

ORGANISATION DES NATIONS UNIES AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

L'ONU OU LA RÉFORME PERPÉTUELLE

ALEXANDRA NOVOSSELOFF

1. Tous les dix ans, l'ONU fête l'anniversaire de sa création en juin 1945. C'est à chaque fois l'occasion d'adapter l'Organisation au monde qui l'entoure. À l'occasion du vingtième anniversaire de celle-ci, le Conseil de sécurité et l'ECOSOC sont élargis une première fois (1963-1965). Le quarantième anniversaire des Nations Unies en 1985 marque la réconciliation des cinq membres permanents du Conseil de sécurité qui déclarent vouloir désormais travailler en commun « pour un monde meilleur »¹. Le cinquantième anniversaire devait constituer l'occasion « rêvée » qui devait marquer, selon les mots mêmes de l'ancien secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali, le passage de « la vieille à la nouvelle ONU ». Une série de groupes de travail sont mis sur pied² et des rapports sont rendus³, mais l'Organisation est malade de ses échecs dans les opérations de maintien de la paix en Bosnie, au Rwanda et ailleurs. Le nouveau secrétaire général, Kofi Annan, débute son mandat en 1997 sous le signe de la réforme qui devait aboutir lors de l'« Assemblée du Millénaire », à l'occasion du cinquante-cinquième anniversaire de l'Organisation en 2000⁴. Le secrétariat est réformé, ainsi que l'outil du maintien de la paix à la faveur du rapport Brahimi d'août 2000. Le processus de réforme se poursuit.

(*) Alexandra NOVOSSELOFF, docteur en science politique, chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Paris-Panthéon-Assas (Paris 2). Les vues exprimées ici n'engagent que leur auteur.

1. S/17501 (26 septembre 1985) : Note du président du Conseil de sécurité.

2. Dont deux sont encore aujourd'hui en activité : le comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation ; le groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres.

3. Les rapports les plus importants sont : le rapport Ramphal/Carlsson (« *Our Global Neighbourhood* »), le rapport Qureshi/Weizsäcker (« *The United Nations in its Second-Half-Century: A Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations* ») et le rapport Ogata/Volker (« *Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Working Advisory Group on UN Financing* »).

4. Avant le rapport de cette année, le secrétaire général a rendu trois rapports principaux sur la réforme : *Renforcer l'ONU : Un programme pour aller plus loin dans le changement* de septembre 2002, *Nous les peuples, le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle* de septembre 2000 et *Rénover l'Organisation des Nations Unies : Un programme de réformes* de juillet 1997.

2. Suite à la crise iraquienne et aux injonctions américaines tendant à décrédibiliser une ONU dont le Conseil de sécurité n'avait ni légalisé ni légitimé l'intervention militaire en Iraq, Kofi Annan a décidé de créer, en septembre 2003, un « groupe de personnalités de haut niveau » chargé de lui faire des propositions « claires et pratiques » pour adapter l'ONU aux défis auxquels elle doit faire face dans le domaine de la paix et de la sécurité⁵. Ce groupe a rendu ses conclusions le 1^{er} décembre 2004 dans un rapport intitulé « *Un monde plus sûr : Notre affaire à tous* ». En réponse à ces recommandations et à celles du Rapport Sachs dans le domaine du développement⁶, le secrétaire général a présenté, le 20 mars 2005, son nouveau plan de réforme intitulé « *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* »⁷. Il marque le début d'un nouveau processus de réforme qui devrait pour partie aboutir lors du sommet des chefs d'État de septembre prochain à l'occasion du sixantième anniversaire de l'Organisation, mais qui pourrait aussi engager une réforme sans fin de l'ONU.

3. En effet, ce nouveau plan de réformes proposé par le secrétaire général et soumis aux États membres constitue-t-il un nouveau *momentum* pour réformer l'ONU ? Cela fait près de soixante ans que l'ONU est engagée dans un processus de réforme : pourquoi devrait-on considérer la période actuelle comme plus déterminante que les précédentes ? Le sommet du sixantième anniversaire constitue-t-il une date butoir au-delà de laquelle l'ONU pourrait tomber en désuétude faute de consensus pour la réformer ? Les réponses apportées dans le rapport du groupe de personnalités et dans celui du secrétaire général conduisent-elles réellement à une réforme en profondeur du système onusien ? Bénéficient-elles du soutien de la majorité des États membres ? L'Organisation est-elle d'ailleurs réformable ou ses États membres ne préfèrent-ils pas au fond le *statu quo* ? Nous exposerons ici les principales recommandations du groupe des personnalités et du secrétaire général pour adapter l'ONU aux défis et menaces du XXI^e siècle et rassembler les États autour d'un nouveau consensus en matière de sécurité collective.

