

LA NECESSAIRE REFORME DU CONSEIL DE SECURITE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

L'organisation des Nations Unies est née en 1945, au sortir de la seconde guerre mondiale, elle a servi d'utile chambre d'écho aux tensions de la guerre froide, et de tribune au mouvement de décolonisations, depuis elle a beaucoup et surtout mal vieilli.

Ainsi, loin d'avoir permis au monde de devenir peu à peu cette « vallée de miel » décrite dans la mythologie des fonctionnaires internationaux avec moins de guerres, d'inégalités, de pollution ; plus de respect des droits de l'homme, de justice, de solidarité entre les Etats ; les Nations Unies n'ont pas permis d'empêcher des conflits majeurs, ils n'ont empêché ni l'explosion de la Somalie, ni le génocide au Rwanda, ni les massacres en Bosnie, ni l'intervention américaine en Irak et l'organisation bute aujourd'hui sur la prétention américaine à subordonner le destin de la planète à celui de la nation dominante¹.

Une réforme effective des Nations Unies exige que l'on ait convenablement analysé le contexte international dans lequel elle se situe. Elle ne peut pas faire l'économie de la réflexion et de l'effort prospectif: "repenser" l'après-guerre froide et la nouvelle donne mondiale est donc la première des priorités.

En effet, aucune conférence internationale de nature politique n'a été organisée pour répondre aux bouleversements survenus entre 1989 et 1992, comme cela avait eu lieu après les deux guerres mondiales de 1914-1918 et de 1939-1945. Or les changements radicaux engendrés par la chute du mur de Berlin et du Rideau de fer, par la dislocation de l'empire soviétique, par le 11 septembre 2001, par la crise Irakienne et par l'accélération de la mondialisation sont tout aussi fondamentaux et importants que ceux engendrés par les deux dernières guerres mondiales.

Les processus de globalisation et de fragmentation, l'augmentation des disparités entre riches et pauvres (entre les Etats, mais aussi

¹ Déjà, sous l'administration démocrate, la secrétaire d'Etat Madeleine Albright avait prié Boutros Boutros-Ghali d'être « plus secrétaire et moins général », et fait valoir que « les Nations unies ne peuvent faire que ce que les Etats-Unis les laissent faire ». Aujourd'hui, un proche du président George W. Bush - l'ancien sous-secrétaire d'Etat à la défense Richard Perle peut affirmer que « la réticence du Conseil de sécurité à entériner l'usage de la force (...) a sonné le glas du fantasme vieux de plusieurs décennies, qui considérait l'ONU comme le fondement de l'ordre mondial », même si « le moulin à paroles installé sur l'East River continuera à geindre » *Le Figaro*, 11 avril 2003.

au sein même des sociétés) et les particularismes religieux, ethniques, culturels, les changements quant à la nature des conflits et l'élargissement des concepts de sécurité et de développement, l'atténuation du caractère, naguère encore absolu, de la notion de souveraineté étatique, la crise de l'Etat-nation, la prévalence des logiques de force, la montée des extrémismes, les dangers environnementaux et écologiques, la révolution de l'informatique et de la communication en "temps réel" sont autant de phénomènes-clé que l'ONU se doit d'intégrer dans sa réflexion et dans ses décisions, car, comme l'a affirmé l'actuel Secrétaire général, Kofi Annan "rester immobile alors que le monde bouge, c'est glisser désespérément en arrière."²

Pour l'organisation, ces dernières années ont été des « annus horribilis » et particulièrement l'année 2003 marquée par des divisions au sein du Conseil de sécurité ; par la non prise en compte de ses inspections sur les armes de destruction massive irakiennes ; par l'entrée en guerre unilatérale des Etats-Unis ; par l'attentat meurtrier contre le siège de l'organisation à Bagdad³ ; par les différentes attaques contre son secrétaire général Kofi Annan, notamment dans l'affaire pétrole contre nourriture et la piteuse résolution⁴ finalement obtenue le 16 octobre 2003 par le gouvernement américain, pour légitimer a posteriori sa présence en Irak, devant un Conseil qui ne cachait pas son scepticisme et son amertume, mais qui a préféré masquer son impuissance derrière une unanimité de façade.

Ces événements ont donné lieu à la plus violente bataille qu'ait connue le Conseil de sécurité depuis la fin de la guerre froide, illustrant le choc frontal de deux idéologies : celle des Etats-Unis d'Amérique contre celle des Nations unies, de l'unilatéralisme contre le multilatéralisme, qui est l'essence même de l'ONU.

Depuis quelques années, la question de la réforme de l'ONU est posée de manière constante au sein de l'organisation. Mais la question d'une réforme de l'Organisation est très ancienne. La liste

² Kofi Annan, « Peace Operations and the United Nations: Preparing for the Next Century » Février 1996.

³ Un camion piégé avait provoqué la mort de vingt-quatre agents de l'ONU, dont son représentant spécial, Sergio Vieira de Mello, et plusieurs de ses collaborateurs. Deux responsables de la sécurité de l'organisation ont été suspendus (*Le Monde*, 6 novembre 2003).

⁴ la résolution 1441 - qui exigeait des inspections en Irak - a donné lieu à la plus violente bataille qu'ait connue le Conseil de sécurité depuis la fin de la guerre froide, illustrant le choc frontal de deux idéologies : celle des Etats-Unis d'Amérique contre celle des Nations unies, de l'unilatéralisme contre le multilatéralisme, qui est l'essence même de l'ONU.

est longue des tentatives de réforme de l'Organisation depuis même les origines de la Société des Nations.

Tous les secrétaires généraux qui se sont succédés à la tête de l'Organisation ont eu à initier des réformes. L'actuel Secrétaire Général, Kofi Annan, a produit un document en ce sens, document intitulé : "Rénover l'ONU, un programme de réformes". Et depuis quelques années, beaucoup de réformes audacieuses ont été entreprises.

Cependant, il faut reconnaître qu'il n'est pas toujours facile de déterminer ou de définir les réformes à apporter afin de rendre l'Organisation plus performante même si la réforme apparaît indispensable pour la survie de l'institution.

La question est de savoir si, pour obtenir une organisation qui soit capable de garantir la paix et la sécurité internationale, il suffit d'apporter seulement quelques corrections de détail à l'organisation existante ou s'il faut créer une nouvelle organisation.

Jusqu'à présent, seulement trois articles de la charte de l'ONU ont été modifiés et l'un d'eux à deux reprises. En 1963, le nombre des membre du Conseil de Sécurité a été porté de onze à quinze (article 23 de la charte) et le nombre des membres du conseil dont le vote affirmatif est requis pour toutes les décisions autres que celles de procédure a été porté de sept à neuf y compris les cinq membres permanents (article 27 de la charte).

En 1965, le nombre des membres du Conseil Economique et Social a été porté de dix-huit à vingt-sept et de vingt-sept à cinquante-quatre (article 61 de la charte des Nations Unies) en 1971.

En 1963, les raisons qui justifiaient la modification de la composition du Conseil de Sécurité étaient toutes simples. D'abord, il fallait tenir compte de l'augmentation du nombre des membres de l'ONU et ses implications sur la formation du Conseil de Sécurité.

Et d'autre part, on estimait que le renforcement de la présence des nouveaux Etats était un gage d'une plus grande efficacité du Conseil de Sécurité dans la mesure où la nouvelle configuration du système international faisait sentir le besoin d'impliquer davantage les nouveaux Etats indépendants aux problèmes que pose le maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Depuis cette date, la composition du Conseil de Sécurité est restée inchangée en dépit des évènements venus bouleverser l'ordre

ancien (chute du mur de Berlin, l'unification allemande, l'effondrement de l'Union Soviétique, l'émancipation de nouvelles démocraties, l'émergence de nouvelles puissances économiques, la fin de la guerre froide, la guerre en Irak ...).

C'est pourquoi la question d'un nouvel élargissement du Conseil de Sécurité trente ans après le remaniement de 1963 a été remise à l'ordre du jour de l'Assemblée Générale l'ONU.

En Novembre 2004, l'idée d'une nécessaire réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies a émergée, un comité spécial avait été chargé d'étudier une réforme de l'ONU pour que le nombre de pays membres du Conseil de sécurité passe de 15 à 24, avec deux modèles possibles pour la répartition des sièges.

Ce « comité de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement » avait été nommé par le secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, pour étudier les moyens de permettre à l'ONU de mieux faire face aux réalités du monde d'aujourd'hui.

Composé de 16 membres et présidé par l'ex-premier ministre thaïlandais Anand Panyarachun, il a rendu son rapport⁵ le 2 décembre 2004.

M. Kofi Annan comptait s'appuyer sur ses conclusions pour soumettre des propositions de réforme de l'ONU que l'Assemblée générale aurait pu adopter en septembre 2005, lors du 60e anniversaire de l'organisation.

Il aurait pu s'agir de la plus ambitieuse réforme de l'ONU depuis sa création en 1945. Le plus dur étant de faire accepter un élargissement du conseil de sécurité, de 15 à 24

⁵ Ce rapport fût publié en décembre 2004 sous le titre: "Un monde plus sûr: notre affaire à tous". Il recommandait, tout comme le plan Razali de 1997, la création de neuf sièges au Conseil de sécurité et proposait pour cela deux modèles (A et B):
Le modèle A ressemblait au plan Razali tout en prévoyant la création de six nouveaux sièges permanents et de trois nouveaux sièges non permanents, tous sans droit de veto. Ceci tenait compte de l'exigence formulée par les pays africains désirant que leur région obtienne deux sièges permanents.
Le modèle B ne créait pas de nouveaux sièges permanents mais un seul nouveau siège non permanent et prévoyait une nouvelle catégorie de huit membres élus pour quatre ans et rééligibles (les membres non permanents actuels étant élus pour une période de deux ans et ils ne pouvaient pas être réélus). Ces sièges seraient occupés par une série d'États "moyens" sélectionnés en fonction de certains critères.
Le rapport appuyait en outre la réorganisation du système des groupes régionaux et notamment une fusion du groupe des États d'Europe occidentale et du groupe des États d'Europe de l'Est mais une telle mesure limitait considérablement les chances d'élection de tous les États européens à un siège non permanent.

membres.

Le projet de réforme était multi facettes, mais sa proposition la plus spectaculaire touchait la réforme du Conseil de sécurité⁶.

Le Conseil de sécurité⁷, ce poids lourd de l'ONU est actuellement composé de 15 membres, dont cinq permanents, dotés d'un droit de veto : les Etats-Unis, la Russie, la Chine, la Grande Bretagne et la France.

Les dix autres membres (jusqu'en 1965, ils n'étaient qu'au nombre de six) sont élus à titre de membres non permanents pour une période respective de deux ans, cinq nouveaux membres étant élus chaque année de sorte que les mandats des membres non permanents "se chevauchent".

