

L'ONU a 75 ans : Renaissance ou décadence?

—

Mohammed Loulichki

PP-20/27

A propos du Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

A ce titre, le PCNS mobilise des chercheurs, publie leurs travaux et capitalise sur un réseau de partenaires de renom, issus de tous les continents. Le PCNS organise tout au long de l'année une série de rencontres de formats et de niveaux différents, dont les plus importantes sont les conférences internationales annuelles « The Atlantic Dialogues » et « African Peace and Security Annual Conference » (APSACO).

Enfin, le think tank développe une communauté de jeunes leaders à travers le programme Atlantic Dialogues Emerging Leaders (ADEL). Cet espace de coopération et de mise en relation d'une nouvelle génération de décideurs et d'entrepreneurs, est déjà fort de plus de 300 membres. Le PCNS contribue ainsi au dialogue intergénérationnel et à l'émergence des leaders de demain.

Policy Center for the New South

Complexe Suncity, Immeuble C, Angle Boulevard Addolb et rue Albortokal, Hay Riad, Rabat - Maroc.
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 5 37 54 04 04 / Fax : +212 5 37 71 31 54
Website : www.policycenter.ma

© Policy Center for the New South. All rights reserved
Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs.



L'ONU a 75 ans : Renaissance ou décadence?

Mohammed Loulichki

A propos de auteur

Mohammed LOULICHKI

Mohammed Loulichki est Senior Fellow au Policy Center for the New South. Il est doté d'une expérience de plus de 40 années dans la diplomatie et les affaires juridiques. Il a occupé le poste de Directeur des Affaires Juridiques et des Traités au Ministère des Affaires Etrangères du Maroc. Il a été l'Ambassadeur du Maroc en Hongrie, Bosnie-Herzégovine et Croatie (1995-1999), Ambassadeur coordinateur avec la MINURSO (1999- 2001), Ambassadeur du Maroc aux Nations-unies à Genève (2006-2008) puis à New York (2001-2003 et 2008-2014). Il a également présidé le Conseil de Sécurité (décembre 2012).

Par ailleurs, l'Ambassadeur Loulichki a assuré la présidence du Groupe de Travail sur les Opérations du maintien de la Paix du Conseil de Sécurité (2012) et celle du Comité contre le Terrorisme du Conseil de Sécurité (2013). Il a été également vice-président du Conseil des Droits de l'Homme (2006-2007), et président du Comité National de suivi sur les questions nucléaires (2003-2006).

Résumé

Le 24 octobre prochain, le monde célébrera le 75e anniversaire de la création de l'Organisation des Nations unies (ONU). Cette célébration intervient dans un contexte dominé par l'impact socio-économique de la pandémie Covid-19 et marqué par un recul inquiétant du multilatéralisme et par une fragilisation rampante de ses Institutions les plus représentatives.

Après la malheureuse expérience de la Société des Nations, créée en 1919, la mise en place des Nations unies a fait naître l'espoir d'un monde pacifique, coopératif et solidaire entre ses membres. Cependant, les aléas des rapports entre les deux super Grands durant la Guerre froide ont pratiquement paralysé l'Institution et l'ont transformée en lieu de confrontation et en instrument de lutte d'influence, et se sont reflétés sur sa performance.

A la suite de la désintégration de l'ex-Union soviétique et le rapprochement entre les Etats-Unis et la Fédération de Russie, l'action de l'ONU a enregistré un essor sans précédent en termes de gestion des conflits, avec le déploiement de plusieurs Opérations de maintien de la paix dans différentes régions du monde.

L'action de l'Organisation mondiale sur les trois piliers de son mandat, le maintien de la paix, le respect des droits de l'Homme et la coopération pour le développement, dégage un bilan mitigé qui laisse apparaître quelques succès (Mozambique, Namibie, Timor Leste) et plusieurs échecs (Bosnie, Rwanda, Somalie). Aujourd'hui, l'ONU se trouve critiquée pour son manque de représentativité, de légitimité et d'efficacité et les appels se multiplient en faveur de réformes qui concernent le Conseil de sécurité, le rôle de l'Organisation dans le domaine du développement et du changement climatique en plus de la gestion interne de son Secrétariat.

L'ONU a 75 ans : Renaissance ou décadence?

Introduction

Le 24 octobre prochain, l'ONU célébrera le 75^e anniversaire de sa création. Une occasion pour ses Etats membres de faire le bilan de sept décennies et demi d'existence de l'Organisation mondiale, d'évaluer sa performance et de juger de son efficacité et de sa capacité à s'adapter pour pouvoir surmonter les défis qui l'interpellent dans ce début de siècle. Une opportunité, aussi, pour entreprendre des actions destinées à revitaliser son rôle et à améliorer son image auprès des opinions publiques, particulièrement celles des pays du Sud, attachées au multilatéralisme.

Cette célébration intervient à un moment où ce multilatéralisme subit des assauts contre ses institutions les plus représentatives, principalement l'ONU, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'Organisation des Nations unies pour la Science, l'Education, la Science et la Culture (UNESCO) et l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), sans que cette offensive provoque un sursaut et une réponse énergique pour préserver les acquis de plusieurs décennies d'efforts pour la construction d'un système de gouvernance collectif qui, malgré ses carences et ses imperfections, a rendu de loyaux services à la Communauté internationale.

L'on se rappelle que lors du Sommet du Millénaire (2000), les Chefs d'Etat et de Gouvernement qui y ont participé avaient adopté une Déclaration réaffirmant leur foi dans l'Organisation et dans sa Charte constitutive, instruments indispensables pour la réalisation d'un monde plus pacifique, plus prospère et plus juste, fondé sur des valeurs d'égalité, de tolérance, de solidarité, du respect de la nature et du partage des responsabilités. En outre, l'ONU avait, par la même occasion, mis en place le Conseil des droits de l'Homme et la Commission de la Consolidation de la Paix et explicité la notion de Responsabilité de protéger qui incombe à la Communauté internationale en cas de défaillance des Etats à assumer leurs obligations envers leurs propres citoyens.

