

# La réforme du Conseil de sécurité de l'ONU Bilan et perspectives

Par Mohammed Loulichki

## I Résumé

Au moment où le multilatéralisme se trouve mis à mal dans sa triple dimension de maintien de la paix et de la sécurité internationales, du développement du commerce international et de la lutte contre le changement climatique, de plus en plus de voix s'élèvent appelant à une réforme en profondeur des instances chargées de promouvoir ces objectifs fondamentaux de l'agenda international. Ce vent de réformes ne semble épargner ni l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), ni la Banque mondiale (BM), ni le Fonds monétaire international (FMI), ni, a fortiori, l'Organisation des Nations-unies (ONU).

De par la visibilité et la médiatisation de son action et sa carence à agir dans des situations, telles que celles de la Palestine et de la Syrie, le Conseil de sécurité des Nations-unies focalise les critiques les plus virulentes. Mais, ce n'est pas là une nouveauté. En effet, depuis la mise en place, en 1945, de l'architecture des Nations-unies, les pouvoirs exorbitants que les puissances victorieuses se sont arrogés, à travers le droit de veto et l'usage abusif qui en a été fait, ont valu au Conseil de sécurité des critiques d'inefficacité, d'impuissance et d'instrumentalisation au service des intérêts des Grandes puissances (1).

En même temps, l'augmentation exponentielle des membres de l'ONU, à la faveur du processus de décolonisation en Afrique et en Asie, a posé le problème de la représentativité du Conseil, surtout après l'émergence de nouvelles puissances (Japon, Allemagne, Brésil et Inde en particulier), déterminées à jouer, sur le plan international, un rôle en phase avec leurs

poids économiques respectifs et leur engagement dans la mise en œuvre des objectifs de l'Organisation.

Un premier élargissement a été effectué en 1965, faisant porter le nombre des membres du Conseil de 11 à 15, pour une Organisation qui comptait alors 118 pays. Cette augmentation a pu être adoptée sans difficulté, en raison de sa portée limitée à la seule catégorie des membres non permanents. Aujourd'hui, l'ONU, qui compte 193 Etats membres, se trouve engagée dans un nouveau processus de négociations intergouvernementales qui concernent les deux catégories de membres.

La complexité de cette négociation s'explique par les enjeux de puissance, d'intérêt et de prestige qui animent les candidats, et par les rivalités régionales que suscite l'accession au statut de membre permanent. Deux approches dominent le processus de négociation: une

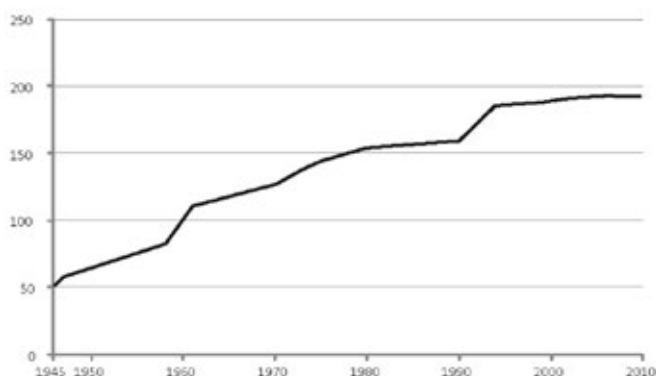
réforme structurelle, augmentant notamment le nombre des permanents ou, plus modestement, une amélioration progressive des méthodes de travail du Conseil, pouvant assurer plus de transparence et de reddition des comptes. Entre les deux options, certaines délégations avancent, par souci de compromis, une formule intermédiaire qui consiste en la création d'une nouvelle catégorie de membres semi-permanents.

Les principaux points autour desquels se cristallisent les divergences entre les Etats membres et non membres du Conseil, concernent la taille du Conseil, qui conditionne son efficacité et l'équilibre de force en son sein, l'identité des futurs membres permanents, l'altération, ou non, du droit de veto et l'ouverture du Conseil sur les autres organes du système et sur le reste des membres de l'ONU. Afin de cerner la portée de cette nouvelle réforme et les perspectives de son aboutissement, par rapport aux précédentes réformes, un bref rappel des étapes franchies par l'ONU, pour adapter sa structure à la revendication générale de démocratisation et de représentativité, **(I)** nous permettra de mieux appréhender les enjeux qui sous-tendent les positions affichées par les pays et les groupes de pays engagés dans le processus de négociation **(II)** et de mesurer le degré d'acceptabilité des propositions formulées et, partant, les chances d'une réforme future du Conseil de sécurité **(III)**.

