

**LA RÉFORME DES NATIONS UNIES**  
**AVIS SUR LE RAPPORT ANNAN**

N° 41, mai 2005

**Membres du Conseil consultatif pour les questions  
internationales (AIV)**

**Président** F. Korthals Altes

**Vice-président** F. H.J.J. Andriessen

**Membres** A. L. ter Beek  
G. van Benthem van den Bergh  
M<sup>me</sup> A.C. van Es  
W.J.M. van Genugten  
B. Knapen  
H. Kruijssen  
A. de Ruijter  
M<sup>me</sup> E.M.A. Schmitz  
M<sup>me</sup> H.M. Verrijn Stuart

**Secrétaire** Mr. P. J.A.M. Peters

Boîte postale 20061  
NL-2500 EB La Haye  
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 348 5108/6060  
Télécopieur +31 70 348 6256  
Courriel [AIV@minbuza.nl](mailto:AIV@minbuza.nl)  
Internet [www.AIV-Advice.nl](http://www.AIV-Advice.nl)

## **Membres de la commission mixte pour la réforme des Nations unies**

<b>Président</b>	N.J. Schrijver
<b>Membres</b>	P.R. Baehr C. Flinterman B. de Gaay Fortman Mme B.T. van Ginkel A.P.R. Jacobovits de Szeged B. Knapen H.W.M. Satter Mme H.M. Verrijn Stuart E.P. Wellenstein
<b>Membre correspondant</b>	F.H.J.J. Andriessen
<b>Secrétaire</b>	T.D.J. Oostenbrink

# Table des matières

## Avant-propos

<b>I</b>	<b>Introduction</b>	<b>7</b>
<b>II</b>	<b>Un concept de sécurité élargi et une stratégie de prévention des conflits</b>	<b>9</b>
	<b>II.1</b>	<b>Prévention 9</b>
	<b>II.2</b>	<b>La responsabilité de protéger 10</b>
	<b>II.3</b>	<b>Une stratégie multi-pistes dans la lutte contre le terrorisme 11</b>
	<b>II.4</b>	<b>Le contrôle des armements 12</b>
	<b>II.5</b>	<b>Des opérations de paix mieux équipées et plus efficaces 13</b>
	<b>II.6</b>	<b>Le règlement des différends et les Cours internationales 15</b>
<b>III</b>	<b>La sécurité collective et le recours à la force</b>	<b>17</b>
<b>IV</b>	<b>Réformes institutionnelles</b>	<b>20</b>
	<b>IV.1</b>	<b>Le fonctionnement et la composition du Conseil de sécurité 20</b>
	<b>IV.2</b>	<b>L'institution d'une Commission de consolidation de la paix 21</b>
	<b>IV.3</b>	<b>Le Conseil des droits de l'homme et le Haut Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme 24</b>
	<b>IV.4</b>	<b>Les compétences et le personnel du Secrétariat des Nations unies 27</b>
	<b>IV.5</b>	<b>Le rôle des acteurs sociaux 28</b>
	<b>IV.6</b>	<b>La cohérence du système des Nations unies 29</b>
<b>V</b>	<b>Résumé</b>	
<b>Annexe I</b>	Demande d'avis	
<b>Annexe II</b>	Observations sur le rapport Sachs	

## Avant-propos

En avril 2005, le gouvernement néerlandais a demandé au Conseil consultatif pour les Questions internationales, ci-après le « Conseil », de lui remettre à bref délai un avis sur le rapport du Secrétaire général des Nations unies intitulé *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, qui contient des propositions de réforme de l'Organisation des Nations unies<sup>1</sup>.

La demande d'avis du gouvernement<sup>2</sup> procédait des récentes propositions écrites sur la réforme des Nations unies, et plus particulièrement du rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (*Un monde plus sûr : notre affaire à tous*), du rapport Sachs (*Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*) et de la réaction du Secrétaire général des Nations unies à ces deux rapports, qui fait l'objet du rapport *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et droits de l'homme pour tous*, ci-après le « rapport Annan ». C'est essentiellement ce dernier rapport qui servira de document de travail lors de la réunion préparatoire de la rencontre au sommet des dirigeants du monde, qui aura lieu à New York à la mi-septembre 2005.

La demande d'avis invite le Conseil à donner sa vision générale sur le rapport Annan, en accordant par ailleurs une attention toute particulière aux trois questions suivantes :

- Le renforcement du rôle des Nations unies comme étant l'enceinte la plus appropriée pour discuter et traiter de problèmes mondiaux et, corrélativement, le renforcement de la position du Secrétaire général comme étant la personne qui attire l'attention sur de tels problèmes et contribue à établir l'agenda international dans le souci de l'intérêt général. Quelles pistes le Conseil voit-il dans le rapport Annan pour faire avancer les choses sur ce point ?
- L'amélioration de l'efficacité des institutions de développement des Nations unies. Dans son rapport, le Secrétaire général fait un certain nombre de recommandations pour le court terme. La demande d'avis renvoie aussi à des intentions pour le long terme, telles qu'elles sont formulées dans d'autres documents des Nations unies<sup>3</sup>. Le Conseil est invité à donner son avis sur les propositions formulées sur ce point par le Secrétaire général des Nations unies (paragraphe 197 du rapport Annan).
- Le rôle de la société civile et du secteur privé dans l'action à déployer pour faire front aux menaces du moment. Le Secrétaire général souligne l'importance du rôle qui est celui d'une société civile active et d'un secteur privé dynamique, parallèlement au rôle des États et des organisations non gouvernementales, mais il n'approfondit guère la question.

1 Document des Nations unies A/59/2005, du 21 mars 2005.

2 Voir annexe I pour la demande d'avis, en date du 19 avril 2005.

3 Voir notamment la récente résolution de l'Assemblée générale des Nations unies (Document des Nations unies A/RES/59/250) sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations unies, adoptée le 14 mars 2005.

Dans son approche de ces trois questions, le Conseil renvoie aussi à l'avis succinct qu'il a rendu de sa propre initiative en observations sur le rapport Sachs (*Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*). Cet avis succinct traite surtout d'un certain nombre de problèmes en rapport avec le développement ; le présent avis n'abordera donc que dans les grandes lignes les questions qui y sont traitées. Par ailleurs, le Conseil est aussi en train d'examiner deux autres demandes d'avis qui ont des points de convergence avec ces problèmes ou qui les concernent partiellement. Il s'agit en l'occurrence d'un avis sur le positionnement des Pays-Bas au sein de l'UE, de l'Otan et des Nations unies et d'un avis sur la stratégie à suivre contre la prolifération des armes de destruction massive et le rôle des enceintes de désarmement traditionnelles. Enfin, il convient de signaler que le Conseil s'était vu accorder un délai de réponse très court et qu'il a donc dû fixer des priorités, choisissant de ne pas approfondir certains aspects de la demande d'avis.

Cet avis se place résolument dans la perspective d'une réforme des Nations unies dans le sens d'une plus grande efficacité (pour un « multilatéralisme effectif »). Le Conseil s'est également penché sur la contribution particulière que les Pays-Bas pourraient apporter aux réformes. L'avis commence par analyser dans les grandes lignes l'importance des rapports cités ci-dessus par rapport aux propositions de réformes antérieures (chapitre I). Le chapitre II se concentre sur le concept de sécurité élargi retenu par le rapport Annan et sur la stratégie de prévention des conflits. Quant au chapitre III, il se penche sur la notion de sécurité collective et sur le recours à la force. Le chapitre IV est consacré à un certain nombre d'aspects institutionnels des propositions de réforme. Le chapitre V, enfin, résume les principales recommandations de l'avis.

L'avis a été préparé par une commission mixte du Conseil, présidée par M. N.J. Schrijver (CMR) et composée de membres représentant toutes les commissions du Conseil : M. P.R. Baehr (CMR), M. C. Flinterman (CMR), M. B. De Gaay Fortman (COS), M<sup>me</sup> B.T. Van Ginkel (CVV), M. A.P.R. Jacobovits de Szeged (CVV), M. B. Knapen (CEI), le Général de corps d'armée, en retraite, H.W.M. Satter (CVV), M<sup>me</sup> H.M. Verrijn Stuart (CMR) et M. E.P. Wellenstein (CVV). La commission a pu tirer profit des connaissances et de l'expérience de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, en particulier de Mme K.S. Adhin (DVF/CI). Les tâches de secrétariat ont été assurées par M. T.D.J. Oostenbrink (secrétaire de la CMR) et deux stagiaires, M<sup>mes</sup> M.E. Van Weelden et A.S. Narain<sup>4</sup>.

Le Conseil a discuté de cet avis le 20 mai 2005 ; il en a confié la finalisation à la commission mixte instituée à cet effet. L'avis définitif a été arrêté le 27 mai 2005.

4 CMR = Commission des droits de l'homme du Conseil ; COS = Commission de la coopération au développement du Conseil ; CVV = Commission de la paix et de la sécurité du Conseil ; CEI = Commission de l'intégration européenne du Conseil ; DVF/CI = Division de la coordination et des affaires institutionnelles de la Direction des Nations unies et des Institutions financières internationales du ministère néerlandais des Affaires étrangères. Pendant la phase préparatoire, la commission mixte a pu se servir de textes qui étaient déjà en préparation auprès du secrétaire de la commission chargée de la rédaction de l'avis sur le positionnement des Pays-Bas au sein de l'UE, de l'Otan et des Nations unies, M<sup>me</sup> P.J. Genee.

# I Introduction

Au cours de ses soixante années d'existence, l'Organisation des Nations unies a été sans cesse confrontée à des problèmes difficiles de diverses natures. Dans les premières décennies, le fonctionnement des Nations unies a été largement dominé par le processus de décolonisation et la Guerre froide. Le processus de décolonisation a eu des effets notamment sur la composition de l'Assemblée générale – le nombre d'États membres a plus que triplé – et sur le fonctionnement des autres organes de l'Onu<sup>5</sup>. À l'époque de la Guerre froide, le droit de veto a souvent paralysé de fait le processus de prise de décisions au Conseil de sécurité. L'obstacle n'a pu être levé qu'après la chute du mur de Berlin. Dans les années quatre-vingt-dix, la fin de la Guerre froide a donné à l'organisation un nouvel élan, qui s'est traduit par des actions nombreuses dans le domaine de la paix et de la sécurité, du développement et des droits de l'homme. Les attentats du 11 septembre 2001, et les actions armées qui s'en sont suivies en Afghanistan et en Irak, ont ramené sur le devant de la scène le débat sur la réforme des Nations unies. La volonté de réforme au sein des Nations unies s'est traduite depuis la fin de la Guerre froide par un grand nombre de rapports, représentant autant de propositions d'amélioration<sup>6</sup>. Le rapport du Secrétaire général des Nations unies *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et droits de l'homme pour tous*, qui fait l'objet du présent avis est, provisoirement, le dernier de la série, et c'est aussi celui qui va le plus loin et qui est le plus exhaustif<sup>7</sup>.

Une réforme en profondeur des Nations unies semblant désormais inéluctable, le Secrétaire général lance un appel, dans son rapport, aux États membres pour qu'ils relèvent le défi de réagir de façon adéquate à de nouvelles menaces, sous peine de voir l'Organisation vidée de sa substance du fait de la discorde croissante entre les États, ce qui se traduira alors par une perte d'influence de plus en plus grande des Nations unies. Dans son rapport, qu'il présente comme un tout cohérent de mesures, le Secrétaire général plaide pour qu'une attention égale soit apportée aux trois objectifs majeurs et indissociables de l'organisation : le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'homme. Il énonce de nombreuses propositions, réparties en un certain

5 Le Conseil de sécurité n'a connu qu'un seul élargissement, passant de 11 à 15 membres en 1965 sur la base de la résolution 1991 A (XVIII). Le Conseil économique et social a été élargi à deux reprises : en 1965, il est passé de 18 à 27 membres, et en 1973, de 27 à 54 membres. Toutes les tentatives de réforme ultérieures des Nations unies ont échoué.

6 Voir notamment *l'Agenda pour la paix* (1992, avec son supplément de 1995) ; *l'Agenda pour le développement* (1994) ; *l'Agenda pour la démocratisation* (1996) ; le document *Renouveler les Nations unies : Un programme de réformes* (1997) ; le rapport Brahimi sur les opérations de la paix (2000) ; le rapport du Millénaire *Nous, les peuples, le rôle des Nations unies au XXI<sup>e</sup> siècle* (2000) ; le rapport *Renforcer les Nations unies : un agenda pour davantage de changement* (2002) ; le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements (2005) ; et le rapport Sachs (2005). Par ailleurs, le débat a été pour ainsi dire permanent sur les réformes des Nations unies, sur le Conseil de sécurité (en vue d'en accroître la représentativité), sur le financement de l'Organisation et sur l'insuffisance des moyens mis à la disposition de l'Organisation en matière militaire et policière.

7 Pour une analyse extensive des tentatives de réforme, voir : Müller, J., *Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts*, La Haye, 1997, Vol. I-III, et *Reforming the United Nations: the Quiet Revolution*, La Haye, 2001, Vol. IV.

nombre de catégories créées par analogie avec les « quatre libertés » proclamées par le président américain Franklin Roosevelt<sup>8</sup>.

Les chapitres « vivre à l'abri du besoin », « droit de vivre sans crainte » et « vivre dans la dignité » sont complétés par un chapitre consacré à des propositions de réformes institutionnelles destinées à renforcer l'organisation des Nations unies. Le fait que son rapport ne fasse pas explicitement état de la liberté du culte n'implique du reste pas que le monde où nous vivons n'aurait pas besoin d'un rapprochement et d'une harmonie entre les grandes religions, un point de vue que le Secrétaire général semble partager implicitement<sup>9</sup>.

Aujourd'hui, la combinaison des anciens et des nouveaux défis place une nouvelle fois les Nations unies devant la question de savoir comment continuer à poursuivre de façon crédible les objectifs consignés dans la Charte dans le contexte nouveau que nous connaissons en 2005. Pour le Conseil, le fil conducteur de son avis a été de vérifier dans quelle mesure les propositions du Secrétaire général sont susceptibles d'apporter une réponse à ces défis. Comme indiqué plus haut, le Conseil a déjà publié un avis succinct sur les principaux aspects de « vivre à l'abri du besoin ». Cet avis succinct constitue observations sur le rapport Sachs, publié précédemment ; il est joint dans son intégralité au présent rapport<sup>10</sup>.

Le Conseil approfondit d'autres points et conclut à l'importance d'œuvrer pour une réforme des Nations unies qui aille dans le sens d'une plus grande efficacité. Pour qu'un véritable « multilatéralisme effectif » puisse voir le jour, il convient d'encourager et de soutenir autant que possible les propositions du Secrétaire général. C'est dans les grandes lignes la démarche adoptée par le Conseil dans son avis ; il tient toutefois à faire un certain nombre de remarques sur plusieurs aspects spécifiques et à attirer l'attention sur des pistes alternatives, en particulier en ce qui concerne la question de l'élargissement du Conseil de sécurité et celle de la création de la Commission de consolidation de la paix et du Conseil des droits de l'homme.

8 Dans son discours sur l'état de l'Union du 6 janvier 1941, le président Franklin Roosevelt faisait état de quatre libertés : « la liberté de parole et d'expression, la liberté de chacun d'honorer Dieu comme il l'entend, la liberté d'être libéré du besoin et la liberté d'être libéré de la peur, partout dans le monde ».

9 Voir le discours du Secrétaire général des Nations unies en date du 7 avril 2005, doc. SG/SM/9808.

10 Voir l'avis succinct du Conseil : *Observations sur le rapport Sachs : comment atteindre les objectifs du Millénaire ?*, La Haye, avril 2005, annexe III au présent avis.

## II Un concept de sécurité élargi et une stratégie de prévention des conflits

Ce chapitre aborde un certain nombre d'aspects importants liés au concept de sécurité collective utilisé par le Secrétaire général. À ses yeux, l'idée d'une sécurité collective plus globale ne comprend plus seulement les traditionnelles menaces de guerre entre États et au sein des États, elle englobe désormais aussi des composantes transfrontalières telles que la prolifération de divers types d'armes de destruction massive, le terrorisme international, de graves dégradations de l'environnement, la propagation de maladies infectieuses comme le VIH/sida, la pauvreté, les violations graves des droits de l'homme et le problème des personnes déplacées et des réfugiés. Le Secrétaire général considère que toutes ces menaces présentent le même degré d'importance et qu'elles sont interdépendantes<sup>11</sup>. C'est pourquoi cette politique de sécurité élargie doit faire une grande place à la fois au développement, aux droits de l'homme, à la bonne gouvernance, à la santé et aux aspects socioéconomiques et environnementaux, dans leur interdépendance et sur un pied d'égalité. Le Conseil souscrit à cette prise de position du Secrétaire général, tout en faisant remarquer que ce choix ne peut être porteur que s'il s'accompagne de nouvelles exigences, plus lourdes, posées au mandat et à la rapidité d'action des organes des Nations unies, en particulier du Conseil de sécurité<sup>12</sup>. Si une intervention précoce s'impose comme devant être la priorité de l'action des Nations unies, cela n'empêche pas que des questions « anciennes », comme celles de la Palestine, du Cachemire et de la Corée attendent toujours une solution, comme le souligne à juste titre le Secrétaire général (voir aussi le chapitre IV).

### II.1 Prévention

Dans les paragraphes 83 et 84 de son rapport, le Secrétaire général demande explicitement aux États membres d'accorder d'urgence une attention à la prévention. Pour éviter que le monde ne reste le théâtre de conflits et de catastrophes terroristes, il est indispensable d'entreprendre des actions précoces. L'article 1 de la Charte des Nations unies soulignant aussi l'importance considérable de la prévention, la réalisation de ces objectifs est aussi une question d'intérêt général<sup>13</sup>. Si le recours à des moyens militaires doit être considéré comme un dernier recours, il ne faut pas nécessairement attendre l'explosion de la violence pour le mettre en œuvre ; il est parfois nécessaire d'intervenir par la force de façon précoce pour prévenir une explosion de violence. L'accent mis par le Secrétaire général à la fois sur le développement et sur la

11 Rapport Annan, paragraphes 76 à 86.

12 Voir notamment les Avis du Conseil : *Les Pays-Bas et la gestion des crises : trois aspects actuels*, avis numéro 34, La Haye, mars 2004 ; *États défaillants : une responsabilité mondiale*, avis numéro 35, La Haye, mars 2004 ; et *Observations sur le rapport Sachs : comment atteindre les objectifs du Millénaire ?*, avis succinct, La Haye, avril 2005.

