

Réflexion sur le Système des N.U.

1. Le besoin urgent d'une Réforme du Système

De quelles maladies souffre donc le système aujourd'hui ? D'une part, les défis à relever deviennent de plus en plus complexes et urgents, et d'autre part, le système devient bureaucratique, peu représentatif et quelque peu désuet. Quand l'Organisation fut créée en 1945, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, elle ne comptait que 51 membres. Aujourd'hui, elle en compte 193, près de 4 fois plus. Et le monde fait face à une mondialisation galopante et sauvage, des marchés et des flux financiers non régulés, la détérioration accélérée de la dette des pays pauvres et de leur niveau de pauvreté, la dégradation de l'environnement, et particulièrement le réchauffement climatique, l'épuisement des matières premières et particulièrement des hydrocarbures, de nouvelles pandémies, des conflits inter étatiques menaçant la paix mondiale, l'apparition de nouvelles formes de terrorisme, et des terribles conflits intra étatiques particulièrement meurtriers.

Il y a un besoin urgent et crucial d'une réforme en raison de l'importance grandissante de son mandat dans un monde de plus en plus globalisé et interdépendant, où un nombre croissant de problèmes ne peut se résoudre qu'au niveau planétaire. Il est devenu impératif de réformer les N.U. pour lui assurer un rôle encore plus central et un pouvoir accru en réponse au besoin impératif d'une gouvernance mondiale. Il est aussi nécessaire pour l'Organisation de mettre de la cohérence au sein de ses nombreuses institutions, très diverses et souvent mal gérées, afin de répondre de manière créative et durable aux objectifs globaux de la communauté internationale.

Simon Maxwell, Directeur du « Overseas Development Institute » à Londres, décrit ainsi les 3 principaux problèmes :

- (1) le système n'est pas représentatif et franchement, pas démocratique ;
- (2) le système semble incapable d'agir avec la rapidité et l'efficacité requises par le monde d'aujourd'hui ; et
- (3) le système, particulièrement en matière d'aide, est devenu pléthorique sans une structure et une cohérence d'ensemble.

2. Le Manque de Représentativité et de Démocratie

Concernant d'abord **le manque de représentativité**, il faut savoir que les organes souverains des diverses institutions et agences du système, sont constitués des représentants diplomatiques des Etats membres. A titre d'exemple, dans le cas de l'ONUDI, le « Conseil de Développement Industriel » et le « Comité des Programmes et des Budgets », sont composés exclusivement par des diplomates. Mais, afin d'être pleinement représentatives, les délégations nationales devraient consulter, voire intégrer, d'autres acteurs tels que les Ministères de l'Industrie, les Ministères de la Coopération au Développement, ainsi que, pour mieux refléter le monde de l'industrie, des représentants de l'industrie, tels que les Chambres de Commerces et d'Industries, les Fédérations ou Associations d'Industriels.

Deux institutions au moins en donnent déjà partiellement l'exemple. L'Agence Internationale de l'Energie Atomique, l'AIEA, avec son Conseil des Gouverneurs, nommés par les Etats, sur base de leur compétence, pour les y représenter ; et, encore mieux, l'Organisation Internationale du Travail, l'OIT, qui est constituée de représentations tripartites, composées

de représentants des gouvernements, des employeurs et des employés. Ce n'est pas seulement une question de bonne représentation et donc de crédibilité, mais aussi une question d'efficacité.

Par ailleurs, au niveau du système tout entier, il serait souhaitable de mettre en place l'Assemblée Parlementaire des Nations Unies, UNPA, cette deuxième Assemblée qui représenterait, non plus seulement les Etats-Nations, mais les citoyens, les peuples, comme le mentionne le préambule de la Charte des N.U. « Nous, les peuples,... ». Idéalement les parlementaires devraient être élus directement, mais dans un premier temps ils pourraient être des représentants nationaux ou régionaux. Cette Assemblée Parlementaire, qui représenterait démocratiquement les diverses entités de la société civile du monde, serait une instance consultative, une sorte de sénat mondial, catalyseur et garant de la conscience universelle. Une telle assemblée pourrait être instituée comme un organe subsidiaire, par un vote à l'Assemblée Générale sous l'Article 22 sans modifier la Charte des N.U.

Concernant **le manque de démocratie**, il y a beaucoup à dire. Au niveau global, il y a au moins 3 réserves sérieuses à exprimer :

1) Le système de décision au sein de l'Assemblée Générale de « une voix par pays » n'est pas vraiment équitable. Il faudrait, pour être pleinement représentatif et démocratique, pondérer le vote par l'importance de la population que contient le pays. Il n'est pas normal que le Grand-Duché du Luxembourg bénéficie du même poids que la Chine ou que l'Inde.

