

Les propositions de Kofi Anan pour une réforme des Nations unies : une conception globale

Daniel Durand – IDRP – 3 avril 2005

1. « *Pour une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* »

Le secrétaire général de l'ONU a présenté le 22 mars 2005 un rapport présentant un ensemble global d'orientations et de réformes de l'organisation à débattre en septembre 2005 lors de la nouvelle session de l'Assemblée générale des Nations unies. Celle-ci coïncidera avec le 60e anniversaire de la Charte de l'organisation proclamée à San Francisco le 26 juin 1945 et adoptée le 24 octobre suivant. Pour faire face aux défis que rencontre l'ONU afin qu'elle corresponde, soixante ans après, aux besoins du monde d'aujourd'hui, Kofi Anan avait fait adopter en septembre 2000, au sommet du Millénaire, un ensemble de quinze grands objectifs ⁽¹⁾ pour lutter contre la pauvreté, la maladie, la sous-éducation, etc... Après la crise provoquée par la guerre d'Irak et la pression des USA pour déstabiliser les Nations unies, le secrétaire général de l'ONU a suscité trois séries de consultation par des experts et des personnalités. L'une a porté sur les rapports des Nations unies et de la société civile (le rapport Cardoso), l'autre sur la mise en oeuvre des Objectifs du Millénaire (l'examen de leur application doit avoir lieu en 2005) et le troisième sur « *les menaces, les défis et le changement* » et la réforme de l'ONU. C'est à partir de ces recommandations et notamment du dernier de ces rapports que Kofi Anan a présenté ses propositions sous le titre d'ensemble : « *Pour une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* ». La formule « *Pour une liberté plus grande* » est extraite symboliquement du préambule de la Charte pour signaler selon Kofi Anan que « *la Charte reste d'actualité* ». Les propositions de ce rapport sont entre les mains des gouvernements : elles devraient être débattues publiquement sans doute entre le 16 et le 18 septembre à l'ouverture de la nouvelle session à New-York.

1 Objectif 1. éliminer l'extrême pauvreté et la faim - Objectif 2. Assurer une éducation primaire pour tous - Objectif 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes - Objectif 4. Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans - Objectif 5. Améliorer la santé maternelle - Objectif 6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies - Objectif 7. Assurer un environnement durable - Objectif 8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

A) Le contenu des grandes orientations du rapport

Ce qui frappe l'observateur dans la démarche du secrétaire général des Nations unies, c'est la volonté de montrer l'interdépendance des problèmes donc aussi celle des propositions : « *mes propositions constituent un tout* » a-t-il insisté dans sa conférence de presse de présentation. Il poursuit l'idée qu'il avait émise dès son élection en 1997 qu'il fallait « *parfaire le triangle que forment le développement, la liberté et la paix* ». Ces trois angles d'approche des relations internationales sont repris en titre du rapport. Kofi Anan est clair : « *il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés.* »⁽²⁾

1) Priorité au multilatéralisme et à une approche globale de la sécurité

Il pourrait paraître surprenant voire saugrenu de dire que le rapport de Kofi Anan a une dimension pédagogique réelle. Pour autant, c'est vrai car il ne se contente pas d'énoncer des principes, mais montre comment chaque dimension d'un problème réagit sur une autre. Ainsi il montre que le développement, la sécurité et le respect des droits de l'homme ne sont pas seulement des exigences mais se renforcent mutuellement. Inversement, les liens entre pauvreté, guerres, non-respect des droits de l'homme sont montrés dans leur dialectique : la pauvreté n'est pas LA cause des guerres mais il est évident qu'elle augmente considérablement le risque de conflit.

S'il y a interaction entre les problèmes et interaction entre les propositions, cela signifie qu'il y a forcément interdépendance entre les acteurs. Cette vision de la coopération nécessaire entre les États, la société civile, le secteur privé et les institutions internationales est soulignée fortement. Ce plaidoyer pour une coopération renforcée entre tous ceux qui participent à la vie de notre planète, donc de ne pas laisser le pouvoir seulement aux États ou aux transnationales vise à promouvoir plus de multilatéralisme et non d'unilatéralisme, plus de coopérations et non d'égoïsmes nationaux : « *nous pouvons et devons agir ensemble. Nous nous le devons les uns aux autres...* »⁽³⁾

C'est cette vision qui justifie, pour Kofi Anan, la place que devrait avoir les Nations unies qui portent selon lui, « *une responsabilité particulière* » mais il est conscient que « *les événements de ces dernières années se sont également traduits par une perte de confiance dans l'Organisation des Nations Unies elle-même, pour des*

raisons parfois opposées »⁽⁴⁾.

