



5, CHEMIN DU POMMIER
CASE POSTALE 330
1218 LE GRAND-SACONNEX / GENÈVE (SUISSE)

TELEPHONE (41.22) 919 41 50
FAX (41.22) 919 41 60
E-MAIL postbox@mail.ipu.org
ADR. TELEGR INTERPARLEMENT GENEVE

Réforme des Nations Unies : Conclusions d'une mission parlementaire à New York

Les 26 et 27 juin 2006, une délégation de haut niveau composée de parlementaires d'un groupe représentatif de pays s'est rendue au siège de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à New York pour s'entretenir de la réforme de l'ONU avec des représentants permanents d'Etats membres et des hauts fonctionnaires des Nations Unies.

La visite a été organisée par l'Union interparlementaire. Ses conclusions, qui seront communiquées aux parlements, sont exposées ci-dessous.

I. Historique

Les négociations sur la réforme de l'ONU se sont intensifiées au cours de l'année passée. Les présidents de parlement qui se sont réunis au siège de l'ONU lors de leur conférence mondiale de septembre 2005 se sont engagés à soutenir une Organisation des Nations Unies réformée de manière à pouvoir relever les défis du XXI^{ème} siècle. De son côté, le Sommet mondial des Nations Unies de 2005, dans son document final, appelle *"à un renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les parlements nationaux et régionaux, notamment dans le cadre de l'Union interparlementaire, en vue de promouvoir tous les aspects de la Déclaration du Millénaire, dans tous les domaines d'activité de l'Organisation des Nations Unies, et d'assurer la mise en oeuvre efficace de la réforme de l'Organisation"*.

Le processus de réforme des Nations Unies en est aujourd'hui à un stade très critique. Bien que la plupart des Etats membres s'accordent sur la nécessité de rendre leur organisation, fondée il y a une soixantaine d'années, plus efficace et représentative, il subsiste de notables différences d'opinion sur des propositions telles que l'élargissement du Conseil de sécurité, la modernisation du contrôle interne et des procédures de responsabilisation, l'opportunité de procéder à un examen complet des activités de tous les programmes et des organes décisionnaires des Nations Unies, ou le renforcement des pouvoirs du Secrétaire général en matière de gestion. Lors de la mission de l'UIP, les dépenses de l'Organisation étaient soumises à un plafonnement qui a été levé à la fin du mois de juin*. Le plafonnement menaçait de paralyser les travaux de l'Organisation si les Etats membres ne s'entendaient pas sur un train complet de réformes.

* La Commission budgétaire de l'Assemblée générale a finalement levé le 28 juin le plafond auquel étaient soumises les dépenses des Nations Unies. Bien que la décision ait été adoptée par consensus, sans vote, les Etats-Unis, le Japon et l'Australie (qui représentent collectivement 43 % du budget de l'ONU) ont déclaré qu'ils se désolidariseraient officiellement de la décision, ce qui pourrait avoir de graves conséquences financières et politiques sur l'ONU.

En même temps, de récents développements ont montré que la réforme est possible et que l'on peut avancer sur cette voie si les conditions sont réunies. Au cours de l'année passée, tout en mettant en œuvre les décisions consignées dans le document final du Sommet mondial de 2005, l'ONU a créé un nouveau Conseil des droits de l'homme qui est déjà opérationnel, un Fonds pour la démocratie, une Commission de consolidation de la paix pour aider au relèvement des sociétés qui sortent d'un conflit, un Fonds central d'intervention d'urgence (dont la valeur dépasse maintenant les 250 millions de dollars E.-U.) pour permettre d'aider immédiatement les pays frappés par des catastrophes naturelles et d'intervenir sans tarder dans d'autres situations d'urgence, un Bureau de l'éthique et un système de protection des dénonciateurs d'abus. Des négociations sont également en cours sur la création d'un système pour le contrôle de la gestion, la responsabilisation et la transparence et sur l'examen des mandats (qui amènerait à rationaliser et à éliminer des centaines de mandats (tâches, missions, mécanismes) qui sont dépassés ou font double emploi.

