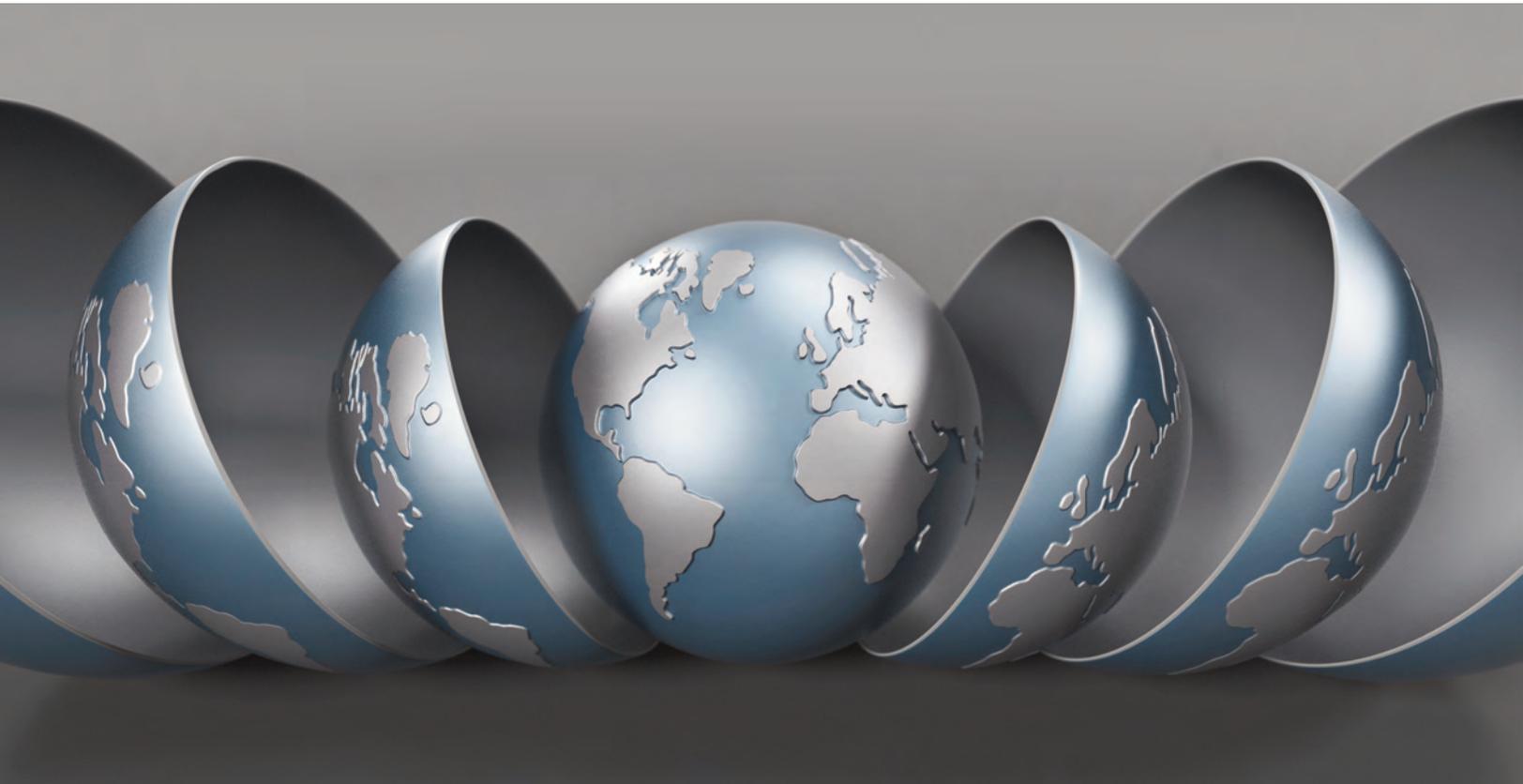


# ONU 2030: Reconstruire l'ordre dans un monde fragmenté

Rapport du Président

Commission indépendante sur le multilatéralisme



**L'hon. Kevin Rudd**  
**26e Premier ministre de l'Australie**



**Photo de couverture** : Dimitri Otis /  
Getty Images.

**Clause de non-responsabilité** : Les opinions exprimées dans le présent document représentent celles des auteurs et pas nécessairement celles de l'Institut International pour la Paix. L'IPI accueille l'examen d'un large éventail de perspectives dans la poursuite d'un débat éclairé sur les politiques et les questions critiques dans les affaires internationales.

© Par l'Institut International pour la Paix, 2016  
Tous droits réservés

[www.ipinst.org](http://www.ipinst.org)

*Dédié aux femmes et aux hommes qui servent  
sous le drapeau des Nations Unies  
dans les pays à travers le monde.*



# Table des matières

---

Avant-propos.....	iii
Préface.....	v
Introduction.....	1
Est-ce que l'ONU a encore de l'importance ?.....	4
L'ONU EST TOUJOURS UNE PIERRE ANGULAIRE DANS L'ORDRE MONDIAL DE L'APRÈS-GUERRE	
LE PRINCIPE DU MULTILATÉRALISME LUI-MÊME EST IMPORTANT	
IL N'Y A PAS DE SUBSTITUT	
L'ONU est-elle vraiment en difficulté ?.....	12
BILAN DES RÉALISATIONS DE L'ONU	
DÉFIS, PROBLÈMES ET ÉCHECS DE L'ONU	
Construire une ONU du vingt-et-unième siècle.....	25
DÉFIS EXTERNES À L'ORDRE MONDIAL	
LES DÉFIS INTERNES DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES	
Organisation de principes pour une ONU plus efficace.....	40
LA PAIX ET LA SÉCURITÉ	
LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	
LES DROITS HUMAINS ET L'ENGAGEMENT HUMANITAIRE	
BUDGET, PERSONNEL, GESTION ET COMMUNICATIONS	
Conclusion.....	70
Annexe 1 : Enjeux de l'ICM.....	73
Annexe 2 : La composition du groupe de la haute direction de l'ONU.....	74
Annexe 3 : Fonds, programmes, institutions spécialisées, autres entités et organisations connexes de l'ONU.....	76
Endnotes.....	77



## Avant-propos

Il y a cinq ans, j'ai eu l'idée de créer une commission indépendante sur le multilatéralisme mais ce n'était pas encore le bon moment. Je savais que ce projet ambitieux ne réussirait que s'il avait un chef ambitieux.

Viendra l'heure, viendra l'homme. Lorsque j'ai rencontré Kevin Rudd, j'ai su que j'avais trouvé la bonne personne pour présider la Commission. Il possède non seulement une vaste expérience, mais aussi des connaissances dans des mégaprojets mondiaux comme le G20 et la lutte contre le changement climatique. Pourtant, il est réaliste et possède des compétences aiguisées provenant des joutes oratoires de la politique australienne. En bref, il est d'une race exceptionnelle, à la fois visionnaire et pragmatique.

Depuis son lancement en septembre 2014, la Commission indépendante sur le multilatéralisme (ICM) a tenu de vastes consultations sur seize sujets touchant la paix et la sécurité internationales. Kevin n'a pas été une figure de proue; il a été le capitaine à la barre. Il a mené activement presque tous les seize séminaires. Il a parcouru le monde pour solliciter l'opinion et pour recueillir de nouvelles idées sur la façon de rétablir l'ordre mondial. De plus, il a conçu un processus inclusif, impliquant tous ceux qui sont prêts et intéressés à améliorer le système international.

Alors que Kevin était clairement à l'aise pour discuter avec des experts sur une gamme diversifiée de sujets complexes, il a également fait un effort particulier pour atteindre ceux en dehors du système des Nations Unies et des milieux diplomatiques, à savoir les jeunes, la société civile et le grand public (notamment par le biais de l'Internet et des médias sociaux).

En conséquence, le rapport complet de l'ICM — qui sera publié le 21 septembre — résume les propositions combinées de réforme des Nations Unies découlant du processus de consultation de la Commission au cours des deux dernières années. Il contiendra des nouvelles idées, basées sur une connaissance approfondie des possibilités et des limites du système multilatéral d'aujourd'hui. Le rapport complet de l'ICM, ainsi que les rapports politiques sur chacun des seize sujets qui seront également publiés en ligne, représenteront les résultats de ce processus de consultation unique. À une époque de défis mondiaux importants, nous espérons qu'ils contribueront à rendre le multilatéralisme plus efficace. En particulier, nous encourageons le prochain secrétaire général de l'ONU à s'appuyer sur les recommandations de l'ICM.

Ce rapport est celui du président. Pour le processus de l'ICM, il s'agit d'un bonus. Grâce à ses vastes consultations et voyages en tant que président de l'ICM, Kevin a acquis des connaissances précieuses qui mettent à profit sa vaste expérience politique internationale et nationale. Dans cet article, Kevin fournit ses vues personnelles sur la situation mondiale et comment l'ONU peut être adaptée pour faire face à la rapidité du changement. Il s'agit d'un cri du cœur de quelqu'un qui croit en l'ONU. Ceux qui cherchent à rendre le monde et l'ONU un meilleur endroit devraient tenir compte de ses avertissements et de ses conseils.



*Terje Rød-Larsen, président, Institut International pour la Paix*

Oslo, le 15 août 2016



## Préface

La raison pour laquelle j'écris ce rapport est parce que je crois en l'Organisation des Nations Unies. Je crois en ses idéaux. Je suis fier de son histoire, en dépit de ses échecs. De plus, je suis passionné par son avenir. L'ONU lance un appel au meilleur de notre nature humaine, tout en cherchant à protéger l'humanité du pire. Si nous lisons sa Charte avec un nouveau regard, soixante-dix ans après le carnage collectif de la dernière guerre mondiale, ce texte résonne encore auprès de notre propre génération et répond encore aux défis de notre époque. Il y a une certaine intemporalité à cette Charte. Ce n'est pas seulement une construction politique de son temps. La Charte de l'ONU contient des valeurs universelles — pertinentes pour tous les âges, non ancrées à une époque ou une civilisation particulière.



Si nous devons condenser ces valeurs et la mission qui en découlent en une seule phrase, cela pourrait ressembler à ceci : L'ONU nous appelle à défendre la dignité intrinsèque pour tous les êtres humains en empêchant les guerres, en établissant une paix durable, en rendant la justice sociale et économique fondamentale pour tous, en préservant la planète que nous partageons et, en cas de catastrophe naturelle ou humaine, en agissant avec solidarité pour sauver les autres membres de notre famille humaine dans le besoin.

Ce sont de bonnes valeurs. Elles sont vivantes dans la Charte de 1945. Elles sont également vivantes dans la Déclaration Universelle de 1948. Elles donnent lieu à une mission commune, une mission progressive et dirigée vers l'amélioration de l'humanité. L'ONU, malgré tous ses défauts, est donc une institution qui mérite d'être défendue.

L'Organisation des Nations Unies est maintenant âgée de soixante-dix ans. Le monde d'il y a soixante-dix ans était largement différent de celui d'aujourd'hui. Par conséquent, la question se pose inévitablement, à savoir si cette institution d'après-guerre reste en bon état de fonctionnement pour répondre aux besoins de la communauté internationale au cours du siècle qui se déroule devant nous. Si non, que pouvons-nous faire en pratique pour qu'elle mette à jour sa mission, sa structure et ses ressources actuelles dans le but de répondre aux formidables défis à venir ?

Ce fut le sujet de la conversation entre le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, et le président de l'Institut International pour la Paix (IPI), Terje Rød-Larsen, en été 2014, alors que l'ONU s'apprêtait à fêter son soixante-dixième anniversaire. Il a été décidé que l'IPI convoquerait un examen indépendant du système multilatéral des Nations Unies. Son but était de présenter des recommandations sur l'avenir du système afin que le prochain secrétaire général les examine au début de son nouveau mandat en janvier 2017. On m'a demandé de présider cette commission.

C'est ainsi que naquit la Commission indépendante sur le multilatéralisme (ICM), qui a été lancée en septembre 2014 lors de la semaine de l'Assemblée générale de l'ONU à New York. Les termes de référence de l'ICM étaient simples :

- Quels sont les principaux défis auxquels l'ordre mondial du 21<sup>ème</sup> siècle doit faire face ?
- Le système multilatéral des Nations Unies est-il adapté pour répondre à ces défis ?
- Si non, quels changements doivent être apportés aux fonctions, à la structure et aux ressources de l'ONU pour combler le déficit émergent dans la gouvernance mondiale ?

Dans le cadre de ses travaux, l'ICM a cherché à être aussi ouverte, transparente et consultative que possible. Elle a divisé ses travaux en seize domaines fonctionnels du travail de l'ONU (détaillés à l'annexe 1) et a réuni des experts du Secrétariat, des missions permanentes, de la société civile et du milieu universitaire, ainsi que ceux ayant une expérience sur le terrain, pour une série de séminaires politiques distincts sur chacun de ces domaines thématiques échelonnés sur une période de dix-huit mois. L'ICM a adopté cette approche parce qu'il fut considéré qu'il valait mieux partir des fonctions pour lesquelles l'ONU a été créée, plutôt que les institutions que les Nations Unies ont établies pour ce faire par la suite. Il nous fallait revenir à l'essentiel de ce que l'ONU est exactement censée faire, au lieu d'accepter des arrangements institutionnels actuellement en vigueur. La

forme doit toujours suivre la substance. Pas l'inverse.

Ce document est le rapport du président de l'ICM. Il reflète mes réflexions personnelles sur l'avenir de l'ONU, informé par les centaines de conversations auxquelles j'ai eu le privilège de participer à travers le monde entier avec des gens qui ont travaillé au sein du système des Nations Unies, à la fois dans les capitales et sur le terrain. Le rapport du président n'est pas écrit dans le style traditionnel des Nations Unies et cherche à éviter "le dialecte de l'ONU" à chaque fois que cela est possible. Son but est d'être provocateur, de stimuler le débat, et nous espérons donc contribuer modestement à la sagesse collective de notre large famille des Nations Unies, tout en traçant ensemble l'avenir de l'institution.

Le rapport complet de l'ICM sera publié à la fin de septembre 2016. Le rapport complet résumera les propositions soumises à l'ICM grâce à son processus formel de consultation au cours des deux dernières années. Il sera accompagné par la sortie de chacun des seize documents détaillés qui seront mis en ligne d'ici le mois de février 2017. Ces rapports sont non seulement destinés au nouveau secrétaire général de l'ONU mais également aux États-membres, autant dans les capitales que dans leurs missions permanentes. Ils sont en outre destinés au grand public, engagé dans la réponse à la question suivante : comment préserver l'ordre mondial, actuellement en état de fragilité, étant donné les grands et turbulents changements auxquels nous faisons face ?

Ni le rapport du président, ni le rapport complet de l'ICM qui suivra n'auront de statut onusien officiel. Peu importe, nous espérons que la lucidité de son analyse et de ces recommandations feront de ce rapport un texte utile pour l'ONU et ses États-membres.

Je suis un partisan de longue date de l'ONU : en tant qu'étudiant, diplomate, ministre des affaires étrangères, premier ministre et, maintenant, en tant que citoyen du monde. L'ONU n'a pas toujours été universellement populaire dans mon pays d'origine, l'Australie. Mais j'ai longtemps été fier d'être parmi ses principaux défenseurs dans le brouhaha de notre politique nationale. J'ai donc le privilège d'être en mesure de contribuer modestement à notre réflexion collective sur l'avenir de l'institution. Je crois profondément que toutes les femmes et les hommes de bonne volonté doivent mobiliser leurs cœurs, leurs esprits et leurs énergies pour parfaire notre Organisation des Nations Unies. L'ONU est un "bien public" mondial pour chacun d'entre nous ainsi que pour notre avenir commun sur cette planète fragile que nous partageons.

L'ICM elle-même a été un immense effort d'équipe. Elle a été dirigée par le secrétaire général de l'ICM, HE Hardeep Puri, ainsi que son adjoint et puis son successeur, Barbara Gibson. L'équipe a également inclus les personnes suivantes : Els Debuf, Ariun Enkhsaikhan, Warren Hoge, Walter Kemp, Jimena Leiva Roesch, Adam Lupel, Youssef Mahmoud, Maximilian Meduna, Nadia Mughal, Thong Nguyen, Omar El Okdah, Andrea Ó Súilleabháin, Véronique Pépin-Hallé, Asteya Percaya, Anette Ringnes, Rodrigo Saad, Hillary Saviello, Jill Stoddard, Albert Trithart, et Margaret Williams. J'ai également été assisté, dans tout son temps libre, par Daryl Morini, chargé de programme à l'Institut Politique de la Société d'Asie (ASPI), dont je suis fier d'être le président. Être président de l'ASPI est mon poste à temps plein à New York. Pour l'ICM, cet exercice a purement été un travail d'amour. J'apprécie profondément les efforts combinés de tous ces individus, leur grand professionnalisme, leur enthousiasme sans limites et, surtout, leur capacité à comprendre le sens de l'humour australien. Car ceci est un exploit de diplomatie culturelle en soi.

Je voudrais aussi formellement remercier les trois gouvernements qui ont apporté leur soutien financier aux opérations de l'ICM : le Canada, la Norvège et les Émirats Arabes Unis. Sans leur soutien, l'ICM n'aurait tout simplement pas eu lieu.

Bien sûr, les erreurs factuelles ou analytiques contenues dans ce rapport sont finalement ma responsabilité. Étant donné que je n'ai jamais effectivement travaillé au sein du système des Nations Unies, je suis sûr qu'un certain nombre d'entre elles seront présentes. Je voudrais simplement demander l'indulgence et le pardon du lecteur lorsque vous en apercevrez.

Je recommande ce Rapport du Président à la communauté internationale.

## Introduction

*“L’Organisation des Nations Unies n’a pas été créée pour nous amener au ciel, mais pour nous sauver de l’enfer”.*

*Dag Hammarskjöld  
Secrétaire général de l’ONU (1953–1961)*

L’argument principal de ce rapport est simple. Premièrement, l’ONU est **importante**. En fait, **parce qu’elle est une partie intégrante de l’ordre d’après-guerre, elle importe beaucoup**. Au point que si elle devait échouer, faiblir, ou tout simplement disparaître, cela éroderait davantage la stabilité d’un ordre mondial déjà fragile.

Notre ordre actuel fait face à de nouveaux défis qui s’accumulent et se combinent. De nouvelles tensions majeures sont apparues dans la géopolitique mondiale que nous n’avions pas observées depuis un quart de siècle, avec une détérioration rapide des relations russo-américaines et américano-chinoises, accompagnées d’un nouveau rapprochement stratégique entre la Russie et la Chine. Il y a eu des transformations encore plus profondes dans la géoéconomie, où la Chine est maintenant la deuxième plus grande économie au monde et qui pourra bientôt devenir la plus grande, supplantant les États-Unis après plus de 150 ans de domination économique mondiale.

Au-delà de ces considérations classiques de “l’équilibre des puissances”, nous assistons également à l’émergence de nouveaux acteurs non-étatiques — principalement, mais pas exclusivement, sous la forme d’un extrémisme violent, qui n’accepte aucunement le système étatique et fonctionne entièrement en dehors du tissu déjà fragile du droit international.

Nous assistons également à une autre vague de défis à l’ordre actuel, grâce à la dynamique d’accélération de la mondialisation. Ceci, à son tour, génère de nouvelles exigences en matière d’une gouvernance mondiale plus efficace pour contrer “la mondialisation globale”. Parallèlement, la mondialisation déchaîne de dangereux nouveaux contre-pouvoirs politiques, économiques et sociaux — un puissant cocktail de nationalisme, protectionnisme et de xénophobie, qui commence à menacer le tissu de l’ordre mondial à de multiples niveaux.

Par conséquent, nous semblons nous approcher d’un “point de bascule” mondial, qui écarte les hypothèses confortables des dernières décennies stipulant que les dynamiques d’une plus grande intégration mondiale étaient en quelque sorte inévitables. Donc, au moment où nous assistons à l’émergence de nouvelles forces qui menacent de déchirer le monde, les institutions mêmes de la communauté internationale mises en place pour rassembler le monde à travers des formes coopératives de gouvernance mondiale devraient être plus importantes que jamais. Pourtant, la vérité gênante est que ces mêmes institutions n’ont jamais été aussi faibles.

Deuxièmement, après soixante-dix ans, l’ONU est tellement tenue pour acquise que nous sommes à peine conscients du rôle stabilisateur qu’elle joue dans la définition des paramètres des relations internationales contemporaines. **Nous avons tendance à prendre l’ONU pour acquis**. Mais comme le passé nous le rappelle, rien n’est éternel, encore moins les institutions mondiales, dont l’histoire est récente et lourdes de contentieux. L’histoire n’est pas non plus nécessairement linéaire; nous ne sommes pas destinés à développer des formes de gouvernance mondiale davantage “progressistes” alors que la “régression” historique est également possible. Alors, si l’ONU elle-même disparaît un jour ou, plus probablement, glisse simplement dans l’oubli, seulement à ce moment-là serons-nous pleinement conscients du trou béant que cela représenterait pour l’ordre d’après-guerre. Sans l’ONU, relations interétatiques seraient par un manque d’instruments de médiation, de gestion des crises et de résolution des conflits. À ce moment-là, il serait tout simplement trop tard pour déplorer la disparition de l’ONU.

Troisièmement, alors que l’ONU **d’aujourd’hui, elle est en difficulté**. Beaucoup craignent qu’elle ne commence à sombrer dans l’oubli alors que de plus en plus d’états contournent tout simplement l’ONU pour résoudre les questions les plus importantes auxquelles la communauté internationale fait face, cherchant ailleurs des solutions indépendantes et considérant de plus en plus l’ONU comme une instance diplomatique et agréable qui viendrait les confirmer après coup. Ainsi, nombreux sont ceux qui l’ONU risque d’être submergée par les grands changements et les défis systémiques qui secouent actuellement la

communauté internationale. L'ONU constitue une structure institutionnelle et culturelle du 20ème siècle, éprouvant des difficultés à s'adapter aux nouvelles réalités du 21ème siècle. Si elle ne mène pas son effort à terme, l'ONU continuera à perdre lentement de sa pertinence.

Quatrièmement, le rapport conclut que cela ne doit pas obligatoirement être le cas. Il argumente **que l'ONU est en mesure de se réinventer**. Toutes les institutions du 21ème siècle doivent le faire pour survivre au rythme et à la complexité des changements autour d'elles. Il est inutile de rêver que l'ONU pourrait être reconstruite à partir de zéro mais nous pouvons intelligemment réexaminer ses fonctions, sa structure et la répartition de ses ressources pour la rendre plus apte à relever les défis de l'avenir. Pour ceci :

1. **Nous avons besoin d'une ONU dont la légitimité inhérente et l'universalité sont réaffirmées par un réengagement politique formel aux principes fondamentaux du multilatéralisme par les Etats-membres**, ce qui souligne les avantages essentiels que le système multilatéral délivre aux états individuels plutôt que d'enchâsser la vue émergente que le système multilatéral est tout simplement une charge à supporter.
2. Nous avons besoin d'une ONU qui **intègre structurellement la paix et la sécurité, le développement durable et les programmes de défense des droits humains comme un continuum stratégique**, plutôt que de les laisser comme des entités autonomes institutionnelles du passé. Cela peut être fait d'une manière qui maximise également les perspectives d'un espace opérationnel distinct pour le travail humanitaire en cas de crise, tout en reconnaissant qu'un tel espace opérationnel ne peut jamais être assuré sans tenir compte des réalités de la sécurité et du développement qui l'entourent.
3. Nous avons besoin d'une ONU **qui aide à construire des ponts entre les grandes puissances**, particulièrement au moment de la montée des tensions entre elles.
4. Nous avons besoin d'une ONU avec **une capacité robuste de planification des politiques**, qui contemple l'avenir sur plusieurs années, et non pas seulement les crises quotidiennes.
5. Nous avons besoin d'une ONU qui englobe **une doctrine compréhensive envers la prévention**, plutôt que tout simplement la réaction, ce qui se reflète directement dans la structure de direction, la culture et les ressources de l'organisation.
6. Nous avons besoin **d'une équipe de l'ONU sur le terrain pour résoudre enfin le problème de ses entités rigides institutionnelles**, en se déplaçant de plus en plus vers des équipes intégrées et multidisciplinaires pour faire face aux défis spécifiques qu'elle peut rencontrer.
7. Nous avons besoin d'une ONU **axée sur la mesure des résultats**, pas seulement sur l'élégance de ses processus.
8. Nous avons besoin d'une ONU **où les femmes sont au centre de l'ensemble de son agenda**, pas seulement de quelques parties, de sorte que leur potentiel humain puisse être réalisé comme une question de justice sociale, et parce que l'échec en cela minera davantage la paix, la sécurité, le développement et les droits humains. Nous avons également besoin d'une ONU où les jeunes du monde font entendre leur voix au centre des conseils de l'ONU, pas simplement comme une réflexion après coup paternaliste, mais pour que les jeunes puissent contribuer à un avenir d'une réelle espérance pour les plus de 3 milliards de personnes qui sont aujourd'hui âgées de moins de vingt-cinq ans.
9. Nous avons besoin d'une ONU qui soit **pertinente dans les nouveaux agendas critiques mondiaux de politique générale pour l'avenir, pas seulement ceux du passé**, y compris la lutte efficace contre le terrorisme et l'extrémisme violent, l'amélioration de la cybersécurité, contraignant les systèmes d'armes meurtrières autonomes, portant sur l'application inadéquate du droit international humanitaire pour les guerres de l'avenir, et élaborant une approche globale des limites planétaires au-delà du changement climatique, en particulier pour nos océans.
10. Nous avons besoin d'une ONU qui puisse

agir efficacement et de manière flexible dans la **réalité imposée par les contraintes budgétaires actuelles**, plutôt que de simplement espérer que les paradis fiscaux se rouvriront un jour comme par magie, car ils ne le feront pas.

Enfin, le rapport fait valoir **qu'une réforme "ponctuelle" n'existe pas. Pour que l'ONU ait un avenir solide dans l'obtention de résultats qui sont directement en rapport avec les défis de la communauté internationale, nous devons nous engager activement dans un processus pour réinventer continuellement l'institution.** L'argument existe que les institutions des relations internationales ont une tendance inhérente vers l'entropie - lorsque les institutions sont formées, les processus de dégradation à long terme commencent déjà à se mettre en œuvre. Si cet argument est valable, comme je crains qu'il ne le soit probablement, le seul antidote est d'avoir un programme conscient de réinvention active en continu — pour rappeler à l'institution son noyau et ses valeurs continues, pour rafraîchir sa culture institutionnelle et, si nécessaire, reprogrammer certaines de ses fonctions. Tout cela pour faire en sorte que l'ONU réponde efficacement aux défis de la politique réelle de notre temps, plutôt que de reproduire mécaniquement les réponses du passé, conservant ainsi sa pertinence pour l'avenir.

Ce rapport est intitulé *ONU 2030 : Reconstruire l'ordre dans un monde fragmenté*. Certains affirmeront que la notion "d'ordre" est elle-même une illusion intellectuelle. Je suis en désaccord, ne serait-ce que parce que ceux d'entre nous qui ont un intérêt dans l'histoire des relations internationales ont une idée de ce à quoi ressemble réellement ce chaos. Par conséquent, l'idée de "reconstruire l'ordre" n'est pas une vue de l'esprit. Les forces du désordre sont à la vue de tous. Le défi est celui de la clarté conceptuelle, de la capacité institutionnelle et de la volonté politique.

Le calendrier 2030 a été choisi délibérément. L'ONU vient d'atteindre de nouveaux accords décisifs qui ont ciblé 2030 comme date de mise en œuvre : d'abord, l'Agenda 2030 et la mise en œuvre de ses dix-sept objectifs de développement durable (ODD) et ensuite, l'accord de Paris sur le changement climatique et la période d'engagement post-Kyoto qu'il contient, qui s'étend également jusqu'à l'année 2030. Ce rapport fait valoir ci-dessous que

ces deux nouvelles missions majeures pour l'Organisation des Nations Unies devraient également être accompagnées d'une troisième : un nouvel Agenda de paix durable et de sécurité, avec une nouvelle doctrine de prévention en son cœur, qui pourrait être développée au cours des prochaines années et dont la date-butoir est également placée en 2030.

Avec ou sans cette dernière, ces nouveaux programmes ambitieux envers un changement global positif nous amènent inévitablement à la question de savoir si l'ONU, comme une institution en elle-même, est suffisamment "adaptée à l'usage" pour une mise en œuvre effective de ces programmes au cours des quinze prochaines années. Si ce n'est pas le cas, qu'est ce qui doit changer dans les fonctions, la structure et les ressources de l'ONU afin de traduire ces agendas politiques profondément transformateurs dans la réalité ? De plus, 2030 n'est pas si éloignée dans le temps pour être dénuée de sens. La date est assez proche pour être réelle, tout en laissant suffisamment de temps à la planification, l'opérationnalisation et l'évaluation.

J'ai écrit ce rapport comme quelqu'un ayant un engagement de longue durée envers la mission historique de l'Organisation des Nations Unies, telle qu'elle est exprimée dans les idéaux élevés de sa charte. Le rapport est conscient des réussites et des échecs de l'ONU au cours des soixante-dix dernières années. Il respecte profondément les réformes des précédents secrétaires généraux, notamment celles du secrétaire général actuel, qui seront détaillées dans le rapport final. Ce rapport se fonde ouvertement sur le travail des autres, plutôt que de chercher à réinventer la roue. Nous reconnaissons tous que l'ONU est une institution difficile à changer. Mais tous les amis de l'ONU sont également motivés par une profonde préoccupation pour son avenir, à tel point que beaucoup d'entre nous se demandent maintenant si ce "parlement de l'homme", comme elle a été nommée par ses fondateurs, va survivre comme une institution qui fonctionne efficacement pour célébrer son centenaire en 2045.

Lorsque les gens du monde voient le désaccord croissant entre les grandes puissances, la résurgence de vieilles tensions interétatiques et de conflits, des terroristes dans leurs rues, le chaos dans leurs marchés et les emplois qui disparaissent



Cérémonie de clôture de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, Paris, le 12 décembre 2015. Photo de l'ONU

sans rien pour les remplacer, ils se demandent de plus en plus : “N’y a-t-il plus personne aux commandes ?” Cette question n’est pas déraisonnable. En d’autres termes, est-ce que nous commençons à voir le début d’une crise plus profonde dans les fondements de l’ordre d’après-guerre mondiale de l’ONU elle-même ?

Ce rapport, donc, est animé par un noyau de questions : que peut-on faire ? Comment pouvons-nous insuffler une nouvelle vie à une vieille institution afin que l’ONU puisse jouer son rôle central de préservation d’un ordre juste et pacifique sur la planète ? Et pouvons-nous commencer à imaginer une ONU pour le 21<sup>ème</sup> siècle qui réponde à une demande croissante pour une gouvernance mondiale efficace, à l’ère de l’offre toujours plus restreinte et lorsque le “déficit” de la gouvernance semble, en fait, s’être élargi ? Telles sont les questions qui informent les recommandations présentées dans ce rapport.

Je demeure profondément optimiste quant à l’avenir de l’ONU. Bien que les défis soient réels, nous ne devons pas succomber à la mode du pessimisme, ou à la sorte “d’impuissance apprise” du côté de la communauté multilatérale, que le changement substantiel est juste trop dur. La vérité est que les réponses se trouvent vraiment à notre portée, si nous pouvons déployer la volonté politique collective pour faire changer les choses.

## Est-ce que l’ONU a encore de l’importance ?

*“L’Organisation des Nations Unies est le seul instrument de l’entreprise commune et de l’engagement de la grande majorité de la race humaine. Une utilisation à long terme, patiente et constructive de ses potentialités peut apporter une paix réelle et sûre au monde”.*

*Trygve Lie*

*Secrétaire général de l’ONU (1946–1952)*

La réponse à cette question — est-ce que l’ONU a encore de l’importance ? — est un oui sans équivoque. En effet, la question de l’avenir des Nations Unies est en grande partie une question sur l’avenir de l’ordre mondial. Les Nations Unies ne peuvent pas être assimilées à la totalité de l’ordre mondial mais elles se trouvent en son cœur.

### L’ONU EST TOUJOURS UNE PIERRE ANGULAIRE DANS L’ORDRE MONDIAL D’APRÈS-GUERRE

L’ONU est une institution importante parce qu’il s’agit d’une pierre de fondation de l’ordre mondial. L’ordre politique mondial actuel est largement composé en trois parties :

- Premièrement, les relations géopolitiques entre

les grandes puissances elles-mêmes, ainsi que les relations diplomatiques, militaires et les alliances qui se sont développées entre les grandes puissances et d'autres états;

- Deuxièmement, les relations horizontales entre tous les états, indépendamment de leur alignement avec les grandes puissances ou non, y compris ceux qui ont toujours choisi d'être neutres ou non-alignés; et
- Troisièmement, les institutions mondiales et régionales utilisant des moyens multilatéraux pour gérer les différences et mettre en avant la coopération pacifique entre les états, basées sur le principe de l'égalité souveraine.

Ce dernier principe est particulièrement important pour les puissances plus petites et moyennes dans le système international, qui historiquement deviennent souvent les victimes de la politique des grandes puissances qui ont mal tourné. C'est là que l'ONU joue un rôle central.

Il n'existe pas de relation systémique nette entre ces différentes parties de l'ordre mondial. Les variations de la notion d'un "équilibre des pouvoirs" guident souvent les premiers et, dans une mesure plus limitée, les seconds énumérés ci-dessus. La fonction de la troisième partie — consciente de l'échec spectaculaire des équilibres du pouvoir pour garantir la stabilité stratégique dans le passé — est d'arbitrer, ou du moins d'atténuer, les collisions qui surviennent périodiquement dans l'exercice des politiques de grande puissance.

Ces différents éléments de l'ordre actuel sont aussi le produit de différents, certains diraient contradictoires, concepts du comportement naturel des états. D'un côté, il y a le "réalisme" profond de "l'état-nation contre l'état-nation" fondé sur les intérêts irréconciliables nationaux, l'absence de confiance et les omniprésents "dilemmes de sécurité". En face de ce point de vue presque Clausewitzien sur les relations interétatiques, se trouve ce qui est souvent décrit et parfois tourné en dérision, le grand idéalisme de l'institutionnalisme néolibéral, fondé sur les concepts de sécurité commune, les intérêts communs et la coopération internationale. Notre ordre mondial actuel est un amalgame désordonné des deux.

Pourtant, dans la politique de plus en plus "postmoderne" du 21<sup>ème</sup> siècle, on oublie souvent

que "l'ordre" dans les relations internationales reste fondamental. Nous semblons avoir oublié à quoi ce "désordre" ressemble réellement, même si nous avons tous vu l'horreur se dérouler il y a moins d'une vie. Les grandes puissances en 1945, conscientes des échecs des décisions post-1919, ont délibérément placé le système multilatéral des Nations Unies, ainsi que les institutions de Bretton Woods, au centre du nouvel ordre mondial. Pour le meilleur ou le pire, le système multilatéral est la machine collective dont les Etats-membres ont convenu à San Francisco et auquel tous les Etats-membres suivants ont souscrit depuis. Il est également important de noter que le rôle de l'ONU dans l'ordre actuel ne se réfère pas seulement à l'ordre géopolitique mondial. L'ONU a également un rôle dans ce que nous pourrions appeler l'ordre mondial géoéconomique, l'ordre humanitaire mondial et l'ordre émergent de l'environnement mondial. Chacun de ces "ordres" continue d'être intrinsèquement fragile, ballotté par les nationalismes et les mercantilismes concurrents du jour.

Par conséquent, si le système multilatéral fondé sur l'ONU, en tant que pierre angulaire de l'ordre d'après-guerre, était simplement laissé à l'abandon, il y aurait des conséquences nombreuses et, pour la plupart, imprévues. De nouvelles réalités sont soudainement créées lorsque de vieilles réalités commencent à disparaître ou s'éteignent rapidement. Nous le constatons ces derniers temps dans le débat sur l'avenir de l'Union européenne. À bien des égards, la communauté internationale du 21<sup>ème</sup> siècle ne semble plus consciente des fondements juridiques et institutionnels internationaux de ce que nous appelons maintenant presque de façon désinvolte "l'ordre d'après-guerre". Il semble que cet ordre soit tout simplement "pris en compte". Mais permettre à cette pierre angulaire de s'effondrer progressivement déstabiliserait intrinsèquement la structure globale sur laquelle elle repose. La disparition effective, sinon formelle, de l'ONU créerait au minimum un vide dans le système des relations internationales. L'histoire nous enseigne que les vides politiques et institutionnels ne peuvent pas tenir longtemps avant de se remplir d'autre chose. La communauté internationale doit s'occuper attentivement des fondements de l'ordre actuel, compte tenu en particulier des circonstances difficiles dans lesquelles ils ont été fixés après l'implosion de l'ordre précédent en 1939.

En outre, il est important de rappeler que l'ordre naturel dans les relations internationales ne se génère pas automatiquement. Encore moins est-il automatiquement entretenu. Au cours du dernier demi-millénaire, il y a eu quatre grands efforts en Europe pour construire l'ordre après des périodes soutenues de carnage : en 1648, 1815, 1919 et 1945. Les trois premiers "ordres" ont enregistré, au mieux, des succès parcellaires. Le jury délibère toujours sur le quatrième. L'histoire nous enseigne que les efforts concertés des états qui participent à la création d'un ordre conjoint sont tenus de continuer à investir dans son avenir. Cela vaut particulièrement pour une institution telle que l'Organisation des Nations Unies, dont la charte ne suppose pas la puissance sous-jacente d'une hégémonie unique pour la soutenir au fil du temps. Cela contraste avec la plupart des ordres précédents de l'histoire, qui furent le produit d'une seule grande puissance (par exemple, Rome) ou d'un équilibre des pouvoirs entre plusieurs grandes puissances (par exemple, le rassemblement de l'Europe).

De plus, l'histoire nous enseigne que l'ordre dans les relations internationales est l'exception plutôt que la règle. Depuis l'avènement de l'état-nation moderne, à la fois avant et après la Paix de Westphalie en 1648, le désordre a constitué la caractéristique dominante des relations interétatiques. Toute hypothèse selon laquelle nous avons vu dans le 21<sup>ème</sup> siècle "la fin de l'histoire" est simplement obtuse. Non seulement est-il erroné de supposer l'inévitable marche en avant du capitalisme libéral-démocrate au sein des états, mais il est tout aussi erroné de supposer que la mondialisation néolibérale constitue, par définition, l'avènement d'une période permanente de relations pacifiques entre les états qui, en fin de compte, verront leurs frontières disparaître en réponse à une certaine réalité du marché presque mystique, sous-jacente, et unifiante. Ceci est le triomphe de l'espoir sur la raison.

Enfin, il existe un concept connexe dans les relations internationales, soutenant que la tendance naturelle de tout système de relations interétatiques tend vers l'entropie. En vertu de cet argument, tout ordre international, une fois établi, est immédiatement soumis aux processus naturels de déclin et de décadence, entraînant finalement un retour au désordre. Si cette analyse est vraie, elle

renforce l'argument de base des théoriciens et des praticiens. Pour la préservation du système actuel du multilatéralisme des Nations Unies, il faudra devenir de plus en plus conscient de leurs efforts au fil du temps. Retourner en arrière n'est pas une option, pas plus que ne l'est une attitude négligente qui serait encore moins favorable.

Le système multilatéral des Nations Unies demeure la pierre angulaire d'un ordre mondial multidimensionnel du 21<sup>ème</sup> siècle. Il est crucial pour nous tous qu'il y ait des normes prévisibles, partagées et, là où c'est possible, des règles exécutoires, et des attentes pour tous les états, grands et petits, dans la gestion de leurs relations les uns avec les autres. Cela ne signifie pas que les normes, les règles et les attentes sont figées dans le temps. Elles peuvent bien sûr évoluer. Mais la clé de la stabilité continue de l'ordre est que, lorsque des changements se produisent, ils sont généralement et idéalement pris en charge de façon universelle par les institutions du multilatéralisme.

Bien sûr, l'une des faiblesses fondamentales d'un tel ordre multilatéral est le manque de mécanismes d'application universelle pour ceux qui violent ses principes. Avec l'absence d'une médiation multilatérale, les grandes puissances ont eu tendance à "gérer" le comportement des autres grandes puissances, de leurs alliés diplomatiques et militaires par la menace active de mesures de rétorsion ou de dissuasion. Par définition, le système multilatéral est de nature tout à fait différente. Par exemple, il est souvent difficile de parvenir à un accord sur le fait qu'un état particulier a violé les principes de l'ordre (dans le cas de l'ONU, les dispositions de sa charte); et même quand un tel consensus est atteint, il y a souvent un désaccord sur les formes d'application disponibles dans la charte.

Il existe aussi un argument plus large en faveur du respect de l'état avec les normes multilatérales découlant de la "persuasion morale" du droit international lui-même. Mais tout cela a un effet indéniable en termes de préoccupations légitimes de la part de la plupart des états pour leur réputation internationale, la persuasion morale elle-même ne constituant en aucun cas un mécanisme d'application capable de maintenir l'intégrité globale de l'ordre. Il est, par conséquent, un ajout important à l'ordre actuel, mais en aucun cas son moteur principal.

En dépit de ces lacunes applicatives, le système multilatéral des Nations Unies ne constitue qu'une partie de l'ordre mondial actuel appliquant le meilleur frein potentiel contre l'escalade des tensions qui surgissent entre les grandes puissances, entre les grandes puissances et les autres états ainsi qu'entre les petits états. Celles-ci continueront à s'opposer sur les questions inévitables se produisant sur les limites territoriales, les différends maritimes, les "guerres commerciales" ou autres intérêts contradictoires nationaux. Fait important : le maintien de cet effet "civilisateur" du système multilatéral des Nations Unies sur les éléments réalistes, nationalistes ou mercantilistes qui trouvent encore l'expression dans l'ordre actuel, nécessitera continuellement un effort plus grand, plus actif et plus persistant de la part des Etats-membres afin de renforcer l'autorité des institutions multilatérales.

