



L'ONU en transition

Changement et réforme au cours des soixante premières années et au-delà



Nations Unies

L'ONU EN TRANSITION

CHANGEMENT ET RÉFORME AU COURS DES SOIXANTE PREMIÈRES ANNÉES ET AU-DELÀ

*Discours de la Vice-Secrétaire générale
de l'Organisation des Nations Unies,
9 novembre 2005*

Mesdames et Messieurs,

Cette occasion me permet d'aborder une question qui vient à point nommé : celle de savoir si l'Organisation des Nations Unies, qui vient de célébrer son soixantième anniversaire, est trop vieille pour être réformée.

Il ne s'agit pas d'une question nouvelle. Les gouvernements et les experts demandent périodiquement à l'ONU de «se réformer, sous peine de...». L'ONU est invariablement décrite comme une bureaucratie intrinsèquement inefficace et statique.

Si l'on en croit cette caricature, l'Organisation est imperméable aux forces du «monde réel»; les résolutions adoptées par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité représentent toujours le plus petit commun dénominateur et sont délibérément vides de sens, se contentant de préserver le statu quo. L'ONU est également accusée d'être opaque, de délibérer en secret et de résister à toute forme d'examen public. L'accusation selon laquelle elle est incapable de changer lui est probablement la plus dommageable.

La réforme de l'ONU est-elle donc une tentative désespérée ? L'ONU est-elle si réfractaire au changement ?

Avant de répondre à ces questions, je voudrais faire remarquer que le mot « réforme » dans ce contexte n'a pas la même signification pour tout le monde. Ceux qui préconisent une réforme de l'ONU sont persuadés du bien-fondé de plusieurs des propositions suivantes, voire toutes :

- Que les politiques actuelles de l'ONU sont insuffisantes pour relever les défis du monde d'aujourd'hui;
- Que les énergies et les ressources de l'Organisation ne sont pas consacrées aux « bonnes » priorités (je n'ai pas besoin de vous dire que ce point de vue peut s'accompagner simultanément d'un vaste éventail d'opinions sur ce que devrait constituer ces priorités);
- Que la composition et les procédures des organes de prises de décisions de l'ONU, surtout au Conseil de sécurité, ne reflètent pas suffisamment les réalités du monde d'aujourd'hui;
- Que les diverses entités de l'ONU ne sont pas aussi efficaces et aussi coordonnées qu'elles devraient l'être;
- Que le Secrétariat est mal géré et n'apporte pas de soins suffisants à la manière dont l'argent des Etats Membres est déboursé;
- Ou enfin, que l'Organisation ne respecte pas les normes les plus strictes en matière d'éthique et de responsabilité.

En ce qui me concerne, toutes ces propositions comportent une part de vérité. La réforme est et doit être liée à toutes ces propositions.

Je propose de montrer de quelle manière et dans quelle mesure l'ONU a effectivement changé au cours de son histoire, notamment depuis la fin de la guerre froide. J'examinerai ensuite les résultats du Sommet mondial de septembre 2005 et j'évoquerai brièvement pour finir ce que pourrait nous réserver l'avenir.

La création de l'Organisation des Nations Unies en 1945 a été un acte extraordinaire de vision et de sagesse politique. Les souffrances endurées par des millions de personnes durant les deux guerres mondiales ont convaincu les

pères fondateurs que seul un engagement commun en faveur d'un système de sécurité politique, basé sur des principes et des règles librement acceptées, préserverait le monde d'un tel carnage à l'avenir.

La Charte est un document qui, à ce jour, est source d'inspiration. Elle contient les principales notions qui continuent d'être les préalables essentiels à un monde pacifique et stable : règlement pacifique des différends, progrès économique et social des individus et respect des droits de l'homme.

Mais l'*application* de ces notions aux relations internationales a, bien entendu, considérablement évolué, les circonstances ayant changé au fil des ans.

Au cours des premières décennies de son existence, l'Organisation a contribué, avec force, à l'élaboration de normes internationales dans tous les secteurs de l'activité humaine, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des conventions contraignantes qui l'ont suivie au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et à la Convention sur le droit de la mer.

*Le maintien de la paix a été
une improvisation brillante*

La décolonisation a été une entreprise majeure, qui s'est achevée par un succès.

Le maintien de la paix, qui n'était pas mentionné dans la Charte, a été une improvisation brillante.

Les travaux humanitaires et de développement de l'Organisation ont acquis des dimensions nouvelles, tandis que les anciennes colonies, dont plusieurs désespérément pauvres, devenaient des Etats souverains, Membres de l'ONU, et que les conflits, souvent postérieurs à l'ère coloniale mais prolongés et aggravés par les rivalités entre les grandes puissances, entraînaient de vives souffrances et faisaient un grand nombre de réfugiés dans le monde.

