'influence que peut exercer tel ou tel Etat membre sur le déroulement de la procédure de nomination du Secrétaire général.

C'est bel et bien à ce qu'il faut appeler des préalables politiques, voire stratégiques toujours pris en compte par les Etats membres permanents du Conseil de sécurité, principalement les Etats-Unis, que répond la nomination du Sud-Coréen Ban Ki-moon. Le choix d'une personnalité originaire d'Asie a beau se référer au paramètre régional en usage depuis la création de l'ONU, il n'est pas pour autant sans rapport avec les grandes tendances qui se manifestent au sein de la société internationale, notamment le poids grandissant d'un continent où les enjeux s'avèrent de plus en plus déterminants pour la préservation de la paix dans le monde. Dans cet ordre d'idée, il n'est donc pas fortuit que la préférence du Conseil de sécurité se soit portée sur le ministre des Affaires étrangères de Corée du Sud, au détriment des autres candidats asiatiques en lice, qu'il s'agisse de l'Indien Shashi Tha-

(5) A cette occasion, les Etats-Unis exprimeront leur hostilité personnelle à l'égard d'un diplomate qui avait, quelques années auparavant, manifesté bruyamment sa joie à l'annonce du résultat du vote rétablissant la Chine de Pékin dans tous ses droits à l'ONU.

(6) Auxquelles pourrait s'ajouter celle, tout aussi tacite, de l'exclusion de toute candidature d'un ressortissant d'un des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité.

roor, Sous-Secrétaire général à la communication de l'ONU ou des postulants sri-lankais et thaïlandais.

L'ACTIVISME DES ETATS-UNIS

En marquant très tôt sa préférence pour le candidat sud-coréen et en ne ménageant pas ses efforts pour le faire élire, l'administration américaine a démontré une nouvelle fois que, au-delà des discours de défiance à son égard, elle reste très attentive à tout ce qui se passe à l'ONU, tout particulièrement à l'événement décisif que constitue la nomination de son Secrétaire général. Malgré les critiques répétées à son encontre depuis l'arrivée au pouvoir de George W. Bush, critiques que la nomination de John Bolton (7) comme délégué permanent auprès de l'ONU n'a fait qu'exacerber, les Etats-Unis n'ont jamais ménagé leurs efforts pour asseoir leur influence aux Nations Unies : à leurs yeux, cela passe, entre autres, par une présence significative de nationaux américains au sein du Secrétariat, notamment à l'échelon le plus élevé, c'est-à-dire celui des secrétaires généraux adjoints. Traditionnellement, c'est à un haut fonctionnaire américain que revient par exemple le poste de Secrétaire général adjoint en charge de la gestion des finances de l'institution.

Bien que souvent décriés, notamment lors des débats à l'Assemblée générale où la voix majoritaire des pays en développement se fait le plus entendre, voire isolés lors de certains votes au Conseil de sécurité – comme c'est souvent le cas lorsqu'il s'agit du Proche-Orient et qu'ils y utilisent leur veto –, les Etats-Unis ont néanmoins montré leur capacité à imposer leurs vues sur les grandes questions qui engagent le fonctionnement de l'institution. Ainsi récemment, ils sont parvenus à écarter l'élection du Venezuela à un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité et, à défaut de lui substituer le Guatemala, à faire admettre la candidature de compromis de Panama au Conseil de sécurité. L'épisode de 2006 n'est d'ailleurs pas sans rappeler celui de 2001, où la diplomatie américaine était parvenue à faire échec à la candidature du Soudan comme membre non permanent du Conseil de sécurité, officiellement présentée par le groupe africain à l'ONU, et à élire à sa place l'Ile Maurice.