13 L'article 1 de la Charte des Nations unies s'énonce comme suit : « *Les buts des Nations Unies sont les suivants : 1. Maintenir la paix et la sécurité internationale et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ; [...]* ».

prévention des conflits est donc tout à fait logique<sup>14</sup>. Vivre à l'abri du besoin est un des objectifs essentiels des Nations unies. La lutte contre la pauvreté ne sauve pas seulement des vies humaines, elle accroît aussi la capacité des États à combattre le terrorisme, la criminalité organisée, la prolifération des armes de destruction massive et la propagation des maladies infectieuses. C'est à la fois le fondement essentiel d'un système de sécurité collective efficace et le moyen de prévenir l'émergence de problèmes graves, qui nécessiteraient par la suite des solutions souvent très coûteuses. Au cours des soixante dernières années, les Nations unies et leurs institutions spécialisées ont déployé de nombreuses activités dans les domaines économique, social, culturel et humanitaire, activités aux résultats souvent impressionnants. Il ne faut pas en sous-estimer la portée pour le maintien de la paix dans le monde. La reconstruction et le développement, deux facteurs extrêmement importants dans la réalisation d'une amélioration durable, sont des domaines ardues dans lesquels les Nations unies n'ont pas encore atteint ou pu atteindre des résultats suffisants. Les propositions du Secrétaire général en vue de développer de nouveaux instruments dans le domaine de la prévention, de la reconstruction et du développement – la Commission de consolidation de la paix, par exemple – pourraient être étendues à d'autres domaines, notamment par la coopération avec des organisations régionales et par une coopération élargie en matière de justice et de police.

## **II.2 La responsabilité de protéger**

Le Secrétaire général opte délibérément pour le concept de « responsabilité de protéger » (paragraphe 135 et suivants). L'idée de responsabilité collective de la protection des personnes, telle qu'elle est préconisée par le Secrétaire général, est essentiellement inspirée du rapport publié en 2001 par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États<sup>15</sup>. En se plaçant dans l'optique de l'intérêt des citoyens, on confère une teneur nouvelle au principe de la souveraineté des États, en ce sens que l'État, et plus particulièrement le pouvoir central, doit veiller à ce que la population soit à l'abri de la violence à grande échelle et des violations graves des droits de l'homme<sup>16</sup>. Le bouclier de la souveraineté ne saurait être utilisé comme excuse pour justifier l'oppression par un État de sa propre population. On a donc assisté dans ce domaine à une évolution très normative, qui s'est traduite par l'adoption de toute une série de conventions et de déclarations sur les droits de l'homme. Si un État n'est pas en mesure d'assurer la protection de ses ressortissants, ou s'il n'est pas disposé à le faire, c'est à la communauté des États tout entière que revient la responsabilité d'assurer cette protection et, si besoin est, d'intervenir par la force. À l'heure actuelle, les États peuvent se demander mutuellement de rendre des comptes en

14 Voir le rapport Annan et l'avis conjoint du Conseil AIV et de la commission CAVV *Intervention humanitaire*, avis numéro 13, La Haye, avril 2000.

15 Voir *La responsabilité de protéger, Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, décembre 2001. Voir aussi : UN Press Release SGVN/SM/8136GA/9596 : discours de Kofi Annan devant l'Assemblée générale des Nations unies, le 20 septembre 1999, dans lequel il avait déjà développé cette idée. Voir aussi l'avis du Conseil *Intervention humanitaire*, avis numéro 13, La Haye, avril 2001, chapitre III.1.

16 Voir aussi le rapport *De rechten van de mens in het buitenlands beleid* (Les droits de l'homme dans la politique étrangère) adressé à la Chambre néerlandaise des Représentants, document parlementaire 15571, nos 1 et 2, session 1978-1979, qui développe en fait cette même philosophie dès l'avant-propos, en particulier dans le passage qui y est cité du *Plakaat van Verlatinge* du 16 juillet 1581 (la déclaration d'indépendance de la République des Provinces unies).

matière de respect des droits de l'homme. La portée d'affaires qui relèvent, en fait, intégralement de la souveraineté nationale (voir article 2, paragraphe 7 de la Charte des Nations unies) se trouve ainsi petit à petit, depuis 1945, limitée ou partagée avec d'autres États et des organisations internationales. Cela pose aux Nations unies des exigences en termes de capacité opérationnelle pour pouvoir intervenir. C'est notamment sur la base de ces considérations que le Conseil souscrit au principe préconisé par le Secrétaire général selon lequel la responsabilité de protéger est la pierre angulaire de la sécurité collective.

### **II.3 Une stratégie multi-pistes dans la lutte contre le terrorisme**

Le Secrétaire général fait une large place dans son rapport à la menace que représente le terrorisme pour les États et pour les Nations unies dans leur ensemble (en particulier aux paragraphes 87 à 94). Des réponses nouvelles s'imposent pour faire face à des menaces nouvelles et aiguës, dont les caractéristiques sont l'existence de réseaux terroristes opérant à l'échelle transnationale et le recours à des armes nucléaires, biologiques et chimiques. Aussi le Secrétaire général appelle-t-il les États membres à adopter une stratégie cohérente et globale à l'échelon des Nations unies (paragraphe 88). Outre des mesures de prévention et de lutte contre le terrorisme, dans le respect des droits de l'homme, le Secrétaire général exhorte les États membres à se mettre rapidement d'accord sur un certain nombre de mesures, parmi lesquelles l'adoption d'une définition univoque du terrorisme, la conclusion d'une convention globale en matière de lutte contre le terrorisme en général, et d'une convention en matière de lutte contre le terrorisme nucléaire en particulier, et la création par la Commission des droits de l'homme d'un poste de rapporteur spécial chargé des mesures de lutte contre le terrorisme<sup>17</sup>. Le Conseil soutient ces propositions, tout en faisant remarquer qu'un consensus sera difficile à atteindre à court terme sur certains de ces points. La création d'un poste de rapporteur spécial est une première étape importante. Il importe en outre de se mettre d'accord sur une définition claire du terrorisme. Aussi longtemps que ce ne sera pas le cas, il sera quasiment impossible d'arriver, avant le Sommet de septembre, à un accord sur les autres points en suspens dans les négociations sur une convention globale en matière de lutte contre le terrorisme<sup>18</sup>. Il s'agit notamment de la question du terrorisme d'État et de la distinction entre terrorisme d'État, d'une part, et recours à la violence dans le cadre de la lutte légitime des peuples pour l'autodétermination, d'autre part. Le Conseil souligne dans ce contexte la prise de position du Secrétaire général selon laquelle, aussi nobles que puissent être les motifs politiques en jeu, il ne saurait jamais se justifier de tuer délibérément et intentionnellement des civils innocents. D'autre part, il existe de grandes divergences de vues sur la manière de lutter contre le terrorisme (approche globale ou sélective). Les négociations sont actuellement dans l'impasse, aucune des parties n'étant manifestement disposée à faire des concessions. C'est précisément dans les négociations sur ces questions que les Pays-Bas, qui se sont fait depuis de longues années une solide réputation en la matière, pourraient et devraient jouer un rôle de « locomotive »<sup>19</sup>. Qu'il soit permis

17 L'Assemblée générale des Nations unies a adopté depuis, le 13 avril 2005, la convention sur le terrorisme nucléaire. Le 25 avril 2005, la Commission des droits de l'homme a adopté par consensus une résolution prévoyant la création d'un poste de rapporteur spécial sur le terrorisme.

18 Cf. l'appel lancé par le Secrétaire général des Nations unies dans les paragraphes 91 et 161 de son rapport.

19 Voir aussi la lettre adressée récemment à la Chambre des Représentants, dans laquelle le gouvernement réagit au rapport du Secrétaire général des Nations unies (DVF/CI-112/05 en date du 26 avril 2005, page 5).

au Conseil de rappeler ici que c'est précisément à La Haye qu'a été adoptée en 1970, lors d'une conférence diplomatique, la première grande convention de l'après-guerre sur une forme spécifique de terrorisme<sup>20</sup>. Le Conseil recommande au gouvernement de s'inscrire, dans les négociations, dans la ligne de la décision récente du Conseil de sécurité et de la prise de position du Secrétaire général dans laquelle celui-ci souscrit à la définition du terrorisme propagée par le Groupe de personnalités de haut niveau<sup>21</sup>.

Il importe, par ailleurs, que des changements interviennent au sein de l'Organisation des Nations unies dans le domaine de la protection et de la lutte contre le terrorisme. L'action de l'Organisation dans ce domaine pêche encore par trop d'incohérence. L'approche fragmentée se manifeste aussi dans un grand nombre de régimes conventionnels différents. De plus, l'attention qui est accordée au respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme se traduit encore insuffisamment dans la pratique du Comité anti-terrorisme du Conseil de sécurité et le comité de sanction correspondant<sup>22</sup>. Ainsi il n'existe pas de procédure de recours assortie de garanties suffisantes contre le placement de personnes sur des listes de sanctions. Il faudra aussi examiner dans quelle mesure le futur Conseil des droits de l'homme et le Haut commissaire, renforcé, aux droits de l'homme se verront conférer un rôle dans ce domaine spécifique.

#### **II.4 Le contrôle des armements**

Le Secrétaire général s'étend longuement dans son rapport sur une stratégie de prévention de la prolifération d'armes nucléaires, biologiques et chimiques de destruction massive (paragraphe 85 et 97 à 105). Le Conseil souscrit à l'importance accordée à ces problèmes à la fois divers et très complexes et à la nécessité d'y faire front. Le Conseil ayant reçu entre-temps une demande d'avis distinct sur cette question et ayant l'intention de rendre son avis avant la fin de 2005, il a choisi de ne pas y accorder une attention explicite dans le cadre du présent avis. Le Conseil entend par ailleurs attirer l'attention sur la prolifération des armes légères, un problème sur lequel il s'est déjà penché

20 Il s'agit d'une convention sur les détournements d'avions : la « Convention de La Haye, du 16 septembre 1970, intitulée Convention pour les infractions d'appropriation illicite d'avions », entrée en vigueur le 14 octobre 1971.

21 Voir la résolution 1566 du Conseil de sécurité adoptée à l'unanimité le 8 octobre 2004, qui définit le terrorisme comme suit : « (...) les actes criminels, notamment ceux dirigés contre des civils, dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire, qui sont visés et érigés en infractions dans les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, ne sauraient en aucune circonstance être justifiés par des motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou similaire, et demande à tous les États de prévenir ces actes et, à défaut, de faire en sorte qu'ils soient réprimés par des sanctions à la mesure de leur gravité ». Voir aussi le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau, doc. A/59/565, paragraphe 164, et le rapport Annan, paragraphe 91.

22 Voir les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) sur le comité du Conseil de sécurité chargé de faire respecter les mesures prises contre Al Qaida et les Taliban.

de façon approfondie en 1998<sup>23</sup>. Bien que le Secrétaire général ne s'appesantisse pas sur la question, il considère qu'elle est très importante<sup>24</sup>. Aussi bien le Secrétaire général des Nations unies que le Conseil de sécurité se sont déjà prononcés à plusieurs reprises sur cette menace pour la paix et la sécurité, une menace qui a des effets considérables sur le développement économique et social et sur la situation des droits de l'homme<sup>25</sup>. Ce problème joue également un rôle majeur dans la lutte contre le terrorisme : de nombreux attentats ont déjà été commis avec des « armes légères ». Par ailleurs, le fait que le délai de prescription en matière de poursuite du trafic d'armes légères est généralement assez court ne fait qu'aggraver la situation. Aussi le Conseil souscrit-il à l'appel lancé par le Secrétaire général en vue de l'adoption d'un certain nombre d'instruments internationaux permettant de résoudre ce problème. Il est important de faire une place de premier plan à la problématique des armes légères dans le débat sur une convention globale relative au contrôle des armements.

## **II.5 Des opérations de paix mieux équipées et plus efficaces**

Dans son rapport, le Secrétaire général se penche également sur les opérations de paix et la reconstruction d'après-conflit<sup>26</sup>. Il est très attaché au déploiement de forces de paix, tout en constatant que des améliorations s'imposent<sup>27</sup>. Il constate, par ailleurs, qu'une grande partie des opérations de paix sont actuellement menées en Afrique. Dans le même temps, les pays développés sont de plus en plus réticents à mettre des troupes à la disposition de missions de paix<sup>28</sup>. Il souligne donc que les Nations unies ne devraient pas intervenir en concurrence, mais en coopération avec les organisations régionales<sup>29</sup>. Le Conseil s'est prononcé explicitement dans des avis récents sur un certain nombre d'aspects en rapport avec la problématique des missions de paix<sup>30</sup>. Il se range à la position du Secrétaire général sur la fourniture de troupes et la coopération avec les organisations régionales et interrégionales, mais estime qu'il y a lieu de relativiser quelque peu cette position. Notre monde en mutation a affaire à différentes organisations internationales et régionales qui doivent s'adapter à de nouvelles menaces et à de nouvelles missions, pour lesquelles elles

23 Le Conseil a déjà rendu un avis sur la question. Voir *Le contrôle des armements conventionnels : une nécessité urgente, des possibilités limitées*, avis numéro 2, La Haye, avril 1998, chapitre II.

24 Rapport Annan, paragraphe 120. Selon des données des Nations unies et d'ONG, il s'agirait de quelque 639 millions d'armes légères.

25 Voir notamment le doc. S/2002/1053 du 20 septembre 2002, le doc. A/RES/57/72 du 30 décembre 2002 et le doc. A/RES/59/86 du 10 décembre 2004.

26 Rapport Annan, paragraphe 111 à 114. Voir aussi les paragraphes 114 à 119 relatifs à la consolidation de la paix.

27 Voir également à ce sujet le rapport Brahimi, document des Nations unies A/55/305 - S/2000/809.

28 Le Groupe de personnalités de haut niveau constate que les États membres sont responsables dans une large mesure de l'échec des missions de paix dans les années quatre-vingt-dix (document A/59/565).

29 Rapport Annan, paragraphe 112

30 Voir note 12.

n'ont en fait pas été créées, elles ne disposent pas vraiment des structures nécessaires et elles manquent provisoirement de moyens financiers. Et ce, à un moment où beaucoup de pays opèrent des coupes sombres dans leur budget de la défense. Le Conseil estime qu'il serait bon que chaque organisation se concentre d'abord et avant tout sur le domaine dans lequel elle est spécialisée. Cela permettrait notamment à chaque organisation de s'attacher à pallier ensuite ses propres carences et à apporter les améliorations nécessaires. L'accent très fort mis par le Groupe de personnalités de haut niveau et le Secrétaire général sur la prévention, la gestion des conflits, la situation d'après-conflit et la reconstruction, autant de domaines dans lesquels précisément les Nations unies devraient faire davantage, s'inscrit dans cette démarche et mérite donc un soutien plein et entier. Des organisations régionales et interrégionales comme l'Union européenne, l'Otan, l'OSCE et l'Union africaine pourraient jouer un rôle utile sur ce point. À en juger par l'Acte constitutif de l'Union africaine, il semble que cette organisation ait rompu avec la politique d'abstention et l'impuissance qui caractérisaient l'OUA. C'est pourquoi l'Union africaine mérite un soutien sans réserve des pays occidentaux dans les efforts qu'elle déploie pour renforcer sa capacité à exécuter des tâches de gestion des crises et des missions de paix pour les Nations unies<sup>31</sup>.

Le Conseil constate aussi que les opérations de paix traditionnelles des Casques bleus resteront une tâche importante des Nations unies, tout en reconnaissant que beaucoup d'opérations de gestion des crises ont désormais un caractère plus « dur »<sup>32</sup>. Cela n'exclut du reste pas que, dans certaines circonstances, les Nations unies elles-mêmes puissent être la seule organisation d'intervention qui soit réellement acceptable. En pareil cas, il importe que l'Onu soit de taille à faire face à de lourdes tâches, en disposant de troupes bien équipées et dotées d'un mandat robuste, même dans des conditions difficiles, comme c'est par exemple le cas pour l'opération actuelle dans l'est du Congo. Néanmoins, toute opération militaire où le recours effectif à la force est vraisemblable, voire certain, devrait en principe être laissée à une organisation régionale ou interrégionale équipée à cette fin, que ce soit ou non avec le soutien ou la collaboration d'autres organisations. Conserver la suprématie en cas d'escalade, c'est-à-dire le pouvoir de renforcer la capacité militaire sur le terrain lorsque la situation se dégrade de façon imprévue, constitue un facteur important dans de telles opérations. Dans les cas où une action plus musclée s'impose, il faut d'abord examiner si les Nations unies disposent des moyens appropriés pour le faire. Si ce n'est pas le cas, l'opération doit être exécutée par une organisation capable de fournir les forces d'intervention nécessaires et, si besoin est, de les augmenter. Le Conseil n'est pas convaincu que les Nations unies doivent disposer elles-mêmes de capacités militaires ayant de telles qualités. Il s'agit de créer et de stimuler une bonne approche intégrée, et c'est là précisément que le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies ont un rôle primordial à jouer.

Comme le Groupe de personnalités de haut niveau et le Secrétaire général le font remarquer, il y a encore beaucoup à faire dans les domaines de la prévention, de la reconstruction et du développement, des domaines essentiels pour améliorer durable-

31 Voir aussi le discours prononcé le 9 mai 2005 à La Haye par la ministre de la Coopération, Agnes Van Ardenne, sur les ambitions des Pays-Bas en matière de coopération au développement lors du Sommet de septembre, discours dans lequel elle souligne aussi l'importance de cet aspect.

32 Voir notamment l'avis numéro 34 du Conseil *Les Pays-Bas et la gestion des crises : trois aspects actuels du problème*, La Haye, mars 2004.

ment la situation. Et c'est précisément dans ces domaines que les Nations unies peuvent et doivent faire davantage. C'est ainsi qu'il est plus important pour les Nations unies de pouvoir disposer rapidement, pendant la phase d'après-conflit, par exemple, d'unités de police bien entraînées que de capacités militaires propres. Il est essentiel, dans la vacance du pouvoir qui se produit généralement en cas de conflit, de pouvoir d'abord rétablir et maintenir l'ordre pour être en mesure de réaliser et de garantir une sécurité durable.

## **II.6 Le règlement des différends et les Cours internationales**

Le Conseil souscrit expressément à la priorité que le Secrétaire général accorde dans son rapport au règlement pacifique des différends<sup>33</sup>. Il faut recourir à tous les moyens disponibles dans le domaine de la diplomatie préventive, de la réconciliation et de la médiation. Il importe donc de signaler les problèmes potentiels à un stade précoce, de les identifier clairement par une analyse systématique des faits et de veiller à ce que ceux qui risquent d'être victimes de violences et/ou de violations des droits de l'homme soient protégés. Pour le Conseil, il tombe sous le sens que des fonds supplémentaires doivent être mis à la disposition du Secrétaire général pour lui permettre d'atteindre cet objectif.