2) Développement, sécurité et droits humains : trois axes interactifs

a) Pour le développement

C'est la partie la plus structurée. Les propositions d'action dans le domaine du développement contenues dans le rapport s'appuient sur la nécessité de progresser dans la voie de la réalisation des Objectifs du millénaire et surtout de sortir des constats et de passer à l'action : « *La multitude sans précédent des ressources et de technologies actuellement à notre disposition fait de nous la première génération qui a réellement les moyens, les connaissances et les ressources nécessaires pour tenir l'engagement pris par tous les États (...) - faire du droit au développement une réalité pour tous et mettre l'humanité entière à l'abri du besoin* »⁽⁵⁾.

Parmi les propositions, on peut noter le rappel de la demande à tous les pays développés de consacrer d'ici 2015, une proportion de 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide publique au développement. On sait que la France s'y est engagée pour 2010 mais pour l'instant, elle n'en est qu'à 0,4 %. Il est proposé aussi la création d'un mécanisme international de financement permettant de coordonner et d'anticiper les versements aux pays destinataires ainsi que, à plus long terme, la création « *d'autres sources de financement novatrices* » ce qui évoque les propositions faites par MM Chirac et Lulla sous formes de taxations internationales.

Une autre demande précise faite aux pays développés est de s'engager à achever d'ici à 2006 le cycle de négociations commerciales de Doha et d'ouvrir leurs marchés aux pays moins avancés. La question cruciale de la dette est abordée, on connaît les oppositions des pays les plus riches comme les USA ou des grandes banques à l'allègement ou à la suppression de la dette des pays en voie de développement. Le rapport avance une proposition de compromis en estimant que « *pour aller de l'avant, nous devrions redéfinir l'endettement tolérable comme étant le niveau d'endettement qui permet à un pays d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement avec l'assurance que les ratios d'endettement n'auront pas augmenté en 2015* »⁽⁶⁾.

La notion de développement durable est réaffirmée au travers de la demande faite aux États de s'entendre pour prolonger et renforcer le protocole de Kyoto après 2012 ainsi que de créer un fonds d'urgence international pour faire face aux catastrophes naturelles.

2 « Pour une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », rapport du secrétaire général, document Nations unies A/59/2005, page 6

3 Ibidem, page 8

4 Ibidem, page 5

5 Ibidem, page 8

6 Ibidem – rapport page 21

b) Pour la sécurité :

Le chapitre des propositions consacrées à la sécurité est intitulé « vivre à l'abri de la peur » et s'ouvre sur un diagnostic sévère du bilan de l'organisation : « sur la question de la sécurité, nous ne sommes pas parvenus à nous entendre (...) et les résultats que nous avons pu obtenir ne sont que trop souvent controversés ⁽⁷⁾ ».

L'axe le plus fort de ce chapitre et sans doute aussi de l'ensemble du rapport est l'affirmation du caractère plus que jamais global de la sécurité collective et de l'interdépendance des menaces : « Nous devons nous attaquer au VIH/sida aussi énergiquement qu'au terrorisme, et lutter avec la même efficacité contre la pauvreté et la prolifération des armes. Nous devons nous montrer aussi déterminés à éliminer la menace des armes légères qu'à écarter le spectre des armes de destruction massive ⁽⁸⁾ ». Il est clair qu'une telle conception s'oppose de plein fouet, sur le fond, aux discours archi-sécuritaires et protectionnistes d'un dirigeant comme G.W. Bush.

Le traumatisme de la guerre d'Irak a profondément ébranlé le système international, la confiance de nombreux pays et de nombreux peuples sur la possibilité de renforcer la sécurité collective de manière coopérative : on le voit aux menaces qui se lèvent sur le régime de non-prolifération des armes nucléaires. C'est ce qui explique le double avertissement de Kofi Anan sur le respect des engagements : « Nous devons faire en sorte que tous les États se conforment aux traités de sécurité qu'ils ont signés » et sur l'urgence des échéances : « c'est cette année ou jamais que nous devons transformer l'ONU en cet instrument de prévention qui a toujours été sa vocation ⁽⁹⁾ ».

Dans le cadre de la globalité des menaces contre la sécurité, le rapport appelle à conclure d'ici 2006 une Convention globale sur le terrorisme, qualifiée de « catastrophique », et à donner une définition précise de celui-ci comme « tout acte, outre ceux déjà visés par les conventions en vigueur, commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non-combattants, dans le dessein d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire ⁽¹⁰⁾ ».