Il y a là l'illustration, régulièrement confirmée par les faits, que la tentative unilatérale de l'Administration Bush et sa rhétorique permanente sur l'incapacité des Nations Unies à se réformer, deux dimensions incarnées jusqu'à la caricature par l'éphémère John Bolton (8), ne résistent guère à

(7) Celui-là s'était distingué, tout au long des deux mandats de Ronald Reagan, par ses attaques véhémentes contre les Nations Unies. Il fut notamment, en sa qualité de Secrétaire d'Etat adjoint en charge des organisations internationales, à l'origine des amendements adoptés par le Congrès, réduisant unilatéralement la contribution américaine au budget de l'ONU.

(8) Récusé par le Congrès, George W. Bush n'a finalement pas confirmé sa nomination, après la victoire des démocrates aux élections de mi-mandat, en novembre 2006.

l'analyse froide des réalités diplomatiques. Malgré le rappel constant de leur conception de la fonction de Secrétaire général de l'ONU, recouvrant principalement l'exécution des tâches d'administration et de gestion, les États-Unis n'ignorent pas que son titulaire est, dans la pratique, inévitablement conduit à agir sur le cours des événements et à peser sur les grandes orientations de l'Organisation. En écartant sans ménagement Boutros Boutros-Ghali, candidat à un second mandat, en décembre 1996, ils ont amplement mesuré les risques que pouvaient avoir pour leur diplomatie, surtout pour leur influence dans l'institution, la réélection de l'Égyptien qui, par de nombreux actes, ne faisait pas mystère de sa volonté de «*démocratiser les relations internationales*» et avait fini par s'attirer les foudres d'une partie de l'opinion publique américaine (9). À l'inverse, leur soutien à Kofi Annan, envers et contre les quatorze autres membres du Conseil de sécurité, était principalement commandé par la conviction que l'ancien Secrétaire général adjoint, chargé des opérations de maintien de la paix, ne dérogerait pas à son profil d'«administrateur» façonné par une longue carrière au sein des Nations Unies et s'attellerait en priorité à la réforme de l'Organisation.

En l'absence d'une véritable procédure de sélection, impliquant une sorte d'audition des candidats qui pourraient être amenés à exposer leur vision de la fonction, voire leurs projets pour les cinq années à venir, la nomination du Secrétaire général de l'ONU n'échappe pas aux considérations politiques, fussent-elles conjuguées à l'équation personnelle du candidat désigné, en particulier, à son expérience professionnelle (10). Si certaines institutions internationales, à l'image de l'Organisation internationale du travail (OIT), ont adopté un mécanisme de large consultation pour la nomination du chef du Secrétariat, tel n'est toujours pas le cas à l'ONU. Les termes laconiques de l'article 97 de la Charte n'ont guère autorisé à ce jour la moindre entorse à l'emprise politique du Conseil de sécurité sur la procédure de nomination du Secrétaire général.

La transparence récemment introduite dans les débats du Conseil – votes indicatifs permettant de mieux évaluer les chances des candidats et d'affiner le profil du prochain Secrétaire général – n'a guère entamé la primauté des cinq membres permanents. Depuis 1946, ces derniers ne se sont d'ailleurs jamais considérés comme tenus par les règles non écrites (11), y compris celles de la rotation régionale et du double mandat. Outre le précédent de Kurt Waldheim, mis en échec par la Chine en 1981, l'hypothèse

(9) Le veto américain opposé par Madeleine Albright, alors Secrétaire d'État américain, au renouvellement du mandat de Boutros Boutros-Ghali, a été autant dicté par des divergences sur le règlement de la question somalienne que par des considérations de politique intérieure américaine. On se souvient de la fameuse phrase de Bob Dole, candidat républicain à l'élection présidentielle de novembre 1996 : «*si je suis président, aucun soldat américain ne sera obligé de servir sous Boutros Boutros-Ghali*». Cf. rapport de l'Association américaine pour les Nations Unies, *Selecting the Next UN Secretary General*, New York, mai 2006 p. 3

(10) Brian URQUHART, «The next Secretary general. How to fill a job with no description», *Foreign Affairs*, vol. LXXXV, n° 5, 2006, pp. 15-22.

