



UN Photo/Devra Berkowitz / Vue d'ensemble du Conseil de sécurité au cours d'un débat public sur ses méthodes de travail le 22 avril 2010.

La réforme du Conseil de sécurité de l'ONU : se dirige-t-on vers un accord ?

Par Hugo Bourassa, auxiliaire de recherche au Programme Paix et sécurité internationales

Le débat entourant la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU a lieu depuis maintenant plusieurs années. Les critiques à propos du Conseil sont nombreuses et la plupart des États Membres de l'ONU s'entendent sur la nécessité d'entreprendre une réforme de cette structure. Par contre, la façon d'effectuer une telle réforme demeure confrontée à des positions contradictoires. Il faut dire que l'enjeu est particulièrement important puisque cet organe est le plus puissant de l'ONU, pouvant prendre des décisions que les Membres sont tenus d'appliquer et possédant la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. (Article 24 (1)). Actuellement, il se compose de cinq membres permanents – la France, le Royaume-Uni, la Chine, les États-Unis, la Russie - ainsi que de dix membres non

permanents élus par l'Assemblée générale pour un mandat limité de deux ans. Chacun des quinze membres dispose d'une voix et les décisions sont prises par un vote affirmatif au minimum de 9 voix. Cependant, sur les questions de fond, les cinq membres permanents possèdent un droit de veto¹.

Une réforme nécessaire

Le Conseil de sécurité est l'objet de nombreuses critiques qui nourrissent le désir d'instaurer une réforme. D'ailleurs, en mars 2005, l'ancien Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan soulignait : « [...] il est nécessaire de modifier la composition du Conseil afin qu'il soit plus largement représentatif de la communauté internationale dans son ensemble et des réalités

géopolitiques modernes, et acquière ainsi une plus grande légitimité aux yeux de la communauté internationale²».



UN Photo/Eskinder Debebe / Le Secrétaire général Kofi Annan s'adressant à l'Assemblée générale sur son plan de réforme des Nations Unies au Siège de l'ONU le 21 Mars 2005.

Parmi les principales critiques du Conseil de sécurité, son manque de représentativité est régulièrement mis en exergue. D'une part, il existe une perception répandue selon laquelle la composition du Conseil de sécurité n'est pas bien équilibrée géographiquement. Par exemple, l'Afrique qui constitue plus d'un quart des Membres de l'ONU n'est toujours pas représentée par un membre permanent au Conseil de sécurité, tout comme l'Amérique latine et les Caraïbes. Ensuite, certains pays réclament une meilleure prise en compte de leur poids économique et politique ainsi que de leur contribution à l'ONU³. Par exemple, on peut penser à des pays comme l'Allemagne et le Japon qui sont parmi les plus grands contributeurs financiers à l'ONU. Aussi, la composition du Conseil de sécurité n'a pas été modifiée depuis les années 1960. Alors qu'il y avait originellement 51 Membres à l'ONU, on en comptait 114 en 1963 en raison du succès de la décolonisation. À l'époque, l'Assemblée générale avait voté l'ajout de quatre nouveaux membres non permanents au Conseil de sécurité, pour porter le total à quinze membres⁴.

Aujourd'hui, l'ONU compte 192 États Membres, mais la composition du Conseil demeure inchangée. Pour toutes ces raisons, d'aucuns

Mise au Point affirment que le fossé entre les réalités internationales et les membres du Conseil menacerait sa légitimité. Enfin, le manque de transparence dans les méthodes de travail du Conseil est aussi beaucoup décrié, tout comme le manque de responsabilité des membres permanents envers les autres. En résumé, beaucoup demandent un Conseil de sécurité plus représentatif, responsable, légitime, démocratique, transparent, efficace, juste et équitable⁵. Malgré tout, un accord tarde à se matérialiser.