La division du monde en deux blocs, que les fondateurs n'avaient pas prévue, a sévèrement entravé la possibilité pour le Conseil de sécurité de jouer le rôle qu'on envisageait pour lui. En fait, durant cette période, de nombreuses crises — telles que les invasions soviétiques de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie et les guerres au Vietnam et en Afghanistan — ont été inscrites à l'ordre du jour de l'ONU car un ou plusieurs de ses Membres permanents y étaient directement impliqués. La paralysie du Conseil a entraîné l'adoption de la pro-

cédure « Unis pour la paix » et son utilisation par l'Assemblée générale durant la crise de Suez de 1956.

Pour la plupart des gouvernements de l'époque et pendant les vingt à trente années suivantes, le respect absolu de la souveraineté des Etats semblait être la meilleure protection contre l'anarchie. Le fait même que ce principe ait été violé à plusieurs reprises dans le cadre des rivalités entre les deux blocs a servi à renforcer cette conviction.

Mais à la fin des années 1980, deux nouveaux phénomènes ont transformé la scène internationale, ainsi que l'ONU : la fin de la guerre froide et la mondialisation.

*Deux nouveaux phénomènes
ont transformé la scène
internationale, ainsi que
l'ONU : la fin de la guerre
froide et la mondialisation*

La fin de la guerre froide a débloqué le Conseil de sécurité, en permettant aux membres permanents de parvenir à un accord sur de nombreux problèmes, alors même que la mondialisation rendait les frontières plus poreuses et élargissait l'éventail des acteurs non étatiques — organisations non gouvernementales, sociétés multinationales, syndicats

du crime, groupes terroristes — qui jouent un rôle dans les relations internationales. Quiconque doute de la capacité de l'ONU à changer et à innover peut examiner les divers moyens par lesquels elle a réagi à ces changements dans le monde autour de 1990.

Maintien de la paix

Au cours des premières quarante-cinq années de l'histoire de l'ONU, seules 13 opérations de maintien de la paix avaient été mises en place. Les quinze années suivantes en ont connu le double. Le changement a été autant qualitatif que quantitatif.

Durant la guerre froide, la plupart des opérations de maintien de la paix comprenaient une simple interposition de soldats entre les forces armées d'Etats en guerre, en vue de surveiller le respect d'un cessez-le-feu, en attendant la négociation d'un accord de paix. Dans nombre de cas, cela a eu l'effet fortuit de réduire la pression sur les parties pour qu'elles fassent les compromis nécessaires. Par conséquent, les Casques bleus sont restés sur place bien plus longtemps que prévu (les exceptions prouvant cette règle sont l'opération très complexe au Congo au début des années 1960 et, dans une moindre mesure, le déploiement au sud du Liban à partir de 1978).

Aujourd'hui, une grande partie des conflits dans lesquels le Conseil de sécurité décide d'intervenir sont, pour l'essentiel, internes à un seul Etat Membre, même s'ils ont souvent des répercussions, voire des causes au-delà des frontières. La Côte d'Ivoire, le Burundi, le Libéria et Haïti constituent tous des exemples de ces situations où est déployée à l'heure actuelle une mission de maintien de la paix de l'ONU.

Ces opérations sont presque toujours des missions complexes chargées de relever des institutions, d'organiser des élections, de former la police, etc., après une guerre civile, en application d'un accord de paix déjà obtenu entre les parties. Des leçons ont été tirées des échecs traumatiques en Somalie et en Bosnie au début des années 1990. Le Conseil de sécurité est à présent conscient des dangers qu'implique un déploiement des troupes de maintien de la paix dans des situations où il n'y a pas de paix à maintenir, ainsi que du fait que les factions armées dans les guerres civiles ont souvent moins de discipline et d'unité de commandement que les forces armées régulières d'Etats engagés dans une guerre internationale.

*Des leçons ont été tirées
des échecs traumatiques
en Somalie et en Bosnie*

Le résultat est que le Conseil de sécurité donne habituellement aux forces de maintien de la paix de l'ONU un mandat au titre du Chapitre VII, la section « mesures » de la Charte, qui les autorise à et en fait exige d'elles de recourir à la force, non seulement pour se défendre, mais pour neutraliser des éléments armés qui menacent la population civile, faisant fi des accords signés par les dirigeants putatifs. Nous qualifions ceci de maintien de la paix « robuste ».