(11) Cf. *supra*.

d'un troisième mandat de Kofi Annan a été furtivement évoquée en 2004, rapidement balayée après sa dénonciation, cette année-là (en septembre), du «*caractère illégal de la guerre en Iraq*» et les violentes réactions suscitées par la mise en cause de certains membres du Secrétariat dans le scandale du programme «*Pétrole contre nourriture*». Du reste, les pouvoirs du Conseil, dans la procédure de nomination du Secrétariat, peuvent même le conduire à anticiper de plusieurs mois l'échéancier généralement prévu : alors que, habituellement, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale se prononcent un mois ou deux avant le terme du mandat du Secrétaire général sortant, dans le cas présent, l'élection s'est déroulée bien avant (en octobre); auparavant, le renouvellement du mandat de Kofi Annan était intervenu, ce qui est exceptionnel, plus de six mois avant l'échéance, c'est-à-dire en juin 2001. Il s'agissait, dans l'un et l'autre cas, de manifester le soutien unanime des membres permanents du Conseil de sécurité aux intéressés.

Dans le cadre actuel de la procédure de nomination du Secrétaire général de l'ONU, il n'y a guère de doute que le choix du ministre sud-coréen répondait aux attentes minimales des cinq membres permanents du Conseil de sécurité et, très certainement, aussi, au souhait de l'administration américaine. Si Ban Ki-moon n'a pas été le «*premier choix*» des Etats-Unis – qui lui auraient préféré un candidat originaire d'Europe centrale et orientale – ni d'ailleurs du Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, de la France, il était, en tant qu'Asiatique, acceptable pour les cinq, y compris bien sûr la Chine et la Russie qui s'étaient, dès le début de la procédure, prononcées pour cette éventualité.

A ce propos, il faut rappeler que, au cours de discussions informelles qui ont eu lieu au Conseil de sécurité dès février 2006 sur le prochain Secrétaire général, les Etats-Unis, suivis en cela par le Royaume-Uni, s'étaient déjà élevés contre le principe de la rotation régionale, à l'inverse de la Chine qui, soutenue par la Russie, affirmait que, «*avec deux milliards d'habitants, l'Asie pouvait fournir les candidats les plus qualifiés*» (12). Cette position «*régionaliste*» rejoignait celle des Africains et des Asiatiques, qui représentent la majorité des 192 Etats membres de l'Organisation. Si le principe de la rotation régionale fait débat à chaque élection, il s'est, petit à petit, imposé au Conseil de sécurité, à un point tel que, dans une résolution de l'Assemblée générale du 22 août 1997 (13), il est expressément dit, à propos du processus de sélection du Secrétaire général, qu'«*une attention particulière doit être portée à la rotation régionale*».

Une fois retenue l'idée que la fonction devait être occupée par un Asiatique, il n'a pas été difficile aux Etats-Unis de promouvoir la candidature

(12) Cf. Rapport de l'Association américaine pour les Nations Unies, *op. cit.*

(13) A/RES/51/24.

de Ban Ki-moon, à laquelle, pour des raisons diverses, les quatre autres membres se sont assez rapidement ralliés. Cependant, au-delà de ce consensus minimal, la nomination du ministre des Affaires étrangères sud-coréen apparaît avant tout comme un succès pour la diplomatie américaine. Si les qualités propres de négociateur de l'intéressé, sa familiarité avec les Nations Unies et les nombreuses déclarations publiques qu'il a faites, sur le thème de la réforme de l'ONU (14), ont sans doute pesé sur le choix final, c'est surtout l'équation politique de son pays qui a été déterminante : alliée stratégique des Etats-Unis en Asie, sur le territoire duquel stationnent, depuis plus de cinquante ans, des dizaines de milliers de soldats américains, la Corée du Sud est également présente – avec un contingent de plus de 2 000 hommes – en Iraq aux côtés de la coalition américano-anglaise. Autant dire que, par-delà sa personnalité (15) ou ses propos publics sur la nécessité de « *réduire les incompréhensions entre l'ONU et les Etats-Unis* », sa nomination procède, une fois n'est pas coutume, de considérations géostratégiques dictées par la position-clef de son pays en Asie et des préoccupations immédiates de la politique étrangère américaine dans cette région.