Pour marquer la 75^e session, le Secrétaire général, Antonio Guterres, a lancé une campagne visant à formuler "un projet mondial à l'horizon 2045, année du centenaire de l'Organisation, de faire mieux comprendre les menaces pesant sur l'avenir et d'encourager l'action collective pour que ce projet devienne réalité."

Aujourd'hui, la conjoncture internationale est loin d'être celle de l'an 2000. L'Organisation évolue dans un monde où l'Humanité se trouve plongée dans la pire des crises sanitaires jamais subie depuis fort longtemps et fait face, en même temps, à une érosion inquiétante du multilatéralisme dont l'ONU est le porte-drapeau.

En effet, l'éruption de la Covid-19 a mis l'ensemble des Etats, grands et petits, développés et moins développés, devant une situation qu'ils peinent à maîtriser et contenir. La pandémie a révélé les carences de leurs systèmes de santé publique et l'ampleur de ses conséquences socio-économiques et aggrave davantage la fracture entre le Nord et le Sud.

Dans pareilles situations de crise d'envergure planétaire, l'habitude était prise de faire front commun, de s'allier contre les menaces et de mettre en place des institutions d'action collective

et des mécanismes de coopération internationale pour relever ces défis. Or, loin de susciter un tel élan de coopération et de solidarité, la crise a provoqué un repli nationaliste, une intensification de l'unilatéralisme et une fragilisation des Organisations internationales de coordination et de concertation entre les Etats.

La nouvelle pandémie a conforté une tendance qui s'est intensifiée durant les quatre dernières années : celle du triomphe du souverainisme, d'une marginalisation du rôle des enceintes multilatérales et d'un affront aux règles du Droit international dans la gouvernance mondiale.

Que ces Organisations internationales aient besoin de se reformer, c'est là une évidence incontestable et incontestée. Il reste, cependant, à réunir pour cette démarche les conditions nécessaires de sérénité, de convergence et de volonté politique de la part des Grandes puissances, pour assurer son aboutissement. Il s'agit, aussi, de choisir le moment propice et de prendre le temps suffisant pour construire un consensus autour de sa portée, de son ampleur et de veiller à satisfaire les prérequis de l'inclusivité, de la représentativité et de l'équité.

Or, ce n'est pas en plein crise sanitaire, doublée d'une conjoncture financière et économique difficile, dans laquelle les gouvernements se soucient plus de leur électorat que du sort du reste du monde, qu'on peut envisager le lancement d'un processus de réforme touchant plusieurs composantes du système multilatéral.

Pour pouvoir juger de la nécessité et de l'ampleur de cette réforme, il importe, d'abord, de restituer les circonstances historiques de l'établissement de l'ONU, en lieu et place de sa devancière, la Société des Nations ou SDN (I). Les enseignements tirés de l'expérience de cette dernière ont donné lieu dans la Charte onusienne à un mélange d'idéalisme et de réalisme qui a fait de l'ONU à la fois un instrument entre les mains des puissants et un acteur en faveur des pays en développement, avec des réussites et des échecs (II). Le caractère mitigé du bilan qu'on pourrait dresser des 75 années d'existence de l'Organisation mondiale plaide pour des réformes urgentes et en profondeur pour rétablir son autorité, restaurer sa crédibilité et adapter ses structures aux bouleversements que le monde a connus depuis la fin de la Guerre froide (III).

I- De la SDN à l'ONU ou la mutation du système de sécurité collective

Au sortir de la Première Guerre mondiale, les Puissances alliées décident de mettre en place, en juin 1919, une Association de nations (League of Nations) ou SDN, reflet des Quatorze points du Président américain Thomas Woodrow Wilson. Cette Organisation se vit confier la mission d'oeuvrer pour le maintien de la paix dans le monde, la résolution des conflits par la négociation et l'arbitrage, la prévention des guerres à travers un système de sécurité collective, la promotion du désarmement et l'amélioration globale de la qualité de vie.

Ce projet a été mené de bout en bout par le Président Woodrow Wilson dont l'empreinte se retrouve dans la rédaction du Pacte de la SDN et dans la structuration de cette Organisation¹.

1. Philippe Moreau Defarges "De la SDN à l'ONU", dans Pouvoirs 2004/2 (n° 109), page 16,

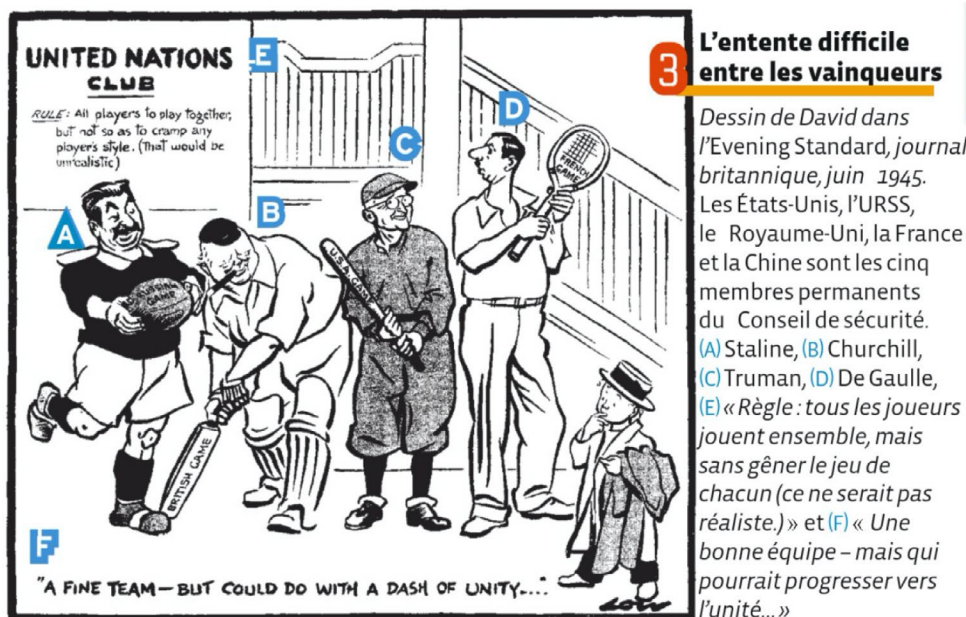
Cependant, le refus du Sénat américain de ratifier le Pacte, le retrait de l'URSS et de l'Allemagne ainsi que du Japon (après son invasion de la Mandchourie) et de l'Italie (après son occupation de l'Éthiopie), le blocage du processus décisionnel et l'incapacité de cette Organisation à anticiper la Seconde Guerre mondiale, tous ces facteurs ont fini par sonner le glas des espoirs attachés à son établissement et justifier sa dissolution en 1946.