2) Le système du « consensus », qui est d'usage dans les prises de décisions des organes souverains des institutions membres du système, n'est pas démocratique non plus. Cela revient à dire que chaque Etat possède un droit de veto sur l'ensemble des décisions. L'île de Tonga ou du Cap Vert pourrait bloquer une décision concernant l'ensemble de la communauté internationale. Celle-ci doit donc recourir aux Accords Multilatéraux ou Conventions ou Traités qui ne concernent pas tous les Etats membres, comme la Convention sur les Mines Anti-Personnel ou le Protocole de Kyoto, qui ne sont pas ratifiés par quelques Etats membres, dont les Etats-Unis, ou le Traité de Non-Prolifération Nucléaire, qui n'est pas ratifié par de nombreux Etats, dont Israël, l'Inde et le Pakistan.

3) Enfin, il est évident que le système de « lobbying », né de la tradition anglo-saxonne, est largement pratiqué au sein des instances dirigeantes des diverses institutions du système, n'est pas démocratique. En effet, il cherche à influencer les preneurs de décisions et les infléchir dans le sens désiré par le lobbyiste. Ces décisions risquent de ne plus représenter le choix libre et indépendant des Etats membres, mais d'être le reflet du pouvoir du lobby en question. Pire encore, les décisions prises dans ce contexte sont souvent l'objet de marchandages et de promesses de diverses natures qui peuvent parfois être assimilés à la corruption.

3. De l'Harmonie à l'Anarchie (ou le manque de cohérence)

En réponse au troisième problème décrit par Simon Maxwell, et partiellement au deuxième, l'historique du PNUD, le Programme des Nations Unies pour le Développement, est exemplaire.

A l'origine, au moment du lancement de la première décennie du développement par l'Assemblée Générale des N.U. dans les années 60, afin de faire face à la gravité du problème de la fracture grandissante entre pays riches et pays pauvres, le PNUD fut mandaté par le

Conseil Economique et Social de coordonner l'ensemble du budget de la coopération au développement de la communauté internationale transitant par le système des Nations Unies. Dans le cadre de son système de programmation par pays, un budget était alloué à chaque pays en développement en fonction de ses besoins, pondérés par l'importance du pays, et confié aux bons soins du PNUD. Celui-ci était doté d'un réseau mondial de représentations permanentes dans chaque pays membre. Chaque bureau par pays établissait alors un programme d'assistance technique en fonction des priorités des plans quinquennaux de développement du pays, en faisant appel aux contributions des agences spécialisées du système. Ces programmes étaient dotés d'un budget et le PNUD avait la mission de confier la conception et l'exécution des programmes sectoriels en sous-traitance aux nombreuses agences spécialisées du système. Ceci permettait à l'ensemble du système de répondre de manière harmonieuse et intégrée aux besoins des pays en fonctions de leurs priorités, tout en conservant un droit de regard, de coordination, de contrôle et d'évaluation sur l'ensemble de ces programmes. Ainsi, un certain pourcentage du budget serait confié à la FAO pour les questions d'agriculture, de pêche et de forêts, à l'ONUDI pour les questions d'industrialisation, à l'OMS pour les politiques de santé publique, à l'OIT pour les questions de législations du travail et de la formation professionnelle, à l'UNESCO les questions d'éducation et de culture, à l'UNICEF les questions spécifiques à l'enfance, etc.

Puis, dans les années 80, vint William Draper III, l'Administrateur Général du PNUD. Celui-ci imposa 2 grandes réformes du PNUD, qui furent considérées comme une véritable catastrophe et précipitèrent la fin du système harmonieux qui avait si bien fonctionné pendant 2 décennies.

La première réforme consistait à créer sa propre **Agence d'Exécution**, « Office of Project Services », l'OPS, filiale à 100% du PNUD, ayant le pouvoir d'exécuter tout projet d'assistance technique sous-traité par sa maison-mère, le PNUD, qui était le trésorier général de l'ensemble du système, et cela sans la moindre compétence spécifique. Cette réforme fut très grave à trois niveaux. D'abord, l'OPS se substituait à l'ensemble des Agences Spécialisées du système en matière de coopération au développement. Ensuite, cette réforme revenait à détourner l'ensemble des fonds, versés par les Etats membres pour la coopération au développement, de leurs destinataires légitimes, au bénéfice d'une agence unique créée pour contourner toutes les Agences d'Exécution des N.U. Et enfin, la nouvelle agence créée, l'OPS, n'ayant aucune compétence spécifique, sous-traitait à son tour les projets d'assistance technique aux grands consultants, sans y apporter la moindre valeur ajoutée. L'OPS n'assumait même pas la responsabilité juridique de ses projets, ce qui est aberrant. En effet, admettons par exemple que l'OPS confie l'étude de faisabilité pour une usine de retraitement de déchets industriels au Maroc à un cabinet de consultants, et que celui-ci commet une grave erreur ou une fraude, l'OPS n'en porterait pas la responsabilité juridique, mais elle mettrait face à face, devant les tribunaux, le Royaume du Maroc et le cabinet de consultants.

