

Le secrétaire général des Nations Unies : un mode d'élection opaque et contesté

Thérèse Gastaut *

En 2011, les 192 États membres des Nations Unies sont appelés à faire un choix capital pour l'avenir de l'organisation : décider de celui (ou de celle) qui en deviendra secrétaire général pour les cinq années suivantes. Traditionnellement, dans cette élection, une responsabilité particulière pèse sur les cinq États membres permanents du Conseil de sécurité. Alors qu'ils travaillent à définir la nouvelle architecture internationale du XXI^e siècle, sont-ils prêts à remettre en cause le traditionnel processus onusien de désignation ? Quel type de leader souhaitent-ils pour piloter le Secrétariat ?

Échapperont-ils à la solution de facilité qui récompense souvent, dans la sélection des dirigeants d'organisations internationales, les personnalités les plus lisses ? Et dans quelle mesure sont-ils disposés à en débattre ouvertement avec les 187 autres États membres de l'ONU ?

*** Thérèse Gastaut**

est ancienne directrice au département de l'Information des Nations Unies, membre du conseil de direction de plusieurs organisations non gouvernementales et chargée d'enseignement à l'université Panthéon-Assas (Paris 2)¹.

Le secrétaire général des Nations Unies est une personnalité majeure sur la scène internationale, parfois qualifié de premier diplomate de la planète. Si l'importance de sa fonction remonte à la création de l'organisation mondiale en 1945, elle a de nos jours pris encore plus d'ampleur dans un monde globalisé et hypermédiatisé.

Dès son élection, le secrétaire général incarne les Nations Unies pour les États et les opinions publiques. Il est le porte-parole d'une organisation créée pour être celle des peuples unis dans leur quête d'un monde meilleur. La Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin

1945, confère certes peu de pouvoirs réels au chef du Secrétariat, le pouvoir décisionnel en matière de paix et de sécurité internationales étant dévolu au Conseil de sécurité et les cordons de la bourse à l'Assemblée générale. Son influence politique est néanmoins considérable grâce à l'écho donné à ses propos et à son rôle de semeur d'idées. Dirigeant également le bras opérationnel de l'Organisation,

¹ Cet article s'inspire d'une communication sur la réforme des Nations Unies, dans ses aspects institutionnels et politiques, donnée le 13 octobre 2008 dans le cadre d'un cycle de conférences sur la France et les organisations internationales dont les actes sont à paraître dans la collection « La France et le droit international », sous la direction des professeurs Gérard Cahin, Florence Poirat et Sandra Szurek aux Éditions A. Pedone en 2010.

il a autorité sur quelque 30 000 fonctionnaires dont la moitié travaille sur le terrain à des tâches politiques, humanitaires ou de développement. Sous l'autorité du Conseil de sécurité, le secrétaire général est en outre le « commandant » en chef de 117 000 personnes – militaires, policiers et personnel civil – engagées dans 15 opérations de maintien de la paix sur cinq continents. Il gère à ce titre un budget annuel de l'ordre de 10 milliards de dollars.

Durant les soixante-cinq années d'existence de l'Organisation des Nations Unies, le secrétaire général, cet homme dont on attend tellement, a souvent déçu. Le huitième secrétaire général, Ban Ki-moon, ne fait pas exception à la règle, faisant l'objet depuis deux ans de critiques acérées. Cette situation est d'autant plus regrettable que, dans un monde secoué par des crises sans précédent, le multilatéralisme reste l'instrument ultime de la coopération internationale et le rôle du secrétaire général est déterminant.

Le discrédit qui affecte souvent le secrétaire général s'explique en partie par son mode d'élection, qui permet à une poignée de chefs d'État et de gouvernement de décider dans le secret du titulaire du poste, en dehors de toute considération objective et rationnelle. Alors que, de plus en plus, l'élection des dirigeants d'autres institutions internationales ou régionales témoigne de la prise en compte de considérations de transparence ou de légitimité, l'opacité reste totale en ce qui concerne la désignation du secrétaire général des Nations Unies.

Un mode de sélection anachronique

Qui devient secrétaire général ? Comment est choisi celui qui assume un métier décrit par le Norvégien Trygve Lie, premier secrétaire général des Nations Unies (1946-1952), comme étant « le plus impossible au monde » ? Jusqu'à présent, le choix a été le résultat de tractations entre les cinq États membres permanents du Conseil de sécurité – la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie –, inspirés par des motivations politiques qui ont peu à voir avec la recherche d'une personnalité incontestable et d'un talent incontesté.

La procédure de désignation est fixée par l'article 97 de la Charte des Nations Unies, qui prévoit que le secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. Cet article fait d'entrée de jeu la part belle aux cinq membres permanents du Conseil qui, avec le droit de veto, disposent sinon du pouvoir d'imposer du moins de celui d'empêcher une candidature. Cette disposition est complétée par l'article 48 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité qui prévoit que les questions relatives à la nomination sont discutées et prises en séances privées, et par l'article 141 du règlement intérieur de l'Assemblée générale qui prescrit que l'Assemblée se prononce au scrutin secret et en séance privée. S'ajoute à ces textes une résolution de l'Assemblée générale, la résolution 11(I) de 1946, qui fixe le mandat du titulaire à cinq ans renouvelable, décide que la nomination se fera à la majorité simple des États membres présents et votants de l'Assemblée et recommande au Conseil de sécurité de ne soumettre qu'un candidat afin d'éviter un débat sur le sujet à l'Assemblée générale.

Tous les États membres des Nations Unies (soit 192 en 2010) peuvent présenter des candidats que ceux-ci soient ou non leur ressortissant. Suite à la réception des candidatures et au moment où il le décide, le Conseil de sécurité procède, selon la formule de Olara Otunnu², à des votes blancs qui ont pour objet d'encourager ou de décourager certains candidats, ceux qui récoltent le moins de voix se retirant d'eux-mêmes. Afin de clarifier la situation, le Conseil procède ensuite à de nouveaux votes blancs, mais en différenciant cette fois les bulletins des membres permanents dotés du droit de veto. Le candidat ne faisant l'objet d'aucun veto et récoltant le plus de voix, au minimum neuf sur quinze, est choisi. Son nom est inclus dans une résolution formelle adoptée par le Conseil à l'unanimité et immédiatement transmise à l'Assemblée générale qui l'adopte par acclamation.

Ainsi décrit et vu de l'extérieur, le processus de sélection semble apporter d'excellents résultats qui satisfont tous les États puisque le consensus

² Entre 1980 et 1985, Olara Otunnu a occupé le poste de représentant permanent de l'Ouganda auprès des Nations Unies. Voir Sydney D. Bailey et Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, Clarendon Press, Oxford, 1998.

et même l'unanimité des membres scellent aussi bien la fin d'étape au Conseil de sécurité que le choix de l'Assemblée générale. Pourtant, le système est loin d'être exempt de critiques. De nombreux anciens ambassadeurs ayant siégé au Conseil de sécurité ont notamment dénoncé un processus qui entache la crédibilité des Nations Unies. Un ancien ambassadeur italien auprès des Nations Unies, Francesco Paolo Fulci (1993-1999), a assimilé le secret qui entoure la sélection du candidat à celui entourant l'élection d'un pape, la seule différence étant que le plafond de la salle de consultation du Conseil de sécurité est loin d'être aussi beau que celui de la chapelle Sixtine. Le diplomate britannique David Hannay a pour sa part suggéré l'idée que cette élection soit mieux organisée, proposant en particulier que les États membres permanents ne puissent pas utiliser leur droit de veto dans ce processus³. Un ancien ambassadeur indien auprès des Nations Unies, Chinmaya Gharekhan (1986-1992), a décrit en détail les élections du secrétaire général en 1991 et en 1996 et fait état des manœuvres diplomatiques auxquelles elles avaient donné lieu. Il en a conclu à l'hypocrisie des Occidentaux qui refusent d'appliquer leur mode de gouvernance démocratique au Conseil de sécurité⁴.

Les universitaires et les juristes sont tout aussi critiques. Le professeur Paul Kennedy de l'université de Yale a estimé que les tractations relatives à l'élection constituaient une raison supplémentaire pour exiger la réforme du Conseil de sécurité⁵. L'un des critiques les plus sévères du système est l'ancien secrétaire général adjoint des Nations Unies, le Britannique Brian Urquhart, qui a souligné que rien n'avait été fait jusqu'à présent pour améliorer les règles d'une élection qui a toutes les apparences d'une loterie. Selon lui, alors que le secrétaire général devrait être une personnalité dotée de qualités personnelles et intellectuelles supérieures reconnues, le Conseil de sécurité ne procède à aucun appel à candidature et à aucun examen sérieux des candidats et de leurs projets respectifs, ni à leur audition⁶. La société civile a également lancé une campagne afin que le mode d'élection du secrétaire général soit plus démocratique, transparent et efficace⁷.

Traditionnellement, l'acte de candidature est d'abord conditionné à la rotation du poste

entre les cinq groupes régionaux – en fait, jusqu'à présent quatre d'entre eux puisque aucun ressortissant de l'Europe de l'Est n'a encore été nommé⁸. Bien que les États-Unis insistent pour que le candidat le plus qualifié soit retenu quelle que soit sa région d'origine, la règle non écrite de la rotation géographique est restée à ce jour un principe cardinal des Nations Unies. Il se justifie par le souci partagé que toutes les régions « s'approprient » chacune à leur tour les fonctions clés de l'Organisation, ce qui est une condition de son universalité. Un autre principe non écrit exclut les citoyens des cinq États membres permanents du Conseil de sécurité – groupe dit « du P5 ».

Conformément à l'article 8 de la Charte de San Francisco qui encourage l'égal accès des hommes et des femmes à toutes les fonctions onusiennes, après huit secrétaires généraux masculins, les candidatures féminines devraient faire l'objet d'une attention particulière lors du prochain renouvellement. Quant aux qualifications requises, elles correspondent à celles exigées pour les fonctions de diplomate – autant médiateur que rassembleur –, de gestionnaire et de visionnaire. À ces qualifications s'ajoute la capacité de travailler dans les deux langues officielles du Secrétariat, l'anglais et le français. La France milite pour que le secrétaire général parle le français⁹. Depuis les années 1970, les titulaires successifs – l'Autrichien Kurt Waldheim, le Péruvien Javier Pérez de Cuéllar, l'Égyptien Boutros Boutros-Ghali et le Ghanéen Kofi Annan – ont tous rempli la condition du bilinguisme. En 1996, le

³ David Hannay, « A better way to choose United Nations leaders », *Financial Times*, 23 mars 2006.

⁴ Chinmaya R. Gharekhan, *The Horseshoe Table. An Inside View of the UN Security Council*, Dorling Kindersley, New Delhi, 2006.

⁵ Paul Kennedy, « Circus tricks. The machinations at the UN over who will be Kofi Annan's successor show exactly why the Security Council needs reform - and why it won't happen », *The Guardian*, 16 septembre 2006.

⁶ Brian Urquhart, « The Next Secretary-General », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2006.

⁷ Site : UNSGelection.org, coordonné par le Mouvement fédéraliste mondial.

⁸ De nos jours, la composition du groupe de l'Europe de l'Est est particulièrement hétérogène sur le plan politique. Il continue néanmoins à jouer son rôle aux côtés des autres groupes dans le choix des candidats aux élections des membres des organes des Nations Unies à composition restreinte.

⁹ Selon une anecdote racontée à l'auteur par un diplomate français, Fernand Rouillon, le général de Gaulle recevant le Birman U Thant à Paris en 1966 avait demandé à celui-ci, qui ne parlait pas le français, de s'exprimer en birman plutôt qu'en anglais.

Les secrétaires généraux de l'ONU

1946-1952 : Trygve Lie (Norvège)

Homme politique, ministre à plusieurs reprises en Norvège, Trygve Lie présidait la délégation norvégienne à la conférence des Nations Unies de San Francisco en avril-juin 1945. Élu secrétaire général en 1946 pour cinq ans, son mandat fut prolongé de trois ans, mais il démissionna en novembre 1952. Considéré comme pro-occidental, il était en butte à une forte hostilité de l'URSS.

1953-1961 : Dag Hammarskjöld (Suède)

Universitaire et ministre suédois, il exerça deux mandats consécutifs de secrétaire général. Il eut à gérer les conflits créés par la vague d'indépendance d'anciennes colonies. En particulier, en juillet 1960, lorsque le nouveau gouvernement congolais confronté à la sécession katangaise et à l'intervention de l'armée belge demanda l'aide de l'ONU, cette dernière envoya des casques bleus. Son implication dans l'affaire congolaise fut brutalement interrompue par sa mort en septembre 1961, dans l'accident de l'avion qui le conduisait à un entretien avec le président katangais Moïse Tshombé. Les conditions de sa disparition n'ont jamais été éclaircies. Développant une conception personnelle du rôle du secrétaire général et une politique très active, il s'est heurté à l'URSS et à la France du général de Gaulle, irritées par sa volonté d'intrusion dans le processus de décolonisation. Il a reçu en 1961 le prix Nobel de la paix à titre posthume.

1961-1971 : U Thant (Myanmar)

Enseignant birman entré par la suite dans la carrière diplomatique, U Thant exerça les fonctions de secrétaire général par intérim après le décès de Dag Hammarskjöld. Il remplit les fonctions de secrétaire général pendant deux mandats complets : 1962-1966 puis 1966-1971. Très discret, on lui fit notamment grief de sa passivité lors du déclenchement de la guerre des Six Jours (1967), juste avant laquelle il retira les casques bleus stationnés à la frontière entre Israël et l'Égypte, à la demande de l'Égypte.

1972-1981 : Kurt Waldheim (Autriche)

Juriste de formation, Kurt Waldheim entra dans la carrière diplomatique autrichienne en 1945. Il accomplit deux mandats au poste de secrétaire général : 1972-1976 et 1977-1981. Il effectua de nombreuses missions – au Moyen-Orient, à Chypre, au Sahara occidental et en Namibie – et mit l'accent pendant son mandat sur la nécessité d'instaurer un nouvel ordre économique international afin de lutter contre la pauvreté. Par la suite, il fut élu président de la République autrichienne, en dépit d'une controverse sur son éventuelle implication dans des crimes de guerre commis en Yougoslavie durant la Seconde Guerre mondiale par la Wehrmacht à laquelle il appartenait.

1982-1991 : Javier Pérez de Cuéllar (Pérou)

Diplomate péruvien, Javier Pérez de Cuéllar a exercé lui aussi deux mandats : 1982-1986 et 1987-1991. Entre autres crises, il eut à faire face à la guerre d'Afghanistan. Il fut en particulier le médiateur entre le Royaume-Uni et l'Argentine pendant

la guerre des Malouines. Témoin de la dernière phase de tension Est-Ouest avec la présidence Reagan, il accompagna également la fin du camp socialiste et de l'URSS, et exerça globalement un rôle d'apaisement.

1992-1996 : Boutros Boutros-Ghali (Égypte)

Ministre et homme politique égyptien, Boutros Boutros-Ghali a accompli un mandat de cinq ans. Également juriste, il a déployé une grande activité dans le domaine du droit international. Il fut aussi vice-président de l'Internationale socialiste. Il eut à faire face aux premières crises de l'après-guerre froide : démembrement de la Yougoslavie, guerre en Somalie, génocide au Rwanda en 1994. Les États-Unis s'opposèrent à sa réélection, lui reprochant son manque de docilité, sa propension à vouloir intervenir dans les affaires de l'OTAN et ses prises de position sur le conflit israélo-palestinien.

1997-2006 : Kofi Annan (Ghana)

Né au Ghana, ayant une formation en économie et sciences de gestion, il a effectué deux mandats : 1997-2001 et 2002-2006. Il est le premier secrétaire général à être sorti des rangs de l'ONU. Il a acquis une expérience des opérations de maintien de la paix sur le terrain, en tant que représentant spécial du secrétaire général pour l'ex-Yougoslavie entre novembre 1995 et mars 1996, et en tant que secrétaire général adjoint chargé des opérations de maintien de la paix notamment au Rwanda. Son premier mandat est marqué par un souci de réforme de l'Organisation conforme aux vues des États-Unis, par la demande adressée aux États d'un plan d'action pour l'élimination de la pauvreté et de l'inégalité, et de nombreuses interventions dans des situations politiquement délicates (Nigeria, conflit israélo-palestinien, Liban...). Au cours de son second mandat, il a dû assumer avec constance les tourments de l'Organisation lors de la guerre en Irak. En 2001, Kofi Annan a reçu le prix Nobel de la paix conjointement avec l'Organisation des Nations Unies.

2007-2011 : Ban Ki-moon (Corée du Sud)

Diplomate sud-coréen, Ban Ki-moon a été ministre des Affaires étrangères et du Commerce de la république de Corée entre 2004 et 2006. En tant que chef de cabinet du président de l'Assemblée générale des Nations Unies, il a contribué à l'adoption de la résolution condamnant les attaques terroristes du 11 Septembre ainsi qu'à l'amélioration du fonctionnement de l'Assemblée. Par ailleurs, il s'est investi dans la promotion de la paix et de la stabilité dans la péninsule coréenne. Au moment de sa prise de fonctions, il a placé la crise du Darfour en tête de ses priorités, mais ensuite il est resté plutôt en retrait sur les grands dossiers mondiaux. Lors de l'Assemblée générale de septembre 2009, il a désigné le climat, la lutte contre la prolifération nucléaire et la pauvreté comme les préoccupations principales des Nations Unies, appelant à l'édification d'un « esprit multilatéral renouvelé ». Son mandat s'achève le 31 décembre 2011.

Questions internationales

président tchèque Vaclav Havel, qui ne parlait bien ni l'anglais ni le français, résista aux sollicitations de la représentante permanente des États-Unis auprès des Nations Unies, Madeleine Albright, qui souhaitait qu'il se présentât contre Boutros Boutros-Ghali¹⁰.

Aucune règle ne prescrit le niveau d'expérience des affaires internationales que doit posséder le candidat. Kofi Annan, premier titulaire de la fonction à être sorti des rangs de l'administration onusienne, fut soutenu par les Américains en 1996. En 2006, cette qualité d'homme de l'intérieur fut au contraire retenue par les Américains contre le candidat indien Shashi Tharoor à qui le sous-secrétaire d'État Nicholas Burns aurait reproché de ne pas avoir d'expérience politique nationale¹¹. L'élection du secrétaire général est donc un processus complexe et éminemment politique.

L'opacité de l'élection de 2006

Lors de l'élection de 1996, contrairement à la tradition, Boutros Boutros-Ghali qui briguaient un second mandat se vit opposer un veto américain, malgré le soutien des quatorze autres États du Conseil de sécurité. Madeleine Albright, qui devait être nommée secrétaire d'État par Bill Clinton en décembre 1996, avait rassemblé dès le début de l'année 1996 un petit groupe d'opposants à ce renouvellement – sous le nom de code évocateur d'opération *Orient Express* – pour se débarrasser de l'encombrant Égyptien¹². Cet épisode illustre le rôle clé des ambassadeurs représentant les membres permanents au Conseil de sécurité dans la sélection du secrétaire général.

En 2006, la question de l'élection du successeur de Kofi Annan, dont le second mandat venait à terme, fit l'objet de longues tractations entre les gouvernements des 192 États membres. Quatre des sept candidats¹³ firent des visites aux capitales des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité et à d'autres États estimés importants. Les journaux couvrirent la campagne, l'*International Herald Tribune* publiant les interviews des candidats sous le titre « Why I should run the UN ». Le Conseil de sécurité prit l'initiative, « dans un esprit de

transparence et de dialogue », d'informer le président de l'Assemblée générale de l'avancée des consultations. Si ces échanges démontraient une volonté nouvelle d'interaction du Conseil avec tous les États membres et sans doute une certaine mauvaise conscience du Conseil face à sa toute-puissance, ils ne changèrent rien au fond, le choix du titulaire revenant *in fine* aux seuls cinq membres permanents du Conseil.

En fait, en 2006, deux membres permanents eurent le dernier mot : les États-Unis – contribuant, il est vrai, pour 22 % au budget ordinaire de l'ONU – et la Chine qui, après quinze années durant lesquelles le poste avait été occupé par un Africain, exigeait que le nouveau titulaire vienne d'Asie. La Chine avait fait savoir qu'elle ne s'opposerait à aucun candidat asiatique. Elle fut suivie par les 114 pays membres du Mouvement des non-alignés (MNA) qui avaient déclaré que le prochain secrétaire général devait être originaire « d'un État membre de l'ONU appartenant à la région asiatique ». La France défendit la candidature de l'Indien Shashi Tharoor qui parlait « un français parfait¹⁴ » face au candidat coréen Ban Ki-moon dont les quotidiens français ne manquèrent pas de remarquer qu'il parlait leur langue laborieusement.

Selon les Mémoires de John Bolton¹⁵, le représentant permanent américain aux Nations Unies de l'époque, les États-Unis avaient fait leur choix dès avril 2006. L'administration américaine souhaitait un secrétaire général plus docile et plus contrôlable que Kofi Annan, et la secrétaire d'État de l'époque Condoleezza Rice avait distingué Ban

¹⁰ Relaté dans Stanley Meisler, *Kofi Annan, a Man of Peace in a World of War*, John Wiley, 2007.

¹¹ Relaté dans Saurabh Shukla, « Vetoed out », *India Today*, 9 octobre 2006. Depuis, Sh. Tharoor a quitté l'Organisation et poursuit une carrière politique en Inde.

¹² Relaté dans Stanley Meisler, *op. cit.*

¹³ Il s'agissait du ministre des Affaires étrangères de la République de Corée, Ban Ki-moon, du diplomate sri-lankais Jayantha Dhanapala (ancien secrétaire général adjoint de l'ONU chargé du désarmement), de l'universitaire afghan Ashraf Ghani, de l'Indien Shashi Tharoor, secrétaire général adjoint de l'ONU en charge de l'information, du vice-Premier ministre du gouvernement renversé de Thaïlande, Surakiart Sathirathai, de la présidente de Lettonie, Vaira Vike-Freiberga et du prince Zeid Al-Husseïn, représentant permanent de la Jordanie à l'ONU.

¹⁴ Guillemette Faure, « La succession de Kofi Annan se prépare à l'ONU », *Le Figaro*, 19 août 2006.

¹⁵ John Bolton, *Surrender Is Not an Option. Defending America at the United Nations and Abroad*, Threshold Editions, New York, 2007.

Ki-moon¹⁶. La Chine a pour sa part soutenu le ministre des Affaires étrangères d'un pays peu favorable à l'octroi au Japon d'un siège de membre permanent au Conseil de sécurité.

Préparer l'échéance de 2011

Le mandat de Ban Ki-moon se termine officiellement le 31 décembre 2011. Il aurait laissé entendre être désireux d'effectuer un second mandat, et les représentants du continent asiatique, qui accuse une certaine montée en puissance, revendiqueront probablement le droit d'occuper le poste pour une période de dix ans, comme le firent les autres régions auparavant.

La presse est quant à elle divisée sur le bilan de Ban Ki-moon. Des médias occidentaux regrettent son manque de charisme et dénoncent une gestion inefficace du Secrétariat. L'hebdomadaire britannique *The Economist* – qui en 2008 rendait hommage à Ban Ki-moon et louait son jugement et sa persévérance – lui accordait à peine le bénéfice du doute en juin 2009, attribuant notamment la note de deux sur dix à ses qualités de gestionnaire¹⁷. *The Times* souligne quant à lui que si Ban Ki-moon participe à tous les sommets, il le fait incognito, tandis que *The Wall Street Journal* lui donne pour sobriquet « l'homme invisible ». En Asie, des articles ont pris le contre-pied de cette vague de critiques, vantant son sens du consensus, son intégrité et son acharnement au travail. Le quotidien sud-coréen *The Korea Times* a avancé l'idée que les critiques relevaient d'une forme de racisme à l'égard du premier « Coréen » qui ait accédé à un poste d'un tel rang¹⁸. Le quotidien hongkongais *Asia Times*¹⁹ cite un sondage de WorldPublicOpinion.org du 29 juin 2009 plaçant Ban Ki-moon au deuxième rang parmi les dirigeants mondiaux les plus populaires après le président Barack Obama et à égalité avec la chancelière Angela Merkel²⁰.

Pour assurer l'élection du meilleur candidat, la question du mode de désignation du secrétaire général se pose plus que jamais. Une solution pourrait consister en un amendement à la Charte des Nations Unies qui détaillerait le mode de sélection en l'ouvrant et en le rendant plus démocratique et transparent. Les difficultés

rencontrées depuis quinze ans dans le processus visant à l'élargissement de la composition du Conseil de sécurité montrent à l'évidence l'irréalisme d'une telle solution. La Charte étant pour le moment impossible à réviser, il en est de même pour la séquence en deux étapes du choix du secrétaire général par le Conseil de sécurité puis par l'Assemblée générale.

Il reste en revanche possible de s'inspirer d'autres organisations internationales qui ont fait l'effort de réformer leurs procédures de fonctionnement. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a ainsi établi une procédure simple et relativement ouverte pour choisir son directeur général. Les candidatures, accompagnées de curriculum vitae et de propositions formulées pour l'Organisation, sont communiquées à tous les États membres. La première étape de la sélection se déroule dans le cadre du conseil exécutif à composition restreinte. Néanmoins, tous les États prennent part au choix par le biais des groupes régionaux qui peuvent influencer les positions défendues ensuite par leurs membres siégeant au conseil exécutif. Celui-ci, sur la base des parcours professionnels et des propositions, effectue une première sélection et établit une liste restreinte de candidats. Puis il auditionne en séance privée les candidats retenus et, sur cette base, vote au scrutin secret pour désigner l'un d'entre eux au poste de directeur général. La désignation est soumise à l'Assemblée mondiale qui nomme le prochain titulaire. Cette procédure a été très efficace, notamment en 2007 avec l'élection du médecin chinois Margaret Chan²¹. Le 22 septembre 2009,

¹⁶ Selon John Bolton, C. Rice aurait déclaré : « Je ne suis pas sûre que nous voulions d'un secrétaire général fort. »

¹⁷ « The rewards of beaver away; the UN's South Korean boss lacks charisma but has learned on the job », *The Economist*, 5 janvier 2008 ; « The score at half-time, Ban Ki-moon has turned in a mixed performance so far. He needs to improve », *The Economist*, 11 juin 2009.

¹⁸ Tom Plate, « In defense of Ban Ki-moon », *Korea Times*, 30 août 2009.

¹⁹ Ian Williams, « A life under fire for Ban Ki-moon », *Asia Times*, 10 septembre 2009.

²⁰ Selon le sondage réalisé dans 20 pays par l'université de Maryland, le président Obama est crédité de 61 % d'opinions favorables contre 40 % pour Ban Ki-moon et Angela Merkel. S'agissant de Ban Ki-moon, les opinions sont particulièrement favorables en Asie et en Afrique alors qu'aux États-Unis, en Égypte et en Turquie l'opinion est majoritairement défavorable.

²¹ Voir la note du conseiller juridique de l'OMS sur la désignation au poste de directeur général, 6 septembre 2006, EB 119/INF.Doc./1. Dans sa résolution EB97.R10, le conseil exécutif a été plus loin en adoptant une liste de critères que doivent remplir les candidats.

un processus de sélection similaire pour désigner le chef du Secrétariat de l'Unesco (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) a amené son conseil exécutif à recommander la nomination de l'ambassadrice bulgare Irina Bokova.

Aux Nations Unies, une procédure comparable permettrait de faire participer tous les États au moment des appels à candidature. Elle ne remettrait pas en cause les prérogatives du Conseil de sécurité, mais garantirait une participation active de tous les États membres, y compris les non-permanents. Cette évolution conduirait le Conseil à faire un choix éclairé et non à procéder dans l'ignorance totale des qualités personnelles et professionnelles des candidats. Bousculer de la sorte la pratique du Conseil constituerait toutefois une petite révolution dans la mesure où les représentants au Conseil feraient passer des auditions aux candidats, pourraient évaluer leurs qualifications et comparer leurs visions et leurs programmes. Jusqu'à présent, nombre de secrétaires généraux furent élus à l'aveuglette sans que les membres du Conseil les aient entendus et même, pour certains, les aient rencontrés. En 1953, quand le Suédois Dag Hammarskjöld fut élu, il était pour beaucoup un total inconnu.

Adapter la procédure de désignation du secrétaire général au monde multipolaire impliquerait également la suppression du veto des cinq membres permanents. Là encore, il ne s'agit pas de préconiser une révision de la Charte mais plutôt d'encourager les cinq membres permanents, par le biais d'une sorte de *gentlemen's agreement*, à ne pas faire usage de leur droit de veto quand des intérêts vitaux ne sont pas en cause²². Or, l'élection du secrétaire général entre dans cette catégorie de cas échappant au veto.

Des personnalités telles que Sir Brian Urquhart ou l'ambassadeur de France Alain Dejammet, ancien représentant permanent auprès des Nations Unies, préconisent de limiter le mandat du secrétaire général à cinq ou sept ans non renouvelable. Il suffirait à cette fin que l'Assemblée générale adoptât une résolution modifiant la résolution 11(I). Le principe du non-renouvellement du mandat contribuerait à asseoir l'indépendance du secrétaire général, sachant qu'à l'heure actuelle, dès les dernières années de son premier mandat, le plus haut fonctionnaire de l'Organisation entre en campagne pour obtenir sa reconduction. L'une des règles de sa conduite est alors, dans la mesure du possible, de ne pas déplaire aux États et en particulier aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité.



Au début du XXI^e siècle, l'ONU est à la fois l'organisation internationale représentative par excellence de l'humanité et l'un des outils essentiels du multilatéralisme. Les crises qui ébranlent le monde exigent pour leur solution plus de coopération internationale que jamais, et l'ONU reste l'ultime recours du fait de sa légitimité incontestée. À l'occasion de la désignation du prochain secrétaire général en 2011, il apparaît nécessaire que les Nations Unies s'adaptent aux nouvelles réalités de la gouvernance mondiale. ■

²² Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, dans son rapport publié le 2 décembre 2004 (A/59/565), recommande vivement que le droit de veto « ne soit utilisé que lorsque des intérêts vitaux sont véritablement en jeu » (§ 256).