Les sièges des membres non permanents sont répartis à la proportionnelle entre les différents groupes régionaux. Le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États "occidentaux" par exemple a deux sièges, le Groupe des États d'Europe de l'Est, un, le Groupe des États d'Amérique latine, deux, et le Groupe des États d'Afrique et d'Asie, cinq.

Dans certains cas, les groupes peuvent se mettre d'accord pour choisir "leur" candidat, mais la plupart du temps, les élections soulèvent des controverses si bien que les candidatures s'accompagnent de campagnes électorales à la fois longues et

⁶ En 1945, année de l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité comptait onze sièges dont cinq sièges permanents et six sièges non permanents. Au lendemain de la première vague de décolonisation qui entraîna la naissance d'un grand nombre d'États, le Conseil de sécurité fût élargi en 1965 pour la seule et unique fois jusqu'à maintenant: quatre sièges non permanents y furent ajoutés et il compte donc actuellement quinze sièges.

En raison du changement fondamental des réalités de la politique mondiale engendré par la fin du conflit Est-Ouest et de la forte augmentation du nombre des membres de l'ONU, les discussions se multiplièrent au sujet d'un réajustement du nombre des membres du Conseil de sécurité. Les participants de la Conférence des pays non alignés de Jakarta en 1992 réclamèrent énergiquement une réforme du Conseil de sécurité.

Ensuite, l'Assemblée générale adopta en 1993 la résolution 48/26 portant création d'un groupe de travail chargé d'examiner à la fois l'élargissement du Conseil de sécurité et une réforme de ses méthodes de travail, y compris la question du droit de veto, et de présenter des propositions. Ce groupe de travail étant ouvert à tous les États membres et fonctionnant selon le principe du consensus (décisions requérant l'approbation de tous les membres), les discussions se prolongèrent mais aucune décision ne fût prise.

⁷ Selon la [Charte des Nations Unies](#), le Conseil de sécurité assume la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il prend des décisions en vue du règlement pacifique des différends (chapitre VI de la Charte) et, en cas de rupture de la paix et d'actes d'agression, également en vue d'actions coercitives pouvant aller jusqu'à l'emploi de la force armée (chapitre VII de la Charte). Pour être adoptées, les décisions doivent recueillir le oui de 9 des 15 membres du Conseil de sécurité. Les membres permanents possèdent d'un droit de veto.

laborieuses. Les élections ont lieu chaque année au cours du dernier trimestre de l'Assemblée générale (191 membres) dans le cadre d'un vote à bulletin secret à la majorité des deux tiers des membres présents.

Parce que cette composition, qui reflétait plus ou moins le rapport des forces au lendemain de la seconde guerre mondiale, laissait de côté des pays de premier rang sur la scène internationale, il existait un consensus sur la nécessité d'une refonte. Les sages proposaient d'inclure neuf nouveaux membres, mais le sujet était tellement controversé qu'ils ont préféré faire deux propositions :

- **La première** prévoit la création de huit nouveaux sièges « semi permanents » attribués pour 4 ans renouvelables, ainsi que la création d'un nouveau siège de non permanent. Ce cas de figure déplaisait fortement au groupe⁸ du G4, qui regroupe l'Allemagne, le Japon, le Brésil et l'Inde, quatre pays unis depuis quelques mois pour réclamer chacun une place à la table du conseil de sécurité, en tant que membres permanents dotés du droit de veto.

Ils favorisaient **la seconde proposition** des sages : la création de 3 sièges tournants et de six sièges permanents, deux pour l'Asie, deux pour l'Afrique, un pour l'Europe, et un pour les Amériques. Le G4 serait servi, et il ne resterait au Nigeria, à l'Égypte et à l'Afrique du sud qu'à se disputer les deux sièges africains.

Aucun de ces nouveaux membres permanents ne serait toutefois doté d'un droit de veto, et parmi les 11 permanents, seuls les cinq actuels (la France, les États-Unis, la Grande Bretagne, la Chine et la Russie) auraient bénéficié du droit de veto mais le compromis était acceptable.

Car trop de pouvoirs pour les nouveaux couronnés risquerait d'attiser la jalousie de leurs voisins régionaux, comme l'Italie, l'Espagne, le Pakistan ou l'Argentine qui, avec d'autres, ont uni leurs forces depuis plusieurs années pour bloquer, avec succès, tout projet de réforme du Conseil qui favorise leurs rivaux.

⁸ Le 6 juillet 2005, l'Allemagne a présenté à l'Assemblée générale, conjointement avec le Brésil, l'Inde, le Japon et quelque 30 autres pays, le "projet du G 4" sur une résolution-cadre pour la réforme du Conseil de sécurité. Ce projet prévoyait six nouveaux sièges permanents pour le Conseil (deux pour l'Afrique, deux pour l'Asie, un pour les États occidentaux et un pour l'Amérique latine et les Caraïbes) et quatre sièges non permanents (Afrique, Asie, Amérique latine et Caraïbes, Europe de l'Est). La question de savoir si le droit de veto devait être accordé également aux nouveaux membres permanents devrait être étudiée et tranchée lors d'une conférence de révision qui aura lieu 15 ans après l'entrée en vigueur de l'amendement de la Charte. La proposition du G 4 n'a pas abouti n'ayant pas rencontré un large soutien de toutes les cinq régions du monde.

Car les rivalités entre pays voisins rendaient tout consensus régional impossible : l'Italie et l'Espagne s'opposent au siège de l'Allemagne, le Pakistan à celui de l'Inde, la Chine à celui du Japon, le Mexique à celui du Brésil...

Il restait aussi deux gros points d'interrogation : comment réagirait la Chine, hostile à une entrée du Japon. Et que feraient les Etats-Unis, curieusement silencieux sur ces projets. Pour faire passer une telle réforme, il fallait obtenir l'adhésion des deux-tiers des 191 Etats membres de l'assemblée générale, et l'accord des cinq permanents. Jusqu'à présent, et pour différentes raisons, tous les efforts de réforme indispensable à la nouvelle configuration mondiale ont échoué.

Or, le rapport, intitulé « *Un monde plus sûr : une responsabilité partagée* », qui avait été rédigé par 16 personnalités reconnues, dont le Français Robert Badinter, sous la direction de l'ancien premier ministre thaïlandais Anand Panyarachun mettait en avant la nécessaire réforme du Conseil de sécurité.

En effet, les attentats du 11 septembre 2001 et les divisions nées de la guerre en Irak ont poussé Kofi Annan à constituer ce panel pour étudier les réformes nécessaires pour faire face aux menaces du 21^{ème} siècle.

Dans le rapport, ces menaces sont clairement identifiées :

- les problèmes économiques et sociaux (pauvreté, Sida, environnement),
- les guerres entre pays, les conflits internes à chaque pays,
- les armes de destruction massive, le terrorisme et la criminalité transnationale organisée.

Kofi Annan voulait progresser sur tous ces fronts, et il avait fait de la réforme de l'ONU une affaire personnelle. Un rapport regroupant une dizaine de propositions clés avait été soumis à l'assemblée générale de l'ONU de septembre 2005, marquant les 60 ans de l'organisation et ce sommet devait être l'occasion d'un point sur les progrès en vue des objectifs que s'était fixée l'ONU pour le nouveau millénaire.

Kofi Annan espérait ainsi faire de cette réforme, qui piétine depuis des années, la pièce angulaire de son mandat, qui expire fin 2006.

Le rapport, rappelle que la guerre mondiale contre la terreur ne se gagnera pas uniquement sur le terrain militaire. Pour la première

fois, les experts proposaient une définition du terrorisme, comme étant « *toute agression délibérée contre des civils ou des non combattants pour intimider une population ou forcer un gouvernement ou une organisation internationale à faire quelque chose* ».

Jusqu'à présent, l'Assemblée générale de l'ONU n'était pas parvenue à fournir une définition du terrorisme, principalement par souci de ne pas condamner la résistance palestinienne. Mais « *il n'y a rien dans l'existence d'une occupation qui justifie de tuer ou de cibler des innocents* » estimaient les éminentes personnalités.

Pour préserver la paix internationale, les actions préemptives (« autodéfense par anticipation ») ne sont pas exclues. Elles sont toutefois encadrées de nombreux garde-fous, dont le principal est l'accord du conseil de sécurité (que les Etats-Unis n'ont pas obtenu en Irak), mais aussi une évaluation rigoureuse de l'aspect sérieux du danger, une certaine proportionnalité de la réponse, l'épuisement de toute autre alternative, et enfin l'assurance que les conséquences d'une intervention armée ne seront pas pires que le mal.

Les rapporteurs semblaient adresser un message direct à Washington : « *Pour ceux qui sont impatients face à un tel mode de fonctionnement, la réponse est que dans un monde rempli de menaces potentielles perçues, le risque pour l'ordre global et la norme de non-intervention sur laquelle il continue à être fondé est trop grand pour qu'on accepte une action préventive unilatérale, distincte d'une action approuvée de manière collective. Autoriser l'un à agir ainsi revient à autoriser tout le monde* ».

Il s'agissait donc en quelque sorte de codifier un droit d'ingérence planétaire.

Le panel estimait toutefois qu'il fallait agir de manière plus volontaire pour intervenir dans les Etats qui ne protègent pas leurs citoyens, soit parce qu'ils ne le veulent pas, soit parce qu'ils ne le peuvent pas.

Ce droit d'ingérence est codifié. « *Il existe une responsabilité collective internationale de protéger, que peut exercer le conseil de sécurité en autorisant une intervention militaire armée en dernier ressort, dans l'hypothèse d'un génocide ou de massacres de grande ampleur, de nettoyage ethnique ou de violations graves du*

droit international humanitaire que les gouvernements souverains se sont avérés impuissants à prévenir », estimaient les experts.

Par ailleurs, la commission des droits de l'homme, où sont présents 53 pays, était sévèrement épinglée, accusée d'une « *érosion de sa crédibilité et de son professionnalisme* » qui entachait l'ONU toute entière.

Des pays comme le Zimbabwe, le Soudan ou Cuba y ont une place confortable, ce qui leur permet de se protéger mutuellement de toute condamnation. Le panel d'experts proposait d'élargir la commission aux 191 membres de l'ONU et de la renforcer d'une quinzaine d'experts indépendants, dans l'espoir, peut-être vain, de redorer son blason.

Par ailleurs, de plus en plus souvent, du Kosovo au Timor, l'ONU est amenée à assumer les responsabilités traditionnelles d'un Etat – c'est ce qu'on appelle le « *Nation building* ».

Le panel proposait la création d'un nouvel organisme spécialisé dans ce domaine, composé d'experts onusiens, mais aussi de fonctionnaires de la Banque mondiale, du FMI, et d'autres organismes internationaux.

Mais l'élément primordial de ce rapport restait la réforme du Conseil de Sécurité, inadapté aux nouvelles réalités mondiales. Le rapport préconisait deux modèles de réforme du Conseil de sécurité, principal organe de décision de l'ONU.