Concernant les armes de destruction massive, le rapport appelle à lutter à la fois contre les risques de prolifération et à relancer le désarmement en rappelant notamment aux États dotés de l'arme nucléaire qu'ils ont une responsabilité spéciale et qu'ils « doivent faire davantage, y compris, mais pas seulement, réduire encore leur arsenal d'armes

7 Ibidem – rapport page 29

8 Ibidem – rapport page 30

9 Ibidem – rapport page 30

10 Ibidem – rapport page 31 – c'est la définition proposée par le Groupe de personnalités de haut niveau (dont le français Badinter) dans son rapport de décembre 2004 : Un monde plus sûr : notre affaire à tous » (A/59/565) – Cette définition est critiquée par les pays de l'Organisation des États islamiques et du Mouvement des pays non alignés qui estiment que cette définition devrait aussi faire référence au « terrorisme d'État ».

nucléaires non stratégiques et continuer de respecter les accords de maîtrise des armements qui imposent la destruction totale et définitive de ces armes ⁽¹¹⁾ ».

Prenant en compte la nouveauté des conflits qui se sont multipliés depuis la fin de la Guerre froide, Kofi Anan souhaite plus de moyens pour la prévention des conflits, y compris « de mettre en place un système de capacités de maintien de la paix interdépendantes », forces de l'ONU qui pourraient être mobilisables au niveau régional (Europe, Afrique, etc...). La principale nouveauté réside dans la proposition de créer une commission de consolidation de la paix avec un bureau auprès du Secrétariat de l'ONU pour améliorer la coordination de toutes les agences onusiennes qui interviennent dans un pays après une crise : financements, aides humanitaire, économiques, de justice.

Concernant la question du recours à la force des Nations unies pour défendre la paix et la sécurité internationale, Kofi Anan souhaite que soit clarifiées les conditions d'utilisation de la force, prévue dans le chapitre VII de la Charte des Nations unies. On connaît l'acuité des débats notamment en 2002 et 2003 lorsque USA et Grande-Bretagne ont estimé que le contenu de la résolution du Conseil de sécurité leur donnait le droit d'intervenir militairement en Irak alors que de très nombreux autres pays, dont la France, une grande majorité de l'opinion publique, estimaient et estiment encore que cette intervention était illégale. Le rapport propose donc que le Conseil de sécurité adopte une résolution établissant les principes régissant tout recours à la force et décidant qu'il s'en inspirera lorsque le problème se posera.

c) Pour le respect des droits humains ou « vivre dans la dignité » :

Le rapport prend en compte le paradoxe de notre époque qui est celui-ci : jamais une époque n'a réussi à échafauder un tel ensemble de normes juridiques et jamais les atteintes à ce droit international n'ont paru aussi insupportables. Kofi Anan estime nécessaire d'aller plus loin dans « la primauté du droit » notamment par la reconnaissance de « la responsabilité de protéger ». C'est une question sensible comme il le reconnaît mais l'expérience de drames comme ceux de la Bosnie, du Timor ou du génocide du Rwanda doivent faire réfléchir : « 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, des prendre des mesures en application de la Charte des Nations unies,

11 Ibidem – rapport page 33

y compris, si besoin est, une action coercitive ⁽¹²⁾ ».

Le droit international a connu un progrès décisif avec la création de la Cour pénale internationale qu'il reste à faire reconnaître par tous les États membres (notamment les USA). Au sein de l'organisation, il reste à faire jouer un rôle plus important, en lui donnant plus de moyens, au Haut-Commissaire aux droits de l'Homme. Globalement les progrès de la démocratie dans le monde ont été réels dans les dernières décennies mais il reste du chemin à faire. Ces progrès ne peuvent se faire que dans le cadre multilatéral et non par la force, c'est pourquoi le rapport propose la création d'un « *fond pour la démocratie* » au sein de l'ONU pour aider les pays qui cherchent à instaurer ou renforcer la démocratie. Mais les progrès du droit international, de la démocratie ne sont pas à sens unique comme le rappelle Kofi Anan qui se veut « *fermement convaincu que toute nation proclamant la primauté du droit sur son territoire doit la respecter à l'étranger, et que toute nation qui insiste sur la primauté du droit à l'étranger doit la respecter au plan national* » ⁽¹³⁾ ».

3) les controverses sur le recours à la force, le terrorisme, la prolifération

Le rapport de Kofi Anan était très attendu sur des points sensibles de ces deux dernières années comme la lutte contre le terrorisme, la guerre préventive, la priorité à la non-prolifération, autant de thèmes sur lesquels l'administration Bush avait fait le forçing.