Au cours des quinze dernières années, des variations sur ce nouveau modèle ont contribué à apporter la paix dans un certain nombre de pays tels que le Mozambique, El Salvador, la Sierra Leone et aujourd'hui le Burundi. Ils n'ont pas instauré un paradis, mais les populations de ces pays sont en bien meilleure posture qu'elles ne l'étaient, ayant à présent au moins une chance de consolider la paix et de développer leurs économies par leurs propres efforts.

Une innovation encore plus frappante s'est produite en 1999, lorsqu'on a demandé à l'ONU non seulement de maintenir ou de consolider la paix, mais de prendre en main le gouvernement de deux territoires : Timor-Leste, qui, après une administration provisoire en vertu d'un mandat de l'ONU, a accédé à son indépendance en 2002, et le Kosovo, où l'ONU continue de s'occuper des aspects non militaires du gouvernement, mais où les pourparlers sur le statut final sont sur le point d'être entamés.

Sanctions

Le maintien de la paix n'est pas le seul outil auquel un Conseil de sécurité moins divisé a de plus en plus recours. Durant les années 1990, on a assisté à une prolifération des sanctions économiques de l'ONU, parfois accompagnant l'utilisation de la force armée, mais plus souvent destinées à influencer le comportement d'Etats récalcitrants ou d'acteurs non étatiques, sans aller jusqu'à cet extrême.

L'exemple le plus célèbre et certainement le plus draconien a été le régime imposé à l'Iraq de 1990 à 2003, qui a effectivement privé ce pays de toute source légale de revenus, le coupant par conséquent du reste de l'économie mondiale. A partir de cette expérience, la communauté internationale a appris que ce type de sanctions globales, si elles sont maintenues pendant une certaine durée, punissent davantage la population civile que le gouvernement auquel elles sont destinées. Bien sûr, l'effort visant à trouver un moyen de surmonter ce dilemme a poussé le Conseil à adopter le programme pétrole contre nourriture, qui a réussi à restaurer et à assurer le minimum vital pour la plupart des Iraquiens, mais à un coût politique et moral qui n'a été pleinement révélé que cette année. Personnellement, je doute qu'un tel régime soit de nouveau adopté un jour, mais le Conseil a entre-temps appliqué des types de sanctions plus complexes et soigneusement ciblées, telles que les interdictions de déplacements et le gel des comptes bancaires d'individus.

Tribunaux

Un autre domaine où l'ONU s'est montrée capable d'une innovation considérable au cours des quinze dernières années a été celui de la justice pénale. Les crimes épouvantables commis dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda ont incité le Conseil de sécurité à créer deux tribunaux internationaux spéciaux, dont l'un est le premier tribunal international à avoir inculpé des individus (notamment un ancien premier ministre) de génocide, tandis que l'autre a été le premier à inculper et à juger un ancien chef d'Etat. Ces tribunaux ont été un grand pas en avant dans la longue lutte contre l'impunité pour les crimes les plus odieux, mais les procédures ont été à la fois longues et très onéreuses. Les leçons tirées de leurs expériences ont débouché sur deux nouvelles innovations majeures.

L'une d'entre elles est la création de tribunaux mixtes, en Sierra Leone et au Cambodge; un modèle qui permet à un pays ravagé par la guerre de prendre la responsabilité de juger ses propres criminels de guerre, avec une participation internationale en vue de veiller à ce que les normes générales de justice soient

respectées. Ce modèle sera certainement suivi et peaufiné dans d'autres pays au cours des prochaines années.

L'autre innovation plus spectaculaire est bien sûr la création de la Cour pénale internationale (CPI). Il ne s'agit pas d'un organe de l'ONU, mais l'Organisation a convoqué et organisé la conférence internationale qui a adopté le Statut de Rome en 1998, et le Secrétaire général est le dépositaire des instruments de ratification, dont le centième vient d'être reçu. Cela signifie que la Cour a non seulement été dûment constituée mais que sa compétence est à présent reconnue par plus de la moitié des Etats Membres de l'ONU.

Un Accord sur les relations entre l'ONU et la Cour est entré en vigueur l'an dernier et hier, pour la première fois, le Président de la Cour a présenté un rapport de ses activités à l'Assemblée générale. Comme vous le savez certainement, le Statut de Rome permet au Conseil de sécurité de l'ONU de renvoyer des situations à la Cour et, en mars 2005, il a fait le premier renvoi de la sorte, lié à la situation au Darfour, à la suite de quoi le procureur du CPI, M. Luis Moreno-Ocampo, a ouvert une enquête en juin. J'estime que tous ces éléments sont des exemples importants de l'adaptation par l'ONU ainsi que de ses pratiques face aux besoins suscités par de nouvelles situations.