Édifiés par cette expérience, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS ont commencé, dès 1942, à discuter les contours d'un nouveau système de sécurité collective qui permettrait de remédier aux carences de la SDN et de mettre en place une Organisation aux objectifs et principes attrayants pour la majorité des pays appelés à en devenir membres, et accommodant et gratifiant pour les Puissants qui joueraient le rôle de "Gendarme".

Encore une fois, les États-Unis ont joué un rôle décisif dans la création de l'ONU, puisque le Président Roosevelt a mis tout son poids pour l'aboutissement de ce projet, relayé, plus tard, par son épouse qui a façonné le texte de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948².

Les tractations les plus difficiles entre les puissances victorieuses ont concerné le droit de veto, négocié, d'abord entre Américains et Soviétiques, avec le concours du Royaume-Uni, et étendu, au terme de longues négociations, à la Chine nationaliste (pour contenir le Japon) et à la France (sur insistance des Britanniques, soucieux de contre-balancer la puissance américaine au sein de la future Organisation)³.

L'octroi de ce privilège a été la condition sine qua non posée par le Congrès américain pour autoriser le Président à signer la Charte de la nouvelle Organisation au nom des États-Unis. Le seul problème que soulève cet emprunt à la Constitution américaine réside dans le fait que le Veto présidentiel doit toujours être motivé et, surtout, qu'il peut être renversé par un vote du Congrès à la majorité des deux tiers, au moment où le droit de veto au Conseil reste absolu, discrétionnaire et irrévocable.



2. Alexandra Novosseloff "Les États-Unis et les Nations unies", pp. 648-649 www.afri-ct.org.

3. Jules Basdevant "Le veto dans l'Organisation des Nations unies" In: Politique étrangère, n°4 -1946 - 11ème année. pp. 327-329.

La Charte s'ouvre sur l'expression "Nous peuples des Nations Unies" (alors que tout le système qu'elle consacre est bâti autour de droits et d'obligations des "Etats membres"), résolu à préserver les futures générations du fléau de la guerre et à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et à favoriser le progrès social. Du côté des principes et des objectifs, la Charte proclame l'égalité des Etats et rassure les jeunes Etats sur le respect de leur souveraineté, de leur indépendance politique et de leur intégrité territoriale et les peuples soumis au joug colonial de leur droit à l'autodétermination.

À titre principal, la Charte traite sa raison d'être, à savoir la réalisation de "la paix et de la sécurité internationales", expression citée 28 fois dans le texte constitutif, et subsidiairement de la coopération pour le développement et de la protection des droits de l'Homme, les deux autres piliers du système. Dans ce contexte, le texte fondateur des Nations unies consacre définitivement les principes du non recours à la force et à la menace de la force dans les relations entre Etats et son corollaire le principe du règlement des différends par les moyens pacifiques déclinés dans son article 33. Enfin, la Charte pose les fondements d'un régime de sécurité collective dans lequel le Conseil de sécurité joue un rôle central en termes de qualification d'une situation de "menace à la paix et à la sécurité internationales" et de mesures coercitives graduelles allant jusqu'à l'usage de la force contre un Etat agresseur.

A la lecture de la Charte des Nations unies, on ne peut pas ne pas être frappé par la contradiction entre les nobles et généreux Buts et Principes assignés à l'Organisation et la structuration inégalitaire de jure et de facto du pouvoir en son sein.

En effet, tout en affirmant l'égalité souveraine des Etats, grands et petits, l'Acte fondateur confère aux Puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale (Les Etats-Unis, la Russie, la Chine, le Royaume-Uni et la France) des pouvoirs exceptionnels dont le plus connu est le droit de veto qui leur permet de bloquer tout projet de résolution qui irait à l'encontre de leurs intérêts. Ceci concerne notamment :

- l'élection du Secrétaire général (article 97 de la Charte)
- l'admission d'un nouvel Etat membre (article 4 de la Charte)
- L'élection d'un juge à la Cour internationale de Justice (article 4 du Statut de la Cour)
- l'amendement de la Charte (article 108).

Pour toutes ces décisions, l'accord préalable des cinq membres permanents est un passage obligé avant toute décision de l'Assemblée générale.

En outre, les membres permanents sont ceux qui allouent les organes subsidiaires aux dix autres membres non-permanents et s'assurent une représentation d'office dans certains rouages de l'Assemblée générale jugés sensibles, tels que le Bureau (21 membres), qui décide notamment de l'allocation aux différentes Commissions des points figurant à son ordre du jour ou de l'inscription de nouveaux points, ou le Comité de vérification des pouvoirs (9 membres), dans lequel les Etats-Unis, la Russie et la Chine siègent sans discontinuer, les deux premiers depuis 1950 et, la troisième, depuis 1970, à la suite de sa substitution à Taïwan. La principale fonction de ce Comité est d'apprécier la représentativité d'un Gouvernement et de l'autoriser ou non à participer à une session particulière de l'Assemblée.