Un examen attentif du texte montre que le secrétaire général des Nations unies a su avec habileté rester fermes sur les principes de son action depuis huit ans tout en tenant compte des rapports de force existants pour ne pas se faire isoler, comme l'avait été son prédécesseur Boutros Boutros-Ghali. S'il accorde une place importante, et justifiée, à la lutte contre un terrorisme transnational « *catastrophique* » (et l'évocation de l'assassinat de Sergio De Mello rappelle le prix qu'a payé déjà l'organisation), il encadre fermement cette lutte. Notamment, il rappelle que « *dans notre lutte contre le terrorisme, nous ne devons jamais transiger sur les droits de l'homme, car autrement nous aurions aidé les terroristes à atteindre l'un de leurs objectifs* » ⁽¹⁴⁾ ». N'est-ce pas là une critique voilée mais claire des méthodes des USA à Guantanamo ou dans la prison d'Abou Graib ? Soyons aussi attentifs à la proposition faite de créer un poste de rapporteur spécial chargé de rendre compte à la Commission des droits de l'homme de la compatibilité des mesures de lutte contre le terrorisme avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Il y aurait là, à l'évidence, un nouveau terrain d'action, pour les défenseurs des droits de l'homme, contre les lois « *scélérates* » de type Patriot Act aux USA.

Alors que les USA, mais aussi la France, la Grande-Bretagne, voire la Russie entendent focaliser les discussions en 2005 lors de l'examen du Traité de non-

¹² Ibidem – rapport page 42

¹³ Ibidem – rapport page 41

¹⁴ Ibidem – rapport page 32

prolifération nucléaire uniquement sur les mesures de lutte contre la prolifération, il est important que le secrétaire général des Nations unies réaffirme la responsabilité particulière des États nucléaires, y compris pour aller à la « *destruction totale et définitive de ces armes* ». Nul doute qu'en mai prochain à New-York, États-non nucléaires et ONG sauront le rappeler !

Que le rapport recommande que le pouvoir de vérification de l'AIEA (Agence pour l'énergie atomique de Vienne) soit renforcé par « *l'adoption universelle du Modèle de protocole universel* », permettant des inspections plus fiables, ne peut que réjouir les partisans du multilatéralisme. N'est-ce pas contre l'AIEA que USA et Grande-Bretagne ont ferrailé pendant neuf mois en disant que les rapports de ses inspecteurs sur l'absence d'armes de destruction massive en Irak ne comptaient pas, face à leurs propres affirmations ?

Le débat sur l'utilisation de la force ressemble lui aussi à un dialogue de sourds. Le rapport de Kofi Anan donnerait-il des gages à la vision américaine de la guerre préventive lorsqu'il rappelle que « *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* » ⁽¹⁵⁾ ?

Ou n'énonce-t-il pas une évidence : celle que les articles 39 à 42 du chapitre VII de la Charte peuvent être interprétés d'une manière très élastique suivant les rapports de forces internationaux ⁽¹⁶⁾. Si dans les années soixante du fait du face à face USA-URSS, le Conseil de sécurité n'est presque jamais intervenu militairement, après la fin de la guerre froide, il en a été différemment dans les nombreux conflits régionaux. Il a suffi que, comme lors de l'intervention de l'Union européenne en Ituri, en R.D du Congo, de déclarer la situation comme menaçant « *la paix et la sécurité internationales* ». On peut donc se demander si on est partisan de limiter et contrôler tout recours à la force, s'il n'est pas préférable de ne pas laisser au seul bon vouloir et à l'interprétation des grandes puissances cette possibilité. Dans ce cas, n'est-il pas nécessaire, comme le suggère Kofi Anan, que le Conseil de sécurité définisse d'une manière transparente par rapport à toute la communauté internationale les règles d'un éventuel recours à la force en cas de crise.

N'est-ce pas en encadrant toujours plus ce recours à la force par le droit que l'on pourra envisager un jour, certes sans doute encore lointain, d'en dessaisir ce directoire des puissants qu'est le Conseil de sécurité et de le transférer à une institution juridique internationale ?

¹⁵ Ibidem – rapport page 39

¹⁶ Le texte de l'article 42 est significatif : « Article 42 – Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 (*) seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. » * l'article 41 détaille les mesures non-militaires éventuelles que le Conseil peut prendre.