La deuxième réforme fatale de William Draper III, est ce que nous appelons « **l'Exécution Nationale** », c'est-à-dire le fait de confier aux administrations nationales des pays en développement l'exécution des programmes d'assistance technique de l'ensemble du système des N.U. Cette décision revient à transférer l'ensemble des ressources financières destinées à la coopération au développement directement aux Etats bénéficiaires de cette aide, sans passer par les Agences Spécialisées du système, créées à cet effet. Ceci signifie, de nouveau, nier l'existence des Agences Spécialisées, ainsi que leur valeur ajoutée, mais en outre cela allait fatalement conduire à des détournements massifs des fonds de la coopération, mis à la disposition des Gouvernements, sans le contrôle des Agences spécialisées. Cette seconde

réforme répondait à des revendications démagogiques de certains Etats en développement. Il semble évident que les différentes Agences spécialisées ont les compétences nécessaires pour concevoir, mettre en œuvre, maîtriser et évaluer les programmes techniques de leurs ressorts respectifs. Et si cela n'était pas reconnu, il eut fallu que ces mêmes pays se retirent purement et simplement des Agences dont ils estimaient pouvoir se passer. Par ailleurs, les bureaux nationaux du PNUD se sont vite retrouvés débordés par l'administration pléthorique qu'exigeait l'exécution de l'ensemble de ces programmes.

Cette double réforme a consacré la dislocation du système. Chacune des Agences spécialisée du système s'en est allée de son côté, en redéfinissant sa raison d'être, à la recherche de financements de ses programmes spécifiques. Ceci débouchait naturellement sur des effets pervers, à savoir la tentation de s'orienter vers des programmes pour lesquels il y avait des financements disponibles, même si ceux-ci se situaient en dehors de leurs mandats initiaux, et, par voie de conséquences, une concurrence croissante entre les Agences sur les mêmes programmes à la mode auprès des bailleurs de fonds, avec les doubles emplois inévitables qui en découlent. Les exemples sont multiples.

En guise de conclusion, pourquoi avoir changé un système qui fonctionnait harmonieusement et efficacement ? En réponse aux deuxième et surtout troisième objections soulevées par Simon Maxwell, il conviendrait de reconnaître ces graves erreurs et de rétablir le système initial, avant de songer à innover, ce que le PNUD laborieusement de faire sous la désignation trompeuse de « Delivering as One » ou « Unis dans l'Action ».

4. Les Dimensions Opérationnelle et Normative du mandat des N.U.

Me basant sur le cas de l'ONUDI que je connais mieux, j'ai été frappé par une remarque fréquente, voire récurrente, de certains de nos partenaires extérieures ou d'autres institutions. On me faisait remarquer que l'organisation jouissait d'une excellente réputation et on se souciait de connaître la position de l'ONUDI et de consulter ses études ou ses experts, mais qu'elle restait peu connue au niveau de ses programmes d'assistance technique, car ceux-ci restaient marginaux en comparaison des nombreux programmes, publics et privés, bilatéraux et multilatéraux, nationaux ou internationaux. Ceci devrait inciter l'organisation à remettre en question la manière la plus appropriée de remplir son mandat. D'un Directeur Exécutif à l'autre, l'organisation s'acharne à mobiliser le plus de fonds possible, ce qui reste une fraction marginale de la masse disponible au niveau mondial pour la coopération au développement. La poursuite effrénée de croissances budgétaires et du chiffre d'affaire des projets, connue sous le terme du « syndrome du PAD », c'est-à-dire des budgets de projets opérationnels, était et est demeuré une véritable obsession. A tel point que le montant des dépenses est devenu un critère de réussite de l'organisation et un critère d'évaluation de ses cadres. On s'obnubile sur les moyens plutôt que sur les résultats, sur les dépenses au lieu de considérer l'efficacité avec laquelle ces fonds ont été dépensés.

Il serait peut-être plus utile que l'organisation cherche à renforcer son mandat en matière normative, en qualité de centre de référence et d'arbitrage et de forum d'échange mondial, en se concentrant davantage sur la poursuite d'activités en amont du processus d'industrialisation, tels que les politiques et stratégies industrielles, les analyses comparatives et « benchmarking » des politiques industrielles pratiquées, des instruments utilisés, des modèles institutionnels, des pôles développement. En effet, l'organisation occupe une position unique et privilégiée d'observation et de comparaison au niveau mondial et de proposition des politiques les plus appropriées, des instruments les plus efficaces, des pratiques les plus

équitable, des modèles de concurrence les plus éthiques, ou « citoyens ». De cette manière, elle pourrait contribuer plus significativement au « UN Global Compact », en collaboration avec d'autres organisations. Elle pourrait contribuer :

- aux normes du travail de l'OIT, particulièrement en matière de sécurité du travail,
- aux normes environnementales du PNUE, surtout en matière de pollution industrielle,
- aux normes de l'OMC en matière de concurrence loyale et de pratiques équitables vis-à-vis des consommateurs, des fournisseurs et des actionnaires.