Dans ce même contexte, il y a un "understanding" qui s'est progressivement installé au sein de certains organes subsidiaires importants de l'Assemblée générale, tels que le Comité des Conférences

ou le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires en faveur d'une présence permanente des grandes puissances dans ces organes afin de les impliquer dans le processus de décisions concernant des questions de l'agenda de l'ONU, auxquelles les pays du Sud attachent une grande importance et qui ont d'importantes implications budgétaires.

Enfin, pour les questions représentant un intérêt stratégique pour les principaux contributeurs au Budget de l'ONU et, notamment les Cinq permanents, ou pour celles qui nécessitent un financement substantiel de leur part, la pratique de plus en plus généralisée du consensus au sein des différents organes de cette instance permettent à ces pays d'exercer un pouvoir de blocage équivalent à un veto, tout en évitant les inconvénients qui s'attachent à ce privilège pour leur image⁴.

II - Les Nations unies à l'oeuvre: des hauts et des bas

Si la Société des Nations a connu une existence éphémère et a eu à son actif très peu de succès, l'ONU s'est imposée comme l'Organisation universelle par excellence où sont discutés tous les problèmes et défis auxquels la Communauté internationale doit faire face, qu'il s'agisse des conflits, du développement, des droits de l'Homme, du changement climatique ou du terrorisme...

A- Le maintien de la paix

Depuis sa création, l'ONU a réussi à épargner à l'humanité une nouvelle guerre planétaire, en contribuant à désamorcer la tension entre les Grandes puissances et à leur offrir un cadre pour gérer leurs différends au moindre risque. Elle a aussi permis à des dizaines de pays, qui n'ont pu contribuer ni à la formation de l'ONU ni à la formulation des normes régissant les relations entre Etats, de faire entendre leur voix et d'exprimer leurs aspirations et leurs préoccupations dans une enceinte internationale, considérée comme l'incarnation de la Communauté internationale.

L'ONU a pu, bon gré mal gré, jouer un rôle utile dans le règlement, l'atténuation ou le gel de plusieurs conflits qui ont secoué ou qui continuent de secouer certaines régions du monde, particulièrement dans le continent africain.

Il est de tradition, lorsqu'on examine le rôle des Nations unies, de distinguer deux grandes périodes: celle de la Guerre froide (1950-1990), durant laquelle l'ONU a été paralysée par les vetos réciproques émis par les deux super Grands dans le cadre de leur confrontation idéologique et géo-stratégique et celle qui a suivi la dislocation de l'URSS génératrice d'une "embellie", d'un esprit de coopération et d'accommodement au sein du Conseil qui a permis de revitaliser le rôle de l'ONU dans le règlement des conflits⁵.

A l'actif de l'Organisation, on peut citer notamment ses succès au Mozambique (1992), où elle a mis fin à la guerre civile, en Namibie, où elle a mené ce pays à l'indépendance (1990), au Timor Leste, où elle a réussi un processus de transition couronné par l'indépendance (1999), au Libéria (2018), au Cambodge (1991) et en Côte d'Ivoire (2017).

4. Cassan Hervé. Le consensus dans la pratique des Nations unies. In: Annuaire français de Droit international, volume 20, 1974. pp. 456-485.

5. Bertrand, Maurice, et Antonio Donini. « IV. L'ONU et la sécurité depuis la fin de la Guerre froide », Maurice Bertrand éd., L'ONU. La Découverte, 2015, pp. 84-100.

En termes de déficits, l'Organisation, qui a été à l'origine de la création d'Israël, n'a pas été en mesure de traduire en actes la légalité internationale concernant les droits nationaux du peuple palestinien. En dépit de centaines de Résolutions adoptées par l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil des droits de l'Homme, et l'acceptation, par Israël, des Accords d'Oslo, l'opposition systématique des Etats-Unis à toute résolution contraignante vis-a-vis d'Israël empêche la mise en application du consensus international sur la solution de deux Etats, israélien et palestinien, vivant côte à côte en paix dans la région.

En Afrique, l'ONU s'est montrée incapable de prévenir les massacres au Rwanda (Avril-juillet 1994), en raison des divergences parmi les membres permanents au Conseil et l'immobilisme de la bureaucratie onusienne. Dans un rapport établi en 1999, la Commission d'enquête indépendante créée par le Conseil avait conclu à «la responsabilité pour les erreurs des Nations unies [«] qui incombent à différents acteurs, en particulier le Secrétaire général, le Secrétariat, le Conseil de sécurité, la Minuar (la mission sur place) et une large partie des membres de l'Organisation», et demandé que la Communauté internationale présente de «claires excuses» au gouvernement de Kigali⁶.

Ailleurs, l'ONU n'a pu ni débrouiller l'imbroglie somalien, ni épargner le massacre aux civils en Bosnie, au Kosovo, en Syrie ou au Yémen, ni lever le blocus imposé par Israël à la population palestinienne dans la Bande de Gaza.



Dans la plupart de ces cas, l'ONU a été soit contournée, soit utilisée, soit empêchée d'intervenir en raison de l'opposition de l'un ou l'autre des cinq membres permanents. La seule action que l'ONU est autorisée à entreprendre pour la plupart des situations de conflit intenses, se réduit à l'action humanitaire.

6. Document du Conseil de sécurité des Nations unies S/1999/1257 du 16 décembre 1999.

Dans d'autres cas, comme ceux du Cachemire, de Chypre ou du Sahara marocain, la présence de l'ONU permet de contenir le différend, d'accompagner les efforts de règlement et d'éviter une escalade pouvant menacer la stabilité régionale.

Pour la gestion du volet de maintien de la paix et de la sécurité internationales, les Nations unies recourent souvent à un mécanisme qui n'est pas prévu par la Charte mais qui s'est développé grâce à la pratique. Il s'agit des Opérations de maintien de la paix (OMP), instrument privilégié du Conseil de sécurité pour la transformation et le règlement des conflits dans le monde⁷. Ce modus operandi a démontré la capacité de l'ONU d'adapter ses modes d'intervention à la nature changeante des conflits, à leur impact sur les populations civiles et aux exigences d'une paix qui s'attaque aux causes profondes des conflits et assure la durabilité des solutions.