Dès l'enclenchement des premières tractations à l'ONU et du processus informel au Conseil de sécurité, les Etats-Unis, par la voix de nombreux officiels du Département d'Etat (16), ont ouvertement fait campagne en faveur du diplomate coréen. Au fil des scrutins, cet affichage a pris la forme d'un soutien direct qui, ajouté aux efforts de communication déployés par son pays, a permis de lever les derniers obstacles à la recommandation du Conseil de sécurité acquise à l'unanimité.

Si ce vote final n'a rien d'exceptionnel et ne reflète pas toujours les difficultés rencontrées en amont de la procédure – en 1991 comme en 1996, par exemple, l'unanimité du Conseil a été précédée de nombreux tours de scrutins infructueux –, dans le cas présent, il traduit un accord rapidement scellé autour du nom du ministre des Affaires étrangères de Corée du Sud. L'influence des Etats-Unis, pour décisive qu'elle ait été dans la nomination de Ban Ki-moon, n'explique certainement pas tout. Comme il en a été pour beaucoup de ses prédécesseurs au poste qu'il va désormais occuper pour un mandat de cinq ans – éventuellement renouvelable –, le nouvel élu est un habitué du Palais de verre de Manhattan et de ses multiples arcanes et, à ce titre, il recueille les fruits d'une campagne interne menée, certes sans bruit, mais de manière méthodique, par son gouvernement, notamment en direction des délégués des pays en développement. Même si la Recommandation du Conseil de sécurité et donc le soutien des cinq membres permanents demeurent primordiaux, le vote de l'Assemblée générale, surtout s'il s'exprime par acclamation, n'est guère négligeable.

(14) *Le Monde*, 28 sept. 2006.

(15) «For next UN chief: reversal of fortune», *International Herald Tribune*, 9-10 déc. 2006.

(16) Notamment celle de Nicholas Burns.

En tout état de cause, l'organe plénier, par l'effet amplificateur qu'il peut donner par avance au nom d'un des candidats à la fonction de Secrétaire général, peut influencer indirectement sur le vote de la résolution du Conseil de sécurité. Cette possibilité était d'autant plus fondée que le gros des 192 Etats membres s'était accordé sur la nomination d'un Secrétaire général originaire d'Asie. C'est dire que, pour cette nomination comme pour l'élection des membres d'autres organes principaux, voire subsidiaires de l'ONU (membres non permanents du Conseil de sécurité, juges à la Cour internationale de justice ou encore Conseil des droits de l'homme), les activités de *lobbying* sont toujours multiples et variées (17). Dans ce domaine, la Corée du Sud ne manquait d'ailleurs pas d'atouts, notamment sous la forme de promesses d'aide immédiate aux pays en développement : lors du Forum Corée-Afrique, qui, tenu à Séoul en novembre 2006, a réuni pas moins de 25 pays africains, le triplement de l'aide à l'Afrique a été annoncé à l'échéance de 2008 ; à cette occasion, le futur Secrétaire général a estimé que le « *forum représentait une étape décisive dans les relations entre son pays et l'Afrique, tout en étant la démonstration de la volonté de mettre en œuvre une nouvelle approche sur l'Afrique* » (18).

De toute façon, par-delà ces facteurs « clientélistes » très fréquents dans les relations internationales contemporaines, Ban Ki-moon était tout indiqué pour exercer la fonction après les tumultes provoqués par la guerre en Iraq. De toute évidence, le choix d'un Secrétaire général connu pour sa modération traduit la volonté des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de tourner la page des rapports conflictuels nés de la guerre en Iraq et du scandale provoqué par le rapport sur le programme « Pétrole contre nourriture ». A l'inverse d'un Kofi Annan jugé à la fin « *encombrant* » par les Américains, la discrétion, voire la modestie, de Ban Ki-moon, leur paraissait de nature à ramener la fonction de Secrétaire général à la dimension fixée par le Chapitre XV de la Charte.