L'avenir de l'ONU, par conséquent, aura besoin d'un investissement concentré et continu dans l'intégrité et l'énergie de l'ensemble du système, en tant que "bien public" mondial de droit. Ceci ne sera pas réalisable au travers d'expressions occasionnelles de soutien passif. Si nous voulons que l'ONU survive comme un moyen efficace, au lieu d'être une composante symbolique de l'ordre mondial, ses Etats-membres, en tant qu'actionnaires à parts égales du système dans son ensemble, doivent travailler activement pour que cela se produise.

## LE PRINCIPE DU MULTILATÉRALISME LUI-MÊME EST IMPORTANT

Comme indiqué plus haut, le principe du multilatéralisme est important, car il milite contre l'unilatéralisme, le bilatéralisme prédateur, ou une vue darwinienne des relations internationales fondées sur la "survie du plus fort". Nous avons trop souvent vu ces principes en action dans l'histoire des relations internationales.

Si notre objectif commun est un ordre mondial juste et pacifique, il y a des principes uniques vivants dans le concept de multilatéralisme lui-même qui valent la peine d'être maintenus dans le futur. Ceux-ci sont les suivants :

1. **La légitimité** : Une légitimité inattaquable résulte d'une décision commune de tous les états, basée à son tour sur le principe de l'égalité de tous les états souverains. Il y a quelque chose d'intrinsèquement puissant lorsqu'une communauté internationale parle à travers une seule voix. Cela ne peut pas être reproduit par d'autres accords plurilatéraux, où des questions de légitimité mondiale seront inévitablement soulevées.
2. **L'universalité** : C'est le revers de la médaille de la "légitimité". Alors que les institutions plurilatérales ou régionales peuvent parler avec autorité au sein de leurs domaines politiques ou géographiques, elles ne peuvent pas parler universellement au nom de toute la



La première réunion au sommet du Conseil de sécurité des Nations Unies, New York, 31 janvier 1946. Photo ONU / John Isaac.

- communauté des états. Dans l'ordre mondial actuel, seul le système multilatéral des Nations Unies peut le faire sans problème.
3. **L'autorité dans l'établissement des normes :** Compte tenu des revendications uniques du système multilatéral des Nations Unies à la légitimité et l'universalité, elle exerce également une autorité unique dans la détermination des normes mondiales. "Normes" est un terme utilisé librement dans le discours sur les relations internationales, mais le fait est que, bien définies, les normes sont le fondement du droit des traités, des résolutions de l'ONU, des accords multilatéraux, ainsi que des pratiques et des protocoles de longue date associés à ces processus. Les normes doivent donc pouvoir être reliées à l'un ou l'autre de ces instruments multilatéraux primaires.
  4. **Le pouvoir de convocation :** Quelles que soient ses lacunes perçues, l'ONU possède une légitimité unique dans sa capacité à réunir ses Etats-membres, à travers des mécanismes formels ou informels, pour faire face à un défi particulier concernant la communauté internationale. Ce pouvoir de convocation, qui procède de ses revendications propres à la légitimité, l'universalité et les normes sous-jacentes du système, est sans doute l'une des plus grandes forces de l'ONU. Aucune autre institution mondiale n'a le pouvoir incontesté de convoquer, en particulier dans le domaine de la préservation de la paix et de la sécurité internationales.
  5. **Le pouvoir de prendre des initiatives :** Non seulement le système multilatéral des Nations Unies a le pouvoir de convoquer les Etats-membres en réponse à un défi particulier, mais la Charte des Nations Unies confie explicitement au secrétaire général de l'ONU le pouvoir de prendre des initiatives au Conseil de sécurité des Nations Unies, en vertu des termes de l'article 99. L'action multilatérale, bien sûr, sera le plus souvent initiée par des Etats-membres à travers les forums de l'ONU les plus disponibles pour eux. Mais les pouvoirs du Secrétaire général de prendre des initiatives est tout aussi clair dans la charte.
  6. **Le pouvoir de prendre des mesures de**
- sécurité collective :** Encore une fois, en construisant sur sa propre légitimité, son universalité et sa capacité de fixer les normes internationales, le système multilatéral des Nations Unies, en vertu des chapitres 6, 7 et 8 de sa Charte, a la capacité de prendre des mesures par rapport aux Etats-membres par le biais d'un éventail de mécanismes autorisés. Celles-ci comprennent la médiation, les sanctions, l'action militaire collective, le maintien de la paix et l'engagement des organisations régionales concernées pour traiter les situations en cause.
7. **Le pouvoir de proposer des programmes économiques et sociaux :** le chapitre 9 de la Charte des Nations Unies habilite également l'ONU, par l'intermédiaire du Conseil économique et social (ECOSOC), de commander des rapports, faire des recommandations et d'établir des commissions afin de proposer des programmes économiques et sociaux pertinents à la communauté internationale, pour le bien de la famille humaine. Il est important, selon les termes initiaux de la charte, que l'ONU soit également autorisée à travailler avec les organisations non gouvernementales (ONG) dans la prestation de ces programmes. Ces dispositions préventives ont chargé l'ONU d'établir une vaste gamme d'organismes, de fonds et de programmes visant à améliorer le bien-être des peuples du monde.
- Soixante-dix ans plus tard, ces pouvoirs ont évolué dans un Agenda complet de développement durable (l'Agenda 2030), qui reflète lui-même les efforts déployés par le système des Nations Unies pour évoluer avec souplesse afin de répondre aux défis de notre époque.
- La capacité unique du système à convoquer les Etats-membres, à prendre des initiatives, adopter des décisions et offrir des programmes découle finalement de la légitimité inhérente à la nature multilatérale de l'institution. En défendant l'avenir de l'ONU, il est essentiel pour la communauté internationale de comprendre à nouveau que cette légitimité ne peut être reproduite par d'autres institutions et encore moins par l'action unilatérale d'un Etat-membre particulier. Cette force inhérente du système multilatéral des Nations Unies doit être préservée à tout prix.

Ce rapport utilise systématiquement le terme “système multilatéral des Nations Unies”. Bien sûr, l’ONU constitue l’institution principale au cœur de ce système. Mais elle n’est pas la seule institution. Le Fonds monétaire international (189 Etats-membres), la Banque mondiale (189 Etats-membres), l’Organisation mondiale du commerce (164 Etats-membres, ainsi que des observateurs), et l’Organisation internationale du Travail (187 Etats-membres) sont toutes des institutions multilatérales à part entière. Toutes ces institutions contribuent au tissu global du multilatéralisme mondial. Comme l’ONU cependant, toutes sont sous pression, pour des raisons qui ne sont pas différentes de celles confrontant l’ONU elle-même. Par exemple, la création du G20 en 2008 recoupe à bien des égards le mandat multilatéral accordé au Fonds monétaire international en 1944, bien que les sommets du G20 comprennent la représentation de tous les chefs de quatre des institutions multilatérales, ainsi que l’Organisation de coopération et de développement économique.

Nonobstant les problèmes de roulement de la coordination des politiques avec les institutions au-delà de la famille multilatérale, le défi fondamental des quatre institutions est de maximiser leur collaboration politique. Compte tenu de l’importance cruciale des programmes mondiaux économiques, des finances et du commerce à l’avenir de la paix ainsi que de la sécurité mondiale, la nécessité d’une telle collaboration est devenue encore plus aiguë. Cela est souligné en outre par l’adoption récente des objectifs de développement durable (ODD), où la collaboration intime entre l’ONU et la Banque mondiale, en particulier, sera nécessaire pour que ces objectifs aient un espoir réel de mise en œuvre.

Le multilatéralisme doit aussi composer avec les défis et les opportunités offertes par la prolifération des institutions régionales. Celles-ci comprennent maintenant l’Union européenne (UE), l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l’Union africaine (UA), l’Organisation des États américains (OEA), l’Association des nations de l’Asie du Sud-Est (ASEAN), l’Association de coopération régionale de l’Asie du Sud (SAARC), le Conseil de coopération du Golfe (CCG), la Ligue arabe, la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et le Forum des îles du Pacifique (PIF). Fait important :

l’Asie est le seul continent sans une institution pan-régionale, couvrant la sécurité et les questions sociales économiques. Encore une fois, le défi critique du système multilatéral est de s’assurer qu’il existe des protocoles de fonctionnement et des relations institutionnelles entre l’ONU et ces diverses institutions régionales. Ces institutions devraient se voir en symbiose, plutôt qu’en relation contradictoire- comme des “multiplicateurs de force” de l’autre, plutôt que des concurrents dans un “jeu à somme nulle”.

Pour compléter cette image complexe de l’environnement multipartite prenant dans lequel l’ONU est maintenant tenu de fonctionner, il faut aussi considérer à nouveau l’impact de la société civile internationale, les syndicats et le secteur privé. En 1945, il y avait peu d’ONG internationales. Aujourd’hui, il y a 10 millions d’ONG à travers le monde, 4507 qui ont le statut consultatif ECOSOC. Bien que celles-ci ne fonctionnent pas dans tous les états et alors qu’elles ne représentent en aucune façon les intérêts des Etats-membres eux-mêmes, elles sont devenues des acteurs importants dans l’ensemble des débats politiques multilatéraux et dans la prestation des droits économiques, sociaux et des programmes humanitaires sur le terrain. Dans certains cas, elles ont également obtenu le statut d’observateur au sein des institutions multilatérales.

Une future priorité fondamentale pour l’ONU est de développer des protocoles efficaces pour s’engager pleinement avec ce vaste éventail d’ONG, en collaborant avec elles pour résoudre des problèmes, surtout quand elles prendront les devants dans la prestation de programmes sur le terrain, au lieu des agences des Nations Unies. Dans le même temps, les Etats-membres doivent rester au centre en tant que pierres angulaires de l’ordre formel multilatéral. Agir autrement serait finalement inviter le chaos international, à cause des revendications par les institutions non étatiques de nouvelles formes de légitimité au-delà des états eux-mêmes. Malgré tous ses défauts, un système de fonctionnement inter-état reste largement préférable à un système lâche à “géométrie variable” complètement déconnecté du système d’état.

Par conséquent, alors que le système multilatéral des Nations Unies dispose d’atouts uniques, il partage désormais l’espace politique multilatéral

avec plusieurs autres institutions. Il est important que les États-membres de l'ONU possèdent une conception claire de cette réalité. En prenant une vue d'ensemble du système actuel, elle comprendrait les éléments suivants :

- Les actions individuelles des États-nations eux-mêmes, autant à l'intérieur qu'au-delà de leurs frontières;
- Les trente-trois fonds, programmes, institutions spécialisées et entités apparentées qui composent le système des Nations Unies;
- Les institutions plurilatérales telles que le G7 et le G20;
- La vaste gamme d'institutions gouvernementales régionales et sous-régionales; et
- La société civile internationale, les syndicats et le secteur privé.

Ceci constitue le terrain de la politique actuelle dans lequel l'ONU doit fonctionner. Pour parler et agir d'une seule voix, l'ONU doit coordonner ses propres opérations dans toute la mesure du possible, parmi ses trente-deux fonds, programmes et institutions spécialisées différentes, de sorte qu'ils s'orientent dans une même direction stratégique. L'ONU doit également avoir pleinement développé des protocoles de coopération avec les autres institutions principales intergouvernementales mondiales et régionales, ainsi que les ONG internationales. C'est un défi fondamental auquel nous sommes confrontés : développer un

“nouveau multilatéralisme” toujours ancré dans la légitimité de l'ONU, mais coopérant aussi pleinement avec les nombreux autres participants gouvernementaux et non gouvernementaux, dans ce monde multipartite évolutif.

Tenir compte de cette complexité est également important pour une autre raison : il est irrationnel de penser que les Nations Unies peuvent tout faire. Le risque existe, dans les discours de relations internationales, que l'ONU, en vertu de son nom, soit capable de résoudre chaque problème intra ou international. Ce n'est tout simplement pas le cas. Cela domine l'exigence fondamentale pour chaque État-membre d'honorer ses propres obligations en vertu de la Charte des Nations Unies, à la fois dans ses relations intérieures et internationales. Cela ignore aussi le fait que l'espace politique mondial est déjà encombré par une multiplicité d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Il y a aussi des limitations démontrables aux ressources financières et physiques de l'ONU.

Cela met en avant la nécessité de prioriser ce que le système multilatéral des Nations Unies accomplit en réalité. Dans le cadre du système multilatéral, son rôle dans l'établissement de normes est unique. Le sont également son pouvoir de convoquer, son pouvoir de prendre des initiatives et son pouvoir de prendre des décisions collectives au nom de la communauté internationale. Mais la proposition de la vaste gamme de programmes économiques, sociaux et environnementaux à travers la



Le Président de l'Assemblée générale, Mogens Lykketoft, clôt le débat général de la soixante-dixième session, New York, 3 octobre 2015. Photo ONU / Cia Pak

communauté internationale aujourd'hui est maintenant, en réalité, une responsabilité partagée par de nombreux joueurs. Comme mentionné ci-dessus, l'un des défis futurs au cœur de l'ONU est d'être en accord sur les modèles flexibles de livraison qui englobent les institutions des Nations Unies, les institutions régionales, les ONG internationales et le secteur privé, tout en conservant l'intégrité du système multilatéral basé sur l'état. C'est essentiel si l'ONU souhaite fournir les meilleurs résultats possibles pour la population qu'elle sert.

## IL N'Y A PAS DE SUBSTITUT

Une autre raison pour laquelle l'ONU est importante et nécessaire est que, en dépit de ses critiques les plus ardentes, elle ne peut être facilement remplacée. Nous nous souvenons de la célèbre observation de Winston Churchill sur les limites de la démocratie : "La démocratie est le pire système de gouvernement, à l'exception de tous les autres". Nous pourrions faire une observation similaire à propos de l'Organisation des Nations Unies : c'est le pire système de gouvernance internationale, sauf pour tous les autres.

Il n'y a eu qu'une seule tentative sérieuse précédente pour construire une institution de gouvernance mondiale, qui ne fut qu'un arrangement excluant la majorité des nations, colonisées par l'Occident à ce moment-là : l'éphémère Ligue des Nations. La Ligue a été paralysée dès le départ par le refus des États-Unis de s'y joindre. Elle a connu quelques succès dans les années 1920 mais face à des actes répétés d'agression interétatiques au cours des années 1930, la Ligue a échoué aux tests critiques de son temps. Dans l'une des grandes ironies de l'histoire institutionnelle internationale, la Ligue, avec ses membres diminués et sa réputation brisée, a continué à se réunir pendant la Seconde Guerre mondiale à Genève. En fait, le Palais des Nations, la maison physique de la Ligue, a été officiellement ouvert au cours de l'apogée de la crise de Munich en 1938. La Ligue a continué à fonctionner formellement, sans n'être rien de plus qu'une coquille vide, alors que l'Europe et le monde, se déchiraient — conte salubre des dangers de la non-pertinence institutionnelle pour l'avenir.

L'expérience malheureuse de l'histoire de la Ligue cependant, nous rappelle que de nouveaux arrangements institutionnels sont nés à la suite d'une crise internationale. Ce fut le cas en 1919 et

encore une fois en 1945. La convulsion de la guerre mondiale, dans les deux cas, a brièvement créé des circonstances qui ont fourni un espace politique temporaire aux chefs mondiaux pour forger des accords de grande envergure pour l'avenir — bien que dans les deux cas, ces accords soient passés par les vainqueurs sans considération pour le vaincu. Dans nos circonstances mondiales actuelles, alors que nous sommes confrontés à des crises internationales à de multiples niveaux et sur plusieurs fronts, nous ne sommes heureusement pas parvenus à un point d'inflexion équivalent à celui atteint en 1919 et 1945. Même avec les événements de 1991 et la fin de la guerre froide, il n'y avait aucun effort sérieux pour la refonte ou pour réformer les institutions post-1945 dans la gouvernance mondiale. La vérité est donc que l'opportunité géopolitique de reconstruire radicalement l'ordre mondial, en supposant qu'une telle ordonnance pourrait même être conceptualisée, et encore moins d'accord, n'existe pas. Nous devrions être reconnaissants que les circonstances extrêmes que nous avons rencontrées à deux reprises, dans la première moitié du dernier siècle, ne correspondent pas aux perspectives actuelles.

Jusqu'à présent, nos crises de gouvernance mondiale ne furent pas d'une gravité suffisante pour inciter la communauté internationale à reconstruire fondamentalement les institutions que nous partageons actuellement, y compris l'ONU. En l'absence d'une autre conflagration mondiale, ou d'une crise mondiale aussi dévorante, nous devons mobiliser la volonté politique internationale nécessaire pour relancer les institutions internationales que nous avons. En clair, l'idée de construire une institution politique mondiale pour remplacer l'ONU est absurde, pour plusieurs raisons :

- Il serait impossible dans les circonstances politiques d'aujourd'hui de renégocier la Charte des Nations Unies.
- Les États-membres seraient peu susceptibles de fournir les ressources nécessaires à la construction d'une nouvelle institution à partir de rien.
- La dissolution de l'Organisation des Nations Unies aurait un impact chaotique sur le fonctionnement continu des trente-trois fonds existants, des programmes, des institutions spécialisées et des entités connexes de l'ONU, dont la plupart ne pourraient pas soutenir une

telle rupture institutionnelle fondamentale. Ceci, à son tour, porterait atteinte à la prestation continue des services essentiels aux personnes dans le besoin à travers le monde.

- Il serait également difficile de maintenir le corps existant du droit international des traités pour l'avenir à long terme si l'ONU n'est plus dans les alentours, étant donné que l'ONU en reste l'auteure et la référence pour l'essentiel des lois, des règles et des normes que nous partageons aujourd'hui et accueille de nombreux forums institutionnels qui en surveillent le respect. Dans l'ensemble, il y a un risque grave que plusieurs d'entre eux deviendraient tout simplement caduques. De plus, il serait impossible, par exemple, de réaliser une nouvelle fois le consensus nécessaire pour renégocier les trois conventions sous-jacentes sur les droits de l'homme, en particulier la Déclaration universelle de 1948.
- Il serait même impossible de parvenir à un nouvel accord à propos d'où devrait être basé le siège social d'une nouvelle institution mondiale remplaçant l'ONU.

Ce rapport conclut donc que la seule approche rationnelle pour l'avenir de la gouvernance mondiale est de retirer le meilleur des institutions que nous avons présentement. Penser autrement serait poursuivre sur des idées abstraites dans la quête d'un ordre parfait qui ne pourra jamais exister. Nous ne devons jamais succomber à la tentation intellectuelle de permettre à l'idéal de faire obstacle au bien. Notre tâche est de rendre l'infrastructure internationale existante la plus fonctionnellement efficace possible, compte tenu de la vaste gamme de nouveaux défis auxquels nous sommes confrontés pour l'avenir. Cette tâche, en soi, constitue un corps de travail formidable.

## L'ONU est-elle vraiment en difficulté ?

*“Elles [les institutions de l'ONU] sont nos outils. Nous les avons façonnées. Nous les utilisons. Il est de notre responsabilité de remédier à tous les défauts qu'il peut y avoir en elles”.*

*Dag Hammarskjöld  
Secrétaire général de l'ONU (1953–1961)*

Certains dans la communauté internationale contestent une prémisse centrale de ce rapport, à savoir que l'ONU est en réelle difficulté. Il est important que nous prenions ces réserves au sérieux. S'il n'existe aucune preuve à réfuter et que nous avons plutôt une ONU qui sera encore en mesure “de patauger” confortablement pour les décennies à venir, alors il y a peu d'intérêt à continuer la lecture. Comment donc pouvons-nous plausiblement exercer un jugement éclairé, au lieu d'une déclaration péremptoire, que l'ONU fait maintenant face à des défis majeurs qui menacent sa viabilité à long terme ?

### BILAN DES RÉALISATIONS DE L'ONU

L'ONU dispose d'un bilan rationnel de réalisations, qui comprend :

1. **Aider à éviter une autre guerre mondiale :** L'ONU a contribué à empêcher une autre guerre mondiale, malgré les prédictions généralisées en 1945 qu'une telle conflagration était inévitable. Il serait faux de prétendre que l'ONU a été le seul facteur de causalité mais l'institution, ses mécanismes de délibération et les dispositions normatives de la Charte des Nations Unies ont certainement contribué.
2. **Rassembler un corpus de normes juridiques internationales :** L'ONU a accumulé une masse considérable, sinon exhaustive, du droit international, des règles et des normes que les Etats-membres ont adoptées au cours des soixante-dix dernières années. Plus de 560 traités internationaux sont entrés en vigueur depuis 1945, couvrant des questions allant des télécommunications au terrorisme. Cela contraste fortement avec le record de la Société des Nations, qui en 1939, en avait conclu 33. L'inévitable critique, telle qu'indiquée précédemment dans ce rapport, est qu'une grande partie du droit international autres que les pouvoirs coercitifs à la disposition du Conseil de sécurité manque de mécanismes d'application efficaces. Mais l'impact normatif des traités et des autres instances juridiques internationales est néanmoins significatif. Si ce corpus cumulatif du droit international, et des normes qui en découlent, n'existait pas, le monde d'aujourd'hui serait un lieu infini-



La Présidente de l'Assemblée générale, Vijaya Lakshmi Pandit, assise à côté du Secrétaire général de l'ONU, Dag Hammarskjöld, New York, 16 septembre 1953. Photo ONU / AF.

ment plus problématique et barbare qu'il ne l'est déjà — et ce malgré les violations répétées du droit international qui continuent à se produire.

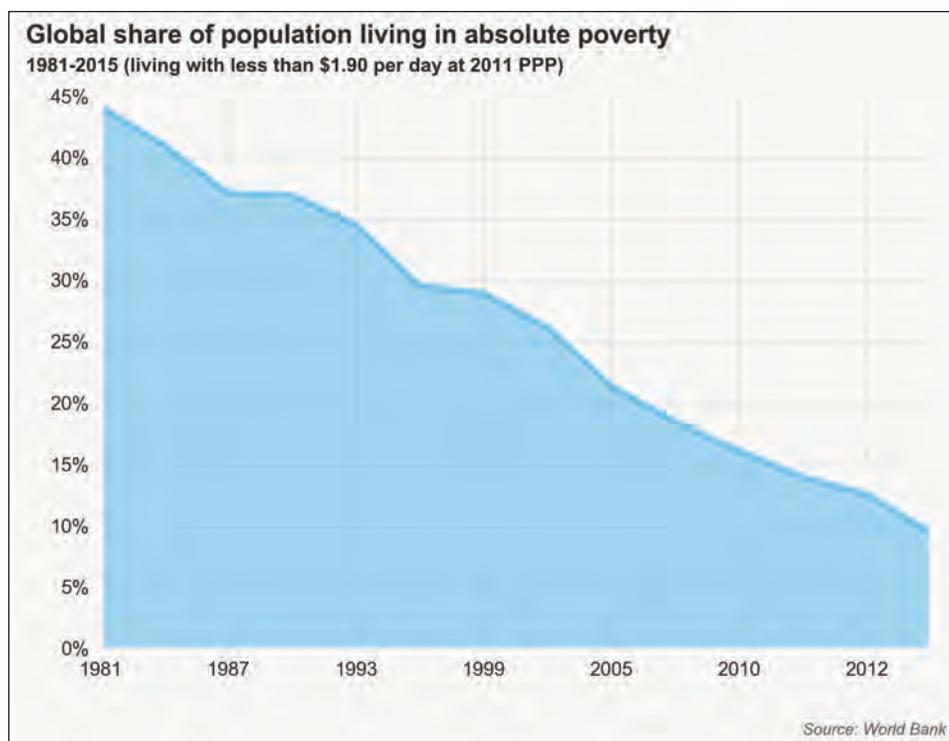
3. **Mettre en place un système de mécanismes pour résoudre des litiges internationaux :** Le système multilatéral fondé sur l'ONU a également assisté à l'évolution d'un certain nombre de mécanismes judiciaires et arbitraux importants pour la résolution de litiges juridiques internationaux. La Cour internationale de Justice (CIJ) a présidé plus de 164 cas depuis 1945. Soixante-deux états ont accepté la juridiction obligatoire. La Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) a réuni 168 signataires et son tribunal a présidé plus de vingt-cinq affaires. Grâce à ses mécanismes de règlement des différends, l'OMC, bien que n'étant techniquement pas un organe de l'ONU, a arbitré 509 différends commerciaux internationaux. Compte tenu de l'histoire longue et maligne des différends territoriaux et commerciaux en tant qu'indicateurs fiables de conflit international, le fait que ces institutions jouent désormais un rôle important dans la réduction du nombre et de la gravité de ces crises constitue une mesure importante d'un système multilatéral qui ne s'est pas encore rompu sous l'effet du stress.

4. **Le développement d'un réseau d'institutions internationales de réglementation :** Les litiges internationaux mis à part, un grand nombre d'institutions internationales ancrées dans le système multilatéral comme les agences spécialisées de l'ONU, jouent également un rôle crucial dans la régulation des éléments les plus banals de l'interaction mondiale. Par exemple, l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI), l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Union postale universelle (UPU), l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Organisation météorologique mondiale (OMM), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) apportent quotidiennement leurs contributions vitales et pragmatiques aux canaux physiques de la mondialisation. Ce n'est pas rien, mais la communauté internationale accepte souvent ces biens publics mondiaux comme simplement "allant de soi". Au moment où ils ont d'abord été négociés, ils n'étaient pas si évidents.
5. **Gérer la prolifération des armes de destruction massive (ADM) :** En termes de paix et

de sécurité, le Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) jouent des rôles essentiels dans la prévention de la prolifération globale des armes nucléaires. Nous oublions souvent à quel point le monde est passé près de cette réalité dans les années 1960. Il y a maintenant 191 partis étatiques au TNP. L'AIEA surveille également les accords de garanties nucléaires à travers 182 pays. La Convention sur les armes chimiques, la Convention sur les armes biologiques et le Traité d'interdiction nucléaire complète et des essais nucléaires (TICE) sous-tendent également les efforts mondiaux de non-prolifération des ADM avec un certain succès. Par exemple, le TICE, soutenu par le mécanisme formidable de l'Organisation du TICEN, a mis en place un système de surveillance sismique impressionnant capable de déterminer et, à l'exception de la Corée du Nord, à décourager les essais nucléaires, en dépit du fait que le traité n'est toujours pas entré en vigueur. En outre, les conventions de l'ONU sur les différentes catégories d'armes classiques ont également cherché à réduire l'utilisation d'autres types d'armes à une époque où a eu lieu un change-

ment exponentiel des technologies de l'armement. Des programmes de longue date des Nations Unies dans le cadre du Service d'action antimines des Nations Unies (UNMAS) ont également réduit l'impact civil à long terme des munitions non explosées dans les zones de conflit et de post-conflit.

6. **Imposer des sanctions** : L'ONU a fait usage de son pouvoir de sanction à vingt-six reprises, avec treize régimes de sanctions en cours. Une nouvelle fois, la mesure dans laquelle les régimes de sanctions ont conduit avec succès à des changements dans le comportement de l'état est discutable. Néanmoins, l'imposition d'embargos sur les armes par les Nations Unies contre le gouvernement de la minorité blanche en Afrique du Sud par exemple, a contribué à la fin du régime d'apartheid. Aucune de ces mesures n'a été un succès universel, mais il serait malvenu de prétendre qu'elles n'ont pas eu un certain impact.
7. **Déployer des opérations de maintien de la paix et des missions politiques** : L'ONU a achevé cinquante-quatre missions de maintien de la paix par le passé, avec seize opérations toujours en cours aujourd'hui.



L'ONU a également commandé trente-neuf missions politiques spéciales visant à prévenir, améliorer, ou à résoudre des conflits internationaux ou internes. Beaucoup d'entre eux ne paraissent jamais dans les journaux. Bien qu'il y ait un débat ouvert quant au nombre de ces missions qui furent "couronnées de succès", par opposition à celles qui virent la résurgence des conflits, la contribution des opérations de maintien de la paix et des missions politiques à la préservation de la paix et de la sécurité a été importante dans l'ensemble, et est infiniment plus grande que si de telles missions n'avaient jamais eu lieu.

8. **Réduire la pauvreté mondiale** : En termes d'élimination de la pauvreté, de développement économique et de durabilité environnementale, l'ONU a également apporté une contribution significative. L'extrême pauvreté a été réduite globalement de 50% depuis 1990. Le degré auquel cette réalisation est attribuable aux efforts normatifs et opérationnels des institutions de l'ONU et de Bretton Woods est, bien sûr, un débat ouvert. C'est particulièrement le cas étant donné le rôle majeur joué par le développement économique de la Chine depuis 1979 pour réduire les niveaux de pauvreté mondiale. À la suite des changements apportés aux politiques nationales de la Chine, 600 millions de personnes ont été libérées de l'extrême pauvreté. Cela n'a rien à voir avec l'ONU. Néanmoins, l'impact des Objectifs de développement du millénaire (2000-2015), à savoir se concentrer autour des programmes de base de réduction de la pauvreté concernant des cibles précises et définies, a produit des résultats significatifs. De même, l'impact positif cumulé des programmes multilatéraux et bilatéraux d'aide au développement au cours de plusieurs décennies, ainsi que corroboré par diverses études, est significatif. Ce ne sont pas de petites réalisations :
  - La variole a été supprimée.<sup>1</sup>
  - La polio a été éliminée partout sauf quelques emplacements.<sup>2</sup>
  - Le monde est en bonne voie pour inverser la propagation de la tuberculose.<sup>3</sup>
- L'incidence estimée du paludisme a diminué globalement de 37% depuis 2000, et les taux de mortalité ont diminué de 60% sur la même période.<sup>4</sup>
- L'accès au traitement pour les personnes vivant avec le VIH a augmenté dans le monde entier. En juin 2014, 13,6 millions de personnes recevaient un traitement antirétroviral pour le sida, une augmentation significative par rapport aux 800 000 en 2003.<sup>5</sup>
- Entre 1990 et 2015, 2,6 milliards de personnes ont eu accès à des sources améliorées d'eau potable.<sup>6</sup>
- En 1990, 1,1 milliard de personnes vivant dans les zones rurales n'avaient pas accès à l'eau potable, alors que ce nombre a chuté à 653 millions en 2010.<sup>7</sup>
- La mortalité infantile (enfants de moins de cinq ans) a chuté de plus de 12 millions par an en 1990 à 7 600 000 d'ici 2010 dans le monde entier.<sup>8</sup>
- Entre 1999 et 2010, le taux de scolarisation dans le primaire est passé de 58 à 76% en Afrique subsaharienne. Globalement, le taux d'alphabétisation des jeunes s'est également amélioré, atteignant 89% à la fin de 2010.<sup>9</sup>
9. **Se mettre en d'accord sur un nouveau programme de développement durable** : En ce qui concerne l'ordre du jour global de développement durable émergent, la négociation réussie des ODD dans le cadre du programme 2030 a produit pour la première fois un nouveau cadre normatif qui a finalement réconcilié les deux impératifs contradictoires du développement économique et de la durabilité environnementale. Ce travail a été construit sur le rapport précurseur de Brundtland en 1987 sur la protection de l'environnement et du développement durable, le Sommet de la Terre de 1992, le rapport 2012 de haut niveau des Nations Unies sur la durabilité mondiale (*Personnes résilientes, planète résiliente*), et les résolutions de la conférence "Rio + 20" recommandant le développement de l'ODD.
10. **Fournir un soutien humanitaire** : Sur l'engagement international humanitaire, les

efforts conjugués des institutions des Nations Unies tels que le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds pour les enfants des Nations Unies (UNICEF), Agence des réfugiés des Nations Unies (HCR), et le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (UNOCHA) ont généralement amélioré la capacité de la communauté internationale à répondre aux catastrophes naturelles et humaines par rapport au passé. Par exemple, le PAM est aujourd'hui responsable de l'apport de nourriture envers 90 millions de personnes dans quatre-vingts pays différents.<sup>10</sup> Le HCR a fourni un appui direct à plus de 50 millions de réfugiés depuis sa création.<sup>11</sup> Aujourd'hui, il est responsable d'un total de 16,1 millions de réfugiés et est engagé dans la protection des 65,3 millions personnes déplacées.<sup>12</sup> L'UNOCHA a joué un rôle majeur de coordination des agences humanitaires pour améliorer la cohérence de la réponse internationale aux situations d'urgence dans le monde entier. Dans les périodes précédentes de l'histoire, les populations du monde les plus vulnérables ont tout simplement été laissées pour mortes. Maintenant, il existe au moins une infrastructure internationale fonctionnelle pour faire face aux crises humanitaires, là où les institutions des Nations Unies, agissant en partenariat avec ou aux côtés d'autres grands acteurs humanitaires, tels que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), International Rescue Committee (IRC), et Médecins Sans Frontières (MSF), sont en mesure d'agir. Malgré les lacunes se manifestant dans chaque mission humanitaire, l'existence de ces institutions et leur capacité collective à se déployer rapidement sur le terrain, est infiniment meilleure que le vide qui les a précédées.

11. **Promouvoir les droits humains** : En ce qui concerne les droits de l'homme, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, et le Pacte international de 1966 sur les droits économiques, sociaux et culturels sont les principales réalisations de l'ONU formant l'épine dorsale du cadre normatif interna-

tional. Des examens périodiques universels par le Conseil des droits de l'homme constituent un mécanisme d'examen institutionnel important pour tous les états, y compris via les reportages critiques sur les démocraties occidentales traditionnelles. Au cours du premier cycle d'examen périodique universel (2008-2011), les enquêtes ont été menées sur 192 Etats-membres au cours de douze sessions. La Cour pénale internationale (CPI), basée sur le Statut de Rome, fournit également un nouveau moyen de dissuasion institutionnel pour les auteurs de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Jusqu'à présent, dix enquêtes sont en cours dans la CPI, alors que les examens préliminaires en neuf points ont commencé. Il est impossible d'évaluer l'impact collectif que ces mesures ont eu sur l'ampleur des violations des droits de l'homme dans le monde d'aujourd'hui. Beaucoup sont sceptiques, alors que des abus à grande échelle continuent d'être référencés. Mais une fois encore, nous devons nous poser la question de savoir si ces abus seraient plus étendus en l'absence du mécanisme, certes imparfait, des droits de l'homme ayant évolué jusqu'à nos jours.

12. **Étendre le concept de droits de l'homme à tous** : La même logique vaut pour les cadres normatifs des Nations Unies pour les personnes handicapées (la Convention de 2007 relative aux droits des personnes handicapées), les droits de l'enfant (la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989) et les droits des peuples autochtones (la Déclaration de 2007 sur les droits des peuples autochtones). Dans tous ces cas, l'ONU a engagé une action au nom de ces circonscriptions face à l'indifférence, l'inefficacité et, dans certains cas, l'hostilité ouverte. La pression normative soutenue du système des Nations Unies a contribué à apporter des changements dans les positions politiques nationales.

13. **Défendre l'égalité des sexes** : Il y a aussi de nombreux domaines des droits de l'homme émergents où l'ONU a nourri, généré et, dans de nombreux cas, défendu de nouveaux domaines de l'action internationale de la

politique publique. C'est particulièrement le cas avec les droits des femmes et des filles et le programme plus large de l'égalité entre les sexes. La première Conférence internationale de la femme en 1975 et les conférences ultérieures en 1980, 1985 et 1995; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) en 1979, l'adoption en 2000 de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité, et la formation des Femmes des Nations Unies en 2010 ont collectivement souligné la nouvelle place centrale des femmes et des filles dans les programmes de sécurité et de développement international.

14. **Agir sur le changement climatique :** Depuis l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 1992, et plus tard le Protocole de Kyoto en 1997 (entré en vigueur en 2005), l'ONU a été au centre des efforts mondiaux de la lutte contre le changement climatique induit par l'homme. Cela a été pris en charge par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), créé par le Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'Organisation météorologique mondiale en 1988, qui fournit des analyses scientifiques solides au sujet des progrès et des régressions sur le changement climatique. L'accord de la CCNUCC Paris en 2015 a réussi à fournir une augmentation des engagements des Etats-membres sur les réductions d'émissions, au-delà des niveaux de Kyoto et jusqu'en 2030. Bien que ces réductions ne représentent à peine qu'un tiers des niveaux nécessaires pour maintenir l'augmentation de la température moyenne mondiale dans les deux degrés Celsius, elles représentent des progrès mesurables par rapport à la situation initiale. En outre, le GIEC déclare que les températures mondiales continuent d'augmenter.<sup>13</sup> Ainsi, alors que le cadre global de la politique est maintenant clair, l'action politique dans ce cadre reste à ce jour insuffisante pour fournir les résultats mondiaux nécessaires.

15. **Freiner la destruction de l'ozone :** L'ONU a

également contribué profondément à la négociation du Protocole de Montréal en 1987, relatif aux substances détruisant la couche d'ozone. En raison des niveaux raisonnables de respect par les états signataires, la destruction de la couche d'ozone a diminué. L'Administration océanique et atmosphérique nationale américaine attribue, sans équivoque, la forte diminution du niveau de chlore atmosphérique (qui appauvrit la couche d'ozone) depuis 1992 au Protocole de Montréal.<sup>14</sup>

16. **Travailler pour protéger la biodiversité :** La Convention de 1992 sur la diversité biologique a fourni un cadre juridique pour la préservation des espèces à travers la planète. À un autre niveau, la Convention de 1973 sur le commerce international des espèces menacées d'extinction de faune et de flore sauvages (CITES) et les émanations de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), responsable de la réglementation des trafics, ont également contribué à la préservation des espèces en voie de disparition. Mais encore une fois, alors que les cadres normatifs sont raisonnables et que beaucoup ont été incorporés dans la législation interne des Etats-membres, 52% de la biodiversité de la planète a été perdue entre 1970 et 2010.<sup>15</sup>

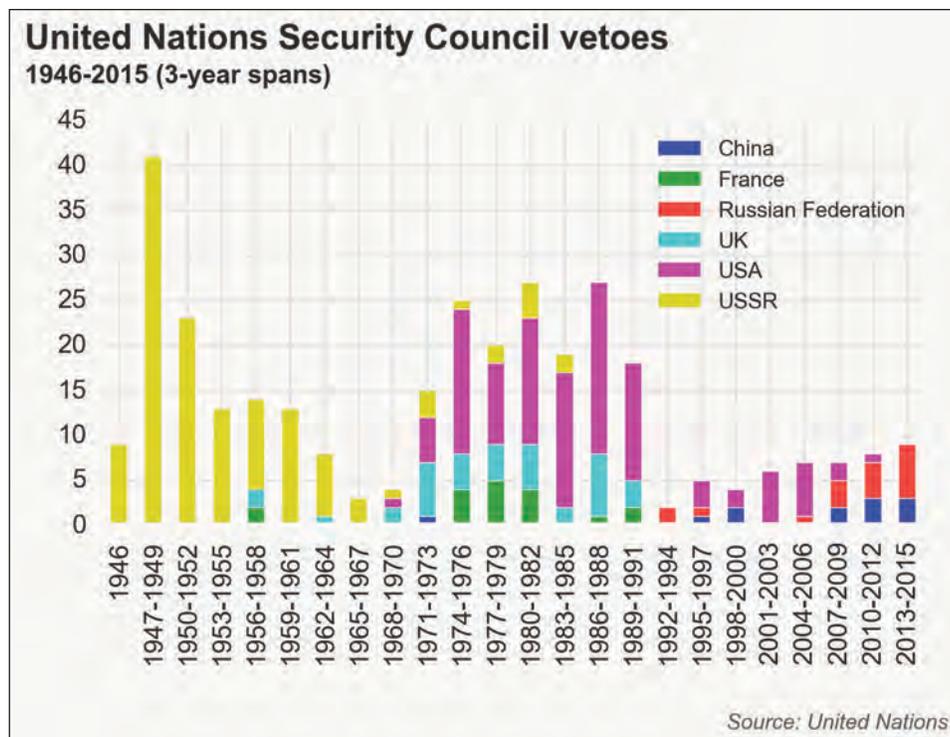
Alors que le bilan des réalisations de l'ONU, par toute mesure objective, est donc raisonnable, l'ONU a spectaculairement été infructueuse à promouvoir efficacement ces réalisations auprès de la communauté internationale. Bien sûr, l'ONU affronte un problème universel de communication : si un problème mondial est traité efficacement, n'existe plus aux yeux des médias internationaux — es bonnes nouvelles ne sont plus des "actualités", seules les mauvaises nouvelles étant considérées comme telles. Il est donc impératif, voire optimal que l'ONU puisse communiquer plus efficacement sur ses actions à travers le monde, à la fois pour soutenir sa future base de financement des Etats-membres et des peuples du monde qu'ils représentent, ainsi que pour améliorer à long terme sa réputation en tant qu'agent efficace dans les affaires mondiales. L'ONU, dans l'ensemble, possède une bonne histoire à raconter, mais ne l'exprime pas bien.