2. Les enjeux du débat sur la réforme des Nations unies :

Parler de réforme de l'ONU conduit à distinguer la Charte qui représente les principes fondateurs et l'Organisation des Nations unies qui en est la structure complexe, la "*machinerie*". C'est cette dernière qui est censée être conforme aux principes décidés par le « *nous, peuples des Nations unies* ». C'est la distinction que fait également Kofi Anan quand il dit que « *si les objectifs doivent être fermes et les principes constants, la pratique et l'organisation doivent évoluer avec le temps* ⁽¹⁷⁾ ». La nouveauté du rapport est que les réformes proposées ne touchent pas seulement à l'administration interne, au fonctionnement des différentes structures administratives mais aux organismes intergouvernementaux donc au coeur du système. Il faut rappeler que les Nations unies sont d'abord un système entre États, une sorte de super traité reposant sur un texte fondateur, la Charte, qui est ratifié aujourd'hui par 191 pays. N'oublions donc jamais que l'interrogation : « *mais que fait l'ONU ?* » doit d'abord se prononcer ainsi : « *mais que font les États ?* » (et donc, que fait le mien ?)...

17 Ibidem – rapport page 46

A) Les réformes de structures proposées :

Les relations entre États se nouent au sein de l'Assemblée générale qui les regroupe tous et au sein des Conseil (de sécurité et économique et social qui en regroupent une partie d'entre eux élus à cet effet), enfin au sein des agences et diverses institutions onusiennes aux liens plus ou moins directs avec l'organisation par l'intermédiaire du Conseil économique et social (ECOSOC) qui joue le rôle théorique d'interface. Ces institutions vont des plus intégrées comme la FAO, le PNUD, aux médiatiques UNICEF, UNESCO, OMS voire à celles n'ayant que des liens très ténus avec le système onusien comme la Banque mondiale ou le FMI.

1) l'Assemblée générale

Le rapport aborde en premier la question de la place de l'Assemblée générale et de l'amélioration de son intervention. Il reste très prudent et imprécis sur les réformes à apporter en soulignant que la volonté de privilégier les consensus à l'Assemblée depuis la fin de la guerre froide a plus abouti à privilégier les questions de forme que de fond. Il estime que, outre des mesures pour simplifier son ordre du jour, la structure de ses commissions, elle devrait « *privilégier les questions de fond inscrites à son ordre du jour* » ainsi que « *mettre en place des mécanismes qui lui permettent de collaborer pleinement et systématiquement avec la société civile* »⁽¹⁸⁾. On voit bien là les limites du rapport de forces actuel : ces propositions sont plus des « *perches* » tendues aux États petits et moyens et aux ONG pour qu'ils travaillent à redonner du crédit à l'Assemblée générale plus que des propositions de modifications profondes. Il est clair que le secrétaire général est conscient du fait que les grands États, membres du Conseil de sécurité, méprisent largement le travail de l'ensemble des membres et seront peu disposés à donner plus de pouvoir à l'Assemblée⁽¹⁹⁾.

De fait, les propositions de réforme de structures se concentrent donc au niveau des Conseils.

2) Les Conseils

Kofi Anan propose que les Nations unies soient dirigées par trois Conseils : deux qui existent déjà, le Conseil de sécurité chargé de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil économique et social, chargé notamment d'impulser le développement et un troisième à créer, un Conseil des droits de l'homme, qui aboutirait à une

modification profonde des mécanismes actuellement en place.

En acceptant la Charte des Nations unies, tous les États membres reconnaissent que le maintien de la paix et de la sécurité internationales est la responsabilité première du Conseil de sécurité et acceptent d'être liés par les décisions de ce dernier (y compris militaires). Cela lui donne donc de fait un pouvoir considérable. C'est pourquoi la question de sa représentativité par rapport aux réalités du monde d'aujourd'hui et de la transparence de ses décisions est posée depuis de nombreuses années.

Kofi Anan reprend prudemment, sans trancher entre elles, les deux propositions faites par le groupe de personnalités de haut niveau en décembre dernier. Soit passer les membres de quinze à vingt-cinq avec six nouveaux membres permanents (dont deux pour l'Afrique, deux pour l'Asie-Pacifique) sans droit de veto et trois nouveaux membres non-permanents. Soit la création d'une nouvelle catégorie de membres (huit), plus stables car renouvelables tous les quatre ans et non tous les deux ans, plus un nouveau siège de deux ans non-renouvelable s'ajoutant aux dix actuels. Le nombre totale de sièges serait aussi de vingt-cinq dans cette hypothèse.

De telles réformes améliorerait certainement la représentativité géographique du conseil de sécurité mais ce simple élargissement numérique ne risque-t-il pas de laisser pendantes de nombreuses questions, telles que celles de la légitimité du veto ?