Ces deux modèles se basaient sur une nouvelle répartition des pays membres de l'ONU en quatre groupes géographiques :

- Europe (Europe de l'Est comprise)
- Afrique,
- Asie (dont l'Australie et la Nouvelle-Zélande)
- et Amériques (Sud et Nord, y compris les États-Unis et le Canada).

Aujourd'hui, l'ONU compte cinq groupes régionaux les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande font partie du groupe «occidental» avec les pays d'Europe de l'Ouest tandis que ceux de l'ancien bloc de l'Est forment un groupe distinct.

Les deux modèles proposés prévoient donc six représentants de chaque groupe au Conseil, soit un total de 24 membres.

Ces deux modèles sont définis de la manière suivante :

Security Council reform: models A and B					
Model A provides for six new permanent seats, with no veto being created, and three new two-year term non-permanent seats, divided among the major regional areas as follows:					
Regional area	No. of States	Permanent seats (continuing)	Proposed new permanent seats	Proposed two-year seats (non-renewable)	Total
Africa	53	0	2	4	6
Asia and Pacific	56	1	2	3	6
Europe	47	3	1	2	6
Americas	35	1	1	4	6
Totals model A	191	5	6	13	24
Model B provides for no new permanent seats but creates a new category of eight four-year renewable-term seats and one new two-year non-permanent (and non-renewable) seat, divided among the major regional areas as follows:					
Regional area	No. of States	Permanent seats (continuing)	Proposed four-year renewable seats	Proposed two-year seats (non-renewable)	Total
Africa	53	0	2	4	6
Asia and Pacific	56	1	2	3	6
Europe	47	3	2	1	6
Americas	35	1	2	3	6
Totals model B	191	5	8	11	24

Le Conseil de sécurité est actuellement composé de 15 membres, dont cinq permanents dotés du droit de veto : Chine, États-Unis, France, Grande-Bretagne et Russie. Les dix autres sont élus au sein de leur groupe géographique pour des périodes de deux ans, non renouvelables.

Certains appellent depuis près de dix ans à un élargissement du Conseil de Sécurité pour y inclure de grands pays du tiers-monde et pour donner au groupe permanent un meilleur équilibre géographique.

Pourquoi faut-il réformer le Conseil de sécurité?

Le Conseil de sécurité des Nations Unies est l'organe principal de la communauté internationale en matière de maintien de la paix et de gestion des conflits. Il adopte des décisions (appelées résolutions) qui sont contraignantes pour tout État membre, à la différence des décisions adoptées par l'Assemblée générale.

Le Conseil de sécurité peut ainsi intervenir dans la souveraineté des États, soit en détachant des missions de paix ou en imposant des sanctions.

Il est à la fois important et judicieux que le Conseil de sécurité soit doté de ces pouvoirs. Mais pour que ses résolutions soient également respectées et appliquées par tous les États, il faut que sa composition soit représentative, tout comme la composition d'un parlement dont les décisions doivent être respectées par tous.

Enfin, il faut qu'il dispose des fonds nécessaires pour mettre en œuvre efficacement ses résolutions. C'est là le seul garant d'un véritable multilatéralisme.

Toutefois, il faut souligner que le Conseil de sécurité, dont la création remonte à 1945, n'a été réformé qu'une seule fois jusqu'à présent, en 1965. Dans sa forme actuelle, il n'est donc plus représentatif d'un monde dans lequel 140 États ont adhéré à l'ONU depuis 1945, un monde qui, contrairement à 1965, n'est plus divisé par le conflit Est-Ouest et dans lequel certaines régions comme

l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie jouent un rôle tout à fait différent de celui qu'elles jouaient à l'époque.

C'est pourquoi de nombreux États exigent que la composition du Conseil de sécurité soit adaptée en fonction de la nouvelle donne.

Et c'est dans cette optique que l'Allemagne s'est regroupée avec le Japon ainsi qu'avec deux représentants des pays du Sud, le Brésil et l'Inde, pour faire avancer ensemble la réforme du Conseil de sécurité. Ce groupe est favorable à l'adhésion de deux candidats africains.

La nouvelle donne signifie non seulement que la plupart des conflits traités au sein du Conseil de sécurité se déroulent dans les pays en développement mais aussi que les États du Sud sont devenus les plus grands fournisseurs de troupes pour les missions de paix des Nations Unies et apportent souvent des contributions diplomatiques importantes au règlement des conflits.

Il faut donc modifier la composition du Conseil de sécurité au sein duquel, actuellement, les sièges permanents sont occupés en priorité par les États du Nord qui prennent des décisions au sujet des conflits sévissant dans les États du Sud.

Pour cette raison, la réforme du Conseil de Sécurité qui apporterait des sièges permanents pour les États du Sud est le seul moyen de les faire adhérer pleinement à la cause du Conseil de sécurité.

Est-il possible d'empêcher la réforme du Conseil de sécurité en faisant jouer le droit de veto?

Une réforme du Conseil de sécurité exige un amendement de la Charte des Nations Unies. La procédure correspondante est exposée à l'article 108 de la Charte⁹.

⁹ L'élargissement du Conseil de Sécurité exigera des amendements à la charte. Il faut donc procéder à une révision de la charte pour pouvoir augmenter les membres du conseil. Les propositions faites en vue de la réforme du conseil sont nombreuses et variées. Mais ces propositions à elles seules ne sont pas suffisantes, faudrait-il qu'elles aboutissent à une véritable réforme.

Réviser la charte des Nations Unies signifie que des transformations devront être apportées à l'acte constitutif de l'organisation. Plusieurs termes peuvent être employés pour désigner les transformations qu'un traité (charte, convention, protocole, mémorandum) peut subir. On parle alors d'amendement, de révision, de modification. La commission de droit international dans l'élaboration de ses projets d'articles avait retenu le terme "amendement" pour les modifications mineures et celui de révision pour les transformations fondamentales. Elle a finalement écarté le terme "révision" et retenu celui d'amendement pour désigner les modifications concernant toutes les parties et celui de

Il en résulte qu'une réforme du Conseil de sécurité nécessite deux étapes et dure un certain temps:

- **Première étape:** l'Assemblée générale, au sein de laquelle chacun des 191 États membres possède une voix, doit adopter la réforme à la majorité des deux tiers (ce qui représente au moins 128 États).

- **Deuxième étape:** la Charte des Nations Unies, qui est un traité de droit international, est donc amendée. Les amendements aux traités de droit international doivent être ratifiés par les parlements des États membres qui votent une loi correspondante. Pour le seul élargissement du Conseil de sécurité qui a eu lieu depuis sa création, cette procédure a duré environ un an et demi.

La Charte des Nations Unies exige que les amendements qui y sont apportés soient entérinés (ratifiés) au moins par les deux tiers des membres de l'organisation (c'est-à-dire de nouveau 128 États). À ce moment là, il est absolument nécessaire que l'amendement soit entériné (ratifié) par chacun des cinq membres permanents en place.

En bref lors de la première étape, il n'y a pas de droit de veto ; lors de la seconde étape, les parlements des cinq États membres du Conseil de sécurité peuvent empêcher l'entrée en vigueur de l'amendement de la Charte en ne le ratifiant pas.

modifications lorsque seules certaines parties se sont entendues pour conclure un accord modifiant le traité (ou charte) ou lorsque la pratique des États a transformé le régime du traité.

La convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 a consacré cette conception dans sa quatrième partie réservée aux amendements et modifications des traités. Toutefois le principe dominant en matière de révision des traités est celui de l'accord entre les parties que la révision soit envisagée en l'absence de toute clause conventionnelle la prévoyant, ou lorsqu'une telle clause existe pour l'organiser. L'article 39 de cette même convention dispose qu "un traité peut être amendé par accord entre les parties sauf dans la mesure où le traité en dispose autrement; les règles énoncées dans la partie II s'appliquent à un tel accord". Par l'invocation des dispositions contenues dans la deuxième partie de la convention de Vienne concernant les règles générales de la conclusion des traités, la convention pose implicitement le principe de l'absence d'obligations générales pour toutes les parties au traité de participer à l'accord d'amendement. On admet également que l'accord d'amendement peut, lorsque le traité ne se prononce pas, prendre n'importe quelle forme, orale ou tacite. Dans la sentence arbitrale rendue le 22 décembre 1963 entre la France et les États-Unis d'Amérique à propos de l'interprétation de leur accord bilatéral de transport aérien, il est tenu compte de la pratique ultérieure des parties considérée non seulement comme un moyen utile d'interprétation de l'accord mais aussi comme une source d'une modification postérieure de celui-ci. La commission de droit international avait à cet égard proposé dans son projet d'articles et dans son rapport final une disposition consacrant cette règle. Elle fut toutefois rejetée par la conférence qui voulut par là marquer le caractère exceptionnel d'un tel moyen d'amender un accord écrit.

Il importe de savoir que le vote des membres permanents lors de la seconde étape, peut être différent de leur premier vote. Ils peuvent donc ratifier l'amendement même si, lors du vote à l'Assemblée générale, ils ont voté contre l'élargissement du Conseil de sécurité ou s'ils se sont abstenus.

On citera l'exemple de la création de quatre nouveaux sièges de membres non permanents en 1963. Un seul membre permanent avait voté oui à l'époque, mais en 1965, à peine un an et demi plus tard, tous les cinq membres permanents ont ratifié l'amendement de la Charte. Il y a de bonnes raisons de penser que, cette fois encore, tous les cinq membres permanents finiront par voter en faveur de la réforme.

Aujourd'hui nombreux sont les États qui considèrent le droit de veto¹⁰ comme un anachronisme qui n'a plus sa place à une époque où la démocratie est de plus en plus développée. À cela s'ajoute le fait que le veto représente en fin de compte un élément contre-productif qui intervient uniquement pour bloquer les décisions.

Quelque soit la réforme appliquée, c'est avant tout le droit de veto qui doit être réformé, le conseil de sécurité des Nations Unies est devenue une sorte d'antichambre du droit du plus fort face au droit international.

La Position Américaine.

Les Etats-Unis d'Amérique se sont toujours montrés favorables à une restructuration, à une réforme du Conseil de Sécurité même si

¹⁰ Le mot "veto" ne figure pas dans la Charte des Nations Unies. L'article 27, paragraphe 3 de la Charte mentionne néanmoins: "Les décisions du Conseil de sécurité (...) sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents (...)".

Ainsi, si un membre permanent ne donne pas son approbation, la décision ne peut être prise. En d'autres termes, les membres permanents ne peuvent voter par "non" sans faire échouer la résolution en question. Ils peuvent néanmoins s'abstenir car une abstention n'est pas considérée comme étant un refus de donner son approbation.

La pratique du droit de veto

Le droit de veto a toujours été pratiqué par les membres permanents. Il existe différentes manières de comptabiliser l'utilisation des veto. En effet, plusieurs votes négatifs de membres permanents au sujet d'un projet de résolution peuvent compter pour un seul ou plusieurs veto. D'après la comptabilisation des Nations Unies, 243 veto ont été opposés à ce jour: 4 par la Chine, 18 par la France, 29 par la Grande-Bretagne, 118 par l'Union soviétique ou la Fédération de Russie et 74 par les États-Unis.