En effet, l'ONU doit aujourd'hui faire face, non plus à des conflits entre Etats, mais à des guerres asymétriques opposant le gouvernement légal à des insurgés et autres groupes armés ou terroristes. Dans ces situations, le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures se trouve mis en veilleuse au profit de la notion de responsabilité de protéger et d'assistance à personnes en danger. Les seules conditions préalables à remplir pour le déploiement de ces opérations ont trait au consentement du gouvernement du pays concerné, à l'exigence d'impartialité et à la limitation de l'usage de la force aux seuls cas de légitime défense.

Désormais, l'ONU, seule ou en coopération avec les Organisations régionales, particulièrement l'Union africaine (UA), intervient aux différentes étapes du processus de gestion d'un conflit, allant de l'établissement au maintien et à la consolidation de la paix, pour préserver les vies humaines, assurer le cheminement de l'aide humanitaire et aider les Etats faillis à se reconstruire.

De nos jours, à chaque fois que survient une crise de nature à menacer la sécurité et la stabilité d'une région du monde, le premier réflexe de la Communauté internationale est de se tourner vers l'ONU pour intervenir sous une forme appropriée pour endiguer la crise et favoriser un processus de règlement politique, avec ou sans l'appui d'une mission de paix.

Depuis 1948, date de la création de la première opération (ONUST), mise en place pour séparer les belligérants arabes et israéliens, l'ONU a mandaté 70 Opérations de maintien de la paix. Ces opérations ont connu un essor rapide après la fin de la Guerre froide qui a permis d'installer au sein du Conseil de sécurité un esprit de coopération dans les rapports entre les Etats-Unis et la Russie, favorisant une véritable revitalisation du rôle de l'ONU à partir du début des années 90.

Les opérations en cours de par le monde mobilisent plus de 114000 Casques bleus et absorbent annuellement pas moins de 6 milliards de dollars pour les 13 opérations encore déployées à Abye (Soudan), Chypre, Darfour, Golan, Kosovo, Inde/Pakistan, Liban, Israël/Palestine, Mali, Moyen-Orient, RCA, RDC, Sahara marocain et Soudan du Sud. Certes, le montant de ce Budget correspond pratiquement à celui alloué à l'ONU pour le reste de l'ensemble de ses activités. Néanmoins, l'expérience a montré qu'il s'agit là d'un investissement rentable. En effet, une étude officielle américaine a démontré que la Mission de paix à Haïti a coûté la moitié du montant (876 millions) que les Etats-Unis auraient payé s'ils avaient décidé d'intervenir à titre national. De l'aveu même de Susan Rice, ancienne Ambassadeur américaine aux Nations unies : « Si les États-unis devaient agir seuls - unilatéralement - et déployer

7. Flory Maurice. L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix. In: Politique étrangère, n°3 - 1993 - 58e année. pp. 633-640.

leurs propres forces dans nombre de ces pays, pour chaque dollar dépensé par les États-Unis, l'ONU peut accomplir la mission pour douze cents.

Malgré cette évidence, l'Administration américaine, principal contributeur aux budgets de l'ONU (22%) et de ses Opérations de maintien de la paix (28,5%), maintient depuis la Présidence de Ronald Reagan la pratique de retenir une partie de sa quote part afin d'amener l'ONU à continuer à réduire ses effectifs et ses programmes selon les vœux de Washington.

B- la promotion et la protection des droits humains

Dans le domaine des droits de l'Homme, la contribution de l'ONU est indéniable dans la promotion et la protection des droits fondamentaux humains et des libertés fondamentales. L'adoption de la "Déclaration universelle des droits de l'Homme" en 1948, soit à peine trois années après la création des Nations unies, a représenté le point de départ d'une dynamique qui a commencé par l'adoption d'un corps de conventions et de Résolutions et de mécanismes de suivi et de supervision et s'est poursuivie par la création des Tribunaux spéciaux pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie, du Tribunal pénal international et la promotion du concept de la responsabilité de protéger .

Sur le plan opérationnel, l'ONU a joué un rôle actif en faveur de l'émancipation des peuples sous domination coloniale, de l'abolition de l'apartheid et de la lutte contre la discrimination raciale. Cet effort s'est, par la suite, prolongé par l'élaboration de conventions majeures reconnaissant des droits spécifiques à des catégories vulnérables comme les conventions sur les enfants ou les personnes handicapées ou régissant un domaine sensible de protection, tels que la torture ou les disparitions forcées et dont le respect est assuré par des mécanismes de suivi.

Enfin, avec la création du Conseil des droits de l'Homme, en 2005, et l'institutionnalisation d'un examen périodique universel (UPR), auquel sont soumis tous les États sans exception, l'ONU a fait franchir à la cause des droits de l'Homme une étape importante en termes d'égalité de traitement et de reddition des comptes sur le respect par les États de leurs engagements en la matière⁸.

Il faut cependant bien souligner que le caractère volontaire des engagements des États en matière conventionnelle fait que le dialogue est le seul moyen de les encourager à respecter leurs obligations relatives aux droits de l'Homme et à en assurer la jouissance par leurs propres citoyens. Quant aux mécanismes de suivi, ils demeurent d'un effet limité sur les États parties et leurs recommandations ont peu d'impact sur le comportement effectif des États. Il n'en reste pas moins que la pression politique et morale qui accompagne ces engagements permet de conforter les dynamiques internes en faveur de l'état de droit dans ces pays.