Droits de l'homme

Un autre exemple est la multiplication des missions de surveillance des droits de l'homme, qui constituent désormais une composante de toutes les missions de maintien de la paix de l'ONU et qui sont également déployées séparément dans des pays tels que la Colombie et le Népal. Les droits de l'homme sont aujourd'hui plus au centre des actions de l'ONU qu'ils ne l'ont jamais été de son histoire. Le poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme a été créé en 1993. L'actuel Haut Commissaire a entrepris un ambitieux plan de réforme, destiné à refléter le fait que son bureau, de simple défenseur des déli-
bérations des travaux de la Commission intergouvernementale des droits de l'homme, devient une entité opérationnelle dynamique, déployant et appuyant des centaines de défenseurs des droits de l'homme dans le monde.

*Les droits de l'homme sont
aujourd'hui plus au centre des
actions de l'ONU qu'ils ne
l'ont jamais été de son histoire*

Terrorisme

Enfin, une autre nouvelle réalité, à laquelle l'ONU a dû répondre au cours des dernières années, est la montée du terrorisme international. Déjà, avant le

11 septembre, le Conseil de sécurité avait imposé des sanctions à al-Qaïda et créé un comité spécial pour surveiller ses activités. Mais immédiatement après l'attentat contre les Etats-Unis, le Conseil est allé bien plus loin, avec la résolution historique 1373. Cette action a imposé de strictes conditions à tous les pays et a créé une liste d'organisations et d'individus terroristes, ainsi que le Comité contre le terrorisme, aujourd'hui aidé d'une Direction du Comité contre le terrorisme au sein du Secrétariat, tant pour surveiller le respect de ces conditions par les Etats Membres que pour les aider à renforcer leur capacité à ériger et à appliquer des législations antiterroristes.



En bref, au cours des décennies et notamment au cours des quinze dernières années, l'ONU s'est révélée un instrument étonnamment souple, vers lequel les Etats Membres peuvent se tourner pour une incroyable multitude de fonctions.

C'est la raison pour laquelle on a fait appel à elle pour surveiller la transition de l'Afghanistan du désert anarchique et médiéval créé par les Taliban et les seigneurs de guerre vers la démocratie naissante, mais pleine d'espoir, qu'elle est aujourd'hui. Le Processus de Bonn, parrainé par l'ONU, a permis de mettre sur pied le gouvernement intérimaire. La Loya Jirga convoquée par l'ONU a jeté les bases de la Constitution afghane. Et lors d'élections organisées par l'ONU, les Afghans ont, pour la première fois, élu librement leur président et Parlement.

C'est la raison pour laquelle, malgré toute la hargne entourant le refus par le Conseil de sécurité d'entériner en 2003 l'action militaire des Etats-Unis en Iraq, on a demandé à l'ONU un an plus tard de négocier la composition du gouvernement intérimaire de l'Iraq et, cette année, de contribuer à organiser les élections et le référendum. L'ONU dispose à présent d'une expertise sans précédent en matière de questions électorales. Au cours des douze dernières années, elle a soutenu des élections démocratiques dans la moitié des pays du monde.

C'est pourquoi, une fois de plus, on a demandé à l'ONU de vérifier le retrait syrien du Liban et, pour la première fois, de mener une enquête criminelle en bonne et due forme sur l'assassinat d'un ancien premier ministre, qu'elle



accomplir avec toute la ténacité, la minutie et l'équité exigées par cette tâche délicate, dans une atmosphère politique très tendue.

C'est la raison pour laquelle nous avons plus de 70 000 soldats déployés au sein de missions, plus que tout autre pays, hormis les Etats-Unis.

L'ONU peut changer et le fait effectivement; les enseignements étant à la fois tirés et appliqués

Le monde se tourne vers l'ONU pour ce type de tâches car l'Organisation a une légitimité sans précédent dans le monde et conserve la capacité, malgré toutes ses imperfections, de produire des résultats. Le fait de construire

ou de reconstruire des institutions viables dans une situation consécutive à un conflit est une tâche intimidante pour toute entité, qu'elle soit nationale ou internationale. D'où l'intérêt, que j'ai trouvé personnellement fort gratifiant, de lire une étude récente de la RAND Corporation, qui estime que l'ONU fait ce travail d'« édification de la nation » mieux que quiconque.