Au cours des diverses périodes qui ont marqué la politique mondiale depuis la fondation des Nations Unies, différents membres permanents ont usé du droit de veto plus que d'autres. Dans l'ensemble, le droit de veto a été pratiqué rarement depuis 1990 par rapport aux décennies précédentes.

leur position était plus ou moins fluctuante en raison des changements intervenus à la tête de l'exécutif américain.

Pour les Etats-Unis, afin qu'une réforme du conseil puisse aboutir et être efficace, elle doit être progressive de manière à ne pas bouleverser fondamentalement l'ensemble de l'édifice. Ainsi, la restructuration et la revitalisation du Conseil de Sécurité doivent constituer un processus continu qui tient compte de "l'esprit de la charte, des réalités politiques et économiques et de la situation en matière de sécurité".

Cependant si les Etats-Unis d'Amérique ont accepté le principe d'un élargissement du Conseil de Sécurité, il faut noter que leur acceptation est assujettie à de nombreuses conditions.

D'abord, ils proposent un Conseil de Sécurité de vingt membres ou de vingt-et-un au plus. L'élargissement du Conseil de Sécurité doit être limité afin de préserver l'efficacité dudit conseil. Parmi les futurs membres permanents du conseil, les Etats-Unis soutiennent ouvertement la candidature de l'Allemagne et celle du Japon. Un soutien que l'on pourrait qualifier de total et sans ambiguïté.

En effet, en septembre 1995, le représentant (permanent) américain au sein du groupe de travail sur l'élargissement du Conseil de Sécurité menaçait d'utiliser son veto contre toute proposition qui "n'inclurait pas le statut de membre permanent pour le Japon et l'Allemagne". Mais les Etats-Unis se gardaient de dire si ces deux nouveaux Etats membres permanents du conseil disposeraient ou non du droit de veto.

Les Etats-Unis soutiennent particulièrement ces deux pays pour la raison suivante. Le Japon et l'Allemagne qui sont aujourd'hui deux grandes puissances économiques pourraient contribuer davantage aux lourdes charges financières et militaires requises par des OMP¹¹ de plus en plus coûteuses.

A l'heure actuelle, la politique financière des Etats-Unis vis-à-vis de l'ONU est de parvenir dans les années à venir à une réduction importante de la contribution américaine au budget de l'organisation notamment au financement des OMP.

Les Etats-Unis d'Amérique affirment que le statut de membre permanent a pour corollaire l'obligation de jouer un rôle actif dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

¹¹ Opérations de Maintien de Paix

Toutefois, à partir de l'année 2005, Washington a voulu limiter à 5 membres (2 permanents et 3 non permanents) l'ouverture du Conseil de sécurité, tandis que Pékin réitérait son opposition à la proposition du G4.

La réforme du Conseil de sécurité entrainait donc dans une phase décisive avec l'annonce des positions officielles des principaux pays membres du Conseil. Aucun consensus ne semblait se dessiner sur les différentes hypothèses en circulation. Et en l'état, la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, qui s'est tenue en septembre 2005, a été un échec.

Après un long silence officiel, la position exprimée par Washington clarifiait le débat, mais compliquait la recherche d'une solution. La position des Etats-Unis avait largement filtré et on savait les réticences américaines à l'égard de l'ouverture du Conseil de sécurité au-delà de la limite des 20 membres.

Dés février 2005, le responsable politique du département d'Etat, Nicholas Burns, s'était employé à tempérer les ardeurs des partisans d'une ouverture franche et massive à 24 ou 25 membres du Conseil, comme le préconisait le secrétariat général et le groupe du G4 : Allemagne, Brésil, Inde, Japon, auteur d'une formule visant à élargir le Conseil à 10 nouveaux membres, 6 permanents et 4 non permanents.

Les 6 permanents étant composés des 4 cités et de deux Africains qui devaient être désignés lors du sommet de l'Union africaine, début juillet 2005 en Libye.

Prenant le contre-pied d'un environnement international résolu à ouvrir largement la table du Conseil à une dizaine de nouveaux-venus, les Etats-Unis proposaient au contraire d'accueillir 2 nouveaux permanents, et 3 non-permanents, portant le total à 20 membres.

Selon la formule américaine, les nouveaux membres permanents ne seraient pas dotés du droit de veto exercés par les anciens membres et, selon les vœux de Washington, les candidatures seraient soumises à examen selon des critères incluant le respect des droits de l'Homme et la démocratie. Dans ce débat, les Etats-Unis soutenaient franchement la Japon pour accéder au statut de membre permanent, ainsi qu'un pays en développement qui restait à déterminer.

Ils s'opposaient en revanche farouchement à la candidature de l'Allemagne, coupable de ne pas les avoir accompagnés dans l'aventure irakienne. Quant au Brésil de l'ancien syndicaliste Lula, il n'était pas en odeur de sainteté à Washington.

Il apparaît évident qu'à la lumière de ces événements aucune réforme du Conseil de Sécurité ne peut être entamée sans l'aval des Etats-Unis et plus généralement des autres membres du Conseil de Sécurité.

D'autant plus que les Etats-Unis, à eux seuls contribuent à hauteur de 25% au budget général de fonctionnement de l'ONU. L'organisation ne peut pas se passer de la contribution financière de Washington même si celui-ci accuse un retard dans le versement. En matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'ONU ne peut agir efficacement sans la participation américaine.

Les Etats-Unis sont la seule puissance actuelle au monde capable en un temps record de mobiliser des milliers de soldats et de tonnes de matériels (chars, avions, porte-avions, hélicoptères, armes) et de les envoyer à n'importe quel point du globe s'ils le désirent.

Du moment que les accords régionaux prévus par la charte n'ont jamais été signés, l'organisation ne dispose pas de force armée prête en permanence pour intervenir à tout moment.

Elle est obligée alors de se retourner vers les Etats membres pour mener une opération de maintien de la paix. Et les USA détiennent un poids considérable dans la mise en œuvre d'une opération. La preuve est que l'organisation a toujours du mal à déployer une OMP lorsque les USA ne sont pas du même avis.

Dans la plupart des cas l'opération n'est jamais déployée. Cette dépendance de l'ONU vis-à-vis des Etats-Unis n'est donc pas étrangère à leur comportement. L'ONU ne peut pas se passer des Etats-Unis.

Comme l'ONU ne peut pas se passer des Etats-Unis et ces derniers conscients de ce fait peuvent dicter à l'organisation sa politique en matière de réformes et d'opérations de maintien de la paix et de la sécurité internationales. En effet, la réalité est que sans les Etats-Unis, il n'y aurait plus d'ONU, le retrait des USA conduirait inéluctablement l'organisation à la faillite financière, à une incapacité totale d'intervenir dans les conflits et donc à sa disparition.

Les Etats-Unis semblent être aujourd'hui pour l'organisation et pour la communauté internationale un "mal nécessaire" car même s'ils violent fréquemment la légalité internationale ou s'ils font deux poids deux mesures dans l'application du droit international (des résolutions du Conseil de Sécurité), leur concours est indispensable dans la plupart des situations de crise internationales.

La position Russe

Le problème de la Russie concernant l'élargissement du Conseil de Sécurité est tout autre, en effet la Russie est-elle prête à partager avec d'autres Etats, le seul symbole de la puissance qui lui reste aujourd'hui ?

Peut-elle admettre que l'entrée de nouveaux membres permanents au Conseil de Sécurité conduise sinon à sa marginalisation à son affaiblissement sur la scène internationale?

La Russie s'est montrée au départ réticente à un élargissement du Conseil de Sécurité. Pour la Russie, toute mesure tendant à l'amélioration du fonctionnement ou à une modification de la composition du Conseil de Sécurité, doit suivre une démarche prudente et sans précipitation.

La Fédération de Russie soutenait surtout que des mesures devraient être prises pour renforcer le rôle du Conseil de Sécurité dans le règlement des conflits. La collaboration des grandes puissances est indispensable dans la perspective de l'instauration d'un système de sécurité satisfaisant pour tous les Etats.

Aujourd'hui la Russie estime que la réalité internationale faisant, le Conseil de Sécurité peut être élargi à de nouveaux membres. Le Japon et l'Allemagne sont candidats au statut de membre permanent du conseil de sécurité. Mais la Russie estime qu'un tel élargissement ne doit pas seulement profiter aux pays industrialisés. Certains pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique Latine pourraient également faire leur entrée au conseil comme membres permanents.

Le conseil de sécurité serait alors composé de vingt membres permanents et non permanents. Le nombre de membres proposé par la Russie est le même que celui des Etats-Unis d'Amérique. A l'instar des Etats-Unis d'Amérique, le souci principal de la Russie n'est pas d'élargir la composition du Conseil pour satisfaire quelques revendications. L'objectif visé est le renforcement de l'efficacité de l'organe dans l'intervention et le règlement des conflits.

C'est pourquoi la Russie insiste davantage sur le renforcement "des moyens d'action nécessaires pour régler les problèmes importants qui surgissent actuellement dans de nombreuses régions du monde", et d'introduire "un dispositif d'intervention rapide pour que l'ONU puisse s'immiscer dans les conflits armés et doter cette dernière de nouvelles institutions lui permettant d'intervenir dans les processus économiques et sociaux au niveau mondial".

La réforme du conseil doit essentiellement avoir pour but de faire de ce dernier l'organe central de l'ONU ayant la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Car sur le plan international, la Russie ne compte encore que grâce à son statut de membre permanent du Conseil de Sécurité, même si l'on n'ignore pas sa force nucléaire. L'arrivée de nouvelles puissances économiques (Japon, Allemagne, ...) au Conseil de Sécurité reléguerait la Russie à une échelle inférieure.

Certes la Russie va continuer à être consultée sur les grands dossiers internationaux, mais du fait de sa faiblesse économique et de son instabilité politique, elle sera davantage marginalisée. Le rapprochement avec la Chine ne peut pas lui apporter le soutien escompté.

La Russie serait donc tentée de retarder le maximum possible l'échéance. C'est pourquoi une ratification de la Russie d'un amendement ou révision de la charte élargissant le Conseil de Sécurité à de nouveaux membres permanents paraît peu probable. Elle va certainement s'accrocher à ce qui lui reste comme puissance mondiale.

D'ailleurs dans sa proposition de réforme du Conseil de Sécurité, la Russie ne semble pas disposée à l'accroissement des membres permanents. Elle opte plutôt pour un maintien de l'équilibre issu de la seconde guerre mondiale et demande à ce que les réflexions sur la réforme du conseil soient davantage approfondies.

Pékin, puissance diplomatique émergente

La Chine est sans nul doute l'un des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité qui a le moins utilisé son droit de veto depuis la création des Nations-Unies. La Chine est le membre permanent qui s'est le plus abstenu lors des votes du Conseil de Sécurité.