I. – POUR UNE NOUVELLE DOCTRINE DE SÉCURITÉ

4. Premiers rapports dont les propositions touchent au texte même de la Charte et recommandent la suppression de certains organes⁸, les rapports du groupe de personnalités et du secrétaire général ont pour point de départ la volonté de redéfinir la sécurité collective et de créer un nouveau consensus entre les États autour d'une compréhension commune de cette sécurité collective multi-dimensionnelle et de la nécessité d'une gestion collective de problèmes désormais

5. Le mandat précis du panel est d'élaborer « des mesures claires et pratiques pour conduire une action collective efficace, fondée sur une analyse rigoureuse des menaces à la paix et à la sécurité, sur une évaluation de la contribution d'une action collective, ainsi que sur l'étude approfondie des mécanismes, approches et instruments existants, y compris les principaux organes des Nations Unies ».

6. Rapport Sachs, *Investir dans le développement : Un plan concret pour atteindre les Objectifs du Millénaire*, 17 janvier 2005.

7. Le rapport du secrétaire général comporte quatre grandes sections : l'application des objectifs du Millénaire définie par le rapport Sachs (« *Vivre à l'abri du besoin* ») ; la mise en œuvre des recommandations du panel de haut niveau pour forger un nouveau consensus sur la sécurité (« *Vivre à l'abri de la peur* ») ; le renforcement de l'État de droit, des droits de l'homme et de la démocratie (« *Vivre dans la dignité* ») ; et la réforme des institutions onusiennes (« *Renforcer l'Organisation des Nations Unies* »).

8. Le secrétaire général propose de supprimer, dans les articles 53 et 107 de la Charte des Nations Unies, les termes « État ennemi » ; de supprimer l'article 47, qui concerne le comité d'état-major, ainsi que les références au comité dans les articles 26, 45 et 46 ; et de supprimer le chapitre XIII, qui concerne le Conseil de tutelle.

globaux. Aussi, « le principal défi en ce début de XXI^e siècle est de parvenir à une nouvelle conception de la sécurité collective, plus large et combinant tous ces éléments – et de tous les engagements, responsabilités, stratégies et institutions qui doivent entrer en jeu pour qu'un système de sécurité collective soit efficace, efficient et équitable »⁹. Un tel système dépend d'un exercice responsable de la souveraineté des États, du respect des règles internationales, d'une action préventive et de la prise en compte de la sécurité de *tous* les États.

5. Cette sécurité concerne l'ensemble des États : « Une menace pour l'un d'entre nous constitue une menace pour tous. [...] Chaque État a besoin de la coopération internationale pour garantir sa sécurité »¹⁰. De plus, elle est multidimensionnelle : « il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il n'y a ni sécurité ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés »¹¹. Le secrétaire général a intitulé son rapport « *Dans une liberté plus grande* » pour « souligner que la Charte reste d'actualité » et que les hommes et les femmes de ce monde ne peuvent être libres s'ils sont confrontés à la misère, à la maladie, à la violence et à la guerre, et s'ils ne peuvent choisir leur mode de vie.

6. Cette nouvelle conception de la sécurité collective passe par une analyse commune des menaces à la sécurité internationale. Le groupe de personnalités identifie six types de menaces : la guerre entre États ; la violence à l'intérieur des États (guerres civiles, violations massives des droits de l'homme, génocide, etc.) ; la pauvreté, les maladies infectieuses et la dégradation de l'environnement ; les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques ; le terrorisme¹² ; la criminalité transnationale organisée. Ces menaces constituent autant de « dangers [qui] sont le fait d'agents non étatiques, aussi bien que des États, et menacent à la fois la sécurité des personnes et celle des États »¹³. Ce sont des menaces transnationales qui sont « liées entre elles » et qui « nécessitent une action aux niveaux tant mondial et régional que national ». Aucun État, aussi puissant soit-il, ne peut seul se mettre à l'abri de ces menaces et aucun État ne peut prétendre les résoudre seul. Mais comment agir en concertation pour « faire en sorte que les menaces lointaines ne deviennent pas imminentes et que les menaces imminentes ne se concrétisent pas »¹⁴. Pour chaque « menace qui nous guette » il existe un « défi de la prévention » à relever et la nécessité d'élaborer de meilleures stratégies.