La création et l'entrée en fonction de la Cour pénale internationale (CPI) constituent une avancée inouïe dans le domaine de l'état de droit. Aussi le Conseil estime-t-il de la plus haute importance que la Cour conserve une indépendance maximale par rapport à la politique internationale ou à la politique intérieure dans une zone de conflit. La décision récente du Conseil de sécurité de charger la CPI de poursuivre les personnes soupçonnées de crimes internationaux au Darfour a assis plus fortement l'autorité de la Cour au sein du système des Nations unies<sup>34</sup>. Il est très significatif à cet égard que même les États-Unis, dont l'opposition à la CPI est notoire, ne se sont pas opposés à cette décision en choisissant de s'abstenir plutôt que de voter contre. Le Conseil de sécurité confirme de la sorte l'interprétation élargie donnée au chapitre VII de la Charte, telle que l'amorce en a été donnée au début des années quatre-vingt-dix avec la création *ad hoc* de tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda.

Pour pouvoir fonctionner efficacement, la CPI a absolument besoin des Nations unies. S'agissant d'une cour pénale, elle devrait se limiter à conduire des enquêtes pénales, à engager des poursuites et à rendre des jugements. La prévention de conflits armés, la médiation et la promotion de la paix après un conflit ne relèvent pas, en tant que telles, de la compétence ni de l'objectif d'une cour pénale ; elles peuvent tout au plus en être des effets indirects mais positifs. La CPI ne peut s'acquitter convenablement de sa tâche que si elle est assurée du soutien et de la coopération des Nations unies, sous diverses formes : enquêtes dans les zones de conflit, protection des fonctionnaires de la CPI, coordination permanente et échange d'informations avec notamment les rapporteurs spéciaux, le nouveau Conseil des droits de l'homme et la future Commission de consolidation de la paix.

33 Rapport Annan, paragraphes 108 à 113.

34 Voir la résolution 1593 du Conseil de sécurité du 31 mars 2005.

Ayant une valeur d'exemple, la CPI peut aussi avoir une influence sur le développement de l'état de droit<sup>35</sup>. Cela procède de la nature même de la Cour, qui fait office d'institution complémentaire : elle n'intervient en effet que si les juridictions nationales ne sont pas en mesure d'enquêter sur des crimes et d'en poursuivre les auteurs ou si elles ne sont pas disposées à le faire<sup>36</sup>. D'une part, cela peut inciter les États à favoriser une administration honnête de la justice. D'autre part, la CPI peut avoir une valeur d'exemple par les poursuites qu'elle engage, en montrant que toute personne, si élevée soit-elle dans la hiérarchie politique ou militaire, peut être poursuivie. Par ailleurs, tout prévenu, à quelque groupe qu'il appartienne et aussi horribles que soient les crimes dont il est soupçonné, a droit à un procès équitable.

Au cours des dernières décennies, la Cour internationale de Justice, ancêtre de longue date dans la Charte des Nations unies, s'est avérée très utile pour le règlement des conflits frontaliers entre États<sup>37</sup>. Elle a en outre gagné en importance et en notoriété par les arrêts qu'elle a rendus dans des affaires comme le manque de soutien consulaire accordé à des personnes condamnées à mort aux États-Unis, ainsi que des avis consultatifs sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires et sur les conséquences juridiques de la construction d'un mur dans les territoires palestiniens occupés. Le Conseil soutient le Secrétaire général dans son intention de faire davantage usage de cet instrument juridique relativement simple<sup>38</sup>. Une simplification et une transparence accrues des procédures, ainsi qu'une plus grande publicité des documents pourraient peut-être accroître l'implication des États. Pareille implication est d'autant plus nécessaire que la Cour est entravée dans son fonctionnement par des problèmes de capacité, lesquels ne peuvent être résolus qu'avec le soutien politique et financier de tous les États. Mais la question reste entière de savoir si cela incitera les États à coopérer davantage au respect des avis et des décisions de la Cour.

35 Voir également à cet égard l'intéressant rapport du Secrétaire général intitulé *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit* (doc. S/2004/616).

36 Voir l'article 12 du Statut de la Cour pénale internationale.

37 Par exemple dans les conflits entre la Libye et le Tchad, le Botswana et la Namibie, l'Indonésie et la Malaisie, le Cameroun et le Nigeria.

38 Rapport Annan, paragraphe 139.

### III La sécurité collective et le recours à la force

Le rapport du Secrétaire général ne s'arrête que brièvement sur la question, politiquement très sensible, de savoir sous quelles conditions le recours à la force peut éventuellement être envisagé pour garantir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Ce qui est frappant, c'est la recommandation faite au Conseil de sécurité d'adopter une résolution où soient précisés les critères du recours éventuel à la force. Cette résolution devrait servir de fil conducteur dans le processus de prise de décisions par le Conseil de sécurité sur le recours à la force sous les auspices des Nations unies.

Le Secrétaire général fait état de trois types d'interventions, sur lesquels les États membres sont en profond désaccord : 1. *l'intervention au titre du principe de précaution* contre des menaces imminentes ; 2. *l'intervention préventive*, en cas de menaces latentes ; et 3. *l'intervention au titre de la protection*, pour secourir les citoyens d'autres États menacés de génocide ou d'autres crimes comparables. Il considère que l'intervention au nom du principe de précaution en cas d'attaque imminente est couverte par le droit de légitime défense garanti par l'article 51 de la Charte des Nations unies. Ce droit peut être exercé aussi bien à titre individuel qu'à titre collectif. Le Conseil se range à cette interprétation, sur la base des arguments détaillés qu'il a développés dans l'avis rendu conjointement avec la Commission consultative sur les questions de droit des gens (CAVV)<sup>39</sup>. Les interventions militaires contre des menaces qui ne sont que latentes ne peuvent en principe pas se justifier au nom de l'article 51 de la Charte.

Le Conseil est d'accord avec le Secrétaire général lorsque celui-ci considère que c'est au Conseil de sécurité que revient la responsabilité première dans ce domaine et qu'il lui appartient de l'assumer. Au nom de l'interprétation considérablement plus large de la notion de « menace pour la paix », le Conseil de sécurité a déjà souvent assumé cette responsabilité en recourant à des mesures tant diplomatiques que coercitives pour répondre à de telles menaces. La saisine récente de la Cour pénale internationale à propos des crimes commis au Darfour en est un exemple frappant<sup>40</sup>. En ce qui concerne le troisième type d'interventions, que l'on peut aussi qualifier d'interventions humanitaires, le Secrétaire général pose simplement la question rhétorique de savoir si les violations graves des droits de l'homme, le génocide, la purification ethnique et les autres crimes comparables contre l'humanité ne devraient pas aussi être considérés comme « des menaces à la paix » relevant du chapitre VII de la Charte des Nations unies. La réponse à cette question est évidemment affirmative, et le Conseil de sécurité a d'ailleurs déjà qualifié de la sorte, à plusieurs reprises, de telles situations<sup>41</sup>. La question centrale reste toujours de savoir ce qu'il convient de faire lorsque le Conseil de sécurité n'intervient pas pour cause de division interne. La réponse du Secrétaire

39 Voir l'avis conjoint *Intervention humanitaire*, avis numéro 13 du Conseil AIV et de la Commission CAVV, La Haye, avril 2000 et l'avis du Conseil *Intervention au titre du principe de précaution*, avis numéro 36, La Haye, juin 2004.

40 Voir la résolution 1593 du 31 mars 2005.

41 Ce fut notamment le cas pour l'ex-Yougoslavie (résolution 808 du 22 février 1993), le Rwanda (résolution 929 du 22 juin 1994) et le Darfour (résolution 1564 du 18 septembre 2004).

général et, plus directement, du Groupe de personnalités de haut niveau, est que le fonctionnement du Conseil de sécurité doit être amélioré de telle manière que cette question ne puisse plus se poser : « *Il ne s'agit pas de remplacer le Conseil de sécurité dans son autorité, mais d'améliorer son fonctionnement.* »<sup>42</sup> Le Conseil souscrit pleinement à ce préalable. Il estime néanmoins que, dans la dure réalité où le Conseil de sécurité est parfois profondément divisé et, partant, paralysé, et en cas de situation d'urgence humanitaire, une intervention humanitaire ne doit pas être exclue, à condition que ce soit dans le respect des conditions décrites dans des avis antérieurs du Conseil. Le Secrétaire général n'exclut pas non plus cette possibilité, comme il l'a déjà indiqué précédemment. Il recommande de définir les critères sur la base desquels le Conseil de sécurité pourrait, ou même devrait approuver le recours à la force armée. Il évoque notamment dans ce contexte la *gravité* de la menace, la *légitimité du motif* de l'intervention militaire proposée, les *alternatives* possibles au recours à la force, la *proportionnalité* de l'intervention par rapport à la menace considérée et l'existence de *chances raisonnables de réussite* de l'action militaire à entreprendre<sup>43</sup>. Le Conseil se range à ces critères, comme le gouvernement néerlandais d'ailleurs, et constate qu'ils coïncident dans une large mesure avec ceux préconisés dans des avis qu'il a rendus antérieurement, notamment en coopération avec la Commission consultative sur les questions de droit des gens (CAVV)<sup>44</sup>. La fixation de ces critères permettrait effectivement de clarifier la situation et – comme l'affirme le Secrétaire général – de promouvoir la transparence et de faire en sorte que les décisions du Conseil de sécurité soient plus susceptibles d'être respectées. Il importe, dans ce contexte, que le Conseil de sécurité motive suffisamment et solidement ses décisions relativement à des situations concrètes.

Les propositions du Secrétaire général donnent encore lieu aux quelques commentaires suivants. Le Conseil entend tout d'abord faire remarquer que l'adoption d'une telle résolution de caractère général est plutôt de la compétence de l'Assemblée générale que de celle du Conseil de sécurité. L'Assemblée générale a en effet pour tâche explicite, aux termes de l'article 13 de la Charte, « (...) d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification ». Elle a déjà adopté plusieurs déclarations importantes dans le domaine des modalités du recours à la force<sup>45</sup>. Toutefois, si l'on veut être assuré autant que possible de l'engagement des États-Unis notamment en faveur d'un tel projet, on peut comprendre que le Secrétaire général plaide pour qu'un accord sur la question intervienne d'abord au niveau du Conseil de sécurité

42 Rapport Annan, paragraphe 126.

43 Voir le rapport Annan (paragraphe 126), le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* (paragraphe 207), ainsi que l'article de Kofi Annan publié dans *The Economist* du 4 décembre 2004, p. 23 à 26.

44 Voir l'avis conjoint *Intervention humanitaire*, avis numéro 13 du Conseil AIV et de la Commission CAVV, La Haye, avril 2000, l'avis du Conseil *Intervention au titre du principe de précaution*, avis numéro 36, La Haye, juin 2004, et la lettre du ministère des Affaires étrangères DVF/CI-112/05 du 26 avril 2005, page 6.

45 Voir notamment la Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté (A/RES/2132-XX, 1965), la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies (A/RES/2625-XXV, 1970) et la Définition de l'agression (A/RES/3314- XXIX, 1974).

(à supposer du reste que cela soit possible, ce qui ne semble pas très vraisemblable). Le Conseil note également qu'il est important que ces critères, même s'ils ne sont pas arrêtés formellement dans une résolution, puissent progressivement acquérir droit de cité et offrir une ébauche de cadre de référence dans le débat politique sur l'autorisation d'un éventuel recours à la force militaire. C'est là aussi une méthode permettant d'arriver indirectement à une position commune, à laquelle le Secrétaire général appelle le Conseil de sécurité. Le Conseil recommande dès lors au gouvernement de se ranger à la teneur de ces critères et l'invite à se féliciter du consensus qui commence à se dégager à propos des critères, quelle qu'en soit la forme envisagée.

## **IV Réformes institutionnelles**

### **IV.1 Le fonctionnement et la composition du Conseil de sécurité**

La composition du Conseil de sécurité occupe une place importante dans les propositions de réforme du Secrétaire général (paragraphe 167 à 181). Celui-ci considère que, dans sa composition actuelle, le Conseil de sécurité n'est plus représentatif des relations mondiales, ce qui, aux yeux de nombreux pays, n'est pas de nature à promouvoir la crédibilité et la légitimité des décisions qu'il prend. Or, la question de la représentativité est d'autant plus importante que le Conseil de sécurité a interprété son mandat, au cours des années, d'une manière de plus en plus large, y incluant même des compétences réglementaires, et qu'il se verra peut-être encore conférer d'autres tâches dans l'avenir, des tâches qui se sont avérées échapper jusqu'ici à tout contrôle. Bien qu'il soit déjà question depuis des décennies de modifier la composition du Conseil de sécurité, rien n'a encore changé jusqu'à présent. Si le Secrétaire général n'exprime pas de préférence pour l'une ou l'autre des deux options proposées par le Groupe de personnalités de haut niveau, il fait néanmoins état d'un certain nombre de conditions préalables. C'est ainsi que la réforme du Conseil de sécurité doit le rendre plus représentatif, plus démocratique et comptable de son action, sans pour autant entraver les processus décisionnels<sup>46</sup>.

Pour le Conseil, l'accroissement de la représentativité du Conseil de sécurité doit être un objectif prioritaire. Il déplore dès lors que le gouvernement ait abandonné explicitement, dans ses lettres des 25 février et 27 avril 2005, l'objectif d'une représentativité accrue. Une telle position s'accorde mal avec l'indispensable révision, dictée par l'intérêt général et préconisée par le Secrétaire général, de la composition du Conseil de sécurité, eu égard notamment aux responsabilités accrues du Conseil. Les motifs qui font qu'un État membre est considéré comme représentatif pour siéger au Conseil de sécurité ou pour participer au processus décisionnel au sein du Conseil de sécurité font l'objet de vives discussions. La représentativité revêt plusieurs facettes. Le Groupe de personnalités de haut niveau estime qu'il faudrait prendre en compte d'une manière ou d'une autre des « critères de qualité » tels que l'importance démographique, le poids économique et le volume des contributions au système des Nations unies et à la coopération au développement (APD de 0,7 % du PNB), ce qui améliorerait l'équilibre entre la contribution d'un pays aux Nations unies et son implication dans la prise de décisions.

Le Conseil soutient le principe des critères de qualité et se range donc à l'idée selon laquelle il faut réaliser un équilibre plus juste entre la contribution d'un pays aux Nations unies et sa participation à la prise de décisions ; il estime en outre que, par anticipation sur la réforme préconisée, les membres du Conseil de sécurité doivent pouvoir être interpellés sur ce point, ce qui s'inscrit du reste dans le droit fil de l'article 23, paragraphe 1, de la Charte, qui fait état de « la contribution des membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation ».

Le Conseil partage aussi le sentiment de mécontentement du gouvernement quant à la mésestimation des efforts consentis par les États membres dans le cadre des Nations

<sup>46</sup> Rapport Annan, paragraphes 169 et 170. Voir aussi le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau, paragraphe 255.

unies, mésestimation qui serait simplement la conséquence du système du tour de rôle dans le cadre de groupe régionaux. Le Groupe de personnalités de haut niveau suggère que, pour l'élection en leur sein d'un membre non permanent, les groupes régionaux fassent leur choix parmi un groupe de trois pays. Ainsi les pays qui apportent une contribution importante auraient davantage voix au chapitre que ce n'est le cas actuellement. L'argument inverse est tout aussi valable, car il n'est pas admissible qu'un pays qui dispose d'un siège permanent au Conseil de sécurité ne fasse rien ou presque lorsque des contributions concrètes (fourniture de troupes ou contributions financières) sont nécessaires<sup>47</sup>. Le Conseil partage également le point de vue selon lequel la composition du Conseil de sécurité doit être modifiée en fonction des réalités politiques du moment, estimant qu'il faut examiner périodiquement s'il n'y a pas lieu d'en réajuster la composition<sup>48</sup>. L'élargissement du Conseil de sécurité conduira en toute logique à une diminution de l'influence des pays d'Europe occidentale, qui y sont actuellement surreprésentés. Cela aura vraisemblablement des conséquences pour les Pays-Bas. Pour atténuer l'effet de cette réforme sur l'élection des membres non permanents, il faudrait, de l'avis du Conseil, s'atteler sérieusement à l'obtention d'un siège permanent pour l'Union européenne au Conseil de sécurité. Cet objectif ne semblant guère réaliste pour l'instant, il serait intéressant d'adjoindre un représentant du secrétariat du Conseil de l'Union européenne à un éventuel titulaire allemand d'un siège permanent au Conseil de sécurité, de manière à conférer en quelque sorte un caractère et un rayonnement européens à ce siège. Il convient également de prendre le plus au sérieux possible la consultation, prévue à l'article 19 du traité d'Amsterdam, des États membres de l'UE par ceux d'entre eux qui occupent un siège, permanent ou non, au Conseil de sécurité.

Bref, le Conseil est arrivé à la conclusion qu'il importe en particulier d'œuvrer pour accroître le plus largement possible la représentativité géographique du Conseil de sécurité. Si cet objectif peut être atteint, les Pays-Bas devraient soutenir tout consensus susceptible d'être recueilli à ce sujet.

#### **IV.2 L'institution d'une commission de consolidation de la paix**

Une des propositions du Secrétaire général a trait à la création d'une commission de consolidation de la paix et d'une structure d'appui au sein du Secrétariat des Nations unies (paragraphe 114 à 120). Cette proposition a beaucoup de points communs avec les recommandations que le Conseil avait déjà formulées dans son avis conjoint, rendu avec la commission CAVV en mai 2004, sur les États défailants. Cette future commission serait la traduction institutionnelle du principe si important, évoqué plus haut, de la « responsabilité de protéger ». Il est fréquent aujourd'hui que des citoyens ne jouissent d'aucune protection, ni nationale, ni internationale. En effet, ils ne sont que trop souvent victimes de l'impuissance ou de la mauvaise volonté des pouvoirs publics ou de l'inefficacité ou du non-respect de règles internationales destinées à mettre fin à un conflit. Et cela est d'autant plus vrai dans les États fragiles, où les pouvoirs publics n'ont pas, ou pas suffisamment, le monopole du recours à la force

47 Voir le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau : « Les contributions financières et militaires de certains des membres permanents sont modestes au regard du statut spécial dont ils jouissent, (...) », page 72.

48 Voir notamment les lettres adressées les 1<sup>er</sup> juin 2004, 25 février 2005 et 26 avril 2005 à la Chambre des Représentants sur la réforme des Nations unies.

armée et ne parviennent pas, par conséquent, à garantir la sécurité de leurs ressortissants. Plus de la moitié des pays qui sortent d'une guerre retombent dans la violence dans les cinq années qui suivent. Le Secrétaire général constate « une faille énorme dans la structure institutionnelle de l'ONU », qui fait qu'« aucun élément du système des Nations unies n'est véritablement en mesure d'aider les pays à réussir la transition de la guerre à une paix durable ». C'est pourquoi, se fondant sur les propositions du Groupe de personnalités de haut niveau, il préconise la mise en place d'une nouvelle commission intergouvernementale qui, aidée par un bureau d'appui à la consolidation de la paix relevant du Secrétariat des Nations unies, puisse s'atteler, immédiatement après la fin d'un conflit armé, à un certain nombre de tâches. Le Secrétaire général a explicité ses propositions dans une note explicative<sup>49</sup>.