Suis-je en train de dire que l'ONU est bien, telle quelle? Absolument pas, et j'aborderai dans un moment la question de nouvelles réformes. Mais je maintiens que les résultats de l'ONU, au cours des dix dernières années environ, ont été bien meilleurs que prévu, et qu'ils montrent que l'ONU peut changer et le fait effectivement; les enseignements *étant* à la fois tirés et appliqués. Le rapport Brahimi sur les opérations de paix de l'ONU de 2000 a entraîné l'introduction de réformes d'envergure et a renforcé notre capacité à gérer de grandes missions de maintien de la paix. Le budget des missions de maintien de la paix est aujourd'hui de 5 milliards de dollars par an, une somme qui n'est guère insignifiante mais qui, comparée au coût de la guerre et de l'anarchie, est un moyen très rentable d'instaurer la sécurité et de donner de l'espoir à des millions de personnes. Le ratio du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU de 150 membres du personnel sur le terrain pour chaque employé au Siège est même plus élevé que celui de toute autre organisation, voire trop élevé, à vrai dire.

L'ONU a également considérablement renforcé sa capacité à fournir une aide humanitaire durant les catastrophes naturelles ou d'origine humaine, qui semblent être un trait de plus en courant de notre époque. Le Haut Commissaire aux droits de l'homme, le Programme alimentaire mondial et l'UNICEF sont essentiels à toute intervention humanitaire. Ils disposent d'une impressionnante capacité d'intervention rapide, sans mentionner les personnes courageuses et très expérimentées qu'ils peuvent déployer partout dans le monde.

Outre le fait de fournir des secours, l'ONU est aujourd'hui presque universellement reconnue comme l'organisation qui a le plus d'expérience pour ce qui est de coordonner les secours apportés par d'autres organismes dans les zones de catastrophes. C'est la raison pour laquelle le monde s'est tourné vers l'ONU pour coordonner les efforts de secours après le tsunami et pour laquelle le Président Bush a invité l'ONU à apporter son aide en Louisiane et au Mississippi à la suite de l'ouragan Katrina.

Inutile de dire que ce rôle polyvalent de première ligne entraîne des coûts, notamment sous forme de morts ou de blessés, tant militaires que civils. Cela constitue également une « nouvelle réalité » à laquelle l'ONU a dû s'adapter récemment, en réformant son système de sécurité du personnel et en se dotant d'une capacité plus professionnelle pour protéger ses effectifs sur le terrain.

Lutte contre les pandémies et la pauvreté

Entre-temps, l'ONU a également pris un rôle de chef de file dans la lutte mondiale contre le VIH/sida. L'initiative du Secrétaire général en 2001 a donné l'élan nécessaire à l'unification des efforts internationaux et a débouché sur la création du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Les ressources mobilisées, qui étaient de moins de 1 milliard de dollars, ont atteint 8 milliards de dollars en cinq ans, et le nombre de personnes en Afrique qui ont accès aux traitements antirétroviraux pour le sida a augmenté de 25 000 en 2001 à 500 000 aujourd'hui, bien que cela ne représente malheureusement que 11 % du nombre de personnes qui ont besoin de ces traitements.

A présent, la grippe aviaire présente un nouveau défi pour le monde. Le système des Nations Unies, grâce à l'OMS et à la FAO, joue de nouveau un rôle de premier plan. Le Secrétaire général a désigné un Coordonnateur spécial, et l'ensemble du système des Nations Unies est mobilisé pour veiller à ce que les pays soient préparés à intervenir, au cas où la prévention échouerait et qu'une pandémie apparaîtrait.

L'ONU rallie également le monde dans la lutte contre la pauvreté et toutes les misères qui l'accompagnent, allant de l'analphabétisme à la mortalité infantile. Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) adoptés lors du Sommet du Millénaire, il y a cinq ans, ont énoncé des objectifs clairs pour l'année 2015 dans l'effort mondial destiné à faire reculer la pauvreté et la maladie, à permettre aux femmes de jouer leur rôle essentiel en matière de développement et à préserver notre environnement mondial. Ils se sont révélés un puissant outil pour mobiliser le soutien public et coordonner les efforts

de tous les acteurs dans le domaine du développement. Cela a été possible notamment grâce aux énormes efforts déployés depuis que Kofi Annan a pris ses fonctions en tant que Secrétaire général, il y a neuf ans, en vue d'inciter le système fragmenté des Nations Unies, notamment la Banque mondiale et le FMI, à collaborer plus étroitement.

Pour conclure cette longue liste relative aux façons dont l'ONU a changé au cours des quinze dernières années, je dois mentionner un engagement direct, aux côtés d'acteurs non étatiques, qui sont des partenaires potentiels dans la réalisation de ses objectifs.