En effet, il semble évident que chacune des institutions spécialisées a un rôle critique et privilégié à jouer en matière d'établissement de normes, et de mise en œuvre de système d'inspection, de **certificat de conformité**, donc de garantie, et d'arbitrage en cas de conflit, dans les domaines spécifiques de leur compétence, à l'image des pratiques de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA). A titre d'exemple, l'ONUDI pourrait établir des normes de sécurité de procédés industriels et, à la demande des pays bénéficiaires, procéder à des inspections, fournir une certaine garantie, et en cas de litige entre les parties, effectuer une expertise neutre. Peut-être aurait-on pu éviter des catastrophes comme celle de Bhopal en Inde. En outre, ceci pourrait même devenir un service payant, donc générateur de financement pour les agences.

5. Le Mythe de Sisyphe

Dans cet examen critique, nous sommes en droit de nous demander si l'aide au développement a été utile, à quel point elle a servi le but poursuivi. N'est-ce pas un échec, au moins partiel, au moins pour le continent africain ou pour les pays les moins avancés, tant du point de vue économique et social, que du point de vue politique et des droits de l'homme ?

Pouvons-nous constater un réel progrès en Afrique en 30 ans ? Malgré les milliards de dollar versés à l'Afrique, le revenu réel par habitant en Afrique subsaharienne est inférieur à ce qu'il était dans les années '70. Plus de 700 millions d'Africains vivent avec moins de 1 dollar par jour, et le taux de pauvreté extrême est passé de 11% à 66%. L'espérance de vie ne s'améliore pas, 1 enfant sur 7 meurt avant l'âge de 5 ans. L'alphabétisation est inférieure à ce qu'elle était en 1980. Près de la moitié des pays vit sous des régimes non démocratiques. L'aide a-t-elle été mal utilisée, a-t-elle été insuffisante ? Certains, tel que Dambisa Moyo dans son ouvrage « L'Aide fatale », pensent même que c'est l'aide elle-même qui enferme l'Afrique dans le piège de la pauvreté, qui porte en elle le mal qu'elle tente de combattre. « Des millions de gens en Afrique sont plus pauvres aujourd'hui à cause de l'aide internationale ». La question est certes légitime. Mais, personnellement, je ne partage pas cet avis, même si sa réflexion se limitait aux 50 pays les plus pauvres de la planète, les pays les moins avancés (PMA).

D'abord, il faut s'entendre sur la définition de l'aide. S'agit-il des transferts de fonds, sous forme de donations, ou bien s'agit-il de l'ensemble de la coopération au développement. Sans doute ce diagnostic catastrophique utilise la première définition. Pour être scientifiquement correct ou complet, nous devrions nous poser la question de l'état de la planète si la coopération au développement n'avait pas existé du tout, et comparer le monde avec et sans elle. Par ailleurs, il faut reconnaître que de nombreux pays prennent ou ont pris leur envol économique, les nouveaux pays émergents, particulièrement sur les continents asiatiques et latino-américains. On ne peut donc pas généraliser. Encore faut-il se poser la question de savoir à quel point la coopération internationale a eu de l'impact sur ces décollages économiques. Par contre, je partage l'analyse du professeur Paul Collier dans « The Bottom

Billion », qui analyse les causes de la stagnation de ces 50 pays les plus pauvres pendant 30 ou 40 ans malgré l'aide internationale. Il établit à cet effet une grille constituée de 4 grands types de pièges (conflits, ressources naturelles, enfermement géographique, et mauvaise gouvernance) et de 4 grands types d'instruments (aide, intervention armée, cadre législatif et chartes, et politiques commerciales).

Il est vrai que la corruption est très généralisée. Mais il faut mettre face à face corrupteurs et corrompus. C'est évident. Pour s'en convaincre, il suffit d'analyser les relations entre les richesses minières des pays avec les intérêts économiques des entreprises multinationales qui les exploitent. Par ailleurs, les conflits armés engendrent souvent une corruption importante. Selon « Transparency International », les 4 pays les plus corrompus en 2010 étaient l'Irak, l'Afghanistan, le Myanmar et la Somalie !

Il est vrai aussi que l'aide fausse parfois le jeu naturel du marché, créant des distorsions des marchés au détriment des petits producteurs locaux. Ceux-ci terminent parfois ruinés en raison de la concurrence déloyale engendrée par l'aide extérieure, avec la bonne intention de remédier au problème.