L'ÉVOLUTION CONSTANTE DE LA FONCTION

Il est certes prématuré de se prononcer sur la façon dont le diplomate sud-coréen dirigera le Secrétariat de l'ONU et sur les grandes orientations qu'il entend donner à son action. En se contentant pour le moment de définir quelques priorités qui relèvent du registre classique de tout nouveau

(17) L'épisode de l'élection, par l'Assemblée générale, au cours de l'année écoulée, d'un des deux représentants du groupe latino-américain au Conseil de sécurité, en a été une illustration parfaite. Le Président vénézuélien Hugo Chavez n'a guère ménagé sa peine pour faire élire son pays au Conseil de sécurité (rencontres avec un grand nombre de ses homologues à travers le monde ; participation au Sommet de l'Union africaine, en juillet 2006, à Banjul en Gambie). Cette candidature s'étant heurtée à l'opposition des Etats-Unis (près d'une vingtaine de tours de scrutins n'ont pas permis de départager le Venezuela et le Guatemala, soutenu par Washington), c'est finalement le Panama qui a été élu à la suite d'un compromis trouvé avec l'ensemble des groupes régionaux.

(18) AFP, 8 nov. 2006.

Secrétaire général, concernant notamment le renforcement de l'institution, l'affirmation de son professionnalisme ou de son rôle dans la préservation de la paix du monde, Ban Ki-moon mesure sans doute l'ampleur de la mission qui l'attend. A l'image des contours complexes des multiples activités désormais menées par l'ONU, la définition de la fonction de Secrétaire général se réduit de moins en moins à une opposition entre le profil administratif et celui plus politique de son titulaire. Aujourd'hui, ces deux dimensions sont intimement mêlées et, derrière des questions relevant du fonctionnement interne de l'organe, se cachent le plus souvent des enjeux politiques majeurs.

L'histoire récente des Nations Unies a montré que le profil administratif privilégié lors de la nomination du Secrétaire général ne pouvait résister à l'épreuve du temps et à la diversité des compétences reconnues à ce dernier. C'est à ce dilemme qu'a été très vite confronté Kofi Annan : préféré par les Etats-Unis à Boutros Boutros-Ghali pour son parcours de gestionnaire au sein de l'Organisation – il « sortait » en quelque sorte du rang –, il a dû très vite s'exposer aux critiques sur certaines initiatives diplomatiques prises en Iraq dès 1998. Cet écart inévitable avec son profil d'administrateur, qui lui avait valu d'être quasi imposé par les Etats-Unis en 1996, n'a fait que s'accroître au fil des graves crises auxquelles l'ONU a eu à faire face et de la multiplication des opérations de maintien de la paix, de plus en plus complexes et difficiles.

Le nouveau Secrétaire général de l'ONU, quelle que soit sa volonté de donner la primauté à la réforme de l'institution, ne peut donc échapper aux contraintes politiques de la fonction qui résultent pour une grande part des compétences qui lui sont reconnues par la Charte, entre autres celle d'*attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales*» (article 99).

Ban Ki-moon sera donc amené très vite à revêtir les habits d'un Secrétaire général appelé à développer une diplomatie personnelle, à démontrer ses qualités de médiateur, tout en n'oubliant pas de satisfaire l'intérêt général, c'est-à-dire celui de 192 Etats membres de l'ONU. Paradoxalement, le renforcement de la fonction politique du Secrétaire général n'a pas vraiment pâti du regain d'autorité du Conseil de sécurité depuis 1990 : alors que, naguère, le Secrétaire général avait su tirer profit de la paralysie du Conseil de sécurité et, dans une certaine mesure, de l'excès de rhétorique de l'Assemblée générale, aujourd'hui il est tenu d'agir en synergie totale avec un Conseil de sécurité omniprésent et, surtout, de se donner les moyens d'y parvenir.

