

Confronter les propositions des mouvements sociaux sur la gouvernance mondiale

Analyses réforme de l'ONU

les ONG dans le système onusien

« Nous, peuples des Nations unies ». La phrase aurait été placée au début de la Charte sur insistance des ONG présentes lors de la convention de San Francisco.

L'article 71 de la Charte des Nations unies donne la possibilité au Conseil économique et social de « consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence.¹ » Il existe quatre niveaux de participation des ONG aux activités de l'ONU :

- sous le statut consultatif auprès de l'ECOSOC elles peuvent, suivant leur champ de compétence, participer directement aux discussions intergouvernementales et donner leur avis lors des plénières
- en association avec le Département de l'Information Publique (DPI) elles ont accès à l'ONU ne peuvent participer qu'à la diffusion des informations que produit l'institution (
- accréditées temporairement pour des conférences ou des événements elles peuvent participer aux activités de l'ONU et y mener un travail de lobbying
- accréditées auprès des agences, programmes et fonds de l'ONU, elles participent à des projets opérationnels conjoints

Les années 60 ont vu les ONG être intégrées dans les activités des agences de l'ONU et être admises, à partir de 1968, dans les panels d'experts.

Ce sont les années 90 qui ont vu l'ONU et les ONG se rapprocher un peu plus. D'abord lors des grandes conférences, telles que le Sommet de la Terre à Rio auquel ont pris part plus d'un millier d'ONG. Ensuite 1996, la mise à jour par l'ECOSOC de l'agrément de 1968² fait exploser le nombre d'ONG accréditées. Il passe de 41 en

1948 à 377 en 1968 et près de 2800 aujourd'hui (dans le cas du DPI on compte environ 1400 ONG accréditées contre 200 en 1968³). Enfin les réformes introduites par Kofi Annan en 1997 prévoient que tous les départements organiques de l'ONU nomment un attaché de liaison chargé de faciliter aux ONG l'accès à l'Organisation.

A la fin de la décennie, leur maigre pouvoir acquis au sein du système onusien semble cependant remis en cause. D'une part les grandes conférences cesseront à partir de 1997 à la demande du Congrès américain. D'autre part de nombreux Etats convaincus que l'ONU est allée trop loin dans son ouverture aux organisations de la société civile font pression pour limiter les accréditations et le nombre de représentants de la société civile.

Les ONG voient également entrer dans les enceintes de l'ONU le Némésis entrepreneurial, appelé à la rescousse par l'Organisation en mal de contributeurs financiers. En effet, alors qu'à son arrivée à la tête du Secrétariat général en 1992 Boutros Boutros-Ghali avait fait fermer le Centre des Nations unies sur les entreprises transnationales, Kofi Annan proposera sept ans plus tard aux entreprises réunies au Forum économique mondial de Davos de prendre part aux réflexions de l'ONU. Et les ONG de se trouver diluées dans la soupe de la « société civile ».

Jamais défini par l'ONU, le terme « ONG » recouvrait implicitement les organisations indépendantes de gouvernements et dont les objectifs n'étaient pas principalement commerciaux. Les choses ont changé depuis que le Secrétaire général Kofi Annan utilise presque indistinctement les termes d'« ONG » et de « société civile ». Car la société civile, comme le rappelle un récent rapport d'un groupe d'experts sur les relations entre l'ONU et la société civile, est définie par l'ONU comme « l'ensemble des organisations qui sont en rapport avec l'ONU et ne sont ni des gouvernements ni des créations des gouvernements, incluant les associations de commerce, les parlementaires et les autorités locales.⁴ »

Appelées à jouer un rôle de plus important avec la décentralisation des activités de l'ONU, les ONG se trouvent en réalité marginalisées au sein du système onusien. Elles n'ont eu, depuis la création de l'ONU, aucune possibilité de participer aux organes principaux de l'ONU en dehors de l'ECOSOC. Les groupes de travail de l'Assemblée générale leur sont généralement fermés. Ironie du sort. Ces groupes prennent des décisions sur la base des propositions formulées lors des sommets des années 90.

Et pourtant. Les ONG sont virtuellement impliquées dans toutes les résolutions prises par le Conseil de Sécurité. Leur présence au sein des instances onusiennes est également un exemple concret de la démocratisation de celles-ci. Enfin, la réforme de l'ONU est, en matière de gouvernance mondiale politique, le sujet le plus traité après les droits de l'homme. Les organismes se penchant sur la question sont

³ Sources : ECOSOC, DPI et Rapport du Secrétaire général, Cinquante-troisième session, Point 58 de l'ordre du jour provisoire, « Arrangements et pratiques régissant l'interaction des organisations non gouvernementales dans toutes les activités du système des Nations Unies », <http://www.hri.ca/forthecord1998/bilan1998/documentation/genassembly/a-53-170.htm>

⁴ «We the peoples: civil society, the United Nations and global governance», Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations, <<http://www.un-ngls.org/Final%20report%20-%20HLP.doc>>

¹ La Charte est consultable à l'adresse <http://www.un.org/french/aboutun/charter.htm>

² E/1996/31, complétant la résolution 1296

principalement les centres de recherche associatifs et les organisations de développement.

propositions

Le constat est clair : l'ONU n'est pas démocratique, minée financièrement, au service Etats des les plus puissants, non respectée dans ses principes, son mandat et de ses conventions, supplantée par l'OTAN sur certains terrains d'opération et dépossédée de ses prérogatives en matière économique et sociale par les institutions de Bretton Woods.