Il y a aussi et peut-être surtout le problème des disparités énormes dans la distribution des richesses, de l'accès aux besoins élémentaires, (eau, électricité, santé, scolarité, etc.) et du partage de pouvoir dont souffrent de nombreux pays. Sans doute faudrait-il équilibrer la justice distributive tant au niveau international que national, et lier davantage l'aide internationale à la redistribution des opportunités d'accès aux richesses au niveau national, comme le préconisait déjà Robert McNamara, le Président de la Banque Mondiale à son époque de gloire dans les années 1960.

Sans doute aussi les corrections devraient-elles passer par des réformes rurales incluant des redistributions de terres aux petits paysans, l'irrigation, des systèmes de micro financement, l'encadrement et la formation technique, la constitution de stocks régulateurs pour les produits agricoles de première nécessité, et par bien d'autres mécanismes relativement simples qui sont trop souvent négligés, et dont l'Etat devrait se porter garant au nom de l'intérêt général du pays.

6. Quelques points d'une Réforme possible du Système

1. La Représentativité au sein du Conseil de Sécurité et autres Organes souverains

- a) Afin de refléter le nouveau visage multipolaire de la planète, il convient d'enrichir le Conseil de Sécurité d'un certain nombre de nouveaux membres permanents, à savoir le Japon, l'Allemagne, l'Inde, et le Brésil, et pourquoi pas également le Mexique, l'Afrique du Sud et l'Égypte. En effet, il semble de plus en plus évident qu'après l'ère des 2 superpuissances, l'hégémonie américaine soit arrivée à son terme avec l'avènement de nouvelles puissances économiques et politiques dans le monde.
- b) Au Conseil de Sécurité, il conviendrait, idéalement, de modifier le mode de scrutin, en supprimant le droit de veto mais en instaurant un droit de vote à majorité qualifiée, à l'image du mode de scrutin, plus démocratique, proposé dans le traité constitutionnel de l'Union Européenne, à savoir : 2/3 des Etats

représentant 3/4 de la population du globe, pondéré par l'importance de la contribution régulière au budget de l'organisation.

- c) A l'Assemblée Générale, il conviendrait également de modifier le mode de scrutin, en remplaçant le principe de « une voix par pays » par le même mode de vote à majorité qualifiée décrit ci-dessus.

2. La création d'une Assemblée Parlementaire des Nations Unies, UNPA

Comme mentionné précédemment, cette deuxième Assemblée représenterait, non plus les Etats-Nations, mais les citoyens, les peuples, comme le mentionne le préambule de la Charte des N.U. « Nous, les peuples,... ». Idéalement les parlementaires devraient être élus directement, mais dans un premier temps ils pourraient être des représentants nationaux ou régionaux. Et pourquoi pas par les représentants des diverses Associations nationales pour les Nations Unies. Cette Assemblée Parlementaire, qui représenterait démocratiquement les diverses entités de la société civile du monde, serait une instance consultative, une sorte de sénat mondial, catalyseur et garant de la conscience universelle. Une telle assemblée pourrait être instituée comme un organe subsidiaire, par un vote à l'Assemblée Générale sous l'Article 22 sans modifier la Charte des N.U.

- 3. Le renforcement du « Conseil Economique et Social », doté d'un réel pouvoir coercitif**, calqué sur le mode de fonctionnement du Conseil de Sécurité, avec compétence sur la plupart des questions économiques et sociales de la planète, mais en stricte application du principe de subsidiarité. Il pourrait alors se substituer au **G20** dont les membres pourraient devenir les membres permanents de ce Conseil.

Ceci est devenu une nécessité face aux désordres croissants que nous constatons dans le fonctionnement de l'économie mondiale et de la société internationale, et du besoin impératif d'y apporter des réponses collectives qui ne pourront être mises en œuvre que moyennant l'instauration d'une « Gouvernance mondiale ». Les récentes crises énergétique, climatique, financière, économique, et la plus tragique de toutes, la crise alimentaire, qui se développent simultanément à la croissance du terrorisme et des menaces de conflits culturels dans le monde, le démontrent et sont des appels clairs, urgents et fondamentaux, pour une réforme de notre système de fonctionnement mondiale, avec une gouvernance suffisamment forte pour se faire respecter, imposer ses décisions et sanctionner les délits. Ce sera la nouvelle version de l'Organisation des Nations Unies.

Le Conseil devrait coordonner, examiner, superviser, bâtir des consensus, établir des normes et définir des stratégies dans les domaines suivants :

- Le **Conseil du Développement Durable**, qui coordonnerait toutes les activités des agences d'exécution du système en matière de coopération au développement (FAO, ONUDI, OIT, CCI, etc.), y inclus le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP, et évaluerait les progrès accomplis vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement ;
- Les Négociations et Accords internationaux en matière **Commerciale**, comme le cycle de Doha, y inclus la coordination avec les autres institutions concernées telles que l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et la Conférence des N.U. pour le

Commerce et le Développement (CNUCED) ;

- Les Négociations et Accords internationaux en matière de **Protection de l'Environnement**, y inclus la maîtrise du réchauffement climatique, y inclus la coordination avec les institutions concernées telles que l'UNEP (le Programme des N.U. pour l'Environnement), et cela jusqu'à la création, devenue impérieuse, de l'Organisation Mondiale pour l'Environnement.
- Les Négociations et Accords internationaux en matière **Financière**, comme l'allègement de la dette, y inclus la coordination avec les Institutions de Bretton Woods, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BIRD).
- **L'aide Humanitaire d'Urgence**, couvrant les catastrophes naturelles, les épidémies, la gestion de situation post-conflit, et autres causes d'interventions humanitaires rapides.