## DÉFIS, PROBLÈMES ET ÉCHECS DE L'ONU

Tout en reconnaissant de manière appropriée les réalisations de l'ONU, nous serions stupides de ne pas reconnaître avec autant de franchise les défis, les problèmes et les défaillances du système des Nations Unies et l'impact que ceux-ci ont eu sur la réputation internationale de l'institution. Ceux-ci ne représentent pas en eux-mêmes des menaces existentielles à la survie du système. Le réel danger est plus progressif que cela. Il s'agit du moment où un nombre croissant d'échecs commence à atteindre une "masse critique" et à miner la crédibilité globale du système en question. C'est à ce point-là que le véritable danger émerge, celui de la perte du statut unique et particulier de l'ONU, présentement perçue simplement comme "une autre ONG". Nous n'avons pas encore atteint ce stade. Mais pour ceux qui se soucient de l'avenir de l'institution, il existe un certain nombre de signes avant-coureurs, même si certains ont été exagérés :

1. **Perception des impasses du Conseil de sécurité** : Le droit de veto et la menace d'un veto au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies ont contribué à la croissance de frustrations internationales avec la capacité globale de l'ONU à agir en urgence pour faire face efficacement aux crises

internationales. Le droit de veto accordé aux membres permanents du Conseil (Chine, France, Russie, Royaume-Uni, et États-Unis) était la condition sine qua non pour la mise en place de l'ONU en premier lieu, garantissant la participation des états les plus puissants dans la nouvelle instance mondiale. C'est un privilège inscrit dans la Charte des Nations Unies. Depuis 1946, le droit de veto a été utilisé 276 fois dans 230 résolutions du Conseil de sécurité, ou dans les paragraphes individuels des résolutions.<sup>16</sup> Il convient également de noter qu'au cours de la même période, 2 296 résolutions du Conseil de sécurité ont été adoptées.<sup>17</sup> Depuis la fin de la guerre froide en 1991, il n'y a eu que trente-cinq vetos (treize par la Russie, quatorze par les États-Unis, et huit par la Chine) sur vingt-neuf projets de résolution, alors que durant la même période, plus de 1 500 résolutions de sécurité ont été adoptées. Bien qu'existe la perception commune que le Conseil de sécurité est divisé sur pratiquement tous les points, ce qui précède suggère le contraire. Le Conseil de sécurité a été divisé sur un nombre limité de crises de sécurité, bien que chacune ait été très significative, plus particulièrement sur l'Irak, la Syrie et l'Ukraine. En fait, pour la plupart de ses décisions, le



Conseil fonctionne par consensus, sur lequel doivent être fondées les décisions du Président. Les communiqués de presse doivent également avoir l'accord de l'ensemble des quinze membres. Le consensus est le principe directeur pour tous les comités des sanctions et, à quelques exceptions près, tous les groupes de travail. De même pour les résolutions du conseil qui dans l'ensemble, ainsi qu'il est indiqué ci-dessus, ont également été adoptées par consensus : 93,5% de celles adoptées entre l'année 2000 et le 15 décembre 2013 — avec une augmentation de 88,9% au cours des années 1990, une période où le Conseil de sécurité était relativement plus uni que le conseil actuel, compte tenu de la dynamique internationale plus coopérative qui a prévalu au lendemain de la guerre froide.<sup>18</sup> Par conséquent, alors que l'impact du pouvoir de veto sur l'efficacité du Conseil de sécurité à propos d'un certain nombre de crises majeures a été important, il n'a pas été omniprésent, loin de là.

2. **Echec dans la prévention des atrocités de masse (crimes de guerre, génocides, crimes contre l'humanité) :** Malgré l'adoption de la Convention sur le génocide en 1948, de nombreuses atrocités de masse ont été commises dans des lieux tels que le Cambodge, l'ex-Yougoslavie, au Rwanda, au Darfour, au Soudan du Sud, en République centrafricaine et en Syrie. Dans la plupart des cas, l'ONU était lente à réagir ou n'a pas répondu du tout. Des détails continuent d'émerger sur un grand nombre de ces incidents, notamment la révélation que l'ONU avait reçu un avertissement préalable détaillant la menace imminente du génocide rwandais.<sup>19</sup> Tout aussi troublant a été l'augmentation du nombre de décès de civils dans plusieurs soi-disant "zones de sécurité" des Nations Unies au cours des années, de Srebrenica à Sri Lanka.<sup>20</sup>
3. **Réponse limitée au terrorisme mondial :** L'incapacité des Etats-membres à s'accorder sur une convention antiterroriste complète, y compris dans la définition du terrorisme, a empêché l'ONU d'exercer pleinement son rôle légitime dans la préservation de la paix et de la sécurité. Après quinze ans, le débat sans fin sur les défis complexes présentés par des acteurs non étatiques est devenu très fatigué lorsqu'il est mis en parallèle avec le défi montant du terrorisme. La communauté internationale est impatiente d'agir. En particulier, l'ONU n'a pas réussi à faire face à la question de l'activité terroriste financée par l'état, dans le traitement des causes profondes politiques, économiques et sociales du terrorisme, et dans l'adoption et la promulgation d'un récit global sur la lutte contre l'extrémisme violent.
4. **Répercussions de l'invasion de l'Irak :** L'invasion de l'Irak a porté un coup fondamental à l'idée que seul le Conseil de sécurité pouvait autoriser l'utilisation de la force. Au lieu de ça, différents états ont agi unilatéralement. Les implications de cette intervention armée continuent de se faire sentir globalement dans la région. En outre, le précédent moderne qu'il a créé a ouvert la voie à l'occurrence d'autres interventions qui n'auraient pas obtenu le soutien du Conseil de sécurité.
5. **Absence de négociation sur l'accord nucléaire iranien :** L'absence de l'ONU à la table des négociations de 2015 sur le programme nucléaire iranien a, en outre, sapé sa centralité au sein du programme mondial de la paix et de la sécurité. Ceci en dépit du fait qu'une institution des Nations Unies (l'AIEA) possède un rôle essentiel dans la mise en œuvre de l'accord. Pourtant, personne n'a songé à inclure un responsable des Nations Unies à la table. Il s'agit peut-être d'une erreur involontaire, mais néanmoins qui en dit long à la communauté internationale sur la position actuelle de l'ONU.
6. **Le manque d'action efficace sur la crise en Syrie :** L'immobilisme des Nations Unies au cours des cinq dernières années de guerre civile syrienne a constaté de grandes souffrances humaines. Trois efforts de médiation ont été lancés depuis le début du conflit; deux d'entre eux ont péri, tandis que le troisième est en cours. La guerre civile syrienne a duré plus longtemps que la Première Guerre mondiale, que la guerre

civile espagnole et presque aussi longtemps que la Seconde Guerre mondiale. Pendant ce temps, 400 000 Syriens sont morts et la moitié de la population d'avant-guerre de la Syrie de 22 millions a été déracinée.<sup>21</sup> Cela fait de la Syrie la plus grande catastrophe humanitaire mondiale depuis la Seconde Guerre mondiale. Malgré tous les efforts de l'ONU, la Syrie représente un symbole de l'inefficacité de l'ONU face à la communauté internationale.

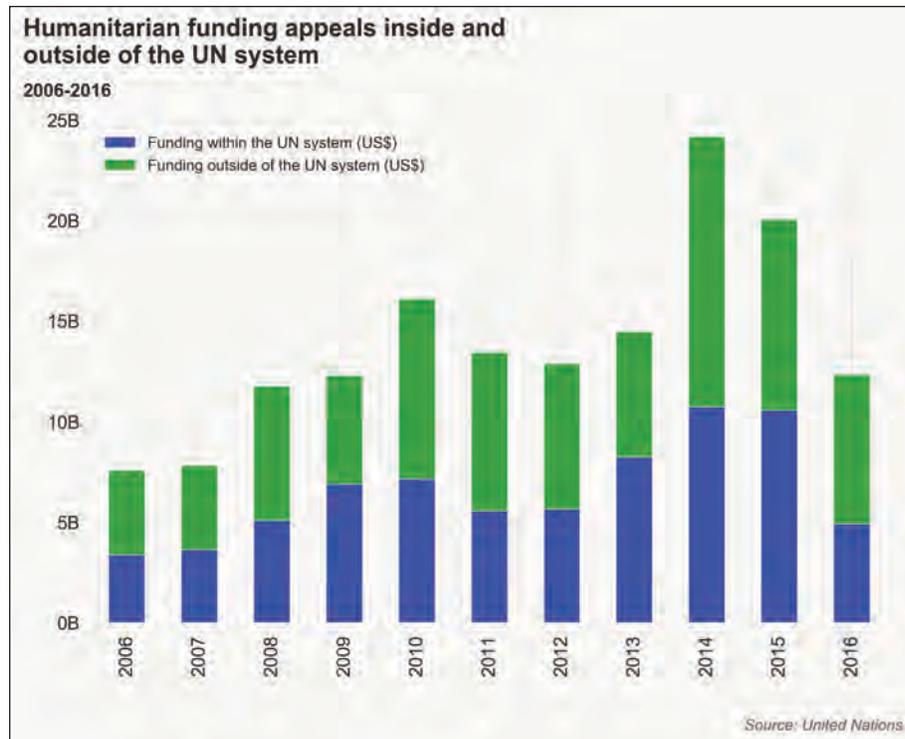
7. **Le manque d'implication dans la crise en Ukraine :** L'ONU n'a pas engagé d'initiatives diplomatiques préventives de haut niveau dans le cadre des préparatifs de la crise ukrainienne en 2013-2014. Il n'y a pas non plus eu de propositions substantielles pour la résolution des conflits de la part de l'ONU depuis que la crise a dégénéré en conflit ouvert et armé. Le Protocole de Minsk 2014 n'impliquait pas l'ONU. Elle pourrait faire valoir que les questions relatives à l'Ukraine incombent automatiquement à l'OSCE, institution ayant un mandat régional de prévention des conflits et la médiation. Quelques 700 membres du personnel de l'OSCE sont actuellement déployés en Ukraine. Mais la question demeure : au-delà de l'inévitable impasse du Conseil de sécurité, pourquoi l'ONU n'est-elle pas engagée activement sur l'un des défis les plus importants pour la paix et la sécurité dans l'Europe élargie depuis la Seconde Guerre mondiale ?
8. **Manque d'implication dans la lutte contre la menace nucléaire nord-coréenne :** Le programme nord-coréen d'armes nucléaires représente une menace majeure pour la paix naissante et la sécurité internationale, ce qui se reflète dans quatre résolutions distinctes du Conseil de sécurité des Nations Unies. Le programme nucléaire de la Corée du Nord ne montre aucun signe de ralentissement. Au contraire, il accélère. Malgré cela, jusqu'à présent, aucune initiative importante de l'ONU pour engager le gouvernement nord-coréen dans des négociations n'a été observée. L'ONU pourrait soutenir que cela a toujours été une responsabilité des pourparlers à six, mais ces pourparlers ont en fait été suspendus pendant sept ans. Cela ne veut pas dire que toute initiative des Nations Unies a une chance significative de succès. Le problème, à l'heure actuelle, est qu'il n'existe aucune initiative diplomatique que ce soit pour faire face à un défi pouvant potentiellement dégénérer en une crise à grande échelle. Il n'existe pas non plus d'institution régionale comme l'OSCE avec un mandat d'action.
9. **Incapacité à gérer les demandeurs d'asile, les réfugiés et crise des "migrants" de 2015 à 2016 :** L'ampleur et la complexité de la crise actuelle des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants testent les limites de toutes les structures multilatérales. Nous sommes confrontés à une des plus grandes crises de réfugiés dans l'histoire des Nations Unies. Mais aucune stratégie globale ou de capacité institutionnelle efficace ne sont présentes pour faire face à une crise de cet ordre. La décision des agences humanitaires de l'ONU de réduire les indemnités journalières aux demandeurs d'asile vivant en Jordanie et au Liban au début de 2015 a contribué à déclencher un exode massif vers l'Europe.<sup>22</sup> Des milliers de personnes sont mortes en mer. Encore une fois, l'ONU pourrait répondre que cela était un "problème européen", mais cela est loin d'être le cas puisque les institutions comme le HCR, le PAM et l'OMS ont été créées en premier lieu pour gérer des crises comme celles-ci. La question reste ouverte sur comment le système des Nations Unies sera en mesure de gérer la prochaine grande vague de mouvement non autorisé de personnes en Europe, de l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient.
10. **Réponses incohérentes à des violations des droits de l'homme :** L'ONU a souffert pendant de nombreuses années de ses incohérences dans le traitement des violations du droit international des droits humains, de la part des différents Etats-membres. Cela a eu pour effet cumulatif de ronger la crédibilité de l'autorité morale de l'ONU.
11. **Sous-financement chronique des programmes humanitaires :** Malgré la

générosité de certains donateurs, l'écart entre les besoins humanitaires et le financement a continué de croître. Cet écart entre le financement accessible et les besoins croissants des agences humanitaires de l'ONU est clairement évident. Cela crée une grave crise financière pour un certain nombre d'agences humanitaires de l'ONU et leurs partenaires exécutifs. En 2015, les Nations Unies ont coordonné les appels au financement humanitaire et ont totalisé 19,9 milliards de dollars. D'ici le 30 décembre, seulement 52% de ces fonds avaient été recueillis.<sup>23</sup> L'objectif de l'appel coordonné des institutions des Nations Unies pour 2016 se chiffre à 21,9 milliards de dollars. En août, seulement un tiers de cette somme a été recueillie.<sup>24</sup> Certaines des crises humanitaires les plus graves, telles que celles qui affectent la Syrie, la République centrafricaine et le Soudan du Sud, sont gravement sous-financées, ce qui entraîne d'importantes lacunes opérationnelles pour venir en aide à ceux qui en ont besoin. De plus, l'écart entre ce qui est nécessaire et ce qui est donné pour l'aide humanitaire se creuse. Au fil du temps, cela sape la capacité des organismes des Nations Unies et des travailleurs humanitaires à simplement faire leur travail.

12. **Les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix en RCA, en RDC et d'autres missions :** Alors que les casques bleus de maintien de la paix des Nations Unies devraient représenter la sécurité des populations locales, cette réputation a commencé à être ternie par des rapports d'abus sexuels, y compris envers des enfants, bien que par un relativement petit nombre de soldats de la paix. Ce qui a commencé comme une série de rapports dans les années 1990, d'une augmentation de la prostitution des enfants accompagnant les missions de maintien de la paix en Bosnie, au Kosovo, au Cambodge et au Mozambique a conduit à des viols et scandales d'abus sexuels plus récents en République démocratique du Congo (2005) et en République centrafricaine (2014-2016). Ces incidents impactent la légitimité morale et l'efficacité opérationnelle des opérations plus large de

maintien de la paix des Nations Unies.

13. **La responsabilité de l'épidémie de choléra en Haïti :** La pire épidémie récente au monde de choléra, qui a balayé Haïti après le séisme de 2010, a été attribuée à une force de maintien de la paix des Nations Unies envoyée dans la région. Bien que plus de 700 000 personnes aient été infectées et plus de 9 000 en soient mortes, l'ONU a invoqué l'immunité d'un procès ultérieur. Cela aussi a laissé une trace persistente et préjudiciable d'une opération de grande ampleur des Nations Unies.
14. **Avertissement insuffisant et réponse à l'épidémie d'Ebola :** Une crise due au virus Ebola dans trois états africains entre 2014 et 2015, pour laquelle l'OMS a omis de fournir une alerte précoce efficace et qu'elle a ensuite échoué à contenir, a compromis la réputation de cette agence critique des Nations Unies. Au moins 11 325 personnes sont mortes depuis le début de la pandémie en 2014.<sup>25</sup> Des enquêtes officielles ultérieures ont identifié une relation dysfonctionnelle entre l'ensemble régional de l'OMS en Afrique et le siège de l'OMS à Genève, ainsi que des lacunes dans les capacités de réponse aux crises de ce dernier. Cela crée à son tour une crise plus générale de confiance dans le système des Nations Unies pour faire face à la prochaine pandémie majeure.
15. **Les Etats-membres "qui contournent l'ONU" en déviant le financement des programmes privés et des partenariats :** Des programmes privés à grande échelle, des partenariats et des fondations, y compris, par exemple, la Fondation Gates, l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI), le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et le Fonds mondial de l'éducation, jouent maintenant un rôle plus important dans la prestation des programmes essentiels sur le terrain. Beaucoup ont maintenant des budgets annuels plus importants que les organismes compétents des Nations Unies. Certains Etats-membres se considèrent comme étant moins bureaucratiques, plus sensibles aux clients et plus efficaces que les organismes des Nations Unies, alourdis par



les mandats et les responsabilités dans ces domaines. La communauté internationale a commencé s'éloigner de l'ONU avec autant ses fonds que ses pieds dans ce domaine traditionnel de prestation des Nations Unies. Cela crée aussi un problème de gestion pour l'ONU, alors que les "organisations à but non lucratif" mondiales pèsent lourdement dans l'élaboration des agendas et le pilotage des programmes des propres agences de l'ONU, en vertu de leurs financements et des importantes conditions liées aux accords de partenariat individuels.

16. **L'impact réputationnel des scandales précédents de corruption, dont le programme Pétrole contre nourriture :** Potentiellement le pire scandale financier de l'histoire des Nations Unies, le programme Pétrole contre nourriture a révélé la corruption généralisée au sein du système. Selon le Comité d'enquête indépendante de 2005 des Nations Unies, le programme a souffert de la mauvaise gestion et de la conduite contraire à l'éthique des employés de l'ONU. Des rapports indiquent que ce scandale a vu disparaître à 1.8 milliard de dollars vers le régime irakien de Saddam Hussein,<sup>26</sup> ceci est en plus du montant détourné par les

fonctionnaires des Nations Unies, les particuliers et les sociétés durant le processus de transaction. Bien que le secrétaire général actuel ait accompli un énorme travail positif au cours des dernières années pour faire face aux conséquences de ce scandale, sa mémoire pèse encore dans la communauté internationale.

Il y aura de nombreux désaccords sur chacun des cas énumérés ci-dessus. Cela est compréhensible. Néanmoins, nous ne pouvons pas facilement nous éloigner de leur impact cumulé au fil du temps. Plus particulièrement, ils indiquent une tendance croissante pour les états et la société civile à ignorer le mécanisme formel du multilatéralisme quand surgissent de vrais problèmes à résoudre. Cela est dû en partie au fait qu'il est considéré comme trop difficile d'atteindre un consensus multilatéral pour une action urgente et nécessaire. Même si un tel consensus peut être atteint, la confiance internationale dans l'efficacité des institutions de l'ONU à donner des résultats concrets sur le terrain est remise en question. Il en résulte que, sur les problèmes de sécurité de base, l'ONU est souvent considérée comme une action "après coup" — un recours final à la "légitimité" une fois les délibérations de fond, les décisions et les déploiements ayant eu lieu ailleurs. Concernant le développe-

ment et les défis humanitaires, l'ONU risque d'être vue comme un simple numéro parmi un certain nombre de grands acteurs. Ces tendances peuvent potentiellement être très corrosives au fil du temps pour la position institutionnelle à long terme de l'ONU.

## Construire une ONU du vingt-et-unième siècle

*“Seules les personnes stupides ne changent pas d’avis”.*

*Boutros Boutros-Ghali*

*Secrétaire général de l'ONU (1992–1996)*

Conscients de ses nombreux succès et d'un certain nombre d'échecs au cours des décennies, nous sommes ramenés à deux questions sous-jacentes, à savoir si l'ONU répond à ses objectifs pour les exigences du siècle à venir. Premièrement, les corps décisionnels de l'ONU sont-ils capables d'agir suffisamment résolument pour répondre aux exigences en matière d'une gouvernance mondiale plus efficace pour l'avenir, compte tenu de la persistance des problèmes pour forger un consensus entre les 193 Etats-membres et compte tenu des structures byzantines du système plus large des Nations Unies ? Deuxièmement, le cas échéant, est-ce que les Secrétariats de l'ONU et les trente-trois fonds différents, programmes, institutions spécialisées et entités apparentées qui composent le mécanisme d'application de l'ONU, sont à la hauteur d'une mise en œuvre efficace et efficiente des décisions politiques une fois prises ?

Parfois, nous compliquons trop nos analyses de l'ONU. En fin de compte, cela se résume à ces deux questions fondamentales : les décisions peuvent-elles être réalisées par les principaux corps délibérants de l'ONU pour résoudre les grands problèmes mondiaux ? Ces décisions peuvent-elles être effectivement mises en œuvre par le mécanisme des Nations Unies ?

La première d'entre elles s'adresse principalement, mais pas exclusivement, aux Etats-membres eux-mêmes, car ils sont les maîtres de la destinée de l'institution. Mais en pratique, cela n'est pas aussi “simple et évident” que cela. Il y a aussi un rôle clair pour le Secrétariat dans l'élaboration significative de ces décisions politiques, compte tenu des connaissances expertes et des aperçus politiques se

trouvant uniquement en sa possession. En outre, les décisions politiques importantes peuvent en effet être dévolues au Secrétariat par les corps décisionnels de l'ONU. Il peut donc être commode de se cacher derrière le mantra traditionnel “qu'il s'agit d'une question pour les Etats-membres”, ou bien “cela ne peut tout simplement pas être fait en raison de l'intransigeance des Etats-membres” ou encore “nos mains sont liées”. Ceux qui connaissent l'administration publique comprennent très bien que la prise de décisions politiques est plus complexe que cela et que le rôle des conseillers de la fonction publique est essentiel dans l'examen de la gamme complète des options sur une question donnée. De plus, il est tout à fait du ressort du Secrétariat et des autres institutions dépendantes des Nations Unies de recommander des initiatives stratégiques aux corps délibérants des Etats-membres. Après tout, c'est la raison pour laquelle les auteurs de la Charte de l'ONU incluent l'article 99, permettant au Secrétaire général de présenter des initiatives politiques sur son propre compte. En fin de compte cependant, l'acceptation, le rejet ou la modification d'une telle initiative reste la prérogative absolue du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et de ses comités, ou de l'ECOSOC.

Quant à la deuxième question, concernant la capacité du système des Nations Unies de mettre en œuvre efficacement les décisions politiques une fois prises, il y a beaucoup à écrire. La structure du système des Nations Unies a été conçue au cours du 20ème siècle. Cette même structure, avec relativement peu de changements fondamentaux depuis sa création, cherche à présent à faire face aux défis de la première moitié du 21ème siècle. La Charte de l'ONU elle-même a prouvé être un document remarquablement résilient. Quand nous le lisons aujourd'hui, elle résonne encore clairement à travers les décennies. Nous ne pouvons pas en dire autant cependant de la structure institutionnelle de l'ONU. Pour survivre, cette structure doit s'adapter aux nouveaux défis d'un nouveau siècle. C'est plus facile à dire qu'à faire.

Concernant la politique décisionnelle des capacités de l'ONU, nous avons besoin d'un Secrétariat de l'ONU avec une politique de planification améliorée, une politique de développement et une capacité d'élaboration des politiques de conseil pour faire face à l'évolution rapide qui nous entoure, ceci dans le but de fournir les meilleurs

conseils stratégiques aux Etats-membres, qui constituent les principaux corps délibérants de l'ONU. Ce point est développé dans les sections ci-dessous. Certains Etats-membres peuvent être intrigués par la suggestion que nous avons besoin d'une plus grande capacité en entrepreneuriat politique à travers les différentes institutions qui composent le mécanisme des Nations Unies et, plus particulièrement, le Secrétariat. Mais les Etats-membres, selon toute probabilité, accueilleront favorablement des recommandations de politique plus innovantes et certainement moins coûteuses pour faire face aux problèmes internationaux insolubles. De même, ils accueilleront probablement de manière favorable des conseils stratégiques sur les défis et les opportunités se trouvant au-delà de leur ligne de mire plutôt que de simplement réagir à ceux d'hier. En fin de compte cependant, il faut souligner que ce serait une question pour les corps délibérants des Etats-membres afin de déterminer si le conseil politique produit par les mécanismes institutionnels de l'ONU a été utile dans l'élaboration des décisions politiques majeures de la journée.

Sur la mise en œuvre, la structure très hiérarchique de l'ONU est un héritage du passé. L'ONU a maintenant besoin d'une structure plus plate, flexible, efficace et interdisciplinaire. Elle a besoin de clarté dans ses mandats. Elle doit englober toute la complexité "horizontale" des défis sur le terrain, où il n'existe plus de division nette entre les piliers traditionnels de la paix et de la sécurité, le développement et les droits humains. Nous avons besoin d'une ONU qui soit claire sur ses critères de mesure; qui soit pleinement consciente de la façon d'utiliser, le plus efficacement possible, les ressources limitées qu'elle possède; qui puisse gérer de façon créative, latéralement et de manière flexible avec les gouvernements-hôtes et les organismes non gouvernementaux la production de résultats concrets sur le terrain. Bien sûr, tout cela est infiniment plus complexe qu'il n'y paraît, surtout si l'on tient compte de l'ensemble des nouveaux défis à l'ordre général lui-même, ainsi que les défis institutionnels propres à l'ONU.

## DÉFIS EXTERNES À L'ORDRE MONDIAL

*“Mes amis, notre défi aujourd'hui n'est pas de sauver la civilisation occidentale - ou orientale, pour ce qui importe. Toute la civilisation est en jeu, et nous pouvons la sauver*

*uniquement si tous les peuples se réunissent dans cette optique”.*<sup>27</sup>

*Kofi Annan*

*Secrétaire général de l'ONU (1997–2006)*

L'ONU doit faire face à dix grands changements systémiques qui, tout en étant exogènes au système, sont néanmoins en train de submerger la totalité des dispositions institutionnelles de l'ONU. L'ONU doit aussi faire face à d'autres questions, endogènes à ses propres défis institutionnels et à sa culture bureaucratique particulière. Celles-ci sont traitées ci-dessous. L'ONU doit s'adapter à ces changements sinon, dans le futur, peut-être plus tôt que nous ne le pensons, elle commencera à sombrer dans l'insignifiance.

## Changements géopolitique et géoéconomique mondial

Nous vivons maintenant dans une période de profonds changements géopolitique et géoéconomique. Lorsque l'ONU fut créée, la Chine était au milieu d'une guerre civile débilante à la suite d'un siècle d'occupation étrangère. Selon l'échelle utilisée, la Chine d'aujourd'hui est soit la deuxième soit la première puissance économique dans le monde. Après les États-Unis, la Chine a également le deuxième plus gros budget militaire du monde. A l'inverse des projections prévues, les dépenses militaires chinoises annuelles pourraient bien dépasser en quantité celles des États-Unis vers le milieu du siècle. Au cours des cinq dernières années, les relations sino-américaines sont également devenues moins stables que dans toute période depuis 1972, en raison des crises politiques récurrentes au sujet de la mer de Chine méridionale, la mer de Chine orientale et le cyber-espace.

Cette dernière décennie a également vu une détérioration rapide des relations russo-américaines. Cela a commencé avec l'invasion et l'occupation américaine de l'Irak en 2003, une série de crises sur les propositions visant à élargir la composition de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), pour inclure un certain nombre de pays d'Europe orientale en bordure de la Fédération de la Russie et, plus récemment, des actions russes sur l'Ukraine. Il y a, à l'heure actuelle, peu de signes d'amélioration. La déclaration du Premier ministre russe, Dmitri Medvedev,

lors de la conférence de sécurité de Munich 2016, que la Russie et l'OTAN étaient maintenant sur le point d'entrer dans une "nouvelle guerre froide", nous rappelle les dangers d'une répétition des quarante années de dysfonctionnement du Conseil de sécurité au cours de la première guerre froide.<sup>28</sup>

En outre, un nouveau partenariat stratégique a émergé au cours des dernières années entre la Russie et la Chine, couvrant de multiples domaines de coopération allant de la politique de sécurité à la politique étrangère et d'approvisionnement en énergie. Les relations entre les grandes puissances mondiales sont maintenant dans un plus grand état d'évolution constante que ce qu'elles ont été depuis 1991. La trajectoire vers l'avenir est également incertaine. La stabilité des relations entre grandes puissances est un facteur critique qui sous-tend la stabilité d'un ordre mondial plus large. Elle réduit les risques de la polarisation des conflits régionaux, comme nous l'avons vu dans les décennies précédentes.

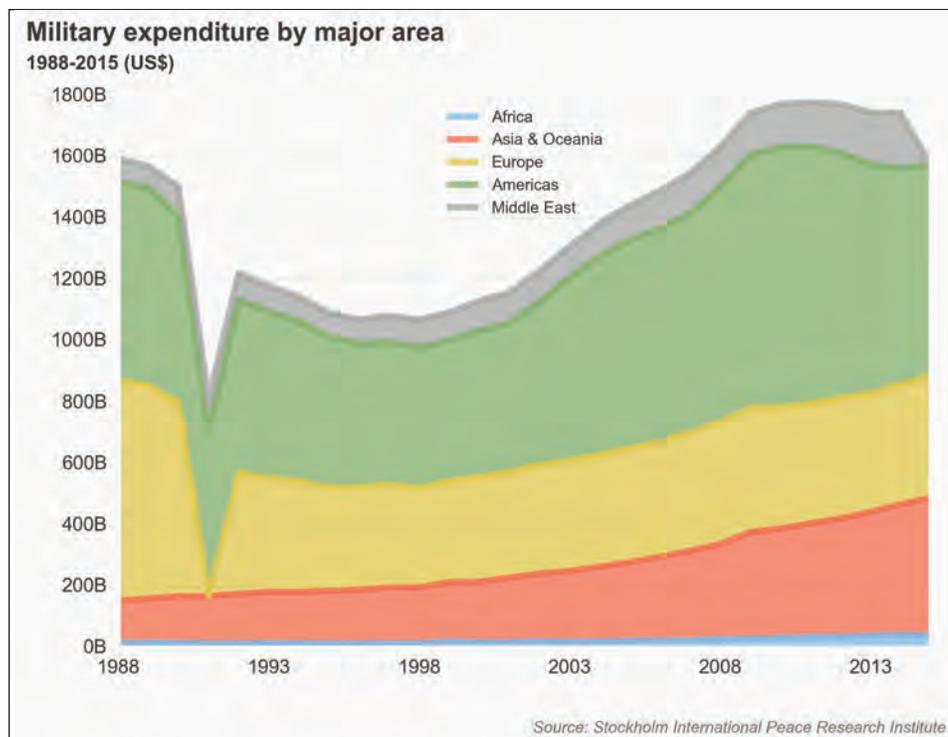
Au-delà, nous commençons à voir la stabilité nucléaire stratégique émerger de nouveau comme une tension entre ces trois grandes puissances. Cela a été déclenché en partie par des questions critiques découlant du programme d'armes nucléaires de la Corée du Nord, le déploiement des États-Unis et des systèmes de défense des missiles balistiques

alliés, et de la possibilité d'une escalade de représailles provenant des deux forces nucléaires chinoises et russes, en réponse aux déploiements alliés de la Défense de la zone terminale à haute altitude (THAAD).

Cela signifie que l'ONU fonctionne à présent dans un environnement stratégique radicalement différent de celui rencontré par les secrétaires généraux, Javier Pérez de Cuéllar, Boutros Boutros-Ghali et Kofi Annan, ainsi que par Ban Ki-moon, pendant une grande partie de son premier mandat. L'ONU est à présent entrée dans une période plus difficile et dangereuse, compte tenu de l'éventail des nouvelles tensions stratégiques entre les États-Unis, la Chine et la Russie. La stabilité stratégique dans les relations entre les grandes puissances est la clé de la capacité du mécanisme multilatéral des Nations Unies à fonctionner efficacement.

### La mondialisation de tout

Le système des Nations Unies est confronté simultanément à de nouvelles dynamiques créées par la "mondialisation globale". L'impact de la révolution technologique en cours se fait sentir dans tous les domaines politiques, comme le démontre par exemple la loi de Moore, qui a correctement prédit depuis des décennies que "la puissance de traitement allait doubler tous les deux



ans” en ce qui concerne les ordinateurs.<sup>29</sup> La révolution des technologies de l’information en particulier, a rapidement accéléré la capacité de transférer les finances, les informations et les idées aux quatre coins de la Terre avec une rapidité et une densité sans précédent dans l’histoire humaine. En substance, la mondialisation représente une contraction radicale dans le temps et l’espace pour les transactions entre les personnes, les entreprises, les institutions et les gouvernements, combinée à une innovation technologique sans précédent dans tous les domaines. Sa dynamique de base remet donc la capacité de faire face à la politique et aux formes traditionnelles de la diplomatie.

La conséquence de cette mondialisation pour la pratique des relations internationales a été l’effondrement de ce que les théoriciens ont toujours appelé “le grand fossé” entre le national et l’international; l’étranger et le domestique; l’extérieur et l’intérieur. Jusqu’à ces dernières décennies, ce sont des domaines politiques relativement discrets. Ce n’est plus le cas. Au lieu de cela, nous voyons la mondialisation de la sécurité, l’économie, l’environnement, la population active, le mouvement non autorisé de personnes et les maladies transmissibles.

La mondialisation a aussi eu un effet profond sur les capacités effectives des états-nations individuels, ainsi que sur les institutions internationales qu’ils ont créées à l’ère de la pré-mondialisation. La mondialisation globale signifie que les états individuels ne sont plus capables de traiter efficacement le grand nombre de défis politiques auxquels ils font face, où les leviers de commande ne se situent plus exclusivement, ni même principalement, dans les pouvoirs des gouvernements nationaux. Dans le même temps, les états-nations ont généralement refusé de céder aux institutions supranationales, intergouvernementales ou multilatérales les pouvoirs nécessaires pour traiter substantiellement ces défis politiques sur une échelle véritablement mondiale. En conséquence, une gouvernance efficace, à la fois nationale et internationale, semble être “assise entre deux chaises”. À son tour, cela place une pression sans précédent sur la crédibilité des institutions politiques nationales et internationales aux yeux de leur peuple, qui sont à la recherche de vraies solutions pour les problèmes réels qu’ils rencontrent dans leur vie quotidienne.

## Crise de l’état-nation

Conformément à ce qui précède, les forces de la mondialisation commencent à éroder lentement la légitimité à long terme de l’état-nation lui-même. En effet, les dirigeants politiques nationaux ne sont plus, en substance, capables de fournir des solutions nationales autonomes aux problèmes rencontrés par leurs peuples, alors que les leviers politiques disponibles glissent de plus en plus hors de leur portée. Subséquemment, cela contribue à une crise de légitimité liée aux institutions internationales que les états-nations ont construites. Ces dynamiques sont renforcées par la rapidité et l’intensité d’un changement incessant, à la suite des processus de mondialisation décrits ci-dessus, laissant peu de temps aux gouvernements nationaux pour reprendre leur souffle. La plupart des dirigeants nationaux d’aujourd’hui ont tout simplement du mal à rester à flot politiquement, étant donné les défis de taille qui surgissent autour d’eux et de la nature de plus en plus fracturée des systèmes politiques à travers lesquels ils sont appelés à fonctionner.

Dans de nombreux états, les collectivités locales exigent une protection contre les changements locaux indésirables, étant générés par la dynamique de la mondialisation, indépendamment du fait qu’ils sont provoqués par la technologie, le commerce, l’investissement, les flux migratoires ou la peur croissante du terrorisme. Ces collectivités locales ont tendance à être situées dans des zones pauvres et rurales, où les avantages découlant de la mondialisation sont moins évidents, voire inexistants, par rapport à leurs cousins métropolitains. Peu importe ce que les gouvernements nationaux peuvent dire au sujet de leur capacité “d’arrêter” les pressions qui affectent leurs communautés locales, dans le monde globalisé du 21ème siècle, ces mots sonnent de plus en plus creux. Le mieux que ces gouvernements peuvent faire est de ralentir le processus de changement, ou de modérer son impact.

En conséquence, les populations nationales elles-mêmes se trouvent de plus en plus divisées entre “globalistes” et “localistes” — les premiers exhortant à un nouvel affaiblissement des frontières nationales; les derniers réclamant un retrait des accords supranationaux existants dans l’espoir que leur mode de vie, les collectivités et les industries traditionnelles puissent en quelque sorte

être conservées ou, mieux encore, retourner à un âge antérieur, moins menaçant. Cette dynamique n'est pas seulement vivante en Occident. Sous des formes variées et à des degrés divers, elle est vivante dans toutes les sociétés. Ceci, à son tour, commence à créer un espace politique fertile pour les mouvements politiques les plus extrêmes, soit de l'extrême gauche ou de l'extrême droite, tirés par la protestation populiste contre le large consensus globalisant du centre politique traditionnel qui ayant prévalu dans l'ensemble au cours des dernières décennies.

Les sympathies protectionnistes sont donc à la hausse, de même que les approches xénophobes contre la migration et, plus largement, l'impulsion politique à "monter des murs" contre les forces de la mondialisation continue. Ceci, à son tour, nourrit de nouveaux mouvements nationalistes et mercantilistes, qui vilipendent non seulement leurs propres gouvernements, mais également les institutions régionales et mondiales desquelles leurs gouvernements sont membres et auxquelles leur souveraineté, à leur avis, a déjà été cédée.

Le résultat net est une fracture et l'échec des politiques nationales. Nous assistons à l'affaiblissement du soutien national pour les institutions régionales telles que l'Union européenne. Les institutions internationales telles que l'ONU sont considérées comme encore plus éloignées des préoccupations locales. Par conséquent, tous les efforts internationaux pour soutenir la légitimité du système multilatéral traditionnel des Nations Unies doivent être conscients de ces nouvelles forces politiques et économiques qui ont été déclenchées. La mondialisation, jadis amie naturelle du processus multilatéral, risque de devenir une ennemie mortelle en raison des nouvelles forces politiques dangereuses qu'elle déchaîne et de l'absence de réponses politiques efficaces pour faciliter le processus de transition pour les personnes les moins en mesure de s'adapter.

### Crise de l'économie mondiale

L'avenir du multilatéralisme des Nations Unies, et du multilatéralisme plus généralement, a également été secoué par la faiblesse chronique de la croissance économique depuis le début de la crise financière mondiale, il y a près d'une décennie. La vérité inconfortable est que de

nombreuses économies nationales restent collées à des trajectoires de croissance plus faibles par rapport aux niveaux d'avant crise. Selon l'ONU, quatre pays sur cinq ont connu une croissance moyenne inférieure à 2011-2014 qu'en 2004-2007.<sup>30</sup> Un certain nombre d'économies sont d'encore plus petite taille que ce qu'elles étaient en 2008, ou sont à peine plus grandes. Le niveau de vie s'est peu amélioré. Le chômage mondial reste obstinément élevé dans diverses régions. Les moteurs traditionnels de croissance à long terme sont défaillants. La croissance du commerce mondial n'est plus en tête des taux globaux de croissance économique, mais plutôt à la traîne. Nous continuons d'assister à un assèchement de l'investissement privé global, alors que les investisseurs se retirent en sécurité.

En conséquence, la capacité de la croissance économique mondiale à continuer à fournir un tampon politique et social contre la dynamique de rupture du processus de mondialisation dans l'industrie et le chômage, ne s'applique plus. Une économie mondiale peu performante pèse également sur la capacité du système multilatéral mondial à continuer à fonctionner efficacement. Les institutions mondiales sont privées des niveaux de croissance du financement dont elles ont besoin pour soutenir leurs opérations mondiales, alors que les gouvernements puisent dans leurs réserves financières pour faire face à la croissance limitée du chiffre d'affaires. Ce ralentissement économique mondial continue aussi d'affecter fondamentalement la capacité du système multilatéral mondial (à la fois l'ONU et la Banque mondiale) à voir le niveau de croissance nécessaire afin d'obtenir des résultats concrets pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable. En retour, cela va générer une nouvelle crise de crédibilité pour le système multilatéral, compte tenu du contenu ambitieux des objectifs annoncés en 2015, pour la réalisation d'ici 2030.

### Le chômage chronique

Près d'une décennie de croissance inférieure à la tendance a également eu un impact profond sur les niveaux d'emploi, à la fois dans les pays développés et en développement. En outre, les technologies profondément perturbatrices ont affecté structurellement la capacité des économies à créer des emplois plus nombreux et meilleurs pour remplacer ceux perdus par le déclin des industries

traditionnelles. Il s'agit d'un phénomène nouveau dans l'histoire économique. Cela a été l'objet d'un certain nombre de textes académiques récents démontrant que l'effet de substitution de l'injection des nouvelles technologies au sein d'anciennes industries se traduit par une proportion croissante de la main-d'œuvre globale devenant de fait inemployable.<sup>31</sup> L'introduction massive de la robotique de pointe dans les économies développées et en développement ne fait que commencer. Si l'on ajoute à ces tendances l'impact de l'évolution démographique majeure et de la croissance rapide continue de la population mondiale, en particulier au Moyen-Orient et en Afrique, nous commençons alors à voir les ingrédients pour une longue période de profonde instabilité sociale et économique. Ceci, à son tour, aura des conséquences politiques profondes. La lutte contre l'extrémisme violent du futur commence, là où les gouvernements nationaux et nos institutions multilatérales ont jusqu'à présent été les moins en mesure d'aider.

### La hausse de l'extrémisme violent

Comme indiqué plus haut, le changement économique structurel et l'élévation du niveau de chômage mondial créent un terrain fertile pour l'extrémisme violent. Pour faire simple, si les jeunes n'ont plus d'espoir économique et sont incapables de satisfaire leurs aspirations humaines les plus élémentaires, comme d'être en mesure de fonder une famille et de leur fournir un abri et un niveau de vie bien meilleur que ce qu'ils ont hérité de leurs propres parents, alors l'avenir semble très sombre. Ceci, à son tour, fournit un environnement fertile pour les extrémistes idéologiques et les mouvements théologiques pouvant offrir des alternatives messianiques à ceux qui souffrent de diverses formes d'aliénation sociale et économique dans le monde réel d'aujourd'hui. Dit crûment, si le "système" ne donne plus d'espoir pour l'avenir, les jeunes seront plus susceptibles de rechercher des futurs alternatifs en dehors de celui-ci. En outre, de tels terrains fertiles pour l'extrémisme violent, créent un cocktail détonant de défis à la communauté internationale lorsqu'elles sont appariées avec les nouvelles technologies disponibles pour le recrutement de terroristes, pour la formation et pour l'organisation des attaques. Les innovations technologiques dans les communications, les transferts financiers, la

franchise terroriste et le futur accès aux armes de destruction massive créent une nouvelle et vaste série de menaces pour l'ordre politique existant.