Un processus de négociation interminable

Le processus de négociations semble s'éterniser sans offrir de véritables résultats. En effet, depuis la dernière réforme dans les années 1960, plusieurs débats ont eu lieu, mais aucune entente n'est encore intervenue. Une première période importante d'initiatives de réforme a eu lieu dans les années 1990. En 1993, un Groupe de travailⁱ ouvert à tous les États Membres a été créé et en 1994 l'Assemblée générale a débuté des discussions sur la réforme du Conseil de sécurité. Malgré une tentative de réforme proposée par Razali Ismail de Malaysia en 1997, les États Membres n'ont pu s'entendre pour réformer la composition du Conseil de sécurité. Puis, au milieu des années 2000 la question a connu un regain de vie. En 2004, un comité appointé par Kofi Annan a publié un rapportⁱⁱ présentant deux modèles de réforme. Dans les deux cas, une expansion du Conseil à 24 membres était proposée. D'une part, le modèle A ajoutait 6 nouveaux membres permanents ainsi que 3 membres non permanents. D'autre part, le modèle B créait une nouvelle catégorie de 8 sièges non permanents avec un mandat de 4 ans renouvelable et ajoutait également un siège non permanent de deux ans non renouvelable.

ⁱ Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council.

ⁱⁱ Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a publié en 2004 un rapport intitulé « Un monde plus sûr : notre affaire à tous ». (A/59/565).



Quelques mois plus tard, Kofi Annan dévoilait son propre rapportⁱⁱⁱ dans lequel il endossait les recommandations du comité et pressait les membres à considérer les deux options ou toute autre proposition viable inspirée de l'un ou l'autre de ces modèles⁶. Malgré quelques propositions concrètes de certains groupes d'États, aucune n'a pu obtenir un appui suffisant et les discussions sur le sujet ont ensuite ralenti jusqu'en 2007. En septembre 2008, une étape importante a été franchie alors que les États Membres sont parvenus à s'entendre pour transférer les discussions sur la réforme du Conseil de sécurité du Groupe de travail vers des négociations intergouvernementales⁷. Par la même occasion, les Membres ont adopté la résolution 62/557 qui établit la base des présentes négociations intergouvernementales.

Les négociations, qui doivent prendre en compte les propositions des États Membres, sont basées sur cinq thèmes clés : la catégorie des nouveaux membres, la question du veto, la représentation régionale, la taille d'un futur Conseil élargi, les méthodes de travail du Conseil de sécurité et ses relations avec l'Assemblée générale⁸.

Un nouvel effort en 2009

C'est le 19 février 2009 qu'ont été lancées les négociations intergouvernementales par l'Assemblée générale. Durant cette première ronde de discussion, l'ambassadeur afghan Zahir Tanin, qui assure la présidence des négociations intergouvernementales, a présenté un plan de travail pour donner l'opportunité aux membres de faire valoir leur position et leurs propositions sur les cinq sujets établis⁹. Puis, lors des deuxième et troisième rondes de négociation, certains sujets ont été discutés plus en profondeur. Par exemple, on a discuté d'un mécanisme de révision, d'un modèle d'expansion du Conseil dans les deux catégories de membres et de la possibilité d'un modèle intermédiaire¹⁰.

Lors de la quatrième ronde en décembre 2009, Tanin a reçu une lettre signée par 138 États Membres lui demandant de présenter un texte devant refléter les progrès réalisés pendant la

quatrième ronde de négociation. L'objectif était de débiter des négociations basées sur un texte concret et de trouver une solution pouvant recueillir le soutien le plus large possible¹¹. C'est finalement le 10 mai 2010, puis le 26 mai dans une version révisée, que Tanin a publié son texte basé sur les propositions des États Membres. Le 8 juin 2010, Zahir Tanin a confirmé que les États Membres disposaient maintenant d'un texte de base pour des discussions futures. Le début d'une série de rencontres abordant les cinq questions clés était d'ailleurs prévu le 11 juin 2010. Tanin devait encourager les États à réfléchir à des amendements possibles à faire au texte dans le but de réduire les différences qui subsistent, sans toutefois préciser de date concernant la possibilité d'un éventuel accord¹².



UN Photo/Paulo Filgueiras / Zahir Tanin, représentant permanent de l'Afghanistan à l'ONU, lors d'une conférence de presse sur la réforme du Conseil de sécurité le 21 juillet 2009.