Par contre, il semble nécessaire d'évaluer l'utilité et éventuellement de remettre en cause les 5 Commissions Economiques et Sociales Régionales.

4. **La réforme des Agences Spécialisées**, et de leur **fonctionnement cohérent et intégré** en réseau autour d'une agence de coordination centrale, telle que le PNUD, et sous la tutelle du Conseil Economique et Social.

En matière de coopération au développement, cette réforme devrait comprendre une **redéfinition des mandats** et le « modus operandi » des diverses agences, afin d'éviter les chevauchements et double-emplois dans leurs activités. Cette réforme pourrait même inclure des regroupements, voir des fusions, entre certains programmes et agences. En matière de cohérence en vue d'une action intégrée des N.U. en matière de développement durable, il pourrait être utile d'envisager un certain retour à ce que fut le système autour du PNUD durant les 2 premières décennies de son existence, les années 60 et 70, ou de mettre en place un système analogue de Coordinateurs-Résidents dans chaque pays bénéficiaire.

Concernant la **direction** des agences spécialisées, cette réforme devrait également comprendre une remise en question de certains modes de fonctionnement autoritaires de la plupart des agences. La dérive autoritaire des Directeurs d'Agences est un fait bien connu. Les pratiques des nominations purement politiques de leurs dirigeants, devraient céder la place à une sélection professionnelle basée uniquement sur une fourchette de critères clairement établis et sur les compétences et l'expérience, et cela en toute transparence et neutralité, par un Comité ad-hoc. En outre, il ne serait pas inutile de remettre en vigueur le « Serment » par une déclaration solennelle, afin d'insister sur la nécessité de placer l'intégrité au centre des préoccupations de chacune des agences.

Cette réforme devrait également octroyer un réel **pouvoir exécutif et coercitif** aux diverses agences, par la création d'instruments légaux et financiers leur permettant d'agir, d'évaluer et de sanctionner les décisions, à l'image de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui dispose d'un système de recours juridiques et de sanctions pénales.

5. La « Cour International de Justice » (CIJ), érigée en Cour permanente et à compétence universelle.

Il s'agit d'un pas énorme vers l'instauration d'une justice internationale et d'un état de droit universel. Trop d'Etats, et surtout de Chefs d'Etats, agissent encore de manière délictuelle, voire criminelle, en toute impunité, malgré la transparence des médias. Malheureusement, pour que cette instance juridique s'impose de manière complète et efficace, il faudrait encore que:

- Tous les Etats membres des N.U. reconnaissent et ratifient la CIJ. Aujourd'hui il manque encore une centaine de pays, et pas les moindres, à savoir les Etats-Unis, la Russie, la Chine et l'Inde ;
- Les décisions de la CIJ soient sanctionnées par le Secrétaire Général et surtout par le Conseil de Sécurité, puis appliquées sous peine de sanctions ou de pénalités, contrairement à ce qui fut le cas par exemple pour le Président Béchir du Soudan, condamné mais voyageant en toute impunité dans les pays arabes au nez et à la barbe du Secrétaire Général.
- Une coordination étroite, voire une supervision des diverses Cours Pénales Internationales (ex-Yougoslavie, Rwanda, etc.) soit mise en place.

6. La réforme des « forces de maintien de la paix », c'est-à-dire les forces d'intervention armée ou les « Casques bleus »

La faillite de l'ONU, incapable d'empêcher les exactions massives au Rwanda en 1994, et ultérieurement au Liberia, en République Démocratique du Congo, ainsi que dans l'ex-Yougoslavie et principalement en Bosnie, a démontré la nécessité d'une nouvelle doctrine d'intervention des N.U. par la force, et d'une définition, très délicate, d'un « seuil de la juste cause » à partir duquel une intervention est légitime. Ne faudrait-il pas donner à l'ONU le droit d'intervenir en cas de guerre civile, ou de besoin de protection de personnes « déplacées » au sein de leur pays, (à distinguer de la notion de « réfugiés »), ou encore de situations d'urgence non résolues par leur gouvernement ? Mais cela ne reviendrait-il pas à donner un droit d'ingérence, dite « humanitaire », ce qui est contraire au principe de non-ingérence dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ? Cela nécessiterait donc une réforme et une reformulation des Chapitres I, Article 2, et VII, Article 39, de la Charte des Nations Unies.