Selon la Chine, la réforme du conseil doit se fonder sur le principe suivant :

la souveraineté des Etats, le règlement pacifique des différends internationaux, le développement économique de tous les Etats et l'établissement du nouvel ordre mondial.

Toutefois cette réforme nécessite des réflexions approfondies et pour l'heure actuelle, "les conditions pour la réforme ne sont pas encore réunies".

Si la Chine admet la nécessité d'une représentation équitable au niveau régional, elle ne propose pas un nombre de membres permanents et non permanents à accroître. Bien au contraire, la Chine exclut dans sa proposition "d'équilibre géographique" certains pays. Elle soutient l'idée selon laquelle les pays développés étant surreprésentés au Conseil de Sécurité, il ne faut pas en admettre de nouveaux comme membres permanents.

Ainsi pour la Chine, la région d'Asie est suffisamment représentée et de ce fait, elle voit mal l'arrivée de nouveaux Etats asiatiques au Conseil de Sécurité comme membres permanents. Derrière ce prétexte d'équilibre régional évoqué par la Chine se cachent des motivations politiques. La Chine est sans nul doute contre l'entrée du Japon, de l'Inde ou du Pakistan au Conseil de Sécurité comme membres permanents car ce pays entend préserver à tout prix son leadership régional.

Si l'on compare le comportement de la Chine avec celui des autres membres du Conseil de Sécurité en ce qui concerne la réforme, l'on constate que ce pays s'est peu prononcé sur la question. La Chine ne semble donc pas pressée de voir aboutir la réforme. Le maintien du statu quo sur la composition du Conseil de Sécurité semble convenir à la Chine du moment qu'elle estime que jusqu'à présent les réflexions sur la réforme ne sont pas assez mûres en vue de procéder à l'élargissement. Ce discours chinois conduit certains à croire que la Chine ne serait pas favorable à une modification de la composition actuelle du Conseil de Sécurité.

Ainsi la position chinoise, réaffirmée le 21 juin 2005, n'était pas de nature non plus à faciliter le débat. La Chine a des priorités et des ambitions à la mesure de la grande puissance émergente qu'elle devient et elle affiche désormais une diplomatie active pour faire respecter son nouveau statut.

Et si Pékin soutient le projet d'élargissement des membres permanents du Conseil aux pays du sud, notamment africains, ses

autorités ne veulent en revanche pas du Japon parmi les nouveaux entrants au club, contrairement à la volonté américaine.

Officiellement le contentieux entre les deux pays, potentiellement rivaux sur le plan économique, est historique et diplomatique. Pékin estime que la vivacité du nationalisme japonais, exprimé par la timidité de la reconnaissance par Tokyo des crimes commis lors de la seconde guerre mondiale, demeurent un obstacle indépasseable à la normalisation de leurs relations, de nature à activer son droit de veto.

Mais les réticences chinoises s'étendent également à l'Inde, son plus gros concurrent régional à terme. Avec l'Inde, le Japon, le Brésil et l'Allemagne dans le collimateur des uns ou des autres, l'initiative du G4 allait avoir du mal à recueillir le consensus indispensable à l'adoption de la réforme proposée. D'autant que divers autres pays manifestait leur opposition à la présence de tel ou tel pays.

Ainsi, l'Italie voyait dans cette candidature allemande une concurrence européenne malvenue. Le Pakistan ne concevait pas, pour sa part, la perspective d'une entrée de New Delhi au club très fermé des membres permanents.

Quant au Mexique, il s'interrogeait sur le bien-fondé d'un choix brésilien à son détriment. Le groupe des 4 a donc proposé, en signe d'apaisement, que les nouveaux membres permanents renoncent à leur droit de veto pendant une période de 15 ans.

De son côté, Pékin défend une série de candidatures alternatives au G4, prévoyant un élargissement à 25 du Conseil, mais sans nouveaux sièges permanents. La proposition est soutenue par Rome, Islamabad et Mexico.

La ratification par la Chine d'une réforme du Conseil de Sécurité qui accueillerait le Japon comme membre permanent avec droit de veto est donc impensable pour le moment. Cela contredirait la politique extérieure de la Chine en Asie.

En effet, la Chine s'est toujours réclamée comme étant la représentante légitime de l'Asie au Conseil de Sécurité. La Chine admettrait donc difficilement un pays comme le Japon occuper à son côté un siège permanent avec droit de veto au conseil. Et cela d'autant plus que le Japon est considéré par les autorités chinoises comme n'étant pas le meilleur voisin.

La rivalité entre la Chine et le Japon ne date pas de la seconde guerre mondiale, la Chine et le Japon sont en différend sur un certain nombre de données. La logique veut que la Chine ne donne pas à un tel voisin plus de puissance qu'il n'en détient. La rivalité entre les deux pays est à la fois économique et politico-militaire.

La démarcation ou l'opposition de la Chine par rapport à la candidature du Japon à un siège permanent est claire. La Chine déclare que l'Asie est assez représentée au Conseil de Sécurité et pour que l'équilibre de la répartition géographique soit respecté, il ne faudrait pas admettre un autre pays asiatique comme membre permanent du conseil.

Même si la Chine ne cite pas nommément le Japon, on sait qu'elle est opposée à l'entrée du Japon au Conseil de Sécurité comme membre permanent. Pékin va même plus loin dans sa logique en soutenant officiellement la candidature "rivale" de l'Allemagne.

La position de la Chine soulève un problème qui peut hypothéquer davantage un élargissement du Conseil de Sécurité à de nouveaux membres permanents. Le Japon et l'Allemagne sont actuellement les deux puissances économiques incontestées qui se sont officiellement déclarées candidats à un siège permanent.

Ces deux pays contribuent à hauteur de 24% au budget de l'organisation. Il serait difficile de vouloir intégrer l'un et exclure l'autre quand on sait qu'en valeur absolue, la participation financière japonaise aux Nations Unies est plus élevée que celle de l'Allemagne.

Et si l'on suit l'argument du gouvernement de Berlin "que les places de tête de la pyramide du pouvoir" doivent revenir "d'abord aux Etats qui apportent la plus grande contribution aux organisations internationales...", l'on ne saurait accepter un pays sans l'autre.

En d'autres termes, le Japon accepterait difficilement qu'on élève l'Allemagne seule au rang de membre permanent. Et donc si l'un ne peut pas intégrer au conseil de sécurité l'un sans l'autre comme membres permanents, la Chine sera amenée alors à reconsidérer sa position, soit en admettant l'entrée du Japon au conseil comme membre permanent, soit en posant son veto.

Cette seconde alternative semble la plus plausible pour l'instant. Le soutien de la Chine à l'Allemagne risque alors d'être vain. La

ratification d'une révision de la charte par la Chine est donc à écarter.

La France.

La France, elle, s'est tardivement ralliée à la perspective d'une dilution de son influence dans un Conseil de sécurité élargi. Mais le travail a semble-t-il été accompli et elle a accepté ce principe finalement de nécessité vertu.

Paris a co-parrainé l'initiative du G4, soutenue également par Londres, estimant que les positions françaises seraient certainement mieux défendues dans une perspective multilatérale que dans le maintien coûte que coûte d'un *statu quo* d'un autre temps, et de toute façon condamné à terme.

Paris a donc opté pour un Conseil élargi «*de façon substantielle dans les deux catégories*» (membres permanents et non permanents) et non pas à la manière «*très limitative*» proposée par les Américains.

Pour la France, un nouvel élargissement du conseil ne doit en aucune manière remettre en cause, ni porter atteinte au statut des anciens membres permanents.

Cette exigence de la France fait suite à la proposition de certains pays comme l'Italie de réduire les sièges français et britanniques au Conseil de Sécurité à un seul siège permanent qui reviendrait à l'Union Européenne.

De même pour la France, les nouveaux membres permanents en particulier doivent participer considérablement au maintien de la paix et de la sécurité internationales. La France estime que des pays comme l'Allemagne et la Japon pourraient intégrer le Conseil de Sécurité; mais que cet élargissement doit concerner aussi quelques pays de l'hémisphère sud.

Elle se garde néanmoins de faire des propositions quant aux modalités d'élection de ces pays. La France propose pour l'élargissement du conseil cinq à six nouveaux membres permanents, d'où un Conseil de Sécurité de 24 à 25 membres.

Si depuis quelques années la diplomatie française a fait des propositions allant dans le sens d'une réforme du conseil, elle soutient que la réforme souhaitée doit avoir pour souci primordial,

la recherche de l'efficacité et non seulement la satisfaction de certaines revendications.

En fait, la position française a toujours été ambiguë par rapport au statut des nouveaux membres permanents. Faut-il ou non leur accorder un droit de veto?

L'Allemagne pourrait affirmer davantage son poids politique et économique en Europe et au Conseil de Sécurité au regard de sa contribution importante au budget de l'ONU. L'Allemagne participe plus que la France et le Royaume-Uni au budget de fonctionnement de l'ONU, soit 9%.

Son siège permanent lui conférerait davantage une importance particulière dans le système international. Avoir un siège permanent ferait de l'Allemagne l'une des grandes puissances derrière les Etats-Unis.

Et cela bouleverserait considérablement l'ordre établi en Europe depuis la seconde guerre mondiale. L'ensemble de ces considérations permet d'affirmer que la France certainement aura moins à gagner avec un siège permanent allemand.

De nouvelles exigences se poseront à sa politique étrangère. Une redéfinition du rôle de la France au sein des Nations Unies risquerait de se poser car il ne faudrait pas exclure la possibilité de sérieuses divergences de positions entre les deux pays.

La France ne semble donc pas prête à voir l'Allemagne la concurrencer sur la scène internationale ou même avoir plus de poids sur certaines décisions. Ajouter à la puissance économique de l'Allemagne un statut de membre permanent du Conseil de Sécurité, c'est faire de l'Allemagne la première puissance économique et politique de l'Europe.

Cette situation conduirait à un bouleversement de la géopolitique européenne malgré le fait que jusqu'à présent "le sort de l'Allemagne (futur alors hypothétique)" est "entre les mains des anciens vainqueurs". Le risque est grand d'assister encore à une période de rivalité franco-allemande. Mais au-delà de ce risque supposé, la France n'a-t-elle pas peur de la concurrence allemande sur l'échiquier européen et mondial?

Les avis sont partagés. Pour le moment la France préfère jouer la carte de la prudence en optant pour une position sujette à beaucoup d'interrogations. En avril 2000, le Président Jacques

Chirac lors de la visite du Premier Ministre indien en France, déclarait que son pays soutiendrait la candidature de l'Inde au statut de membre permanent du conseil de sécurité.

Mais Le soutien à plusieurs pays candidats n'est-il un moyen de retarder la réforme en sachant que tous ne pourront pas accéder au conseil de sécurité en tant que membres permanents ?

La position de l'Afrique ou le difficile consensus.