A cet effet, le Secrétaire général a étendu et renforcé le champ d'action de son administration, se dotant de nouveaux instruments, tant sur le plan institutionnel que matériel. Afin d'assurer le suivi des mesures prises par le

Conseil de sécurité, le Secrétaire général s'est ainsi trouvé propulsé à la tête d'une administration où, à côté du Sous-Secrétaire général, des Secrétaires généraux adjoints, en charge des principaux départements (affaires politiques, opération de maintien de la paix, questions juridiques, gestion, affaires financières...) et du personnel statutaire, a émergé une nouvelle catégorie de «hauts fonctionnaires», nommés pour un temps déterminé à des tâches ponctuelles : il s'agit des dizaines d'envoyés personnels ou spéciaux, de hauts représentants et autres conseillers spéciaux ou coordinateurs spéciaux, dont la nomination relève du seul pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général et qui bénéficient des grades de Secrétaires généraux adjoints ou de Sous-Secrétaires généraux. Leur mission, dont la durée est très variable (de quelques semaines à plusieurs années), est étroitement liée au développement exponentiel des activités de l'ONU, notamment à l'ampleur et au plus grand nombre d'opérations de maintien de la paix, dont les effectifs sont évalués désormais à près d'une centaine de milliers de personnes (des militaires comme des civils).

L'emprise du Secrétariat de l'ONU s'est également accentuée avec le caractère plus intégré des missions élargies confiées aux OMP. C'est ainsi que les activités des institutions spécialisées de l'ONU, tant dans le domaine économique que dans le champ humanitaire, sont désormais placées sous l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général. Au Burundi, comme en Côte-d'Ivoire ou en République démocratique du Congo, ce dernier est flanqué de deux adjoints, en charge respectivement du secteur politique (sécurité, élection) et économique (et humanitaire). Si le premier fait partie du Secrétariat de l'ONU, le second est généralement le représentant résident du Programme des Nations Unies (PNUD), assisté le plus souvent d'un fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Du reste, cette composition mixte, représentative de tout le système des Nations Unies, se retrouve dans les effectifs du personnel civil – de plus en plus important – intervenant dans le cadre des opérations de maintien de la paix.

C'est bel et bien un Secrétariat étoffé, actif sur la scène internationale et présent dans les nombreux domaines où les Nations Unies sont impliquées, que le Sud-Coréen Ban Ki-moon dirige depuis le 1^{er} janvier 2007. Toutefois, l'évolution de la fonction vers une plus grande autonomie à l'égard des organes interétatiques est ambivalente : s'il est en effet incontestable que le Secrétaire général de l'ONU fait figure aujourd'hui de «fédérateur» de structures qui n'ont cessé de proliférer et d'activités variées menées par les nombreuses institutions qui conservent à un titre ou à un autre un lien avec le Secrétariat, il reste néanmoins à la merci de retournements de situation provoqués par des crises.

Pour peu que l'ONU essuie un échec, comme ce fut le cas dans l'ex-Yougoslavie, ou qu'elle soit ignorée, comme par exemple au Kosovo, en 1999,

ou en Iraq en 2003, c'est moins l'institution et les Etats membres qui sont mis en cause par l'opinion que le Secrétaire général lui-même. Kofi Annan en a fait l'amère expérience, avant comme après l'intervention américaine en Iraq. Son autorité subira très vite les contrecoups du tournant pris par l'administration américaine après les attentats du 11 septembre 2001. Si, jusque-là, l'Amérique se contentait de laisser agir l'Organisation et son Secrétaire général, quitte à donner des inflexions ici ou là, l'engagement des Etats-Unis dans la lutte contre le terrorisme, qui atteindra son point culminant avec la décision unilatérale d'intervenir militairement en Iraq, sera suivi d'une mise à l'écart du Secrétaire général, parachevée lorsque le scandale «Pétrole contre nourriture» éclatera. Kofi Annan sera contraint alors de se séparer de ses collaborateurs les plus proches, comme son chef de cabinet, et de composer avec un Sous-Secrétaire général qui lui a été imposé, Mark Malloch Brown, doté de pouvoirs élargis. Cet épisode n'est pas sans rappeler la crise ouverte, en 1960-1961, entre l'ancien Secrétaire général Dag Hammarskjöld et deux pays membres permanents du Conseil de sécurité, l'URSS et la France.