7. Au centre de ce système se trouve le Conseil de sécurité. Le groupe de personnalités réaffirme le principe d'un passage obligé devant le Conseil de sécurité pour l'autorisation d'actions militaires, coupant ainsi court à tout développement du concept américain des « frappes préemptives ». D'ailleurs, selon lui, le Conseil de sécurité peut prendre des mesures pour toutes les situations : il « a le pouvoir d'agir préventivement, mais il le fait rarement. Peut-être devrait-il à l'avenir prendre davantage les devants »¹⁵. Le Conseil « doit être l'arbitre de

9. *Rapport du groupe de personnalités*, encadré, p. 11.

10. Résumé du *Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, p. 3.

11. *Rapport du secrétaire général*, § 17.

12. Le secrétaire général propose que les États s'entendent sur une définition commune : « tout acte commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non-combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire » (*Rapport du secrétaire général*, § 91).

13. *Rapport du groupe de personnalités*, encadré, p. 11.

14. *Ibid.*, p. 13.

15. Résumé du *Rapport du groupe de personnalités*, p. 6.

l'usage de la force »¹⁶. Il ne s'agit donc pas « de chercher à remplacer le Conseil de sécurité en tant que source d'autorité, mais d'en améliorer le fonctionnement »¹⁷.

8. C'est un système de sécurité collective qui pose les principes d'un usage raisonné de la force et sur la « responsabilité de protéger » qui doit incomber aux États. Le nouveau consensus sur la sécurité collective doit se réaliser à partir d'un accord sur « quand et comment il est possible de recourir à la force pour défendre la paix et la sécurité internationales »¹⁸. Le secrétaire général recommande au Conseil de sécurité d'adopter une résolution établissant les principes devant régir le recours à la force définis par le groupe de personnalités : gravité de la menace (risques de génocide ou autres massacres), légitimité du motif (l'opération militaire pourra-t-elle stopper les massacres ?), dernier ressort (les autres modes d'action ont-ils réellement échoué ?), proportionnalité des moyens et mise en balance des conséquences (réussite de l'intervention ?)¹⁹. L'application de tels critères permettrait, selon le rapport, aux décisions d'intervention prises par le Conseil de sécurité d'avoir une plus grande légitimité. Un tel consensus doit, en outre, permettre d'« avancer sur la voie de l'adoption et de l'application du principe de la “responsabilité de protéger” les victimes, potentielles ou réelles, d'atrocités massives »²⁰. « Cette responsabilité incombe, avant tout, à chaque État en particulier, qui a pour principale ‘raison d’être’ et pour devoir premier de protéger sa population. Néanmoins, si les autorités nationales ne peuvent ou ne veulent pas protéger leurs citoyens, il appartient alors à la communauté internationale d'utiliser les moyens diplomatiques, humanitaires et autres pour aider à protéger les droits de l'homme et le bien-être des populations civiles. Lorsque ces méthodes s'avèrent insuffisantes, le Conseil de sécurité peut décider, par nécessité, de prendre des mesures en application de la Charte des Nations Unies, y compris, si besoin est, une action coercitive », selon les principes énoncés pour l'usage de la force²¹. La « communauté internationale » a par conséquent une « obligation de protéger les populations civiles contre la violence », lorsque l'État faillit à cette obligation.

9. Ces recommandations concernant les critères d'intervention et la responsabilité de protéger sont bien entendu parmi les plus difficiles à réaliser. Tout d'abord, parce que les membres du Conseil de sécurité ne souhaitent pas avoir de frein ou de cadre précis à leur pouvoir de décision. Ensuite, parce qu'il sera très difficile d'établir des critères objectifs d'analyse de la situation et de l'intervention et que les décisions du Conseil de sécurité dépendent non de la nécessité impérative à intervenir, mais de la volonté d'intervenir de la part des États membres du Conseil, c'est-à-dire de leurs intérêts. La situation actuelle au Darfour fournit à cet égard un exemple presque parfait.