### La nature changeante des conflits armés

Un autre défi affectant les activités futures de l'Organisation des Nations Unies est la nature changeante des conflits armés eux-mêmes. La prévention de la guerre se trouve au centre de la Charte des Nations Unies. Si nous examinons longuement l'histoire, le monde est moins déchiré par la guerre que dans les siècles précédents. Cette tendance a été particulièrement évidente dans la période immédiate de l'après-guerre froide. Entre 1992 et 2005, le nombre de conflits armés dans le monde a chuté de 40%.<sup>32</sup> Pourtant, ce déclin historique dans les conflits armés mis à part, nous avons commencé à observer un renversement de cette tendance concernant la baisse de la mortalité des dix dernières années. Alors que le nombre de conflits armés est encore en baisse, le nombre de décès liés aux conflits a augmenté de façon spectaculaire, de 56 000 morts en soixante-trois conflits actifs en 2008 à 180 000 morts en quarante-deux conflits actifs en 2014.<sup>33</sup>

En outre, depuis 2007, le nombre de conflits aigus et de longue durée a en fait augmenté.<sup>34</sup> Ceux-ci comprennent les conflits en Afghanistan, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Irak, au Nigéria, au Pakistan, en Somalie, en Soudan du Sud, en Syrie et en Ukraine. Ces conflits aigus ont donné lieu à un nombre croissant de morts et à une vaste expansion du nombre de personnes déplacées par le conflit. Il y a maintenant plus de réfugiés et de populations migrantes dans le monde qu'à tout moment depuis la Seconde Guerre mondiale.

Cependant, le risque de conflit interétatique n'a nullement disparu. Le nombre et la complexité des frontières maritimes et territoriales contestées dans le monde entier fournissent un terrain fertile pour les crises futures et même les conflits. En outre, la trajectoire possible des conflits interétatiques est également en train de changer, compte tenu de la prolifération des nouvelles technologies militaires, la militarisation de l'espace, le danger de la cyberguerre, la "robotisation" de la guerre, y compris via le potentiel à risque de l'intelligence artificielle déployée à des fins militaires.<sup>35</sup> Par

exemple :

- Le potentiel pour les états d'être militairement "aveuglés" par une série d'opérations antisatellites est intrinsèquement déstabilisant dans une ère permanente de dissuasion nucléaire stratégique.
- La cyberguerre peut être utilisée par un état pour désactiver des éléments essentiels de l'infrastructure économique d'un autre état.
- En 2015, plus de 3000 éminents scientifiques et chercheurs en robotique ont appelé la communauté internationale à empêcher une "course artificielle aux armements de renseignement" en signant un traité d'interdiction des armes autonomes mortelles, qui échappe à la volonté humaine.<sup>36</sup> Cela fait suite à une décision de la Convention des Nations Unies sur certaines armes classiques en 2013 de convoquer une réunion d'experts sur les systèmes d'armes autonomes mortelles.

Dans les affaires militaires, la révolution technologique est si rapidement et radicalement en train de réécrire le paysage de la guerre moderne qu'il est difficile de conceptualiser les impacts précis que cela aura sur les institutions traditionnelles de la diplomatie, surtout de l'ONU, qui est chargée de la prévention des conflits armés.

Un développement tout aussi important dans la nature évolutive des conflits armés est que la majorité des guerres ne sont maintenant plus combattues entre les états, mais au sein des états. Les conflits coloniaux et interétatiques, représentant la moitié de tous les conflits armés entre 1946 et 1958, ont diminué de façon significative. La forme prédominante de conflit dans le monde aujourd'hui est interne à l'état et une proportion croissante de ces nouvelles formes de conflits armés est menée principalement dans les milieux urbains à proximité, plutôt que dans les opérations à champ ouvert, traditionnellement évitées par les plus grandes concentrations de civils. Le nombre de conflits civils a atteint un pic en 1991, avec cinquante-deux conflits armés. Ce chiffre a chuté à trente-deux en 2003. Depuis, le nombre oscille entre trente et quarante-deux.<sup>37</sup>

Étant donné la nature centrée sur l'état du système multilatéral, les acteurs non étatiques armés présentent de nouveaux dilemmes juridiques conceptuels, opérationnels et interna-

tionaux pour les états et les institutions interétatiques qui y réagissent. Maintenant, il existe aussi une littérature considérable sur le rôle croissant du crime organisé, de la narco-criminalité et de la traite des personnes dans la déstabilisation de l'exploitation normale des relations étatiques et interétatiques. Ces acteurs non étatiques jouent un rôle croissant dans le financement des organisations terroristes mondiales. Les exigences de ces différents acteurs non étatiques dans les conflits intra-étatiques compliquent considérablement les efforts de rétablissement de la paix et repoussent les limites existantes de la paix et de la consolidation de la paix des Nations Unies au-delà des limites traditionnelles. L'ONU doit continuer à reconsidérer la flexibilité et l'efficacité de ses réponses institutionnelles envers ces défis.

Entre les conflits interétatiques classiques et ceux intra-étatiques se trouve le domaine de plus en plus complexe de la guerre hybride. Ces conflits impliquent une combinaison d'acteurs interétatiques et intra-étatiques en augmentation croissante. Ils impliquent également les forces armées des états-nations, agissant en coalition formelle ou informelle avec des acteurs non étatiques, y compris les organisations terroristes.

En plus de tout ce qui précède, le terrorisme commence à déchirer le tissu social des états-nations. Il ne s'agit plus d'un phénomène contenu dans des régions particulières du monde. Les attaques terroristes, qu'elles soient planifiées et exécutées par les réseaux terroristes ou accomplies par des attaquants individuels déconnectés des réseaux organisationnels mais néanmoins inspirés par une idéologie commune, sont de plus en plus communes dans un certain nombre de parties du monde. L'avenir du terrorisme, et la manière la plus efficace d'y faire face, est en train de devenir un enjeu majeur de la politique internationale de notre époque. Dans tous les pays à travers le monde, les gens vivent dans la peur. À moins que l'ONU ne soit directement pertinente pour apporter une réponse globale au terrorisme mondial, elle court le risque d'être progressivement marginalisée des priorités politiques de sécurité les plus fondamentales des nombreux Etats-membres et de leurs personnes.

Les formes changeantes des conflits armés, décrites dans les paragraphes précédents, posent des défis importants pour le respect du droit

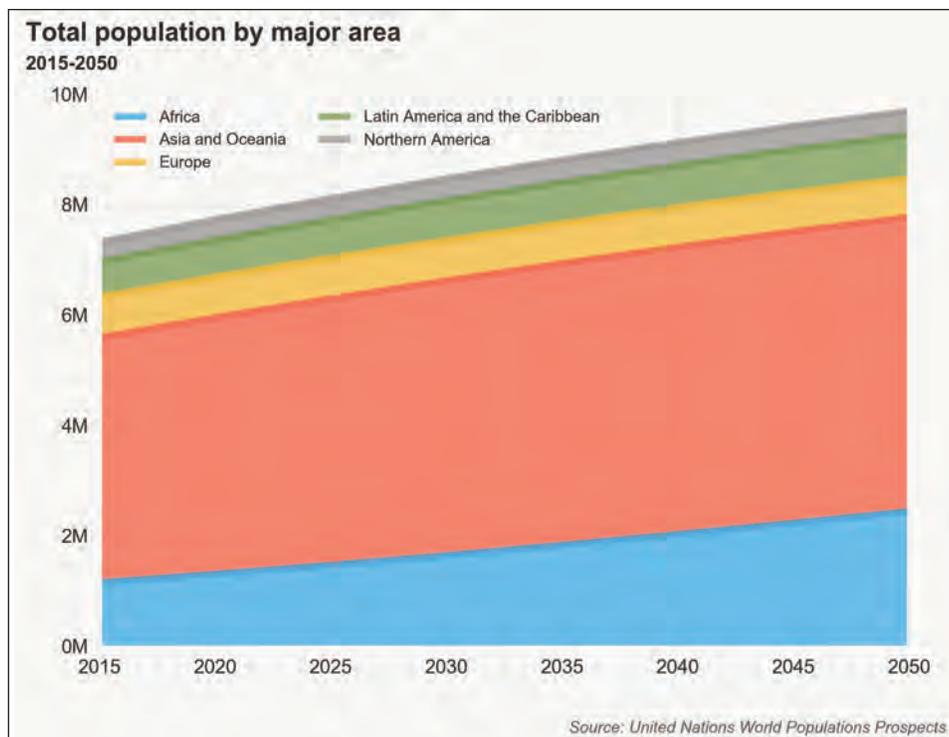
international humanitaire et pour la conception et la distribution d'une action humanitaire significative afin de répondre aux besoins humanitaires. Le développement de nouvelles technologies et la conduite de nouvelles formes de guerre, y compris la cyberguerre, tout en ne se produisant pas dans un vide juridique, posent des défis et des dilemmes politiques, éthiques et juridiques. D'autres défis découlent de la participation accrue des groupes terroristes qui rejettent toute restriction légale ou morale dans la conduite de leurs opérations. Le système des Nations Unies sera nécessaire pour réfléchir de toute urgence, de manière créative et constructive, sur ces nouvelles politiques complexes et ces domaines éthiques, où l'innovation dans la technologie militaire court le risque de devenir le pilote tout à fait amoral du changement politique pour les acteurs étatiques et non étatiques.

### Changement démographique profond et augmentation rapide du mouvement mondial des personnes

Il y a deux cent ans, seulement 1 milliard d'humains vivaient sur Terre. Aujourd'hui, ce chiffre s'élève à plus de 7 milliards. La croissance exponentielle de la population humaine, après des siècles d'une croissance très lente, a récemment

commencé à ralentir. Le taux annuel de 2,1 pour cent de la croissance démographique mondiale a atteint un sommet en 1962.<sup>38</sup> Néanmoins, le ralentissement de la croissance démographique ne devrait pas nous aveugler sur le fait qu'il faudra encore plus de cent ans pour que le taux de croissance de la population ne descende à 0,06 pour cent par an et pour que la population du monde ne chute. En bref, nous avons simplement passé le sommet, mais nous avons un long chemin à parcourir avant de commencer à diminuer la courbe de croissance de la population. On estime que la population mondiale atteindra 9,7 milliards en 2050 et 11,2 milliards en 2100.<sup>39</sup> Nous devrions également traiter ces projections avec prudence. Pour les deux dernières décennies, selon la recherche récente, c'était une orthodoxie démographique que la population mondiale atteindrait un pic à 2050 avec 9 milliards de personnes.<sup>40</sup> Des recherches récentes ont bouleversé ce consensus scientifique.

Ces tendances démographiques auront un impact sur tous les domaines de travail de l'ONU, en particulier au niveau de la paix et de la sécurité, du développement et du changement climatique. Il est intéressant de noter que l'Afrique subsaharienne est la région ayant la plus forte croissance dans le monde, devant passer de 1 milliard de



personnes aujourd'hui à une population entre 3,5 et 5 milliards de personnes en 2100.<sup>41</sup> Cela souligne la place centrale absolue de l'Afrique dans la mission générale de l'ONU.

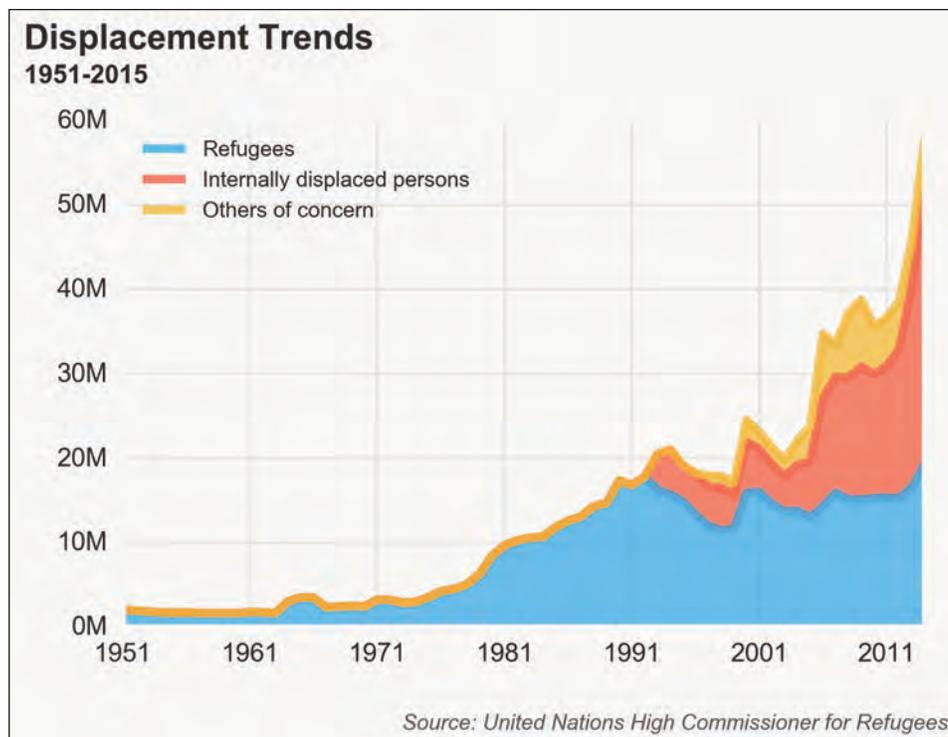
Les peuples du monde sont maintenant globalement plus mobiles qu'à tout autre moment dans l'histoire humaine. Plus de 1 milliard de personnes sont des migrants. Ce nombre est composé d'environ 244 millions de migrants internationaux par an et 740 millions de migrants internes.<sup>42</sup> Cela crée de nouveaux enjeux économiques, sociaux et de mode de vie pour tous. Dans le même temps, l'ampleur de ces migrations de personnes, temporaires ou à long terme, crée de nouvelles opportunités pour les maladies transmissibles, la criminalité organisée et le terrorisme à l'échelle mondiale.

De même, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur et à l'étranger a atteint des proportions sans précédent. En 2015, l'ancien diplomate humanitaire de l'ONU, Jan Egeland, a décrit publiquement le système des Nations Unies, pour la gestion des personnes déplacées, comme étant "totalement brisé".<sup>43</sup> Cela se reflète dans :

- La déstabilisation des "pays d'origine" par les conflits armés continue de créer des facteurs d'émigration à travers une grande partie du

Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, ainsi que d'autres régions du monde. Dans un futur proche, cette tendance devrait se poursuivre.

- En conséquence, le fardeau que cela impose sur les pays voisins, devenant de fait un premier asile pour les personnes déplacées à l'échelle internationale, augmentera considérablement. Arrive le moment où cela atteindra le point de rupture. Les développements récents en Jordanie, au Liban et en Turquie soulignent cette réalité.
- L'absence d'un réseau régional, et encore moins mondial, d'installations et de services de soutien de passage pour le mouvement des personnes déplacées internationalement dans chaque pays, aggrave cette crise, résultant en la poursuite des catastrophes humanitaires que nous avons déjà observées récemment dans la Méditerranée.
- L'absence de tout accord mondial commun plus large à propos de la réinstallation à long terme des personnes déplacées internationalement, si et quand leur statut de réfugiés aura été déterminé, créant des poudrières politiques nationales dans un certain nombre de pays "de destination", devenus des pays de choix pour les personnes dans des circonstances



désespérées sans aucune garantie d'être installées ailleurs.

Ces éléments soulignent la nécessité d'une réforme radicale à grande échelle du système pour gérer les mouvements mondiaux de personnes, des personnes déplacées internationalement, et particulièrement celles qui ont le statut de réfugiés. Le système actuel a été conçu pour faire face aux exigences des années 1950. Au cours de la dernière décennie, il n'a pas réussi à se moderniser efficacement face à la fragmentation d'un certain nombre d'états-nations modernes. Les nouvelles technologies de télécommunications, leur disponibilité quasi universelle, et les opportunités sans précédent pour une plus grande mobilité physique aggravent le problème. C'est devenu une zone de réforme urgente du système multilatéral des Nations Unies, y compris dans l'interrelation avec les organisations régionales partageant également des responsabilités dans ces domaines. Elle est devenue la priorité absolue pour de nombreux Etats-membres.

### **La menace croissante des maladies transmissibles à l'échelle mondiale**

La menace des épidémies et des pandémies reste un défi pour la communauté internationale. Cette menace est aggravée par l'augmentation rapide et continue de la population mondiale, soit environ 83 millions de personnes par année, et des mouvements mondiaux sans précédent.<sup>44</sup> Mais, alors que le risque de maladies transmissibles à l'échelle mondiale est également en augmentation, la capacité des systèmes nationaux et mondiaux de santé publique à détecter, prévenir et traiter ces maladies est de plus en plus contestée en raison des limitations des finances publiques.

À l'échelle mondiale, le problème des maladies transmissibles dépend d'une série de facteurs : l'adéquation des systèmes nationaux de santé, l'adéquation des niveaux de nutrition (selon l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, 795 millions de personnes souffrent aujourd'hui de malnutrition chronique<sup>45</sup>); la disponibilité des systèmes de santé maternelle et infantile; la pénurie d'eau; l'impact des catastrophes naturelles; la déforestation; et l'évolution des microclimats et de la désertification. Tous ces facteurs deviennent de plus en plus complexes en raison des conflits armés, dans lesquels beaucoup plus d'individus

sont tués, blessés ou éliminés par des causes non violentes (y compris la maladie) que celles violentes. Par exemple, 80% des décès civils au Darfour entre 2003 et 2008 ont été causés par la maladie.<sup>46</sup>

L'échec de l'OMS à répondre efficacement à la crise du virus Ébola en Afrique de l'Ouest, en 2013-2014, a mis en évidence des préoccupations au sujet de la capacité du système des Nations Unies quant à une lutte efficace contre ce type d'épidémie à l'avenir. De toutes les maladies infectieuses potentiellement mortelles auxquelles la communauté internationale doit faire face, la grippe, dans toutes ses variantes, reste l'une des plus meurtrières.<sup>47</sup> En 2007, l'Assemblée mondiale de la santé a adopté le marquant Cadre de préparation de la pandémie de grippe, qui rassemble les Etats-membres, les industries et l'OMS pour mettre en œuvre une approche globale de la préparation et de la réponse envers la grippe. Cependant, il reste beaucoup de scepticisme vis-à-vis de la capacité de l'ONU à répondre efficacement à une grande épidémie mondiale.

Parallèlement à ces menaces, la crise dans la recherche antibiotique mondiale et le problème de la résistance mondiale aux antibiotiques en raison d'une prescription excessive et d'une utilisation abusive, s'établissent comme l'un des plus grands défis structurels que la communauté internationale de la santé affronte. Selon les recherches effectuées par divers organismes des Nations Unies, la résistance aux antimicrobiens est une menace pour la santé publique mondiale, qui pourrait tuer des millions de personnes chaque année, renverser les succès des Objectifs du millénaire pour le développement de la santé publique, menacer les ODD, et, en 2050, provoquer une baisse de 3,5% du produit intérieur brut mondial.<sup>48</sup>

Enfin, la capacité limitée des services nationaux de santé et des professionnels de la santé internationale et des installations, à être efficacement déployés dans les zones de crises mondiales représente un problème de logistique grandissant. L'incapacité à déployer rapidement des ressources, de manière efficace et efficiente, pendant la crise Ébola en Afrique de l'Ouest, est une affaire importante qui illustre parfaitement notre exemple. Le MSF et d'autres organismes ont exprimé des inquiétudes profondes sur la capacité opérationnelle de l'ONU à dédier en toute sécurité

du personnel à ces crises lorsqu'elles éclatent. En outre, si les déploiements rapides ne se produisent pas, les épidémies se propagent rapidement à travers les frontières interétatiques.

L'avenir de la santé publique mondiale, comprenant la capacité de contenir les maladies transmissibles à l'échelle mondiale, représente un défi fondamental pour la crédibilité future du système multilatéral des Nations Unies dans son ensemble. Il touche la question fondamentale du sens de la sécurité physique des personnes. C'est absolument essentiel. Nous ne devons jamais oublier que plus de gens ont été tués par la pandémie de la grippe espagnole de 1918-1920 (50 millions) que le total des décès de la Première Guerre mondiale elle-même. À l'époque, plus d'un tiers de la population mondiale a effectivement contracté la grippe espagnole.<sup>49</sup> Une gestion efficace des futures épidémies de maladies transmissibles à l'échelle mondiale, avec la participation de tous les acteurs mondiaux concernés, représente donc une zone d'urgence, une réforme fondamentale — avant qu'il ne soit trop tard.

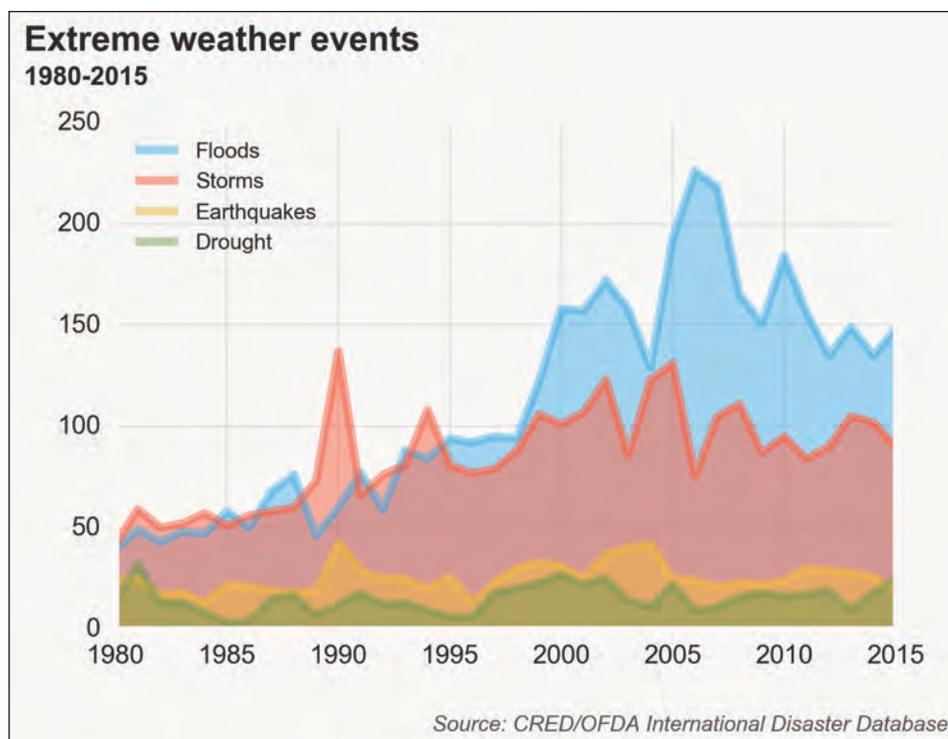
### L'accélération et la capitalisation de l'impact du changement climatique

Le changement climatique, et son impact sur les événements météorologiques extrêmes, l'eau et la

pénurie alimentaire, les inondations côtières, l'évolution des modes de maladies infectieuses mondialement, et le mouvement international de personnes, risque de dépasser la capacité des décideurs nationaux et internationaux à répondre en temps utile à une échelle suffisante. Ainsi que nous a mis en garde un rapport scientifique récent, "pousser les températures mondiales au-delà d'un certain seuil pourrait déclencher des changements brusques, imprévisibles et potentiellement irréversibles, qui auront des impacts massivement perturbateurs et à grande échelle".<sup>50</sup>

Le "seuil" du climat au-delà duquel des changements dangereux et possiblement irréversibles de la biosphère pourraient se produire, validé par les scientifiques et les Etats-membres, correspond à une augmentation de la température moyenne globale de plus de 1,5-2 degrés Celsius au-dessus des niveaux préindustriels.<sup>51</sup> Plus cela prend du temps pour que les émissions chutent, plus il sera difficile de maintenir l'augmentation de température en-dessous de ce niveau. Et la réalité est que les engagements de carbone pris à Paris, s'ils sont appliqués, ne feront que fournir un tiers des réductions nécessaires des émissions. Il existe déjà un certain nombre de signaux d'alarme :

- Déjà, la Terre s'est réchauffée en moyenne de 1,02 degré Celsius depuis la révolution



industrielle.<sup>52</sup> Si les températures mondiales augmentent de deux ou trois degrés au-dessus de la moyenne, alors nous vivrions dans un “casino climatique”. Nous ne saurions pas à quoi nous attendre, car cela serait en dehors de la portée des observations remontant à 100, 000 ans.<sup>53</sup>

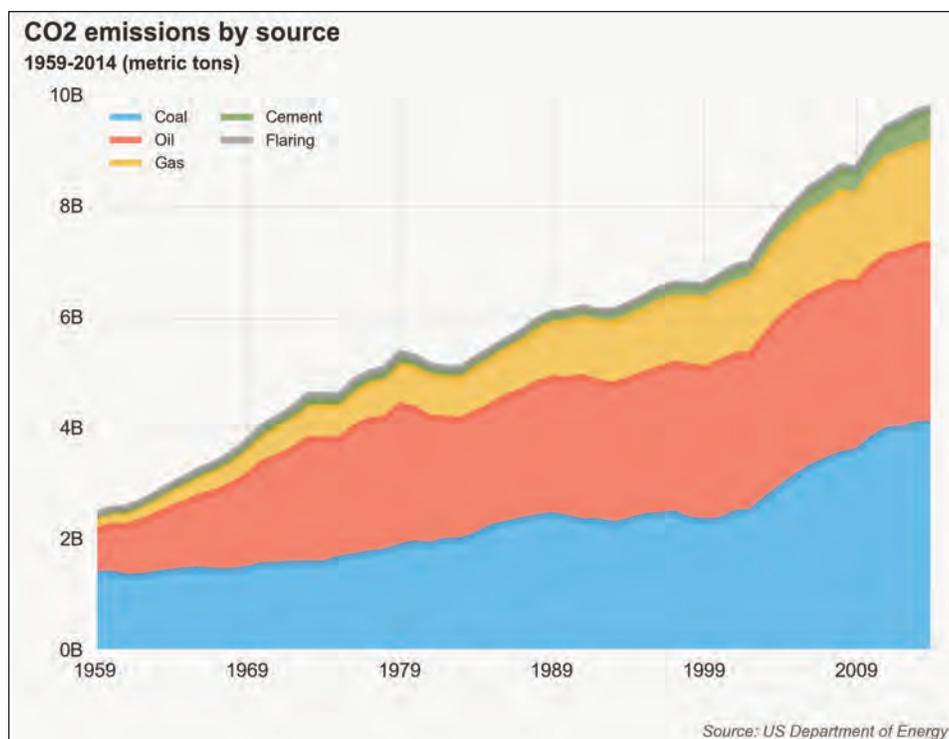
- Un autre impact du changement climatique est que les phénomènes météorologiques extrêmes deviennent plus fréquents et plus sévères. Cela se reflète déjà dans l’augmentation importante des primes d’assurance mondiale. Les coûts humains et économiques des phénomènes météorologiques extrêmes (par exemple, les cyclones, les vagues de chaleur, les inondations, les feux de forêt) sont en croissance.
- Malgré la hausse des températures, les changements dans les précipitations et l’augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes, la croissance de la population mondiale créera à elle-seule un besoin en augmentation d’au moins 30% d’eau, 50% de nourriture, et 45% d’énergie supplémentaires en 2030. La possibilité d’un conflit armé découlant de la nourriture, de l’eau et des crises de sécurité énergétique commencera également à grandir.

Le cinquième rapport d’évaluation du GIEC de

2014 reconnaît que le changement climatique influence de manière négative une série de menaces existantes pour les êtres humains. Le changement climatique menace la sécurité humaine, car il peut aggraver les pénuries de ressources, saper les moyens de subsistance, accroître les pressions en matière de migration et affaiblir la capacité des états à fournir les conditions nécessaires à la sécurité humaine. Cela rend encore plus difficile la distribution sur le programme de développement durable et peut inverser les tendances positives, introduire de nouvelles incertitudes et augmenter les coûts d’établissement de la résilience.<sup>54</sup>

Le changement climatique a le potentiel d’affecter toutes les parties du globe. Mais son impact peut être particulièrement grave pour les personnes vulnérables et celles qui connaissent de faibles niveaux de développement humain. Cela s’ajoute aux tensions sociales et politiques et peut augmenter la possibilité de conflits armés.<sup>55</sup> Pour les petits états insulaires en développement (PIED), le changement climatique est une menace existentielle qui doit être traitée efficacement et de toute urgence.

L’ONU s’est entichée du terme “transversal”. Si jamais il existait en substance un défi “transversal” pour le système, ce serait l’impact multidimen-



sionnel du changement climatique. Ces impacts couvrent toute l'étendue des questions de paix et de sécurité de l'ONU, du développement durable et des piliers des droits de l'Homme. Cependant, la question cruciale pour l'avenir est de savoir si notre actuelle machinerie qu'est l'ONU, ancrée dans la CCNUCC et la Conférence des parties associées, est équipée pour faire face à la rapidité du changement politique nécessaire afin d'éviter des changements climatiques dangereux et irréversibles. Si la communauté internationale ne parvient pas à réduire radicalement les émissions, une série potentiellement plus radicale de mesures d'atténuation devient nécessaire pour les différents pays, régions et industries à travers le monde. Pour certains petits états insulaires en développement, c'est tout simplement existentiel.

Tout ceci est avant que nous prenions pleinement en compte les humains qui enfreignent une série d'autres "limites planétaires" au-delà du climat, telles qu'identifiées par le Centre de résilience de Stockholm, et qui comprennent :<sup>56</sup>

- L'appauvrissement de l'ozone stratosphérique;
- La perte et l'extinction de la biodiversité;
- La pollution chimique;
- L'acidification des océans;
- La consommation d'eau douce;
- Le cycle hydrologique mondial; et
- Le changement écologique du sol.

La communauté internationale doit particulièrement se pencher sur l'intégrité à long terme de l'environnement de nos océans, qui couvrent 70% de la surface de la Terre. Les océans influencent profondément les changements climatiques et les conditions météorologiques. Ils sont aussi une source essentielle de protéines mondiales. Cependant, la gestion de nos océans, en général, reste une orpheline institutionnelle au sein de l'architecture globale de l'environnement de l'ONU. Les gouvernements nationaux ne sont pas responsables. Il n'existe pas non plus de mécanisme de gouvernance internationale agréé pour la gestion complète des écosystèmes océaniques. La gouvernance de nos océans demeure de fait dans notre angle mort.

## LES DÉFIS INTERNES DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

*“C'est lorsque nous misons sur la sécurité que nous créons un monde de la plus grande insécurité”.*

*Dag Hammarskjöld  
Secrétaire général de l'ONU (1953–1961)*

Les méga-changements et les méga-défis énumérés ci-dessus changeront radicalement le terrain de la politique mondiale dans laquelle les institutions nationales et multilatérales devront fonctionner à l'avenir. Réunis, ils testeront de manière significative la capacité de l'ONU à s'adapter aux nouvelles réalités du 21ème siècle, plutôt que de se cramponner aux approches plus confortables et familières du 20ème siècle pour la résolution globale du problème. Au-delà de ces défis “exogènes” cependant, se trouvent un certain nombre de défis endogènes au système des Nations Unies lui-même, qui devront également être traités.

### Culture réactive VS culture proactive

L'ONU a évolué naturellement comme une institution réagissant à la destruction complète de la Seconde Guerre Mondiale. En conséquence, depuis plus de soixante-dix ans, elle a réagi aux crises une fois qu'elles ont éclatées, parfois de manière efficace, d'autres fois moins. Toutefois, à l'examen attentif des termes de la Charte des Nations Unies, il est important de nous rappeler que nous sommes appelés à éviter une nouvelle fois le fléau de la guerre. C'est cette disposition essentielle de la charte en matière de prévention, que nous devrions concentrer nos efforts afin d'établir un programme de prévention de l'ONU dans son ensemble. En toute logique, cela comprend :

- Empêcher les crises politiques de dégénérer en conflit armé;
- Empêcher les conflits interétatiques de dégénérer en guerre;
- Empêcher les catastrophes humanitaires, comme celles que nous avons vu se dérouler dans la crise des réfugiés des dernières années;
- Empêcher le chômage croissant des jeunes

d'alimenter la prochaine génération d'aliénation politique et une toute nouvelle vague d'extrémisme violent;

- Empêcher les épidémies locales de maladies transmissibles de devenir des pandémies mondiales à part entière;
- Empêcher les atrocités de masse grâce à une action rapide et efficace; et
- Empêcher les changements climatiques irréversibles.

La prévention devrait devenir le nouveau leitmotiv de toutes les opérations de l'ONU. Prise au sérieux, cela devient une question de culture institutionnelle, de structure et de répartition des ressources au sein du système des Nations Unies.

### **Une culture d'entités indépendantes plutôt qu'un leadership intégré**

L'Organisation des Nations Unies est composée de onze fonds et programmes, quinze institutions spécialisées, quatre organisations connexes, et trois autres entités – un total de trente-trois institutions, énumérées à l'annexe 3. Ceci, bien sûr, est en plus de la structure interne du Secrétariat de l'ONU, comprenant 41081 employés.<sup>57</sup> Il y a eu des milliers d'appels à travers l'ONU au cours des décennies pour le démantèlement des multiples "entités" institutionnelles qui imprègnent le système. L'antidote rhétorique d'anti-entité au sein du système des Nations Unies est l'appel répété à une approche "transversale". Cependant, nous demeurons encore avec une réelle incertitude quant à la façon dont cela a effectivement été traduit en pratique institutionnelle. Il est pleinement reconnu que les actuelles structures de gouvernance, les mandats et les ressources d'allocations des divers fonds, programmes et institutions spécialisées, ainsi que les opérations spécifiques du Secrétariat lui-même, militent en faveur de la fragmentation. Par conséquent, renverser cette prédisposition historique vers des "entités" indépendantes sera une tâche redoutable nécessitant un engagement intensif des structures du leadership de l'ONU et de l'ensemble de ses parties prenantes, sur une longue période de temps. Néanmoins, au niveau fonctionnel :

- Cela devrait signifier une décision intégrée prise au sommet du système des Nations Unies, selon laquelle la direction générale de l'ONU

rassemble, dans ses activités délibératives quotidiennes, à la fois la politique et les décisions opérationnelles qui intègrent les éléments combinés de la sécurité, du développement et de la mission des droits de l'homme d'une part;

- En outre, un "anti-entités" efficace doit veiller à ce que de tels processus décisionnels intégrés soient par la suite reflétés dans le leadership du Secrétariat pour les opérations de l'ONU données sur le terrain; et
- Enfin, nous saurons que les "entités" auront finalement éclaté lorsque les coordonnateurs résidents sur le terrain seront habilités à transporter du personnel et des ressources à l'intérieur et entre les organismes des Nations Unies, sur la base de l'évolution des besoins dans le domaine.

En bref, "l'anti-entité" est de savoir comment les décisions sont prises, communiquées et mises en œuvre.

### **Une culture de rédaction de rapports plutôt qu'une implémentation**

L'ONU a évolué vers une culture qui tend à récompenser la rédaction de rapports, plutôt que de mettre en œuvre des décisions et d'obtenir des résultats mesurables. L'une des critiques les plus cuisantes et persuasives du système des Nations Unies reste qu'il a dégénéré en un monde de mots plutôt qu'un champ d'action. Il existe une profonde préoccupation au sein du système de veiller à ce que "nous trouvions la bonne définition" pendant que nous affinons notre analyse d'un problème mondial particulier. Moins d'attention est dirigée vers ce que nous pouvons, devrions et devons réellement faire pour résoudre le problème sur le terrain. Cela doit changer.

### **Une culture de diffusion plutôt que d'une définition claire des responsabilités définir clairement la responsabilité**

Le système des Nations Unies a évolué de manière à rendre presque impossible de tenir une seule personne ou une institution responsable de quoi que ce soit. Il semble presque être conçu de cette façon. Parce que tous les défis de l'agenda de l'ONU semblent être "transversaux", à la fois tout le monde et personne n'est tenu responsable de la

performance de l'institution. Personne n'affiche dans son bureau la citation célèbre d'Harry Truman : "La responsabilité commence ici". Le problème central est que si les individus ne sont pas tenus responsables des différents éléments de la performance globale de l'ONU, alors l'efficacité globale du système est dégradée.

### **Une culture de centralisation plutôt que de délégation**

L'ONU exploite une structure profondément hiérarchique alors qu'elle gagnerait à être beaucoup plus horizontale. Il y a beaucoup trop de niveaux et de lignes de "gestion". Une institution aussi importante, diversifiée et mondiale ne peut pas être physiquement gérée à travers une hiérarchie. Dans le cadre de l'orientation stratégique, il doit y avoir des lignes claires de délégation opérationnelle. En outre, cela se réfère directement à la discussion précédente sur la responsabilité. Si les pouvoirs sont clairement délégués, par exemple au directeur d'une opération sur le terrain, alors c'est à lui que la responsabilité devrait incomber.

### **Une culture centralisée plutôt qu'une culture priorisant les opérations sur le terrain**

Près de la moitié des 41000 employés ou plus du Secrétariat de l'ONU se trouvent dans des sièges opérationnels.<sup>58</sup> Étant donné que l'efficacité ultime de l'ONU est jugée non pas par l'élégance de ses textes de politique, mais plutôt par l'efficacité avec laquelle elle exécute les mandats sur le terrain, il devrait y avoir plus d'employés de l'ONU sur le terrain et moins au centre. Le personnel de terrain doit également être mieux récompensé. Nous devons encourager la culture d'un service de terrain professionnel à long terme, de sorte que les meilleurs délégués de l'ONU sur le terrain soient encouragés, récompensés et promus pour continuer à servir sur le terrain, plutôt que de simplement retourner au siège social afin de faire avancer leurs carrières.

### **L'absence d'opérations intégrées sur le terrain**

La distribution efficace de services pour accueillir les états et les communautés d'accueil nécessite des opérations intégrées sur le terrain. Ceci, bien sûr,

reflète plus généralement le débat plus large sur la façon de gérer les responsabilités fonctionnelles et géographiques au sein des institutions politiques internationales, si elles se trouvent être des ministères des affaires étrangères nationales ou des institutions multilatérales telles que l'Organisation des Nations Unies. Tel est le problème classique de la matrice d'organisation en conception institutionnelle, la priorité de la fonction spécialisée, ou la priorité de la zone géographique. Toutefois, si l'ONU prend au sérieux la proposition que nous établissons à présent de poursuivre la paix et sécurité, le développement et le programme des droits humains intégrés dans la communauté internationale, il s'ensuit que nous devrions posséder des équipes pleinement intégrées sur le terrain, capables d'exécuter une approche intégrée du mandat sur le terrain. Plus important encore, cela est plus susceptible de donner du sens aux gouvernements accueillant les opérations des Nations Unies dans le monde entier. Après tout, notre principale responsabilité est de ne pas maintenir l'intégrité des "entités" individuelles au sein de l'ensemble du système, mais au contraire, d'offrir des programmes coordonnés par des équipes intégrées sous les ordres de coordonnateurs résidents pleinement habilités. Cette approche est beaucoup plus susceptible de donner des résultats plus efficaces, efficaces et mesurables. En outre, une bonne intégration des équipes de terrain des Nations Unies peut être faite d'une manière qui maximise l'espace opérationnel distinct pour le travail humanitaire en cas de crise, tout en reconnaissant qu'un tel espace opérationnel ne pourra jamais être sécurisé sans tenir compte des réalités de la sécurité et du développement qui l'entourent.

### **Protocoles détaillés de coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales**

L'ONU possède d'importantes relations institutionnelles avec de nombreuses organisations régionales, bien que beaucoup manquent de protocoles clairs pour définir les objectifs communs et les relations opérationnelles entre elles. Au-delà de l'utilité opérationnelle de meilleurs arrangements de coordination, le chapitre 8 de la Charte des Nations Unies stipule également de façon formelle l'importance des institutions régionales dans le renforcement de

l'ensemble des travaux de l'ONU. Il ne s'agit pas d'une préoccupation marginale. La capacité institutionnelle et budgétaire de nombreuses organisations régionales, telles que l'Union européenne et l'Union africaine, à être des acteurs internationaux importants à part entière est formidable. Cela souligne le besoin urgent d'accords de coopération plus efficaces et de protocoles définis entre l'ONU et l'ensemble des institutions régionales. À l'heure actuelle, ces relations fonctionnent davantage sur la base de la bonne volonté personnelle et institutionnelle, plutôt que sur des relations organisationnelles plus spécifiques.

En termes de paix et de sécurité, par exemple, demeure un manque de clarté entre les pouvoirs de l'UA en vertu de l'article 4 de son Acte constitutif, concernant l'intervention de l'UA dans d'autres Etats-membres en des "circonstances graves", et les pouvoirs à la disposition du Conseil de sécurité de l'ONU tels que décrits dans la Charte des Nations Unies, particulièrement en vertu du chapitre 8. Ce chapitre définit les relations de sécurité entre le Conseil de sécurité et les organisations régionales, ce que la Charte appelle plus largement "les arrangements régionaux". Encore une fois, la relation opérationnelle entre les deux institutions est raisonnable, même si elle doit être sensiblement améliorée au sujet de la question des opérations de maintien de la paix de l'UA et de l'ONU, notamment au niveau de la recherche de formules efficaces de financement pour le président. Le fardeau de ces opérations se révèle trop grand pour les capacités budgétaires collectives d'un certain nombre d'états africains.