En même temps, l'ONU a forgé des partenariats avec de grands philanthropes tels Ted Turner et Bill Gates. Elle a enrôlé les principales firmes pharmaceutiques dans la lutte visant à trouver des vaccins et à fournir des médicaments antirétroviraux aux habitants des pays pauvres, ainsi que les principales entreprises de technologie de l'information dans le combat visant à combler la fracture numérique et à enrôler les nouvelles technologies de communication dans la cause du développement.

Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) adoptés lors du Sommet du Millénaire, il y a cinq ans, ont énoncé des objectifs clairs pour l'année 2015 dans l'effort mondial visant à faire reculer la pauvreté

La même période a vu une coopération sans précédent entre l'ONU et les organisations non gouvernementales, qui ont été recrutées en tant que partenaires : premièrement, en plaidant en faveur de changements de politiques et en obtenant qu'une plus grande priorité soit accordée aux problèmes mondiaux urgents; deuxièmement, en apportant effectivement des

secours humanitaires et une aide au développement sur le terrain; et, troisièmement, en définissant les programmes de développement et de l'environnement, en jouant un rôle principal dans la formation des politiques aux niveaux tant national qu'intergouvernemental.

A la croisée des chemins

Bref, beaucoup de choses ont changé depuis les dix dernières années. Les fondateurs de l'ONU auraient du mal à reconnaître l'Organisation d'aujourd'hui. Pourtant, malgré tout cela, le Secrétaire général s'est senti obligé, il y a deux ans, de dire aux Membres que l'Organisation était «à la croisée des chemins» et qu'il fallait une réforme fondamentale. Quelle en est la raison ?

Premièrement, il existait de graves divisions entre les Etats Membres sur des questions fondamentales soulevées par la guerre en Iraq, notamment à propos des circonstances dans lesquelles il est légitime pour les Etats de recourir à l'utilisation de la force.

Deuxièmement, et c'est un point connexe, il était nécessaire de mettre au point un cadre politique et des outils appropriés pour déjouer les nouvelles menaces à la paix et à la sécurité internationales.

Troisièmement, les processus de prises de décisions de l'ONU devaient être réformés, afin de mieux refléter les réalités du XXI^e siècle.

Quatrièmement, il était important de surmonter les défaillances graves au sein du système de gestion de l'ONU et de fournir au Secrétariat les outils nécessaires pour gérer avec efficacité les missions élargies et complexes, qui lui sont de plus en plus confiées.

Pour faire avancer ce programme, le Secrétaire général a créé deux comités d'experts en vue d'examiner respectivement les menaces à la sécurité et au développement. Les deux comités ont présenté des rapports l'hiver dernier.

Le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement est peut-être la série de propositions la plus globale, la plus cohérente et la plus réaliste qui ait été présentée à l'ONU à ce jour pour améliorer la sécurité mondiale. Le rapport du Projet du Millénaire sur l'investissement

dans le développement énonce, de manière tout aussi impressionnante, ce qu'il faut faire de plus, tant au sein des pays en développement qu'au niveau mondial, en vue de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015. Le Secrétaire général s'est inspiré des deux rapports pour établir son propre programme en vue d'un changement, dans le rapport intitulé *Dans une liberté plus grande*, paru en mars.

Si le progrès continue, je pense qu'il existe des espoirs réels que l'on se souvienne de ceci comme du moment décisif où l'humanité est enfin sortie du cercle vicieux de la pauvreté mondiale

Ses propositions couvrent délibérément un large éventail car il est persuadé que le développement, la sécurité et les droits de l'homme sont non seulement des fins essentielles en soi, mais tributaires les uns des autres, et aussi parce qu'il

reconnaît que chaque Etat Membre serait plus à même de soutenir les priorités des autres s'il constatait que ses propres priorités recevaient le même poids.

Sommet mondial de septembre 2005

Au cours de la période précédant le Sommet mondial de septembre 2005, certains observateurs ont prédit que le programme s'écroulerait sous son propre poids, compte tenu de la rancœur et des divisions. En fait, pour certains éléments importants, notamment la réforme proposée du Conseil de sécurité, un consensus n'a pas pu être forgé. Mais le résultat est loin d'avoir été insignifiant.

Permettez-moi premièrement d'attirer votre attention sur les réalisations du Sommet dans le domaine du développement, qui, pour la plupart des Etats Membres, est de loin le plus important. Le Sommet a stimulé d'importants engagements, tant de la part des donateurs que des pays en développement, en vue de prendre des actions destinées à faire avancer les OMD. Il s'est concentré sur l'importance de la gouvernance et de la croissance économique, ainsi que sur l'instauration d'un climat propice, en vue d'obtenir ces résultats. Il a préconisé certaines mesures importantes pour accroître la cohérence et la coordination entre les différents organismes de l'ONU.