C- La coopération pour le développement

En matière de promotion de la coopération pour le développement, l'adhésion massive à l'ONU des pays ayant acquis leur indépendance au cours des années 60 et 70 a suscité un mouvement de revendication d'un "droit au développement" de la part des pays du Sud auquel correspond un devoir de coopération et d'assistance de la part des pays industrialisés en faveur des premiers, le tout dans

8. Mohammed Loulichki, "The universal periodic review, the promise of a new mechanism for the protection of human rights" in *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*, pp. 80 to 87.

le cadre de l'établissement d'un "Nouvel ordre économique international"⁹.

Le militantisme des pays du Sud s'est, toutefois, heurté au refus des pays du Nord d'accepter une telle corrélation -avec sa résultante, un devoir de solidarité- et à leur détermination de privilégier le canal bilatéral pour l'aide au développement. Les rapports de force et les nouvelles réalités politiques et économiques qui ont suivi le choc pétrolier du milieu des années 70, et la désintégration du Bloc socialiste, ont fini par émousser le militantisme tiers-mondiste en faveur du droit au développement et à transférer le débat vers les Institutions de Bretton Woods, l'OMC et les banques régionales pour le développement.

Dans ce domaine, l'ONU joue un rôle modeste et discret, comme l'attestent les moyens financiers limités mis à sa disposition par les Etats membres. Ce rôle est circonscrit aux fonctions de conseil, de plaider, de coordination, de mobilisation et de canalisation des contributions volontaires des pays donateurs à travers les Agences et les Programmes, tels que le PNUD (Programme des Nations unies pour le Développement), le FNUAP (Fonds des Nations unies pour la Population), le PAM (Programme alimentaire mondial), l'UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'Enfance), l'UNESCO, l'OMS.

Toutes ces institutions dépendent principalement des contributions volontaires versées par les pays industrialisés, selon leurs préférences et leurs intérêts nationaux. Les Etats en développement sont de plus en plus appelés à compter sur leurs propres ressources de financement, sur le flux des investissements directs étrangers qu'ils pourraient drainer et sur la coopération Sud-Sud pour réaliser les 17 objectifs de développement durable d'ici 2030¹⁰.

Selon la CNUCED (Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement), la réalisation de ces objectifs nécessite un financement situé entre 5000 et 7000 milliards d'investissement annuels. Or, l'aide publique au développement, estimée à 153 milliards, plafonne aujourd'hui à 0,32% du PNB des pays donateurs, loin de l'objectif convenu de 0,7% du Revenu national des pays riches que seuls cinq pays honorent : la Suède (1,04%), le Luxembourg (0,98%), la Norvège (0,94%), le Danemark (0,72%) et le Royaume-uni (0,70%), les États-unis se positionnant loin à 0,17%¹¹.

En juin 2018, le Secrétaire général, Antonio Guterres, a désigné une "équipe de transition du système des Nations unies pour le développement" afin de travailler sur "la transformation la plus ambitieuse et la plus exhaustive du système des Nations unies pour le développement, depuis des décennies" pour "répondre aux besoins nationaux liés à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030". L'avenir nous dira quelle sera la portée des recommandations de ce Groupe et quel sera l'impact réel de cette transformation sur la coopération internationale pour le développement.

Enfin, dans le domaine du changement climatique, on ne peut pas ne pas reconnaître le rôle déterminant que les Nations unies ont assumé pour la prise de conscience par ses États membres de l'urgente nécessité de sauver la planète et de développer des sources d'énergie nouvelles et renouvelables. Malgré le retrait américain de l'Accord de Paris, la dynamique se poursuit, y compris à l'intérieur des États-Unis où des États et de multiples villes ont maintenu leur engagement en faveur

9. Ahmed Mahiou : "Du droit économique au nouvel ordre économique international : quelques réflexions", *Revue internationale de droit économique* 2013/4 (t. XXVII), pages 523 à 532.

10. Philippe Hugon "Du bilan mitigé des Objectifs du Millénaire pour le développement aux difficultés de mise en œuvre des Objectifs de développement durable", dans *Mondes en développement* 2016/2 (n° 174), pages 15 à 32.

11. Clemens, Michael A, et Todd J. Moss. « Le mythe des 0,7 % : origines et pertinence de la cible fixée pour l'aide internationale au développement », *Afrique contemporaine*, vol. 219, no. 3, 2006, pp. 173-201.

des objectifs dudit Accord.

Les carences, les dysfonctionnements et les limites qui entachent la performance des Nations unies dans les trois secteurs clefs de son action développés ci-dessus, justifient le discours réformiste partagé par les pays du Nord et du Sud.

III- La fuyante réforme des Nations unies

Les revendications pour la réforme n'ont pas cessé depuis la naissance des Nations unies. Sous l'effet des événements et de l'extension des missions de l'Organisation, plusieurs mesures ont été adoptées dans le sens de l'amélioration du fonctionnement du Secrétariat, la coordination entre les différentes composantes du système, l'augmentation du nombre des Etats membres de certains organes et des initiatives dans le sens d'une plus grande transparence dans les travaux du Conseil de sécurité.

La réforme du Secrétariat : Le Secrétariat est un organe central dans le fonctionnement de l'ONU. C'est lui qui prépare tous les documents nécessaires aux autres organes de l'Organisation pour permettre aux Etats membres d'examiner en connaissance de cause les points à l'ordre du jour. Cet appui est crucial pour la plupart des pays en développement qui ont un déficit d'expertise dans différents domaines.

Les fonctionnaires du Secrétariat sont tenus, selon la Charte, de n'accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Pour leur part, les Etats membres doivent respecter le caractère exclusivement international des fonctions du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche (Article 100).

Le Secrétariat a toujours représenté un enjeu entre les pays du Nord et ceux du Sud, les premiers s'accaparant les postes stratégiques de responsabilité et, les seconds, qui réclament une part équitable dans cette même catégorie.

Sur un autre chapitre, l'influence des grandes puissances s'exerce sur les principaux organes de l'ONU à travers l'orientation du contenu des rapports et des recommandations faites aux Etats membres et qui conditionnent la teneur des résolutions et décisions adoptées par les différents organes. Cette influence se prolonge par le financement ou non de certaines activités voulues par les pays en développement et dans lesquelles les puissances n'ont pas un intérêt direct.