Dans une certaine mesure, les relations de paix et de sécurité entre l'ONU et l'UA ont été améliorées à travers le cadre conjoint de l'ONU-UA, pour un partenariat renforcé dans la paix et la sécurité. Mais ce cadre commun doit être élargi pour intégrer les accords de coopération dans toute la gamme des opérations de la Commission de l'UA. Par exemple, des relations institutionnelles plus formelles sur "le développement et la gouvernance" seraient utiles au sein du cadre commun. Des arrangements conjoints efficaces peuvent devenir un multiplicateur de force pour les deux institutions. C'est ce concept de "multiplicateur de force" que l'ONU a besoin de faire progresser avec toutes les grandes organisations régionales, à travers les différents domaines de la politique internationale. Cet

objectif devient encore plus critique lorsque la pression sur le revenu public mondial se fait de plus en plus lourde, lorsque les contributions nationales aux institutions régionales et multilatérales deviennent plus difficiles, et alors que certains Etats-membres financent les deux ensembles d'institutions.

### **Cadres de partenariat avec les ONG et le secteur privé**

Comme indiqué ci-dessus, les protocoles de coordination entre le système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods, les organisations régionales, les ONG internationales et le secteur privé ne sont actuellement pas bien structurés. Des protocoles d'exploitation convenus, ainsi que des mécanismes souples de consultation compatibles avec ces protocoles, sont de plus en plus nécessaires. Dans une certaine mesure, cela commence à se produire naturellement entre l'ONU et la Banque mondiale, à travers le processus de négociation ODD, qui a finalement produit l'Agenda 2030. Si l'Agenda 2030 doit être financé et livré de manière adéquate, ce cadre de coopération devra être renforcé pour l'avenir. Cela vaut également pour les relations structurelles de l'ONU avec les ONG internationales. Les ONG internationales font fortement entendre leurs plaintes, de sorte que le mécanisme pour engager le système des Nations Unies est largement basé sur des formules – une charge relativement mineure au sein du mécanisme de l'ECOSOC. Le développement du Pacte mondial des Nations Unies avec le secteur privé par le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, s'est révélé être un cadre plus efficace que celui des ONG. Au cours des récentes négociations de l'Agenda 2030 et de l'Accord de Paris, il a bien fonctionné. Cependant, il reste encore du travail à fournir sur ces deux fronts.

En résumé, la structure basée sur l'état du système multilatéral reste fondamentale. Mais si elle souhaite le rester, le système doit effectivement s'engager, coopérer et coordonner avec un nombre croissant d'acteurs non gouvernementaux dans l'espace politique mondial. La vérité est que nous vivons simultanément dans un cadre multilatéral et un environnement multi-acteur. Mettre en relation ces deux réalités sera un test critique efficace de la réforme des Nations Unies pour l'avenir.

## Une structure d'effectifs rigide

S'il y a une chose qui souligne le fait que nous avons encore une institution des Nations Unies du milieu du 20<sup>ème</sup> siècle cherchant à faire face aux réalités du 21<sup>ème</sup> siècle, c'est la nature du système de gestion du personnel des Nations Unies, transmise depuis des temps immémoriaux. Malgré le nombre croissant et la nature changeante des crises auxquelles l'ONU doit faire face, cela peut prendre jusqu'à douze mois pour recruter une personne. Ce délai est tout simplement intenable dans toute organisation moderne. En outre, l'incapacité des gestionnaires de l'ONU à muter facilement les individus au sein des organismes entrave la capacité de l'institution à répondre efficacement à des événements soudains. Par exemple, en vertu des dispositions actuelles, le secrétaire général n'a pas le pouvoir de déplacer des ressources et du personnel dans tous les départements au sein du Secrétariat de l'ONU à proprement parler, et encore moins entre le Secrétariat et les fonds, les programmes et les institutions spécialisées, qui ont un financement discret et des arrangements distincts de gouvernance. De plus, une sorte de légende urbaine est maintenant née, qu'il est pratiquement impossible de renvoyer toute personne ayant atteint un poste permanent dans le système des Nations Unies, quel que soit le nombre d'avis et de protocoles de gestion des performances qui ont été appliqués à cette personne. Enfin, il y a une dégradation lente et régulière de la notion d'un service public international, professionnel et permanent. Les nominations politiques peuvent être importantes pour ajouter une expérience de haut niveau à la gestion des institutions elles-mêmes de haut niveau. Mais la capacité du personnel de longue date, très expérimenté et professionnel, au sein de la fonction publique de l'ONU pour accéder à des postes de haute direction est devenue l'exception plutôt que la règle.

Il existe une forte nécessité pour le système des Nations Unies d'utiliser un "cadre" continu de compétences institutionnelles, autant en ce qui concerne le Secrétariat que les principaux fonds de l'ONU, les programmes et les institutions spécialisées. La flexibilité doit être conservée pour les nominations externes, si nécessaire. Mais cela ne devrait pas se faire au détriment de l'extinction de l'idée même d'un service de carrière internationale permanente. Voilà ce qui risque de se produire. Des

réformes en profondeur du système de gestion de l'ONU sont nécessaires si l'ONU veut être en mesure de mener à bien la série croissante de fonctions que les Etats-membres se sont fixés pour les décennies à venir. À bien des égards, elles sont la clé.

## Contraintes budgétaires extérieures et la flexibilité budgétaire interne

L'aspect le moins débattu, mais sans doute le plus décisif des opérations de l'ONU, est son budget. Il est important de placer le budget de l'ONU dans son contexte. En 2013, le budget annuel des Nations Unies était de 32,4 milliards de dollars, répartis en 12,6 milliards de dollars en contributions et de 19,8 milliards de dollars en contributions volontaires des Etats-membres.<sup>59</sup> Par conséquent, l'ONU possède la capacité financière d'un état de la taille de la Slovaquie, ou l'équivalent du budget d'aide du Département britannique pour le développement international.

Les contributions à l'ONU de la part des Etats-membres (selon une formule fixée sur la base de la proportion de l'état du produit intérieur brut mondial) au cours des vingt-cinq dernières années ont connu une croissance à un niveau modeste. Les contributions volontaires des Nations Unies, par leur nature, ont fluctué plus largement en fonction de la capacité des états de payer (en fonction des circonstances économiques nationales) et de l'intensité des défis et des crises rencontrés par les fonds de l'ONU, les programmes et les institutions spécialisées dans une année particulière.

L'ONU, comme toute institution, doit vivre selon ses moyens. Le problème avec le financement de base des Nations Unies n'est pas intrinsèquement le montant du financement. Il se trouve dans sa distribution interne, ce qui reflète en partie les rigidités du système de gestion du personnel visé dans les paragraphes précédents. Il y a aussi le problème connexe de certains mandats particuliers de l'ONU ayant expirés dans les faits, mais dont le personnel demeure sur les livres de compte de l'ONU avec un poids considérable sur le budget. Il y a de la place pour des améliorations importantes dans ces domaines.

Comme indiqué précédemment, cependant, il existe aussi un problème d'écart grandissant dans le déficit de financement entre les appels humanitaires spéciaux de l'ONU d'une part, et le montant

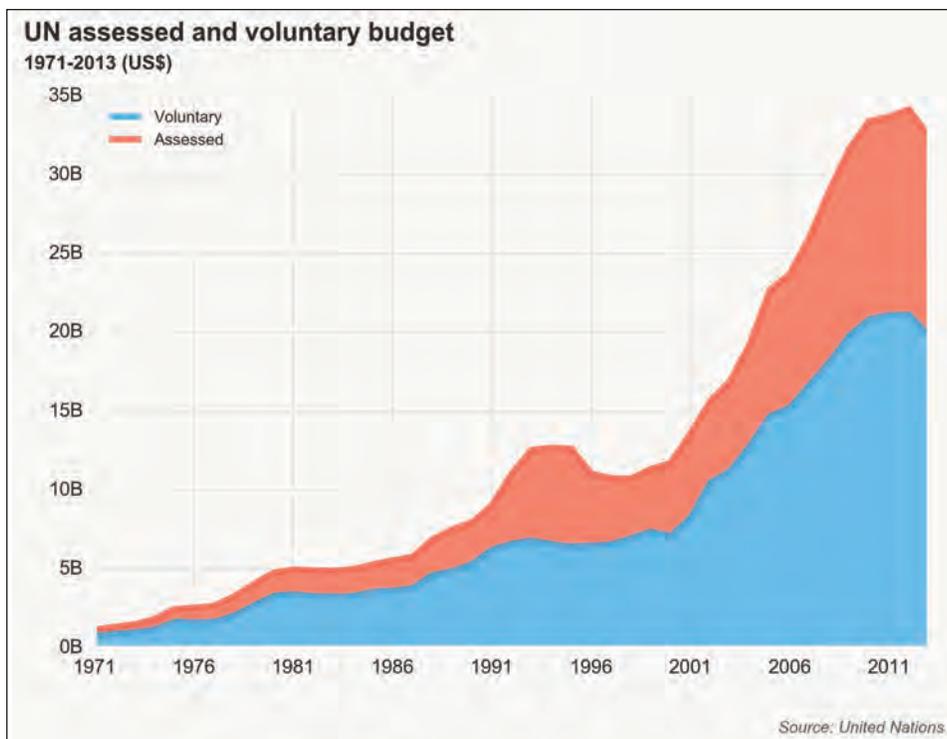
alloué à ces appels de l'autre. Cet écart se creuse. Il reflète en partie les crises de revenus publics rencontrées par un certain nombre d'états donateurs depuis la crise financière mondiale. Il peut aussi refléter un type différent de "fatigue des donateurs" concernant l'efficacité perçue de certains des programmes de l'ONU, alors que des donateurs se tournent vers les ONG internationales à la place. Cela nécessitera une approche prudente de la future réforme.

Un élément essentiel de la réforme pour un processus budgétaire futur de l'ONU elle-même se trouve dans le système profondément bureaucratique en ce qui concerne la détermination et la confirmation des budgets de l'ONU. Contrairement à toute autre institution d'entreprise dans le monde, le processus de planification du budget de l'ONU, pour une année donnée, commence deux ans et trois mois avant le début de cette année. Il implique un processus de prise de décisions en huit étapes. En fait, il implique même un processus de onze étapes, si l'on inclut celles qui sont associées à la vérification financière, la vérification de la performance, et la surveillance de la probité. Le rapport final, présenté à la Cinquième Commission de l'ONU pour les décisions budgétaires, s'épaissit, jusqu'à atteindre les 8000 pages. Tout en conservant le contrôle ultime de

l'Assemblée générale sur le budget de l'ONU par la Cinquième Commission, il existe un argument fort pour la rationalisation à grande échelle, à la fois pour une plus grande transparence pour les Etats-membres et aussi pour une plus grande efficacité opérationnelle de l'organisation. La complexité du processus en cours engendre par elle-même l'inefficacité institutionnelle.

## Organisation de principes pour une ONU plus efficace

Compte tenu de la vitesse, de la profondeur et de la complexité des changements se déroulant dans l'environnement stratégique du 21ème siècle dans lequel l'ONU est nécessaire, et étant donné certaines rigidités actuelles de la structure institutionnelle et de la culture de l'ONU, quels sont les principes de base qui devraient nous guider dans nos efforts afin de rendre l'ONU plus "adaptée à l'usage" pour l'avenir ? Au-delà des clichés habituels de gestion dénuée de sens, il est important d'être conceptuellement clair quant à l'orientation stratégique dans laquelle l'institution devrait maintenant se diriger. Ces principes de base sont la base d'un nombre illimité de recommandations plus spécifiques pour le changement.



1. **La réaffirmation formelle par les Etats-membres du principe de multilatéralisme des Nations Unies en tant qu'élément central pour l'avenir de l'ordre mondial. Cela devrait être fait lors d'une deuxième conférence de San Francisco en 2020, pour marquer le 75ème anniversaire de la création de l'ONU.** Ce serait également une occasion unique pour les Etats-membres présents au sommet, de mettre en place une réflexion formelle sur les origines de l'ONU, sa performance historique, et sur leur engagement à garantir le centenaire de l'institution. Pour certains, cela peut sembler stéréotypé. En fait, cela est devenu nécessaire, autant sur le plan politique qu'opérationnel. À l'heure actuelle, la vérité inconfortable est que le multilatéralisme commence à se déplacer du centre vers les marges des priorités en politique internationale d'un nombre croissant d'états. Cela devient dangereux si ce mouvement atteint un seuil critique. L'indifférence tend à créer davantage d'indifférence, alors que les états s'observent les uns les autres dans leur éloignement du système multilatéral, qu'ils avaient pourtant embrassé il y a soixante-dix ans. Le moment est venu pour les Etats-membres du sommet, de réaffirmer publiquement leur engagement politique envers les principes fondamentaux du multilatéralisme, non pas comme une sorte de dogme idéologique, mais en soulignant de nouveau la logique de base de la politique étrangère, pour les Etats-membres, des avantages qu'ils tirent du système multilatéral, par opposition à la "charge" qu'ils doivent porter à la suite de ce système. Nous devons tirer un trait sur toute nouvelle érosion du système. Et cela doit commencer au niveau de la politique.
2. **Le développement d'un nouvel Agenda intégré pour une paix durable, une sécurité et un développement (PADD) pour 2030 :** Ce programme synchroniserait les opérations de paix et de sécurité de l'Organisation des Nations Unies avec les agendas mondiaux déjà convenus de 2030 pour le développement durable et le changement climatique. Ces problèmes sont étroitement liés dans la réalité et devraient l'être dans les dispositifs de l'ONU qui s'en occupent. Si l'ONU est

sérieuse au sujet d'un programme de sécurité préventive à long terme, l'intégration complète des facteurs sous-jacents de gouvernance économique et sociale est essentielle au succès. Cela constituerait également un effort fondamental de "l'anti-entité" aux niveaux conceptuel, politique et opérationnel et à travers les divisions historiques de politiques et de programmes des Nations Unies. Dans les trois agendas 2030 (à savoir, l'Agenda 2030, l'Accord de Paris sur les changements climatiques, et les propositions abordées dans ce rapport sur la paix et la sécurité), le principe de base de l'organisation est la durabilité. Cela s'applique en retour aux principes unificateurs des trois agendas, à savoir l'anticipation, la planification et la prévention, plutôt que de conserver une culture simplement réactive, des solutions "de fortune", et des doigts croisés.

3. **Le développement d'une doctrine de prévention globale des Nations Unies :** La prévention a été discutée, débattue et convenue dans plusieurs documents de réforme de l'ONU sur plusieurs décennies. Mais cela n'a pas encore été pleinement intégré dans la politique, la structure et la culture des opérations combinées de l'ONU. La prévention est fondamentale pour de nombreuses raisons :
  - Elle sauve des vies.
  - Elle réduit la destruction de l'infrastructure d'une nation lorsque des crises dégénèrent en guerre.
  - Elle est plus efficace à long terme pour prévenir une récurrence de la violence politique ou l'exacerbation de la fragilité économique.
  - Elle permet à l'ONU d'économiser des ressources budgétaires.
  - Elle est également essentielle à tout nouveau programme intégré sur la paix durable, la sécurité et le développement dans le pays concerné.
4. **Un engagement vers une planification des politiques rigoureuse :** Le personnel de planification politique est un élément-clé des principaux ministères des Affaires étrangères du monde. Leur but est de regarder au-delà de ce qui se passe aujourd'hui, avec un horizon

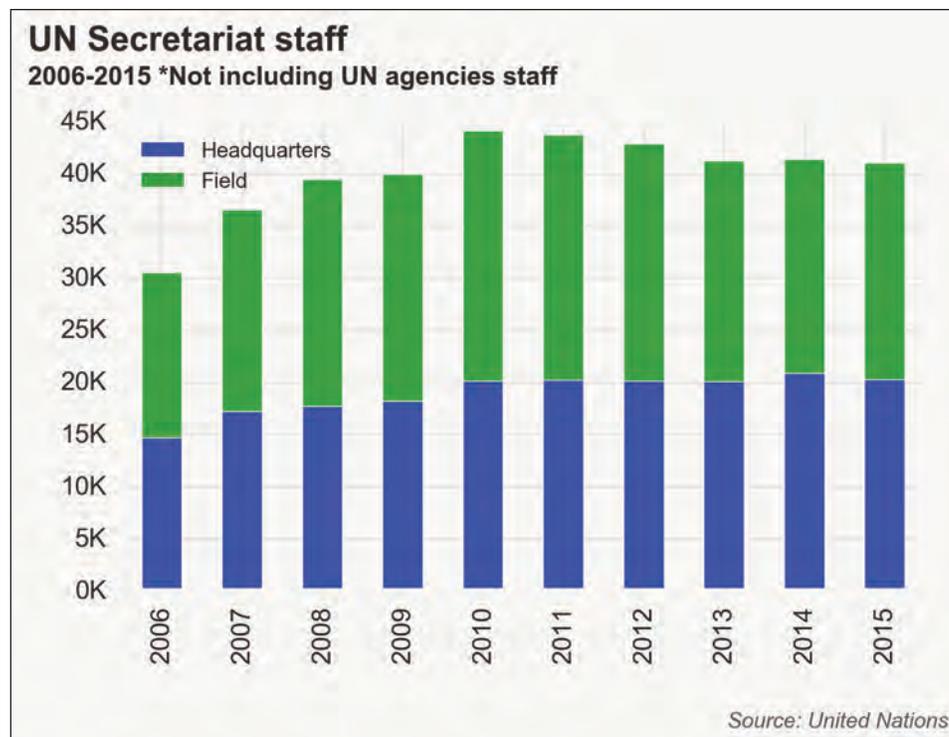
de planification politique d'une à cinq années, afin d'identifier les nouveaux risques principaux stratégiques et les opportunités pour l'avenir. De façon générale, ce n'est pas ainsi que cela se produit à l'ONU. Cela ne veut pas dire que nous ne pouvons planifier pleinement pour l'avenir. Nous devons disposer de systèmes qui peuvent répondre à l'inattendu avec flexibilité, adaptabilité et une efficacité dans l'exécution. Mais il est également vrai que, avec une capacité de planification dédiée, l'ONU pourrait analyser les grandes tendances émergentes, qui nécessiteraient une action institutionnelle internationale dans les années à venir. Cela contribuerait à apporter une réponse moins coûteuse, plus efficace à long terme. Donc, la planification des politiques est la clé de voûte de tout effort efficace, intégrée à la diplomatie préventive des Nations Unies. La mise au point du mécanisme politique de planification de l'ONU devrait inclure :

- Des concentrations géographiques futures et des modèles opérationnels des activités terroristes à travers le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, et au-delà, et ce qu'il faut faire pour l'empêcher;
  - Le déploiement d'impacts démographiques sur la stabilité et la fragilité des états, et ce qu'il faut faire à ce sujet;
  - L'avenir de l'emploi et du chômage dans les économies en tant que source d'exclusion sociale et d'extrémisme violent, et ce qu'il faut faire à ce sujet;
  - L'impact de l'innovation technologique, y compris dans ses applications positives et négatives dans le domaine de la sécurité (par exemple, la révolution de l'intelligence artificielle dans les affaires militaires); le développement durable (par exemple, le stockage solaire et l'efficacité énergétique); et une plus grande prévisibilité de certaines catégories de catastrophes naturelles;
  - Des bouleversements dans le changement climatique, y compris les impacts au-delà des projections actuelles et sur les petits états insulaires et en développement, et la meilleure manière de les atténuer; et
  - Les nouvelles menaces de prolifération des ADM, et ce qu'il faut faire pour réduire ces menaces.
5. **L'engagement vers une gestion centrale rigoureuse de définition de la mission, de la délégation, des équipes intégrées, de la mise en œuvre, de la mesure, de la responsabilité et des modifications éventuelles dans toutes les opérations de l'ONU :** Cela s'applique à la structure et la culture de toutes les organisations mondiales complexes relatives à un environnement mondial en évolution rapide. Les objectifs stratégiques, les buts et les missions de l'ONU sont fixés par les Etats-membres, via l'intermédiaire du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. Donner effet à ceux-ci est de la responsabilité du Secrétariat, des forces de maintien de la paix et des fonds des Nations Unies, des programmes et des institutions spécialisées. Conformément aux différentes structures du conseil d'administration, ces principes essentiels de gestion doivent être appliqués aux structures administratives "monotones" possibles, avec un biais stratégique écrasant vers les résultats. Les jours des structures institutionnelles classiquement verticales, fondées sur des hiérarchies composées d'entités rigides, sont terminés dans d'autres grandes institutions mondiales, avec succès. Alors, l'ONU devrait en faire autant.
  6. **Une priorité des opérations sur le terrain avant celles du siège social :** L'ONU devrait être jugée par son succès sur le terrain, les vies qu'elle sauve, et les possibilités qu'elle offre. La performance de l'ONU ne sera pas jugée par le nombre de rapports qu'elle produit. De fait, elle écrit trop. Comme indiqué plus haut, le système semble obsédé par "la pensée juste", par opposition à "l'application possible". Le système semble supposer qu'une fois que le rapport est rédigé, la résolution est adoptée et " nos mots sont en ordre", donc le travail est essentiellement accompli. Bien entendu, il s'agit du moment où le travail commence à peine. Par conséquent, l'ONU doit toujours influencer elle-même la direction du terrain. C'est à partir de là que des vies sont changées. Nous devrions développer un ratio du personnel bureaucratique par rapport au personnel sur le terrain, qui chapeauterait

l'expansion possible de la bureaucratie par rapport au total des effectifs. Le secrétaire-général actuel a fait des progrès dans ce domaine. Mais le ratio actuel est sans doute encore trop généreux pour les fonctions du siège social.

7. **Un principe général d'une "équipe de l'ONU" avec des équipes totalement intégrées axées sur les résultats, à la fois au siège et sur le terrain :** Comme indiqué ci-dessus, cela vaut autant pour les fonctions politiques spécifiques du Secrétariat "à travers les entités" que pour, de façon, plus importants encore, les équipes pleinement intégrées sur le terrain. Chaque chef d'équipe doit être choisi parmi l'agence des Nations Unies, ayant le plus grand intérêt dans un pays partenaire particulier. Comme il est indiqué dans le corps du rapport, les coordonnateurs résidents des Nations Unies subissent de graves limitations dans leurs pouvoirs de gestion par rapport aux autres organismes des Nations Unies. Chaque agence de l'ONU a actuellement son propre mandat défini pour ses propres opérations dans un pays donné. Ceux-ci devraient rester. Mais, ils doivent aussi être tenus d'accepter un mandat intégré des Nations Unies, intégrant les missions

combinées de tous les organismes des Nations Unies. Cela ne devrait pas être un exercice mécanique. Il devrait être réel et refléter la nature concrète de la mission et des circonstances complexes dans lesquelles l'ONU doit travailler pour réaliser sa mission. Les coordonnateurs résidents devraient être plus expérimentés, des professionnels dont la carrière est axée sur les résultats avec des niveaux élevés de rendement sur le terrain. Ils devraient également avoir des niveaux élevés d'ancienneté dans le système des Nations Unies et être professionnellement récompensés et promus pour rester en service sur le terrain. De façon plus controversée, les coordonnateurs résidents devraient être autorisés à transporter du personnel et des ressources entre les postes et les organismes, dans un pays où l'évolution des conditions locales l'exige. Cela est nécessaire si les coordonnateurs résidents doivent être tenus responsables de la totalité des résultats de l'ONU par rapport aux objectifs et aux mesures décrites dans le mandat convenu pour ce pays. En conséquence, cela permettra de mettre en lumière la nécessité du nombre actuel de bureaux régionaux de l'ONU. En d'autres termes, la structure du champ de



l'ONU, ainsi que sa structure de siège, devraient être aplaties.

8. **Une nouvelle priorité de “Nous les peuples”, y compris des partenariats mondiaux avec la société civile, les syndicats et le secteur privé :** L'ONU a entrepris une démarche pour développer progressivement ses partenariats officiels avec ces secteurs. Il faut maintenant avancer à bonne allure, sinon, nous échouons dans la distribution des ODD dans l'Agenda 2030. Cette nouvelle philosophie de partenariat doit également être intégrée au plus haut niveau de la gestion des Nations Unies et, encore une fois, à travers les entités traditionnelles. Cela peut être fait tout en maintenant le rôle central de l'ONU en tant qu'institution des Etats-membres et sans laisser les Etats-membres se priver pour autant des priorités par les autres acteurs. En fait, par un meilleur engagement de la société civile, du travail et des affaires, et dans un cadre de partenariat cohérent, ce sont les Etats-membres qui peuvent influencer plus fortement les priorités de ces nouveaux acteurs, et non l'inverse.
9. **Les femmes et les filles constituent la moitié de la population mondiale.** À l'heure actuelle, elles reçoivent beaucoup moins que la moitié des ressources et des opportunités du monde. La mission de l'ONU doit être de **changer cela** : Ceci signifie une priorité centrale pour les femmes et les filles à travers la gestion des Nations Unies, des structures, des programmes et des opérations. L'ONU a fait beaucoup de progrès dans ce domaine. Toutefois, il reste encore des progrès à faire dans l'intégration de l'égalité des sexes dans l'ensemble du système. En ce qui concerne les programmes, les femmes et les filles sont les principales victimes des conflits armés, de la pauvreté et des crises humanitaires. Par conséquent, les femmes et les filles doivent être une priorité centrale intégrée dans tous les domaines de travail de l'ONU, y compris le maintien de la paix, de la sécurité, du développement durable, de la gouvernance, des droits humains et de la justice, et dans chaque agence des Nations Unies et programme.
10. **Une nouvelle priorité pour la jeunesse**

**mondiale – l'éducation, l'entreprise et l'emploi :** En 2015, il y avait 1,2 milliard de jeunes âgés de 14-24 ans. En 2030, ce nombre va augmenter de 7% pour atteindre 1,3 milliard. Dans le même temps, le taux de chômage mondial en 2015 a atteint 197,1 millions de personnes et devrait augmenter de 2,3 millions d'ici la fin de l'année 2016. Cette tendance se détériore. D'ici 2017, on prévoit qu'il y aura 1,1 million de personnes sans emploi supplémentaires. Nous sommes donc confrontés à un défi mondial majeur, alors que des centaines de millions d'individus de la prochaine génération n'auront aucune perspective d'emploi ou de démarrage d'une petite ou microentreprise. Comme indiqué ci-dessus, nous sommes donc confrontés avec les ingrédients de base de conflits politiques à long terme et de l'extrémisme potentiellement violent que le “contrat social” mondial du passé ne parvient pas à livrer pour la génération de demain. L'éducation des jeunes, l'emploi et l'entreprise doivent donc occuper une nouvelle place centrale dans les structures et les priorités de l'ONU.

*“Il est impossible de réaliser nos objectifs tout en discriminant la moitié de la race humaine. Comme études après études nous l'ont appris, il n'existe pas d'outil de développement plus efficace que l'autonomisation des femmes”.*

*Kofi Annan*

*Secrétaire général de l'ONU (1997-2006)*

## LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Ces recommandations spécifiques pour l'avenir des opérations de paix et de sécurité de l'ONU sont particulièrement soucieuses du travail effectué récemment par le Groupe de haut niveau indépendant sur les opérations de paix (HIPPO), présidé par SEM José Ramos-Horta; le rapport du Groupe consultatif d'experts sur l'Examen de la consolidation de la paix de l'Architecture des Nations Unies de 2015, intitulé Le défi du maintien de la paix (le “rapport Rosenthal”), présidé par SE Gert Rosenthal;<sup>60</sup> et le Conseil de sécurité et les résolutions de l'Assemblée générale (2282 et 70/262) d'avril 2016, contenant leur réponse au rapport Rosenthal.<sup>61</sup> Ce sont des rapports complets avec de nombreuses recommandations importantes pour

une meilleure architecture intégrée, bien financée, efficace de la consolidation de la paix des Nations Unies. Les recommandations suivantes travaillent et se fondent sur ces rapports.

*Un nouveau programme intégré sur le développement durable de la paix, de la sécurité et du développement devrait être négocié.* Ce rapport recommande que les Etats-membres commandent un processus de négociation pour développer un tel programme, convenu au cours de la période 2017-2020. Pour rendre cet exercice réel, ce nouveau document du programme devrait prendre 2030 comme année cible, conformément à l'Agenda 2030 et les ODD. Ce sera une pièce majeure du travail. Cela pourrait se traduire par l'accord d'un nouvel ensemble d'objectifs de paix durable (de Spgs). Ceux-ci pourraient, au fil du temps, être intégrés de manière plus complète dans le cadre ODD existant, en fonction de la position des Etats-membres.

Bien sûr, les ODD font déjà référence à la paix et à la sécurité, mais pas en largeur et en profondeur suffisantes aux fins décrites dans le présent rapport, et celles qui sont décrites dans les divers rapports mentionnés ci-dessus. Les objectifs principaux d'un programme convenu pour la paix, la sécurité et le développement seraient :

- Premièrement, établir un cadre conceptuel commun sur le programme de la paix et de la sécurité, parallèlement à ce qui a déjà été atteint sur le développement à travers l'Agenda de 2030;
- Deuxièmement, transformer le programme de la paix et de la sécurité, y compris son architecture institutionnelle associée au sein du système des Nations Unies, dans une approche plus préventive plutôt que réactive, et portant donc sur les causes sociales, économiques et liées à la gouvernance sous-jacente de la crise et des conflits à travers le monde;
- Troisièmement, incorporer toute la gamme des opérations de paix durable dans un programme systémique, comprenant les éléments suivants :
  - Planification des politiques
  - Anticipation de la crise
  - Action préventive
  - Médiation active

- Application de la paix
- Maintien de la paix
- Récupération à la suite d'un conflit
- Reconstruction

- Quatrièmement, souligner la nécessité des capacités de réaction rapide de l'ONU, si et quand les crises politiques ou les conflits armés surviennent sans avertissement, comme cela est souvent le cas.

En d'autres termes, étant donné la nature des véritables défis auxquels l'ONU est confrontée sur le terrain aujourd'hui, ce nouveau programme de la paix et de la sécurité va totalement embrasser les capacités réactives de prévention, autant à court qu'à long terme. À bien des égards, par conséquent, un programme de paix et de développement durable, en ce que celui-ci établit les fondations à long terme pour une croissance économique durable peut évoluer dans une direction semblable ainsi qu'un agenda de développement durable, en ce que celui-ci pose les fondations à long terme pour une croissance économique durable, une protection de l'environnement et une cohésion sociale. Un nouveau programme de paix et de sécurité concernerait également les facteurs à long terme pour une paix durable, la sécurité et la stabilité, en traitant avec ce qui est généralement appelé les "causes profondes" du conflit. Dans le même temps, l'ONU doit aussi être prête à réagir rapidement aux crises imprévues lorsqu'elles se présentent. Les deux sont nécessaires dans l'ensemble de la boîte à outils de l'ONU.

*Un député de l'ONU devrait être nommé secrétaire général adjoint des Nations Unies, et chargé de la diplomatie préventive.* Si nous sommes sérieux au sujet d'une doctrine globale de la diplomatie préventive dans le cadre de ce nouveau programme pour la paix durable, la sécurité et le développement, elle doit faire face à toute la gamme des menaces émergentes contre la paix et à la sécurité (y compris l'injustice sociale, la fragilité économique, l'exclusion politique, les échecs de gouvernance et le changement rapide de l'environnement). Une diplomatie préventive efficace doit donc être ancrée sur un point d'appui institutionnel dans le système des Nations Unies possédant un réel pouvoir, sinon, cela devient à peine plus qu'un exercice sur papier. Une vérité inconfortable est que le succès ou l'échec d'une

diplomatie préventive, comme avec les ODD, sera mesuré par des données réelles sur ce qui se passe réellement sur le terrain. Il ne sera pas mesuré par l'élégance intellectuelle de nos approches analytiques, ni par le nombre de groupes de haut niveau que nous nommons, ni par le nombre de conférences de l'ONU que nous détenons.

À travers le système des Nations Unies, des entrées analytiques et politiques sur les nouvelles menaces réelles à la sécurité doivent atterrir sur le bureau de quelqu'un avec une capacité d'action exécutive. Cela ne peut être fait efficacement qu'au niveau d'un sous-secrétaire général de l'ONU. Une telle personne doit être posséder un pouvoir suffisant pour coordonner l'ensemble des moyens de déploiement par le système des Nations Unies. Ce ne serait pas seulement une fonction bureaucratique. D'une manière plus critique, cela prendrait la forme d'équipes de pays entièrement intégrées avec des dirigeants d'équipe habilités à coordonner le travail sur le terrain, plutôt que l'arbitrage entre "les états en guerre" par les différentes agences de l'ONU, en compétition pour la position et les ressources.

Un tel secrétaire général adjoint devrait, en coopération avec le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, être également habilité à superviser la "transition" du mandat convenu avec un pays dans lequel l'ONU est engagée, depuis une étape de la paix, la sécurité et des opérations de

développement vers la suivante, comme cela est indiqué dans le rapport Rosenthal. En outre, une telle personne devrait s'assurer, dans sa ou ses relations avec le reste du dispositif des Nations Unies, que la consolidation de la paix "compacte" devrait être négociée avec les autorités nationales de toute zone touchée par le conflit qui gouverneraient le rythme des transitions de missions spécifiques. Cela attire spécifiquement l'attention sur la recommandation 134 du rapport Rosenthal. Bien sûr, les processus de prise de décisions spécifiques relatives aux opérations individuelles de paix ne peuvent être entrepris en pleine coordination avec les États-membres que par le biais de leurs corps délibératifs pertinents, dont le Conseil de sécurité.

*Les opérations de paix et de sécurité de l'ONU sur le terrain devraient être dirigées par un civil des Nations Unies, nommé directeur des opérations de l'ONU (UNDO). L'UNDO devrait être habilité à diriger les opérations de paix et de sécurité entièrement intégrées dans le pays concerné et être tenu responsable de la réussite ou de l'échec de ces opérations. L'ONU, par inadvertance, a perfectionné l'art des lignes floues de responsabilité. Dans le domaine critique des opérations sur le terrain, nous devons y mettre un terme. Lorsque des opérations formelles de maintien de la paix sont en cours, impliquant des unités militaires autorisées par le Conseil de sécurité, ces opérations doivent*



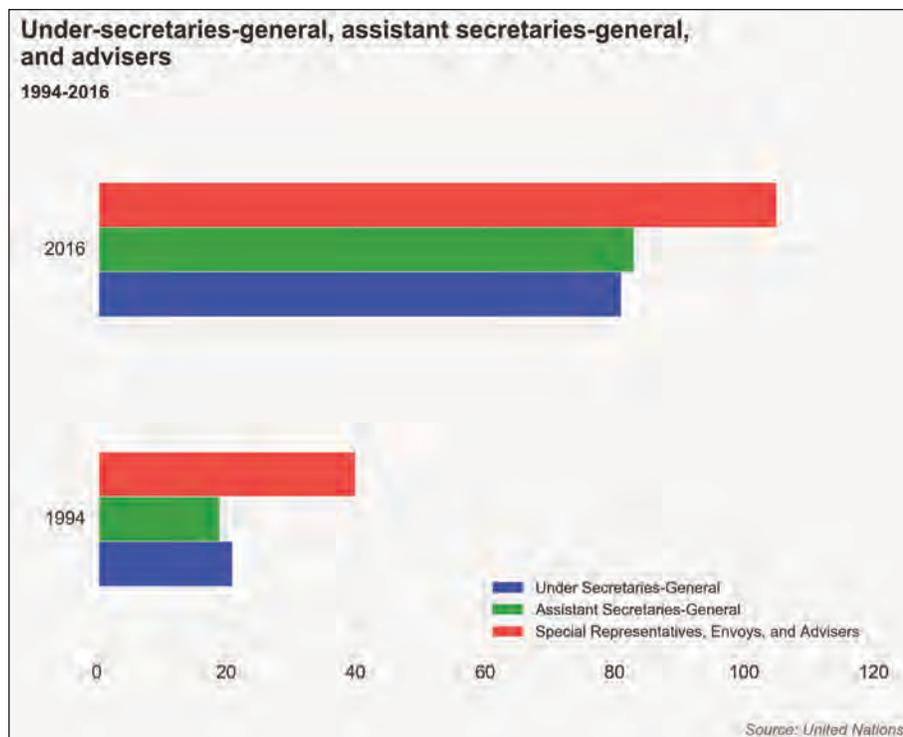
Des femmes malaisiennes, des casques bleus de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), Kawkaba, Liban, 11 janvier 2012. Photo ONU / Pasqual Gorriz.

également être prises en charge par une petite cellule d'analyse stratégique composée de plusieurs individus chargés de la surveillance des progrès ou de la régression de la mission par rapport au mandat convenu. Cela devrait être dirigé par un dirigeant habilité (comme l'UNDO), relevant directement du secrétaire général ou du secrétaire général adjoint au Conseil de sécurité. Il devrait y avoir une délimitation claire des responsabilités permettant une autonomie tactique du commandant de la force. Mais les opérations militaires doivent être soumises à la mission de paix et de sécurité globale, qui comprendra l'ensemble des autres opérations de l'ONU. Et celles-ci doivent, à leur tour, être pleinement compatibles avec le pacte de pays mentionné ci-dessus. Enfin, si l'UNDO n'est pas une femme, il doit avoir une femme en tant que son adjoint, étant donné la centralité absolue des femmes et des filles à l'ensemble du programme de paix et de sécurité, telle qu'indiquée dans la résolution 1325 du Conseil de sécurité.

*L'ONU devrait élaborer un panel formalisé de futurs envoyés spéciaux des Nations Unies, des représentants spéciaux du Secrétaire général (RSSG) ou autres nominations spéciales par le secrétaire général.* Un tel panel créerait un bassin de personnel de haut niveau prêt à être déployé dans une médiation spécifique, les exercices liés

dans des opérations assignées de paix, ou dans d'autres opérations si nécessaire. Le nombre de ces nominations, y compris des représentants spéciaux et de leurs adjoints, a connu une croissance rapide au cours des deux dernières décennies, passant de 40 à environ 103, à partir d'août 2016. Beaucoup de ces nominations sont perçues comme étant très efficaces. Les processus de sélection et de nomination actuels sont ad hoc, à un certain degré. Cela est compréhensible lorsqu'une crise inattendue éclate, ou lorsque la crise en question exige des compétences uniques. En tant que principe général de gestion, néanmoins, il serait préférable d'avoir un processus cohérent pour nommer des personnes à un panel dont le secrétaire général devrait tirer des missions particulières qui se présentent. Les membres du panel devraient avoir une familiarité opérationnelle avec le système des Nations Unies. Et entre eux, ils doivent couvrir la gamme de spécialisations fonctionnelles, géographiques, culturelles et linguistiques dont le système aura besoin. Le panel devrait également refléter une véritable égalité entre les sexes.

*Le Département des affaires politiques (DPA) devrait percevoir des ressources beaucoup plus importantes pour soutenir le travail des missions politiques des Nations Unies à l'avenir.* Encore une fois, cela est au cœur de la capacité réelle de l'ONU

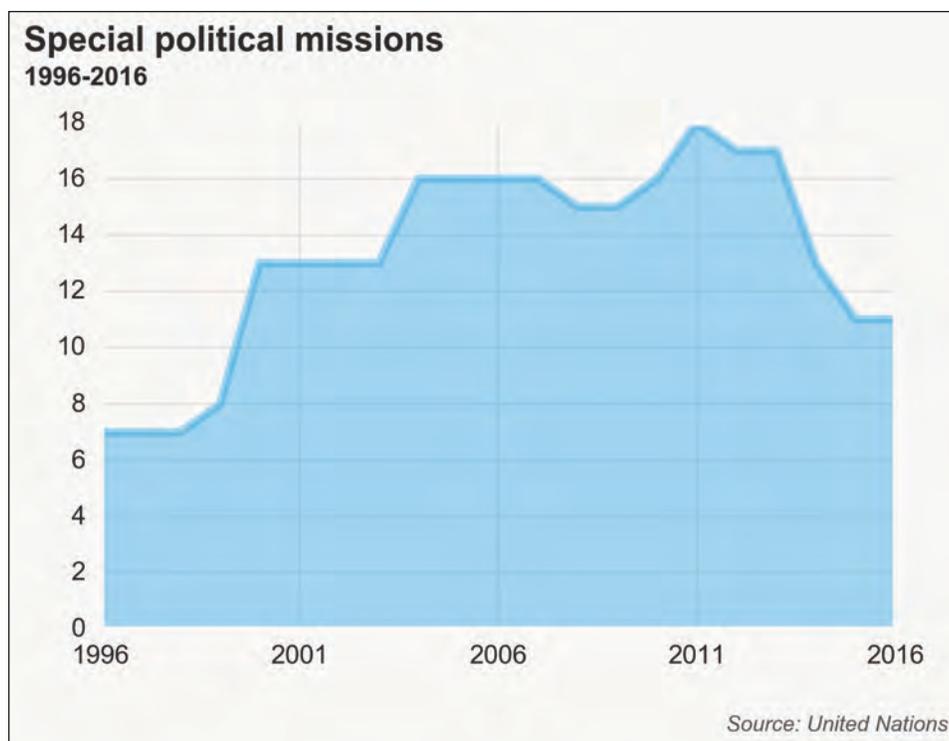


de diplomatie préventive. L'essentiel d'une mission politique est de désamorcer une crise avant qu'elle ne dégénère en conflit armé et de créer le cadre politique nécessaire à une paix durable. En outre, les missions politiques sont beaucoup moins chères que les missions de maintien de la paix. En 2015, le budget total annuel de DPA pour les missions politiques était de 18,1 millions de dollars. Le budget annuel de maintien de la paix des Nations Unies est de plus de 8 milliards de dollars. Prévenir la guerre, en moyenne, est soixante fois moins cher que de la combattre. Mais le monde dépense collectivement un dollar sur la prévention des conflits pour chaque 1, 885 dollars dépensé sur les budgets militaires. La prévention est beaucoup moins chère que le remède.