## I- La lente adaptation de l'ONU à l'évolution du monde

Comme toute création humaine, l'ONU ne peut pas échapper à l'impératif d'adaptation, sans lequel toute organisation risque l'immobilisme, voire même l'obsolescence. Le souci de réforme a accompagné l'Organisation mondiale depuis sa naissance et continue, aujourd'hui, de servir de leitmotif à tous ceux qui réclament un élargissement du Conseil (2).

Chart 1 : Nombre des États membres de l'ONU



## 1- La réforme de l'ONU, un chantier permanent

Dès l'adoption de la Charte et la mise en place du dispositif institutionnel des Nations-unies, les appels à la réforme se sont multipliés et intensifiés, en raison de la répartition arbitraire et inéquitable des pouvoirs au sein du Conseil, au motif qu'elle ne tient compte ni des valeurs de démocratie ni des considérations de justice. Depuis lors, toutes les tentatives de changer la structure ou les modes de prise de décision au sein du Conseil ont été, soit découragées, soit canalisées de manière à éviter tout changement ne bénéficiant pas de l'appui des membres permanents. Et malgré l'évolution positive enregistrée dans les années 90 entre les Grandes puissances et la revitalisation du rôle de l'ONU dans le maintien de la paix et la promotion des Objectifs du Millénaire, aucune initiative n'a été lancée pour revoir la constitution du Conseil de sécurité.

L'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée générale du point sur la représentation équitable au Conseil a donné lieu à un débat intermittent qui s'est, par la suite, transformé en un rituel dans lequel les Etats et les groupes d'Etats ont pendant longtemps ressassé leurs positions, sans engager le moindre dialogue.

On s'était, alors, installé dans une situation où prévalait "la recherche de meilleures méthodes de travail au détriment des réformes profondes difficilement susceptibles d'accueillir un consensus formellement exprimé"(3). Par la suite, pour créer un cadre de dialogue et banaliser les débats sur la réforme, un Comité de la Charte et du raffermissement du rôle de l'Organisation a été institué, dès 1974, pour examiner les propositions des Etats relatives à la Charte (la délégation libyenne avait l'habitude de soumettre, chaque année, une proposition sur l'abolition du droit de veto), au renforcement du rôle de l'ONU en matière de paix, du développement et de la coopération entre Etats.

Tout au long des années qui ont suivi sa création, ce Comité n'a pu produire aucun document sur une éventuelle réforme du Conseil. Tout au plus a-t-il fait adopter, par l'Assemblée générale, des recommandations, principalement sur le règlement pacifique des différends et sur la rationalisation des travaux des Nations-unies.

Sur ce dernier point, il faut reconnaître que des améliorations ont été apportées aux méthodes de travail du Conseil en matière de transparence, de participation et

d'efficacité. Toutefois, ces améliorations ont été l'œuvre du "Groupe de travail informel sur la documentation et les autres questions de procédure", dépendant du Conseil et non de l'Assemblée générale.

C'est ainsi que dans le but d'assurer une plus grande visibilité des travaux du Conseil, la pratique a été établie pour tenir plus de sessions publiques, de briefings au profit des Etats non-membres et des médias et une séance publique durant laquelle la présidence du Conseil du mois fait le bilan des discussions (wrap up session) et décisions, en présence des non membres.

En matière de participation, des mesures ont été prises pour associer davantage les pays contributeurs de troupes à la mise en place et l'exécution du mandat des Opérations de maintien de la paix auxquelles ils participent, et permettre la participation aux débats sur certaines questions des composantes du système onusien, comme le Haut Commissariat des Nations-unies pour les Réfugiés (HCR), des organisations régionales, telles que l'Union africaine, des institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale et des ONG.

Enfin, en ce qui concerne l'efficacité et la facilitation de la mission du Conseil, des entendements ont été agréés par les membres permanents pour introduire des améliorations sans passer par un amendement de la Charte. Il en est, ainsi, de la décision de ne pas considérer l'abstention d'un membre permanent comme un vote négatif. Cet entendement entre les cinq permet à un des membres d'exprimer un désaccord sur un projet de résolution sans entraver son adoption.