Le mandat de la future commission de consolidation de la paix prévoit notamment qu'elle apporte une assistance pour l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies intégrales de reconstruction, tant de façon générale qu'en fonction de la situation spécifique des pays concernés. La Commission doit veiller à :

- rassembler tous les acteurs internationaux pertinents de manière à garantir une efficacité optimale de la communauté internationale dans le soutien des autorités nationales ;
- fixer des priorités en fonction des réalités du pays concerné ;  
recueillir des fonds, aussi bien pour assurer les activités de relèvement de la première heure que pour le relèvement à moyen et à long terme ;
- faire office de forum actif pendant le processus de reconstruction aux fins de coordination et de résolution d'éventuelles complications ou divergences de vues.

La Commission devrait aussi jouer un rôle important au niveau du contrôle des progrès réalisés dans les programmes visant à la démobilisation, au désarmement, à la réinsertion et à la reconstruction.

En ce qui concerne la composition de la commission, le Secrétaire général préconise la constitution d'un sous-groupe de membres du Conseil de sécurité, d'un nombre égal de membres du Conseil économique et social, ainsi que de représentants des principaux pays qui fournissent des contingents et des principaux donateurs. La commission devrait compter de 15 à 20 membres ; elle devrait travailler sur une base consensuelle. Dans chaque pays concerné, la commission devrait, dans l'esprit du Secrétaire général, s'assurer la participation des autorités nationales, de représentants des institutions financières internationales et des organisations régionales compétentes.

Le Secrétaire général propose de placer la commission sous l'autorité du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social, dans cet ordre. Selon la phase du conflit où se trouve le pays concerné, le Conseil de sécurité devrait déterminer lui-même quels autres acteurs devraient être impliqués dans les activités à déployer. Le Conseil souscrit, dans les grandes lignes, à cette proposition. Il est, en effet, très attaché à ce que le gouvernement examine sérieusement la faisabilité de ses recommandations antérieures visant à faire de la Commission un organe du Conseil de sécurité, dont le Conseil espère qu'il aura alors une représentativité géographique accrue, et à lui conférer par conséquent la réactivité nécessaire<sup>50</sup>. C'est qu'il s'agit de garantir la paix

49 Voir la Note explicative du Secrétaire général des Nations unies sur la Commission de consolidation de la paix, en date du 19 avril 2005.

50 Voir l'avis du Conseil *Les États défaillants : une responsabilité mondiale*, avis numéro 35, La Haye, mars 2004, chapitre VII et page 96.

et la sécurité et de créer les conditions du relèvement et du développement. Le Conseil estime que le Conseil économique et social pourrait, certes, jouer un rôle à mesure que le conflit s'apaise dans un pays donné et que le processus de consolidation de la paix progresse ; cet organe pourrait alors reprendre progressivement à son compte le rôle primaire du Conseil de sécurité.

Sur un certain nombre d'autres points, les propositions du Secrétaire général s'écartent de celles du Groupe de personnalités de haut niveau et de celles du Conseil et de la Commission CAVV. Il est frappant de constater que le Secrétaire général estime dans son rapport que la nouvelle commission de consolidation de la paix doit orienter exclusivement son action sur la phase de reconstruction d'après-conflit et qu'aucun rôle ne doit en principe lui être dévolu dans la prévention des conflits ni dans un dispositif d'alerte précoce. Il affirme certes, dans sa note explicative, que la consolidation de la paix après un conflit constitue une forme majeure de prévention de nouveaux conflits, mais il opte pour une situation où la nouvelle commission ne doit pas entraver les mécanismes et procédures de prévention existants. Peut-être redoute-t-il aussi une ingérence trop précoce dans les affaires intérieures d'un pays qui croit pouvoir éviter par ses propres moyens de retomber dans la violence. Or, l'avis de mai 2004 du Conseil sur les États défailants constatait, au contraire, que la communauté internationale s'implique souvent trop tard et que c'est précisément dans la phase où les dissensions prennent de l'ampleur que des activités de prévention ou de gestion des conflits se révèlent capitales.

Le Conseil estime dès lors que la restriction quelque peu artificielle imposée à la nouvelle commission de consolidation de la paix de se limiter à la phase de reconstruction d'après-conflit – restriction que le gouvernement néerlandais semble soutenir, à en juger par ses lettres des 25 février et 26 avril 2005 – n'est pas convaincante et n'est d'ailleurs pas compatible, dans son esprit même, avec l'accent mis sur la « responsabilité de protéger ». Certes, le rôle consultatif précoce et l'assistance pouvant être demandée très en amont se retrouvent d'une certaine manière dans les propositions complémentaires faites par le Secrétaire général dans sa note explicative, où il affirme que les États membres des Nations unies peuvent demander conseil à *tout moment* à la Commission et solliciter l'assistance d'un Fonds pour la consolidation de la paix. Le Conseil recommande d'approfondir cette idée.

Le Secrétaire général considère par ailleurs que le Fonds à créer devrait être alimenté autant que possible par des contributions bénévoles plutôt que d'être inscrit au budget ordinaire des Nations unies. Le Conseil est très sceptique sur ce point et préférerait de loin que le fonds soit alimenté sur le budget ordinaire. Si cela devait poser des problèmes sur le plan politique, il faudrait au moins pourvoir à un dispositif de base permettant d'opérer dans la première phase. Ce dispositif de base devrait être financé sur le budget ordinaire. En outre, le Secrétaire général entend conférer à la Commission un rôle strictement consultatif et lui imposer de fonctionner sur une base consensuelle. Le Conseil estime que ce mode de fonctionnement restreindrait à l'excès le mandat d'une Commission dotée de fonctions nombreuses et importantes. La Commission doit être un organe habilité à prendre des décisions et à disposer de ses propres ressources financières et d'autres moyens indispensables pour pouvoir s'acquitter de ses nombreuses tâches.

Le Conseil soutient la recommandation formulée par le Secrétaire général de consolider le Secrétariat des Nations unies en faisant assister la nouvelle Commission par un Bureau d'appui à la consolidation de la paix et en créant un Fonds pour la consolidation

de la paix. Le nouveau Bureau devrait, en étroite coopération avec le Haut Commissaire pour les Droits de l'homme, déployer notamment des activités susceptibles de promouvoir l'état de droit<sup>51</sup>. Le Conseil considère que la consolidation de l'état de droit au niveau national revêt une importance capitale pour le maintien de la paix et la promotion du respect des droits de l'homme.

#### **IV.3 Le Conseil des droits de l'homme et le Haut Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme**

Le Secrétaire général propose dans son rapport de remplacer l'actuelle Commission des droits de l'homme par un Conseil des droits de l'homme<sup>52</sup>. Il a explicité pour la première fois cette idée dans son discours du 7 avril 2005 à la 61e session de la Commission des droits de l'homme et l'a concrétisée plus avant dans une note explicative d'avril 2005, intitulée *Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies*.

De façon générale, le Conseil est très favorable à la volonté affichée d'accorder une attention accrue aux droits de l'homme. Si la Charte des Nations unies prévoyait la création d'organes principaux dans le domaine de la paix et de la sécurité (Conseil de sécurité), dans le domaine économique, social et culturel (Conseil économique et social) et pour l'administration des territoires sous tutelle (Conseil de tutelle), rien de spécifique n'était prévu en matière de droits de l'homme<sup>53</sup>. La Commission des droits de l'homme relève, fonctionnellement, du Conseil économique et social. Devant l'importance accrue qu'ont prise les droits de l'homme depuis 1945, on ne peut que louer l'initiative du Secrétaire général visant à placer les droits de l'homme sur le même plan que les autres domaines d'action de l'Onu et à ancrer plus fortement ce domaine au Conseil de sécurité. Le Secrétaire général propose de faire élire les membres du Conseil par l'Assemblée générale, à la majorité des deux tiers. Le nouvel organe aurait ainsi plus de prestige et d'autorité et serait davantage comptable de son action. Pour donner à ce Conseil une place qui soit entièrement autonome, il faut modifier la Charte des Nations unies. Le conseil estime qu'il importe de saisir l'occasion qui se présente et soutient dès lors pleinement la proposition du Secrétaire général sur ce point. Comme une modification de la Charte prendra vraisemblablement pas mal de temps, le Conseil propose que le Conseil des droits de l'homme, anticipant sur une telle modification, fonctionne provisoirement comme un organe de l'Assemblée générale des Nations unies ; cela permettrait de répondre aux fortes critiques à l'encontre de la situation actuelle<sup>54</sup>.

Il y a toutefois un inconvénient majeur à la création de ce nouveau Conseil : c'est qu'il n'existe absolument aucune garantie que la formule proposée permette d'éviter les

51 Voir notamment le rapport Annan, paragraphes 137 et 138.

52 Voir notamment le paragraphe 183 du rapport Annan.

53 Voir les articles 1.1 et 1.2 de la Charte des Nations unies concernant le domaine d'action du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale et l'article 1.3 (première partie de la phrase) concernant le domaine d'action du Conseil économique et social. La deuxième partie de la phrase de l'article 1.3 porte sur l'importance des droits de l'homme.

54 Si la décision de créer un Conseil des droits de l'homme est prise, sous quelque forme que ce soit, il faudra aussi examiner dans l'avenir quelles en seront les conséquences pour le fonctionnement de la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations unies.

reproches exprimés contre l'actuelle Commission des droits de l'homme (« politisation », partialité et attention insuffisante accordée aux droits économiques, sociaux et culturels). Pour le Conseil, la proposition du Secrétaire général de choisir les membres du nouveau Conseil parmi ceux qui sont le plus engagés en faveur des droits de l'homme ne semble pas encore assez élaborée. En effet, dans sa composition actuelle, la Commission des droits de l'homme est aussi représentative jusqu'à un certain point des membres des Nations unies dans leur ensemble, mais elle ne correspond pas à ce que le Secrétaire général comprend par la communauté des membres engagés. Il faudrait plutôt songer à d'autres conditions, comme le Conseil l'a déjà préconisé précédemment, et rien ne dit d'ailleurs que cela permettrait réellement de maintenir à l'écart de telles institutions les États qui violent gravement les droits de l'homme<sup>55</sup>.

Le Secrétaire général propose de réduire le nombre de membres du nouveau Conseil par rapport à l'actuelle Commission des droits de l'homme. Il suggère implicitement d'en revenir à la situation initiale, où la Commission comptait 18 membres. Le Conseil n'a pas de préférence tranchée quant au nombre précis de membres, pourvu que soient respectées des conditions minimales en matière de représentativité, de crédibilité et d'efficacité, ce qui implique quand même, pour rester réaliste, que le Conseil compte de 24 à 35 membres. Le Secrétaire général ne se prononce pas sur les modalités d'élection des membres. Il semble toutefois inévitable que cela se fasse une fois de plus sur une base régionale, avec tous les inconvénients que cela comporte.

Le Secrétaire général a fait un certain nombre de remarques à propos du rôle et de la fonction qui seront dévolus au nouveau Conseil des droits de l'homme. La principale est l'instauration d'un système prévoyant des enquêtes périodiques en matière de respect des droits de l'homme dans chaque État membre (selon le système de l'évaluation par les pairs). Or, il n'est pas souhaitable qu'un organe politique comme le Conseil des droits de l'homme procède lui-même à une telle évaluation par les pairs. L'enquête devant conduire à des constatations objectives, il vaudrait mieux se fonder sur les connaissances et l'expérience qui existent aux sein des comités conventionnels existants et chez les rapporteurs spéciaux. Par ailleurs, il ne faudrait pas que ces enquêtes se fassent sur une base volontaire. La proposition du Secrétaire général permettrait à des États qui violent manifestement et gravement les droits de l'homme d'échapper en toute impunité au contrôle, ce qui ne saurait assurément, de l'avis du Conseil, être l'effet recherché. Un autre inconvénient de la formule préconisée réside dans le fait que l'on perdrait beaucoup de temps et d'énergie à discuter de la situation dans des pays où le respect des droits de l'homme ne pose guère problème. Le Secrétaire général propose aussi de ménager la possibilité de discuter de crises urgentes, sans préciser toutefois qui déterminera ce qu'est exactement une crise urgente. Or, dans la pratique des Nations unies, de tels choix se feront toujours dans un contexte politique ; on est donc en droit de se demander si un tel système pourrait fonctionner sans la politisation et la sélectivité tant décriées.

Le Secrétaire général part du principe que le nouveau Conseil des droits de l'homme aura son siège à Genève, une ville qui présente l'avantage d'être le centre de la majorité des activités des Nations unies en matière de droits de l'homme. Mais cela ne

<sup>55</sup> Voir l'avis du Conseil *Les Nations unies et les droits de l'homme*, avis numéro 38, La Haye, septembre 2004. Voir aussi la réaction du gouvernement à cet avis: document DMV/MR-043/05 du 1<sup>er</sup> mars 2005, ainsi que les modèles alternatifs utilisés par le Forum permanent pour les peuples indigènes (experts indigènes élus par les gouvernements et des représentants des gouvernements) de l'OIT.

résout pas le problème, déjà signalé par le Conseil dans des avis antérieurs, de la faible influence qui pourra être exercée sur le centre névralgique de la prise des décisions politiques, à New York. Malgré la proposition de laisser au nouveau Conseil toute latitude pour décider de son lieu de réunion, il est probable, notamment pour des raisons financières, que ce ne sera pas souvent en dehors de son siège officiel<sup>56</sup>.

Le choix du siège est également important pour la coopération avec le Haut Commissaire pour les droits de l'homme, dont la position doit en tout cas être renforcée, et avec d'autres mécanismes dans le domaine des droits de l'homme. Le Conseil souscrit évidemment à la position du Secrétaire général en ce qui concerne l'amélioration de la communication et de la coopération. Il lui semble opportun, dans ce contexte, que le Haut Commissaire fasse régulièrement rapport au Conseil des droits de l'homme, notamment sur la situation dans les pays qui doivent faire l'objet de discussions. Le Conseil est préoccupé, par ailleurs, par l'attention limitée accordée par le Secrétaire général au rôle des procédures spéciales de l'actuelle Commission des droits de l'homme, des procédures qui se sont développées au fil des années jusqu'à devenir « les yeux et les oreilles » du système et qui constituent le pivot de l'analyse et du contrôle<sup>57</sup>. Il serait vraiment regrettable que cette opération de réforme en vienne à affaiblir, voire à faire disparaître ce système de contrôle. Le Conseil estime qu'il faut tout faire pour l'empêcher et pour s'efforcer de réaliser une bonne répartition des tâches et une coopération fructueuse avec le nouveau Conseil des droits de l'homme ; il ressort de la lettre qu'il a adressée le 26 avril 2005 à la Chambre des Représentants que le gouvernement partage ce point de vue. Les propositions du Secrétaire général ne sont pas claires non plus sur l'attitude à adopter à l'égard de l'actuelle Sous-Commission des droits de l'homme, ni sur le rôle des ONG. Pour le Conseil, beaucoup d'arguments plaident en faveur du maintien provisoire de la Sous-Commission, puisque celle-ci se compose en principe d'experts.

En dépit de ces éléments incertains qui doivent encore faire l'objet de négociations, le Conseil estime qu'un nouveau Conseil des droits de l'homme, revalorisé par rapport à l'actuelle Commission des droits de l'homme et plus efficace, sera peut-être mieux à même dans l'avenir de veiller à la prise en compte des droits de l'homme dans toutes les composantes des activités des Nations unies et dans le processus décisionnel de leurs deux principaux organes politiques, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité. Toutefois, le Conseil considère que la nouvelle structure ne serait acceptable que si le rôle des procédures spéciales et l'implication active des ONG sont préservés.

Le Secrétaire général aborde aussi le rôle du Haut Commissaire pour les droits de l'homme<sup>58</sup>. Il a notamment demandé à ce dernier de présenter sous soixante jours un plan d'action « pour renforcer la capacité du Haut Commissariat d'exécuter son mandat ». Il est revenu au Conseil que ce plan d'action a entre-temps été soumis au Secrétaire général. Mais comme il n'a pas encore été publié, le Conseil ne peut pas s'exprimer sur la teneur du plan d'action. Le Conseil a déjà mis l'accent dans les pages qui

56 Si, comme c'est le cas actuellement, le budget est insuffisant et que la Cinquième Commission de l'Assemblée générale continue à exercer le pouvoir de veiller à ce que des moyens financiers suffisants soient mis à disposition, il y a peu d'espoir de flexibilité.

57 Dans son discours du 7 avril 2005 prononcé devant la Commission des droits de l'homme, le Secrétaire général des Nations unies a évoqué l'importance de ces procédures ; dans son rapport, il ne le fait guère.

58 Voir le rapport Annan, notamment les paragraphes 142 et 144 à 146.

précèdent sur un certain nombre d'aspects du rôle du Haut Commissaire aux droits de l'homme. Il voit aussi un rôle d'instrument dévolu au Haut Commissaire dans le domaine spécifique de la prise en compte des droits de l'homme dans toutes les composantes des Nations unies<sup>59</sup>. Il est évident aux yeux du Conseil, comme il l'a déjà souligné dans plusieurs de ses avis, que le programme du Haut Commissaire pour les droits de l'homme devrait pouvoir disposer de ressources financières et humaines plus importantes (y compris en personnel de terrain). Le Conseil est très favorable à la participation du Haut Commissaire aux discussions et aux négociations du Conseil de sécurité. Une conséquence logique en est le contrôle et la promotion du respect des décisions prises. Un élément de ce mandat qui a été quelque peu occulté jusqu'ici est le contrôle du respect des droits de l'homme par l'Organisation des Nations unies elle-même. Dans ce domaine-là également, le Conseil estime que le Haut Commissaire a un rôle bien clair à jouer. Une attention plus grande devrait aussi être accordée à la collecte d'informations sur les violations du droit humanitaire, ainsi qu'à la constitution et à la mise à disposition d'une expertise en matière d'enquêtes sur les infractions au regard des droits de l'homme internationaux et du droit humanitaire international. Le Haut Commissaire aux droits de l'homme pourrait, de la sorte, contribuer concrètement à la coopération avec la Cour pénale internationale (CPI).

