
BOUTROS BOUTROS-GHALI

PEUT-ON RÉFORMER
LES NATIONS UNIES ?

LA CRISE POLITIQUE, JURIDIQUE ET DIPLOMATIQUE à laquelle on a assisté dans les enceintes de l'ONU, quelques semaines avant l'intervention américaine en Irak, a conduit les plus pessimistes des observateurs à prédire la fin de l'organisation mondiale, tandis que quelques rares optimistes, dont je suis, rappelaient que l'Organisation des Nations unies avait traversé, depuis sa création en 1945, d'autres moments tout aussi difficiles qu'elle était parvenue à surmonter. Le fait est, néanmoins, que l'ONU est restée inchangée dans ses structures et ses modes de fonctionnement depuis cinquante ans, alors qu'on assistait, dans le même temps, à la fin de la Guerre froide et à une redistribution des pouvoirs au sein de la famille des nations sur fond de mondialisation.

5

En effet, les principes sur lesquels s'est fondée la création des Nations unies, en 1945, étaient les suivants : les États membres étaient les seules entités souveraines, leur souveraineté s'exerçait pleinement sur le territoire national, les gouvernements des États étaient les seuls acteurs habilités, et aucune loi ne pouvait être promulguée sans l'accord d'un État.

Cet ordre est désormais remis en question, à la lumière notamment d'un certain nombre de mutations. Tout d'abord, l'État nation n'est plus l'unique source de souveraineté et l'autorité fondée sur le territoire géographique fait aujourd'hui question. Par ailleurs, les États ne sont plus seuls sur la scène internationale. De nouveaux acteurs, non étatiques, ont fait leur apparition : qu'il s'agisse des sociétés multinationales, des organisations non gouvernementales, ou encore, dans un registre totalement différent, du crime organisé ou du terrorisme international. Bien plus, on a vu se mettre en place des législations supra-

nationales en matière, par exemple, de droit humanitaire, de protection de l'environnement ou de protection des droits de l'homme. Enfin, et surtout, les États sont désormais confrontés au processus de mondialisation et de globalisation.

Ce sont là autant de raisons qui rendent plus que jamais nécessaire une réforme drastique des Nations unies, réforme que l'on a souvent tendance à réduire à une réforme du Conseil de sécurité, alors qu'il faudrait, dans le même temps, envisager la réforme des opérations de maintien de la paix, de la bureaucratie onusienne et du rôle de l'ONU en matière de développement économique et social.

LA RÉFORME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

- 6 La focalisation qui s'opère sur le Conseil de sécurité, dès que l'on parle de réforme des Nations unies, s'explique sans doute par le fait que cet organe est devenu, depuis la fin de la Guerre froide, l'organe de décision le plus actif et le plus efficace en matière de paix et de sécurité. Entre 1990 et 2000, le Conseil de sécurité a adopté le même nombre de résolutions que durant ses quarante-cinq premières années de fonctionnement. On lui doit, aussi, la création de ces deux organes subsidiaires, que sont les tribunaux *ad hoc* pour les crimes de guerre commis dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda. Mais une large majorité des États membres s'accordent à penser que sa composition actuelle ne reflète plus les réalités de la communauté mondiale. Pourtant il y a encore loin de l'intention à l'action.

En effet, voilà presque dix ans que la réforme du Conseil de sécurité est à l'ordre du jour de l'Assemblée générale. Les propositions présentées par un groupe de travail *ad hoc*, le 20 mars 1997, sont toujours sur la « table des négociations ». Et, en septembre 2000, les chefs d'État et de gouvernement réunis à l'occasion du Sommet du Millenium appelaient une nouvelle fois de leurs vœux « une réforme rapide du Conseil de sécurité et son élargissement afin d'accroître sa représentativité, son efficacité et sa légitimité aux yeux de tous dans le monde ».

Pour l'heure, l'article 23 de la Charte des Nations unies désigne les cinq membres permanents : la Chine, la France, la Grande-Bretagne, la Russie et les États-Unis. Ce même article confère à l'Assemblée générale le pouvoir d'élire les membres non permanents. Dans ces conditions, trois grandes options s'offrent au réformateur : accroître uniquement le nombre de membres permanents, modifier le nombre de voix nécessaires à l'adoption de résolutions par le Conseil de sécurité, amé-

liorer la transparence et les méthodes de travail du Conseil de sécurité.