II. Principales conclusions

L'Organisation des Nations Unies reste mal comprise dans le monde et ses travaux ne sont pas appréciés à leur juste valeur. Si un scandale ou un échec politique font de temps à autre la une des journaux, l'énorme travail que l'ONU et ses institutions accomplissent quotidiennement dans des domaines tels que la santé et l'éducation, la réduction de la pauvreté, le maintien de la paix, la lutte contre le terrorisme et bien d'autres encore échappent à l'attention du public. Des efforts sont déployés pour améliorer la communication avec le public, en particulier par une utilisation plus systématique des technologies de l'information, mais il reste encore un long chemin à parcourir. Du fait de ce manque d'information, deux opinions extrêmes sur les Nations Unies dominent dans le public: à l'une des extrémités du spectre, l'ONU apparaît comme une organisation toute-puissante, appelée à intervenir chaque fois qu'un problème se pose dans le monde; à l'autre extrémité, elle est considérée comme inutile, inepte et corrompue. Ni l'une ni l'autre de ces vues ne correspond à la réalité.

La corruption généralisée qui sévirait à l'ONU est un mythe né de quelques incidents isolés qui ont été montés en épingle. Même l'affaire pétrole contre nourriture n'est pas, en réalité, un échec de l'Organisation dans son ensemble, puisque le programme était géré par les membres du Conseil de sécurité (dont le nombre est très limité).

Toutes ces difficultés ne devraient pas faire oublier que l'Organisation des Nations Unies est un outil indispensable pour maintenir la paix dans le monde, progresser sur le terrain du développement, apporter aide et secours aux vulnérables et rassembler les pays pour qu'ils puissent s'attaquer ensemble à des problèmes d'intérêt commun. L'ONU – bien public mondial – devrait être au centre du multilatéralisme, le lieu où les pays peuvent régler des différends et trouver un terrain d'entente sur des questions qui dépassent le cadre des frontières nationales. Pourtant, elle risque de plus en plus d'être écartée par l'action unilatérale et par mépris du droit international.

La prise de décision à l'ONU n'est pas aussi représentative et ouverte à tous qu'elle devrait l'être. Les pays en développement estiment ne pas être suffisamment représentés aux échelons les plus élevés de l'Organisation. Le principe démocratique "un pays, une voix", qui est au cœur de la Charte des Nations Unies, est battu en brèche par la politique de la force, et les principaux bailleurs de fonds de l'ONU ont tendance à exercer une grande influence.

Si le récent plafonnement des dépenses de l'ONU a pu aboutir à certaines décisions de réforme, il a aussi suscité la méfiance entre pays développés et pays en développement et les a divisés, ce qui a "empoisonné", comme beaucoup l'ont constaté, le climat de coopération et de confiance qui régnait entre les pays aux Nations Unies.

La thèse selon laquelle le pouvoir politique devrait être en quelque sorte fonction de la hauteur de la contribution versée au budget de l'ONU ne tient pas lorsqu'on compare les engagements internationaux et la capacité financière de chaque pays. Certains contributeurs importants, par exemple, sont encore loin derrière l'objectif officiel de 0,7 % de leur PIB consacré à l'aide au développement. Il a été relevé que de nombreux pays en développement seraient prêts à envisager une augmentation de leur contribution à l'ONU, si leur souci d'une répartition plus équitable des responsabilités trouvait suffisamment d'écho.

Le Conseil de sécurité ne reflète pas la réalité géopolitique du monde actuel et a pris trop de pouvoir; il est plus que jamais nécessaire d'en revoir la composition. Cet organe des Nations Unies correspond à l'équilibre des forces qui avait cours en 1945 mais qui n'a plus cours aujourd'hui. Aux yeux du monde et de certains membres des Nations Unies elles-mêmes, il a pris par rapport à l'Assemblée générale plus de pouvoir que ne le justifie la Charte des Nations Unies.