#### **IV.4 Les compétences et le personnel du Secrétariat**

Dans son rapport, le Secrétaire général fait aussi des propositions en vue de renforcer le Secrétariat (paragraphe 184 à 193). Aux termes de la Charte des Nations unies (articles 97 à 101), le Secrétaire général est, en sa qualité de « plus haut fonctionnaire de l'organisation », le gardien et la cheville ouvrière de l'organisation et, de fait, le garant de l'intérêt général, puisqu'il a pour tâche de promouvoir le respect de l'intérêt commun. C'est donc sous cet éclairage qu'il faut voir les propositions de renforcement des Nations unies ; aussi le Conseil s'est-il laissé guider par cette idée dans son évaluation des propositions concrètes du rapport. Dans la réalité d'aujourd'hui, le Secrétaire général, en dépit de la position qui est la sienne, n'a qu'une marge de manœuvre politique et opérationnelle très réduite pour assurer un fonctionnement efficace de son organisation. Beaucoup dépend de la personne du Secrétaire général. Si l'on en croit diverses déclarations de Kofi Annan, confirmées par d'autres hauts fonctionnaires des Nations unies, il apparaît que l'Onu a une structure organisationnelle où toute décision, si mineure soit-elle, nécessite un consensus, où les crédits mis à disposition pour la mise en œuvre d'activités sont insuffisants et où sont donnés des mandats contradictoires<sup>60</sup>. Même si diverses démarches ont été entreprises dans le domaine de la gestion, depuis l'entrée en fonction de Kofi Annan, l'Organisation souffre toujours d'un manque de transparence, de responsabilisation, d'indépendance et d'intégrité<sup>61</sup>. De façon plus générale, il y a un décalage considérable entre les attentes de la communauté internationale par rapport au système des Nations unies et les moyens qui sont mis à disposition pour les réaliser. Cela tient notamment au système actuel

59 Voir l'avis du Conseil *La coopération au développement fondée sur les droits de l'homme*, avis numéro 30, La Haye, avril 2003, et l'avis du Conseil *Les Nations unies et les droits de l'homme*, avis numéro 38, La Haye, septembre 2004.

60 Voir par exemple le discours de Kofi Annan au Forum économique mondial de Davos de 1998 et le discours de la Vice-Secrétaire générale Louise Fréchette prononcé le 3 avril à la *Waterloo University*.

61 Les scandales dans l'affaire du programme pétrole contre nourriture et dans les cas d'abus sexuels commis par des soldats des Nations unies au Congo et en Angola en sont des exemples récents.

de financement. Du fait de la dépendance explicite de l'Organisation vis-à-vis des contributions volontaires et de son manque de ressources fixes, il lui est quasiment impossible de réaliser des objectifs ambitieux, dans quelque domaine d'action que ce soit. Si cette tendance – engagement financier insuffisant des États membres et déséquilibre entre contributions volontaires et contributions fixes – n'est pas inversée, l'autorité et la crédibilité de l'Organisation en seront gravement compromises, d'autant plus que l'aide des Nations unies est généralement sollicitée dans des situations où certains États ne sont plus en mesure de résoudre eux-mêmes leurs problèmes. Dans un contexte aussi complexe, il est souvent difficile pour les États de financer de nouveaux engagements.

Les propositions concrètes du Secrétaire général en vue d'accroître l'efficacité de l'Organisation doivent apporter, pour partie, une solution aux problèmes qui se posent. Le souhait de renouvellement du personnel pour qu'il soit animé d'une implication d'un autre type et pourvu de capacités nouvelles est logique et justifie la décision d'approuver les crédits nécessaires à cet effet. Le Conseil recommande au gouvernement de soutenir, à condition qu'elle soit solidement étayée, la proposition de réexaminer tous les mandats remontant à plus de cinq ans, de renouveler une partie du personnel et de revoir les budgets des ressources humaines et les systèmes administratifs.

Le Secrétaire général a déjà pris un certain nombre de décisions qui s'inscrivent dans le prolongement de sa proposition de création d'un « mécanisme de prise de décisions collégial » (paragraphe 191). Un comité de direction composé de douze personnes se réunira une fois par semaine pour traiter des questions relevant de la stratégie de l'Organisation ; un comité de gestion composé de sept personnes se réunira tous les mois pour traiter des questions d'organisation interne et de gestion. Ces deux comités, qui remplaceront un certain nombre de comités actuels, doivent être opérationnels immédiatement et seront présidés par le Secrétaire général. En outre, un Conseil de la performance administrative, présidé par la Vice-Secrétaire générale Louise Fréchette, sera mis en place pour exercer une surveillance des responsables des services de l'Onu. L'avenir apprendra si ces mesures organisationnelles porteront leurs fruits. Mais, ce qui est d'ores et déjà évident, c'est que le Secrétaire général entend obtenir le plus rapidement possible des résultats concrets en matière de gestion interne, une volonté à laquelle souscrit le Conseil.

#### **IV.5 Le rôle des acteurs sociaux**

La demande d'avis comprenait une question spécifique sur le rôle de la société civile et du secteur privé. Se référant au rapport du Secrétaire général, le gouvernement rappelait dans sa question l'importance du rôle d'une société civile active et d'un secteur privé dynamique, parallèlement au rôle des États et des organisations non gouvernementales (ONG). Dans le contexte du présent avis et devant la nécessité de rendre son avis rapidement, le Conseil s'est contenté d'aborder la question dans ses grandes lignes. Toutefois, il s'agit d'un aspect d'une importance telle qu'il pourrait faire l'objet d'un avis à lui tout seul.

Le Conseil s'est déjà prononcé à maintes reprises et de façon explicite sur l'importance et le rôle des ONG<sup>62</sup>. Il a constaté à cet égard que les ONG ont apporté une contribu-

62 Voir notamment l'avis du Conseil *Le fonctionnement de la Commission des Nations unies pour les droits de l'homme*, avis numéro 11, La Haye, septembre 1999, et l'avis du Conseil *Les Nations unies et les droits de l'homme*, avis numéro 38, La Haye, septembre 2004.

tion essentielle dans un grand nombre de domaines, mais surtout dans les domaines du développement, de l'environnement et des droits de l'homme, y compris en ce qui concerne le développement de l'appareil normatif. Il considère donc le peu d'attention accordée dans les propositions du Secrétaire général au rôle et à la position des ONG comme un point inquiétant. L'actuelle Commission des droits de l'homme a fait beaucoup pour accroître l'accès et l'apport des ONG. Or, le danger existe que des pays profitent de l'occasion pour essayer de restreindre la position des ONG, qu'ils jugent privilégiée<sup>63</sup>. Le Conseil estime que cela doit être évité, en raison notamment de l'apport considérable, et à ses yeux majoritairement positif, qui a été celui de ces organisations au cours des dernières décennies. Il ne faut donc pas sous-estimer le rôle des ONG, qui restera important pour le développement des Nations unies. Le Conseil appelle donc le gouvernement à ne pas relâcher son attention sur cet important aspect pendant tout le processus de réforme des Nations unies.

Pour le Secrétaire général, un rôle important doit être dévolu aux entreprises dans la réalisation des objectifs des Nations unies. C'est le rôle qui a été défini dans le Pacte mondial conclu en 1998 et qui a déjà été décrit de façon détaillée dans le rapport des Nations unies sur la relation entre les Nations unies et la société civile, publié en juin 2004 sous la direction de l'ancien Président du Brésil Fernando Cardoso<sup>64</sup>. Ce rapport met en évidence, de façon détaillée, l'importance des ONG et du secteur privé pour la légitimité et le fonctionnement futur des Nations unies dans tous les domaines<sup>65</sup>. Le Secrétaire général aborde également cette question en plusieurs endroits de son rapport. C'est ainsi qu'il souligne la responsabilité propre des pays en développement dans leur développement (voir, par exemple, le paragraphe 37), manifestant la grande confiance qu'il a dans la force des entreprises (voir le paragraphe 39). Il ajoute que les objectifs du Millénaire ne pourront jamais être réalisés sans le soutien de ces secteurs de la société. Le Conseil souscrit à la place importante reconnue au secteur privé, encouragé en cela par le grand nombre d'accords de partenariat conclus ces dernières années pour mettre à exécution ce qui a été convenu au Sommet mondial sur le développement durable (Johannesbourg, 2002). Dans son avis succinct rendu en observations sur le rapport Sachs (et joint au présent avis), le Conseil examine en particulier, au paragraphe 6, la relation entre le développement et la sécurité, d'une part, et le secteur privé, d'autre part. Le Conseil tient à mettre en évidence, une fois encore, l'importance de cette relation et la nécessité de la renforcer pour pouvoir s'attaquer efficacement aux problèmes d'un grand nombre de pays en développement.

#### **IV.6 La cohérence du système des Nations unies**

Une des conséquences majeures de l'adoption et de l'utilisation d'un concept de sécurité élargie est la nécessité de veiller à une bonne coordination entre les différentes composantes des Nations unies. Or, il y a encore beaucoup à faire sur ce point. À l'heure actuelle, beaucoup d'organisations œuvrant tant dans le domaine du développement

63 Voir aussi, pour quelques remarques critiques sur le rôle des ONG, l'avis du Conseil *Les Nations unies et les droits de l'homme*, avis numéro 38, La Haye, septembre 2004, chapitre II.4.

64 *Nous les peuples : société civile. Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale*, document A/58/817, 11 juin 2004.

65 Un rôle important peut également être joué dans ce domaine par les instituts nationaux des droits de l'homme, tels qu'ils ont été mis en place dans de nombreux pays en application des principes de Paris.

que dans les nombreux autres domaines d'action des Nations unies, ont encore leur propre agenda, leurs propres compétences et leur propre structure de financement. De plus, pour chaque organisation, ce sont des États différents qui jouent un rôle important dans la prise de décisions. Telle était déjà la teneur de l'analyse et des critiques formulées par le précédent Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali<sup>66</sup>. Si l'on constate, certes, une harmonisation croissante entre les différentes organisations actives dans le domaine du développement, il n'existe toujours pas d'organe central de gestion permettant de garantir la cohérence au sein de l'Organisation<sup>67</sup>.

Si le Secrétaire général accorde une place importante à cet aspect dans son rapport (paragraphe 193 à 213), il fait cependant trop peu de propositions concrètes et surtout trop de propositions pour le court terme.

Dans sa demande d'avis, le gouvernement faisait référence aux recommandations détaillées de la résolution adoptée, mais pas encore mise à exécution, par l'Assemblée générale des Nations unies sur l'*Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations unies*<sup>68</sup> ; ces recommandations s'inscrivent dans la ligne des propositions faites sur ce point par les Pays-Bas et d'autres pays partageant leur point de vue. Toutefois, la brièveté du délai dans lequel le Conseil devait rendre son avis ne lui a pas permis d'élaborer un avis fondé et complet sur cette matière complexe.

Le Conseil constate que les recommandations concrètes du Secrétaire général sur l'amélioration de l'efficacité des institutions de développement des Nations unies se concentrent sur le renforcement des représentations locales de l'Onu et sur l'accent mis sur le niveau national. Le Secrétaire général propose aussi de créer un Conseil d'experts du développement, sans expliciter très clairement, du reste, l'utilité effective d'un tel conseil, qui évoque des organes consultatifs qui se sont avérés déficients dans le passé, comme le Comité sur la planification du développement du Conseil consultatif de haut niveau sur le développement durable. Le Conseil estime que les propositions en matière d'aide humanitaire, qui visent essentiellement à l'amélioration des mécanismes financiers et de la gestion du personnel, et à la protection des personnes déplacées, méritent d'être soutenues.

En ce qui concerne la cohérence en matière d'environnement, à l'échelle du système des Nations unies, le Secrétaire général propose la création d'une structure mieux intégrée, compte tenu notamment de la complexité actuelle des conventions internationales en matière d'environnement, avec toute une série de mécanismes de surveillance et d'institutions telles que le PNUE, le PNUD, la FAO, le Programme des Nations

66 Voir le discours de Boutros Boutros-Ghali prononcé le 10 février 2005 au *Habitat Center*, à New Delhi, sur la crise des Nations unies et leur réforme.

67 C'est ainsi que des activités de développement sont notamment déployées par le PNUD, l'Unicef, le FNUAP, le PAM, le HCR, le PNUE et aussi par des organisations spécialisées comme la FAO, l'OMS, l'OIT, l'Unesco, ainsi que par des institutions financières multilatérales comme la Banque mondiale et le FMI.

68 Voir Résolution A/RES/59/250 du 14 mars 2005.

unies pour les établissements humains, l'Unesco et l'Unicef. Le Conseil se range à l'avis du gouvernement lorsque celui-ci estime que ces propositions sont certes importantes mais de portée trop limitée<sup>69</sup>.

69 La France, la Suède et un certain nombre d'autres pays ont du reste proposé la création d'une Organisation mondiale de l'Environnement, qui devrait conférer une dimension politique plus affirmée à cet objectif de cohérence au niveau du système des Nations unies.

## V Résumé

La conclusion générale du Conseil est qu'il est important de promouvoir une réforme des Nations unies qui aille dans le sens d'une plus grande efficacité. Pour qu'un véritable « multilatéralisme efficace » puisse voir le jour, il convient d'encourager et de soutenir autant que possible les propositions du Secrétaire général des Nations unies. Dans les grandes lignes, c'est là la démarche adoptée par le Conseil dans son avis, même s'il tient à faire un certain nombre de remarques sur quelques aspects spécifiques et à attirer l'attention sur des pistes alternatives. Le Conseil s'est également penché sur la contribution particulière que les Pays-Bas pourraient apporter aux réformes proposées.

### *Une conception élargie de la sécurité*

Dans le droit fil de plusieurs de ses avis antérieurs, le Conseil salue le choix du Secrétaire général lorsqu'il préconise d'élargir le concept de sécurité. Toutefois, un tel choix ne peut être porteur que s'il s'accompagne de nouvelles exigences, plus lourdes, posées au mandat et à la rapidité d'action des organes des Nations unies, en particulier du Conseil de sécurité. Aussi les propositions du Secrétaire général visant à développer de nouveaux instruments dans le domaine de la prévention, de la reconstruction, du respect des droits de l'homme et du développement méritent-elles d'être soutenues.

### *La responsabilité de protéger*

Le Secrétaire général opte pour le concept d'une responsabilité collective de la protection des personnes. Lorsqu'un État n'est pas en mesure d'assurer la protection de ses ressortissants, ou s'il n'est pas disposé à le faire, c'est à la communauté des États tout entière que revient la responsabilité d'assurer cette protection et, si besoin est, d'intervenir par la force. Cela a des répercussions sur la capacité opérationnelle dont les Nations unies ont besoin pour pouvoir intervenir. C'est notamment ce qui amène le Conseil à souscrire à cette conclusion comme étant la nouvelle pierre angulaire de la sécurité collective.

### *Le terrorisme : définition et stratégie*

Le Conseil souscrit à la recommandation du Secrétaire général tendant à mettre en place une stratégie cohérente et globale pour prévenir et lutter contre le terrorisme, dans le respect des droits de l'homme. Sur le plan organisationnel aussi, il y a encore pas mal de choses à améliorer au sein des Nations unies. Même s'il sera peut-être difficile d'obtenir des résultats à court terme, le Conseil insiste auprès du gouvernement néerlandais pour qu'il joue un rôle de locomotive précisément dans les négociations sur ces questions. Dans cette optique, le Conseil recommande surtout au gouvernement d'aborder les négociations en s'inscrivant dans le droit fil des décisions récentes du Conseil de sécurité et de la prise de position du Secrétaire général lorsque celui-ci souscrit à la définition du terrorisme propagée par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement.

### *Les armes de destruction massive*

Le Conseil souscrit à l'importance accordée aux problèmes complexes et très divers dans le domaine des armes de destruction massive et à la nécessité d'y faire front. Il traitera de cet aspect dans un avis distinct. Il soutient par ailleurs l'appel lancé par le Secrétaire général en faveur de l'adoption d'une nouvelle réglementation internationale visant à brider le commerce international des armes légères.

#### *Les opérations de maintien et de consolidation de la paix*

Le Conseil souscrit à l'attention accordée dans le rapport du Secrétaire général aux opérations de paix et à la reconstruction d'après-conflit. Il renvoie à un certain nombre d'avis récents dans lesquels il a abordé cette question de façon explicite. S'il se range à la position du Secrétaire général sur la fourniture de troupes et la coopération avec les organisations régionales et interrégionales, il estime qu'il y a néanmoins lieu de relativiser quelque peu cette position. Le Conseil considère en effet qu'il serait bon que chaque organisation se concentre d'abord et avant tout sur le domaine dans lequel elle est spécialisée. Les organisations régionales, en particulier l'Union africaine, méritent en outre le soutien plein et entier des pays occidentaux dans les efforts qu'elles déploient pour renforcer les capacités de manière à pouvoir exécuter des missions de gestion des crises et des missions de paix pour les Nations unies.

Le Conseil constate que les opérations de paix traditionnelles des casques bleus resteront une tâche importante des Nations unies, ne serait-ce que parce que l'Onu est parfois la seule organisation d'exécution. Il importe d'équiper le mieux possible ces troupes et de les doter d'un mandat robuste. Toute intervention militaire où le recours effectif à la force est vraisemblable ou même certain devrait en principe être laissée à une organisation régionale ou interrégionale équipée à cette fin, que ce soit ou non avec le soutien ou la collaboration d'autres organisations. Pour le Conseil, il n'est dès lors pas évident que les Nations unies doivent disposer elles-mêmes de capacités militaires ayant de telles qualités. Il s'agit en réalité de stimuler une bonne approche intégrée. Il y a encore beaucoup à faire, en particulier dans les domaines de la prévention, de la reconstruction et du développement, des domaines essentiels pour réaliser une amélioration durable de la situation.

#### *Le règlement des différends*

Le Conseil souscrit expressément à la priorité accordée dans le rapport au règlement pacifique des différends. Il faut recourir à tous les moyens disponibles dans le domaine de la diplomatie préventive, de la réconciliation et de la médiation. Que des fonds supplémentaires soient nécessaires à cette fin tombe sous le sens.

La création et l'entrée en fonction de la Cour pénale internationale (CPI) constituent une avancée inouïe. Aussi le Conseil estime-t-il de la plus haute importance que la Cour reste le plus indépendante possible par rapport à la politique internationale ou à la politique intérieure dans une zone de conflit. La CPI devrait se limiter à faire des enquêtes pénales, à engager des poursuites et à rendre des jugements. Elle ne peut s'acquitter convenablement de cette tâche que si elle est assurée de la coopération du Conseil de sécurité et si elle est soutenue et assistée par les Nations unies.

Le Conseil soutient le Secrétaire général dans son incitation à faire davantage appel à la Cour internationale de Justice. Une simplification accrue et la transparence des procédures, ainsi qu'une plus grande publicité des documents pourraient peut-être accroître l'implication des États. Pareille implication est d'autant plus nécessaire que la Cour est entravée dans son fonctionnement par des problèmes de capacités, lesquels ne peuvent être résolus qu'avec le soutien politique et financier de tous les États.

#### *Le recours à la force*

En ce qui concerne le recours à la force, le Conseil souscrit à l'interprétation du Secrétaire général selon laquelle les interventions préventives contre des menaces imminentes sont couvertes par l'article 51 de la Charte des Nations unies, qui garantit le

droit de légitime défense des États. Le Conseil a argumenté de façon détaillée sa position sur ce point dans un avis récent.