Concernant l'entrée de nouveaux membres permanents, il s'est dégagé un certain consensus autour de l'Allemagne et du Japon, à une réserve près: celle des pays en développement qui sont peu enclins à creuser le déséquilibre au profit des pays industrialisés.

Parvenir à une solution, qui assure un équilibre entre puissance politique et militaire, d'un côté, et représentation géographique et démocratique, de l'autre, reste donc l'un des principaux défis des réformes à mettre en œuvre. Plusieurs possibilités sont envisageables :

- Premièrement, créer trois nouveaux sièges de membres permanents, attribués à trois grands ensembles géographiques en voie de développement: l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine. Reste à identifier les États qui pourraient représenter ces ensembles selon une rotation établie.

- Deuxièmement, allouer de nouveaux sièges de membres non permanents aux pays en voie de développement.

- Troisièmement, accroître le nombre de membres non permanents, dans une première étape, et modifier, dans une seconde étape, la majorité requise pour l'adoption de résolutions par le Conseil de sécurité, sachant que pour qu'une résolution soit aujourd'hui adoptée, elle doit obtenir au moins 9 voix sur 15 et ne faire l'objet d'aucun droit de veto de la part d'un membre permanent.

L'accroissement du nombre de voix nécessaires à la décision d'intervention du Conseil de sécurité peut se révéler, à l'évidence, un moyen efficace de renforcer le poids des membres non permanents en leur donnant la possibilité d'user d'un veto collectif, ce qui permettrait d'éviter qu'un seul État, quel qu'il soit, puisse, comme actuellement, bloquer le processus décisionnel. À cet égard, les spécialistes du tiers monde soulignent le caractère antidémocratique du droit de veto dans le contexte d'une organisation fondée sur l'égalité souveraine entre ses États membres.

D'autres voix, appartenant il est vrai aux grandes puissances, soutiennent, à l'inverse, que le veto est essentiel au bon fonctionnement des Nations unies, au motif qu'il « garde les grands dans le jeu, et qu'il ne saurait y avoir de jeu sans eux ». En dernière analyse, une réforme du droit de veto nécessiterait l'accord des cinq membres permanents. Mais il y a peu de chances que les États-Unis, dont la puissance militaire va aller croissant dans les années à venir, acceptent une réforme du Conseil de sécurité qui pourrait restreindre en quoi que ce soit leur liberté d'action. Plus largement, tant que les détenteurs du droit de

veto se refuseront à partager leur privilège et tant que les États privés du droit de veto ne seront pas parvenus à un consensus sur la réforme, la situation risque fort de rester bloquée.

LA RÉFORME DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

La deuxième réforme concerne les opérations de maintien de la paix. Le concept d'opérations de maintien de la paix, qui ne figure pas dans la Charte des Nations unies, a fait son apparition pendant la période de la Guerre froide. Dans l'après-Guerre froide, les acteurs du maintien de la paix – les casques bleus – se sont vu confier toute une série de missions nouvelles. C'est ainsi que durant les cinq ans de mon mandat de Secrétaire général, les Nations unies ont mené autant d'opérations ⁸ que pendant les quarante-cinq années précédentes. Mais les changements qualitatifs ont été encore plus importants que les changements quantitatifs, eu égard, notamment, au caractère inédit des conflits dans la période de l'après-Guerre froide.

En effet, ces conflits sont, le plus souvent, conduits non pas par des armées régulières, mais par des bandes plus ou moins organisées et plus ou moins contrôlées. Par ailleurs, ils affectent, avant tout, les populations civiles et s'accompagnent d'un nombre croissant de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Enfin, ils se caractérisent souvent par l'effondrement des institutions de l'État, notamment la police et la justice, ce qui conduit à la paralysie des pouvoirs publics, au désordre civil, à l'anarchie et au banditisme généralisé.