De nombreuses propositions sur la table

En mars 2010, suite à la demande de Zahir Tanin, une trentaine de propositions d'États et de groupe d'États lui ont été soumises. Parmi les groupes d'États, on peut souligner l'Organisation de la Conférence Islamique, le groupe S-5^{iv}, la ligue des États arabes, le groupe des États de l'Europe de l'Est, le CARICOM (Communauté caribéenne), le Mouvement des non-alignés et plusieurs autres. Néanmoins, trois groupes importants se distinguent.

ⁱⁱⁱ Dans une liberté plus grande: Développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous. (A/59/2005).

^{iv} Ce groupe est composé du Costa Rica, de la Jordanie, du Liechtenstein, de Singapour et de la Suisse. Ces pays souhaitent principalement une réforme des méthodes de travail du Conseil de sécurité.

D'abord, le G-4 est composé de quatre pays qui aspirent à un siège permanent au Conseil de sécurité : le Brésil, l'Inde, l'Allemagne et le Japon. Ceux-ci souhaitent élargir le Conseil de sécurité à 25 membres par la création de six nouveaux sièges permanents et quatre sièges non permanents. Selon leur proposition, les nouveaux sièges permanents seraient distribués comme suit : deux pour l'Afrique, deux pour l'Asie, un pour l'Amérique latine et les Caraïbes et un pour l'Europe de l'Ouest et les autres États. De plus, le G-4 mentionne que les nouveaux membres ne devraient pas utiliser de droit de veto jusqu'à ce que la question de l'extension du veto aux nouveaux membres soit décidée dans le cadre d'une révision. Enfin, le G-4 avance plusieurs solutions pour améliorer les méthodes de travail¹³.

Un deuxième groupe majeur dénommé *Uniting for Consensus* (UFC), regroupant des pays comme le Canada, le Pakistan, l'Italie, l'Espagne, la Corée du Sud, l'Argentine et la Turquie, s'oppose au G-4 sur la question de la catégorie des nouveaux membres. En effet, ce groupe propose uniquement l'ajout de membres non permanents au Conseil de sécurité. Ces pays proposent aussi un Conseil élargi à 25 membres, mais en doublant les sièges non permanents de 10 à 20. Ils souhaitent aussi amender l'Article 23 (2) de la Charte pour permettre aux membres non permanents d'être éligibles à une réélection immédiate après 2 ans¹⁴. Pour ce qui est du veto, il semble que l'UFC souhaite limiter son utilisation.

Le troisième groupe est l'Union africaine (UA) qui comprend 53 États en faveur d'une expansion du Conseil de sécurité à 26 membres par la création de six sièges permanents et cinq sièges non permanents. L'UA exige une meilleure représentation de l'Afrique par l'octroi de deux sièges permanents et de deux sièges non permanents supplémentaires à l'Afrique¹⁵. À l'intérieur même du groupe africain, il semble y avoir beaucoup de discussions pour déterminer qui devrait obtenir les sièges permanents. Pour le moment, certains évoquent l'Égypte, l'Afrique du Sud et le Nigeria parmi les principaux aspirants¹⁶.

Et les cinq membres permanents ?

D'abord, la Russie précise que le Conseil doit demeurer compact et favorise un élargissement limité à une vingtaine de sièges. Elle veut aussi améliorer les méthodes de travail, mais elle croit que le Conseil de sécurité doit s'en occuper lui-même. Sur la question du veto, elle ne souhaite aucune modification pour le moment. Ensuite, la France et le Royaume-Uni, qui ont une position commune, favorisent une expansion du Conseil dans les deux catégories de membres : permanents et non permanents. Ils appuient le G-4 et une représentation de l'Afrique pour de nouveaux sièges permanents au Conseil. La France souligne enfin que le Conseil doit demeurer d'une taille raisonnable. De son côté, la Chine croit que la priorité est d'accroître la représentation des pays en développement, en particulier pour l'Afrique. Elle souhaite aussi une attribution des sièges en fonction du principe d'équilibre géographique qui tient compte des différentes cultures et civilisations. Elle est aussi ouverte à améliorer la transparence du Conseil et ses méthodes de travail. Enfin, les États-Unis se disent aussi favorables à une expansion modeste dans les deux catégories. Ils croient toutefois que dans la catégorie des membres permanents, l'expansion doit se faire en fonction des capacités spécifiques de chaque pays et non sur une base régionale. Ils demeurent fermés à toute modification qui changerait la structure actuelle du veto et croient que les méthodes de travail du Conseil doivent être déterminées par le Conseil lui-même¹⁷.