Le Conseil considère également que c'est au Conseil de sécurité que revient la responsabilité première du maintien de la paix et de la sécurité dans le monde et qu'il lui appartient de l'assumer. Au nom de l'interprétation considérablement plus large de la notion de « menace pour la paix », le Conseil de sécurité a déjà souvent assumé cette responsabilité en recourant à des mesures tant diplomatiques que coercitives pour répondre à de telles menaces. Le Conseil souscrit à la recommandation faite par le Secrétaire général de fixer des critères pour un éventuel recours à la force sous les auspices du Conseil de sécurité. Même s'ils ne sont pas consignés explicitement dans une résolution, de tels critères pourraient néanmoins s'imposer, raison pour laquelle le Conseil recommande au gouvernement de les soutenir.

En ce qui concerne les interventions humanitaires, la question centrale reste toujours de savoir ce qu'il convient de faire lorsque le Conseil de sécurité n'intervient pas pour cause de division interne. Le Conseil souscrit pleinement à la position du Secrétaire général lorsque celui-ci affirme que le fonctionnement du Conseil de sécurité doit être amélioré de manière à ce que cette question ne puisse plus se poser. Le Conseil estime néanmoins que, dans la dure réalité où le Conseil de sécurité est parfois profondément divisé et, partant, paralysé, et en cas de situation d'urgence humanitaire, une intervention humanitaire ne doit pas être exclue, à condition que ce soit dans le respect des conditions décrites dans les avis évoqués plus haut.

#### *Les réformes institutionnelles et l'élargissement du Conseil de sécurité*

Le Conseil souscrit au principe selon lequel la composition du Conseil de sécurité doit être modifiée ; il considère en effet qu'il y a lieu d'accroître le plus largement possible la représentativité géopolitique du Conseil de sécurité. Si cet objectif peut être atteint, les Pays-Bas devraient soutenir tout consensus susceptible d'être recueilli à ce sujet. Le Conseil déplore que le gouvernement ait abandonné explicitement l'objectif d'une représentativité accrue. Une telle position s'accorde mal avec la révision de la composition du Conseil de sécurité, dictée par l'intérêt général. Le Conseil souscrit au principe selon lequel il faut arriver à réaliser un équilibre plus juste entre la contribution d'un pays aux Nations unies et sa participation à la prise de décisions ; il estime en outre que, par anticipation sur la réforme proposée, les membres du Conseil de sécurité doivent être interpellés sur ce point, ce qui s'inscrit du reste entièrement dans le droit fil de l'article 23, paragraphe 1, de la Charte. Le Conseil partage le sentiment de mécontentement du gouvernement quant à la non-reconnaissance des efforts consentis par les États membres dans le cadre des Nations unies, qui serait à attribuer au système du tour de rôle dans le cadre de groupes régionaux. La révision de la composition du Conseil de sécurité conduira en toute logique à une diminution de l'influence des pays d'Europe occidentale, qui y sont actuellement surreprésentés. Cela aura aussi des conséquences pour les Pays-Bas. Pour atténuer davantage cet effet de la réforme dans l'élection des membres non permanents, il faudrait, de l'avis du Conseil, s'atteler sérieusement à l'application de critères de qualité (comme la contribution à des opérations internationales de maintien de la paix et à la coopération au développement) et à l'obtention d'un siège permanent pour l'Union européenne au Conseil de sécurité. Comme cela ne semble guère réaliste pour l'instant, ce serait une idée intéressante que d'adjoindre un représentant du secrétariat du Conseil à un éventuel titulaire allemand d'un siège permanent au Conseil de sécurité. Il faut également prendre très au sérieux la consultation, prévue à l'article 19 du traité d'Amsterdam, des États

membres de l'UE par les États membres qui occupent un siège, permanent ou non, au Conseil de sécurité.

#### *L'institution d'une commission de consolidation de la paix*

Les propositions visant à instituer une commission intergouvernementale de consolidation de la paix, assistée d'un bureau d'appui au sein du Secrétariat des Nations unies, ont beaucoup en commun avec les recommandations que le Conseil avait déjà formulées dans son avis de mai 2004 sur les États défaillants. Toutefois le Secrétaire général estime que cette commission doit orienter strictement son action sur la phase de reconstruction d'après-conflit et qu'aucun rôle ne doit en principe lui être dévolu dans la prévention des conflits ni dans un dispositif d'alerte précoce. L'avis de mai 2004 du Conseil constatait, au contraire, que la communauté internationale s'implique souvent trop tard et que c'est précisément dans la phase où les dissensions prennent de l'ampleur que des activités de prévention ou de gestion des conflits se révèlent tellement importantes. Cette restriction quelque peu artificielle n'est donc absolument pas convaincante. Le Conseil donne en outre la préférence, et de loin, à l'alimentation du futur fonds sur le budget ordinaire. Si cela devait poser des problèmes sur le plan politique, il faudra au moins pourvoir à un dispositif de base permettant d'opérer dans la première phase. Ce dispositif de base devrait être financé sur le budget ordinaire. Ce serait, de l'avis du Conseil, restreindre à l'excès le mandat de la Commission de consolidation de la paix que de ne lui conférer qu'un rôle strictement consultatif et de lui imposer le principe du consensus. Le Conseil tient à souligner aussi que cette commission doit être un organe du Conseil de sécurité et qu'elle doit donc être dotée de la réactivité nécessaire. Par ailleurs, un rôle accru pourrait être dévolu au Conseil économique et social dans la phase de reconstruction. En revanche, le Conseil soutient la proposition de renforcer le Secrétariat des Nations unies.

#### *Le Conseil des droits de l'homme*

Le Conseil soutient la proposition d'instituer un Conseil des droits de l'homme. Si l'on veut placer les droits de l'homme sur le même plan que les autres domaines d'action des Nations unies, il faudra modifier la Charte en conséquence. Comme cela prendra vraisemblablement pas mal de temps, le Conseil propose que le Conseil des droits de l'homme, anticipant sur une telle modification, fonctionne provisoirement comme un organe de l'Assemblée générale des Nations unies. En ce qui concerne la composition du Conseil des droits de l'homme, le Secrétaire général préconise que les membres soient choisis parmi ceux qui respectent « les normes les plus élevées relatives aux droits de l'homme ». Le Conseil considère que cette proposition n'est pas encore assez élaborée. Il faudrait plutôt songer à d'autres conditions, comme le Conseil l'a déjà préconisé précédemment, et rien ne dit d'ailleurs que cela permettrait réellement de maintenir à l'écart de telles institutions les États qui violent gravement les droits de l'homme. Pour le reste, le Conseil n'a pas vraiment de préférence quant au nombre précis de membres, pourvu que soient respectées des conditions minimales en matière de représentativité, de crédibilité et d'efficacité.

Sur certains points, le Conseil est sceptique quant au rôle et à la fonction qui seraient dévolus au nouveau Conseil des droits de l'homme. Le système de l'évaluation par les pairs soulève la question de savoir si un organe politique comme le Conseil des droits de l'homme s'acquitterait de sa tâche en toute indépendance. Le Conseil s'inquiète de ce que le rapport du Secrétaire général ne fasse guère allusion au rôle des procédures spéciales et aux mécanismes conventionnels actuels. Il serait vraiment regrettable – et il faut tout faire pour l'empêcher – que cette opération de réforme en vienne à affaiblir,

voire à faire disparaître ce système de contrôle. De plus, de telles enquêtes se feraient sur une base volontaire, sans que l'on sache quelles informations seraient utilisées pour les conduire. Il doit être exclu – comme le permettrait la structure proposée – que des États qui violent manifestement et gravement les droits de l'homme puissent échapper en toute impunité au contrôle.

Le Secrétaire général part du principe que le nouveau Conseil des droits de l'homme aura son siège à Genève, qui est à la fois le centre de la majorité des activités des Nations unies en matière de droits de l'homme et un lieu propice à la coopération avec le Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme. Ce haut fonctionnaire joue un rôle d'instrument dans le domaine de la prise en compte des droits de l'homme dans toutes les composantes des Nations unies. Le Conseil est très favorable à la participation du Haut Commissaire aux discussions et aux négociations au Conseil de sécurité. Un élément de ce mandat qui a été quelque peu occulté jusqu'ici est le contrôle du respect des droits de l'homme par l'Organisation des Nations unies elle-même. C'est là une lacune qui doit être comblée. Une attention plus grande devrait aussi être accordée à la collecte d'informations sur les violations du droit humanitaire international et à la constitution et la mise à disposition d'une expertise en matière d'enquêtes sur les infractions au regard des droits de l'homme internationaux et du droit humanitaire international. Le Conseil souscrit en outre à la position du Secrétaire général sur l'amélioration de la communication et de la coopération. Il est évident, aux yeux du Conseil, que le programme du Haut Commissaire aux droits de l'homme devrait pouvoir disposer de plus de ressources financières et humaines (y compris en personnel de terrain).

Tout bien considéré, le Conseil estime qu'un Conseil des droits de l'homme, revalorisé par rapport à l'actuelle commission des droits de l'homme et plus efficace, sera peut-être mieux à même dans l'avenir de veiller à la prise en compte des droits de l'homme dans toutes les composantes des activités des Nations unies. Les propositions du Secrétaire général en la matière méritent donc d'être soutenues. Aussi le Conseil recommande-t-il au gouvernement d'ouvrir à l'acceptation de la création d'un Conseil des droits de l'homme, pourvu que soient préservés le rôle des procédures spéciales et l'implication des ONG.

#### *Le Secrétariat des Nations unies*

Selon la Charte des Nations unies, le Secrétaire général est le gardien et la cheville ouvrière de l'organisation et aussi, en fait, le garant de l'intérêt général. Il lui appartient de promouvoir le respect de l'intérêt commun. Ses propositions en vue d'accroître l'efficacité de l'organisation doivent apporter, pour partie, une solution aux problèmes qui se posent. Le souhait de renouvellement du personnel pour arriver à une implication d'un autre type et acquérir des capacités supplémentaires est logique et justifie la décision d'approuver les crédits nécessaires à cet effet. Le Conseil recommande donc au gouvernement de soutenir les propositions du Secrétaire général en matière de gestion interne, à condition qu'elles soient solidement étayées. Les démarches déjà entreprises par le Secrétaire général dans la voie d'un « mécanisme de prise de décisions collégial » devront porter leurs fruits dans l'avenir. C'est pourquoi le Conseil soutient ces démarches.

#### *Les ONG et le secteur privé*

Le Conseil s'est déjà prononcé à maintes reprises et de façon explicite sur l'importance et le rôle des ONG et du secteur privé. Il a constaté que les ONG et les entreprises ont apporté une contribution essentielle dans de nombreux domaines, notamment dans le

développement de l'appareil normatif. Le rôle des ONG dans la poursuite du développement des Nations unies ne doit donc pas être sous-estimé. C'est pourquoi le Conseil appelle le gouvernement à ne pas relâcher l'attention sur cet important aspect pendant tout le processus de réforme des Nations unies, d'autant que le danger existe que des pays profitent de l'occasion pour essayer de restreindre la position des ONG, qu'ils jugent privilégiée. Le Conseil estime que cela doit être évité.

Pour le Secrétaire général, un rôle important doit aussi être dévolu aux entreprises dans la réalisation des objectifs des Nations unies. Le Conseil souscrit à la place importante reconnue au secteur privé, comme il l'a encore souligné récemment dans l'avis succinct (joint au présent avis) qu'il a émis en observations sur le rapport Sachs. Cet avis succinct examine en particulier la relation entre le développement et la sécurité, d'une part, et le secteur privé, d'autre part. Le Conseil tient à mettre en évidence, une fois encore, l'importance de cette relation et la nécessité de la renforcer pour pouvoir s'attaquer efficacement aux problèmes d'un grand nombre de pays en développement.

#### *La cohérence et l'efficacité*

Une des conséquences majeures de l'adoption et de l'utilisation d'un concept de sécurité élargie est la nécessité de veiller à une bonne coordination entre les différentes composantes des Nations unies. Or, sur ce point, il y a encore beaucoup à faire. Si le Secrétaire général accorde une place importante à cet aspect dans son rapport, il fait cependant trop peu de propositions concrètes et surtout trop de propositions pour le court terme.

Le Conseil constate, enfin, que les recommandations concrètes sur l'amélioration de l'efficacité des institutions de développement des Nations unies se concentrent sur le renforcement des représentations locales de l'Onu. C'est là un développement positif, aux yeux du Conseil. Le Secrétaire général propose aussi d'instituer un Conseil d'experts du développement, sans expliciter très clairement, du reste, l'utilité effective d'un tel conseil. Le Conseil considère que les propositions en matière d'aide humanitaire doivent être soutenues. En ce qui concerne la cohérence, à l'échelle du système des Nations unies, en matière d'environnement, le Secrétaire général propose la création d'une structure mieux intégrée. Le Conseil se range à l'avis du gouvernement lorsque celui-ci estime que ces propositions sont certes importantes mais de portée trop limitée.

#### *Conclusion*

Le Conseil souligne l'opportunité qu'il y a à exploiter au mieux l'occasion favorable qui se présente de réformer les Nations unies. Le soixantième anniversaire de l'organisation, la stature politique de son Secrétaire général et la qualité des propositions faites dans son rapport *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* créent des conditions sans précédent pour atteindre cet objectif. Dans un monde confronté à la fois à de nouvelles menaces et à d'immenses défis, la chance se présente aujourd'hui de créer une situation où une stratégie plus efficace et plus cohérente puisse être suivie dans toutes les activités des Nations unies, une stratégie qui associe les impératifs du développement, de la paix et de la sécurité et des droits de l'homme. C'est là le mérite des propositions du Secrétaire général. Il ne faut donc pas laisser passer l'occasion de donner une nouvelle chance aux Nations unies.

Ministère des Affaires étrangères  
Direction Nations unies et Institutions  
financières internationales - DVF  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC La Haye

Au Président du Conseil consultatif  
pour les Questions internationales  
M. Frits Korthals Altes  
Postbus 20061  
2500 EB La Haye

La Haye, avril 2005

Référence : DVF/CI - 108/05  
Dossier suivi par : Kanta Adhin  
Téléphone : +31 (0)70 348 48 63  
Fax : +31 (0)70 348 61 67  
e-mail : dvf-ci@minbuza.nl  
Objet : Réformes des Nations unies

Monsieur le Président,

C'est en mon nom propre et au nom du ministre de la Défense et de la ministre de la Coopération que je m'adresse à vous à propos des réformes des Nations unies, un thème sur lequel le programme de travail 2005 du Conseil consultatif pour les Questions internationales s'exprimait dans les termes suivants : « Le Secrétaire général des Nations unies devrait faire une sélection, début 2005, parmi les recommandations du Groupe de personnalités de haut niveau qui lui seront soumises fin 2004 et prendre des mesures préparatoires en vue de l'Assemblée générale des Nations unies de 2005. Il faut que le Conseil AIV émette un avis en temps utile, encore avant l'été 2005, dans lequel il indique lesquels des éléments retenus par le Secrétaire général des Nations unies auront une portée durable pour l'action multilatérale des Pays-Bas et de quelle manière ces éléments peuvent être ancrés dans l'Organisation des Nations unies et dans la politique des Pays-Bas et de l'Union européenne. »

Le 21 mars 2005, le secrétaire général des Nations unies a publié son rapport sur la question, intitulé : « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous ». Je prie à présent votre Conseil de se pencher sur ce rapport et de nous faire connaître son point de vue quant à sa teneur, en accordant une attention toute particulière aux trois questions évoquées plus loin. Pour l'élaboration de votre avis, vous pouvez aussi vous inspirer de la vision du gouvernement néerlandais sur le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau (« Un monde plus sûr : notre affaire à tous ») ainsi que sur le rapport des experts chargés du Projet objectifs du Millénaire (« Investir dans le développement : un plan pratique pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement »), qui a été adressé à la Chambre des Représentants le 25 février 2005. Il m'est parvenu que votre Conseil se penchait déjà sur ce dernier rapport de sa propre initiative. Par ailleurs, votre Conseil est en train d'examiner deux demandes d'avis qui ont des points de convergence avec le domaine qui nous occupe, à savoir un avis sur le positionnement des Pays-Bas au sein de l'UE, de l'Otan et des Nations unies et un avis sur la stratégie en matière de lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive et les enceintes de désarmement traditionnelles.

Les trois questions sur lesquelles je sollicite votre attention toute particulière sont les suivantes :

1. Le renforcement du rôle des Nations unies comme étant l'enceinte la plus appropriée pour discuter et traiter de problèmes mondiaux et, corrélativement, le renforcement de la position du Secrétaire général comme étant la personne qui attire l'attention sur de tels problèmes et contribue à formuler l'agenda international dans le souci de l'intérêt général. Quelles pistes votre Conseil voit-il dans le rapport du Secrétaire général pour faire avancer les choses sur ce point ?
2. L'amélioration de l'efficacité des institutions de développement des Nations unies. Dans son rapport, le Secrétaire général fait un certain nombre de recommandations pour le court terme, qui sont du reste de portée plus limitée que les dispositions de la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies sur l'*Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies* (Résolution A/RES/59/250) et qui s'inscrivent dans la ligne des propositions faites sur ce point par les Pays-Bas et d'autres pays partageant leur point de vue. Pour le long terme, le rapport propose de faire des réformes radicales, en particulier de « regrouper plusieurs organismes, fonds et programmes en entités administrées de façon plus rigoureuse, s'occupant respectivement du développement, de l'environnement et de l'action humanitaire » (paragraphe 197 du rapport du Secrétaire général). J'aimerais connaître l'avis de votre Conseil sur ce point.
3. Le rôle de la société civile et du secteur privé. Devant la nécessité de déployer une action collective pour faire front aux menaces du moment, le Secrétaire général souligne l'importance du rôle qui est celui d'une société civile active et d'un secteur privé dynamique, parallèlement au rôle des États et des organisations intergouvernementales. Mais il n'approfondit guère la question. Sur ce point également, je souhaiterais connaître le point de vue du Conseil AIV.

Comme il est prévu dans le programme de travail 2005 du Conseil, je souhaiterais recevoir votre avis en temps utile, c'est-à-dire encore avant l'été, dans la perspective du Sommet préparatoire de la 60<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations unies, qui doit avoir lieu du 14 au 16 septembre 2005. Souhaitant mener en juin prochain un débat général sur la question, la Chambre des Représentants a demandé au gouvernement à être informée au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de la position des Pays-Bas à ce Sommet.

J'attends donc avec intérêt, avec mes collègues de la Défense et de la Coopération, un avis rapide de votre Conseil sur ces questions.