La question de la réforme ou de l'évolution du Conseil économique et social est moins médiatisée que celle du Conseil de sécurité mais est peut-être, à mon sens, plus importante pour tous ceux qui rêvent de construire « *un autre monde* ». Comme le rappelle Kofi Anan, les auteurs de la Charte en 1945 n'ont pas donné de pouvoirs coercitifs au Conseil économique et social qu'ils pensaient compléter plus tard par une organisation commerciale mondiale intégrée complètement au système onusien à la différence de l'OMC actuelle, créée seulement en 1995, pour faire pièce à la CNUCED, jugée trop favorable aux pays en voie de développement.

Le rapport propose de redonner plus d'importance au Conseil économique et social en le chargeant d'assurer vraiment la coordination des politiques de développement menées par tous les organismes onusiens et d'impulser notamment la réalisation des objectifs du Millénaire. Enfin, il est proposé qu'il joue également un rôle en amont pour la prévention des menaces au développement ainsi que la coordination des situations de reconstruction après conflit.

Cette volonté de redonner plus de place au Conseil économique et social peut sembler encore timide face au souhait de nombreux pays en voie de développement et d'ONG de voir l'ECOSOC intervenir et ne plus laisser seuls FMI et Banque mondiale influencer concrètement sur les schémas de développement des pays par l'intermédiaire des anciens Fonds d'ajustement structurels. Kofi Anan

18 Ibidem – rapport page 48

19 Lire l'article 164, page 48, qui est très édifiant : « Il devrait être clair que rien de cela ne se produira (- une meilleure efficacité de l'Assemblée – NDLR) si les États Membres ne portent pas un intérêt sérieux à l'Assemblée générale, au plus haut niveau, et s'ils n'insistent pas pour que leurs représentants participent aux débats en ayant pour objectif des résultats concrets et positifs. Sans cela, le fonctionnement de l'Assemblée continuera de les décevoir, et ils ne devront pas s'en étonner. »

émet seulement le souhait que l'ECOSOC au travers de cette nouvelle implication dans la réussite des objectifs du Millénaire et de la coordination du développement onusien gagne en crédibilité et soit « *en mesure de donner des orientations aux efforts engagés dans ce domaine par les divers organes intergouvernementaux à l'échelle de l'ensemble du système des Nations unies* »⁽²⁰⁾ »...

Le projet de création d'un troisième⁽²¹⁾ Conseil des droits de l'homme repose sur la critique du fonctionnement de l'actuelle Commission des droits de l'homme qui siège à Genève et qui souffre, selon le rapport, « *de l'effritement de sa crédibilité et de la baisse de son niveau de compétence professionnelle. En particulier, des États ont cherché à se faire élire à la Commission non pas pour défendre les droits de l'homme mais pour se soustraire aux critiques, ou pour critiquer les autres* »⁽²²⁾ ». Le rapport propose donc de « *remplacer la commission des droits de l'homme par un conseil des droits de l'homme dont les membres moins nombreux siègeraient en permanence* »⁽²³⁾ ».

À côté des propositions concernant ces parties visibles de « *l'iceberg* » onusien que sont l'Assemblée générale et les Conseils, le rapport propose des pistes ou des propositions sur la poursuite des réformes de fonctionnement engagées pour renforcer l'exécutif et pour donner des moyens au Secrétariat général, pour améliorer la cohérence des interventions humanitaires, la visibilité de la présence des représentants de l'ONU dans chaque pays, de l'aide à apporter aux organisations régionales. Il pointe aussi, mais en le repoussant au moyen ou long terme, l'examen du regroupement éventuel de certaines organisations onusiennes dont l'action se recoupe parfois sur le terrain.

Pour Kofi Anan, c'est le pragmatisme qui l'emporte : « *dans le présent rapport, je me suis pour l'essentiel limité aux seules décisions que j'estime tout à la fois indispensables et réalisables en 2005* »⁽²⁴⁾ et il résume l'ensemble des orientations qu'il soumet au débat des chefs d'États dans une annexe en huit points et soixante-neuf propositions concrètes⁽²⁵⁾.