Dans de telles conditions, le maintien de la paix s'est vite révélé plus complexe, plus onéreux et plus dangereux que lorsqu'il s'agissait, uniquement, de surveiller le respect d'un cessez-le-feu et de contrôler une zone tampon avec l'assentiment des États parties au conflit. En outre, pendant la Guerre froide, les missions de la paix avaient un caractère essentiellement militaire. Elles étaient déployées après l'adoption d'un cessez-le-feu, mais avant qu'un règlement du conflit n'eût été négocié. Leur objectif essentiel était de créer les conditions voulues pour commencer à négocier. À partir des années quatre-vingt-dix, ces opérations prennent place, également, à l'issue des négociations, avec pour mandat d'aider les parties à appliquer le règlement global auquel elles sont parvenues, tant sur des questions militaires, que sur des problèmes d'ordre civil. Démobilisation et réinsertion des combattants, destruction de leurs armes, déminage, rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées, octroi d'une assistance humanitaire, supervision

des structures administratives existantes, mise en place de nouvelles forces de police, vérification du respect des droits de l'homme, mise au point et supervision de réformes constitutionnelles, judiciaires et électorales, observation, supervision, voire organisation et contrôle d'élections, coordination de l'appui destiné au redressement économique et à la reconstruction : l'ONU a donc progressivement été appelée à entreprendre des tâches d'une diversité sans précédent, comme ce fut le cas en Namibie, en Angola, au Salvador, au Cambodge ou au Mozambique, et souvent avec succès.

J'ai eu l'occasion, dès 1992, de préparer un rapport, à la demande du Conseil de sécurité, sur ce que devrait être une nouvelle stratégie des opérations de maintien de la paix dans l'après-Guerre froide. Ce fut l'*Agenda pour la paix*, complété en janvier 1995 par le *Supplément à l'Agenda pour la paix*. Quelques années plus tard, le rapport Lakhdar Brahimi, « Report of the Panel on United Nations Peace Operations », reprendra bon nombre des propositions énoncées dans ces agendas, sans qu'il soit fait mention de ces documents.

Ce rapport fait notamment appel aux États membres pour contribuer à la création d'unités d'intervention permanentes, premier pas vers la mise en place d'une force militaire onusienne permanente. Il met, en effet, en évidence le besoin d'une procédure de déploiement rapide dans la mesure où les premières semaines qui suivent un cessez-le-feu ou un accord de paix sont bien souvent les plus critiques et en tout cas déterminantes pour la stabilité de la paix. Il appelle, en outre, à une coopération plus étroite avec les structures ou organisations régionales, dans le cadre d'une décentralisation de la responsabilité des Nations unies en termes de maintien de la paix et de sécurité. Enfin, il met l'accent sur la nécessité « d'une doctrine ferme et de mandats réalistes » allant de pair avec le soutien stratégique des États membres.

Cela étant, l'attaque du 11 septembre 2001, menée sur New York et Washington, a contraint la communauté internationale à revoir le concept traditionnel de sécurité élaboré dans la Charte des Nations unies, ainsi que les pratiques mises en œuvre par les Nations unies au cours de ces cinquante-cinq dernières années. Il est clair qu'on ne peut plus appliquer les stratégies d'antan. D'abord, parce que l'agresseur n'est pas un État. Par ailleurs, l'agression n'est pas une attaque militaire au sens où il ne s'agit pas d'une guerre selon les lois internationales. Dans le même ordre d'idées, le théâtre d'opération n'est pas défini géographiquement et, contrairement aux guerres territoriales, il est très difficile de dire quand la victoire est obtenue et ce que signifie même le

concept de victoire. En outre, l'agresseur est appelé « terroriste », mais il n'y a guère de consensus sur la définition du terme terroriste. Pire, il n'existe pas de définition du terrorisme international. Et si le terrorisme s'est très bien adapté à la globalisation, jouant et se jouant des frontières, la lutte antiterroriste continue à se déployer à un échelon national, au mieux régional.

Dans ces conditions, les Nations unies sont-elles prêtes à élaborer un nouveau concept touchant à la sécurité ? Dans son intervention à l'ouverture de la 51^e session de l'Assemblée générale, en septembre 1996, le président Clinton parlait déjà d'un besoin urgent de coopération internationale. Il demandait à toutes les nations de s'engager sur la voie de la tolérance zéro en matière de terrorisme... Mais force est de constater que, jusqu'à aujourd'hui, personne ne s'est mis d'accord

10 sur une stratégie globale visant à éradiquer le terrorisme international.

Devons-nous en conclure que les nouveaux problèmes de paix et de sécurité ne peuvent se résoudre dans le cadre de l'action des Nations unies ? Il est à craindre que la situation ne devienne de plus en plus complexe dans les années à venir, alors que de nouveaux types d'agressions, impossibles à prédire aujourd'hui, vont probablement voir le jour.