C'est dire que l'autonomie du Secrétaire général et la politisation de sa fonction sont avérées tant qu'elles ne mettent pas en cause les intérêts supérieurs des grandes puissances, singulièrement aujourd'hui des Etats-Unis. Cela étant et à partir d'une interprétation extensive de ses attributions administratives, le Secrétaire général ne manque pas de marge de manœuvre, y compris de type politique, dans la préparation et l'exécution des décisions du Conseil de sécurité. Le contenu des résolutions que ce dernier adopte s'inspire, le plus souvent, des rapports que le Secrétaire général lui présente. En fin de compte, dans l'exercice de sa fonction, il est contraint en permanence de surmonter un dilemme : respecter la volonté des Etats s'exprimant dans les organes-clefs, tout en remplissant le mandat qui lui est assigné par la Charte et dont l'exécution le conduit nécessairement à s'affranchir de certaines contraintes étatiques.

L'INTERMINABLE CHANTIER DE LA RÉFORME DES NATIONS UNIES

Comme tout Secrétaire général nouvellement élu, Ban Ki-moon devrait annoncer un plan de réforme, le énième de l'histoire des Nations Unies, destiné à répondre aux dysfonctionnements que chacun s'accorde à reconnaître au sein d'une organisation qui a de plus en plus de mal à coordonner et à harmoniser les multiples activités menées par les non moins nombreuses structures apparues depuis 1945.

Passage obligé pour le nouveau Secrétaire général, la réforme de l'institution qu'il projette de mettre en œuvre ne devrait guère s'éloigner de la philosophie qui a sous-tendu les politiques de ses prédécesseurs dans ce domaine.

Ces derniers ne pouvaient échapper à une double contrainte : celle, de type politique, imposée par les Etats membres hostiles à toute réforme qui se traduirait par une réduction de leurs pouvoirs; et celle plutôt financière, rendant inéluctable un effort supplémentaire auquel, là aussi, les Etats membres rechignent souvent. Des intentions – ou des promesses – aux actes en matière de réforme, il y a toujours un fossé. Ban Ki-moon, comme avant lui Boutros Boutros-Ghali et Kofi Annan, devra se résoudre à s'engager, sans trop de risques politiques pour lui, sur la voie des réformes de type administratif, se réduisant le plus souvent à une sorte de réaménagement ou de concentration des structures centrales du Secrétariat, voire une déflation des effectifs.

La réforme de l'ONU et d'une manière plus générale, celle du système des Nations Unies – le terme «système» doit être pris dans son sens le plus large – sont à l'ordre du jour depuis plusieurs années. Le Document final adopté de manière grandiloquente par l'Assemblée générale, en septembre 2005, en présence de près de 150 dirigeants des Etats membres, est un exemple parfait de l'exercice d'équilibre auxquels se livrent les groupes de pays sur la question des réformes.

A défaut d'être parvenus à imposer leurs vues sur l'étendue des transformations structurelles et fonctionnelles à l'ONU, à l'exception de la création désormais effective d'un Conseil des droits de l'homme en lieu et place de l'ancienne Commission des droits de l'homme, les Etats-Unis ont agité, une nouvelle fois, l'«épouvantail» de la crise financière. Si un compromis a été finalement trouvé, en décembre 2005, permettant à l'ONU d'échapper à une énième crise, cet épisode est venu rappeler que les Etats-Unis ne sont pas prêts à renoncer à utiliser l'arme financière pour imposer leur approche globale du fonctionnement de l'ONU et, au-delà, du système des Nations Unies.