Ces constats fait également consensus. Ainsi les propositions de réforme portées par les OSC reprennent les grandes lignes des discussions qui ont lieu depuis la création de l'ONU sur sa réforme : démocratiser son fonctionnement et les modes de prise de décision, assurer sa pérennité financière, modifier la composition et le mode de décision du Conseil de Sécurité voire le supprimer, et créer une force militaire permanente sous commandement onusien. Ces propositions sont également consensuelles, et l'idée de création d'un Parlement onusien est par exemple défendue à la fois par l'Internationale Socialiste et par l'Internationale Libérale.

Le positionnement des OSC traitant de la question onusienne est lui aussi relativement consensuel. Il est basé, comme la plupart de leurs propositions, sur des principes et des valeurs (défense de la démocratie, prééminence du social sur l'économique, séparation des pouvoirs, égalité entre les hommes et entre les peuples, autodétermination, respect du droit). Ces principes étant au cœur même de la Charte, la première revendication des OSC est généralement de respecter cette dernière.

Pour le reste, les OSC se contentent souvent de reprendre des propositions existantes, la plupart étant formulées par l'ONU elle-même au travers de ses groupes d'experts chargés de proposer des pistes de réforme. D'autres y ajoutent des propositions qu'elles ont construites par rapport à d'autres problématiques, comme l'idée portée par Attac d'un financement onusien sur la base de taxes globales. (Notons que la chose marche aussi à l'envers, le World Federalists Movement ayant récemment proposé de créer une Assemblée parlementaire pour l'Organisation mondiale du commerce).

Quelques organisations parmi les plus importantes portent des propositions proprement alternatives. Certaines questions font débat et dévoilent la plus ou moins grande radicalité des positions, comme par exemple celle de la suppression ou de l'ouverture du Conseil de sécurité, mais aucune organisation ne propose de supprimer l'ONU, au contraire. Et si ces propositions sont portées par des organisations hétérogènes (du Nord et du Sud, des *think tanks* progressistes comme le South Center, des coalitions de juristes, parlementaires, chercheurs comme le Komitee für eine demokratische UNO), les propositions de réforme des OSC sont dans l'ensemble très homogènes.

Elles concernent entre autres l'intégration des instances financières et commerciales mondiales dans le système onusien, la mise en place d'une fiscalité écologique, le renforcement du rôle de l'Assemblée générale et la participation des « sociétés civiles » aux processus de décision, l'annulation de dette, la lutte contre spéculation

financière, l'adoption d'une constitution mondiale, le renforcement de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (UNCTAD), pour en faire l'instrument régulateur principal du commerce international, ou encore l'abandon du programme *Global Compact*.

Au niveau institutionnel, ces réformes prévoient généralement la suppression et la création de diverses institutions au sein du système onusien, comme une Assemblée du peuple élue au suffrage universel, un Conseil de sécurité économique et social, des instances d'arbitrage et de recours efficaces qui se soucieraient autant d'une régulation économique et sociale que de la prévention des conflits, une Banque de développement pour les femmes, un Fonds mondial pour l'éducation, une Organisation mondiale de taxation, une Organisation mondiale de l'environnement, une Cour internationale des droits de l'homme ou encore un Conseil aux droits de l'homme qui remplacerait l'actuelle Commission aux droits de l'homme.

Certes ces réformes peuvent paraître impossibles et les OSC bien présomptueuses, notamment au regard de leur importance toute relative au sein de l'ONU. Il n'en reste pas moins que le travail de ces organisations peut avoir des répercussions directes sur la politique de réforme des acteurs gouvernementaux.

Prenons la proposition la plus consensuelle au sein de la société civile⁵ d'établissement d'une Assemblée parlementaire au sein de l'ONU. L'idée est vieille comme les Nations unies elles-mêmes. Ce n'est pourtant qu'en 1992 qu'un rapport du World Federalist Movement, "The Case for a United Nations Parliamentary Assembly"⁶ met en avant des propositions concrètes. Il sera repris l'année suivante par le Parlement canadien en 1993, puis par un groupe d'étude du Parlement européen sur la réforme de l'ONU en 1994. L'idée d'un Parlement onusien devient un sujet de discussion majeur à l'occasion des 50 ans de l'institution et se trouve popularisé par des articles dans diverses revues comme le *Globe* et le *Mail* au Canada. En 1996, l'Union interparlementaire un accord de coopération avec l'ONU et elle organise depuis chaque année une réunion des parlementaires attachés à des délégations à l'ONU. Ce n'est qu'en 1997 que l'UE a décidé de peser dans le débat sur la réforme des Nations unies, notamment pour contrebalancer les propositions agressives des Etats-Unis en la matière (rappelons que le travail de pression de l'Europe est à l'origine de l'existence du Tribunal Pénal International). Plus récemment, le 9 juin 2005, le Conseil européen et la Commission européenne en appelaient devant le Parlement européen à la création d'un Parlement onusien.

Existe-t-il aujourd'hui pour autant ? Certes non, mais l'idée a fait son chemin, grâce notamment au travail de lobbying d'organisations très mobilisées. Ce sont les OSC qui, en offrant un espace de parole (c'est-à-dire à la fois de liberté de parole et de diffusion des messages) pour des parlementaires, des universitaires et d'autres acteurs condamnés à la confidentialité dans l'un ou les deux sens du terme, ont permis l'émergence de propositions fortes pour réformer l'ONU.

⁵ Elle est portée, entre autres, par le Komitee für eine demokratische UNO, l'Association of World Citizens, le World Federalist Movement, l'Association Américaine de juriste, le CETIM, iBase, le South Centre, l'association Empower the United Nations, la Society for Threatened Peoples, Action for UN Renewal ou encore One World Trust.

⁶ Dieter Heinrich, "The Case for a United Nations Parliamentary Assembly", October 1992, World Federalist Movement, 28pp., <<http://www.uno-komitee.de/en/documents/UNPA1992-Heinrich.pdf>>