II. – MAINTIEN DE LA PAIX : POUR UNE APPROCHE ET UNE COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES ORGANISATIONS RÉGIONALES

10. Ce qui est communément appelé « maintien de la paix » est en fait un *continuum* de gestion d'une crise qui va de la prévention, au rétablissement de la

16. *Rapport du groupe de personnalités*, § 81.

17. *Ibid.*, encadré, p. 13.

18. *Rapport du secrétaire général*, § 122.

19. *Rapport du groupe de personnalités*, § 207.

20. *Ibid.*, § 127.

21. *Ibid.*, § 135.

paix, au maintien de la paix et à la consolidation de la paix. Pour la prévention, le groupe de personnalités préconise le renforcement des instruments de médiation du secrétaire général et le recours au déploiement préventif de casques bleus pour « rassurer les parties qui souhaitent régler un conflit par la négociation et dissuader les agresseurs », comme cela avait eu lieu entre 1995 et 1999 dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, à la demande des autorités de ce pays, et avec « un franc succès »²². Mais cette proposition n'est pas reprise par le secrétaire général dans son rapport.

11. Les rapports du groupe de personnalités et du secrétaire général ont manqué ici de faire un bilan critique des réformes conduites depuis la publication du rapport Brahimi en 2000 pour aller au-delà et traiter de questions de fond telles que celle des règles d'engagement, de l'usage de la force par les casques bleus ou de l'organisation et du fonctionnement des opérations sur le terrain. Le rapport reprend ici le diagnostic et les conclusions du rapport Brahimi qui restent à être appliquées. Ainsi, il constate que le véritable problème dans tout déploiement de forces est « qu'elles aient un mandat approprié, clair et bien compris et qu'elles soient dotés de toutes les ressources nécessaires pour s'acquitter intégralement de leur mandat »²³. Le groupe de personnalités affirme que « ne pas doter une force des effectifs nécessaires pour riposter, c'est l'exposer à l'agression », mais il ne donne aucune piste de réflexion sur la façon d'outiller l'ONU pour utiliser la force dans une situation déstabilisée et permettre aux casques bleus de soutenir, dans la durée, cet usage. Il considère qu'il suffirait au secrétaire général de « recommander des effectifs suffisants pour dissuader les factions hostiles ou pour leur faire échec, et que le Conseil de sécurité les approuve »²⁴. Certes, mais une telle posture impliquerait une pratique différente du maintien de la paix qui opposerait la force à la violence. Il est certain que la création d'opérations de maintien de la paix reposant sur une capacité d'intimider les parties aux conflits permettrait des actions plus rapides. De telles adaptations impliquent un changement important dans la culture de l'ONU en matière de maintien de la paix, changement qui n'est pas encore perceptible puisque l'ensemble des recommandations du rapport du groupe comme celles du rapport Brahimi ont été appréhendées en éludant la question de l'emploi de la force.

12. Le groupe de personnalités préconise la suppression du comité d'état-major, organe dormant depuis 1947, mais reconnaît dans le même temps « la nécessité d'améliorer la qualité des avis donnés au Conseil sur le plan militaire »²⁵. Il considère que le Conseil de sécurité pourrait s'appuyer sur le conseiller militaire du secrétaire général pour fournir « des avis techniques et autorisés sur les choix possibles sur le plan militaire »²⁶. Cette disposition fait dépendre entièrement le Conseil de sécurité du secrétariat dans ce domaine. Or, pour être réellement efficace dans son travail, le Conseil doit s'appuyer sur une expertise militaire en propre, indépendante du secrétariat. Le Groupe aurait pu ici avoir l'audace de proposer la création d'un organe de conseil militaire qui permette, entre autres, de donner au Conseil de sécurité des avis détaillés sur les implications militaires de ses décisions²⁷.

22. *Ibid.*, § 104.

23. *Ibid.*, § 214.

24. *Ibid.*, § 222.

25. *Ibid.*, § 300.

26. *Ibid.*, § 259.