En réaction aux appels des Etats gros contributeurs, le Secrétariat a fait l'objet de multiples plans de restructuration, de réduction des effectifs et de fusions de différents départements afin de répondre aux exigences d'une spécialisation plus pointue de certains Départements ou pour assurer une meilleure coordination entre des unités poursuivant des objectifs communs ou connexes.

C'est ainsi que l'effectif du Secrétariat de l'ONU a été ramené de 41081, en juin 2015, à 37505, en décembre 2018, toutes catégories de personnel confondues¹². Dans le domaine de la gestion, le mouvement de fusion et d'éclatement des Départements du Secrétariat continue.

Si la réforme de la bureaucratie de l'ONU se poursuit pour dynamiser son action, la réforme

12. Assemblée générale, Document A/74/82 du 22 avril 2019 (stat personnel)

institutionnelle marque le pas depuis 1965, date à laquelle le Conseil de sécurité a été élargi de 6 à 10 membres non permanents et le Conseil économique et social de 18 à 27, puis à 54 membres.

La réforme du Conseil de sécurité

En tant que principal organe de l'Architecture onusienne, doté du pouvoir de prendre des décisions contraignantes en matière de paix et de sécurité internationales, le Conseil de sécurité a toujours fait l'objet de critiques, en particulier pour sa politique de deux poids deux mesures, le recours abusif au droit de veto, sa non représentativité et son manque d'efficacité.

Depuis quatre décennies, la question de l'élargissement du Conseil polarise les débats au sein de l'Assemblée générale pour des raisons objectives qui tiennent à l'augmentation du nombre des Etats et aux ambitions et aspirations de certaines puissances régionales qui réclament un siège permanent à la table du Conseil. En effet, Si le nombre des Etats était de 51 lors de la création de l'ONU, ce nombre s'élève à 193 aujourd'hui. De ce fait, le ratio de représentativité qui était de 20%, en 1945, est tombé à 15%, en 1963, et à 7%, depuis 1996.

Quant aux membres permanents, s'ils représentaient plus de 50 % de la population mondiale à la naissance des Nations unies, le pourcentage est tombé de nos jours à 26% dont 20% pour la seule Chine. Ce déséquilibre est davantage accentué lorsqu'on considère la répartition géographique des membres de cet organe. La configuration qui existe depuis 1965 montre que le Groupe occidental est sur-représenté avec les Etats-Unis, le Royaume-uni et la France alors que l'Asie, qui comprend les deux Etats les plus peuplés du Monde, est représentée par la seule Chine au moment où ni l'Afrique (1,216 milliard) ni l'Amérique latine (650 millions) ne sont représentées dans la catégorie des permanents. Ce déséquilibre en faveur des pays occidentaux risque de se perpétuer avec l'admission assurée d'au moins un membre européen supplémentaire, l'Allemagne étant la favorite des cinq Permanents.

Les transformations que le monde a connues depuis le premier élargissement du Conseil de sécurité ont favorisé l'émergence de nouvelles puissances, telles que l'Allemagne, le Japon, l'Inde, le Brésil, le Mexique ou l'Australie, dont certains ont surclassé sur les plans économique, militaire et diplomatique, des membres permanents, comme le Royaume-uni, la Russie ou, encore, la France. Toutefois, dans les différentes régions géographiques, les rivalités régionales entravent la désignation d'un seul candidat à la permanence au Conseil (Inde/Japon/Corée du Sud pour l'Asie, Allemagne/Italie/Espagne pour l'Europe occidentale, Brésil /Mexique/Argentine pour l'Amérique latine et Afrique du Sud /Nigeria/ Egypte/Sénégal/Maroc pour l'Afrique)

Plusieurs propositions d'élargissement ont été présentées par des Etats ou des groupes d'Etats, consistant en un relèvement minimal ou maximal du nombre des permanents et des non-permanents, avec ou sans droit de veto, une expansion dans la seule catégorie des non-permanents, un mandat de plus de deux années renouvelables assurant une semi-permanence au sein du Conseil à des pays émergents ou plus simplement une amélioration globale des méthodes de travail du Conseil. Si dans leurs propositions les auteurs cherchent à promouvoir des intérêts nationaux, certaines parmi elles ont été taillées pour faire échec à l'ambition d'un rival régional.

Après douze années de négociations, les 193 Etats engagés dans ce processus ne sont pas parvenus à établir un seul texte devant être la base des négociations et continuent à répéter les mêmes déclarations sans effort de rapprochement. Et toute tentative de pousser vers une décision se heurte

à une farouche résistance sous le prétexte de continuer à oeuvrer pour la réalisation d'un consensus le plus large possible, compte tenu de l'importance de l'enjeu.

Quant aux cinq permanents, s'ils consentent à une augmentation du nombre total des membres du Conseil dans ses deux catégories, ils se montrent très exigeants quant à son ampleur et à la préservation en l'état du droit de veto et considèrent que toute réforme doit être consensuelle.

Malgré la pression des quatre principaux prétendants (Allemagne, Brésil, Inde et Japon), et leurs tentatives répétées de passer en force, la perspective de voir se concrétiser une réforme du Conseil semble très lointaine. En attendant, les Etats membres doivent se consoler par les modestes efforts entrepris par les membres du Conseil pour améliorer ses méthodes de travail en s'ouvrant davantage sur les non-membres, en les informant plus fréquemment sur ses travaux, en renforçant le dialogue avec les pays et les parties concernées par un conflit ou une crise ainsi qu'avec les pays contributeurs de troupes.