Je me demande en fait comment autant de personnes peuvent qualifier le sommet d'échec, lorsqu'il a clairement avalisé les OMD et a entraîné un doublement de l'aide à l'Afrique, ainsi qu'un engagement de la part de nombre de donateurs en faveur de calendriers destinés à accroître leur aide globale au développement pour que cette dernière représente 0,7 % du produit intérieur brut. Si le progrès continue, je pense qu'il existe des espoirs réels que l'on se souvienne de ceci comme du moment décisif où l'humanité est enfin sortie du cercle vicieux de la pauvreté mondiale.

La déclaration du Président Bush lors du Sommet était particulièrement importante : il a non seulement fortement avalisé les objectifs du Millénaire pour le développement, mais il a également fait une offre potentiellement historique pour donner aux pays pauvres la possibilité de sortir de la pauvreté, grâce à l'aboutissement du cycle de Doha qui éliminerait les tarifs sur les biens et mettrait fin aux subventions agricoles inéquitables. Je pense que les possibilités commerciales sont effectivement aussi importantes, pour encourager le développement, que l'aide financière ou l'allègement de la dette. Tant que les pays en développement n'obtiendront pas la possibilité de soutenir la concurrence sur un pied d'égalité, nous serons tous en train de lutter contre la pauvreté avec, pour ainsi dire, une main liée derrière le dos. La réunion ministérielle de l'Or-

ganisation mondiale du Commerce (OMC), qui aura lieu le mois prochain à Hong Kong, revêt à cet égard une importance fondamentale.

S'agissant de sécurité, les résultats étaient plus décevants. Le plus grand échec du sommet a été l'absence totale d'accord sur la non-prolifération nucléaire et le désarmement. Concernant l'usage de la force, question sur laquelle le Secrétaire général avait mis particulièrement l'accent en 2003, les Etats Membres se sont contentés de reprendre la Charte, sans rien faire pour surmonter leurs divergences sur la façon de l'interpréter.

Les Etats Membres n'ont pas été en mesure de tomber d'accord, comme l'avait espéré le Secrétaire général, sur une définition du terrorisme. Le Sommet a produit une condamnation claire et inconditionnelle du « terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses mani-

festations, quels qu'en soient les auteurs, les lieux et les buts ». Mais il a laissé le soin à l'Assemblée générale de négocier une convention générale relative à la lutte contre le terrorisme international et de peaufiner les éléments reconnus par le Secrétaire général en mars dernier à Madrid en vue d'une stratégie globale mondiale de lutte contre le terrorisme, permettant aux nations et aux organes régionaux de réagir à cette menace de manière cohérente et coordonnée. Il est prêt à fournir une version actualisée des éléments d'une telle stratégie, le cas échéant, lorsque l'Assemblée décidera de débattre de la question.

Le Sommet a donné au Secrétaire général le feu vert pour proposer une série de nouvelles initiatives en matière de réforme sur le plan de la gestion

Le Sommet a pris une décision très importante sur les questions de sécurité, en décidant de créer une Commission de consolidation de la paix. Nous avons tous été consternés de voir, ces quinze dernières années, des pays sortant apparemment de conflits amers et destructeurs y replonger de nouveau, la communauté internationale s'étant entre-temps désintéressée d'eux pour se pencher sur d'autres crises. Mais il n'existait pas d'institution internationale consacrée spécifiquement à la consolidation de la paix. Ce vide institutionnel sera à présent comblé, avec une Commission au sein de laquelle tous les acteurs internationaux pourront s'unir en vue d'élaborer une stratégie commune pour chaque pays et devront en évaluer les progrès.

Mais les réalisations les plus importantes du Sommet ont été dans le domaine des droits de l'homme. Soixante ans après la libération des camps nazis de la mort, trente ans après les champs de la mort au Cambodge et dix ans après les

horreurs du Rwanda et de Srebrenica, tous les Etats Membres de l'ONU ont à présent au moins accepté leur responsabilité de protéger leur propre population du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Ils se sont déclarés disposés à prendre une action collective, de façon opportune et décisive, grâce au Conseil de sécurité, lorsque les moyens pacifiques sont insuffisants et que les autorités nationales ne parviennent manifestement pas à protéger leurs propres populations.