Le cas du Conseil de sécurité montre que, lorsqu'il s'agit d'une réforme de l'ONU, des divisions entre Etats membres peuvent aussi se produire à l'intérieur de groupes régionaux et ne relèvent pas toujours d'une simple polarisation Nord-Sud. Certains Etats membres posent la réforme du Conseil de sécurité comme condition de toutes les autres réformes. D'autres sont prêts à mettre cette question de côté pour progresser sur d'autres aspects de la réforme. Tous sont cependant unanimes à penser que, tant que le Conseil de sécurité restera ce qu'il est, l'ONU aura de la peine à changer vraiment.

La réforme de la gestion est essentielle pour améliorer la légitimité et l'efficacité de l'ONU mais s'enlise actuellement dans des querelles politiques. Les propositions récentes faites par le Secrétaire général pour réformer la gestion de l'ONU tendent notamment à donner au Secrétaire général une plus grande autonomie de gestion en l'autorisant à gérer directement une petite partie du budget sans attendre l'approbation de l'Assemblée générale (ce qui permettrait notamment au Secrétaire général de réaffecter des postes et des crédits pour répondre à des imprévus spéciaux); à revoir les procédures d'achat pour accroître la transparence tout en réduisant les coûts pour l'organisation par un appel public d'offres compétitives (l'ONU comme fournisseur mondial de services doit bénéficier du meilleur système d'achat possible); et à développer de manière spectaculaire et à uniformiser l'utilisation des technologies de l'information dans tout le système des Nations Unies pour améliorer la productivité, l'accessibilité à la documentation, et le contrôle des processus internes.

Certains Etats membres craignent qu'une telle réforme de la gestion n'affaiblisse encore l'Assemblée générale comme principal organe décisionnaire des Nations Unies. D'autres font valoir, au contraire, qu'il ne faudrait pas l'encombrer de toutes les décisions de gestion qui doivent être prises mais plutôt la laisser se concentrer sur les décisions politiques importantes. Tous, cependant, s'accordent à penser que l'Organisation des Nations Unies a besoin d'une réforme de la gestion pour être plus efficace et répondre de manière appropriée aux besoins du monde actuel.

En définitive, la solution devra passer par un marchandage : le Secrétaire général aura plus de latitudes pour agir s'il rend davantage compte de son action. Dans ce but, il pourrait être nécessaire de créer un nouveau comité d'experts de l'Assemblée générale doté de responsabilités en matière de comptabilité et de vérification des comptes, semblable à ceux que l'on trouve dans les parlements.

Il faut procéder à un inventaire de tous les organes décisionnaires et de leurs activités pour éviter le gaspillage et le double emploi, mais le désaccord persiste sur les moyens de le réaliser. On dénombre actuellement plus de 9000 "mandats" actuellement actifs aux Nations Unies (c'est-à-dire d'activités en cours qui sont mandatées et dotées d'un budget par l'Assemblée générale ou qui sont officiellement inscrites à l'ordre du jour de l'ONU). Ces mandats se sont

développés au cours des décennies passées sans que l'on s'assure systématiquement de la cohérence des décisions prises et sans que les ressources disponibles soient augmentées en conséquence. Si tous reconnaissent la nécessité de réviser l'ensemble des mandats, des décisions restent à prendre sur certains aspects : l'ancienneté (les mandats remontant à plus de cinq ans), le nombre (tous ou seulement un certain pourcentage), et les catégories de mandats à réviser (mandats ordinaires ou seulement ceux qui sont politiquement sensibles).

Pour faciliter les choses, tous les mandats actifs ont été réunis dans une base de données qui est affichée sur le site Web de l'ONU. Cependant, il faut que les Etats membres soient bien conscients de la complexité de la tâche et ne laissent pas la question des mandats prendre le pas sur des questions de réforme plus urgentes.