A la création de l'ONU, tous les continents sauf l'Afrique étaient officiellement représentés au Conseil de Sécurité. L'Afrique¹² n'y disposait pas de siège qui lui était statutairement réservé même si certains Etats comme l'Egypte, la Tunisie, l'Ethiopie furent élus par la suite comme membres non permanents.

Pour l'Afrique, la situation qui régnait au Conseil de Sécurité jusqu'à la fin des années quatre vingt était au fond beaucoup plus supportable que celle d'aujourd'hui. Du moment que les grandes puissances maintenaient l'équilibre, les Etats africains n'avaient pas à craindre que le Conseil de Sécurité serve d'instrument contre eux.

En revanche, au cours de ces dix dernières années, notamment depuis la fin de la guerre du Golfe, le sentiment que le Conseil de

¹² Quatre pays africains sont membres originaires de l'ONU. Il s'agit de l'Ethiopie, de l'Egypte, du Libéria et de l'Union Sud-Africaine. Ainsi en 1945, lors de la création de l'organisation mondiale, l'Afrique avait quatre représentants sur un total de 51 Etats présents. Mais au début des années 1960 avec l'accélération de la décolonisation, la représentation de l'Afrique à l'ONU s'est accentuée très rapidement.

De 1945 à 1960, la représentation de l'Afrique va passer de 4 à 24 membres pour atteindre 39 en 1971. Aujourd'hui sur un total de 188 membres, 54 Etats sont africains, soit le tiers des membres de l'ONU. En 1945, les 50 membres originaires de l'organisation étaient représentés par onze membres du Conseil de Sécurité (5 membres permanents et six membres non permanents, soit un rapport de 1/5 ou 20%). Avec l'élargissement du Conseil de sécurité en 1963 à quinze membres, le nombre total des membres de l'organisation était de 113 Etats, soit un rapport de 1/8 ou 15%. En 1996, avec l'éclatement de l'URSS notamment, le nombre des membres de l'organisation est passé à 188 Etats soit un rapport de 1/13 ou 7%. Cet écart grandissant entre la représentativité au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée Générale a fait en sorte que la plupart des Etats membres étaient en faveur d'un accroissement du nombre des membres du Conseil de Sécurité. C'est pourquoi les Etats africains trouvent anormal le fait que tous les continents sauf l'Afrique aient des représentants permanents au Conseil de sécurité si l'on observe la représentation par continent à l'ONU.

En 1998, sur les 188 Etats membres de l'ONU, le groupe des Etats d'Afrique était de 54, le groupe des Etats d'Asie de 44, d'Europe orientale de 26, d'Amérique latine et des Caraïbes de 34, l'Europe occidentale et les autres étaient de 26. Il fallait donc accroître le nombre des membres du Conseil de Sécurité afin d'avoir une représentation géographique équitable.

Sécurité est devenu un organe au service des pays occidentaux, les Etats-Unis d'Amérique en particulier, est plus fort que jamais.

C'est pourquoi la question de la réforme du Conseil de Sécurité constitue une question importante pour l'Afrique compte tenu des nombreux enjeux politiques, stratégiques, diplomatiques que ce continent suscite.

Avec la fin de la guerre froide, le Conseil de Sécurité s'est libéré de la confrontation Est-Ouest, autrement dit, cette confrontation est devenue moins systématique. Cette situation s'est largement traduite par le nombre réduit de l'utilisation du droit de veto par les membres permanents lors de l'adoption des résolutions. Mais cette confrontation Est-Ouest a laissé la place à une opposition Nord-Sud.

Les dissensions qui règnent autour de cette affaire peuvent compter sur la contribution des Africains. Si l'option du G4 peut globalement satisfaire les aspirations du continent, avec deux nouveaux entrants parmi les membres permanents, le débat fait rage sur la désignation des représentants.

Trois principaux candidats se disputent cet honneur : l'Afrique du Sud, le Nigeria et l'Égypte qui menace de faire cavalier seul, en sollicitant l'appui des pays arabes.

Ajoutant au désordre, le président sénégalais a introduit un nouveau critère de choix : celui de la langue.

Dans une tribune publiée par le quotidien français *Le Figaro*, Abdoulaye Wade estimait « *qu'il serait regrettable que les deux représentants permanents de l'Afrique soient tous d'une même aire linguistique. Si d'aventure c'était le cas, les problèmes de l'autre moitié de l'Afrique seraient exprimés (...) non directement, mais à travers une interprétation. Ce ne serait pas juste. Tout simplement* ».

En conséquence, le président sénégalais déclare la disposition de son pays à contribuer à un rééquilibrage des positions. Selon lui, « *la présence du Sénégal au Conseil de sécurité serait non seulement celle de l'Afrique plurielle, mais, au-delà, elle montrerait que la paix n'est pas seulement l'affaire des grands mais de tous, sans considération de taille, les critères étant autres* ».

Ainsi le 14 juillet 2005, les États africains ont présenté leur projet de résolution qui, dans l'ensemble, reprend l'idée de la résolution du G 4, mais qui, à la différence de celle-ci, exige le droit de veto pour

les nouveaux membres permanents ainsi qu'un second siège non permanent pour l'Afrique.

Le compromis envisagé le 25 juillet 2005 à Londres par les ministres des Affaires étrangères du G 4 et par les représentants de l'Union Africaine (droit de veto comme prévu dans la résolution du G 4; création d'un 26^{ème} siège non permanent attribué par rotation aux trois régions Afrique, Asie, Amérique latine et Caraïbes) n'a pas reçu l'approbation du sommet extraordinaire de l'Union Africaine qui a suivi.

Les rêves de grandeur du G4 se sont heurtés à un mur, auprès d'une Union africaine divisée, qui persiste à exiger pour les nouveaux membres permanents un droit de veto qu'elle n'obtiendra pas pour l'instant.

Les cinq permanents ne l'accepteraient pas, pas plus que de nombreux pays à l'assemblée générale qui voient dans le droit de veto une anomalie et une injustice historique qu'il faut corriger mais sans les 53 voix de l'Union africaine, la réforme du G4 n'a aucune chance de passer.

L'on constate donc que les divergences sont actuellement trop nombreuses concernant cette réforme du Conseil de Sécurité pour aboutir à un consensus.

Les arbitrages à venir risquent d'être extrêmement complexes, donc de traîner en longueur. Pourtant le temps presse en raison du fait que l'évolution du monde justifie une meilleure représentation des forces internationales en présence dans les prises de décision collégiales, que le principe en est acquis depuis fort longtemps et que le chantier a connu une brusque accélération au cours des deux dernières années, mis notamment en exergue par la crise irakienne.

D'autre part, le secrétaire général Kofi Annan a l'ambition d'être l'artisan de cette évolution qu'il porte à bout de bras. Et son mandat s'achève à la fin de l'année 2006. Autant dire qu'il lui reste très peu de temps pour conclure une affaire dans laquelle personne n'est d'accord, mais pour des raisons divergentes et souvent inavouables.

Enfin, et c'est peut être un atout pour la réforme, cette affaire place, paradoxalement, l'administration américaine dans une position singulière à l'égard de sa propre majorité et de son opinion publique.

En effet si Washington veut conserver une véritable influence dans ce dossier, il doit montrer sa vocation à soutenir une vision multilatérale des relations internationales sous peine de perdre toute crédibilité dans le débat.

Toute ces évolutions renvoie aux démons d'une organisation connue pour être une fabrique de résolutions non appliquées (notamment la plupart de celles qui concernent le règlement de la crise israélo-palestinienne), une usine à produire des rapports, et une organisation privée, en partie du fait de Washington, des crédits nécessaires à son fonctionnement.

Dans une étude très exhaustive sur la « maîtrise de la force armée »¹³ et la « dialectique du politique et du militaire » au Conseil de sécurité, Alexandra Novosseloff dresse un tableau des actions de maintien de la paix « classiques » (Congo), de l'instrumentalisation de l'ONU (Golfe), et montre comment - à l'exception de certains conflits en Afrique - le Conseil de sécurité a été relégué à la gestion civile des crises.

L'auteur, qui regrette qu'au sein de l'ONU « *le politique ignore le militaire* », s'interroge sur l'éventuelle réactivation du comité d'état-major, resté une coquille vide depuis les années 1940 ! Et sur la création problématique d'une force permanente de réaction rapide, que ne paraissent pas souhaiter les membres les plus influents du Conseil.

Le fonctionnement d'un Conseil devenu « *lieu de conciliabules et de marchandages* », théâtre d'une « *démocratie de façade* ». Il s'indigne de ce que, grâce à l'opération « Pétrole contre nourriture », l'Irak soit devenu bien malgré lui un des premiers bailleurs de fonds de l'organisation.

Les différentes campagnes médiatiques orchestrée contre l'organisation ont avancés des accusations de gaspillage financier ou de coût exagéré : or avec près de cinquante mille agents, l'ONU n'a pas davantage de personnel que Disneyland, et quatre fois et demie moins que la multinationale Nestlé.

Le montant annuel des dépenses militaires mondiales financerait l'ensemble du système des Nations unies pendant plus de soixante-cinq ans. Mais les principaux acheteurs et vendeurs d'armes de la

¹³ Alexandra Novosseloff, *Le Conseil de sécurité des Nations unies et la maîtrise de la force armée*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 661 pages.

planète sont justement les cinq membres permanents du Conseil de sécurité.

Pour l'actuel Secrétaire Général à quelques mois de son départ , c'est un aveu d'échec. Jusqu'à maintenant, Kofi Annan poussait les Etats-membres à élargir le Conseil de sécurité de l'ONU avant le sommet des chefs d'Etat de septembre 2005, qui a rassemblé à New York un nombre record de dirigeants de la planète.

A moins d'un an et demi de la fin de son mandat, entaché par l'affaire pétrole contre nourriture, Kofi Annan voulait par cette réforme redorer son blason et laisser sa marque sur l'organisation. Mais il a dû se résigner. *«Si (les pays) ne sont pas capables de résoudre la question avant le sommet, le projet ne mourra pas pour autant. Ils devront poursuivre leurs efforts et, je l'espère, trouver une solution avant que nous partions en vacances à Noël»* a-t-il déclaré.

En repoussant de trois mois la date butoir qu'il avait lui-même fixé, le secrétaire général de l'ONU prenait acte des profondes divisions qui bloquent la communauté internationale sur cet épineux dossier. Il sait aussi que cela revient sans doute à remettre le projet aux calendes grecques.

Ainsi, lors du Sommet du Millénaire, les Chefs d'Etats et de Gouvernements ont fait du rôle central de l'ONU le thème dominant de leurs discours, et du renforcement de cette institution un objectif clé du début du 21ème siècle.

Pour atteindre cet objectif, ils ont identifié la nécessité prioritaire de réformer en profondeur la composition et le mode de fonctionnement du Conseil de Sécurité, afin d'en améliorer la représentativité, la transparence, et l'efficacité, en un mot pour le rendre plus démocratique et plus légitime dans notre monde d'aujourd'hui.