27. Voy. les propositions détaillées de l'auteur à ce sujet dans « La réforme du Conseil de sécurité – Quelles perspectives ? », *Agir*, n° 22, mai 2005, pp. 70-77.

13. En fait, pour ce qui est du maintien de la paix « musclé », les deux rapports considèrent que l'ONU doit désormais compter sur des coalitions d'États ou des organisations régionales mieux armées²⁸. Dans une situation où la demande est plus importante que l'offre, « les pays développés ont des responsabilités singulières et devraient s'employer davantage à transformer leurs forces actuelles en contingents adaptés à des opérations de paix »²⁹. Le groupe de personnalités recommande que les États développés « se dotent d'unités déployables dans le cadre d'opérations de paix » et mettent à la disposition de l'ONU « des moyens de transport aérien ou maritime »³⁰. Toutefois, le groupe semble peu optimiste sur les capacités réelles de l'ONU dans le domaine du déploiement rapide et recommande à cet égard que d'autres organisations régionales se dotent, comme l'Union européenne, de « moyens militaires perfectionnés » et mettent en place « des capacités analogues jusqu'au niveau de la brigade » qu'elles mettraient à la disposition de l'ONU. Afin que l'ONU puisse aider certaines organisations régionales, et l'Union africaine en particulier, le groupe recommande que l'ONU « modifie les règles qui régissent les budgets des opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour permettre à l'Organisation de décider, au cas par cas, de financer au moyen de contributions obligatoires des opérations régionales autorisées par le Conseil de sécurité »³¹.

14. Afin de mieux appréhender les situations d'après-conflit, le groupe de personnalités comme le secrétaire général proposent la création d'une « Commission de consolidation de la paix, ainsi que d'un bureau d'appui à la consolidation de la paix au sein du Secrétariat »³². Ses fonctions seraient les suivantes :

- renforcer les activités de planification menées par l'ONU en faveur du relèvement durable ;
- aider à assurer le financement prévisible des activités de relèvement de la première heure ;
- améliorer la coordination des nombreuses activités postérieures au conflit menées par les fonds, programmes et organismes des Nations Unies ;
- fournir une tribune permettant à l'ONU de partager des informations sur leurs stratégies respectives de relèvement après un conflit ;
- examiner périodiquement les progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs de relèvement à moyen terme ; et
- maintenir plus longtemps l'attention politique accordée aux pays qui se relèvent d'un conflit.

Cette commission serait placée « sous l'autorité du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social, dans cet ordre, en fonction des phases du conflit ». Elle serait composée « d'un nombre égal de membres du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social, ainsi que de représentants des principaux pays qui fournissent des contingents et des principaux donateurs du fonds permanent

28. Ce partage des tâches avait déjà été soutenu par Kofi Annan qui considère que « les casques bleus ne sont pas un instrument adapté » au maintien de la paix dit « robuste ». C'est pourquoi, dans les situations « où il faut d'abord rétablir la paix et stabiliser la situation avant de pouvoir déployer une mission de maintien de la paix », il plaide « contre leur déploiement et pour le déploiement de forces multinationales placées sous le contrôle de nations chefs de file en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, à Bunia en République démocratique du Congo et, tout récemment, au Libéria » (rapport de septembre 2003).

29. *Rapport du groupe de personnalités*, § 216.

30. *Ibid.*, § 217.

31. *Ibid.*, § 272.

32. *Rapport du secrétaire général*, § 114. Il n'est pas précisé dans quel département du secrétariat viendrait s'insérer le bureau d'appui à cette commission. Une telle structure tendrait à rendre la fusion entre le DPA et le DOMP presque indispensable, voire inévitable.

pour la consolidation de la paix ». En outre, « la participation des institutions financières internationales est indispensable »³³. Il avait été question de transformer le Conseil de tutelle en organisme gérant les administrations transitoires ou de créer un Conseil de sécurité économique pour s'occuper des aspects économiques et sociaux de la gestion des crises. Les deux rapports ont recommandé la suppression du Conseil de tutelle, ignoré les propositions françaises de Conseil de sécurité économique et choisit l'option de créer une commission sous la double autorité du Conseil de sécurité et de l'ECOSOC. Dans la réalité, on peut douter que le « *dual-hatting* » de la commission de consolidation de la paix soit aisé à réaliser entre deux organes dont l'autorité n'est pas égale. Le secrétaire général préconise, certes, un système plus cohérent qui évite les chevauchements d'activités et de mandats, mais il reste timide sur la façon de procéder à une réforme plus radicale en la matière qui pourrait envisager « la suppression ou la fusion » de certains fonds ou programmes. Cette création d'un nouvel organe fait l'objet d'un consensus parmi les États membres, mais des problèmes structurels sont à prévoir afin de donner à cette structure l'autorité nécessaire et les moyens correspondants à sa tâche immense.