3) l'enjeu de la réforme sur le plan économique

Le rapport de Kofi Anan arrive dans un moment où la question de la place de l'ONU dans les relations internationales revient fortement dans le débat, où l'affrontement entre « *deux visions du monde* » selon l'expression de Dominique de Villepin en février 2003 se fait plus aigu : multilatéralisme ou domination sans partage de la super-puissance États-unienne. Dans ce débat,

20 Ibidem – texte page 52

21 En fait, il existe aujourd'hui toujours, un troisième Conseil, qui est le Conseil de tutelle, qui a joué un très grand rôle pour accompagner les peuples sortant de la colonisation mais, qui aujourd'hui, n'a plus qu'une existence formelle;

22 Ibidem – texte page 53

23 Ibidem – texte page 53

24 Ibidem – texte page 62

25 Voir pages 64 à 72

comme je l'ai déjà écrit⁽²⁶⁾, la condition pour obtenir un soutien à l'action des Nations unies est d'abord de persuader de leur utilité et donc de restaurer leur crédibilité. C'est indispensable pour redonner un « *appétit d'ONU* » aux peuples du monde, à leurs forces vives, à leur jeunesse. Cela passe par trois défis : réussir les objectifs du millénaire, appliquer les Traités et les rendre efficaces, impliquer la société civile.

Dans ce cadre, l'enjeu de réforme majeur est la réforme du rapport des Nations unies aux problèmes économiques et financiers mondiaux.

Pourquoi ?

- A cause du recul face au néo-libéralisme dans les années 90 et de l'aggravation des inégalités et des nombreux problèmes qui accablent la population de pays entiers. On a assisté pendant cette dernière décennie à ce qu'il faut appeler un contournement des Nations unies avec la création de l'OMC, du G5 puis G7, le rôle démesuré pris par le FMI et la Banque mondiale.
- à cause du besoin d'améliorer concrètement la situation de milliards d'êtres humains, de dizaines de pays sinon il sera toujours illusoire de parler de gouvernance mondiale
- pour créer les conditions de stabilisation et de pacification de nombreuses régions du monde.

Dans ce cadre, la démocratisation des institutions financières internationales et leur coordination, leur contrôle voire leur intégration dans le système de l'ONU est réclamée par beaucoup d'ONG et de pays.

Les propositions du rapport de Kofi Anan ont l'immense mérite de mettre deux dimensions essentielles au centre de toute réforme : l'approche globale de la sécurité collective et la priorité aux politiques de développement, donc à la vie quotidienne des peuples. En ce sens, elles peuvent permettre de redonner une nouvelle crédibilité et visibilité aux Nations unies vis à vis de centaines de millions de terriens qui aujourd'hui doutent de l'efficacité des institutions internationales. L'adoption de l'ensemble de ces propositions renforcerait incontestablement le multilatéralisme en lui apportant plus d'efficacité et sous cet angle aussi, cela constituerait un appui certain dans le débat sur l'avenir du monde, pour faire pièce aux opinions « *néo-conservatrices* » ou « *ultra-libérales* » si fortes aujourd'hui.

Est-ce à dire que ce rapport doit être soutenu sans critique dans le camp de tous ceux qui pensent qu'un « *autre monde est possible* » ? certainement pas, mais nous sommes à un moment où les enjeux sont de taille.

B) Quelles perspectives ?

Soyons conscients qu'une énorme mobilisation de la société civile sera nécessaire même simplement pour le

26 Voir « Les Nations unies au cœur d'un « autre monde » », in Les Documents co-édités par le Mouvement de la paix et l'IDRP, n° 224, décembre 2004,

renforcement de certaines dispositions prévues dans la Charte, à plus forte raison, si l'on veut introduire de véritables réformes de structures. Cette mobilisation ne peut réussir que s'il y a construction de coalitions et renforcement des convergences et des efforts pour ces buts dans le mouvement anti-guerre et dans le mouvement altermondialiste. Or, dans une souci d'unité d'action, les mouvements se sont souvent limités au seul mot d'ordre "Non à la guerre" en écartant les autres questions dont celles de la place des Nations unies car les appréciations étaient divergentes. Pourra-t-on continuer à repousser ce débat, à le considérer comme accessoire ou ultérieur, "pour après". Ne risque-t-on pas d'affaiblir à terme les rassemblements en les privant de perspective ? Heureusement, des évolutions très nettes ont déjà eu lieu.

Un réseau international d'ONG pour une réforme profonde des Nations unies s'est créé depuis deux ans ⁽²⁷⁾. Un forum international s'est tenu en Italie en novembre dernier à l'initiative de la Tavolla della Pace et a réuni 700 participants. A Porto Allegre, au Forum social mondial, pour la première fois, une table-ronde et des ateliers ont eu lieu sur la réforme des Nations unies et de l'ordre mondial. Une journée d'action mondiale aura lieu le 10 septembre 2005 à la veille de l'ouverture de la 60e session de l'ONU sur une thématique qui commence à aborder la question de la réforme des institutions internationales. De la capacité des ONG tant du mouvement pour la paix que du courant altermondialiste et des réseaux d'associations pour le développement de peser sur le débat sur la réforme de l'ONU et à apporter un soutien critique à la démarche du rapport de Kofi Anan dépendra largement la construction du rapport de forces.