Ils ont par conséquent donné un mandat clair à cette Assemblée de redoubler d'efforts pour aboutir dans les meilleurs délais à une réforme globale du Conseil de Sécurité sous tous ses aspects.

En ce sens, la question d'une réforme rapide est simple : ou bien le Conseil s'adapte régulièrement, et dès aujourd'hui, aux réalités géopolitiques changeantes, ou bien il perd son prestige et son autorité.

Car, on ne peut réformer les Nations Unies sans adapter le Conseil à la nouvelle donne géopolitique du XXI^e siècle. Tant que les grandes régions et les principaux contributeurs du système de l'ONU ne sont pas représentés de manière adéquate, le Conseil de sécurité risque de perdre de sa légitimité et de son autorité.

La question du veto demeure une pierre d'achoppement; certains pays estiment que cette question est intimement liée à l'élargissement du conseil et qu'il ne peut y avoir de réforme tant qu'une solution satisfaisante ne sera pas trouvée.

Le Professeur Tavernier note en ce sens que "ce privilège a été violemment critiqué durant les travaux préparatoires de la charte par les petits pays et c'est pourquoi il apparaît maintenant pour de nombreux Etats du tiers monde, au pire comme une institution rétrograde, vertige du passé révolu, qu'il faut abolir et au mieux comme l'expression d'un mal nécessaire, dont il convient de limiter les effets et corriger les abus".

Si les cinq membres permanents actuels (Etats-Unis d'Amérique, Chine, France, Royaume-Uni, Russie) sont d'accord sur le principe d'élargir le conseil à de nouveaux membres permanents, ils ne se prononcent pas clairement sur l'octroi ou non à ces derniers du droit de veto.

Cependant la plupart des pays qui ont déclaré leur intention de devenir membres permanents (Japon, Allemagne ...) du conseil exigent à ce que toutes les prérogatives attachées au statut de membres permanents leur soient accordées, notamment le droit de veto.

Certains Etats ont suggéré que les nouveaux membres permanents n'aient pas le droit de veto dans un souci d'efficacité du conseil. Au moment où d'autres ont proposé de limiter voire de supprimer le droit de veto.

De nombreuses propositions ont été faites dans le sens de la réduction et de la rationalisation de l'usage du droit de veto. Ainsi il a été proposé d'appliquer le droit de veto qu'aux seules mesures prises en vertu du chapitre VII de la charte des Nations Unies.

Egalement il a été proposé que deux veto soient désormais nécessaires et non plus un pour empêcher l'adoption d'une résolution du conseil. Ces propositions tendent à limiter la portée et l'exercice du droit de veto ont été soutenues par plusieurs Etats.

Toutefois, les membres permanents actuels ont vigoureusement objecté à toute limitation de la portée et de l'exercice du droit de veto. D'ailleurs, cette limitation n'est possible que s'ils donnent leur accord, chose improbable. La limitation du droit de veto ne peut intervenir qu'après une révision de la charte avec ratification des cinq membres permanents.

Et les cinq membres permanents ont fait savoir qu'ils n'accepteraient ni ne ratifieraient aucun amendement à la charte qui aurait pour effet d'abolir ou de limiter le droit de veto. D'autres propositions de suppression du droit de veto ont également été faites dans le cas où de nouveaux membres permanents feraient leur entrée au Conseil de Sécurité .

Le but visé par ces propositions est d'assurer l'efficacité du Conseil de Sécurité, car il serait inopportun de maintenir le droit de veto ; le Conseil de Sécurité serait dans une paralysie permanente du fait de l'utilisation abusive des veto.

D'autres Etats qui ne demandent pas expressément la suppression du droit de veto, estiment que ce dernier finira par tomber en désuétude.

Depuis la fin de la Guerre Froide, le veto a été très rarement utilisé. Cependant la menace d'utilisation du veto a suffi pour changer substantiellement le contenu de certaines résolutions. Dans d'autres cas, certaines résolutions ont été adoptées paragraphe par paragraphe, ce qui a conduit au rejet de quelques paragraphes du fait de l'usage du veto.

Par exemple dans les résolutions du conseil condamnant l'implantation des colonies juives en terre palestinienne, le veto américain a empêché l'adoption de certains paragraphes.

Comment un doute peut-il constituer un obstacle à l'élargissement du Conseil de Sécurité? La plupart des membres permanents actuels ont, dans leurs observations relatives à l'élargissement du Conseil de Sécurité, déclaré que l'objectif principal d'une réforme doit être le renforcement de l'efficacité du Conseil de Sécurité.

Mais beaucoup d'Etats, notamment les membres permanents, ont émis des doutes quant à la réalisation de cet objectif si le Conseil de Sécurité venait à être élargi à de nouveaux membres avec droit de veto. Le doute sur l'efficacité renforcée du Conseil de Sécurité fait que les grandes puissances sont peu pressées à entamer une véritable réforme.

La question qui se pose est de savoir si une plus grande représentativité du Conseil de Sécurité va aller de paire avec le renforcement de son efficacité. Les avis sont partagés entre pays du Nord et ceux du Sud.

Pour les pays développés (entendu par cette expression les membres permanents), le risque est grand de se retrouver dans un Conseil de Sécurité inefficace, paralysé du fait des vetos.

Pour ces Etats, plus il y aura des droits de veto, plus il y aura de vetos. Cette analyse peut paraître toute simple mais elle n'est pas dénuée de pertinence. L'efficacité du Conseil de Sécurité risque d'être sérieusement remise en cause par l'usage du droit de veto.

En effet, la probabilité de l'usage du droit de veto sera plus grande. L'opposition Nord-Sud sur beaucoup de dossiers aurait sans nul doute des répercussions sur le bon fonctionnement du Conseil de Sécurité.

L'on pourrait se retrouver dans la situation qui prévalait au Conseil de Sécurité durant la guerre froide. Ainsi la crainte que nourrissent ces Etats est de voir une augmentation du nombre des membres permanents se faire au détriment de l'efficacité du Conseil.

Le Conseil de Sécurité pourrait-il prendre efficacement des décisions? En d'autres termes sa capacité à prendre des décisions avec promptitude pour répondre à un besoin urgent ne risque-t-elle pas d'être grandement affaiblie? Certains répondent par l'affirmative. Cependant il est nécessaire d'apporter une précision.

Cet affaiblissement éventuel de la capacité décisionnelle du Conseil est à mettre au compte de l'usage du droit de veto dont disposeraient les nouveaux membres permanents et non de leur statut permanent. Le Conseil de Sécurité est un organe exécutif qui doit donc pouvoir se réunir prendre rapidement des mesures fermes.

Si les membres permanents deviennent trop nombreux, la capacité du conseil à se réunir rapidement et à réagir avec efficacité, dans les meilleurs délais, face à des crises graves risque d'en pâtir. Aussi les membres permanents actuels craignent que le Conseil de Sécurité élargi à de nouveaux membres permanents devienne une tribune politique pour les pays en voie de développement.

Pour ces derniers, l'élargissement du Conseil de Sécurité va renforcer son efficacité. Plus le Conseil sera représentatif, plus l'adhésion des Etats sera importante vis-à-vis de ses résolutions et par conséquent le conseil y gagnera en crédibilité.

Cette démonstration semble pertinente car beaucoup de résolutions du Conseil de Sécurité sont contestées par bon nombre d'Etats au motif qu'elles ne sont pas légitimes. Ces résolutions ont été prises non pas en application correcte de la légalité internationale mais pour des raisons souvent politiques. Les pays en voie de développement lient la légitimité des résolutions à la démocratisation du conseil. Les Etats seront beaucoup plus disposés à accepter et exécuter des résolutions du conseil lorsque ces dernières sont prises par un collègue au sein duquel toutes les régions du monde se reconnaissent. Ces arguments sont sans doute séduisants.

Mais la démocratisation du Conseil de Sécurité ne conduira-t-elle pas à son alourdissement et par voie de conséquence à son inefficacité?

Il semble donc difficile de trouver le juste équilibre entre la nécessité d'une représentation géographique équitable et la garantie d'une efficacité du Conseil de Sécurité; trouver un compromis dynamique qui respecterait les impératifs de l'efficacité et de la représentativité n'est pas aisé.

L'élargissement du Conseil de Sécurité constitue pour beaucoup de pays un élément fondamental dans la perspective de l'instauration d'un nouvel ordre mondial. Mais le processus enclenché depuis un certain nombre d'années a peu progressé.

L'obstacle principal demeure l'amendement ou la révision de la charte des nations Unies, réforme qui requiert l'aval des cinq membres permanents. Le processus de réforme en cours risque de s'enliser ou perdre de sa substance avant d'arriver à terme en raison des obstacles politiques.

Le constat que l'on peut faire du processus d'élargissement du conseil de sécurité est que jusqu'à présent, les cinq membres permanents convergent dans leurs positions légitimistes. Ils insistent sur le maintien de leur statut et de leurs privilèges.

Toutefois, ils ne refusent pas la possibilité d'un accroissement du nombre des membres actuels. Quant aux pays du sud, en particulier africains, ils soutiennent la transformation du conseil en un organe davantage transparent et crédible.

Mais à côté de cette question d'élargissement du conseil, se pose un autre problème, c'est celui du contournement du conseil de sécurité par certaines puissances (Etats-Unis), et certaines coalitions (exemple de l'intervention de l'OTAN au Kosovo où des Etats-Unis

en Irak).L'intérêt d'une réforme se voit donc remise en cause par cette tendance de contournement.

La question est de savoir si cette situation de contournement va se répéter lors de prochaines crises internationales et si l'ONU aura la capacité de se réformer faute de quoi, elle restera cantonner dans des rôles mineurs de gestion de crises internationales.

CONCLUSION

Certes le sommet de septembre 2005, n'a permis de mettre en œuvre la réforme du Conseil de sécurité mais il a permis des avancées en matière de réforme.

Les médias ont accordé l'essentiel de leur attention à la question de l'élargissement du Conseil de sécurité ou à celle du désarmement et de la non-prolifération nucléaire, sur lesquelles aucune réforme n'a finalement été adoptée.

Un point crucial est cependant à souligner : la déclaration adoptée en fin de sommet autorise Koffi Annan à engager les réformes administratives qu'il réclamait pour améliorer le fonctionnement de l'organisation.

Ces réformes sont d'abord institutionnelles, afin que l'ONU, qui a été créée il y a soixante ans, puisse s'adapter aux situations et aux défis nouveaux auxquels elle est aujourd'hui confrontée, notamment la création d'une commission de consolidation de la paix et un conseil des droits de l'homme.

Deuxièmement, l'ONU doit réexaminer les nombreuses résolutions et les décisions qu'elle a prises, mais qui, pour diverses raisons, réticences ou manque de volonté, n'ont pas été appliquées.