III. – ADAPTER LES STRUCTURES ONUSIENNES

15. Concernant la réorganisation des organes principaux de l'ONU, le rapport du secrétaire général recommande un système au sein duquel coexistent, aux côtés de l'Assemblée générale³⁴ et du Secrétariat³⁵, trois conseils, chargés respectivement de la paix et de la sécurité internationales (un Conseil de sécurité élargi), des questions économiques et sociales (un ECOSOC réformé) et des droits de l'homme (une Commission des droits de l'homme remplacée par un Conseil des droits de l'homme).

16. Le groupe de personnalités considère que la réforme du Conseil de sécurité est devenue nécessaire en raison de son manque de représentativité, notamment en direction des grands pays en développement³⁶. Mais il n'a pu se mettre d'accord sur le format d'un élargissement du Conseil. Il propose donc deux formules. Selon la *formule A*, il serait créé six sièges permanents sans droit de veto et trois nouveaux sièges non permanents avec mandat de deux ans. Selon la *formule B*, il serait créée une nouvelle catégorie de sièges avec mandat renouvelable de quatre ans : il y en aurait huit, auquel s'ajouterait un nouveau siège avec mandat de deux ans non renouvelable. Pour le secrétaire général, « les États membres devraient convenir de prendre une décision sur cette question

33. *Ibid.*, §§ 116-118.

34. Le secrétaire général propose de revitaliser l'Assemblée générale en simplifiant son ordre du jour, la structure de ses commissions et les procédures liées aux débats, et en mettant en place des mécanismes lui permettant de collaborer avec la société civile (§§ 158 à 164).

35. Les propositions de réforme du secrétaire général concernant le secrétariat sont minimes, celui-ci ayant fait l'objet de la majorité des propositions de réformes depuis 1997 : la création d'un bureau d'appui à la consolidation de la paix, d'un poste de « conseiller scientifique chargé de prodiguer des conseils stratégiques sur les questions d'orientation » (§ 189), et d'un mécanisme de prise de décisions collégial pour améliorer aussi bien l'élaboration des politiques que la gestion » (§ 191).

36. Cette réforme devra obéir aux quatre principes suivant : « associer davantage à la prise de décisions ceux qui contribuent le plus à l'Organisation sur les plans financier, militaire et diplomatique » (y compris l'objectif pour les pays développés des 0,7 % de leur produit national brut à l'aide publique au développement) ; « faire une place dans la prise des décisions à des pays qui soient plus représentatifs de l'ensemble des membres et en particulier du monde en développement » ; « ne pas nuire à l'efficacité du Conseil » ; « démocratiser et responsabiliser le Conseil ».

importante avant le sommet de septembre 2005. Il serait préférable, et de loin, qu'ils prennent cette décision vitale par consensus; s'ils ne sont pas en mesure de parvenir à un consensus, cela ne devra cependant pas servir de prétexte au report de la prise d'une décision »³⁷. Les esprits sont-ils mûrs pour adopter une réforme du Conseil de sécurité ?