J'adresse une copie de la présente aux présidents des deux Chambres.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Bernard Bot

Ministre des Affaires étrangères

## Avis succinct

### **OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT SACHS : COMMENT ATTEINDRE LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE ?**

Avril 2005

#### **Introduction**

En janvier 2005 est paru le rapport *Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, publié par le Projet Objectifs du Millénaire des Nations unies et souvent désigné par le nom de son président Jeffrey Sachs<sup>1</sup>. Le Secrétaire général des Nations unies s'est largement inspiré de ce rapport, comme de celui du Groupe de personnalités de haut niveau<sup>2</sup>, pour élaborer ses recommandations au sommet des chefs d'État et de gouvernement qui aura lieu en septembre 2005 à New York. Il ne fait pas de doute que ces trois rapports pèseront d'un poids considérable aussi bien pendant les préparatifs que pendant le sommet lui-même. Aussi le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV), ci-après le Conseil, a-t-il pris connaissance avec intérêt de la réaction du gouvernement au rapport Sachs et au rapport du Groupe de personnalités de haut niveau<sup>3</sup>.

Cet avis succinct, qui se concentre sur le rapport Sachs, est publié pour les besoins du débat parlementaire qui aura lieu à la Chambre des Représentants au cours des prochaines semaines. Il revêt cependant un caractère provisoire, puisque le Conseil prépare en ce moment un avis distinct sur le rapport du Secrétaire général, dans lequel il abordera, autant que de besoin, de façon plus détaillée, certains aspects liés aux objectifs du Millénaire pour le développement, les OMD.

Le groupe de travail du Conseil qui a préparé cet avis succinct se composait exclusivement de membres de la Commission de la coopération au développement du Conseil. Présidé par M. H.A.J. Kruijssen, il comprenait les membres suivants : MM. F.D. Van Loon, G.H.O. Van Manen et L.B.M. Mennes, M<sup>me</sup> A.N. Papma et MM. L. Schulpen et S. Van Wijnbergen. La rédaction du rapport a été assurée par M<sup>me</sup> J.A. Nederlof.

- 1 Pour le texte complet du rapport, voir : [http://www.unmilleniumproject.org/reports/fullreport\\_french.htm](http://www.unmilleniumproject.org/reports/fullreport_french.htm). Dans le présent avis, il est fait référence au rapport complet et aux pages correspondantes du rapport principal.
- 2 Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements : *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*. A/59/565 du 29 novembre 2004. Pour le texte complet, voir : <http://un.org/french/secureworld/temp.html>.  
Rapport du Secrétaire général des Nations unies : *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*. A/59/2005, 21 mars 2005. Pour le texte complet, voir : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/79/PDF/N0527079.pdf?OpenElement>.
- 3 Document parlementaire 26150, no 17, du 25 février 2005.

## 1. Un rapport de grande qualité

Le Conseil apprécie grandement le dynamisme communicatif que respire le rapport. Les OMD n'ont pas été gravés dans la pierre il y a cinq ans simplement pour faire l'objet d'études et de conférences, mais pour être réalisés avec force et créativité dans un délai raisonnable. C'est dans cet esprit qu'a été rédigé le rapport, plaider passionné pour la création d'un climat politique permettant de développer un grand nombre d'actions qui contribuent effectivement à la réduction de la pauvreté. Mieux encore, partant du principe qu'en politique certaines prophéties se réalisent d'elles-mêmes à partir du moment où elles sont prononcées sur le ton qui convient, le rapport affirme haut et fort non seulement que le cadre politique nécessaire existe déjà et que les moyens financiers peuvent être réunis à un coût relativement faible, mais aussi que la plupart des propositions peuvent être mises en œuvre à court terme<sup>4</sup>. S'il s'agit là, en soi, d'une constatation encourageante, le Conseil tient néanmoins à souligner que les OMD ne sont que des objectifs intermédiaires et non des objectifs finals. Ils sont un baromètre de l'engagement de la communauté internationale en faveur d'une réduction structurelle de la pauvreté en général, et de l'inégalité entre les pays et au sein des pays, en particulier. Les OMD et les programmes d'accompagnement offrent une occasion sans égale de mesurer le processus de réalisation des droits de l'homme les plus fondamentaux. Mais l'horizon 2015 n'est qu'une étape : aussi longtemps qu'une partie considérable de la population mondiale vit dans la pauvreté et n'a pas les moyens matériels de mener une existence digne, des efforts supplémentaires resteront indispensables, même après 2015. Car, même si les OMD sont intégralement réalisés, la pauvreté et la faim n'auront été réduits que de 50 % en 2015. Il faut du reste relativiser les statistiques à l'échelle de la planète. En effet, la croissance économique élevée de la Chine et de l'Inde masque, dans les chiffres des progrès réalisés, la stagnation qui caractérise sur tous les fronts l'Afrique subsaharienne. Et il faut se demander aussi si le passage de la catégorie de l'extrême pauvreté (1 dollar par jour) à la catégorie immédiatement supérieure (2 dollars par jour) peut être considéré comme une amélioration suffisante<sup>5</sup>. Bref, si l'on peut certes parler d'une amélioration partielle de la situation au niveau mondial, il faut savoir aussi que la pauvreté s'est aggravée dans certaines régions du monde comme l'Afrique subsaharienne.

Il apparaît clairement que les auteurs du rapport ont été confrontés à plusieurs dilemmes. Ainsi, ils mettent fortement l'accent sur la nécessité de prendre ses responsabilités, tant pour les pays en développement que pour la communauté internationale des donateurs, sans pour autant apporter une réponse vraiment satisfaisante à la question de savoir comment concilier pareille prise de responsabilités avec le pilotage externe des processus de développement préconisé ici et là dans le rapport. Le Conseil entend souligner qu'appropriation locale et développement durable sont indissociables et que les donateurs doivent savoir résister à la tentation d'intervenir « en

4 Dans son rapport, le Secrétaire général dresse un tableau de la réalité actuelle. Il constate que les accords passés à Monterrey et à Johannesburg n'ont pas encore donné beaucoup de résultats, affirmant « *que toutes ces promesses ont été faites mais n'ont pas été tenues. Ce manque de parole a des conséquences qui se mesurent au nombre de morts qu'il entraîne, des morts qui se chiffrent par millions chaque année.* » (Paragraphe 32, p. 13)

5 Chen, S., et Ravallion, M., *How have the world's poorest fared since the early 1980s?*, in *Policy research paper 3341*, Banque mondiale, Washington DC, 2004, p. 2 ; on peut y lire que, si en 2001 quelque 390 millions de personnes gagnaient 2 dollars par jour alors qu'elles ne gagnaient qu'un dollar par jour en 1984, elles sont néanmoins restées pauvres par rapport aux normes des pays en développement à revenus moyens.

catastrophe » lorsque les choses ne vont pas assez vite à leur gré. Un développement porté par la communauté nationale présuppose une implication totale du secteur privé et des organisations de la société civile. Si le rapport Sachs se penche sur le secteur privé, il n'accorde pas une attention suffisante à la société civile.

Un deuxième dilemme concerne l'énorme diversité du problème de la pauvreté face à la nécessité de fixer des priorités. Le rapport décrit une multitude d'instruments sans se prononcer de façon suffisamment explicite sur le choix qui s'impose aujourd'hui parce qu'il a, à court terme, le plus de chances de garantir la réalisation des OMD. Si la recommandation relative aux pays à réalisation accélérée ou à réalisation rapide des OMD laisse entendre que des résultats rapides sont possibles, elle sous-estime cependant la complexité des problèmes.

Un troisième dilemme se pose au niveau du financement. Il est urgent d'augmenter l'APD, et la communauté internationale doit satisfaire le plus rapidement possible à son obligation d'y consacrer 0,7 % de son PNB, comme l'affirme d'ailleurs le rapport Sachs. Mais, si le rythme de croissance fait un bond en 2006, il se stabilise ensuite jusqu'en 2015. Il apparaît toutefois, dans le même temps, que la réalisation des OMD n'est possible que si on stimule les économies budgétaires nationales et les investissements étrangers. Le Conseil estime que l'APD devrait aussi stimuler l'accroissement des capacités dans les pays en développement<sup>6</sup>, en servant de levier pour faciliter les économies budgétaires nationales et les investissements étrangers évoqués ci-dessus.

Dans les paragraphes qui suivent, le Conseil se propose d'analyser plus en détail un certain nombre d'éléments du rapport Sachs particulièrement importants pour le succès de la lutte contre la pauvreté. Le Conseil prendra en compte dans ses considérations la politique suivie par les Pays-Bas, en particulier telle qu'elle est formulée dans le rapport « Un devoir réciproque : la coopération au développement en marche vers 2015 » et dans le rapport du gouvernement néerlandais sur le huitième objectif du Millénaire pour le développement<sup>7</sup>. Le Conseil a retenu les questions qui, dans le contexte de la politique néerlandaise actuelle, requièrent le plus l'attention de la communauté internationale.

6 Dans son rapport, le Secrétaire général affirme notamment que : « *Dans le prolongement du Forum de haut niveau qui a été organisé à Paris en mars 2005 sur la question de l'efficacité de l'aide au développement, les pays donateurs devraient fixer, d'ici à septembre 2005, des échéances et des objectifs contrôlables pour harmoniser leurs mécanismes d'aide avec les stratégies des pays partenaires reposant sur les objectifs du Millénaire pour le développement.* » (Paragraphe 53, p. 20)

Le rapport de suivi mondial de la Banque mondiale publié le 12 avril 2005 (*Global Monitoring Report 2005: From Consensus to Momentum*) propose une analyse de la capacité d'absorption de l'aide par les pays en développement. Par rapport aux pays asiatiques, il apparaît que les pays de l'Afrique subsaharienne s'en tirent plutôt mal. Alors que les cinq plus grands pays d'Asie sont en mesure d'absorber immédiatement un doublement de l'aide, le rapport constate, à propos des pays de l'Afrique subsaharienne, que « *Overall (they) have the capacity to use additional aid productively if they continued and strengthened their reform* ». Voir : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/GLOBALMONITORINGEXT/0,,contentMDK:20445926~pagePK:64022011~piPK:292245~theSitePK:278515,00.html>.

7 Documents parlementaires 29234, no 1, octobre 2003 et 040182, 25 mai 2004, avec annexes. Le huitième objectif du Millénaire pour le développement consiste à « mettre en place un partenariat mondial pour le développement ».

## **2. Bonne gouvernance et sécurité**

Dans des avis précédents, le Conseil a précisé la relation qui existe à ses yeux entre bonne gouvernance, sécurité et développement<sup>8</sup>. Une approche intégrale s'impose car, dans ce champ complexe, aucun des éléments ne peut être réalisé sans les autres. Pour le Conseil, il est inutile d'établir des catégories, auxquelles seraient affectés des moyens et des fonds distincts, car cela contrarierait l'approche intégrale.

Le rapport Sachs a été écrit dans l'optique de la réduction de la pauvreté ; il considère la bonne gouvernance et la sécurité comme des conditions du développement. Si le Conseil comprend cette approche, il entend néanmoins attirer l'attention sur le risque qu'elle implique pour l'indispensable flexibilité. En effet, en posant des conditions dans ce domaine, on risque de priver, de fait, un nombre assez élevé de pays d'une aide internationale. Et, qui pis est, ces pays risquent d'être entraînés dans une spirale descendante, avec tout ce que cela implique de risques sécuritaires majeurs aux niveaux régional et mondial et, partant, de risques pour le processus de développement. C'est sur cette toile de fond que le Conseil souhaiterait formuler les quelques remarques suivantes.

Le rapport Sachs considère que l'aide devrait être accordée prioritairement aux pays qui pratiquent une bonne gestion des affaires publiques<sup>9</sup>. Dans les pays où la gouvernance n'est pas encore satisfaisante, par manque de moyens, financiers ou autres, il convient d'investir dans des programmes d'amélioration de la gouvernance et de l'administration de la justice, de respect des droits de l'homme et de développement du secteur privé. Dans de tels pays, il faut provisoirement s'abstenir d'investir massivement dans la réduction de la pauvreté.

Le rapport indique de façon générale que les effets de l'aide sur la réduction de la pauvreté sont largement tributaires de l'impact de l'aide sur la croissance économique. Des études récentes ont mis en évidence que l'aide est plus efficace dans les pays bien gouvernés. Mais on a aussi constaté que, dans les pays où la gouvernance s'est améliorée sous l'influence de l'aide et où une certaine stabilité s'est installée, la croissance économique a été stimulée efficacement par la suite grâce à l'aide accordée. Il apparaît également que l'aide a des effets positifs notoires sur la qualité de la gouvernance si elle s'accompagne de mesures dans le domaine de la sécurité et du respect des droits de l'homme. La recommandation faite dans le rapport Sachs d'engager des investissements supplémentaires au titre des OMD dans un certain nombre de pays à réalisation rapide des OMD ne saurait donc, de l'avis du Conseil, s'appliquer qu'à des pays qui satisfont au critère de la bonne gouvernance ou qui mènent une politique objectivement vérifiable dans le sens d'une amélioration de la gouvernance. Dans les pays qui ne remplissent pas ces conditions, le financement du développement n'aura qu'un effet à peine perceptible sur la réduction de la pauvreté. Les donateurs devraient veiller à ce que l'aide qu'ils accordent contribue effectivement à l'amélioration de la gouvernance et que les conditions soient remplies pour permettre une approche efficace du problème de la pauvreté. Parmi ces conditions, il faut

8 Avis n° 30 : *La coopération au développement fondée sur les droits de l'homme*, avril 2003 ; avis n° 34 : *Les Pays-Bas et la gestion des crises, trois aspects actuels*, mars 2004, et avis n° 35 : *États défailants : une responsabilité mondiale*, mai 2004.

9 Voir aussi le rapport du Secrétaire général, paragraphe 36, p. 14 : « (...) les stratégies d'investissement en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement ne donneront pas de résultats dans la pratique si les États ne les associent pas à des systèmes transparents et rigoureux de gouvernance, se fondant sur l'état de droit, protégeant les droits civils et politiques ainsi qu'économiques et sociaux et reposant sur une administration publique comptable de son action et efficace. »

comprendre expressément la mise en place d'une infrastructure et la prise de mesures telles que l'économie puisse se développer dans le pays concerné, et que les investisseurs étrangers y soient attirés.

Le rapport Sachs part en outre du principe que l'aide au développement peut apporter une contribution importante aussi bien à la prévention et à la gestion des conflits qu'à la reconstruction d'après-conflit. Il conclut notamment qu'une intervention rapide et des impulsions positives sous la forme d'une aide sont plus efficaces que des sanctions. Or, des études ont révélé que l'aide n'est réellement efficace pour réduire la pauvreté que dans une situation d'après-conflit et à condition qu'elle soit accordée à grande échelle et pour une durée de 4 à 7 ans<sup>10</sup>. Le Conseil estime donc qu'il y a lieu de relativiser la recommandation du rapport. Dans les pays où l'instabilité politique et la vulnérabilité économique sont élevées, une aide axée sur la réduction de la pauvreté n'est peut-être pas directement efficace, mais elle peut, dans certaines conditions et si elle est ciblée, contribuer assurément à l'amélioration des conditions nécessaires à la stabilité et, ultérieurement, à la croissance économique. Le Conseil préconise, certainement pour les donateurs qui ne satisfont pas à la norme de l'APD, que ces aides viennent compléter leurs dépenses APD visant à la réalisation des OMD.

### **3. Priorité à l'Afrique**

Le rapport Sachs consacre une attention particulière à l'Afrique. Et le rapport publié récemment par la Commission pour l'Afrique instituée par le gouvernement britannique abonde dans le même sens<sup>11</sup>. Le rapport Sachs voit diverses causes au retard accusé par le continent noir et ne concède qu'une importance secondaire aux carences des pays africains en matière de bonne gouvernance. Le Conseil n'est pas convaincu par cette explication de la stagnation actuelle de l'Afrique<sup>12</sup>. En effet, diverses études révèlent que les causes citées dans le rapport sont loin d'être à ce point spécifiquement africaines qu'elles puissent suffire à expliquer le retard de l'Afrique<sup>13</sup>. De plus, les facteurs évoqués dans le rapport sont loin d'avoir l'importance qui leur est donnée ; il y aurait donc lieu de relativiser les carences en matière de bonne gouvernance. Pour le Conseil il semble donc qu'il soit plutôt question d'une combinaison de facteurs. Il faut faire à la bonne gouvernance et à la stabilité une place beaucoup plus grande en

10 Collier, P., et Hoeffler, A., *Conflicts*, in Lomborg, B., e.a., *Global Crises, Global Solutions*, Presses de l'université de Cambridge, Royaume-Uni, 2004, p. 129 à 156. Cette étude se fonde sur une analyse des guerres civiles dans les pays à faibles revenus entre 1965 et 1999.

11 *Notre intérêt commun*, Rapport de la Commission pour l'Afrique, mars 2005, voir : [http://www.commission-forafrica.org/french/report/thereport/french/11-03-05cr\\_report\\_fr.pdf](http://www.commission-forafrica.org/french/report/thereport/french/11-03-05cr_report_fr.pdf). Voir également le rapport du Secrétaire général, qui fait une place particulière à l'Afrique subsaharienne et en particulier à la lutte contre le VIH/sida.

12 Voir aussi à cet égard l'Avis n° 17: *La lutte de l'Afrique: sécurité, stabilité et développement*, janvier 2001, ainsi que l'Avis n° 35 : *États défailants : une responsabilité mondiale*, mai 2004.

13 Voir le rapport Sachs (p. 178 et 179), qui fait état de cinq facteurs structurels: « des coûts de transport très élevés et des marchés très réduits ; la faiblesse de la productivité dans l'agriculture ; une très forte morbidité ; des facteurs géopolitiques historiquement défavorables ; une diffusion très lente de la technologie étrangère ».

tant que facteurs clés du succès, ou de l'échec, de la réalisation des OMD en Afrique<sup>14</sup>.

Parmi les autres facteurs cités dans le rapport, une attention particulière doit être rapidement accordée au VIH/sida. L'absence de programmes adéquats de prévention de l'infection (les responsables africains n'ayant pas conscience de leur nécessité), le manque de traitements pour les séropositifs et la négligence des effets sociaux et économiques de cette maladie de la pauvreté risquent de ramener l'Afrique plusieurs décennies en arrière. Si ce fléau n'est pas enrayeré, toute amélioration durable dans le domaine de la réalisation des OMD est illusoire.

Le Conseil considère même que la situation en matière de VIH/sida est à ce point grave que l'absence de programmes cohérents de lutte contre l'épidémie ou l'insuffisance de l'action menée dans ce domaine doivent être considérés comme un indicateur négatif de bonne gouvernance. Le Conseil recommande de donner une priorité bien plus grande à la lutte contre le VIH/sida, au même titre qu'à la promotion de la bonne gouvernance. Des initiatives telles que celles qui ont été déployées par les Pays-Bas pendant leur présidence de l'Union européenne doivent être fortement encouragées au niveau international.