*Le rôle de la Commission de consolidation (PBC) devrait être renforcé.* Le PBC n'est pas un dispositif du Secrétariat. Il s'agit d'une commission indépendante composée d'Etats-membres de l'ONU. Les résolutions communes innovantes de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité sur le "maintien de la paix" fournissent un nouveau cadre pour le travail du PBC. Cependant, son rôle devrait encore être renforcé, y compris en tant que centre d'expertise internationale inégalé sur la conduite des opérations de paix; sur les enseignements tirés des opérations passées; sur les recommandations à

d'autres corps de l'ONU (Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Secrétariat) où des opérations de paix pourraient avoir besoin d'être déployées, étant donné le développement de circonstances des opérations de paix; et sur le suivi à l'extérieur de l'évolution de chaque opération de paix, du début à la fin. Cette recommandation est également entièrement compatible avec les recommandations du rapport Rosenthal. Le PBC pourrait également servir d'un secrétariat scientifique profondément informé afin d'aider à l'élaboration des recommandations ci-dessus pour un nouveau programme intégré sur la paix durable, la sécurité et le développement.

*La mise en place d'une politique dédiée au personnel de planification.* À l'heure actuelle, comme indiqué ci-dessus, il n'y a pas de réelle capacité à cet égard. Sa mission serait d'étendre au-delà des définitions classiques de la "paix et sécurité". Comme recommandé ci-dessus, son mandat couvrirait le spectre complet et intégré de la sécurité, du développement et de la durabilité. L'ONU a besoin d'une planification de personnel dévouée, multidisciplinaire et multinationale à temps plein. Si l'ONU ne possède pas une telle capacité, sa capacité institutionnelle, liée à l'engagement dans une vraie diplomatie préventive, continuera à être sévèrement limitée.



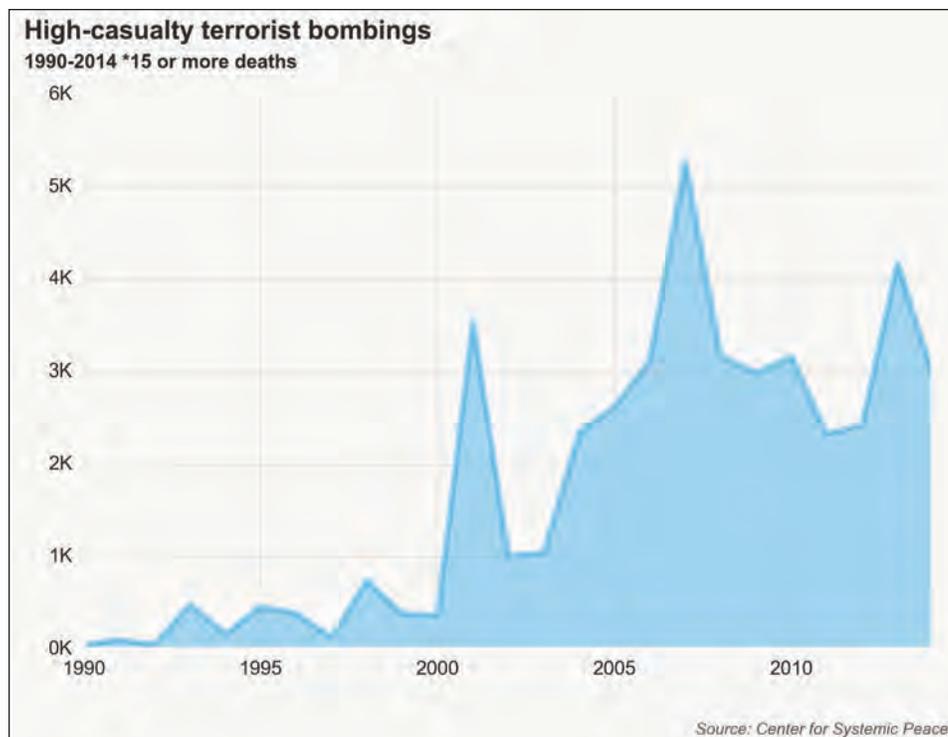
*La nomination d'un secrétaire général adjoint des Nations Unies (de la paix et de la sécurité) comme unique point de coordination de l'ONU pour les opérations de lutte contre le terrorisme.* Cette position pourrait être désignée comme secrétaire général adjoint (paix et sécurité) et être prise en charge par un sous-secrétaire général à temps plein. Ce poste devrait coordonner activement un engagement opérationnel de l'ONU avec les Etats-membres (par exemple sur le financement du terrorisme), ainsi qu'un engagement plus large des Nations Unies dans la diplomatie préventive. Cette dernière devrait également inclure l'action des Nations Unies dans la lutte contre l'extrémisme violent. Ce rapport est profondément soucieux des débats discrets mais interdépendants entre ces deux aspects des opérations de l'ONU : la lutte contre le terrorisme et la lutte contre l'extrémisme violent. Cela fait sens au niveau opérationnel de colocaliser la responsabilité au sein du système dans cette position. Sinon, nous nous retrouvons avec des responsabilités floues. Sur des problèmes aussi essentiels que le contre-terrorisme et la lutte contre l'extrémisme violent, cela ne doit pas être le cas. Ces missions sont trop importantes pour les peuples du monde.

À l'heure actuelle, les Nations Unies sont largement portées disparues dans le débat mondial

sur la lutte contre le terrorisme et les opérations de contre-terrorisme. Nous ne pouvons nous permettre que cela se poursuive. Cela rendrait l'ONU complètement inappropriée envers les problèmes de sécurité de base d'un nombre croissant d'Etats-membres. En outre, la menace du terrorisme en est une à long terme, pas à court terme. Elle est structurelle, pas seulement épisodique. Par conséquent, l'ONU ne doit pas perdre davantage de temps dans une action visant à obtenir la meilleure définition commune du terrorisme depuis une quinzaine d'années comme condition préalable à la négociation d'une convention globale contre le terrorisme. Le monde considère que ce débat est absurde, étant donné les attaques qui se produisent maintenant dans le monde entier.

Au lieu de cela, nous devons prendre les seize traités internationaux existants qui traitent des actes terroristes et renforcer les capacités institutionnelles de l'ONU les concernant. Cela devrait être accompli à quatre niveaux où l'ONU possède déjà des capacités associées :

- Clôture des sources de financement du terroriste;
- Devenir le foyer mondial incontesté d'un effort global convenu visant à contrer autant



l'extrémisme violent que le terrorisme;

- Devenir également le pouvoir de convocation mondiale pour mettre en œuvre les initiatives internationales, sociales, économiques et de gouvernance visant à éliminer ou réduire les causes profondes à long terme de l'extrémisme violent et du terrorisme; et
- Mobiliser le contrôle de l'ONU sur les armes, le désarmement et les capacités de non-prolifération des ADM pour empêcher qu'elles ne tombent entre les mains de terroristes.

*L'ONU doit, de toute urgence, renforcer son contrôle des armements, du désarmement, de la non-prolifération et des opérations connexes pour faire face à l'émergence d'une nouvelle génération de menaces à la sécurité sur une échelle de masse.* La révolution technologique en cours, combinée avec les nouvelles capacités potentiellement offertes aux acteurs étatiques et non étatiques, est en train de changer radicalement le paysage politique. En général, les structures de l'ONU n'ont pas suivi le rythme de ces développements. Cela doit aussi changer. L'ONU doit renforcer sa capacité dans cinq domaines particuliers :

- *La mise en place d'un nouveau service sous la gouverne du secrétaire général adjoint (paix et sécurité) avec la responsabilité de la non-prolifération des armes de destruction massive, de la cyberguerre et des nouvelles technologies militaires, y compris du déploiement militaire des technologies de l'intelligence artificielle :* Il y a une nouvelle urgence à ces programmes.
- *La mise en place d'une action pour conclure la ratification et l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction des essais nucléaires avant que de nouvelles tentatives ne se produisent :* De nouvelles pressions pèsent concernant la modernisation des forces armées par les états dotés d'armes nucléaires existantes. Il existe également des pressions qui augmentent en provenance d'autres états sur le point d'acquiescer à une capacité nucléaire.
- *Le développement d'une initiative diplomatique des Nations Unies sur le programme nucléaire nord-coréen :* Comme indiqué plus haut, il s'agit d'une menace majeure pour la paix et la sécurité internationales pour le mandat du prochain secrétaire général. C'est une impasse pour le reste du système interna-

tional. L'ONU ne peut pas se permettre d'être en position désavantageuse sur ce point et elle a besoin de la capacité des politiques à développer et promouvoir ainsi que, si elle est soutenue par les Etats-membres, à poursuivre une telle initiative.

- *L'élaboration d'une convention des Nations Unies sur les systèmes d'armes autonomes létales :* C'est également de plus en plus urgent. Le rythme de l'innovation technologique dans le domaine militaire est un défi des cadres de sécurité éthiques, juridiques et traditionnels existants. La question principale en cause est la capacité des systèmes d'armes à prendre des décisions tactiques de vie ou de mort en l'absence d'intervention humaine directe. Les nouvelles applications des drones, des chars robotiques et même des "troupes" robotiques ne sont plus de la science-fiction. Ils sont déjà, ou sur le point d'entrer, dans les manuels de formation d'un certain nombre de militaires. Il est important que leur conception et leur utilisation soient pleinement conformes aux principes fondamentaux du droit international humanitaire.
- *L'élaboration d'une convention internationale sur la cyberguerre :* Il existe différents dialogues bilatéraux et régionaux en cours dans le monde entier. Mais il n'y a eu pratiquement aucun progrès dans ce domaine au niveau multilatéral. La capacité des acteurs non étatiques ou des acteurs étatiques à mener une cyberguerre asymétrique est également en croissance. L'impact potentiel sur les populations civiles par la désactivation des infrastructures économique et sociale de base est déjà important. Alors que les règles existantes du droit international humanitaire s'appliquent également à la cyberguerre, les règles internationales de la route doivent être précisées, tout comme les régimes de conformité, y compris les sanctions pour non-conformité, en tant que question d'urgence.

En vertu de la Charte des Nations Unies, le corps primordial sur les questions de paix et de sécurité est le Conseil de sécurité, dont les pouvoirs sont décrits dans les articles 23-32. La dernière fois que le Conseil de sécurité a été réformé était en 1963, lorsque le nombre de membres non permanents avait augmenté de six à dix, sur une adhésion totale

du conseil de quinze. Il y a eu plusieurs propositions de réforme du Conseil de sécurité depuis, car plusieurs états ont fait valoir que la composition des membres permanents ne reflète plus les réalités géoéconomiques, géopolitiques ou géostratégiques, plus d'un demi-siècle plus tard. En outre, les Etats-membres ont exprimé des préoccupations quant à l'existence d'un pouvoir de veto et les conditions dans lesquelles le droit de veto pourrait être exercé. Les propositions spécifiques de la réforme sont les suivantes :

- Augmentation du nombre de membres permanents du Conseil;
- Augmentation du nombre de membres non permanents du Conseil;
- Création d'une nouvelle catégorie de membres semi-permanents pour différentes durées avec des dispositions pour une réélection possible;
- Question à savoir si les membres permanents ou semi-permanents supplémentaires devraient bénéficier d'un droit de veto;
- Question à savoir si le droit de veto devrait être tout à fait supprimé;
- Les récentes propositions de la France et du Mexique, demandant aux membres permanents de s'abstenir d'utiliser le droit de veto en cas de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, sauf si "l'intérêt vital" d'un membre permanent de l'état est en jeu; et
- Le code de conduite "ACT" exigeant des membres du Conseil de sécurité de ne pas utiliser le droit de veto sur les résolutions "crédibles" qui pourraient arrêter un génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre, ou la proposition des "aînés" demandant aux membres du Conseil de sécurité de s'engager à "ne pas utiliser ou menacer d'utiliser leur droit de veto dans de telles crises, sans expliquer clairement et en public, quelle alternative d'action ils proposent en tant que moyen crédible et efficace de protéger les populations en question".<sup>62</sup>

Les détails de ces différentes options alternatives de réforme ont été distribués par l'ancien président de l'Assemblée générale le 31 juillet 2015, en annexe à la décision 62/557 de l'Assemblée générale sur "la question de la représentation

équitable et de l'augmentation du nombre de membres du Conseil de sécurité et les questions connexes". L'Assemblée générale a également décidé d'établir un Groupe de travail à composition non limitée sur la question de la réforme du Conseil de sécurité, qui continue de se réunir.

La justification de la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies est claire, en particulier compte tenu du quadruplement du nombre des Etats-membres depuis 1945 et les changements radicaux géopolitiques, géoéconomiques et géostratégiques depuis cette date. Néanmoins, il est pleinement reconnu que le formulaire et la forme de la réforme du Conseil de sécurité sont exclusivement un problème à résoudre pour les Etats-membres eux-mêmes, étant donné les divergences d'opinions qui existent sur le nombre de membres supplémentaires devant être ajoutés; qui ces membres devraient-ils être; quels mandats ils devraient servir avant de postuler à une réélection, le cas échéant; et le futur droit à un pouvoir de veto, ainsi que les conditions dans lesquelles il pourrait être utilisé. *Le Groupe de travail à composition non limitée sur la question de la réforme du Conseil de sécurité devrait poursuivre ses efforts pour parvenir à un consensus équilibré entre les Etats-membres sur ces réformes les plus difficiles à résoudre.*

## LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

*“Alors que nous regardons le coucher du soleil, soir après soir, à travers le smog des eaux empoisonnées de notre terre natale, nous devons nous demander sérieusement si nous voulons vraiment un futur historien universel sur une autre planète pour dire à notre sujet : ‘Avec tout leur génie et toutes leurs habiletés, ils ont manqué de prévoyance et d’air et de nourriture et d’eau et d’idées’, ou, ‘Ils sont allés faire de la politique jusqu’à ce que leur monde s’effondre autour d’eux’”.*

U Thant

Secrétaire général de l'ONU (1961–1971)

Le cadre de la politique des Nations Unies pour le développement durable a été défini par l'agenda de 2030, y compris ses ambitieux dix-sept ODD et 169 objectifs subsidiaires. Ceci est un corps de travail formidable. C'est également un grand succès conceptuel pour le système des Nations Unies dans

la fixation d'un cadre normatif global pour tous. Comme le proclame l'Agenda 2030, c'est "une charte pour les personnes et la planète du 21<sup>ème</sup> siècle".<sup>63</sup> Cela intègre les trois piliers traditionnels du développement de réduction de la pauvreté, de la durabilité environnementale et de la justice sociale.

En revanche il ne propose pas de mécanisme de mise en œuvre, en particulier concernant le financement nécessaire pour mettre en œuvre ces objectifs sur le terrain. L'ONU argumente à présent qu'il s'agit principalement du ressort des Etats-membres quant à sa mise en œuvre, ce qui est vrai dans la mesure où seuls les Etats-membres possèdent la capacité intérieure potentielle à leur disposition à faire une différence significative dans la gamme des programmes sociaux, économiques, et particulièrement les infrastructures qui seront essentielles pour apporter de réels progrès. Mais de nombreux états n'auront pas les capacités suffisantes pour le faire seul. Il s'agissait de l'objectif avoué du Programme d'action 2015 Addis Ababa, adopté lors de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement. La Banque mondiale et le FMI ont dit que, pour mettre en œuvre l'Agenda de 2030, le financement devra passer de plusieurs "milliards" à plusieurs "billions" pour l'investissement au sein de projets de développement.<sup>64</sup> Ce sont maintenant

deux questions fondamentales pour la communauté internationale sur la mise en œuvre des ODD :

- Comment le financement sera-t-il fait pour que les ODD deviennent réalité ?
- Au sein du système multilatéral, qui prendra la responsabilité pour cette mise en œuvre ?

Il existe aussi une certaine incertitude concernant le système de mesure qui sera nécessaire pour déterminer si les progrès ou la régression évolue conformément aux objectifs qui ont été fixés. Le premier examen annuel a été publié en juillet 2016.<sup>65</sup> Ce fut naturellement un effort préalable à l'analyse comparative, où les différents objectifs ont été soulevés au début de la période. Cependant, il y a un risque réel concernant la crédibilité du système des Nations Unies dans son ensemble si, alors que nous commençons à aborder chacun des principaux points d'analyse menant à 2030, la méthode d'évaluation s'affaiblit ou si la carte de rapport actuelle commence à se dégrader. Si cela se produit, l'ONU courra à nouveau le risque d'être considérée comme un lieu de débat déconnecté du réel.

*Le conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) doit assumer la responsabilité politique principale au nom des Etats-membres pour la distribution de l'Agenda 2030. Il est*



Projections sur l'ODD et soixante-dixième anniversaire de l'ONU, 22 septembre 2015. Photo ONU / Cia Pak.

reconnu que l'Assemblée générale a déjà décidé que le Forum politique de haut niveau (HLPF) est chargé de suivre la mise en œuvre de l'Agenda 2030. La réalité inconfortable est que cela est peu probable d'avoir un effet significatif en pratique. En outre, lorsque le mandat de supervision de la mise en œuvre d'un tel programme critique de l'ONU, comme l'Agenda 2030, n'est pas suffisamment détaillé entre deux institutions (à savoir, l'HLPF et ECOSOC), le résultat habituel est que chacun assume la responsabilité première qui incombe à l'autre. ECOSOC a été très critiqué au cours des décennies pour ne pas avoir réalisé le potentiel voulu par les auteurs de la Charte des Nations Unies, il y a soixante-dix ans. L'adoption de l'Agenda 2030 fournit la meilleure opportunité pour l'ECOSOC de remplir son mandat historique. À l'origine, ECOSOC a été conçu comme la contrepartie du développement du Conseil de sécurité. À bien des égards, cependant, il est également venu à être considéré comme le parent pauvre du système des Nations Unies. Cela peut fondamentalement changer si les Etats-membres le souhaitent. ECOSOC pourrait fournir au système des Nations Unies une surveillance continue de la politique, l'orientation stratégique et les examens périodiques des progrès et servir de point ultime de responsabilité politique pour l'Agenda 2030. La responsabilité doit commencer quelque part dans les dispositifs gouvernementaux des Etats-membres concernant la livraison de l'ODD. Et ce serait mettre en cause l'ECOSOC si les Etats-membres tournaient simplement autour du pot, étant donnée la clarté de son mandat clair selon la charte. En vertu de cet arrangement, l'ECOSOC assume également un mandat efficace en tant que corps politique des Nations Unies, portant sur les "causes profondes" sous-jacentes économiques et sociales concernant les problèmes récurrents de paix et de sécurité rencontrés par le système des Nations Unies dans son ensemble. Bien sûr, le développement durable a une signification en lui-même, au-dessus et au-delà du programme de paix et de sécurité. Mais sa pertinence directe pour le programme de paix et de la sécurité est également claire, particulièrement si les Etats-membres devaient répondre positivement à l'idée de développer un nouveau programme intégré sur la paix durable, la sécurité et le développement, tel que recommandé ci-dessus.

*Un secrétaire général adjoint (développement*

*durable) devrait être nommé en tant que responsable au sein du Secrétariat de l'ONU, et chargé de la distribution de l'Agenda 2030.* À l'heure actuelle, la responsabilité et la responsabilisation sont trop diffus au sein du système des Nations Unies. Il doit y avoir un haut fonctionnaire avec un mandat continu lui octroyant la possibilité de prendre des décisions exécutives sur la prestation de l'ODD pour déployer des ressources et être responsable à un niveau bureaucratique pour des résultats sur le terrain. Le Département des affaires économiques et sociales, le PNUD et les autres organismes de développement des Nations Unies devraient être également responsables devant cette nomination senior. Si les "entités" sont démantelées dans le programme de développement de l'ONU, et s'il doit y avoir un véritable esprit de "l'Équipe des Nations Unies" concernant les actions et la mise en œuvre sur le terrain, il n'y a pas d'autre solution que de mandater une personne disposant de suffisamment de poids au sein du système pour y parvenir. Cette recommandation est similaire à la discussion décrite précédente au sujet d'un secrétaire général adjoint responsable des différentes entités, qui travaillent actuellement au sein du dispositif de paix et de sécurité de l'ONU. Ce secrétaire général adjoint (développement durable) serait également responsable des rapports réguliers au Conseil économique et social sur les progrès ou la régression dans la distribution des ODD sur le terrain.

*Ce secrétaire général adjoint (développement durable) devrait également être chargé de travailler avec chacun des Etats-membres concernés afin de produire des plans d'action nationale pour la mise en œuvre des ODD au sein de cet état.* Une telle approche reconnaît pleinement la souveraineté des Etats-membres. Elle reconnaît également que la majeure partie de la politique et des leviers financiers, pour délivrer sur les ODD, sont domestiques. Une des raisons essentielles de ces plans est de définir clairement le rôle restant pour les partenaires internationaux, y compris pour le public international et le financement privé. Cela est fondamental pour les processus réguliers d'information et de responsabilisation de l'ONU. L'ONU ne doit pas être tenue responsable des responsabilités domestiques convenues, mais seulement de ce qu'elle a prévu de faire contractuellement avec les Etats-membres en question, en ce qui concerne la réalisation des

objectifs.

*Le secrétaire général adjoint (développement durable) devrait également avoir le pouvoir de nommer les personnes les plus qualifiées, expérimentées et compétentes en tant qu'administrateurs pleinement habilités des opérations de l'ONU en charge des équipes de pays des Nations Unies.* Cela a été discuté ci-dessus en ce qui concerne les opérations de paix et de sécurité de l'ONU, où le développement, les droits de l'homme et les éléments de paix et de sécurité d'une opération doivent être pleinement intégrés sur le terrain. Pour les missions dont les objectifs sont la paix et la sécurité, ces nominations doivent être effectuées selon les recommandations conjointes des sous-secrétaires généraux pertinents (paix et sécurité, et le développement durable). Lorsqu'il n'y a pas de composantes de paix et de sécurité dans le mandat d'un pays donné, cette nomination devrait revenir au secrétaire général adjoint (développement durable). La clé, cependant, est de veiller à ce que le directeur des opérations de l'ONU, dans un pays donné, ait également le pouvoir de gérer les ressources nécessaires pour répondre à la partie du plan d'action national SDG convenu avec le pays de l'ONU en question. Ces pouvoirs ne sont pas afférents aux coordonnateurs résidents par rapport à leurs équipes des pays des Nations Unies à l'heure actuelle, malgré les réformes "Une seule ONU". À moins que les "entités" de l'ONU ne soient également démantelées au niveau de la mise en œuvre sur le terrain, la réforme des Nations Unies dans ce domaine restera illusoire. De manière critique, selon les modalités proposées ici, chaque directeur des opérations de l'ONU aurait à la fois le pouvoir et la responsabilité des résultats des efforts de l'ONU dans son pays partenaire afin d'offrir à chacun des objectifs et des cibles SDG. Le but ultime d'un cadre normatif, comme l'Agenda 2030, est de fournir un énoncé de mission convenu pour la mise en œuvre sur le terrain.

*Le secrétaire général adjoint (développement durable) devrait également avoir la responsabilité, au sein du système des Nations Unies, de la négociation et de l'accord des mandats pertinents des Nations Unies, intégrés pour chaque pays concerné.* Ce processus implique tous les fonds des Nations Unies, les programmes et les institutions spécialisées. Certains de ces organismes ont des structures de gouvernance indépendantes du Secrétariat de

l'ONU, qui doivent être respectées. Donc, ce sera d'impliquer un véritable processus de négociation. Mais cela ne doit pas entraver l'objectif stratégique d'atteindre, avec chaque pays, un plan d'action national intégré SDG, un mandat intégré des Nations Unies et un directeur dûment habilité et responsable des opérations de l'ONU. À moins qu'il y ait un mandat intégré convenu, les "lutttes internes" bureaucratiques persisteront sur le terrain, où elles sont le plus dommageables.

*Le secrétaire général adjoint et le président du Groupe de la Banque mondiale devraient créer un groupe de travail de la Banque mondiale, conjointement avec l'ONU, sur le financement et la prestation SDG.* Ce groupe de travail institutionnalisé établirait de solides relations de travail entre les deux institutions sur un éventail de projets communs et les points du programme dans ce domaine et sur des points connexes, y compris l'atténuation des changements climatiques, des situations fragiles et touchées par un conflit, et le sexe.<sup>66</sup> Ceci est sans doute l'une des réformes structurelles les plus importantes pour le succès futur de l'ODD. Il est essentiel que ces deux "méga-entités" soient réunies, compte tenu des responsabilités mondiales, des mandats et de la portée de chaque institution. L'objectif principal de ce groupe de travail mixte doit être la mobilisation de moyens financiers. Nous pourrions penser que la Banque mondiale possède l'espace suffisant sur son propre bilan pour lever les fonds nécessaires à la mise en œuvre des ODD. Ce n'est pas le cas. Cependant, cela pourrait changer grâce à la combinaison de son propre bilan et de celui de la Société financière internationale (SFI), de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), des banques régionales de développement appartenant au groupe de la Banque mondiale et d'autres banques publiques de développement, telles que l'infrastructure de la Banque asiatique d'investissement, ainsi que, plus important encore, la relation de la Banque mondiale avec le financement privé national et international. Cela impliquera une approche, pays par pays, projet par projet, institutions par institutions. Mais, cela devra être mené de façon centralisé. Un tel groupe de travail mixte sera dirigé par le secrétaire général et le président du Groupe de la Banque mondiale et opérationnalisé par le secrétaire général adjoint (développement durable) et par son homologue de

la Banque mondiale. Ce groupe de travail mixte doit répondre à des exigences de mise en œuvre opérationnelles mensuelles et se concentrer sur ses propres projets.

*Le Groupe de travail mixte devrait négocier un Pacte mondial financier avec les institutions financières privées mondiales.* Cette recommandation a une portée plus étroite que le Pacte mondial existant avec le secteur privé, qui lui, comprend la gamme complète des sociétés privées, dont de nombreuses sociétés en dehors du secteur de la finance, actuellement engagées dans l'Agenda 2030. Le pacte actuel se concentre sur la façon d'aligner les stratégies globales des entreprises avec le cadre SDG. Un pacte financier global serait exclusivement axé sur le financement pour le développement. Le rôle essentiel du financement privé est reconnu aux paragraphes 35-49 du Programme d'action Addis-Abeba sur le financement du développement, qui a été accepté par tous les états. Ceci est basé sur la reconnaissance flagrante que le financement public mondial (national ou international) ne sera en mesure de combler d'aucune manière importante l'écart d'investissement total nécessaire pour réaliser les ODD sur le terrain. Un seul financement privé mondial (national et international) possède cette capacité de faire la différence. Ces projets peuvent être petits ou grands, locaux ou nationaux et ils peuvent compter sur des ressources financières locales ou qui proviennent des grandes banques d'investissement mondial. La gamme complète des cadres de partenariat public-privé devra être explorée. Quand ces derniers sont impliqués, la gestion des risques du pays, la réduction des risques nécessaire pour faire fonctionner un projet financièrement, et le rôle des institutions financières publiques pour faciliter la réduction des risques, représenteront une grande partie du travail de base en vertu de ce pacte. Sans cela, un financement suffisant ne viendra pas alimenter le travail de l'ODD.

*Le Groupe de travail mixte devrait également négocier un pacte mondial philanthropique avec le nombre croissant de participants dans ce domaine qui se consacrent à la mise en œuvre de l'Agenda 2030.* Il est important que l'enthousiasme, l'énergie et le capital de ce mouvement soient pleinement exploités. Il est tout aussi important que ce mouvement soit synchronisé avec les priorités SDG

de chaque pays et de leurs partenaires des Nations Unies et de la Banque mondiale.

*Le Groupe de travail mixte devrait également développer un pacte mondial des sociétés civiles avec le nombre croissant d'ONG internationales engagées dans les ODD.* Ce pacte est également critique. Et il est tout aussi important que leurs efforts soient pleinement exploités, compatibles avec les plans d'action nationaux et les partenariats nationaux avec l'ONU et la Banque mondiale. Les sociétés civiles sont également importantes dans le développement de mouvements sociaux derrière des objectifs particuliers convenus avec l'Etat-membre concerné, qui aide également à galvaniser le soutien local pour les projets locaux. Le mouvement Scaling Up Nutrition (SUN) est un exemple de cette approche "à partir de rien" concernant le défi du développement.

### **Planète 50-50 : Les femmes, la paix, la sécurité et le développement**

*“Les pays ayant le plus d'égalité des sexes ont une meilleure croissance économique. Les entreprises avec le plus de femmes au pouvoir réussissent mieux. Les accords de paix incluant les femmes sont plus durables. Les parlements avec le plus de femmes adoptent une législation portant davantage sur les problèmes sociaux clés comme la santé, l'éducation, la lutte contre la discrimination et le soutien des enfants. La preuve est claire : l'égalité des femmes est synonyme de progrès pour tous”.*

*Ban Ki-moon*

*Secrétaire général de l'ONU (2007–2016)*

Le système des Nations Unies a fait de grands progrès ces dernières années dans l'établissement d'un cadre normatif complet sur le rôle des femmes et des filles, l'égalité des sexes et l'élimination de la violence envers les femmes. Cela s'ajoute au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) de 1992; le monument de la Conférence mondiale de Beijing sur les femmes de 1995; le Conseil de sécurité des Nations Unies de la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité de 2000; six résolutions ultérieures du Conseil de sécurité; et une série de résolutions de l'Assemblée générale au cours des vingt-cinq dernières années. Ce cadre normatif est

réfléchi et construit dans l'Agenda 2030, qui comprend des objectifs spécifiques au sein du SDG 5 sur l'égalité des sexes et l'opinion majoritaire sur l'égalité des sexes dans onze des dix-sept autres ODD. Plus précisément, SDG 5 contient deux engagements fondamentaux :

- Mettre fin à toutes les formes de discrimination à l'égard de toutes les femmes et les filles partout dans le monde; et
- Eliminer toutes les formes de violence contre les femmes et les filles dans les sphères publiques et privées, y compris le trafic et l'exploitation sexuelle et d'autres types d'exploitation.

De manière critique, c'est la première déclaration définitive par le système des Nations Unies, fixant une date-butoir formelle pour l'élimination de l'inégalité entre les sexes (à savoir, en 2030). Cela devrait retenir une attention fondamentale à travers l'ensemble du système des Nations Unies.

Sous la direction de l'ONU Femmes, maintenant le défi pour le système des Nations Unies est de fournir des résultats sur le terrain. Cela va au cœur des plans d'action nationaux sur la résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité; la mise en œuvre des engagements nationaux individuels "Step it up" sur l'égalité des sexes; et le rôle de l'égalité des sexes au sein de chacun des plans nationaux élaborés par les Etats-membres pour mettre en œuvre l'Agenda 2030. Ce sont les trois ensembles de dispositifs visant mettre en œuvre l'égalité entre les sexes dans l'agenda – ou, comme indiqué dans une publication récente, de se déplacer "de la cause à l'effet"<sup>67</sup> Comme l'ONU Femmes l'a noté, ceux-ci devraient s'appliquer dans les domaines pratiques suivants :

- La parité entre les sexes dans la politique par le biais de la réforme politique, juridique et constitutionnelle;
- L'autonomisation économique des femmes par des lois garantissant l'accès à la propriété, les finances et l'héritage;
- La fin de la violence envers les femmes et les filles par le biais de réformes législatives, de l'application efficace de la loi par la police et la protection adéquate pour les femmes et les filles demandeuses d'asile, les réfugiées et les migrantes;
- L'intégration complète des femmes dans tout le

spectre des opérations de paix, y compris la médiation efficace, et dans la lutte contre l'extrémisme violent sur le terrain; et

- L'encouragement des champions masculins de l'égalité grâce au grand succès de la campagne "HeForShe" de l'ONU Femmes.

Bien que ces recommandations représentent des orientations stratégiques positives, elles devraient être complétées par les mesures suivantes :

- *Les femmes devraient occuper un minimum de 50% des postes de direction au sein du siège social de l'ONU à New York, Genève, Vienne et Nairobi.* À l'heure actuelle, les femmes occupent moins de 30% de ces positions.<sup>68</sup> Des sous-objectifs crédibles devraient être définis pour 2020, 2025 et 2030. À moins que le système des Nations Unies lui-même ne donne l'exemple, le reste du monde ne suivra pas.
- *Les femmes devraient être soit les dirigeantes ou les adjointes des opérations de l'ONU sur le terrain, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'opérations du maintien de la paix, des opérations militaires combinées et civiles, ou des opérations exclusivement civiles.*
- *Toutes les opérations de l'ONU, que ce soit au siège social ou sur le terrain, devraient adopter une politique exécutoire de "tolérance zéro", en n'importe quelles circonstances, concernant les violences ou la menace de violences, y compris sexuelles, contre les femmes et les filles.*
- *L'allocation du financement de base de l'ONU Femmes provenant des Nations Unies devrait être significativement augmentée.* ONU Femmes ne peut pas répondre, de manière crédible, à ses obligations de négocier soixante-quatre "plans d'action à l'échelle du système" sur l'égalité des sexes au sein du système des Nations Unies et donner effet aux multiples mandats démarrant prochainement par la résolution de l'Agenda 2030 et du Conseil de sécurité 1325, avec un financement de base limité. Agir ainsi serait imposer un "plafond de verre financier" à l'agenda de l'égalité entre les sexes de l'ONU. Cela doit changer.
- *Un fonds distinct pour l'autonomisation économique des femmes devrait être mis en place pour soutenir une nouvelle gamme d'initiatives locales afin d'encourager les femmes à développer leurs propres petites*

*entreprises*. Cela permettrait aussi de favoriser le développement des mouvements sociaux dans de grandes initiatives sur le terrain pour soutenir l'autonomisation économique des femmes. La réalisation de l'égalité des sexes dans le milieu de travail et des salaires équitables, ainsi que la libération du potentiel économique des femmes dans les affaires grâce à un accès équitable au financement, représentent un nouveau programme radical pour stimuler la croissance économique mondiale.

À moins que l'ONU n'ait la capacité financière d'offrir des programmes d'égalité des sexes sur le terrain, tous les efforts normatifs dans le monde seront réduits à néant. Les deux fonds d'ONU Femmes existants sont financièrement modestes. À moins que ces fonds, et les deux nouveaux recommandés, soient pris au sérieux par les Etats-membres, ils seront légitimement accusés de "micro-financer" l'ensemble des questions sur l'égalité des sexes.

### Jeunesse de l'ONU

*Un nouvel organe subsidiaire de l'Assemblée générale de l'ONU, intitulé la Jeunesse des Nations Unies, devrait être créé.* Cette entité devrait être dirigée par un directeur exécutif et appuyée par un secrétariat modeste. Tout le personnel au sein de la Jeunesse des Nations Unies, y compris le directeur

général, devrait être âgé de moins de trente-neuf ans. Comme indiqué précédemment, les préoccupations mondiales de la jeunesse dans l'éducation, l'emploi, la viabilité environnementale, et de l'inclusion sociale et politique sont de longue date. Les structures consultatives existantes au sein du système des Nations Unies, visant à intégrer les préoccupations des jeunes dans d'autres opérations de l'ONU, n'ont pas fourni la preuve de leur succès. Ceci est particulièrement le cas en termes de taux de chômage au sein de la jeunesse démographique mondiale (moins de vingt-cinq ans), représentant 43% de la population totale du globe. La communauté internationale est assise sur poudrière politique de plus en plus instable, aux conséquences imprévues. La responsabilité première dans ce domaine incombe aux gouvernements nationaux. Mais cela est le cas dans l'ensemble des programmes sociaux et économiques actuellement administrés par le système des Nations Unies. Par conséquent, il devrait y avoir une place toute particulière en faveur des préoccupations de la jeunesse mondiale au sein des Nations Unies elles-mêmes. La Jeunesse de l'ONU ne devrait pas offrir de programmes. La priorité primordiale pour la Jeunesse des Nations Unies, dans sa première période de fonctionnement, devrait être la recommandation d'une éducation durable, une formation et des programmes d'emploi pour réduire le chômage



LE Secrétaire général visite le site du projet de développement à Antananarivo, Madagascar, le 11 mai 2016. Photo ONU / Mark Garten

mondial des jeunes.

### **Les changements climatiques, les limites planétaires et une biosphère durable**

Sur le changement climatique, les paramètres globaux de la politique ont récemment été confirmés en vertu de l'Accord de Paris, en décembre 2015. Ce sont des paramètres entendus. Le défi pour les Etats-membres sera de se conformer aux contraintes qu'ils contiennent, plus particulièrement, pour tenir leurs objectifs de réduction des émissions et y parvenir dans les délais nécessaires afin d'éviter un changement climatique irréversible et destructeur. *En outre, l'ONU doit donner l'exemple et poursuivre ses efforts pour devenir climatiquement neutre, comme le Secrétaire général Ban Ki-moon l'a proposé en 2007.*<sup>69</sup> La réalisation de la neutralité carbone apporterait une crédibilité supplémentaire à l'ensemble du monde.

En plus de ces engagements sur le changement climatique, et en parallèle au GIEC, *il faudrait envisager la création d'un panel international sur les limites planétaires (IPPB)*, pour produire des projections sur les futurs impacts de l'empreinte humaine en expansion sur la totalité des domaines de l'environnement. Le mandat d'un tel IPPB devrait inclure d'autres limites planétaires, au-delà du changement climatique.

À ce stade, cela devrait être un exercice scientifique plutôt qu'un exercice politique. Néanmoins, les conclusions scientifiques pour le compte de la communauté internationale sont critiques, étant données les préoccupations essentielles émergentes sur l'interaction entre toute perturbation radicale d'un ensemble de limites planétaires sur les autres et leur impact collectif sur la longévité de la vie humaine au fil du temps. Nous avons donc besoin d'une science mondiale approuvée sur les limites planétaires pour l'avenir.

*Plus particulièrement, l'ONU devrait envisager la création d'une Commission des océans des Nations Unies (ONUC)* afin de fournir à la fois des conseils scientifiques et politiques aux corps décisionnels du système des Nations Unies sur la santé à long terme des océans, leur capacité à maintenir la vie marine, leurs interactions complexes avec le climat et les conditions

météorologiques associées, et leur avenir en tant que source fiable pour couvrir les besoins mondiaux en protéines. Une grande partie du débat de l'ONU sur la politique des océans de la planète manque de coordination. Le champ de recherche actuel de la Commission océanographique intergouvernementale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) est trop restreinte et d'une stature institutionnelle insuffisante pour attirer l'attention. Il n'y a donc pas d'entente, pas de mécanisme institutionnel de premier plan au sein du système des Nations Unies, qui réunisse à la fois la recherche scientifique et les options politiques futures pour le maintien de nos océans.

### **LES DROITS DE L'HOMME ET L'ENGAGEMENT HUMANITAIRE**

Les valeurs humanitaires internationales sont ancrées dans la Charte des Nations Unies. Elles ne sont pas liées à la culture. Elles se reflètent également davantage dans les dispositifs internationaux établis aux chapitres 9 et 10 de la Charte pour répondre aux besoins sociaux et économiques de l'humanité. En outre, elles sont soulignées dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948. La préservation de la dignité humaine est également la raison principale sous-jacente au droit international humanitaire.

Les dimensions des besoins humanitaires actuels sont importantes et en pleine expansion. En 2015, 125 millions de personnes dans le monde vivaient dans des zones dévastées, que ce soit par un conflit armé ou des catastrophes naturelles, et recevaient une assistance vitale de la part des agences humanitaires. Cela représentait une facture annuelle de 25 milliards de dollars. Pour replacer ces besoins dans contexte historique récent, cela représente également une augmentation de plus de 1000% depuis l'an 2000, lorsque le budget humanitaire total se chiffrait à seulement 2 milliards de dollars. Le groupe d'experts de haut niveau des Nations Unies qui s'est penché sur la question a calculé que l'allocation 2015 représente un déficit annuel de 15 milliards de dollars en termes de ceux qui ont besoin d'aide humanitaire, mais qui n'en reçoivent aucune ou trop peu.<sup>70</sup>

Une illustration horrible de l'impact de ce déficit de financement pour les besoins humanitaires se situe en Syrie. En 2015, 1,6 million de réfugiés

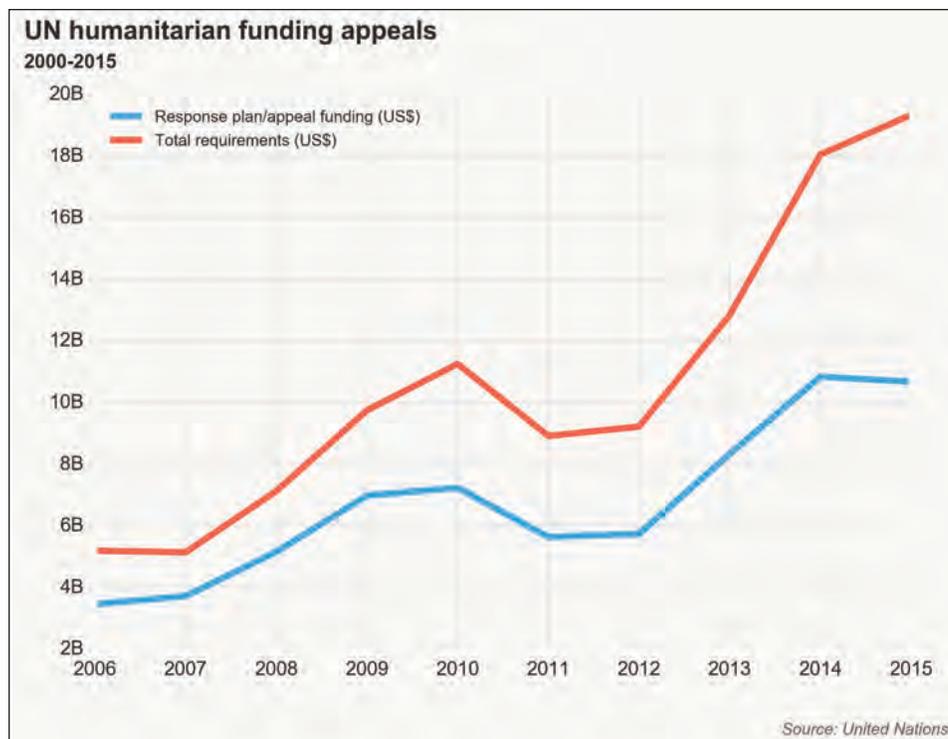
syriens ont vu leurs rations alimentaires coupées, et 750, 000 enfants réfugiés ne pouvaient pas aller à l'école.<sup>71</sup> Nous sommes maintenant bien familiers avec les conséquences de ces conditions extrêmes – un exode massif des familles de Jordanie, du Liban et de Syrie vers l'Europe, parce que ces personnes désespérées ont conclu que c'était leur seul espoir. En Irak, les services de santé dans de nombreuses régions du pays ont été supprimés, laissant sans soins médicaux des millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays. Une fois de plus il s'agit d'une cause majeure de départ pour les personnes en quête de protection dans un autre endroit.