Enfin, l'Organisation doit réformer son management, le secrétariat des Nations Unies a été discrédité par son inefficacité, les affaires de corruption, son manque de transparence et de responsabilité, dans ce domaine précis, c'est toute la culture de l'Organisation qui doit être changer de manière urgente.

Toutefois, aux esprits critiques qui la jugent inutile, rappelons que l'ONU depuis sa création en 1945, a fait un travail considérable.

Qu'il suffise d'évoquer l'extension du droit international, le travail de délégitimation de la guerre entre les Etats, l'action en faveur de meilleures relations interétatiques par le biais de la diplomatie multilatérale, ou la prise en compte des problèmes des plus

démunis, ou le bilan dans la sphère des droits de l'homme, conçus au sens large et incluant par conséquent la promotion des droits de l'enfant, de la femme, des minorités, des populations autochtones, ou des réfugiés, de la réduction de la pauvreté ou de la gestion de dossiers environnementaux.

De toute évidence, l'Organisation ne peut être tenue pour responsable de l'indécision des Etats qui la composent, de leur manque de volonté politique et de leurs erreurs.

Un monde en proie à des risques majeurs et à des bouleversements profonds ne pourra pas faire l'économie d'une organisation réformée et efficace.

Rappelons également que l'ONU n'est pas un acteur indépendant ou autonome des relations internationales au même titre que le sont les Etats: la supranationalité qu'elle revendique ou qu'on lui attribue demeure en fait théorique.¹⁴ L'ONU n'est pas un gouvernement mondial, mais un système de coopération entre Etats.¹⁵

C'est une organisation intergouvernementale dont le pouvoir de décision se trouve entre les mains de ses Etats membres, et notamment entre celles de ses membres les plus puissants composant le Conseil de sécurité. Ainsi l'Organisation n'a pas de ressources financières propres, mais un budget constitué par les contributions des Etats, et le chef de l'Organisation, le Secrétaire général, est proposé par les membres du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale qui l'élit en dernier ressort.

"L'ONU est la fille des Etats, et une fille mal aimée. Dotée d'instruments pour agir, elle n'est pas jugée digne de les utiliser. On lui confie le maintien de la paix, mais elle doit y veiller dans le respect de la "compétence nationale" des Etats membres. On l'accuse d'être passive, inefficace, voire contre-productive, mais on la prive des moyens financiers pour remplir sa mission.

Plus grave: les grandes puissances la considèrent comme universelle, mais lui interdisent de s'occuper des questions qui les

¹⁴ "The United Nations remains, first and last, simply an organisation of member states, with little or no independent power, and with its ultimate effectiveness dependent on the unity of the major powers", George Soros (président), "American National Interest and the United Nations", *Statement and Report of an Independent Task Force on the United Nations*, août 1996, p. 3.

¹⁵ "The Charter was not, is not and will not be a blue-print for an embryonic World Government. It is a set of purposes and guidelines governing the functioning of a voluntary association of member states." Anthony Parsons, *The Security Council: An Uncertain Future*, Occasional Paper # 8, novembre 1994, Londres, p. 13.

concernent de près et qui, plus que d'autres, font peser une menace sur la sécurité internationale.

C'est pourquoi les critiques contre l'ONU sonnent aussi faux que celles qui sont parfois adressées à la presse: elles relèvent moins d'un jugement objectif que de l'inculpation d'un organe qui ne veut pas, ou n'arrive pas à accomplir la première des tâches que les puissants lui assignent: dissimuler les hésitations, les contradictions ou simplement la lâcheté des gouvernements."¹⁶

A ces fonctions s'ajoutent celles que peuvent lui donner, pour une période donnée, les Etats: un instrument de politique étrangère, une instance de négociations, un bouc émissaire, un organe de légitimation.

Mais il reste que l'Organisation n'a qu'une indépendance relative, indépendance limitée par la souveraineté et les intérêts nationaux des Etats. Les décisions, actions ou inerties de l'Organisation sont en fait le résultat de rapports de force et de conflits d'intérêts se cristallisant au niveau du système international, mais reproduits par les Etats membres au sein de l'Organisation.

Ceci explique ainsi, pour partie, la lenteur d'un processus de réforme qui doit tenir compte de l'avis, des intérêts et des propositions de tous les Etats membres et groupes régionaux.

Il semble de plus en plus que, pour être efficace et crédible, l'ONU doive se concentrer sur ce qu'elle sait faire le mieux et sur ce qu'elle peut faire, c'est-à-dire exploiter au maximum la marge de manoeuvre, l'interstice, que lui laissent ses Etats membres.

C'est en effet "dans les interstices de l'interétatique, dominé, comme toujours, par les inégalités et les rivalités, [que] des éléments de conscience, de compétence et de solidarité universelles, ou du moins universalistes, se font timidement jour."¹⁷

C'est dans cette perspective que l'ONU doit aujourd'hui retrouver une action, un mode de fonctionnement et un leadership qui soient cohérents et coordonnés entre eux et qui aient pour dénominateur commun l'anticipation et la prévention.

¹⁶ Ghassan Salamé, op. cit. (note 28), p. 137-138.

¹⁷ Pierre Hassner, loc. cit. (note 32).

La raison est essentiellement que l'ONU ne peut plus aujourd'hui espérer se substituer à l'action des Etats. Elle ne peut plus se contenter d'être un simple palliatif.

En l'absence de véritable concept opérationnel pour mener des actions armées, l'ONU ne peut être crédible sur un théâtre d'opérations.

Sans moyens, sans commandement unique et unifié, sans mandat clair et précis, l'ONU ne peut prétendre faire la guerre à la place des Etats. Le maintien de la paix doit ainsi retourner à ce qu'il était à son origine et ne plus se transformer en intervention.¹⁸

De plus, l'action purement militaire est de moins en moins pertinente pour régler les problèmes d'un monde où « la stabilité et la sécurité internationales dépassent (...) la sphère du militaire », et dépendent plutôt « d'un ensemble de mesures d'ordre économique, financier, politique, éducatif, scientifique et technologique, qui devraient être élaborées de manière concertée et appliquées en temps opportun. »¹⁹

Dans l'optique de l'application pleine et entière des principes de la Charte, les Nations Unies doivent pouvoir constituer un cadre permettant de mieux gérer les avantages économiques de la mondialisation, de pallier ses inconvénients, de partager les bénéfices de la croissance économique, de coordonner les forces d'une "société civile" naissante au niveau international, d'être le garant de la préservation d'un patrimoine mondial et du maintien des diversités culturelles, et de promouvoir un développement humain durable.

Malgré un monde en constante évolution, et transformé sous l'effet de la mondialisation et de la fragmentation, voire de la "fractalisation", les principes et buts énoncés dans le préambule et l'Article premier de la Charte des Nations Unies sont toujours d'actualité: il reste à pleinement les mettre en vigueur.

De même, dans le monde pluriel, complexe et interdépendant d'aujourd'hui, le multilatéralisme ou la gestion collective des affaires mondiales demeure pertinent, voire nécessaire. En ce sens, les missions et actions de l'ONU devraient permettre de convaincre les

¹⁸ Interventions qui, jusqu'à présent, se sont fait plus sur le mode de la répression et de la punition que sur le mode plus pacifique d'essayer de comprendre et de soigner. Voir Éric de la Maisonneuve, op. cit. (note 23), p. 192.

¹⁹ Federico Mayor, "Cinquante ans déjà", *Le Courrier de l'UNESCO*, octobre 1995, p. 6.

différents acteurs du système international que la véritable puissance réside dans l'action collective.

L'ONU est et reste le meilleur instrument de diplomatie multilatérale et un mécanisme essentiel de "gouvernance globale" mis au service et à la disposition des Etats.

Cependant, une réforme authentique de l'Organisation se heurte à deux problèmes: l'investissement inégal des Etats (mais aussi d'autres acteurs internationaux) dans l'Organisation et la perception de l'intérêt national.

Dans un monde global, l'intérêt national ne doit plus être cantonné dans les limites du territoire qu'il est censé recouvrir. Les problèmes nationaux sont le plus souvent désormais des problèmes internationaux ou ont des répercussions sur le plan mondial.

Par exemple, la gestion de l'eau ne peut plus aujourd'hui répondre à des intérêts purement nationaux, mais doit se faire dans un cadre régional. Les Etats doivent changer d'attitude, se faire davantage confiance et renforcer leur coopération.

Or, il est clair qu'à l'heure actuelle l'accomplissement du processus de réforme (aussi bien structurel que conceptuel) se heurte à la volonté de chaque Etat membre de maximiser ses intérêts ou ses positions au sein de tel ou tel organe, institution ou programme.

Une telle limite devrait pouvoir être surmontée notamment par l'adoption d'une vision commune et globale des problèmes mondiaux et par la reconnaissance du fait que l'Organisation ne se situe pas au même niveau ou n'agit pas sur le même terrain que les Etats.

Surtout, elle n'agit pas contre eux, mais avec eux pour le bénéfice de leurs populations. C'est cette action complémentaire de l'ONU qui doit être mise en avant.

L'Organisation mondiale a, plus que les Etats, un rôle d'arbitre, d'initiateur, de stabilisateur et de régulateur au sein du système international.

Dans ce contexte, c'est moins un changement d'organisation, ou une modification fondamentale des textes (même si un "toiletage" de certains articles semble nécessaire) qui sont indispensables, qu'une application plus stricte et une interprétation plus extensive des articles de la Charte qui devraient s'imposer. Les liens entre la

paix, le développement et la sécurité humaine sont déjà inscrits en filigrane dans la Charte.

Enfin, l'action de l'ONU doit retrouver de sa pertinence sur le plan plus général des valeurs. Loin de dévaloriser les valeurs individuelles propres à chacun (mais plutôt celle du repli sur soi et de l'intolérance), elle permet une prise de conscience d'une nécessaire acceptation de valeurs universelles, de valeurs communes dont le seul but est de préserver la planète et le patrimoine légué par plusieurs générations et civilisations.

Comme le dit Edgar Morin, "de même qu'il faut établir une communication vivante entre passé, présent et futur, de même il faut établir une communication vivante et permanente entre les singularités culturelles, ethniques, nationales et l'univers concret d'une Terre patrie pour tous."²⁰

Par conséquent, "l'adoption d'une optique planétaire est devenue la condition primordiale de notre survie."²¹

Cette réflexion qui concerne la réforme du système des Nations Unies la dépasse largement: il s'agit de redéfinir notre rapport au temps, de faire évoluer, voire de changer, le mode de fonctionnement de la démocratie (dans le sens d'une plus grande participation de tous), de prendre réellement conscience de l'unité du destin de la planète, et surtout de retrouver le sens de l'intérêt général.

Nasser ZAMMIT
Ph.D in International Relations and Diplomacy
Ph.D in Political Science

²⁰ Edgar Morin, "La Terre comme patrie", *Le Courrier de l'Unesco*, novembre 1995.

²¹ Federico Mayor, "Le prix de la paix", *Le Courrier de l'Unesco*.