Un modèle intermédiaire ?

Dernièrement est apparue l'idée d'une approche « intermédiaire » sous plusieurs formes. Ce compromis créerait une nouvelle catégorie de sièges au Conseil de sécurité avec un mandat qui oscillerait entre trois et quinze ans, selon la proposition, et qui pourrait être sujet à une réélection immédiate¹⁸. Par exemple, le 20 avril 2009, l'Italie et la Colombie, en tant que représentants du groupe UFC, ont présenté un modèle intermédiaire dans le but de rapprocher les positions divergentes et faire avancer les discussions. Leur proposition prévoit des sièges avec un mandat d'une durée oscillant entre 3 et 5 ans sans possibilité de réélection immédiate. Sur la question du veto, quelques options ont été

proposées, qui vont de l'abolition à la limitation de son utilisation aux questions relatives au Chapitre VII. Il y avait aussi une proposition d'un mécanisme de révision du Conseil de sécurité¹⁹.



UN Photo/Mark Garten / Siège des Nations Unies, le 30 septembre 2005.

Ce modèle offre des signes positifs puisqu'il rallie un certain nombre de pays de blocs opposés. En effet, l'Allemagne, membre du G-4, a indiqué son intérêt pour un modèle intermédiaire, voulant toutefois que ce siège puisse éventuellement être transformé en siège permanent²⁰. Parmi les cinq permanents, la Russie, le Royaume-Uni et la France appuient l'idée d'un modèle intermédiaire pour faire débloquent les négociations²¹. Toutefois, les autres membres du G-4, particulièrement l'Inde, ne supportent pas ce modèle, tout comme l'Union africaine, puisqu'il créerait une deuxième classe de membres permanents avec moins de privilèges que les cinq permanents²². Il faut souligner que l'Afrique tient fortement à ce que les nouveaux membres permanents aient les mêmes privilèges que les membres permanents actuels, ce qui inclut le droit de veto. Or, le veto n'est pas inclus dans le modèle intermédiaire pour le moment. Le nombre d'années attribuées à ces sièges reste aussi à déterminer²³.

Une situation encourageante ?

Les optimistes constatent que des progrès ont été réalisés ces dernières années, alors que les discussions sont passées du groupe de travail vers des négociations intergouvernementales. De plus, la demande commune de 138 États Membres pour faire avancer les négociations de la cinquième ronde sur la base d'un texte concret peut aussi apporter une lueur d'espoir, tout comme l'option d'un modèle intermédiaire. Néanmoins, les questions du veto, de la catégorie des nouveaux membres et de la taille du Conseil de sécurité demeurent bloquées ainsi que d'autres questions importantes. En vertu de l'Article 108 de la Charte des Nations Unies, pour qu'une réforme entre en vigueur, un amendement de la Charte est exigé par un vote ayant une majorité de 2/3 – 128 États - à l'Assemblée générale. De plus, 2/3 des membres doivent ratifier cet amendement, incluant les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Pour le moment, aucune proposition n'a pu obtenir un appui suffisant, mais il faudra suivre l'évolution des négociations pour voir si les États sont prêts à accepter des compromis²⁴.

Références

- ¹ CONSEIL DE SÉCURITÉ, « Membres du Conseil de sécurité », ONU, [En ligne], 2010, <http://www.un.org/french/sc/members.asp> (Page consultée le 29 mai 2010).
- ² NATIONS UNIES, « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », Rapport du Secrétaire général, (A/59/2005, para. 168), [En ligne], 2005, <http://www.un.org/french/largerfreedom/toc.html> (Page consultée le 1er juin 2010).
- ³ MBUENDE Kaire M., « Between enlargement and reform. The UN Security Council: Choices for Change », dans Volker WEYEL, (sous la direction de), *The Quest for Regional Representation. Reforming the United Nations Security Council*, Critical currents No.4, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, p.20, [En ligne], 2008, http://www.dhf.uu.se/critical_currents_no4.html (Page consultée le 30 mai 2010).