La réaffirmation des buts et principes qui sous-tendent l'organisation mondiale – ce qui confirme leur actualité plus de soixante ans après! – et de l'attachement que les Etats y portent – s'agissant notamment des principes de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, du non-recours à la menace ou à l'emploi de la force – s'apparente plus à de la rhétorique qu'à la réalité de l'institution ou à la perception qu'en ont les grandes puissances. Le Sommet mondial de 2005 a eu beau, dans un bel élan d'unanimité – qui sied à ce type d'événement –, rappeler «*les valeurs fondamentales communes que sont la liberté, l'égalité, la solidarité, la tolérance*», il n'empêche que tous les Etats membres n'ont pas la même lecture de l'acte constitutif de 1945 et qu'ils apprécient différemment la notion de solidarité qui en est le soubassement.

L'ONU abrite aujourd'hui «sous le même toit» deux groupes de pays séparés par un fossé qui ne cesse de s'élargir. Il s'agit moins d'un clivage culturel – que certains, par une démarche globalisante et surtout simplificatrice, identifient à une fracture entre l'Occident judéo-chrétien et l'Islam – entre, d'une part, les partisans de l'universalité des valeurs et, d'autre part,

ceux qui prêchent un relativisme culturel – les débats de la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme de juin 1993 en étant la plus parfaite illustration – que d'une inégalité de développement. Tout aujourd'hui sépare les pays riches des pays en développement. Forts de leurs moyens économiques et financiers, les premiers ne conçoivent les relations internationales et les cadres dans lesquels elles se déroulent qu'à l'aune de leurs intérêts politiques, stratégiques, économiques et financiers. Quant aux seconds, faute de pouvoir infléchir le cours emprunté par les relations internationales contemporaines, faute de peser de manière décisive sur les décisions qui en ponctuent le déroulement et qui se révèlent de plus en plus contraignantes pour eux, ils sont réduits, le plus souvent, à servir de faire-valoir dans les enceintes internationales; ayant perdu le rôle stratégique que leur conférait la lutte sans merci que se livraient les deux superpuissances, les pays en développement se sont vite trouvés confrontés aux vicissitudes de l'après-Guerre froide, d'autant que beaucoup d'entre eux font face à des situations intérieures difficiles (crise économique et sociale sur fond de contestation et de revendications identitaires exacerbées par les modes autoritaires d'exercice du pouvoir; exclusion de fait d'une partie de la communauté nationale) qui les rendent dépendants des institutions financières internationales et, par voie de conséquence, des puissances qui en sont les pourvoyeurs de fonds. Pris dans le tourbillon des remises en cause idéologiques, les pays en développement ont été incapables de trouver des ripostes collectives – le Mouvement des non-alignés s'est progressivement vidé de son contenu revendicatif – et donc de faire face à l'inversion – à leur détriment – du rapport des forces.

C'est donc un constat d'échec de toutes les politiques de réforme, sur fond de persistance de l'antagonisme Nord-Sud, y compris sur la question de l'élargissement du Conseil de sécurité, que le nouveau Secrétaire général sera nécessairement amené à prendre en compte. Dans le domaine très sensible et très controversé de la réforme du Conseil de sécurité, Ban Ki-moon devra très vite convenir qu'il est «urgent d'attendre».

* *
*

Dans ses Mémoires, le premier Secrétaire général de l'ONU, Trygve Lie, disait de son travail qu'il était «*le pire job au monde*». En quittant son poste, Kofi Annan devait certainement penser la même chose, lui qui a connu les hauts et les bas de la fonction : adoubé par les Etats-Unis en 1996, ce sont finalement eux qui ont terni la fin de son mandat (19). C'est là une leçon à méditer pour le nouveau Secrétaire général, dont le principal défi sera, demain, de ne pas apparaître comme «l'homme des Américains».

(19) Cf. l'ouvrage consacré à l'ancien Secrétaire général par James TRAUB, *The Best Intentions : Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power*, Bloomsbury Publishing, 2006.