Quatre-vingt-dix pour cent de ceux qui reçoivent une aide humanitaire vivent dans des états fragiles touchés par des conflits. Historiquement, l'aide humanitaire a été fondée sur l'hypothèse que la plupart des conflits armés prendraient place entre états. Comme indiqué ci-dessus, ce n'est plus le cas. L'écrasante majorité de l'aide humanitaire est maintenant livrée aux personnes touchées par des conflits intra-étatiques plutôt que par des conflits interétatiques. En outre, les conflits contemporains voient également des violations généralisées et flagrantes du droit international humanitaire restées impunies. Le non-respect des lois, y compris sur la protection des secours humanitaires,

a des conséquences humanitaires dramatiques pour les personnes touchées par des conflits armés et place également les travailleurs humanitaires dans un danger sans précédent. Pendant la seule année 2015, 287 travailleurs humanitaires ont été tués, enlevés ou blessés, alors qu'ils offraient des services aux personnes les plus vulnérables de ce monde.<sup>72</sup>

Non seulement la nature du conflit est en changement, mais le nombre d'individus nécessitant une aide humanitaire est en croissance rapide. Comme indiqué ci-dessus, le nombre de conflits armés a chuté. Mais le nombre total des personnes touchées par ces conflits a augmenté de façon exponentielle. Ceci est en partie parce que de nombreux conflits sont devenus chroniques. Soixante-dix pour cent de ces pays où une aide humanitaire est aujourd'hui fournie, ont reçu cette aide pendant plus d'une décennie.

En plus de la longueur croissante et de la létalité des conflits armés qui menacent la vie des civils, la communauté internationale est à juste titre préoccupée par l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles. L'une des caractéristiques du changement climatique est la fréquence croissante des phénomènes météorologiques extrêmes. Cela se reflète déjà dans l'augmentation rapide des primes d'assurance



mondiales.

En résumé, la communauté internationale est confrontée à un nombre croissant de personnes souffrant de crises humanitaires résultant des conflits intra-étatiques à long terme et des catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes et intenses. Notre trajectoire indique qu'il y en aura davantage. Et tandis qu'en 2015 le monde a dépensé un montant record en aide humanitaire, nous avons également assisté à un écart record entre ceux qui ont besoin d'aide et le montant des fonds fournis. Le groupe de haut niveau sur le financement humanitaire signale qu'en 2014, seulement 62% du total des besoins identifiés par les processus d'appels annuels de l'ONU ont reçu une réponse.<sup>73</sup> Il y a là une lacune importante et croissante.

La communauté internationale a exécuté un formidable travail de haute qualité sur ce dilemme, en particulier, l'analyse en cours du Réseau d'apprentissage actif pour la responsabilisation et la performance (ALNAP) sur l'état du système humanitaire, de l'UNOCHA "Aperçu humanitaire mondial", et, plus particulièrement, le rapport du groupe de haut niveau sur le financement humanitaire, publié en janvier 2016.<sup>74</sup> Ceux-ci ont précédé le Sommet humanitaire mondial d'avril 2016. Ce sommet n'était pas une conférence intergouvernementale. Et nous ne savons pas encore quelles recommandations de leur part le secrétaire général peut suivre dans son rapport à l'Assemblée générale en septembre 2016. Nous ne savons pas ce qui pourrait ou ne pourrait pas être adopté par les Etats-membres et ni sur quels dispositifs d'application se mettre d'accord pour appliquer ces recommandations.

Ce rapport s'établit, se renforce et, si nécessaire, s'ajoute aux recommandations de ces rapports antérieurs. Ils ont tous souligné les dilemmes rencontrés actuellement par le secteur international humanitaire. Le président du Comité de secours international, David Miliband, a expliqué le dilemme de base face au secteur dans sa présentation à l'ICM, en utilisant les termes suivants :

Une version de l'inadéquation entre les besoins et l'approvisionnement est que le système est tout simplement en déficit (à court d'argent), en conséquence d'un nombre multiple et croissant de crises, alors que les appels de l'ONU sont de

moins en moins bien financés... et que si nous comblons le fossé du financement, cela ne serait plus un problème. Cependant, il existe un récit alternatif à propos de l'inadéquation entre les besoins et l'approvisionnement, qui soutient que le système est inadéquat, pas seulement en déficit. Alors, est-ce que le système est inadéquat en plus d'être fauché ? Parce qu'un système humanitaire inadéquat en fait une question beaucoup plus difficile à résoudre pour le système multilatéral.<sup>75</sup>

En se concentrant sur les réfugiés, M. Miliband a également détaillé ce qu'il a identifié comme étant les éléments essentiels de ce dilemme :

- Le système actuel est conçu pour une aide à court terme, mais les guerres durent plus longtemps.
- Le système est conçu pour des services basés sur les camps, alors que maintenant la majorité des réfugiés sont dans des zones urbaines, et non pas dans des camps de réfugiés.
- Le secteur humanitaire est, dans une large mesure, conçu autour de la distribution de l'aide dans les pays pauvres, mais la plupart des personnes déplacées, bien que pauvres elles-mêmes, se trouvent maintenant dans les pays fragiles, mais non pauvres, ce qui crée des difficultés de catégorisation pour la communauté internationale pour trouver quelles formes d'aide pourraient être possibles.
- Il y a une différence entre le système humanitaire international d'une part, et le système défini de développement international à long terme, de l'autre. Toutefois, étant donnée la nature changeante des conflits à long terme, les personnes se trouvent maintenant dans le besoin d'une aide humanitaire pendant de longues périodes de temps. Cela brouille la division classique du travail entre le travail des agences humanitaires et les agences de développement.
- Enfin, il n'y a pas d'accord au sein du secteur humanitaire lui-même, s'il se conçoit lui-même comme un "système". Dans le secteur, certains pleurent pour plus de coordination, mais ne sont pas prêts à sacrifier leur autonomie traditionnelle, encore moins à l'ONU. D'autres font valoir qu'il n'existe pas de "système", mais ce qui peut être décrit comme tel soulève la

question de savoir si le secteur est finalement capable de cohérence – si ses acteurs partagent des objectifs et des cibles communes, convenues comme étant “l'écosystème”; si une interopérabilité organisationnelle est finalement possible; et s'il peut être tout aussi possible d'avoir des systèmes administratifs et de responsabilités communes, étant donné que 90% de l'ensemble du financement humanitaire découle finalement des gouvernements.<sup>76</sup>

*Un nouveau poste de secrétaire général adjoint (de l'aide humanitaire) devrait être créé au sein du Secrétariat de l'ONU.* Cela impliquerait l'élévation de la position existante du sous-secrétaire général de l'UNOCHA d'un niveau. Cela est important, étant donné la structure globale du leadership politique recommandée par ce rapport : une troïka de sous-secrétaires généraux respectivement responsables de la paix et de la sécurité, du développement durable et, maintenant, de l'aide humanitaire. Cela reflète également le montant des ressources financières désormais dévolues à la mission humanitaire globale des Nations Unies. En outre, si nous voulons avoir une chance réelle de “briser les entités”, tant au niveau de la politique qu'au niveau de la prestation au sein du système des Nations Unies, il faut commencer par le haut du système. Généralement convenues, les approches intégrées “aux mandats cumulés” intégrant la sécurité, le développement et d'autres composantes d'une mission donnée sont essentielles. Sous réserve de l'approbation des corps de l'Etat-membre du système des Nations Unies, ces mandats intégrés pourraient alors être livrés sur le terrain. Et c'est là que les équipes locales correctement prises en considération seraient déployées pour mettre en œuvre efficacement ces mandats sur le terrain. Enfin, un secrétaire général adjoint pour l'aide humanitaire soulignerait également la priorité de l'ONU envers sa mission humanitaire dans ses relations avec la communauté internationale des ONG en pleine expansion, dont un certain nombre sont des acteurs à grande échelle dans ce domaine.

*Le secrétaire général adjoint (de l'aide humanitaire) devrait engager des consultations avec à la fois les Etats-membres et la société civile internationale, en ce qui concerne les buts et les objectifs d'un accord commun pour le secteur international humanitaire.* Il semble n'y avoir pas de tels accords

communs “d'objectifs humanitaires mondiaux” à l'heure actuelle, ce qui crée un problème conceptuel dès le départ si les réformes futures doivent être mesurées par rapport aux référentiels communs d'évaluation. À titre d'exemple, le président de la CEI a cherché à définir ce que cela signifie d'adopter des interventions qui changent et sauvent soi-disant la vie, en articulant cinq buts pour son organisation : la survie, la santé, l'éducation, le revenu et le pouvoir autonome du bénéficiaire pour devenir ensuite auto-suffisant.

*Le secrétaire général adjoint (de l'aide humanitaire) devrait entamer des négociations avec le secteur des ONG internationales afin de définir des protocoles communs pour une coopération entre l'ONU et les organisations humanitaires non-ONU.* Ceux-ci consisteraient à :

- Refléter les buts et les objectifs d'un accord commun, à la fois générique et spécifique à une opération particulière sur le terrain, impliquant plusieurs organismes participants;
- Poser des normes de mesures communes afin de déterminer “la valeur de l'argent” dans l'offre des niveaux d'aide humanitaire à des organismes, y compris les organismes des Nations Unies;
- Poser un cadre d'évaluation de cet accord commun pour déterminer l'efficacité des opérations de chaque organisme au sein d'une mission particulière;
- Approuver en commun des dispositifs d'évaluation de la satisfaction des bénéficiaires concernant l'efficacité et l'efficacé avec laquelle l'aide humanitaire est fournie; et
- Générer des mesures de transparence communes pour veiller à ce que tous les membres de la communauté internationale des donateurs, ainsi que des bénéficiaires de l'aide, puissent avoir une idée claire de la façon dont les fonds d'aide sont effectivement dépensés grâce au “le suivi de la piste de l'argent” et en précisant le ratio entre les frais généraux et la distribution de l'aide.

*Le secrétaire général adjoint (de l'aide humanitaire) devrait également parvenir à un accord avec le secteur humanitaire international sur les protocoles d'évaluation des besoins communs, qui suivent notamment les catastrophes humanitaires.* Cela vise à régler le problème des évaluations

multiples et contradictoires par différents organismes. Cela vise également à répondre aux préoccupations sur le fait que les évaluations des besoins peuvent être biaisées par les besoins opérationnels particuliers d'un organisme individuel, plutôt que prendre en compte les besoins humanitaires réels de la communauté ou du pays ciblé. Cela impliquerait nécessairement une méthodologie convenue pour faire de telles évaluations.

*Le secrétaire général adjoint (de l'aide humanitaire) devrait parvenir à un accord avec la gamme des organismes humanitaires publics et privés, à savoir s'ils souhaitent être considérés comme un secteur collectif international humanitaire, une communauté, un système, un "écosystème" ou un réseau.* Cela n'est pas un simple exercice académique. Cela affecte la façon dont les agences travaillent effectivement ensemble. Comme indiqué plus haut, ce qui est essentiel, étant donné que 90% du financement de ces organismes provient des gouvernements, est que les gouvernements aient une attente légitime à ce que leurs fonds soient déployés efficacement. Les enjeux de nomenclature sur cette question sont donc importants. La communauté internationale des donateurs, dans des circonstances financières de plus en plus difficiles, a une patience limitée pour la duplication et possède une attente légitime à ce que les agences humanitaires internationales travaillent

à un plan de terrain d'un commun accord. En outre, l'ONU continue d'avoir un pouvoir de convocation unique pour réunir les divers organismes gouvernementaux et non gouvernementaux autour d'une table. Par ce moyen, une cohérence peut être réalisée en l'absence de direction, ce que semblent craindre de nombreuses ONG. Un équilibre efficace peut être établi entre la cohérence d'une part, et la division opérationnelle du travail de l'autre, de manière à maximiser la flexibilité et l'efficacité, tout en maintenant l'autonomie institutionnelle.

*Le secrétaire général adjoint (de l'aide humanitaire) devrait élaborer un protocole d'accord entre les agences humanitaires de l'ONU, les organismes de développement des Nations Unies et les institutions financières internationales, les ONG internationales et les Etats-membres sur la relation opérationnelle entre les crises humanitaires et les programmes normaux d'aide au développement.* À l'heure actuelle, ceux-ci sont conçus comme des mondes séparés. Cette séparation se reflète clairement dans le fait que les ODD ne tiennent pas compte des sous-objectifs spécifiques concernant les secours en cas de catastrophe humanitaire. Cela est compréhensible en termes d'importance légitime de l'ODD sur la résilience à long terme. Ce rapport a déjà abordé la question de la continuité d'une mission de l'ONU au sein d'un pays-partenaire en particulier, depuis la prévention des



La distribution alimentaire du Programme alimentaire mondial dans les camps de personnes déplacées au nord du Darfour, Shangil Tobaya, au Soudan, le 11 février 2014. NU Photo/Albert Gonzalez Farran.

conflits jusqu'à la reconstruction post-conflit. Cela représente un effort pour prendre en compte les dimensions de la paix, de la sécurité et du développement dans un énoncé de mission intégrée, y compris les mécanismes décisionnels pour passer formellement d'une étape de mission à la suivante, alors que les circonstances évoluent.

Au-delà de ces mesures administratives, le groupe de haut niveau sur le financement humanitaire a offert des recommandations sur trois niveaux dans son rapport :

- Comment prévenir ou réduire l'impact des crises humanitaires (programme de prévention);
- Comment combler l'écart de financement entre l'évaluation des besoins et le financement livré pour les appels humanitaires; et
- Comment faire pour augmenter l'efficacité et l'efficacité avec laquelle les fonds rares sont déployés sur le terrain.<sup>77</sup>

Il est inutile de réinventer la roue sur la série de recommandations pratiques formulées par le comité dans chacun des domaines. Au lieu de cela, ce rapport les approuve simplement.

### **Demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrations**

L'UNHCR a joué un rôle de premier plan dans la réponse à la crise européenne des réfugiés de 2015-2016, qui a vu le plus grand nombre de personnes fuir les conflits et les oppressions depuis la Seconde Guerre Mondiale. En 2015, plus de 1 million de personnes ont demandé asile en Europe, par rapport aux 656, 000 candidats en 2014. Au moins 3700 adultes et enfants sont morts pour avoir tenté une traversée maritime.<sup>78</sup> Nous ne saurons jamais le nombre final. L'UNHCR, l'agence de chef de file sur le terrain des Nations Unies, a agi dans des circonstances extrêmement difficiles, avec des appels de fonds humanitaires chroniques qui sont restés sans réponse.

Dans ces circonstances difficiles, le personnel de l'UNHCR a effectué son travail avec beaucoup de dévouement et distinction.

Les causes précises de l'exode 2015-2016, et le rôle des agences de l'ONU en particulier, doivent encore être pleinement examinés par une enquête indépendante. Dans l'ensemble, le financement de

l'UNHCR pour 2015 aurait été de 10% inférieur à celui de l'année précédente.<sup>79</sup> Le financement du Programme alimentaire mondial pour les réfugiés syriens dans les pays voisins en 2015 était de près de 20 inférieur à celui de 2014. En outre, le fonds de secours d'urgence du PAM pour la Syrie en 2015 était à 63% sous-financé.<sup>80</sup> Ceci, à son tour, a conduit le PAM à réduire l'admissibilité aux bons alimentaires de 2,1 millions de personnes à 1,4 millions et de réduire la valeur des coupons.<sup>81</sup> Pendant ce temps, le manque de fonds pour l'Organisation mondiale de la santé en Irak, en 2015, a conduit à la fermeture de 184 centres de santé dans dix des dix-huit districts du pays.<sup>82</sup> Les réductions massives des aides apportées par ces agences aux réfugiés sur le terrain ont constitué un "facteur de déplacement" majeur, qui a forcé les réfugiés à se déplacer principalement vers l'Europe. Cela a été un échec important du système des Nations Unies et du soutien financier apporté par les Etats-membres, avec des conséquences humanitaires et politiques désastreuses.

La crise des réfugiés de 2015-2016 a placé la gestion future des demandeurs d'asile et des réfugiés sous les projecteurs mondiaux. Avant cette crise la plus récente, la propre Politique du développement et du service d'évaluation de l'UNHCR a sous-traité une évaluation de la réponse préalable de l'agence à l'afflux des réfugiés au Liban et en Jordanie vers une organisation indépendante tierce. L'analyse a noté qu'en raison de l'absence d'une stratégie cohérente par l'UNHCR, l'organisation se bornera à être "réactive et essaiera de tout faire au lieu de prioriser et de mettre les différents acteurs en rapport en tenant compte de leurs compétences".<sup>83</sup> Le rapport décrit une série de problèmes dans la réponse de l'UNHCR aux crises de réfugiés, y compris dans ses liens avec les organismes de développement, la protection juridique, la coordination avec d'autres acteurs, et l'efficacité de sa prestation de services. Il est toujours facile de critiquer après l'événement. Les travailleurs de l'UNHCR ont été, sans aucun doute, en train de faire de leur mieux en des circonstances difficiles sur le terrain. Dans le même temps, les leçons doivent être apprises.

Dans une autre évaluation de la performance de l'UNHCR lors de la crise la plus récente des réfugiés, le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU a fait un certain nombre de recomman-

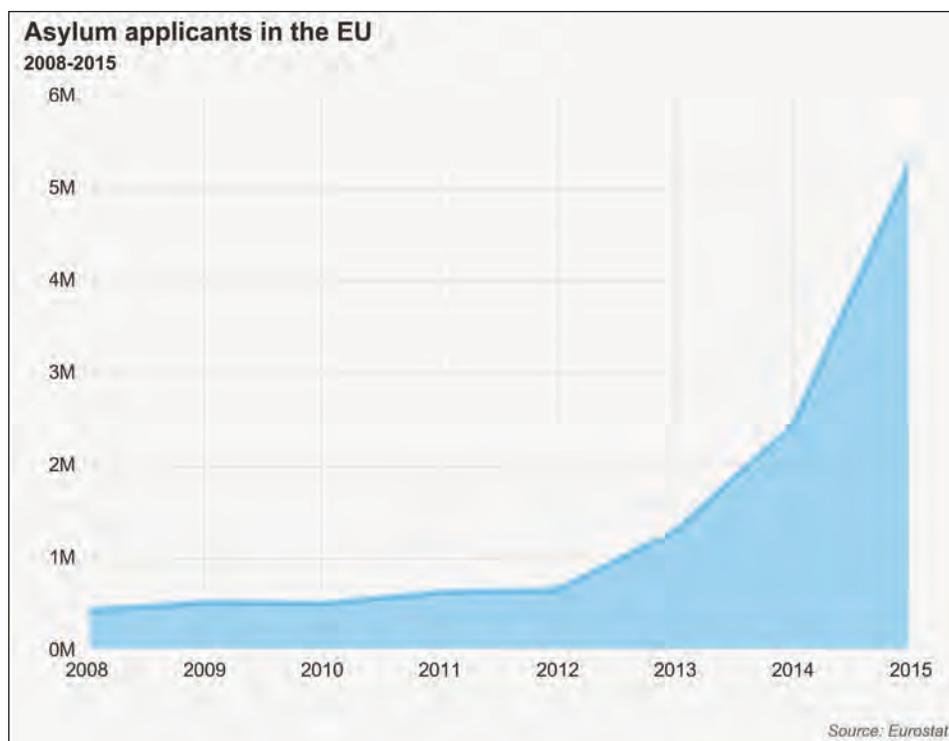
dations substantielles pour l'avenir, comprenant ce que l'UNHCR devrait faire :

- Mettre en œuvre un cycle de planification pluriannuel pour les activités liées aux solutions et poursuivre le financement pluriannuel;
- Élaborer des stratégies de sensibilisation pour trouver des solutions au niveau mondial, régional et opérationnel;
- Développer un calendrier pour assurer la conduite de rencontres régulière et ciblées avec les acteurs du développement, autour d'un modèle de partenariat axé solutions/transitions;
- Développer une stratégie de développement du personnel afin de renforcer les compétences pour la création, la mise en œuvre et l'évaluation des solutions;
- Analyser les structures internes des solutions pour évaluer si une restructuration pourrait améliorer l'efficacité des programmes existants; et
- Créer un portefeuille fondé sur des preuves à utiliser pour renforcer et préconiser des solutions.<sup>84</sup>

Cependant, cette analyse ne semble pas avoir

systématiquement abordé la raison essentielle de l'exode soudain de personnes en provenance de la Jordanie, du Liban et de la Turquie, au début de l'année 2015. L'absence d'un fonds d'intervention d'urgence des Nations Unies sur lequel s'appuyer, et l'incapacité de la direction de l'ONU à obtenir ces fonds d'un appel d'urgence, semblent avoir été la cause principale. *Compte tenu de l'ampleur de l'impact que ces événements ont eu sur des millions de personnes ainsi que sur les gouvernements d'Europe et du Moyen-Orient, une institution indépendante doit immédiatement procéder à un exercice sur les "leçons apprises" de cette crise pour l'avenir.*

Au-delà de cette plus récente crise, il est évident que le système mondial gérant les proportions mondiales actuelles des mouvements non autorisés de personnes, est soit "ruiné" soit "brisé". Dans tous les cas, le projet 2016 du Sommet pour les réfugiés et les migrants est en retard d'au moins cinq ans, étant donné le déplacement massif de personnes qui a commencé en Syrie en 2011. Malheureusement, cela amalgame également deux défis différents : la migration, d'une part, et la question distincte des demandeurs d'asile et des réfugiés, de l'autre. Néanmoins, sur la base des délibérations de New York en septembre 2016 et du



rapport du sommet qui en découle, un nouveau plan d'action mondial devrait être préparé pour l'Assemblée générale de 2017, prenant en considération une réorganisation complète de l'ensemble du système mondial pour la projection et l'aide humanitaire pour les demandeurs d'asile et des réfugiés. Cette réorganisation doit aborder la fragilité politique, économique et sociale sous-jacente des pays d'origine; le soutien nécessaire pour les pays voisins; le réseau d'installations et de services nécessaires dans les pays de passage; un système global avec une meilleure répartition des charges pour les pays de destination; et un système durable pour le financement de ces situations d'urgence humanitaires, qui comprennent les possibilités décrites ci-dessus.

La crise croissante de notre capacité globale à gérer les flux croissants de demandeurs d'asile et de réfugiés représente une partie d'un défi politique beaucoup plus large sur la gestion, la réglementation et la protection des migrants dans le monde en général. Le temps est venu d'examiner comment cela est aussi géré au sein du système des Nations Unies. Dans le débat actuel, les défis des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants sont de plus en plus inutilement amalgamés. La mobilité humaine mondiale atteint maintenant des proportions sans précédent, avec près d'un septième de la population mondiale en mouvement l'année dernière. Il s'agit d'un formidable changement de notre ère. Ces mouvements de masse et, en leur sein, la migration de masse (formelle et informelle) de quelque 230 millions de personnes chaque année, apportent autant d'avantages au monde qu'une vaste série de nouveaux défis. Et nous avons par ailleurs les besoins uniques de plus de 65 millions de personnes déplacées de force.<sup>85</sup>

Le système des Nations Unies ne possède pas la capacité institutionnelle convenue de traiter de la politique migratoire internationale. Historiquement, cela a été une responsabilité exclusivement nationale ou l'objet d'accords intergouvernementaux spécifiques, bilatéraux ou régionaux. Bien que cela continue d'être le cas, les défis de la politique migratoire commune des états, combinés avec le besoin exprimé par les états de niveaux plus élevés de coopération mondiale, font de nouvelles formes de coopération institutionnelle un besoin. Cela inclut la protection adéquate des droits des migrants. Cela peut maintenant changer avec la

résolution des Etats-membres de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en juin 2016 de demander une affiliation formelle avec l'ONU.

*L'ONU devrait attribuer la responsabilité de la coopération mondiale sur les politiques et programmes de migration à l'OIM.* Cela éviterait la nécessité de créer une toute nouvelle institution au sein du système des Nations Unies. L'OIM possède déjà une longue connaissance institutionnelle de ce domaine politique complexe, y compris dans son intersection avec le système global de réfugiés/demandeurs d'asile, avec lequel il a travaillé pendant plus d'un demi-siècle. Cela impliquerait de renforcer la capacité politique officielle de l'OIM, notamment dans le domaine des droits des migrants, tout en conservant son rôle opérationnel essentiel en tant que le premier port d'escale pour la communauté internationale concernant le déplacement de grands nombres de personnes, en toute sécurité et avec humanité dans des environnements à risques.

## Pandémies mondiales

Comme indiqué plus haut, l'OMS a fait l'objet de plus en plus de contrôles interne et externe pour sa réponse défaillante et inefficace à la crise du virus Ebola. Le rapport du Groupe d'évaluation intérimaire Ebola, présidé par Dame Barbara Stocking, a noté un "fort, sinon complet, consensus que l'OMS ne possède pas de capacité ou de culture des opérations d'urgence robustes".<sup>86</sup> Les recommandations politiques et institutionnelles de cette analyse, visant à lever les performances de l'OMS, comprennent :

- Le développement d'une culture organisationnelle qui accepte son rôle dans la préparation aux situations d'urgence;
- La création d'un Centre de l'OMS pour la protection civile et d'intervention;
- La mise en place un conseil indépendant pour guider le développement du nouveau centre et un rapport sur les progrès accomplis au Conseil exécutif de l'Assemblée mondiale de la santé ainsi qu'au Comité permanent des interorganisations des Nations Unies;
- L'exigence auprès de la présidence du conseil d'administration de fournir un rapport annuel sur la sécurité sanitaire mondiale au Conseil

- d'administration de l'Assemblée mondiale de la santé et de l'Assemblée générale de l'ONU;
- L'adoption d'une nouvelle approche de la dotation en personnes dans les bureaux du pays, en assurant le plus haut niveau de la capacité pour les pays les plus vulnérables;
- L'assurance d'une voix indépendant pour le représentant de l'OMS au niveau national, et un plein appui du directeur régional de l'OMS et du directeur général, en cas de contestation par les gouvernements locaux; et
- Le rétablissement en tant qu'organisme d'autorité, en communiquant sur les urgences de santé, en informant rapidement, pleinement et avec précision les gouvernements et les publics à travers le monde sur l'ampleur et la gravité de toute épidémie future.<sup>87</sup>

Cette analyse de Stockton a été complétée par le groupe d'experts indépendants d'Harvard-LSHTM, sur la riposte mondiale au virus Ebola (le "rapport Lancet"), qui a également recommandé ce qui suit :

- Développer une stratégie globale dans laquelle investir, surveiller et maintenir des capacités nationales essentielles;
- Renforcer les incitations au signalement précoce des épidémies et aux justifications scientifiques pour les restrictions commerciales et de voyage;
- Élargir la responsabilité pour les déclarations d'urgence à un comité d'urgence permanent transparent et protégé politiquement;
- Institutionnaliser la responsabilisation par une commission indépendante pour la prévention des épidémies de la maladie et de la réponse;
- Créer un fonds mondial pour financer, accélérer et prioriser la recherche et le développement dans le domaine des pandémies;
- Maintenir une attention politique de haut niveau à travers un Comité mondial pour la santé du Conseil de sécurité; et
- Promouvoir la bonne gouvernance de l'OSM à travers une réforme bien financée et liée au temps de décision du leadership autoritaire.<sup>88</sup>

Une série de propositions de réformes tierces a également été suggérée :

- Créer une réserve internationale des premiers intervenants qui pourraient se mobiliser rapidement contre une épidémie dangereuse;
- Clarifier les structures de commandement de sorte que l'OMS pourrait conduire à une réponse à la crise pandémique internationale sans s'embourber dans les délibérations internes et les conflits intra-institutionnels sur l'endroit où se trouve la responsabilité;
- Créer un fonds d'urgence pour payer les futures interventions d'urgence; et
- Redéfinir le mandat du directeur général. À l'heure actuelle, le directeur général est un gestionnaire de l'OMS, pas un leader. Un directeur général habilité doit avoir une légitimité morale et de l'autorité institutionnelle, car il est la voix du système des Nations Unies, chargé d'agir préventivement pour sauver des vies de l'éclosion des pandémies.<sup>89</sup>

Il est inutile de réinventer la roue par rapport à un large éventail de tels processus d'analyse récemment achevés. *Étant donné l'importance de ces réformes à une telle dimension fondamentale de la sécurité humaine mondiale, leur mise en œuvre devrait être achevée d'ici le 1er janvier 2017, et le directeur général de l'OMS et le Conseil exécutif de l'Assemblée mondiale de la santé devraient présenter un rapport combiné sur la mise en œuvre à l'Assemblée générale, l'ECOSOC et le Conseil de sécurité à la fin de janvier 2017.*

## Droits de l'Homme

Les droits de l'Homme sont un pilier central du système des Nations Unies. Cela se reflète dans la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'Homme, et un corpus complexe de traités de lois. Cependant, la réalité est que les droits de l'Homme ont été longtemps un champ de batailles politique, idéologique et nationale relatif à la souveraineté entre états, au sein des états et avec la société civile internationale. Cela continue à se faire sentir dans les délibérations du Conseil des droits de l'Homme et les controverses continues sur l'interprétation, l'application et la conformité ou la non-conformité avec les normes universelles énoncées dans les traités afférents. Cela est susceptible de se poursuivre dans l'avenir. Le progrès est donc susceptible d'être, au mieux, incrémentiel.

*Le Conseil des droits de l'Homme devrait élaborer une stratégie coordonnée sur l'utilisation des analyses périodiques universelles afin de faire avancer les droits humains mondiaux.* Les RUP sont devenus un instrument utile d'autovérification et de pression légère sur les états afin d'agir conformément aux recommandations du Conseil des droits de l'Homme (CDH). Le CDH, en dépit des fréquentes critiques, a connu quelques succès importants. Pourtant, la coordination stratégique des efforts de l'ONU autour des RUP est fragmentaire, se reposant sur l'intérêt, le leadership et la détermination de la direction sur le terrain des Nations Unies.

*Le Conseil des droits de l'Homme devrait persister dans ses efforts pour définir les cas de "non-coopération persistante".* Selon la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'Homme, "Après avoir épuisé tous les efforts pour encourager un état à coopérer avec le dispositif d'analyse périodique universel, le Conseil abordera, le cas échéant, les cas de non-coopération persistante avec le dispositif".<sup>90</sup> Ce qui constitue exactement la non-coopération persistante a conduit à une impasse dans les débats sur les droits humains dans le HRC. Un concept universellement accepté et bien défini permettrait au HRC de remplir plus efficacement son mandat.

*Le CDH devrait établir une capacité de soutien et alerte précoce au sujet des droits de l'homme, pour lui permettre de jouer un rôle actif dans les crises futures et la prévention des conflits des Nations Unies.* Jadis surnommé "le lépreux du système des Nations Unies", le Conseil des droits de l'Homme s'est montré à la hauteur lors d'un certain nombre de crises récentes, en prenant une position critique et bien souvent leader dans l'identification des violateurs des droits de l'Homme. Fort de ce précédent, le CDH peut jouer le rôle utile de gardien des droits de l'homme, ce qui lui permettrait d'adopter efficacement un rôle de prévention des conflits.

*L'ONU devrait renforcer davantage l'initiative des droits de l'Homme d'entrée de jeu (HRUF), lancée par le Secrétaire général adjoint Jan Eliasson en 2013.* Cette initiative vise à faire face à l'approche cloisonnée prévalant actuellement, avec les droits de l'Homme considérés comme étant sous la responsabilité exclusive du CDH à Genève. HRUF, en revanche, demande des rapports

intégrés de défis des droits de l'homme dans les pays dont parlent tous les organismes des Nations Unies en ce domaine. Deuxièmement, une longue expérience sur le terrain nous a appris que des violations graves des droits de l'Homme et du droit international humanitaire sont des précurseurs de crises plus profondes, aboutissant souvent à des conflits armés ouverts qui pourraient, à leur tour, dégénérer en atrocités de masse. Troisièmement, l'HRUF cherche alors à s'engager avec les gouvernements hôtes sur la base des rapports intégrés des agents de terrain des Nations Unies issus de plusieurs agences, afin d'assurer une intervention du gouvernement hôte et, à défaut, de porter ces préoccupations directement à l'attention d'un secrétaire général adjoint (aide humanitaire). Au mieux, HRUF peut devenir un outil efficace de la diplomatie préventive. *Pour être pleinement efficace, le leadership des Nations Unies au siège social devrait stipuler que la pleine participation à l'initiative des droits de l'Homme sera exigée d'entrée de jeu par le leadership local des Nations Unies dans le domaine, en tant que partie formelle du champ du mandat de ce dernier.* En d'autres termes, si elle n'est pas dans le mandat, elle est considérée comme facultative et, par conséquent, ne se produira pas.

*L'ONU devrait pleinement mettre en œuvre le processus de Dublin pour augmenter la visibilité et le soutien des traités conventionnels des droits de l'Homme de l'ONU.* L'Assemblée générale de l'ONU a renforcé les traités conventionnels des droits de l'Homme de l'ONU en 2014, dans une réforme indispensable des conditions de travail des experts juridiques bénévoles internationaux non rémunérés qui forment ces comités. Le programme de réforme de l'Assemblée générale était un coup de pouce en temps opportun aux traités conventionnels, leur accordant plus de temps de réunion et de ressources pour faire leur travail exigeant, mais il reste beaucoup à faire pour exploiter pleinement leur potentiel.

*L'ONU devrait établir des partenariats avec les organisations régionales, y compris l'OSCE, l'Union africaine, l'OEAs et l'ASEAN, pour renforcer leurs engagements collectifs dans les droits de l'homme et leurs dispositifs de mise en œuvre.* Le rôle actuel de l'ONU concernant les droits de l'homme se limite souvent à celui d'implorer ou de dénoncer les Etats-membres. Sans

abandonner son rôle de surveillance des droits de l'homme, l'ONU peut également effectuer des changements en mettant l'accent sur une assistance technique. Cela peut être fait en partenariat avec les organisations régionales. Par exemple, certains ont suggéré que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime devrait fournir des ressources techniques pour améliorer le cadre de protection des droits au sein des états, dont ces lois découleraient, plutôt que de simplement aider les états à rédiger des lois sur la traite des personnes.

## BUDGET, PERSONNEL, GESTION ET COMMUNICATIONS

*Conformément aux recommandations ci-dessus, le nouveau Secrétaire général devrait demander à l'Assemblée générale, par la Cinquième Commission, d'entreprendre un examen de six mois du système actuel de gestion du budget et du personnel.* L'objet de cet examen devrait être de fournir un nouveau secrétaire général en tant que chef de l'administration de l'ONU tel qu'il est stipulé dans le chapitre 15 de la charte, avec une flexibilité opérationnelle maximale à allouer des ressources financières et budgétaires aussi efficacement que possible, dans le but d'atteindre la politique des priorités fixées par les Etats-membres de l'ONU. Sinon, cela minera la capacité du secrétaire général à offrir, de manière efficace et efficiente, des programmes des Nations Unies. Le secrétaire général, et son équipe de haute direction, devraient être tenus responsables des résultats qu'ils fournissent aux Etats-membres, plutôt que pour la prescription détaillée de la façon dont les apports financiers individuels devraient être déployés. Cela devrait être la prérogative de la direction dans une grande organisation.

*Le nouveau secrétaire général devrait commander un audit externe de performance des opérations de l'ONU au cours de sa première année de bureau pour aider à identifier les domaines de duplication, de chevauchement et défectueux, ainsi que d'assister le secrétaire général à redéployer ces économies financières vers d'autres priorités à travers le système des Nations Unies.* Cette vérification de performance devrait s'étendre au Secrétariat et aux fonds, aux programmes et aux institutions spécialisées des Nations Unies qui relèvent de la ligne de contrôle administratif du Secrétariat.

- Une attention particulière doit être portée à la structure de l'ONU pour savoir si elle est trop verticale, ayant trop de couches de gestion entre les décisions politiques prises et la mise en œuvre sur le terrain. Cela vaut pour la question de la valeur réelle ajoutée du grand nombre de bureaux régionaux à travers le système mondial. La structure doit être aussi plate que possible.
- L'accent devrait également être mis sur la question de savoir si l'ONU a finalement mis en place des systèmes communs de technologie de l'information, des systèmes de gestion du personnel et des systèmes comptables dans tous les trente-trois fonds, les programmes, les institutions spécialisées et autres entités connexes de l'ONU. Si cela n'a pas été atteint après plus d'une décennie d'efforts, une stratégie de technologie de l'information, qui parvient dans le premier terme de la nomination du prochain secrétaire général, doit être adoptée. L'absence de tels systèmes communs est une source fondamentale d'inefficacités structurelles du système, ainsi qu'un obstacle à la pleine transparence des opérations de l'ONU à tout moment.
- En outre, des systèmes universels fiables de vidéoconférence de haute qualité doivent être mis en place dans l'ensemble du système des Nations Unies. Ceux-ci devraient être pleinement déployés pour économiser du temps et des dépenses liées aux voyages inutiles par le personnel des Nations Unies. Des systèmes existent désormais pour le faire, et occasionneraient une économie financière importante pour l'ONU.
- Faire des économies, à partir des résultats de cette vérification, financerait intégralement la série de réformes administratives recommandées dans le présent rapport. L'ONU doit se tenir à son budget annuel.

*La structure de la haute direction de l'ONU doit être réformée pour la rendre moins centralisée et plus fondée sur des réunions hebdomadaires régulières afin de permettre des processus décisionnels collaboratifs au sein d'une équipe de cadres supérieurs.* À l'heure actuelle, il semble y avoir des réunions semi-mensuelles de ce qu'on appelle le groupe de direction, composé de quarante-et-un membres de personnel supérieur. Ils sont

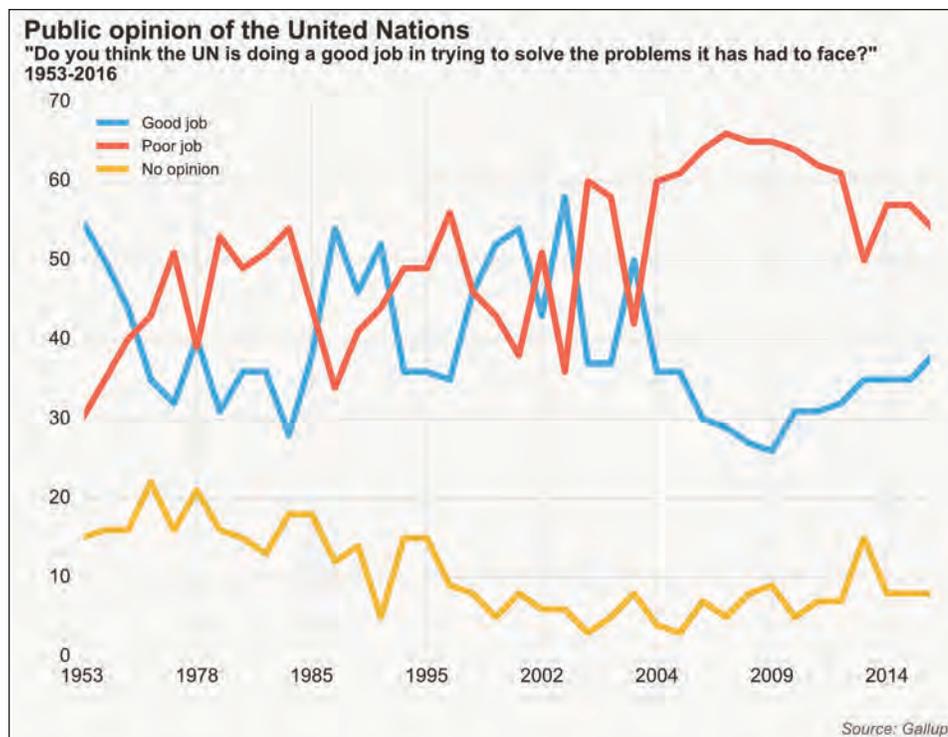
énumérés à l'annexe 2 du présent rapport. Ce sont des séances collectives d'informations utiles sur ce que chaque agence est en train de faire. Voilà pourquoi le groupe de la haute direction devrait continuer de se réunir. Mais la réalité est que ce n'est pas un corps de prise de décisions collectives. Cette fonction tend à déléguer au bureau privé du secrétaire général, son chef de cabinet, un petit nombre de collaborateurs personnels, et quels que soient les arrangements spéciaux de consultation qui sont alors réputés nécessaires. Il est recommandé que cela soit élargi à dix membres de l'équipe de direction du Secrétariat, qui est composée de :

- Le secrétaire général;
- Trois secrétaires généraux adjoints responsables de la politique des Nations Unies et des programmes (la paix et la sécurité, le développement durable et l'aide humanitaire);
- Le directeur financier;
- Le chef de l'exploitation, car à l'heure actuelle, personne n'occupe ce poste;
- Un nouveau responsable de la communication;
- Le conseiller juridique des Nations Unies pour couvrir les questions juridiques internationales et les autres questions juridiques et de probité.

- Le chef de cabinet responsable de la liaison politique quotidienne avec les Etats-membres; et
- Le directeur exécutif de l'ONU Femmes pour intégrer la question de l'égalité des sexes et l'élimination de toutes les formes de violence contre les femmes, à travers le spectre complet des processus de prise de décisions fondamentales de l'ONU.