⁴ LUCK Edward C., *UN Security Council. Practice and promise*, Londres, Routledge, Taylor & Francis Group, 2006, p.19-20.

⁵ NAHORY Céline et PAUL James, «‘To contribute to the maintenance of international peace and security...’ The Case for Democratic Reform of the Security Council », dans Volker WEYEL, (sous la direction de), *The Quest for Regional Representation. Reforming the United Nations Security Council*, Critical currents No.4, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, p.30, [En ligne], 2008, http://www.dhf.uu.se/critical_currents_no4.html (Page consultée le 1er juin 2010).

⁶ LUCK Edward C., *op. cit.*, p.115-118.

⁷ UN News Center, « Outgoing Assembly President lauds advance in Security Council reform debate », ONU, [En ligne], 2008, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28076&Cr=kerim&Cr1> (Page consultée le 30 mai 2010).

⁸ KUGEL Alischa, « Reform of the Security Council – A new approach? », FES Briefing papers, New York, p.3-4, [En ligne], 2009, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/06696.pdf> (Page consultée le 1er juin 2010).

⁹ CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, « Facilitator Releases Status Report on Security Council Reform Process: Maps Way Forward », New York, [En ligne], 2009, <http://www.centerforunreform.org/node/398> (Page consultée le 29 mai 2010).

¹⁰ LUND Jakob S. et SAFRAN-HON Daniel, « Third Round of Intergovernmental Negotiations on UN Security Council Reform Conclude », Center for UN reform education, New York, [En ligne], 2009, <http://www.centerforunreform.org/node/407> (Page consultée le 3 juin 2010).

¹¹ LUND Jakob S., « Moving Towards Text-Based Negotiations? », Center for UN reform education, New York, [En ligne], 2010, <http://www.centerforunreform.org/node/415> (Page consultée le 7 juin 2010).

¹² Permanent Mission of Afghanistan to the United Nations in New York, « [Closing Remarks by H.E. Zahir Tanin, Chair of Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform](#) », [En ligne], 2010, <http://www.afghanistan-un.org/tag/dr-zahir-tanin/> (Page consultée le 9 juin 2010).

¹³ Voir l'annexe de la lettre du 10 mai 2010, par le président des négociations intergouvernementales sur la réforme du Conseil de sécurité disponible ici : <http://www.un.org/ga/president/64/issues/annexsc100510.pdf>.

¹⁴ LUCK Edward C., *op. cit.*, p.119-120.

¹⁵ TRACHSLER Daniel, « réforme du Conseil de sécurité: un noeud gordien? », Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, No.72, p.2, [En ligne], 2010, <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen/Detail/?lng=fr&id=114413> (Page consultée le 1^{er} juin 2010).

¹⁶ FREIESLEBEN Jonas von, « Reform of the Security Council », Center for UN reform education, New York, p.3, [En ligne], 2008, <http://www.centerforunreform.org/node/308> (Page consultée le 28 mai 2010).

¹⁷ Voir l'annexe de la lettre du 10 mai 2010, par le président des négociations intergouvernementales sur la réforme du Conseil de sécurité disponible ici : <http://www.un.org/ga/president/64/issues/annexsc100510.pdf>.

¹⁸ KUGEL Alischa, *op. cit.*, p.4-5.

¹⁹ MARTINI Elisabetta, « UN Security Council reform. Current developments », Istituto Affari Internazionali, Rome, p.6 à 9, [En ligne], 2009, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0926.pdf> (Page consultée le 5 juin 2010).

²⁰ KUGEL Alischa, *op. cit.*, p.4-5.

²¹ Voir l'annexe de la lettre du 10 mai 2010, par le président des négociations intergouvernementales sur la réforme du Conseil de sécurité disponible ici : <http://www.un.org/ga/president/64/issues/annexsc100510.pdf>.

²² KUGEL Alischa, *op. cit.*, p.4-5.

²³ LUND Jakob S. et SAFRAN-HON Daniel, « Third Round of Intergovernmental Negotiations on UN Security Council Reform Conclude », Center for UN reform education, New York, [En ligne], 2009, <http://www.centerforunreform.org/node/407> (Page consultée le 3 juin 2010).

²⁴ TRACHSLER Daniel, *op. cit.*, p.2.