Une plus grande cohérence des activités de développement de l'ONU représente toujours un énorme défi organisationnel. Au niveau des opérations, des améliorations ont été apportées ces dernières années avec la création du Groupe des Nations Unies pour le développement (l'organe qui rassemble toutes les institutions pour coordonner leurs programmes de travail) et le renforcement des équipes de pays de l'ONU regroupées en un même service. Depuis le Sommet mondial de l'an dernier, on est également conscient de la nécessité d'intégrer - mieux qu'on ne le fait généralement en coopération avec la Banque mondiale - les Objectifs du Millénaire pour le développement dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté ou de développement national. Cependant, il reste beaucoup à faire pour que chaque pays s'approprie vraiment sa stratégie nationale du développement et que toutes les parties intéressées soient associées au processus. Tant que cela ne sera pas le cas, les activités de développement des Nations Unies dans ce domaine risquent de ne pas donner les résultats attendus et l'ONU elle-même risque de perdre ainsi une partie de son crédit et de ses appuis politiques. Le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence du système, dans ses conclusions, pourra donner des conseils et des orientations utiles à ce sujet.

Participation parlementaire

Les dirigeants des parlements du monde sont bien conscients que le programme de réforme avec lequel l'ONU se débat actuellement ne sera pas complètement mis en œuvre dans un proche avenir. Ils ne surestiment pas non plus ce que peuvent faire les parlements pour en faire avancer l'exécution. Ils sont aussi respectueux des prérogatives constitutionnelles qui donnent généralement la suprématie à l'Exécutif en politique étrangère.

Cependant, il est sans doute des moyens par lesquels une présence plus forte d'hommes et de femmes tenant leur mandat des électeurs peut ouvrir le processus de réforme à une plus large participation et finalement contribuer ainsi à son succès. Les recommandations sur lesquelles s'est dégagé un accord au cours de la récente mission parlementaire sont récapitulées ci-dessous.

III. Recommandations

1. Les parlements devraient porter un intérêt beaucoup plus actif à l'examen de la réforme des Nations Unies. Pour ce faire, les membres de commissions parlementaires permanentes et spécialisées devraient tenir des auditions avec des ministres, de hauts fonctionnaires des Nations Unies, des représentants de la société civile et d'autres personnalités pour discuter de la réforme de l'ONU sur une base plus systématique.
2. Les parlements devraient également s'efforcer d'être mieux informés de la position de leur gouvernement sur les grandes questions concernant l'ONU. Outre les méthodes traditionnelles d'examen mentionnées plus haut, ils peuvent, dans ce but, tenir des auditions régulières avec leur Représentant permanent auprès des Nations Unies, qui devrait être en mesure de leur répondre directement sur toute question les préoccupant.

La nomination du Représentant permanent devrait être toujours soumise au parlement, comme cela se fait déjà dans plusieurs capitales.