Par ailleurs, suite aux bombardements du Kosovo par les forces aériennes de l'OTAN sans mandat explicite du Conseil de Sécurité, l'ancien Secrétaire Général de l'ONU avait déjà tiré la sonnette d'alarme. Ensuite et surtout la Guerre en Irak en 2003, déclarée unilatéralement par deux Etats, les USA et le RU, sans mandat du Conseil de Sécurité, et qui fut ultérieurement déclarée une guerre illégitime, a clairement démontré les limites du pouvoir de l'ONU à empêcher une guerre considérée comme illégitime par la communauté internationale. Sans doute le Conseil de Sécurité a manqué de fermeté au moment de la déclaration de guerre, mais il semble nécessaire de doter l'organisation des moyens d'empêcher et sanctionner les guerres préventives unilatérales.

Une autre contradiction interne de la Charte se trouve dans le conflit entre le principe de l'intégrité territoriale et le principe des peuples à disposer d'eux-mêmes, comme l'illustre les cas de déclarations d'indépendance du Kosovo ou de l'Océanie. Pourquoi alors ne pas légitimer également toutes les déclarations unilatérales d'indépendance de régions qui le souhaiteraient (comme le Tibet, la Tchétchénie, la Catalogne, la Corse ou la Flandre) ? Il

est donc devenu nécessaire de reformuler plusieurs Chapitres de la Charte des Nations Unies, ce qui ne sera pas aisé car cela exige un vote positif de la majorité qualifiée des deux tiers sans veto des membres permanents du Conseil de Sécurité.

En outre, il existe une zone mal définie entre deux mandats clairs des N.U. dans ce domaine : (1) une intervention militaire par les N.U., sous la conduite d'un pays désigné à cet effet, comme ce fut le cas des guerres de Corée en 1954 et du Koweït 1992 ; (2) des missions d'observation entre 2 ex-belligérants, comme c'est le cas dans de nombreuses zones de conflits, entre les 2 Corées, à Chypre, entre le Liban et Israël, en Bosnie, etc. Entre ces 2 extrêmes, il existe plusieurs mandats qui semblent souvent mal définis. Par exemple les mandats qui gouvernaient les missions en Somalie, au Rwanda, en ex-Yougoslavie et au Darfour, étaient-ils suffisamment clairs et univoques pour éviter les fiascos et les drames que nous avons connus ? Les casques bleus auraient-ils du avoir le droit d'intervenir ? D'ouvrir le feu ? Et cela, uniquement en cas de légitime défense ? Et dans l'affirmative, contre qui exactement peuvent-ils intervenir ? Même contre les forces gouvernementales, comme dans le dernier mandat proposé aux casques bleus au Nord Kivu, en RDC ?

Enfin, il convient de tenir compte des motivations. Les pays qui envoient des forces d'intervention le font parfois par soucis d'économie, afin d'augmenter la solde de leur soldats aux frais de la communauté internationale. Ces pays se font souvent accuser d'amateurisme, dépourvus d'armée convenablement formée. Mais ceux qui les critiquent sont souvent les pays, dotés d'armées modernes et bien formées, qui eux, ne souhaitent pas engager de dépenses parfois importantes, au détriment d'autres affectations. Cette situation de flottement aboutit souvent à une véritable sous-traitance des missions d'interventions des N.U. à l'OTAN, ce qui n'est pas dénué d'équivoque, voire de critiques.

7. Une Redéfinition des Institutions des Accords de Bretton Woods et une nouvelle répartition de compétences.

- a) Le Fond Monétaire International (FMI) devrait retrouver sa fonction originale et essentielle de Banque Centrale mondiale, la banque centrale des banques centrales nationales, avec un mandat limité à la politique monétaire et l'émission de nouvelles devises de couvertures, à savoir les « droits de tirages spéciaux », couverts par un pool constitué des devises dominantes dans le commerce international.
- b) La Banque pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) devrait également retrouver sa fonction originale de banque, avec prêts à taux favorables, avec un mandat limité au financement de grands travaux d'infrastructure et de grands projets étatiques, et non pas d'agence de développement économique et social tout azimut, faisant ainsi concurrence et double emploi avec l'ensemble du système des N.U.
- c) L'Association Internationale pour le Développement (AID) devrait se concentrer sur les pays les moins avancés (PMA), et peut-être gérer les accords internationaux d'allègement de la dette.
- d) La Société Financière Internationale (SFI) devrait poursuivre son mandat actuel de développement au moyen du secteur privé.

Par contre, il paraît nécessaire d'évaluer et éventuellement de remettre en cause les Banques Régionales de Développement, qui semblent fournir des prêts à des taux proches de ceux des banques commerciales privées, et semblent avoir failli à leur objectif de financement de projets de développement à risque.