#### **4. Accroissement des flux de capitaux vers les pays en développement**

Le principal message délivré par le rapport Sachs est qu'il est possible de bannir la pauvreté à condition de dégager suffisamment de fonds pour des investissements de grande envergure comme le développement des capacités, l'infrastructure, l'éducation et la santé. Le rapport Sachs part du principe que la volonté politique nécessaire pour exécuter les changements proposés existe ; il ne s'agit donc pas d'en faire un objectif préalable, pas plus d'ailleurs que de la capacité des pays du Sud à absorber ces flux de capitaux. Le Conseil souhaite faire les remarques suivantes à ce sujet.

Le financement et la manière dont les fonds peuvent être rassemblés sont au centre du rapport Sachs, qui se fonde à juste titre sur le consensus de Monterrey. Celui-ci établit notamment qu'il faut partir de l'accroissement de la capacité des économies à utiliser de façon productive l'épargne intérieure. En effet, non seulement l'épargne intérieure des pays du Sud – même chez les plus pauvres – constitue la principale source d'investissements, mais la prise de mesures nationales pour une utilisation plus efficace de ces investissements est une condition première de l'absorption productive des fonds venant de l'extérieur<sup>15</sup>. Il faut, par ailleurs, éliminer toutes sortes d'entraves nationales aux investissements étrangers. Le Conseil estime que ces

14 Le rapport de la Commission pour l'Afrique s'exprime en ces termes sur la question : « *Ces cinquante dernières années, l'Afrique a souffert de deux grandes faiblesses : au niveau de ses **capacités** – l'aptitude à élaborer et mettre en œuvre des politiques – et de la **responsabilité** – dans quelle mesure l'État rend compte de ses actes à ses citoyens.* » (p. 14). Le rapport met aussi l'accent sur l'amélioration des systèmes éducatifs et de santé, sur l'aide à l'enfance, sur l'amélioration des systèmes d'irrigation, sur l'intensification du commerce au sein du continent africain et sur la réalisation de grands travaux d'infrastructure. Les donateurs devraient au moins doubler leur aide, remettre l'intégralité de la dette, supprimer les entraves commerciales (pour le coton et le sucre), engager des investissements supplémentaires dans l'enseignement supérieur et la lutte contre le VIH/sida et contribuer à hauteur de trois milliards de dollars par an à la sécurité (notamment dans des missions de maintien de la paix).

15 C'est là l'objectif de l'initiative néerlandaise visant à stimuler la coopération public-privé pour le développement du secteur financier au sein de la coopération au développement.

aspects méritent une attention toute particulière au cours de la période de concertation internationale qui va commencer. Le rapport Sachs part du principe que la part de l'épargne intérieure pouvant être affectée aux investissements augmentera de 4 % du PNB. Le Conseil considère que ce n'est pas réaliste pour plusieurs pays<sup>16</sup>. De plus, il ne faut pas perdre de vue que, notamment dans les pays où l'aide représente une part relativement importante du budget national, cette aide extérieure peut avoir un effet négatif sur l'épargne intérieure.

Le rapport Sachs fait une place assez importante au secteur public et, partant, à l'augmentation des recettes fiscales ou à des transferts au sein du budget de l'État<sup>17</sup>. Mais il est au moins aussi important – et le rapport ne manque pas de le souligner expressément – de mieux utiliser les économies réalisées dans le secteur privé. En fait, cela revient à dire que le secteur privé remplit une importante fonction d'amplificateur dans le processus de développement. Le rapport considère que seuls les dons APD peuvent couvrir les besoins de financement qui subsistent après une utilisation optimale des moyens nationaux, car les pays les plus pauvres ne peuvent pas se permettre d'emprunter<sup>18</sup>. Cela semble passer outre au fait qu'il existe d'autres moyens de faire parvenir des fonds extérieurs à un pays pauvre pour contribuer à son développement. Si les investissements directs par des entreprises étrangères sont certes moins importants pour les pays les plus pauvres que pour les pays à revenus moyens, ils devraient néanmoins être stimulés pour une triple raison : ils favorisent le capital directement productif, ils n'alourdissent pas la dette de ces pays, et ils renforcent la base fiscale du pays bénéficiaire<sup>19</sup>.

Diverses idées ont été lancées ces dernières années pour trouver de nouvelles sources de financement permettant de relever le niveau de l'APD. Le gouvernement britannique a, par exemple, proposé la création d'une facilité internationale de financement (FIF), un plan destiné à utiliser les marchés internationaux des capitaux pour « hypothéquer » de futurs fonds APD provenant des pays riches, ce qui permet de disposer plus rapidement d'un montant beaucoup plus élevé de fonds APD. Le rapport considère que cette proposition est préférable à la création de nouvelles taxes internationales<sup>20</sup>. Le Conseil n'en considère pas moins que la FIF présente des inconvénients considérables, notamment les charges d'intérêts et d'autres coûts opérationnels, ainsi qu'une moindre stabilité des flux d'APD dans l'avenir. En réalité, il ne s'agit que d'un semblant d'augmentation de l'APD. De plus, le Conseil prévoit de sérieuses objections de la part d'Eurostat.

16 Le rapport de suivi mondial 2005 de la Banque mondiale fait remarquer, à la note 6, que les OMD ne peuvent être réalisés en Afrique subsaharienne que si la croissance économique double pour atteindre les 7 %. Or il est invraisemblable qu'une telle croissance puisse être réalisée, loin s'en faut.

17 Les propositions faites aux institutions financières multilatérales par le Royaume-Uni et le G-7 en vue de la réduction de la dette s'inscrivent dans cette catégorie.

18 Si l'affirmation selon laquelle les pays les plus pauvres ne peuvent pas se permettre d'emprunter semble plausible, elle revient en fait à exclure le crédit. Pareille prise de position constitue un arrêt de mort pour le développement économique. Un des objectifs de la politique doit être d'encourager la prise de mesures susceptibles de restaurer la solvabilité de ces pays.

19 Banque mondiale, *Rapport de suivi mondial 2005* (note n° 6) : "For most Sub-Saharan countries, the prospects of attracting FDI are constrained. Costs as a share of lost sales are two to three times larger in Kenya, Tanzania and Zambia than in China and Brazil."

20 Le rapport du Secrétaire général voit lui aussi dans la FIF une proposition positive permettant d'accroître à court terme les APD, tout en soulignant la nécessité de recourir aussi à d'autres mesures structurelles complémentaires. (Paragraphe 31, p. 12)

### *Fonds nécessaires*

Le rapport Sachs chiffre également le flux d'APD nécessaire pour pouvoir réaliser les OMD<sup>21</sup>. Pour pouvoir engager des investissements ciblés sur les OMD, une augmentation du volume de l'APD est nécessaire : de 0,23 % du PNB en 2002 et de 0,44 % en 2006, elle doit passer à 0,54 % en 2015. Sur les 0,7 % correspondant aux engagements de la communauté internationale, 0,16 % doit alors être réservé à des activités qui ne visent pas directement à la réalisation des OMD, comme la sécurité et l'environnement dans le Mécanisme pour un développement propre (MDP). Le Conseil met cette affirmation en doute, au motif qu'en jonglant avec les chiffres et en travaillant avec des moyennes, on détourne en fait l'attention de l'obligation de consacrer 0,7 % du PNB à l'APD<sup>22</sup> qui incombe à la communauté internationale. Par ailleurs, un compartimentage au sein de l'APD risque de compromettre une approche d'ensemble de la sécurité et du développement.

Les États membres de l'UE doivent ajuster individuellement les engagements pris dans le cadre des accords de Barcelone à propos de leur APD, en ce sens que la norme minimale convenue pour 2006 doit être portée de 0,39 % à 0,44 % pour des activités liées à la réalisation des OMD<sup>23</sup>.

### **5. Le canal multilatéral**

Le rapport Sachs a la dent dure contre l'aide canalisée par les donateurs multilatéraux et bilatéraux, fustigeant la faible qualité de cette aide<sup>24</sup>. Diverses études ont été effectuées aux Pays-Bas sur l'efficacité de l'aide néerlandaise affectée à la réduction de la pauvreté. Ces études ont révélé que certaines institutions financières internationales, en l'occurrence la Banque mondiale et les banques régionales de développement, obtiennent des résultats relativement satisfaisants<sup>25</sup>. Si le rapport *Un devoir réciproque : la coopération au développement en marche vers 2015* reconnaît que l'octroi d'une aide par les IFI et d'autres canaux multilatéraux présente des avantages, en réalité, l'aide accordée par les Pays-Bas par l'intermédiaire de ces institutions est en baisse (notamment à la suite de l'adoption de la motion Ferrier). Le Conseil déplore cette baisse et recommande au gouvernement de reconsidérer une augmentation des fonds alloués par les Pays-Bas aux IFI. Les autres institutions des Nations unies ne devraient prétendre à une augmentation de leurs moyens financiers qu'après avoir amélioré la qualité et l'efficacité de leur action.

Le rapport Sachs formule aussi des recommandations en vue d'arriver à une plus grande harmonisation au niveau des Nations unies, par exemple en intensifiant la coopération impulsée par le Secrétariat (Groupe de développement des Nations unies). Le Conseil reviendra sur ce point dans son avis sur le rapport du Secrétaire général. Il entend néanmoins faire remarquer ici qu'il faut éviter un surcroît de bureaucratie, car cela ne se traduit quasiment jamais par une amélioration des résultats. Pour le

21 Voir le rapport Sachs, chapitre 13. Le rapport du Secrétaire général fait état de chiffres analogues (par. 48).

22 Le rapport de suivi mondial 2005 de la Banque mondiale fait remarquer, à la note 6, que, si l'on additionne toutes les promesses d'aide faites jusqu'ici, le volume de l'aide ne dépassera pas les 0,32 % en 2010, c'est-à-dire moins qu'au début des années quatre-vingt-dix.

23 Voir également la note de la Commission du 12 avril 2005 (COM92005) 133 final), qui plaide pour une augmentation générale du volume de l'APD : elle devrait s'élever à 0,44 % en 2006 et à 0,51 % en 2010, pour atteindre finalement dans tous les États membres 0,7 % en 2015 au plus tard.

24 Rapport Sachs, p. 232 et suivantes.

25 Groupe interministériel d'études stratégiques, *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking* (Efficacité et cohérence de la coopération au développement), n° 1, La Haye, 2003, p. 45 et 46.

Conseil, il vaut mieux, au nom précisément de l'appropriation locale et de l'utilisation efficace des fonds, que l'harmonisation et la coopération interviennent au niveau des pays et non pas, ou du moins dans une mesure bien moindre, au niveau des sièges des institutions multilatérales.

Il faut en outre réduire le plus rapidement possible l'énorme fardeau qui pèse sur les pays en développement du fait d'actions des donateurs non coordonnées, ou mal coordonnées. Il s'agit de mettre un terme à cette pratique fréquente où seuls les donateurs bilatéraux se concertent, tandis que les donateurs multilatéraux se tiennent à l'écart. Il tombe sous le sens que pareille concertation doit aussi être élargie au secteur privé et aux donateurs privés. Cette concertation ne saurait évidemment gommer la spécificité de chacun des acteurs, ni impliquer obligatoirement une mise en œuvre commune de leur action.

## **6. Les acteurs non étatiques**

Du fait de la priorité qu'il accorde à la bonne gouvernance, le rapport Sachs met très fortement l'accent sur le rôle des pouvoirs publics, négligeant gravement celui des acteurs non étatiques. Le rapport considère que la société civile fait office de « contre-poids » dans la réalisation, le maintien et le respect des droits de l'homme<sup>26</sup>. Toutefois, ce rôle dévolu à la société civile n'est pas développé. Le Conseil est d'avis que, dans la pratique, le rôle de la société civile dans la réalisation des OMD est plus diversifié que cela. Bien avant le Sommet social de Copenhague de 1995, la société civile a su faire inscrire et maintenir des éléments des OMD à l'agenda politique, par des campagnes nationales et mondiales de sensibilisation<sup>27</sup>.

D'autre part, la société civile contribue directement à la réalisation des OMD en mettant en œuvre des programmes d'aide dans des États faibles ou défaillants ou dans des pays qui ne peuvent pas ou ne veulent pas placer à leur agenda politique des problèmes graves comme le VIH/sida. Bref, dans les pays du Sud avec lesquels il n'est pas possible d'entretenir des relations au niveau de l'État, les organisations de la société civile s'emploient à promouvoir le renforcement des capacités institutionnelles au niveau local, accroissant ainsi les chances d'un partage plus équitable des deniers publics.

Le rapport Sachs se penche à plusieurs reprises sur le secteur privé. Le Conseil considère que c'est important, car la réduction de la pauvreté revient en définitive dans une large mesure à créer des possibilités d'acquérir suffisamment de revenus dans le secteur privé, formel et informel. Le Conseil se réfère à de nombreux cas avérés dans la pratique où la croissance du secteur privé, formel mais aussi informel, s'est révélée être le moteur de l'économie. Le rapport Sachs montre de façon très convaincante que les problèmes des zones rurales et des zones urbaines ne peuvent être résolus que par la prise de mesures de grande ampleur dans le domaine de l'infrastructure, de la

26 Le rapport du Secrétaire général des Nations unies fait remarquer en son paragraphe 38 (page 15) : « La société civile est non seulement un partenaire indispensable en vue de la fourniture de tous les services destinés aux pauvres envisagés dans les objectifs du Millénaire pour le développement mais elle peut aussi avoir un effet de catalyseur au sein de chaque pays en faisant campagne pour le développement, en mobilisant de larges mouvements d'opinion et en exerçant une pression populaire sur les dirigeants pour les amener à respecter leurs propres engagements. »

27 Par exemple sur des questions telles que le travail des enfants, la nécessité de l'éducation, les droits reproductifs, l'accès aux médicaments, l'allègement de la dette, un volume suffisant d'aide au développement et le commerce équitable.

formation des cadres et de la bonne gouvernance. En l'absence de telles mesures, les forces du marché seront incapables d'apporter une quelconque contribution à une solution structurelle des problèmes. Cette analyse semble partir du principe que les pouvoirs publics, guidés et soutenus par les milieux internationaux du développement et par une APD considérable, seront en mesure de réaliser ces investissements et de les mettre en œuvre. Il n'est pas facile de donner des exemples de pays où cette méthode ait été couronnée de succès. Le Conseil voit davantage de chances de réussite dans des pays où les pouvoirs publics ont laissé toute latitude au secteur privé, ce qui a entraîné un afflux de capitaux et d'initiatives et a permis, par voie de conséquence, le renforcement du secteur public. Il songe en particulier à la Chine, à l'Inde et au Ghana. Le rapport de suivi mondial 2005 de la Banque mondiale souscrit également à la priorité accordée au renforcement du climat entrepreneurial<sup>28</sup>.

Le rapport Sachs reste muet sur le secteur informel, alors que c'est précisément à ce niveau que se concentre la pauvreté qui, d'après les OMD, doit être réduite de moitié. Il n'aborde pas non plus la question du microcrédit et du microfinancement, alors que l'efficacité de ces instruments pour le secteur informel est aujourd'hui largement reconnue, au point même que les Nations unies et le PNUD – les commanditaires du Projet Objectifs du Millénaire – ont décrété 2005 Année internationale du microcrédit. Le Conseil voit dans cette omission un regrettable exemple du manque de coordination au sein même du système des Nations unies.

## **7. Recommandations**

1. Les OMD constituent des indicateurs concrets qui permettent d'évaluer les efforts mis en œuvre par la communauté internationale pour réduire la pauvreté. Les efforts consentis procèdent du respect des droits de l'homme, universellement acceptés. La surveillance des progrès enregistrés dans la réalisation des OMD ne doit donc pas se limiter au macro-niveau, mais doit avant tout être ciblée sur le degré de réalisation des objectifs au niveau des pays et des groupes cibles. Les conséquences doivent être tirées pour les différents acteurs concernés – pouvoirs publics, société civile et entreprises – et à tous les niveaux – international, national et local.
2. La réalisation des OMD au niveau national exige impérativement l'établissement de plans d'action nationaux et la mise en place de capacités d'exécution suffisantes. Si ces deux conditions préalables ne sont pas remplies, toute augmentation des fonds de l'APD pour la réalisation des OMD sera inefficace.
3. Une priorité accrue doit être accordée au développement du secteur financier. L'APD doit, par conséquent, être utilisée notamment comme un levier pour l'amélioration du climat entrepreneurial dans les pays en développement.
4. L'objectif de 0,7 % du PNB pour l'APD doit être maintenu sans restrictions. L'UE et chacun de ses États membres doivent adopter, comme normes minimales, les objectifs de croissance de l'APD pour la réalisation des OMD, tels qu'ils sont définis dans le rapport Sachs. Les propositions récentes de la Commission européenne devraient être renforcées sur ce point. Les budgets nationaux de la coopération au développement doivent être établis compte tenu des OMD, de manière à ce que les résultats puissent en être suivis aisément et que le débat sur d'autres activités qui ont un impact sur le développement ait une composante financière bien marquée.

<sup>28</sup> Le rapport du Secrétaire général souligne en son paragraphe 37 (page 15) que « (...) sans des politiques économiques dynamiques et favorables à l'expansion qui soutiennent un secteur privé sain capable de créer des emplois, des revenus et des recettes fiscales pérennes, il n'est pas possible d'obtenir une croissance économique durable. »

5. L'APD d'État à État n'est opérante pour la réalisation des OMD que si le pays bénéficiaire est bien gouverné et connaît une stabilité suffisante. Dans les pays où ces conditions ne sont pas remplies, une aide peut être offerte à la population sous la forme d'aide d'urgence et d'un soutien via les ONG. La mise en œuvre d'activités visant à la prévention ou à la gestion de conflits peut créer des conditions favorables à la réalisation des OMD.
6. Il faut insister davantage sur la priorité à accorder à l'Afrique et, en particulier, à la bonne gouvernance et à la lutte contre le VIH/sida. Le Conseil propose d'adopter un nouveau critère de bonne gouvernance, la disposition et la capacité d'un gouvernement à lutter contre l'épidémie dans son propre pays. Accorder la priorité à l'Afrique ne doit du reste pas se traduire par la fixation d'un certain pourcentage de l'APD réservé à ce continent.
7. La coordination et la coopération internationales entre les donateurs doivent se faire, de préférence, au niveau des pays plutôt qu'au niveau des sièges des institutions multilatérales

**Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français**

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000 \**
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*
- 21 ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22 LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*

- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26 LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27 JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29 CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*
- 30 UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33 THE COUNCIL OF EUROPE: less can be more, *October 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004\**
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004\**
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38 LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *Septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES  
DOES LIBERALISATION PRODUCE DEPRIVATION?, *September 2004*
- 40 L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41 REFORMING THE UNITED NATIONS: a closer look at the Annan report, *May 2005*

\* Issued jointly by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV).

## **Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs**

The enlargement of the European Union, *10 December 1997*

The UN Committee against Torture, *13 July 1999*

The Charter of Fundamental Rights, *9 November 2000*

The Dutch presidency of the EU in 2004, *15 May 2003\**

The results of the Convention on the Future of Europe, *28 August 2003*

From internal to external borders. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*

OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*

\* Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ).