



**L'ONU À LA CROISÉE
DES CHEMINS :
LA RÉFORME DU CONSEIL
DE SÉCURITÉ**





INTRODUCTION

En 2003, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, procède à un bilan et constate que les Nations Unies sont « à la croisée des chemins ». Il décide dès lors de plaider, entre autres, pour une réforme du Conseil de Sécurité de l'ONU. Il estime que le Conseil doit « regagner d'urgence la confiance des États et de l'opinion publique mondiale, non seulement en démontrant qu'il est en mesure de s'attaquer efficacement aux questions les plus difficiles, mais aussi en devenant plus largement représentatif de la communauté internationale dans son ensemble ainsi que des réalités géopolitiques du monde contemporain »¹. Ainsi, depuis plusieurs années, la réforme du Conseil de Sécurité fait l'objet de nombreuses discussions. Pourquoi est-elle considérée comme nécessaire ? Quelles sont les différentes possibilités envisagées, ainsi que les raisons pour lesquelles aucune d'entre elles n'a pour l'instant abouti ?

1] Communiqué de presse SG/SM/8891 : « Le secrétaire général plaide pour de profondes réformes institutionnelles afin de renforcer l'ONU » : <http://www.un.org/News/press/docs/2003/SGSM8891.doc.htm> (site consulté le 23 novembre 2009)

LA RÉFORME : UNE NÉCESSITÉ ?



Le Conseil de Sécurité est actuellement composé de cinq membres permanents disposant d'un droit de veto. Il s'agit des pays sortis vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale :

la Chine, les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie. Il compte également dix membres non permanents, élus par l'Assemblée générale de l'ONU à la majorité des deux tiers. Ceux-ci sont répartis en cinq groupes régionaux : l'Amérique latine compte deux membres non permanents, les pays d'Europe de l'ouest (ainsi que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada...) deux, l'Europe de l'est un, l'Afrique trois et l'Asie deux. Peuvent également être invités au Conseil de Sécurité les parties impliquées dans un conflit, les représentants d'une organisation internationale, ainsi que des experts.

L'une des plus grosses critiques auxquelles le Conseil de Sécurité doit faire face concerne le droit de veto. Au moyen de ce dernier, les cinq membres permanents peuvent bloquer toute décision prise par le Conseil, quel que soit le point de vue des autres Etats. C'est ainsi que l'URSS utilisa sans limites son droit de veto au cours de la Guerre froide afin d'empêcher toute intervention de l'ONU, comme ce fut le cas concernant la Hongrie en 1956, la Tchécoslovaquie en 1968 ou l'Afghanistan en 1980. De même, les Etats-Unis bloquent presque systématiquement toute décision relative au conflit israélo-palestinien et ce, afin de protéger les intérêts israéliens².

De plus, principalement depuis la fin de la Guerre froide, les rapports internationaux diffèrent très fort de ce qu'ils étaient au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, lorsque l'ONU fut créée. Ainsi, la France et la Grande-Bretagne ne sont plus considérées comme des grandes puissances, tandis que d'autres Etats se sont fortement développés sur les plans politique et économique : l'Inde,

l'Afrique du Sud, ainsi que les nouveaux pays industrialisés (Brésil, Mexique, Indonésie, etc.)... Ces derniers estiment donc qu'il est logique de revendiquer une réforme du Conseil de Sécurité. En effet, sur ce point, une réforme de Conseil de Sécurité semble hautement nécessaire. Il est difficile d'imaginer que des Etats ayant connu une croissance exponentielle au cours des dernières années ne puissent jouer un rôle plus important sur l'échiquier international, faute de quoi la légitimité de l'ONU se retrouverait affaiblie.

Enfin, les membres permanents du Conseil de Sécurité ne font pas tous partie des principaux contributeurs au budget de maintien de la paix de l'ONU. La contribution de chaque État membre est calculée selon un système de quote-part. Si les Etats-Unis constituent le principal contributeur avec 26,22%, le Japon (16,62%) et l'Allemagne (8,58%) devançant en revanche le Royaume-Uni (7,92%) et la France (7,51%). La Chine, quant à elle, n'est qu'en septième position, avec une quote-part de 3,24%³. Si on prend en compte la contribution au maintien de la paix en termes de militaires et de policiers mis à disposition de l'ONU par les Etats membres, c'est là qu'apparaissent les plus fortes contradictions. En effet, le trio de tête est emmené par le Pakistan, le Bangladesh et l'Inde. La Chine et la France n'arrivent respectivement qu'en 15ème et 16ème position. Viennent ensuite la Russie (41ème) et le Royaume-Uni (45ème). Les Etats-Unis, en 70ème position, sont largement à la traîne⁴. Les principaux contributeurs utilisent donc cet argument pour revendiquer plus de poids au sein du Conseil de Sécurité.

2] Subjects of UN Security Council Vetoes : <http://www.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council-0-82/subjects-of-un-security-council-vetoes.html> (site consulté le 23 novembre 2009)

3] Opérations de maintien de la paix : <http://www.un.org/french/aboutun/budget/peacekeeping.shtml> (site consulté le 23 novembre 2009)

4] Ranking of Military and Police contributions to UN Operations (Oct.2009) : http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2009/oct09_2.pdf (site consulté le 23 novembre 2009)

LES HYPOTHÈSES ENVISAGÉES⁵



Pour remédier à ces difficultés, une réforme du Conseil de Sécurité est envisagée. Deux questions doivent être distinguées : d'une part, la composition du Conseil et, d'autre part, ses méthodes de travail (usage du veto, transparence des décisions...).

Lors du Sommet mondial de 2005, trois solutions ont été formulées. La première est le G4, une hypothèse portée par l'Allemagne, le Brésil, l'Inde et le Japon. Ces États souhaitent un élargissement du Conseil de Sécurité à dix nouveaux membres : six permanents et quatre non permanents. Les six permanents seraient eux-mêmes ainsi que deux États africains, et ne disposeraient pas du droit de veto. De plus, l'Asie, l'Afrique, l'Europe orientale ainsi que l'Amérique latine disposeraient chacun d'un siège de membre non permanent. Ainsi, le Conseil de Sécurité totaliserait 25 membres : onze permanents et quatorze non permanents.

Une autre solution est proposée par l'Union africaine. Celle-ci est parvenue à défendre une position commune grâce au consensus d'Ezulwini, qui est le résultat de compromis de la part des États africains. Le but est d'élargir le Conseil à 26 membres. Les nouveaux membres permanents seraient semblables à ceux proposés par le G4 (l'Allemagne, le Brésil, l'Inde, le Japon ainsi que deux États africains) mais ils disposeraient du droit de veto. Ils considèrent que, tant que les membres permanents actuels continueront à disposer d'un veto, les nouveaux membres permanents éventuels devront pouvoir en faire de même. Il y aurait également cinq nouveaux sièges non permanents : deux pour l'Afrique, un pour l'Asie, un pour l'Europe orientale et un pour l'Amérique latine.

5] VANDERVELDEN Tine, *Analyse van de Belgische positie in het debat rond de hervorming van VN Veiligheidsraad sinds het einde van de Koude Oorlog, cursus van Langetermijntwikkelingen, Universiteit Gent 2008-2009.*

Un troisième point de vue est défendu par le groupe « Unis pour le consensus », qui comprend entre autres l'Italie, le Pakistan, l'Argentine et le Mexique. Ces pays adoptent une position plus souple. En effet, ils s'opposent à l'augmentation du nombre de sièges permanents mais plaident pour un Conseil élargi pour atteindre au total 20 membres non permanents. Ceux-ci seraient élus pour un mandat de deux ans, renouvelable après décision de leurs groupes géographiques respectifs.

En ce qui concerne le droit de veto, plusieurs États ont suggéré que son utilisation soit réservée au Chapitre VII de la Charte de l'ONU, relatif à l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression⁶. On pourrait également envisager que ce droit soit suspendu en cas de génocide, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité. Cela pourrait éventuellement permettre qu'un État ne protège systématiquement un autre, comme le font les États-Unis avec Israël.

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES



Afin de mettre en œuvre cette réforme du Conseil de Sécurité, un groupe de travail mis en place par l'Assemblée générale, ouvert à tous les États membres de l'ONU, s'est penché sur le sujet. Des négociations intergouvernementales ont ensuite été menées. Toutefois, pour l'instant, aucun consensus n'a été atteint. Toute réforme semble donc se trouver au point mort.

Une des difficultés tient du fait que, afin de modifier la composition du Conseil de Sécurité, il est nécessaire d'amender la Charte des Nations Unies. Pour ce faire, conformément à l'article 108 de la Charte, l'approbation des deux tiers de l'Assemblée générale est nécessaire, ce qui représente 128 voix sur 191.

6] 64^{ème} session de l'Assemblée générale : « La question du droit de veto reste le principal obstacle au consensus sur la réforme du Conseil de Sécurité » : <http://www.un.org/News/press/docs/2009/AG10887.doc.htm> (site consulté le 23 novembre 2009)

Parmi les problèmes rencontrés, l'Assemblée générale reconnaît que c'est la question du droit de veto qui représente le principal point d'achoppement empêchant toute réforme⁷. En effet, il est évident que les cinq membres permanents actuels sont opposés à ce que les éventuels nouveaux membres permanents se voient octroyer un droit de veto. Ils plaident donc autant que possible pour un *statu quo*.

De plus, les rivalités entre Etats posent de sérieux problèmes. Ainsi, la Chine refuse de voir son rival asiatique, le Japon, siéger au Conseil. La candidature de l'Inde préoccupe un de ses pays voisins, le Pakistan. En Amérique latine, le Mexique et l'Argentine se montrent sceptiques face à la candidature d'un pays non hispanophone, le Brésil. Les Etats-Unis sont favorables à la candidature de leur allié asiatique, le Japon, mais refusent celle de l'Allemagne, qui s'était opposée à la guerre en Irak. Ils sont favorables à un Conseil élargi à deux membres permanents sans veto (le Japon et un pays en développement) et à trois membres non permanents. L'Union européenne n'est quant à elle pas parvenue à adopter une position commune. La France et le Royaume-Uni (ainsi que la Belgique) sont pro-G4, alors que l'Italie et l'Espagne ne voient pas pourquoi ce serait à l'Allemagne que reviendrait le siège permanent. De plus, il ne serait pas possible d'attribuer un siège européen pour l'ensemble des pays de l'UE, car les organisations supranationales ne peuvent devenir membres de l'ONU. En bref, chaque pays souhaite rester (pour les membres actuels) ou devenir (pour les partisans du Conseil élargi) le principal interlocuteur de son groupe régional au sein du Conseil, et les alliances ou les rivalités entre Etats sont telles qu'un consensus n'a, à l'heure actuelle, toujours pas été trouvé.

CONCLUSION



Une réforme du Conseil de Sécurité semble nécessaire afin de mieux refléter l'état actuel des relations internationales et d'assurer une meilleure représentation des nouveaux pays industrialisés, des pays en développement, ainsi que pour accroître la légitimité des décisions prises par l'ONU.

Plusieurs formules de Conseil élargi ont été envisagées, mais aucune n'a encore permis de parvenir à un consensus. La principale pierre d'achoppement reste le droit de veto, que les membres permanents actuels refusent d'abandonner ou que les éventuels nouveaux membres permanents souhaiteraient obtenir. De plus, les jeux d'alliance ou les rivalités dans les rapports internationaux sont tels qu'il n'a pas encore été possible de définir à quels pays le Conseil devrait être élargi.

On peut dire avec certitude que, si réforme il y a, le Conseil totaliserait entre 25 et 30 membres. S'il est nécessaire d'élargir le Conseil, il faut toutefois être conscient du fait que les décisions seront plus difficiles à prendre qu'à 15. Concernant le droit de veto, il est impensable que les cinq membres permanents actuels acceptent de s'en priver ou de l'octroyer à d'autres pays, comme le demande l'Union africaine. La piste avancée par le G4 constituerait en revanche un compromis plus acceptable. D'une part, les membres permanents seraient plus représentatifs des équilibres internationaux et, d'autre part, les cinq membres permanents d'origine, bien qu'ils ne seraient plus seuls, conserveraient un droit de veto. C'est en tout cas l'option qui semble la plus réaliste dans l'état actuel des choses. w

7] 64ème session de l'Assemblée générale : « La question du droit de veto reste le principal obstacle au consensus sur la réforme du Conseil de Sécurité » : <http://www.un.org/News/press/docs/2009/AG10887.doc.htm> (site consulté le 23 novembre 2009)

Auteur : Elise Ottaviani
novembre 2009

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Eglises 45 - 1000 Bruxelles

Tél. : 02/238 01 00

info@cpcp.be