7. La Charte des N.U. – Propositions d'Amendements

Chapitre I. Buts et Principes

Article 1 - Paragraphe 1 - « Maintenir la paix et la sécurité internationale » pourrait être complété par le terme « sécurité nationale et internationale », afin d'inclure les guerres civiles ou autres urgences au niveau national.

Article 1 - Para 4 - « Le respect des Droits de l'Homme » mériterait d'être mis sous un point à part entière (N° 4).

Article 2 - Para 4 - Le principe de « l'intégrité territoriale » est parfois en contradiction avec le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », en cas de déclaration d'indépendance, par exemple !

Article 2 - Para 7 - Le principe de « non-ingérence dans les affaires à compétence nationale » est en contradiction avec le droit d'intervention en cas de guerre civile et exclut le « droit d'ingérence humanitaire ».

Chapitre IV. L'Assemblée Générale

Article 18 - Chaque membre dispose d'une voix, « pondéré par un facteur variant sur une échelle de 1 à 10, en fonction de l'importance de leurs habitants, et de leurs quotes-parts aux budgets statutaires de l'Organisation (financier, militaire et diplomatique)».

Chapitre V. Le Conseil de Sécurité

Article 23 - Para 1 - le Conseil se compose « 24 » membres (au lieu de 15). C'est la formule A qui fut proposée. Et ajouter « l'Allemagne, le Brésil, l'Inde, le Japon, l'Afrique du Sud et le Mexique » (G4 + 2) aux 5 membres permanents actuels.

Article 23 - Para 2 - La seconde phrase est devenue caduque.

Article 27 - Para 2 - Les décisions ...sont prises par un vote affirmatif de « 14 » membres. (14/20 ou > les 2/3) .

Article 27 - Para 3 - Les décisions ...sont prises par un vote de « 14 » membres. Supprimer la phrase « dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents », c'est-à-dire, supprimer le droit de veto des membres permanents.

Chapitre VII. Action en cas de Menace contre la Paix, de Rupture de la Paix et d'Actes d'Aggressions

Article 39 - Faut-il inclure les « guerres civiles et autres situations d'urgences intérieures » ?

Article 47 - Même remarque.

Chapitre VIII. Accords Régionaux

Article 53 - Para 1 - Supprimer la phrase « ...sont exceptées les mesures contre tout Etat ennemi au sens de la définition donnée au paragraphe 2 du présent article... » et « ...en application de l'article 107 ou... ».

Article 53 – Para 2 – A supprimer complètement

Chapitre X. Conseil Economique et Social

D'une manière générale, le rôle du Conseil devrait être renforcé avec un réel pouvoir coercitif et de recommandations au Conseil de Sécurité ou à l'Assemblée Générale, et de pouvoir d'intervention directe, dans les domaines économiques et sociaux, y inclus les 5 domaines suivants pour lesquels des Comités permanents devraient être institués :

1. Coopération au Développement, avec la création du Comité de Développement Durable, coordonnant les activités de toutes les Agences d'Exécution des N.U.,
2. Commerce International (y inclus OMC, CNUCED et CCI)
3. Les Sommets et Grandes Conférences Internationales (y inclus le G12),
4. L'Action Humanitaire et Aide d'Urgence,
5. La Mobilisation et la Coordination du Financement des Agences et Programmes du Système des N.U.

Article 61 - Para 3 est caduque. A supprimer.

Article 61 et 62 - A chaque paragraphe le verbe « peut » devrait être supprimé.

Article 62 - Para 2 serait à supprimer puisque le nouveau Conseil des Droits de l'Homme relèverait directement de l'Assemblée Générale.

Chapitre XI. Déclaration relative aux Territoires non Autonomes.

Chapitre XII. Régime International de Tutelle.

Y en a-t-il encore ? Quelle est la différence avec les Territoires Non Autonomes ? Où se situe le cas du « Sahara occidentale », et celui des TOM de la France ?

Article 77 - Para 1, b - est caduque, donc à supprimer.

Articles 83 - Para 3 - **et 84** - Para 2 - Supprimer les références au Conseil de Tutelle.

Chapitre XIII. Conseil de Tutelle

A supprimer entièrement, et à remplacer par un **Conseil des Droits de l'Homme**, relevant directement de l'Assemblée générale, et dont les articles restent à rédiger.

Chapitre XVII. Dispositions Transitoires de Sécurité

Article 107 – Devenu caduque, donc à supprimer.

Statut de la Cour International de Justice

Chapitre II. Compétence de la Cour

Les Articles 36 et 38 constituent le cœur des compétences. Il faudrait supprimer l'adjectif « civilisés » au substantif « nations », ce qualificatif étant subjectif.

Article 37 - Il serait utile de définir ce qu'est la « Cour permanente de Justice internationale » et la situer par rapport à cette « Cour Internationale de Justice ».