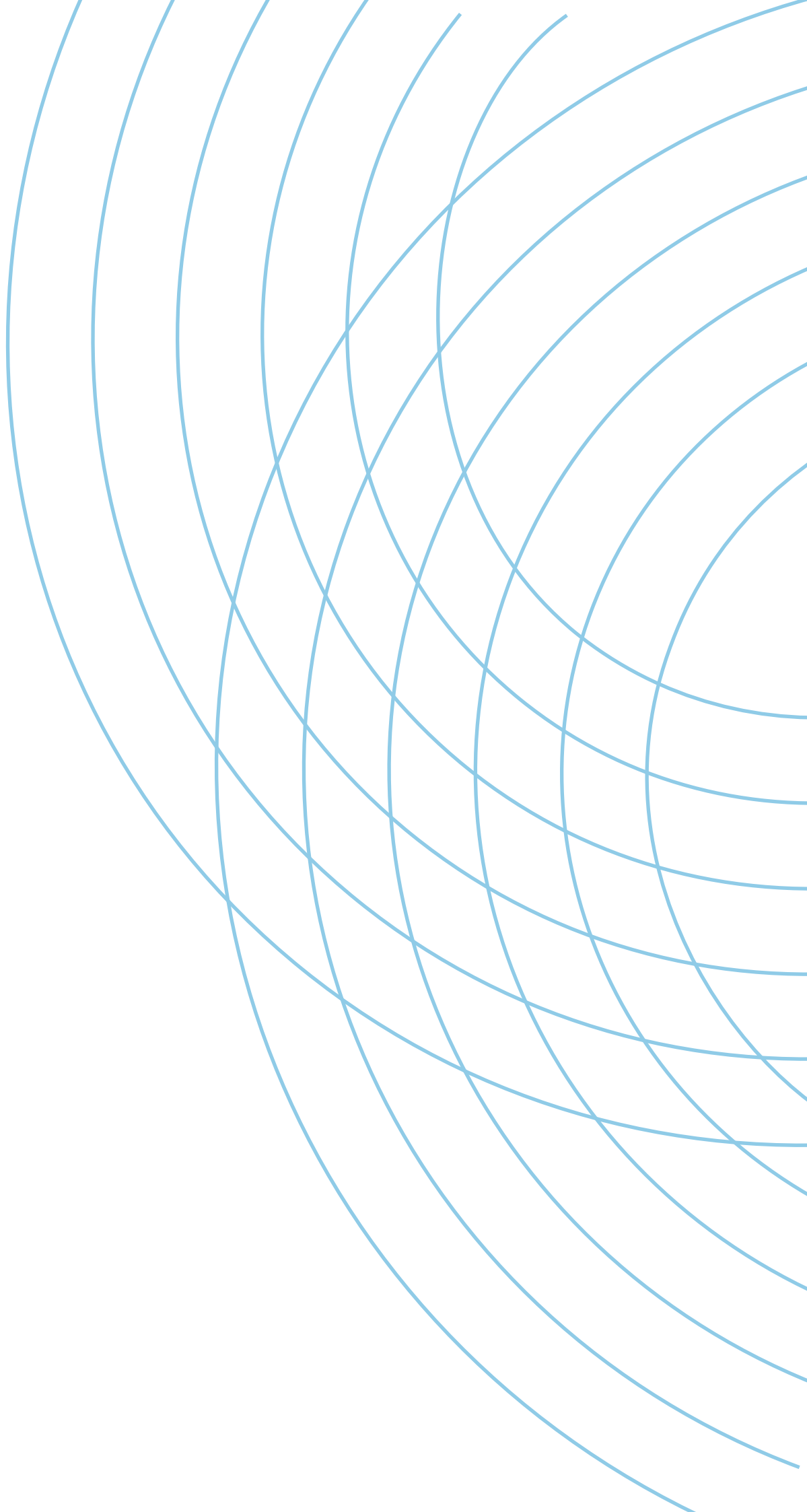
Nonobstant le rôle central accordé par la Charte au Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'ONU comme système ne se réduit pas à cet organe. La famille des Nations unies comprend des Agences opérationnelles comme :

- le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (UNHCR) qui assiste actuellement plus de 70 millions de réfugiés et de personnes déplacées ;
- le Programme alimentaire mondial (PAM) qui apporte son aide à 87 millions de personnes pour les mettre à l'abri de la famine et de la malnutrition ;
- D'autres composantes du système fournissent des services déterminants dans le progrès économique et social des Etats. C'est le cas, à titre d'exemples :
 - * du Bureau international du Travail (BIT) qui contribue à la promotion et à la protection des droits des travailleurs et au renforcement du dialogue social ;
 - * de l'Union postale universelle (UPU) qui facilite le courrier international depuis la fin du 19^e siècle ;
 - * de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) qui élabore et uniformise les réglementations et les normes applicables en la matière ;
 - * de l'Union internationale des Télécommunications (UIT) ;
 - * de l'Organisation météorologique mondiale (OMM).

Conclusion

En tant que centre de déploiement de la diplomatie multilatérale et de régulateur des rapports inter-étatiques, l'ONU est victime d'une image négative qui ne retient que le côté mondain ou tribun des réunions fortement médiatisées de l'Assemblée générale et les échecs ou l'inaction du Conseil de sécurité. Tout le travail fait, au quotidien, par différentes Agences du système se trouve occulté ou parcimonieusement reconnu. De là est née cette désaffection de l'opinion publique vis-à-vis des Organisations internationales, singulièrement des Nations unies.

Malgré ses limites et les contraintes auxquelles elle est assujettie, l'Organisation mondiale demeure un outil précieux et irremplaçable pour la gouvernance mondiale. Elle est le cœur battant du multilatéralisme et le lieu de convergence des volontés de ses membres à travailler ensemble pour relever les défis du 21^e siècle. Pour toutes ces raisons, l'ONU mérite d'être préservée et renforcée dans l'intérêt bien compris de toutes les Nations, grandes et petites.





Policy Center for the New South

Complexe Suncity, Immeuble C,
Angle Boulevard Addolb et rue Albortokal,
Hay Riad, Rabat - Maroc.

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 5 37 54 04 04

Fax : +212 5 37 71 31 54

Website : www.policycenter.ma