17. La réforme du Conseil de sécurité concentre toute l'attention. Il faut rappeler que cet organe a été construit autour d'une logique de responsabilité et de capacité, et non de représentativité, mais les États considèrent que son autorité passe par une meilleure représentativité. Toutefois, les États ont du mal à s'accorder sur une formule qui satisfasse une grande majorité d'États sans foncièrement déplaire à une minorité d'entre eux. De fait, les formules proposées par le groupe de personnalités ne font pas l'unanimité. Deux camps s'affrontent sous le regard attentif des cinq membres permanents : le « *Groupe des Quatre* » (G4) formé de l'Allemagne, du Brésil, de l'Inde et du Japon et le groupe « *Unis pour le consensus* » (ancien « *Coffee Club* ») emmené par l'Italie, le Pakistan, le Mexique et l'Argentine. Le premier représente le groupe des candidats considérés comme les plus légitimes à accéder à un siège de membre permanent ; le second est le groupe des contestataires privilégiant la simple augmentation du nombre de sièges non permanents. La difficulté de trouver un accord concerne donc d'abord la taille du Conseil de sécurité : vingt-et-un membres si l'on crée une nouvelle catégorie de membres permanents sans droit de veto, vingt-quatre membres selon les propositions actuelles, vingt-cinq membres pour donner un siège permanent à « l'Europe de l'Est ». Elle concerne ensuite la composition exacte du Conseil. L'Union africaine, en particulier, n'a toujours pas pris de décision sur les noms de ses candidats, ayant trois prétendants pour deux sièges : l'Afrique du Sud, l'Égypte et le Nigeria. Enfin, le désaccord aurait pu également provenir de la question du droit de veto, mais pour le moment le débat sur ce droit est éludé, ce qui évite une confrontation entre les membres permanents actuels et les candidats.

18. Le Conseil économique et social doit être « l'instance de haut niveau chargée des questions de coopération au développement » qui examine « les tendances de la coopération internationale en faveur du développement », qui favorise « la cohérence des activités de développement des différents acteurs » et qui rapproche « les volets normatif et opérationnel de l'activité de l'Organisation »³⁸. Il devrait institutionnaliser son action en matière de gestion des situations d'après conflit en travaillant aux côtés de la commission pour la consolidation de la paix et resserrer ses liens avec le Conseil de sécurité afin de promouvoir la prévention structurelle. Pour cela, il doit être « doté d'une structure nouvelle et plus souple »³⁹. Les propositions du secrétaire général concernant l'ECOSOC constituent le maillon faible de cette réorganisation en trois structures. En effet, l'ECOSOC comprend aujourd'hui cinquante-quatre États membres (seize à l'origine) et sa taille nuit éminemment à son efficacité. Le secrétaire général aurait donc dû être plus audacieux à cet égard et proposer en même temps une réduction de la composition de l'ECOSOC. De plus, une réforme sérieuse de l'ECOSOC ne peut être détachée d'une réforme du système onusien, des relations d'autorité avec l'ensemble des fonds, programmes et agences spécialisées. Le secrétaire général aurait pu à ce sujet ressortir sa proposition de juillet 1997 de mise sur pied d'une « commission spéciale au niveau ministériel » pour réviser l'ensemble du système⁴⁰.

37. *Rapport du secrétaire général*, § 170.

38. *Ibid.*, annexe, p. 70.

39. *Ibid.*, § 180.

40. Kofi ANNAN, *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes*, 14 juillet 1997, § 89.

19. Enfin, le secrétaire général propose la création d'un Conseil de droits de l'homme en même temps que le renforcement de l'autorité et des moyens du haut-commissaire aux droits de l'homme. Selon lui, « la création du Conseil donnerait aux droits de l'homme un caractère beaucoup plus impérieux, en ligne avec la primauté que leur accorde la Charte des Nations Unies. Les États Membres devraient déterminer la composition de ce conseil et le mandat de ses membres »⁴¹. Il propose que cet organe soit permanent et ait la capacité d'attirer l'attention sur les crises urgentes. Cette proposition est fortement soutenue par les États-Unis qui refusaient l'universalisation de la commission des droits de l'homme, et a été accueillie froidement par les pays du sud pour des raisons exactement contraires. Cet organe serait composé d'États membres élus par l'Assemblée générale parmi ceux qui respectent « les normes les plus élevées relatives aux droits de l'homme » ; mais, rien n'est dit sur l'autorité chargée de juger ce respect effectif.