Au niveau conceptuel, ceci est une percée historique. Mais cela ne garantit aucunement que le Conseil de sécurité agira de manière rapide et décisive, au Darfour ou ailleurs, lorsqu'une action s'impose. Cela ne remplace pas la volonté politique et la force militaire que les gouvernements devront toujours rassembler au moment crucial.

De même, la décision de créer un nouveau Conseil des droits de l'homme est fondamentale. Mais le Sommet n'a pas énoncé les détails que vous et moi aurions aimé voir. Tout sera discuté à l'Assemblée générale, qui vient d'entamer les consultations à ce sujet. Il appartient à ceux qui se soucient réellement des droits de l'homme, tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur, de veiller à ce que cette réforme vitale soit effectivement menée d'ici à un an, apportant des espoirs réels à des millions de personnes opprimées dans le monde.

C'est ensuite à eux de faire en sorte que le plan d'action visant à renforcer le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme et la décision de doubler le montant dérisoire de 1,8 % du budget de l'ONU, que reçoit actuellement le Bureau, soit effectivement mis en œuvre, contribuant ainsi à mettre les droits de l'homme au même plan que le développement et la sécurité, parmi les activités entreprises par l'ONU.

C'est aussi aux Etats Membres de veiller à ce que le nouveau Fonds de la démocratie reçoive des ressources suffisantes. Nous devons amorcer un bon départ, avec des contributions d'un montant total de 42,5 millions de dollars, provenant de 15 pays.

Enfin, sur les questions de gestion, le Sommet a donné au Secrétaire général le feu vert pour proposer une série de nouvelles initiatives en matière de réforme, notamment un examen de tous les mandats remontant à plus de cinq ans; un examen de toutes les règles sur la gestion des ressources budgétaires, financières et humaines; une opération ponctuelle visant à améliorer la qualité des effectifs; et une évaluation externe indépendante de l'ensemble du système

d'audit et de contrôle. Le Sommet a également appuyé les mesures prises par le Secrétaire général en vue de renforcer l'éthique, de protéger ceux qui donnent le signal d'alarme, d'améliorer les achats et d'accroître la transparence.

Le Sommet a en outre demandé au Secrétaire général de soumettre à l'Assemblée générale des propositions sur les conditions et les mesures nécessaires pour lui permettre de mener avec efficacité ses responsabilités en matière de gestion. Cela donne au Secrétaire général une chance importante de proposer les changements nécessaires à une refonte radicale d'un ensemble de règles et de systèmes qui étaient destinés à une époque différente; une époque où l'ONU était essentiellement un secrétariat de conférences statique, plutôt que la machine opérationnelle polyvalente que ses Membres s'attendent à voir d'elle. La souplesse doit être associée à la transparence et à une responsabilité authentique et significative du Secrétariat à l'égard de ses Etats Membres.

Mesdames et Messieurs,

Même si nous achevons avec succès toutes les réformes inscrites à notre ordre du jour actuel, il en restera d'autres car le changement et la réforme sont impératifs, à tous moments, si l'Organisation veut dominer la situation. Je pense que la prochaine étape doit comprendre de sérieux efforts en vue d'évaluer et de rationaliser la manière dont l'ensemble du système des Nations Unies est géré et financé, afin que tous les différents organes, fonds et programmes puissent être mobilisés par les Etats Membres dans un effort unique, intégré et international, destiné à appuyer les pays en développement.

Cela doit comprendre également un renforcement des missions de la paix de l'ONU, qui aille au-delà du rapport Brahimi. Nous devons accepter le fait que notre niveau actuel d'activité en matière de maintien de la paix n'est pas fortuit mais deviendra probablement une norme à long terme, car cela correspond à un besoin de donner une deuxième chance aux pays où la gouvernance a échoué et où la paix s'est effondrée. Cela signifie qu'il faut prendre un grand nombre de mesures additionnelles pour construire un système véritablement professionnel, appuyant les missions de maintien de la paix.

J'espère en avoir dit suffisamment pour vous convaincre que le Sommet mondial de 2005 n'était ni le début ni la fin de la réforme de l'ONU. L'ONU s'est toujours adaptée aux nouvelles circonstances et tâches et doit continuer de le

faire. La nécessité d'une réforme est inscrite dans ses gènes et la domine entièrement. Elle peut et sera à la hauteur de la tâche, si les Etats Membres sont disposés à la soutenir.

— *Texte édité de la conférence Davey,
donnée par la Vice-Secrétaire générale Louise Fréchette
à Toronto (Canada), le 9 novembre 2005.*



Publié par le Département d'information de l'ONU
DPI/2417—13095—janvier 2006—1M