Comme il est stipulé constamment dans le présent rapport, si l'ONU souhaite briser ses entités institutionnelles et produire à la place une équipe intégrée de leadership, tant à l'intérieur du siège social que sur le terrain, il faut commencer par les processus décisionnels au sommet du système. De même, par cette approche, il sera possible pour l'ONU d'intégrer la paix et la sécurité, le développement et les dimensions des droits de l'Homme dans ses travaux par des mandats correctement pris en considération pour le terrain. A part cela, l'anti-entité restera une aspiration au lieu d'une réalité vécue. Enfin, toute équipe de direction composée de plus de dix personnes, ne sera pas fonctionnelle. Il est impossible pour une équipe plus importante de faire son rapport à une personne unique dans toute grande organisation.

*Le prochain secrétaire général devrait prendre*



*des mesures concrètes pour reconstruire une fonction publique internationale, professionnelle et indépendante.* En accord avec les arguments exposés ci-dessus, l'ONU de l'avenir aura besoin d'un cadre d'expertise continu dans toutes les disciplines au centre du système. Une structure de carrière claire doit être mise à la disposition du personnel professionnel, comme dans les organismes de développement, et dans les services civils plus larges de toute nation étrangère. Ceci est important pour le moral, pour la mémoire institutionnelle et pour alimenter les compétences centrales, qui ne peuvent pas être facilement situés ailleurs. Cela ne fait pas obstacle à des nominations externes. Mais, celles-ci ne peuvent pas être autorisées à prendre la place de celles plus anciennes.

*Un directeur de la communication devrait être nommé pour réviser l'efficacité de la structure et de la stratégie de communication de l'ONU afin de communiquer efficacement son message auprès des Etats-membres, du grand public, des médias et du reste du système des Nations Unies.* Cette position est cruciale pour le succès global de la mission mondiale de l'ONU. L'ONU a une bonne histoire à raconter, mais elle ne la raconte pas de façon efficace. Cela doit changer rapidement. Le directeur des communications devrait entreprendre une analyse immédiate afin de développer une nouvelle stratégie de communication déployant pleinement toutes les plates-formes de médias en plusieurs langues, et dans chacune, en utilisant un langage simple évitant l'impénétrabilité du dialecte de l'ONU, incompréhensible pour le reste du monde. De manière critique, cela doit refléter un message totalement intégré d'une "Team ONU" dans le monde. Ce ne serait pas un substitut pour les efforts individuels des communications de chaque agence des Nations Unies mais l'amélioration de l'intégrité de la "marque de l'ONU" est une priorité absolue.

## Conclusion

Ce rapport est adressé à toutes les femmes et les hommes de bonne volonté dans le monde entier, qui veulent que l'ONU réussisse, non pas comme une fin en soi, mais comme le principal espoir de l'humanité pour maximiser la coopération mondiale en réponse aux défis croissants vers un ordre mondial paisible et juste. Il est adressé aux

Etats-membres, au Secrétariat, à la vaste gamme de fonds de l'ONU, aux programmes et aux institutions spécialisées, à la société civile mondiale, au secteur privé et à d'autres grandes institutions régionales entretenant une relation structurelle avec l'ONU. L'usage que ces institutions feront de ce rapport leur revient entièrement le cas échéant.

Ce rapport ne prétend pas être exhaustif. Beaucoup de ceux qui critiquent se demanderont pourquoi un aspect particulier de la politique des Nations Unies, de la fonction ou de l'agence n'a pas été traité. Cela représente la tension irréductible entre la lisibilité, d'une part (et qui inclut la longueur), et l'exhaustivité de l'autre.

De même le rapport n'affirme pas que toutes ses recommandations soient nouvelles. Nous sommes conscients du travail accompli avec diligence au cours de nombreuses décennies et sous la direction d'un grand nombre de secrétaires généraux. Il serait arrogant d'ignorer la somme de ce travail.

Ce rapport cherche souligner quelque chose de nouveau – le nombre croissant de preuves démontrant la sensation émergente d'une crise à venir sur la crédibilité future de l'ONU à faire face aux grands défis de notre temps. Il y a dix ans, en des temps géopolitiques et géoéconomiques probablement plus heureux, ces préoccupations se posaient en marge du discours international. Maintenant, elles se situent beaucoup plus au centre, alors que les états-nations commencent à chercher ailleurs des solutions de fond aux grands défis internationaux, sans passer par l'ONU.

Deuxièmement, basé sur ce sentiment d'urgence structurelle, le rapport a cherché à mettre en avant une série de nouvelles propositions, pratiques plutôt que révolutionnaires, pour faire face à ce déficit émergent dans une gouvernance mondiale efficace. Celles-ci ont été organisées autour du concept central de "produire des résultats efficaces" sur le terrain pour nous, les peuples du monde. En résumé :

1. Le rapport recommande que les Etats-membres se renouvellent formellement, au niveau du sommet, par le principe du multilatéralisme en tant qu'élément essentiel de l'ordre mondial actuel, plutôt que de laisser le processus actuel de la dérive stratégique se poursuivre, alors que le multilatéralisme est remplacé par d'autres prises de décisions plurilatérales ou même

- unilatérales.
2. Le rapport assume et accepte que les objectifs de la politique de l'ONU à un moment donné soient fixés par les Etats-membres, avec un rôle consultatif du Secrétariat, en plus d'un rôle de mise en œuvre.
  3. Le rapport fait valoir que le Secrétariat pourrait mieux conseiller le Conseil de sécurité au sujet des questions complexes, en fournissant une meilleure capacité de réglementation, y compris dans la planification.
  4. Le rapport plaide en faveur d'un renforcement du rôle de l'ECOSOC pour assumer la responsabilité politique de l'exécution de l'Agenda 2030.
  5. Le rapport fait valoir que l'Assemblée générale de l'ONU pourrait envisager de rationaliser les processus de la Cinquième Commission pour accroître l'efficacité administrative et pour fournir une meilleure transparence des données financières pour les Etats-membres au sujet de la question centrale de la répartition du budget mondial de l'ONU. L'Assemblée générale de l'ONU a également adopté son propre programme ambitieux de réformes pour accroître la transparence du processus de sélection des secrétaires généraux de l'ONU.
  6. Afin de transmettre efficacement les décisions réglementaires des corps délibérants de l'ONU, l'ONU doit également changer certaines des fonctions, des structures et des façons dont les ressources sont attribuées dans son dispositif existant. Plus particulièrement, l'ONU a besoin d'une structure plus horizontale, avec une priorité continuellement placée vers les opérations sur le terrain.
  7. L'ONU doit ajouter des fonctionnalités spécifiques à son répertoire afin de cultiver une philosophie de diplomatie préventive (et non simplement réactive) à la place d'une panacée intellectuelle attrayante. Cela devrait inclure une capacité efficace de planification des réglementations, un secrétaire général adjoint dédié à la diplomatie préventive, un Département des affaires politiques amélioré, un groupe d'envoyés spéciaux professionnels, et une approche conceptuelle et opérationnelle intégrée de la sécurité, du développement et des mandats des droits de l'homme pour produire une capacité à traiter les causes profondes des conflits, ainsi qu'une capacité à agir immédiatement en réponse à des crises imprévues.
  8. L'ONU devrait nommer un secrétaire général adjoint au développement durable pour assumer la responsabilité finale, avec la Banque mondiale, sur la livraison effective de l'Agenda 2030. Il convient également de mettre au point de nouveaux protocoles complets avec la Banque mondiale, d'autres banques internationales de développement, et la société civile pour la livraison de l'ODD. Une action semblable est souhaitable concernant le secteur privé, et les capitaux privés en particulier, afin de combler l'écart financier mondial pour mettre en œuvre l'Agenda 2030.
  9. L'ONU devrait nommer un secrétaire général adjoint à l'aide humanitaire pour développer des conventions plus efficaces avec le secteur des ONG internationales afin d'accroître l'impact combiné de ces agences de l'ONU, et non des Nations Unies sur le terrain.
  10. L'ONU devrait utiliser cette équipe de direction de niveau supérieur pour "détruire" les entités traditionnelles au centre du système, en agrégeant les agendas de la paix, de la sécurité et des programmes de développement durable, dans des mandats et des énoncés de mission dûment intégrés pour le personnel des Nations Unies sur le terrain.
  11. L'ONU doit également créer une "Team ONU" en faisant en sorte que tous les fonds, programmes et institutions spécialisés sur le terrain dépendent fonctionnellement d'un seul directeur des opérations de l'ONU pour chaque mission, qu'elles concernent le maintien de la paix, des opérations à la fois civiles et militaires, ou exclusivement des opérations civiles.
  12. L'ONU doit intégrer pleinement l'égalité des sexes dans la gestion de sa direction, avec une parité entre les sexes atteinte pour tous les postes de gestion au siège social et pour les directeurs des opérations de l'ONU sur le

terrain (ou leurs députés).

13. L'ONU doit également intégrer l'agenda mondial de la jeunesse au sein de la gestion des Nations Unies en créant la Jeunesse des Nations Unies, étant donné que les jeunes constituent près de la moitié (soit 42%) de la population mondiale et 60% de la population des pays en développement<sup>91</sup> et qu'il existe de nos jours un défi mondial chronique du chômage des jeunes.
14. L'ONU doit élaborer des protocoles et des conventions complètes en lien avec les organisations régionales, pour définir les normes convenues, les chevauchements fonctionnels et, si possible, le financement commun afin d'optimiser les performances mesurables sur le terrain.
15. L'ONU doit apprendre à vivre dans la réalité d'un budget très limité, tout en déployant ses ressources budgétaires et de personnel plus efficacement, d'une manière plus souple et efficace qu'à l'heure actuelle.

Troisièmement, au-delà de ces propositions de réforme génériques, nous avons un nombre limité d'autres recommandations spécifiques traitant de domaines fonctionnels individuels où l'ONU a besoin de concentrer ses efforts futurs, dont le contre-terrorisme, la cyberguerre, la protection des "limites planétaires" du changement climatique irréversible, la gestion de nos océans, et la planification des politiques dans tout le spectre des opérations mondiales de l'ONU. Ces recommandations, nous l'espérons, seront utiles à ceux qui ont pour tâche de faire évoluer les institutions de l'ONU à l'avenir.

Plus tôt dans ce rapport, je commentais que nous compliquons parfois trop nos diagnostics de l'ONU et nos prescriptions différentes pour son avenir. J'ai souligné que, à la fin, tout cela se résume à deux questions fondamentales : Les corps

décisionnels du système multilatéral des Nations Unies sont-ils capables d'agir pour faire face aux défis systémiques de notre époque ? Et s'ils le sont, est-ce que le dispositif institutionnel de l'ONU est en mesure de mettre en œuvre ces décisions ? Le premier tiers des conclusions exposées ci-dessus mènent à la question de la capacité des corps décisionnels de l'ONU. Le rapport est naturellement muet sur la question des grands désaccords politiques entre les Etats-membres au sein de ces corps. Cela, bien sûr, est la nature de la politique, y compris la politique internationale. Cependant, la question-clé, ici, est la mesure dans laquelle les trois principaux corps délibérants de l'ONU sont correctement pris en charge dans leurs fonctions décisionnelles.

Les deux tiers restants des conclusions exposées ci-dessus traitent de la question complexe de l'appareil administratif de l'ONU. L'analyse de ces questions a occupé la majeure partie de l'attention de ce rapport. Est-ce que les diverses recommandations formulées dans le présent rapport pour améliorer les mécanismes de mise en œuvre de l'ONU résultent en une machine qui ronronne parfaitement ? Cela, bien sûr, ne sera jamais le cas. Ma tâche ici est simplement de faire des recommandations pour améliorer les mécanismes que l'ONU a à sa disposition, parce que si nous ne parvenons pas à continuer à ajuster les machines, en fin de compte, elles commenceront à rouiller. Et dans ce cas, même les meilleures décisions politiques du monde échoueront, car cela n'aura pas été mis en œuvre efficacement.

Enfin, l'élément le plus inspirant de tout exercice de réforme de l'ONU concerne les dizaines de milliers de personnel de l'ONU dans le domaine, qui représentent le meilleur absolu de notre humanité commune. Et c'est à eux, et à leur contribution future aux peuples du monde, que ce petit volume est consacré.

---

## Annexe 1 : Enjeux de l'ICM

La Commission indépendante sur le multilatéralisme a analysé le système multilatéral à travers le prisme des seize zones d'émission suivantes :

1. Les nouvelles menaces, les défis et les opportunités du système multilatéral
2. L'inclusion sociale, la participation politique et la gouvernance efficace dans des environnements difficiles
3. Le terrorisme, y compris les problèmes liés à l'idéologie, la politique identitaire et le crime organisé
4. Les états et les villes fragiles
5. Les femmes, la paix et la sécurité
6. Les déplacements forcés, les réfugiés et la migration
7. L'impact des nouvelles technologies sur la paix, la sécurité et le développement
8. L'Agenda 2030 pour le développement durable et face aux changements climatiques
9. La relation entre l'ONU et les organisations régionales, la société civile, le secteur privé et les ONG
10. La justice, les droits de l'Homme et le système juridique international
11. Les engagements humanitaires
12. Les armes de destruction massive, leur non-prolifération et leur désarmement
13. Les pandémies mondiales et la santé publique mondiale
14. L'engagement, le soutien et la valorisation de la jeunesse mondiale
15. La stratégie de communication du système multilatéral des Nations Unies
16. Les conflits armés : la médiation, la conciliation et le maintien de la paix

## Annexe 2 : La composition du groupe de la haute direction de l'ONU

Le Conseil de direction est présidé par le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, et comprend les membres suivants :<sup>92</sup>

**Jan Eliasson**

Secrétaire général adjoint

**Edmond Mulet**

Chef de Cabinet

**Maged Abdelaziz**

Conseiller spécial pour l'Afrique

**Gyan Chandra Acharya**

Les pays les moins développés, sans littoral et les petits états insulaires en développement

**Shamshad Akhtar**

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

**Zeid Ra'ad Al Hussein**

Droits de l'Homme

**Christian Friis Bach**

Commission économique pour l'Europe (CEE)

**Zainab Hawa Bangura**

La violence sexuelle dans les conflits

**Alicia Bárcena Ibarra**

Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes

**Helen Clark**

Programme de développement des Nations Unies

**Joan Clos**

Habitats humains

**Ertharin Cousin**

Programme alimentaire mondial

**Miguel de Serpa Soares**

Les affaires légales

**Adama Dieng**

Conseillère spéciale pour la prévention du génocide

**Peter Thomas Drennan**

La sûreté et sécurité

**Grete Faremo**

Bureau des Nations Unies pour les services de projet

**Yury Fedotov**

Bureau des Nations Unies à Vienne, drogues et crimes

**Jeffrey Feltman**

Affaires politiques

**Oscar Fernandez-Taranco**

Appui à la consolidation de la paix

**Cristina Gallach**

Information publique

**Robert Glasser**

Prévention des catastrophes

**Filippo Grandi**

Haut-commissaire pour les réfugiés

**Rima Khalaf**

Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale

**Atul Khare**

Soutien sur le terrain

**Kim Won-soo**

Désarmement

**Mukhisa Kituyi**

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

**Hervé Ladsous**

Opérations de maintien de la paix

**Anthony Lake**

Fonds pour enfants des Nations Unies

**Carlos Lopes**

Commission économique pour l'Afrique

**Phumzile Mlambo-Ngcuka**

Égalité entre les sexes et autonomisation des femmes

**Michael Møller**

Bureau des Nations Unies à Genève

**Vijay Nambiar**

Conseiller spécial sur le Myanmar

**Stephen O'Brien**

Affaires humanitaires et coordonnateur des secours d'urgence

**Babatunde Osotimehin**

Fonds pour la population des Nations Unies

**Catherine Pollard**

Affaires générales et gestion des conférences de l'Assemblée générale

**Erik Solheim**

Programme des Nations Unies pour l'environnement

**Yukio Takasu**

Gestion

**Wu Hongbo**

Affaires économiques et sociales

**Leila Zerrougui**

Les enfants et les conflits armés

**Sahle-Work Zewde**

Bureau des Nations Unies à Nairobi

**Heidi Mendoza**

Observateur des services de contrôle interne (rapports à l'Assemblée générale par le secrétaire général)

## Annexe 3 : Fonds, programmes, institutions spécialisées, autres entités et organisations connexes des Nations Unies

### Fonds et programmes

1. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
2. Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)
3. Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR)
4. Programme alimentaire mondial (PAM)
5. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD)
6. Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA)
7. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)
8. Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)
9. Agence des travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA)
10. ONU Femmes
11. Programme des établissements humains des Nations Unies (ONU-Habitat)

### Institutions spécialisées des Nations Unies

12. Groupe de la Banque mondiale
13. Fonds monétaire international (FMI)
14. Organisation mondiale de la santé (OMS)
15. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)
16. Organisation internationale du travail (OIT)
17. Organisation de l'alimentation et de l'agriculture (FAO)
18. Fonds international pour le développement agricole (IFAD)
19. Organisation maritime internationale (OMI)
20. Organisation météorologique mondiale (OMM)
21. Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)
22. Organisation de l'aviation civile (OACI)
23. Union internationale des télécommunications (UIT)
24. Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)
25. Union postale universelle (UPU)
26. Organisation mondiale du tourisme (OMT)

### Autres entités

27. Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA)
28. Office des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (SIPC)
29. Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)

### Organisations connexes

30. Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)
31. Organisation mondiale du commerce (OMC)
32. Commission préparatoire de l'organisation du traité d'interdiction des essais (CTBTO)
33. Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)

## Endnotes

1. World Health Organization (WHO), “Smallpox,” 2016, disponible sur [www.who.int/topics/smallpox/en/](http://www.who.int/topics/smallpox/en/).
2. WHO, “Poliomyelitis Factsheet,” avril 2016, disponible sur [www.who.int/mediacentre/factsheets/fs114/en/](http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs114/en/).
3. WHO, Global Tuberculosis Report 2015, disponible sur [www.who.int/tb/publications/global\\_report/en/](http://www.who.int/tb/publications/global_report/en/).
4. WHO, World Malaria Report 2015, disponible sur [www.who.int/malaria/publications/world-malaria-report-2015/report/en/](http://www.who.int/malaria/publications/world-malaria-report-2015/report/en/).
5. UN, The Millennium Development Goals Report 2015, disponible sur [www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf).
6. Ibid.
7. UN, The Millennium Development Goals Report 2012, disponible sur [www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202012.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202012.pdf).
8. Ibid.
9. Ibid.
10. World Food Programme, “Infographic: All about WFP,” 23 octobre 2012, disponible sur [www.wfp.org/stories/all-about-wfp-infographic](http://www.wfp.org/stories/all-about-wfp-infographic).
11. UNHCR, “History of UNHCR,” disponible sur [www.unhcr.org/en-us/history-of-unhcr.html](http://www.unhcr.org/en-us/history-of-unhcr.html).
12. UNHCR, “Figures at a Glance,” 2016, disponible sur [www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html](http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html).
13. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 2014 Synthesis Report: Summary for Policymakers, disponible sur [https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5\\_SYR\\_FINAL\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf).
14. Earth System Research Laboratory Global Monitoring Division, “Research—Ozone Depletion,” disponible sur [www.esrl.noaa.gov/gmd/about/ozone.html](http://www.esrl.noaa.gov/gmd/about/ozone.html).
15. World Wildlife Fund, Living Planet Report 2014, disponible sur [http://awsassets.panda.org/downloads/lpr\\_living\\_planet\\_report\\_2014.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/lpr_living_planet_report_2014.pdf).
16. Security Council Report, “The Veto,” octobre 2015, disponible sur [www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research\\_report\\_3\\_the\\_veto\\_2015.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_3_the_veto_2015.pdf).
17. UN Security Council, “Security Council Resolutions,” disponible sur [www.un.org/en/sc/documents/resolutions/](http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/).
18. Security Council Report, “janvier 2014, Monthly Forecast,” disponible sur [www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-01/in\\_hindsight\\_consensus\\_in\\_the\\_security\\_council.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-01/in_hindsight_consensus_in_the_security_council.php).
19. Human Rights Watch, “Rwanda: Justice After Genocide: 20 Years On,” 28 mars 2014, disponible sur [www.hrw.org/news/2014/03/28/rwanda-justice-after-genocide-20-years](http://www.hrw.org/news/2014/03/28/rwanda-justice-after-genocide-20-years).
20. UNHCR, “IDPs—Danger: Safe Areas,” Refugees Magazine 103, disponible sur [www.unhcr.org/en-us/publications/refugeemag/3b5547d64/refugees-magazine-issue-103-idps-danger-safe-areas.html](http://www.unhcr.org/en-us/publications/refugeemag/3b5547d64/refugees-magazine-issue-103-idps-danger-safe-areas.html).
21. John Hudson, “U.N. Envoy Revises Syria Death Toll to 400,000,” Foreign Policy, 22 avril 2016, disponible sur <http://foreignpolicy.com/2016/04/22/u-n-envoy-revises-syria-death-toll-to-400000/> ; UNHCR, “UNHCR: Total Number of Syrian Refugees Exceeds Four Million for First Time,” 9 juillet 2015,

- disponible sur [www.unhcr.org/en-us/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html](http://www.unhcr.org/en-us/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html) .
22. “Funding Shortfall Forces UN Agency to Make Cuts in Food Aid to Syrian Refugees,” UN News Centre, 1er juillet 2015, disponible sur [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51312#.V7X0taJTCUk](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51312#.V7X0taJTCUk) .
  23. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Humanitarian Funding Update,” décembre 2015, disponible sur [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian%20Funding%20Update\\_%28GHO%29\\_30Dec2015.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian%20Funding%20Update_%28GHO%29_30Dec2015.pdf) .
  24. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Humanitarian Funding Update,” juillet 2016, disponible sur [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian%20Funding%20Update\\_GHO\\_31July2016.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian%20Funding%20Update_GHO_31July2016.pdf) .
  25. Centers for Disease Control and Prevention, “2014 Ebola Outbreak in West Africa,” disponible sur [www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/2014-west-africa/](http://www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/2014-west-africa/) .
  26. Council on Foreign Relations, “Iraq: Oil for Food Scandal,” 28 octobre 2005, disponible sur [www.cfr.org/iraq/iraq-oil-food-scandal/p7631](http://www.cfr.org/iraq/iraq-oil-food-scandal/p7631) .
  27. Kofi Annan, *We the Peoples: A UN for the 21st Century* (New York: Paradigm Publishers, 2014).
  28. Anton Troianovski and Laurence Norman, “Russian Premier Calls Entanglements a ‘New Cold War,’” *Wall Street Journal*, 14 février 2016, disponible sur [www.wsj.com/articles/russias-medvedev-says-world-is-fighting-a-new-cold-war-1455358705](http://www.wsj.com/articles/russias-medvedev-says-world-is-fighting-a-new-cold-war-1455358705) .
  29. Annie Sneed, “Moore’s Law Keeps Going, Defying Expectations,” *Scientific American*, 19 mai 2015, disponible sur [www.scientificamerican.com/article/moore-s-law-keeps-going-defying-expectations/](http://www.scientificamerican.com/article/moore-s-law-keeps-going-defying-expectations/) .
  30. United Nations Department of Economic and Social Affairs and United Nations Conference on Trade and Development, *World Economic Situation and Prospects 2015*, pré-version du premier chapitre, p.6, disponible sur [www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp\\_archive/2015wesp\\_chap1.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_archive/2015wesp_chap1.pdf) .
  31. Jim Tankersley, “Robots Are Hurting Middle Class Workers, and Education Won’t Solve the Problem, Larry Summers Says,” *Washington Post*, 3 mars 2015, disponible sur [www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/03/03/robots-are-hurting-middle-class-workers-and-education-wont-solve-the-problem-larry-summers-says/](http://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/03/03/robots-are-hurting-middle-class-workers-and-education-wont-solve-the-problem-larry-summers-says/) .
  32. Human Security Report Project, “Study Shows Major Declines in Armed Conflicts, Genocides, Human Rights Abuse, Military Coups and International Crises,” 17 octobre 2005, disponible sur [www.hsrgroup.org/press-room/latest-news/latest-news-view/05-10-17/Study\\_Shows\\_Major\\_Declines\\_in\\_Armed\\_Conflicts\\_Genocides\\_Human\\_Rights\\_Abuse\\_Military\\_Coups\\_and\\_International\\_Crises.aspx](http://www.hsrgroup.org/press-room/latest-news/latest-news-view/05-10-17/Study_Shows_Major_Declines_in_Armed_Conflicts_Genocides_Human_Rights_Abuse_Military_Coups_and_International_Crises.aspx) .
  33. International Institute for Strategic Studies, *Armed Conflict Survey 2015* (New York: Routledge, 2015), p. 78.
  34. Ibid.
  35. See “War Machine: Robots to Replace Soldiers in Future, Says Russian Military’s Tech Chief,” *Russia Today*, 6 juillet 2016, disponible sur [www.rt.com/news/349699-russia-future-combat-robots/](http://www.rt.com/news/349699-russia-future-combat-robots/) ; Armin Krishnan, “Robots, Soldiers and Cyborgs: The Future of Warfare,” *Robohub*, disponible sur <http://robohub.org/robots-soldiers-and-cyborgs-the-future-of-warfare/> ; George R. Lucas, Jr., “Automated Warfare,” *Stanford Law & Policy Review* 25, no. 317, disponible sur [https://journals.law.stanford.edu/sites/default/files/stanford-law-policy-review/print/2014/06/lucas\\_25\\_stan\\_1\\_poly\\_rev\\_317\\_final.pdf](https://journals.law.stanford.edu/sites/default/files/stanford-law-policy-review/print/2014/06/lucas_25_stan_1_poly_rev_317_final.pdf) ; Quentin Hardy, “Artificial Intelligence for the Next War,” *New York Times*, 12 mai 2016, disponible sur

- [http://www.nytimes.com/2016/05/13/technology/artificial-intelligence-for-the-next-war.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/05/13/technology/artificial-intelligence-for-the-next-war.html?_r=0) ; and Stuart Russell, “Robots in War: The Next Weapons of Mass Destruction?,” World Economic Forum, 17 janvier 2016, disponible sur [www.weforum.org/agenda/2016/01/robots-in-war-the-next-weapons-of-mass-destruction/](http://www.weforum.org/agenda/2016/01/robots-in-war-the-next-weapons-of-mass-destruction/) .
36. “Autonomous Weapons: An Open Letter from AI & Robotics Researchers,” Future of Life Institute, 28 juillet 2015, disponible sur <http://futureoflife.org/open-letter-autonomous-weapons/> .
  37. Scott Gates et al., “Trends in Armed Conflict, 1946–2014,” Peace Research Institute Oslo, janvier 2016, disponible sur [http://file.prio.no/publication\\_files/prio/Gates,%20Nyg%C3%A5rd,%20Strand,%20Urdal%20-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict,%20Conflict%20Trends%201-2016.pdf](http://file.prio.no/publication_files/prio/Gates,%20Nyg%C3%A5rd,%20Strand,%20Urdal%20-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict,%20Conflict%20Trends%201-2016.pdf) .
  38. The World Bank, “Population Growth Data,” 2016, disponible sur <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW> .
  39. United Nations Department of Economic and Social Affairs, “World Population Projected to Reach 9.7 Billion by 2050,” 29 juillet 2015, disponible sur [www.un.org/en/development/desa/news/population/2015-report.html](http://www.un.org/en/development/desa/news/population/2015-report.html) .
  40. Damian Carrington, “World Population to Hit 11bn in 2100—with 70% Chance of Continuous Rise,” The Guardian, 18 septembre 2014, disponible sur [www.theguardian.com/environment/2014/sep/18/world-population-new-study-11bn-2100](http://www.theguardian.com/environment/2014/sep/18/world-population-new-study-11bn-2100) .
  41. Esteban Ortiz-Ospina and Max Roser, “World Population Growth,” Our World in Data, 2016, disponible sur <https://ourworldindata.org/world-population-growth/> .
  42. Global Migration Data Analysis Centre, “2015 Global Migration Trends,” disponible sur <http://iomgmdac.org/wp-content/uploads/2016/06/Global-Migration-Trends-2015-Factsheet.pdf> .
  43. Lyse Doucet, “A Broken System for a Broken People,” BBC, 6 janvier 2015, disponible sur [www.bbc.com/news/world-middle-east-30699835](http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30699835) .
  44. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, “World Population Prospects: The 2015 Revision,” disponible sur [https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key\\_findings\\_wpp\\_2015.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf) .
  45. Food and Agriculture Organization, The State of Food Insecurity in the World 2015, disponible sur [www.fao.org/3/a-i4646e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf) .
  46. Jared Genser and Irwin Cotler, *The Responsibility to Protect* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 243.
  47. WHO, “Pandemic and Epidemic Diseases,” disponible sur [www.who.int/csr/disease/WHO\\_PED\\_flyer\\_2014.PDF?ua=1](http://www.who.int/csr/disease/WHO_PED_flyer_2014.PDF?ua=1) .
  48. Food and Agriculture Organization, World Organisation for Animal Health, and World Health Organization, “AntiMicrobial Resistance,” juillet 2016, disponible sur [www.who.int/drugresistance/policy-package-july2016.pdf?ua=1](http://www.who.int/drugresistance/policy-package-july2016.pdf?ua=1) .
  49. Jeffery Taubenberger and David M. Morens, “1918 Influenza: The Mother of All Pandemics,” *Emerging Infectious Diseases* 12, no. 1 (janvier 2006), disponible sur [http://wwwnc.cdc.gov/eid/article/12/1/05-0979\\_article#r1](http://wwwnc.cdc.gov/eid/article/12/1/05-0979_article#r1) . PBS, “WWI Casualty and Death Tables,” disponible sur [www.pbs.org/greatwar/resources/casdeath\\_pop.html](http://www.pbs.org/greatwar/resources/casdeath_pop.html) .
  50. American Association for the Advancement of Science Climate Change Panel, *What We Know: The Reality, Risks, and Response to Climate Change*, 2014, p. 6, disponible sur [http://whatweknow.aaas.org/wp-content/uploads/2014/07/whatweknow\\_website.pdf](http://whatweknow.aaas.org/wp-content/uploads/2014/07/whatweknow_website.pdf) .
  51. See “Two Degrees: The History of Climate Change’s Speed Limit,” Carbon Brief, 8 décembre 2014,

- disponible sur [www.carbonbrief.org/two-degrees-the-history-of-climate-changes-speed-limit](http://www.carbonbrief.org/two-degrees-the-history-of-climate-changes-speed-limit) .
52. Brian Kahn, “The Earth Is on Track to End 2015 with an Average 1 Degree C Warming’, Grist, 14 novembre 2015, disponible sur [grist.org/climate-energy/the-earth-is-on-track-to-end-2015-with-an-average-1-degree-c-warming/](http://grist.org/climate-energy/the-earth-is-on-track-to-end-2015-with-an-average-1-degree-c-warming/) .
  53. See William D. Nordhaus, *The Climate Casino: Risk, Uncertainty, and Economics for a Warming World* (New Haven: Yale University Press, 2013).
  54. IPCC, *Climate Change 2014 Synthesis Report: Summary for Policymakers*, 2014, disponible sur [www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5\\_SYR\\_FINAL\\_SPM.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf) .
  55. See Halvard Buhaug, Nils Petter Gleditsch and Ole Magnus Theisen, *Implications of Climate Change for Armed Conflict*, World Bank Group, Social Development Department, disponible sur [http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/SDCCWorkingPaper\\_Conflict.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/SDCCWorkingPaper_Conflict.pdf) .
  56. Stockholm Resilience Centre, “The Nine Planetary Boundaries,” 2015, disponible sur [www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html](http://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html) .
  57. United Nations General Assembly, *Composition of the Secretariat: Staff Demographics*, UN Doc. A/70/605, 11 décembre 2015, disponible sur [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/605](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/605) .
  58. Of the 41,081 staff, 20,303 are in non-field operations and 20,778 are in field operations. United Nations General Assembly, *Composition of the Secretariat: Staff Demographics*, UN Doc. A/70/605, 11 décembre 2015, disponible sur [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/605](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/605) .
  59. Klaus Hüfner, “Total UN System Contributions,” Global Policy Forum, disponible sur [www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-charts-on-un-finance/un-system-budget/27505.html](http://www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-charts-on-un-finance/un-system-budget/27505.html) .
  60. United Nations, *The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture*, UN Doc. A/69/968-S/2015/490, 30 juin 2015.
  61. Security Council Resolution 2282 (27 avril 2016), UN Doc. S/RES/2282; General Assembly Resolution 70/262 (27 avril 2016), UN Doc. A/RES/70/262.
  62. Accountability, Coherence and Transparency Group, “Better Working Methods for Today’s Security Council,” juin 2015, disponible sur <http://centerforunreform.org/sites/default/files/FACT%20SHEET%20ACT%20June%202015.pdf#overlay-context=node/633%3Fq%3Dnode/633> ; The Elders, “Strengthening the United Nations,” 7 février 2015, disponible sur [http://theelders.org/sites/default/files/2015-04-22\\_elders-statement-strengthening-the-un.pdf](http://theelders.org/sites/default/files/2015-04-22_elders-statement-strengthening-the-un.pdf) .
  63. United Nations, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, disponible sur <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> .
  64. World Bank Group and International Monetary Fund, *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance*, 1 avril 2015, disponible sur [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOM-MINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOM-MINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf) .
  65. United Nations, *Follow-up and Review of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Global Level*, 26 juillet 2016, disponible sur [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.60](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.60) .
  66. World Bank Group and United Nations, *Working Together for Development*, 2015, disponible sur [www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/WBG-UN-Brochure.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/WBG-UN-Brochure.pdf) ; United Nations, “In Peru, UN Chief Meets with World Bank, Highlighting Its ‘Major Role’ in Sustainable Development,” 12 octobre 2015, disponible sur [www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/10/in-peru-un-chief-meets-with-world-bank-highlighting-its-major-role-in-sustainable-development/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/10/in-peru-un-chief-meets-with-world-bank-highlighting-its-major-role-in-sustainable-development/) ; World Bank and United

- Nations, Partnership Framework for Crisis and Post-Crisis Situations, 24 octobre 2008, disponible sur <http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/UN-WBFramework.pdf> .
67. Cate Buchanan et al., *From Clause to Effect: Including Women's Rights and Gender in Peace Agreements*, Center for Humanitarian Dialogue, décembre 2012, disponible sur [www.hdcentre.org/uploads/tx\\_news/24ClasereportwebFINAL.pdf](http://www.hdcentre.org/uploads/tx_news/24ClasereportwebFINAL.pdf) .
  68. UN Secretary-General, *Improvements in the Status of Women in the United Nations System*, 25 août 2014, disponible sur [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/346&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/346&Lang=E) .
  69. See *Greening the Blue*, "Our Approach," disponible sur [www.greeningtheblue.org/our-approach](http://www.greeningtheblue.org/our-approach) .
  70. High-Level Panel on Humanitarian Financing, *Too Important to Fail—Addressing the Humanitarian Financing Gap*.
  71. "Short of Cash, U.N. Cuts Syria Refugees' Rations again," Reuters, 1er juillet 2015, disponible sur [www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-rations-idUSKCN0PB4LP20150701](http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-rations-idUSKCN0PB4LP20150701) .
  72. Aid Worker Security Database, "Major Attacks on Aid Workers: Summary Statistics (2005–2015)," 16 août 2016, disponible sur <https://aidworkersecurity.org/incidents/report/summary> .
  73. High-Level Panel on Humanitarian Financing, *Too Important to Fail—Addressing the Humanitarian Financing Gap*, janvier 2016, p. 2, disponible sur [www.regeringen.se/contentassets/7c58cbe54ef9435db005aca302e8cd25/high-level-panel-on-humanitarian-financing-report-to-the-secretary-general](http://www.regeringen.se/contentassets/7c58cbe54ef9435db005aca302e8cd25/high-level-panel-on-humanitarian-financing-report-to-the-secretary-general) .
  74. See ALNAP, *The State of the Humanitarian System 2015*, disponible sur <http://sohs.alnap.org/> ; UNOCHA, "Global Humanitarian Overview 2016," disponible sur [www.unocha.org/stateofaid/](http://www.unocha.org/stateofaid/) ; High-Level Panel on Humanitarian Financing, *Too Important to Fail—Addressing the Humanitarian Financing Gap*.
  75. David Miliband, speech, ICM retreat on humanitarian engagement, 14-15 janvier 2016.
  76. ALNAP, *The State of the Humanitarian System 2015*.
  77. High-Level Panel on Humanitarian Financing, *Too Important to Fail—Addressing the Humanitarian Financing Gap*.
  78. Charles Parkinson, "The Year Europe Buckled under the Biggest Refugee Crisis Since World War II," *Vice News*, 31 décembre 2015, disponible sur <https://news.vice.com/article/the-year-europe-buckled-under-the-biggest-refugee-crisis-since-world-war-ii> .
  79. Harriet Grant, "UN Agencies 'Broke and Failing' in Face of Ever-Growing Refugee Crisis," *The Guardian*, 6 septembre 2015, disponible sur [www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing](http://www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing) .
  80. Steven Erlanger and Kimiko de Freytas-Tamura, "U.N. Funding Shortfalls and Cuts in Refugee Aid Fuels Exodus to Europe," *New York Times*, 19 septembre 2015, disponible sur [www.nytimes.com/2015/09/20/world/un-funding-shortfalls-and-cuts-in-refugee-aid-fuel-exodus-to-europe.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/09/20/world/un-funding-shortfalls-and-cuts-in-refugee-aid-fuel-exodus-to-europe.html?_r=0) .
  81. Oxfam, "Lack of Funding Leads to World Food Programme Cuts for Syrian Refugees—A Dangerous Development, Says Oxfam," 31 juillet 2015, disponible sur [www.oxfamamerica.org/press/lack-of-funding-leads-to-world-food-program-cuts-for-syrian-refugeesa-dangerous-development-says-oxfam/](http://www.oxfamamerica.org/press/lack-of-funding-leads-to-world-food-program-cuts-for-syrian-refugeesa-dangerous-development-says-oxfam/) ; "Lack of Funds: World Food Programme Drops Aid to One-Third of Syrian Refugees," *The Guardian*, 4 septembre 2015, disponible sur [www.theguardian.com/world/2015/sep/05/lack-of-funds-world-food-programme-drops-aid-to-one-third-of-syrian-refugees](http://www.theguardian.com/world/2015/sep/05/lack-of-funds-world-food-programme-drops-aid-to-one-third-of-syrian-refugees) .
  82. Grant, "UN Agencies 'Broke and Failing' in Face of Ever-Growing Refugee Crisis".
  83. Transtec and UNHCR, *Independent Programme Evaluation (IPE) of UNHCR's Response to the Refugee*

- Influx in Lebanon and Jordan, 29 janvier 2015, p. 6, disponible sur [www.unhcr.org/5551f5c59.pdf](http://www.unhcr.org/5551f5c59.pdf) .
84. UN Office of Internal Oversight Services, Evaluation of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 18 mars 2015.
  85. UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2015, disponible sur [www.unhcr.org/576408cd7.pdf](http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf) .
  86. WHO, Ebola Interim Assessment Panel: Report by the Secretariat, 8 mai 2015, disponible sur [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA68/A68\\_25-en.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68/A68_25-en.pdf).
  87. Ibid.
  88. Suerie Moon et al., “Will Ebola Change the Game? Ten Essential Reforms before the Next Pandemic. The Report of the Harvard-LSHTM Independent Panel on the Global Response to Ebola,” *The Lancet*, 28 novembre 2015, disponible sur [www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(15\)00946-0.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(15)00946-0.pdf) .
  89. Jeremy Farrar, “All Is Not Well at the World Health Organization,” *Wall Street Journal*, January 22, 2015, disponible sur [www.wsj.com/articles/jeremy-farrar-all-is-not-well-at-the-world-health-organization-1421960358](http://www.wsj.com/articles/jeremy-farrar-all-is-not-well-at-the-world-health-organization-1421960358) .
  90. Human Rights Council Resolution 5/1, 18 juin 2007.
  91. Index Mundi, “World Demographics Profile 2014,” disponible sur [www.indexmundi.com/world/demographics\\_profile.html](http://www.indexmundi.com/world/demographics_profile.html) ; United Nations Population Fund, *State of World Population 2011: People and Possibilities in a World of 7 Billion*, disponible sur [www.indexmundi.com/world/demographics\\_profile.html](http://www.indexmundi.com/world/demographics_profile.html) .
  92. United Nations, “Senior Management Group,” disponible sur [www.un.org/sg/en/content/sg/senior-management-group](http://www.un.org/sg/en/content/sg/senior-management-group) .







L'**International Peace Institute (IPI)** est un centre de recherche international, indépendant et à but non lucratif dédié à la gestion du risque et au renforcement des capacités de résilience pour la promotion de la paix, de la sécurité et du développement durable. Dans ce but, l'institut conduit des activités associant recherche, analyse stratégique, publications et séminaires. L'institut a son siège à New York en face des Nations Unies, ainsi que des bureaux à Vienne et à Manama, et son personnel est composé de plus d'une vingtaine de nationalités différentes.

[www.ipinst.org](http://www.ipinst.org)

[www.theglobalobservatory.org](http://www.theglobalobservatory.org)



777 United Nations Plaza  
New York, NY 10017-3521  
USA  
TEL +1-212-687-4300  
FAX +1-212-983-8246

Freyung 3  
1010 Vienna  
Austria  
TEL +43-1-533-8881  
FAX +43-1-533-881-11

51-52 Harbour House  
Bahrain Financial Harbour  
P.O. Box 1467  
Manama, Bahrain  
TEL +973-1721-1344