3. Les parlements nationaux doivent être mieux familiarisés avec les activités des Nations Unies en général, et avec la position de leur gouvernement sur la réforme de l'ONU en particulier. Il faut, pour ce faire, que l'information circule mieux entre les Nations Unies et les parlements. Les informations en provenance des Nations Unies doivent atteindre plus systématiquement les parlements, et l'UIP est invitée à se faire l'artisan de ce changement en partenariat avec les Nations Unies.
4. Les parlements devraient aussi s'employer à tisser des liens plus forts avec les Nations Unies au niveau national, en particulier dans les pays en développement, par leurs contacts avec les représentants résidents des Nations Unies. Ils devraient s'investir davantage dans les stratégies nationales de développement qui sont élaborées par les gouvernements avec le soutien des Nations Unies, et être informés de manière plus régulière et plus détaillée sur les programmes des Nations Unies dans leur pays.
5. Les parlementaires, qui sont quotidiennement en contact avec leurs électeurs et des groupes d'intérêt, devraient jouer un rôle plus actif dans le ralliement d'appuis locaux et nationaux à la réforme de l'ONU, et contribuer ainsi à rétablir la confiance dans l'organisation mondiale.
6. S'agissant du financement des Nations Unies, une réflexion novatrice est nécessaire pour contrebalancer la tendance naturelle des plus importants bailleurs de fonds à s'attendre à ce que leur voix ait plus de poids que celle d'autres membres. Si le montant de leur contribution est plus élevé en termes absolus, les contributions des pays sont toutes fixées en fonction de la capacité financière de chacun. Dans leurs efforts pour égaliser les chances, les parlements devraient envisager, à côté de la quote-part due à l'ONU, d'autres sources pour financer les activités des Nations Unies. Les parlements, qui ont un pouvoir budgétaire et sont chargés de gérer l'argent du contribuable, devraient inscrire cette importante question à leur ordre du jour.
7. Les parlements peuvent aussi faire œuvre utile en soutenant les activités des nouveaux organes créés dans le cadre de la réforme des Nations Unies, et l'UIP est invitée à les y aider. Ils devraient aussi s'assurer que la réforme des Nations Unies donne à la question de l'égalité des sexes la place qu'elle mérite. Les parlements et l'UIP, qui s'emploient eux-mêmes à intégrer les questions de genre dans leurs activités, ont beaucoup à apporter à cet égard.
8. Pour leur part, les Etats membres devraient s'attacher à inclure plus systématiquement des parlementaires dans leur délégation à l'Assemblée générale et à d'autres grandes conférences et réunions des Nations Unies. En associant davantage les parlementaires aux négociations, ils rendront plus cohérente l'application au niveau national, donneront une tournure plus réaliste et plus pratique aux négociations et scelleront le lien avec le peuple qui, en dernière analyse, est le bénéficiaire des engagements internationaux.
9. Compte tenu de ce qui précède, l'UIP devrait consolider et développer l'usage qui est déjà le sien et qui consiste à tenir des réunions parlementaires spécialisées au siège de l'ONU sur des questions inscrites en tête de l'ordre du jour de l'ONU. Elle concourra ainsi de manière non négligeable à rapprocher l'univers des Nations Unies de celui des parlements nationaux et permettra à ces derniers d'apporter matière à réflexion aux grands débats orchestrés par les Nations Unies.

ANNEXE I

Membres de la délégation de l'UIP aux Nations Unies :

M. Mewa Ramgobin (Afrique du Sud), parlementaire
M. Mostafa Al-Gindy (Egypte), parlementaire
Mr. Yoshio Nakagawa (Japon), parlementaire
M. Ghaleb Al-Zubi (Jordanie), parlementaire
Mme Ruth Oniang'o (Kenya), parlementaire
M. Finn Martin Vallersnes (Norvège), parlementaire
M. Goran Magnusson (Suède), parlementaire
Mme Maria Amparo Canto (Mexique), envoyée personnelle du Président du Sénat

Représentants permanents qui ont rencontré la délégation de l'UIP :

Ambassadeur Dumisani Shadrack Kumalo (Afrique du Sud), Président du Groupe des 77	Groupe des 77 et la Chine
Ambassadeur Heraldo Muñoz (Chili)	
Ambassadeur Maged Abdelfattah Abdelaziz (Egypte)	
Ambassadeur Rosemary Banks (Nouvelle-Zélande)	Groupe JUSCANZ
Ambassadeur Kenzo Oshima (Japon)	
Ambassadeur Gilbert Laurin (Canada), adjoint du Représentant permanent	
Ambassadeur Francis Wilson (Australie), adjoint du Représentant permanent	
Ambassadeur Mark D. Wallace (Etats-Unis), adjoint du Représentant permanent	UE
Ambassadeur Gerhard Pfanzelter (Autriche), Présidence de l'UE	
Ambassadeur John William Ashe (Antigua-et-Barbuda), Président de la Commission administrative et budgétaire de l'ONU	

Représentants de haut niveau des Nations Unies qui ont rencontré la délégation de l'UIP :

S.E. M. Jan Eliasson, Président de l'Assemblée générale des Nations Unies
M. Robert Orr, Sous-Secrétaire général à la planification stratégique
M. Bruce Jenks, PNUD, Administrateur assistant et Directeur du Bureau des ressources et des partenariats stratégiques