Une des qualités de la coalition contre la guerre d'Irak en 2003 a été que le mouvement d'opinion mondial a pu s'appuyer sur la fermeté des positions des représentants des institutions : tant de l'ONU avec Kofi Anan, de l'AIEA avec Mohamed ElBaradei, des inspecteurs sur le terrain avec Hans Blix.

Mais la construction d'un rapport de forces crédible dépendra aussi de la capacité de construire des coalitions avec des groupes d'États : pays du tiers-monde notamment sur les réformes économiques, pays du Nord sur la démocratisation et la gouvernance. Même parmi les grandes puissances, la crise irakienne avait montré les nuances voire les divergences sur l'approche du multilatéralisme. A cette égard, il ne faut pas sous-estimer l'importance du geste politique qu'a fait la France avec l'envoi par Jacques Chirac d'une lettre de soutien à la démarche de Kofi Anan, dès la parution de son rapport ⁽²⁸⁾. De la même manière, l'engagement ou non de l'Union

27 Il s'agit du réseau Ubuntu : <http://www.ubuntu.org> et de la Campagne <http://www.reforcampaing.org>

28 Lettre adressée à M. Kofi ANNAN, Secrétaire Général des Nations Unies, suite à la présentation du rapport : " Dans une plus grande liberté - Vers la sécurité, le développement et les droits de l'homme pour tous " :

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 22 mars 2005

Monsieur le Secrétaire Général,

Après la présentation de votre rapport << Dans une plus grande liberté - Vers la

européenne dans le soutien à la réforme peut être d'un poids considérable, elle qui représente aujourd'hui, à vingt-cinq, 36 % des contributions financières à l'organisation !

N'oublions pas que, dans cette décennie, certaines évolutions significatives l'ont été sur la base de ce type d'alliances États-Institutions-ONG : citons la coalition pour l'élimination des mines antipersonnel (réseau puissant d'ONG, institutions humanitaires - Croix Rouge internationale et Handicap international, États comme le Canada et la Suède) ou la coalition pour le succès de la Cour pénale internationale construite sur ce même schéma.

sécurité, le développement et les droits de l'homme pour tous >>, je tiens à saluer l'ampleur de votre vision sur les grands enjeux de notre temps et le rôle irremplaçable des Nations Unies pour construire un monde plus juste, plus sûr et plus libre.

Ce travail remarquable constitue, du point de vue de la France, une excellente base de discussion pour parvenir, d'ici au sommet de septembre, aux décisions ambitieuses qui s'imposent sur le développement et la réforme des Nations Unies.

Sur le développement, nous devons en particulier oeuvrer pour le lancement rapide de nouveaux mécanismes innovants de financement tels que ceux proposés par la France avec de nombreux autres pays.

Sur la réforme des Nations Unies, la France sera à vos côtés pour faire aboutir les réformes nécessaires : élargissement du Conseil de Sécurité dans les deux catégories de membres permanents et non permanents ; création d'une Commission de consolidation de la paix ; consécration de la << responsabilité de protéger >> ; renforcement des mécanismes de protection des droits de l'homme ; mise en place d'une force humanitaire d'urgence ; renforcement de la gouvernance économique et sociale ; création d'une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de ma très haute considération.

Site Présidence de la République :

http://www.elysee.fr/elysee/francais/interventions/lettres_et_messages/2005/mars/lettre_adressee_a_m_kofi_annan_secretaire_general_des_nations_unies_suite_a_la_presentation_du_rapport_dans_une_plus_grande_liberte_vers_la_securite_le_developpement_et_les_droits_de_l_homme_pour_tous.28989.html – consulté le 23/03/2005

Jacques CHIRAC

Conclusion :

La diversité des approches face à la construction d'une gouvernance mondiale indique qu'il ne faut pas opposer renforcement, évolution et réforme des structures onusiennes. Celles-ci ont été créées dans la foulée du grand chaos de la seconde Guerre Mondiale. Leur transformation dans un contexte hors-crise mondiale demandera un effort politique considérable, à la fois pour modifier les pratiques onusiennes et pour faire évoluer le contexte planétaire lui-même.

Le rapport « *Pour une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* » malgré ses limites, qui sont celles du rapport des forces inter-étatiques actuel, peut contribuer à faire progresser un monde plus multilatéral et coopératif. Il peut surtout fournir des points d'appui au mouvement pour un monde de paix et de justice pour faire progresser sa lutte. Il mérite donc beaucoup plus d'attention que n'en ont accordé les médias à sa sortie.

-