*
* *

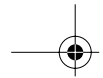
20. Le rapport du groupe de personnalités formule quelques propositions réalistes et réalisables de réforme (commission de consolidation de la paix, suppression des scories de la Charte telles que la mention des « États ennemis », définition du terrorisme) et promeut le concept de sécurité collective élargie au prix parfois d'une interprétation assez large de la Charte⁴². Le secrétaire général considère ses propositions comme un bloc qui doit être adopté en tant que tel par l'ensemble des cent quatre-vingt-onze États membres : « Mes propositions constituent un tout, une stratégie qui donne autant de poids et d'attention aux trois grands objectifs de cette Organisation : le développement, la sécurité et les droits de l'homme, qui doivent tous reposer sur la primauté du droit ». Ces réformes, insiste-t-il, « sont à notre portée ; elles sont réalisables si nous en avons la volonté politique » ; « il est temps de passer à l'action », et « c'est maintenant ou jamais que nous devons transformer l'ONU en cet instrument de prévention des conflits qui a toujours été sa vocation »⁴³. Le secrétaire général encourage les États à adhérer à une vision globale et à éviter de négocier les propositions une par une. Il fait ainsi pression sur les États en prenant le risque d'en brusquer certains. En particulier, les États-Unis ont d'ores et déjà fait savoir qu'ils refusaient toute idée de « paquet », d'échéances artificielles et de liens entre les propositions sur le développement et celles sur la sécurité⁴⁴.

41. *Ibid.*, § 183.

42. Par exemple, que « lorsque les menaces ne sont pas imminentes mais latentes, la Charte donne au Conseil de sécurité pleine autorité pour employer la force armée, y compris de manière préventive, afin de préserver la paix et la sécurité internationales » (§ 125). Toutefois, la Charte dit dans son article 39 que le Conseil de sécurité doit constater l'existence d'une menace contre la paix. Autre exemple : le groupe de personnalités considère que « l'urgence de la situation peut conduire [une organisation régionale] à demander [l'autorisation du Conseil de sécurité] après le lancement des opérations » (§ 272). Cette proposition prend, certes, en compte une certaine pratique développée par les organisations régionales, en Afrique notamment, mais il contredit les dispositions de l'article 53 de la Charte selon lesquelles « aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité ».

43. *Rapport du secrétaire général*, § 83.

44. L'un des enjeux du processus de réforme en cours est sans aucun doute le ralliement des États-Unis à la nécessité de réformer l'Organisation selon les objectifs fixés par le secrétaire général. Une « *Task Force* » indépendante sur l'ONU a été mise sur pied au sein du *US Institute for Peace* (Washington). Elle est dirigée par Newt Gingrich et George Mitchell, pour évaluer comment l'ONU met en œuvre les objectifs définis par sa Charte et pour recommander un plan d'action américain à l'ONU. Elle doit rendre ses conclusions au Congrès au plus tard le 6 juin 2005. On peut parier que ses conclusions orienteront les débats de l'ONU en la matière en septembre 2005.



21. Avec ce rapport, Kofi Annan met clairement les États membres devant leurs responsabilités et leur sincérité à réellement réformer leur Organisation. Comme le précisait le groupe de personnalités, « la force des institutions dépendra toujours de l'énergie, des ressources et de l'attention que les États Membres et leurs dirigeants voudront bien leur consacrer »⁴⁵. Les États membres devront en faire la preuve tout au long du processus de négociation qui commence : en effet, « il revient aux responsables nationaux comme aux responsables onusiens de savoir si la situation actuelle leur convient, ou si un niveau d'exigence plus élevé est requis. L'ONU est importante pour la plupart des individus. L'idée qu'elle puisse les rassembler en dépit et à cause de leurs différences est au cœur de sa valeur inspiratrice. Prendre la mesure de cette valeur inspiratrice exige d'essayer de mieux accorder notre réalité internationale à l'idée des Nations Unies »⁴⁶. Ceci requiert une vision stratégique. Mais la tactique proposée en vue du sommet de septembre 2005 est d'obtenir en septembre une déclaration politique consensuelle sur les réformes à mettre en œuvre, laissant pour après le détail (structures et composition exactes de la commission pour la consolidation de la paix et du conseil pour les droits de l'homme, refonte du système onusien). Cela ne conduit-il pas le déclaratoire à ne pas être suivi d'effet, le diable étant souvent dans les détails ? Le secrétaire général ne prend-il pas ainsi le risque de voir se prolonger indéfiniment le débat sur la réforme ? Les propositions actuelles ne pourraient donc être que des étapes supplémentaires d'un processus de réforme perpétuelle.

45. *Rapport du groupe de personnalités*, encadré, p. 15.

46. Jean-Marc COICAUD, « L'ONU est-elle réformable », *revue Agir*, mai 2005, n° 22, p. 31.