LA RÉFORME DE LA BUREAUCRATIE DES NATIONS UNIES

La troisième réforme concerne la bureaucratie. Parmi les propositions relatives à la réforme de l'administration de l'ONU, figure la diminution du nombre de fonctionnaires, notamment les personnels travaillant dans les bureaux de New York et Genève, et ce aux fins de réduire les coûts et les doublons en matière de fonctions administratives, mais aussi d'assurer une meilleure coordination au travers de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Lorsque j'ai entrepris la réforme de l'administration de l'ONU, en 1992, je me suis vite rendu compte que cette administration avait un rôle majeur dans les affaires internationales. Néanmoins son efficacité était sensiblement inférieure à celle des ministères des Affaires étrangères des principaux États. Parmi les premières réformes visant à regrouper les différentes fonctions de l'ONU dans des cadres bien spécifiques, il y eut la création du département des affaires politiques (*Department of Political Affairs*), qui regroupait six anciens départements : les affaires du Conseil de sécurité (*Security Council Affairs*), les questions de politique spéciale (*Special Political Questions*) – qui était

en charge à l'origine de la décolonisation –, les affaires de l'Assemblée générale (*General Assembly Affairs*), le désarmement et la recherche (*Disarmament and Research*) et le centre anti-apartheid (*Centre against Apartheid*). J'ai dès lors supprimé dix-huit postes de haut niveau, par exemple celui de directeur général du développement, celui du sous-secrétaire général pour le droit de la mer ainsi que le sous-secrétaire général pour les services de conférences.

Le problème essentiel fut en fait celui de la fracture Nord-Sud. Pour les nations riches, la réforme était synonyme de coupe dans les dépenses, de coup d'arrêt aux gaspillages et d'économie d'échelle. Pour les nations pauvres, cette même réforme apparaissait comme un prétexte pour réduire l'activité des Nations unies en ce qu'elle pouvait servir les intérêts du tiers monde. Pour chacune des réformes en question, les administrations concernées se sont tournées vers leurs propres gouvernements afin d'être défendues – ce que ces derniers ont généralement fait d'ailleurs, y compris lorsque ces mêmes gouvernements avaient appelé de leurs vœux lesdites réformes.

À vrai dire, il ne fait guère de doute que l'administration et la bureaucratie des Nations unies ont besoin d'être rationalisées. Toutefois, la tentation de réduire les coûts de fonctionnement pourrait aussi faire craindre de saper le travail des départements qui répondent au mieux aux besoins des pays pauvres et de leurs populations marginalisées.

LA RÉFORME DU RÔLE DES NATIONS UNIES DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

La dernière réforme nécessaire touche au rôle des Nations unies dans le développement économique et social. Le fossé Nord-Sud rend, là encore, cette réforme délicate. En effet, les pays en développement mettent une pression continuelle pour l'extension des programmes de développement économique et social. Les pays riches, quant à eux, voient un intérêt très limité à ce type d'activité dans le cadre de l'ONU. Pour eux, la fin de la Guerre froide a mis un terme à une prétendue confrontation Nord-Sud. Ils préfèrent de beaucoup soutenir des organismes qu'ils contrôlent, tels que le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou l'Organisation mondiale du commerce.

Pour les pays du tiers monde, le processus de réforme se doit de considérer comme une priorité la capacité de l'ONU à répondre aux problèmes de développement. Depuis le Sommet de Rio (1992) jusqu'au Sommet de Monterey (mars 2002), les pays en développement ont

réclamé que les pays riches prennent en compte leur demande récurrente de consacrer 0,7 % de leurs budgets nationaux à l'aide au développement international.

Dans ce contexte, de nombreux pays et organisations du Sud mettent en exergue la nécessité de renforcer le Conseil économique et social. La réforme de ce Conseil est à l'ordre du jour de l'Assemblée générale depuis très longtemps, mais hélas toutes les propositions pour obtenir cette réforme sont restées lettre morte.

12 D'aucuns proposent que les ONG prennent une part plus active dans la politique de l'ONU. Il est de fait que les ONG jouent un rôle croissant dans les affaires mondiales, en se faisant les porte-parole des plus démunis, mais aussi en forgeant des contacts entre les groupes de citoyens par-delà les frontières. Elles ont démontré leur capacité à vaincre l'isolement et l'indifférence, tant au niveau des gouvernements et des citoyens qu'au niveau de la mobilisation des opinions publiques, mais aussi leur capacité à obtenir des aides pour éradiquer la pauvreté.

L'une des propositions pour réformer le rôle de l'ONU en matière de développement consisterait à renforcer le rôle d'institutions telles que la CNUCED. Le Sud, pour sa part, considère qu'il s'agit là de la voie la plus efficace et la plus prometteuse. Au cours de mon mandat de Secrétaire général, j'ai fait nommer à la tête de cette institution l'ancien ministre des Finances du Brésil, Rubens Recupero, qui a réussi à lui donner un nouveau souffle. D'après certaines personnalités éminentes du Sud, la CNUCED devrait être à même de favoriser la mise en place d'un système où un ensemble élargi d'organisations internationales prendraient part au débat sur les thèmes du commerce, du développement et de l'environnement. La CNUCED devrait se transformer en un parlement mondial de la globalisation aux fins d'éviter les conséquences socio-économiques désastreuses de mesures imposées par des institutions financières internationales. Elles font remarquer, par ailleurs, que les programmes d'ajustements structurels conduisent en fait à accroître le chômage, l'exclusion sociale et à rendre les pauvres toujours plus pauvres.

En conclusion, la réforme de l'ONU concernant les domaines économiques et sociaux ne pourra être dissociée de celle des institutions financières internationales. Tant que la Banque mondiale et le FMI auront un pouvoir hors de proportion avec celui de l'ONU sur ces sujets, l'ONU continuera à être marginalisée en dépit de toutes les réformes concernant son rôle dans le développement économique et social.

Il apparaît clairement, à travers cette brève analyse, que les principaux obstacles auxquels se heurte une réforme de grande ampleur des Nations unies sont avant tout liés à la fracture Nord-Sud et à la divergence d'intérêts entre les pays riches et les pays pauvres.

Il faut bien admettre que les États riches ont tendance à considérer l'ONU comme le prolongement de leur politique étrangère. En outre, depuis la fin de la Guerre froide, les États-Unis se retrouvent en position d'unique superpuissance. Pour leur part, le tiers monde, les pays en développement réclament sur un autre plan la démocratisation de l'ONU et la prise en compte de leurs propres attentes pour le développement et l'assistance.

Il est certes des pessimistes pour penser que les États-Unis n'accepteront jamais aucune réforme susceptible de porter atteinte à leur pouvoir au sein de l'ONU.

Les optimistes, quant à eux, continuent à penser que les partisans de la réforme et les hommes de terrain doivent rester mobilisés et redoubler d'efforts pour promouvoir les principes d'une démocratie internationale. Ils continuent à croire qu'il est possible de créer les conditions politiques qui aboutiront à une réforme en profondeur de l'ONU et de mettre en place un gouvernement global et démocratique au sein du système onusien. Et ils caressent le rêve qu'il y aura place, à plus ou moins long terme, pour une coalition de pays développés à même de contrebalancer l'unilatéralisme des États-Unis. Bien plus, ils ont la conviction que la démocratie américaine, qui a vu naître sur son sol le président Wilson – le père de la Société des Nations –, et le président Roosevelt – le père des Nations unies –, saura aussi donner le jour à un homme politique doué d'une vision transcendante, d'imagination, de générosité et riche de la volonté de créer une Organisation des Nations unies apte à répondre aux besoins de l'humanité, d'encourager un dialogue Nord-Sud renouvelé et de créer les conditions pour la démocratisation de la mondialisation avant que la mondialisation ne dénature la démocratie. Je suis de ceux-là.

R É S U M É

L'ONU est restée inchangée dans ses structures et ses modes de fonctionnement depuis cinquante ans, alors qu'on assistait, dans le même temps, à la fin de la Guerre froide et à une redistribution des pouvoirs au sein de la famille des nations sur fond de mondialisation. Une réforme drastique s'impose. Les principaux obstacles auxquels elle se heurte sont avant tout liés à la fracture Nord-Sud. Les États riches ont tendance à considérer l'ONU comme le prolongement de leur politique étrangère. En outre, depuis la fin de la Guerre froide, les États-Unis se retrouvent en position d'unique superpuissance. Pour leur part, le tiers monde, les pays en développement réclament la démocratisation de l'ONU et la prise en compte de leurs propres attentes pour le développement et l'assistance. Il faut rêver une Organisation des Nations unies apte à répondre aux besoins de l'humanité, à encourager un dialogue Nord-Sud renouvelé et à créer les conditions pour la démocratisation de la mondialisation avant que la mondialisation ne dénature la démocratie.