Cette pratique a été inaugurée par Andreï Gromyko, ancien Ministre des Affaires étrangères de l'ex-URSS, lors de la discussion de l'affaire espagnole devant le Conseil de sécurité, le 10 avril 1964. A cette occasion, A. Gromyko a déclaré : "Etant donné que mon vote contre le projet de résolution rendrait son adoption impossible, je m'abstiendrai de voter"(4). Il en va de même de l'absence d'un membre permanent lors du vote d'une résolution, qui n'a pas été interprétée par le Conseil comme un veto dans le cas de la Guerre de Corée de 1950, durant laquelle l'Union soviétique avait boycotté le Conseil.

Force est de reconnaître que quelle que soit leur utilité pratique, ces mesures restent de simples palliatifs qui ne sauraient occulter le besoin d'une véritable réforme, susceptible d'aider au rétablissement de la crédibilité, de la représentativité et de la légitimité du Conseil, une réforme qui dépasserait l'approche adoptée en 1965.

## 2- La première réforme du Conseil de sécurité

La Charte des Nations-unies a fait l'objet de trois amendements :

- Le premier a eu pour effet de porter de 11 à 15 les membres du Conseil de sécurité ;
- Le deuxième a fait passer le nombre des membres du Conseil économique et social de 18 à 27 ;
- Le troisième amendement a ajusté la majorité nécessaire pour la convocation d'une Conférence de révision de la Charte, pour tenir compte du changement de majorité au sein du Conseil de sécurité.

Il importe de préciser que si l'amendement de 1965 élargissant le Conseil de sécurité a été possible, c'est parce qu'il avait une portée limitée. En effet, avec le passage, entre 1945 et 1965, du nombre des Etats membres de l'ONU de 51 à 118, le besoin s'est fait sentir d'adapter la structure du Conseil à cette nouvelle réalité géostratégique.

Tout en acceptant cette évidence, les membres permanents se sont assurés que ce changement n'allait pas affecter l'équilibre à l'intérieur de l'organe exécutif de l'Organisation, surtout en pleine Guerre froide entre les deux camps. Le procédé a consisté à limiter l'élargissement à la seule catégorie des membres non permanents et à exclure toute autre modification du système mis en place.

Il en va autrement, aujourd'hui, du processus de négociation engagé depuis une vingtaine d'années avec de nouveaux acteurs qui réclament, avec insistance, un statut de puissance, un Sud qui exige un minimum de démocratisation des relations internationales et un Club des Grands réfractaire à toute redistribution du pouvoir au sein du Conseil .

Dans leur quête d'une place dans le Concert des Grands, les membres du Groupe des quatre (Allemagne, Brésil, Inde et Japon) n'ont pas hésité à tenter un passage en force, en soumettant, à deux reprises, un projet de résolution sur l'élargissement du Conseil. Une première fois en 2005, lorsque après une campagne menée auprès des pays membres de l'ONU, ils ont présenté le projet de résolution A/59/L.64, parrainé par 27 délégations, dont la France, et qu'ils ont dû retirer face à une réaction

combinée et résolue du groupe africain et du groupe “Unis pour le consensus”. La deuxième tentative a eu lieu deux années après et a subi le même sort, sous la pression, cette fois-ci, de la délégation américaine.

### 3- Le processus de négociation en cours

Après la fin de la Guerre froide, et l'amélioration consécutive des rapports entre les Etats-Unis et la Russie au Conseil de sécurité, l'action de l'ONU a connu un essor sans précédent qui s'est matérialisé par un nombre inégalé d'opérations de maintien de la paix déployées partout dans le monde, notamment sur le continent africain.

La seconde guerre d'Irak et les expériences traumatisantes au Rwanda, en Bosnie et en Somalie, ont provoqué un repli de l'engagement des Grands et une désaffection de l'opinion publique à l'égard de l'ONU. Des critiques acerbes ont été adressées à l'endroit des membres permanents du Conseil de sécurité pour leur absence de réaction et leur laisser-faire.

Face à cette levée de boucliers, les Etats membres de l'Organisation et le Secrétaire général de l'époque, lui-même, ont appelé à une réforme, devenue une nécessité pour permettre à la Communauté internationale de relever les défis planétaires du 21<sup>ème</sup> siècle. Le mouvement a été lancé par Kofi Annan dans son Rapport de juillet 1997, intitulé “Rénover l'Organisation des Nations-unies, un programme de réformes”(5), dans lequel il a relevé l'importance de réformer le Conseil, tout en reconnaissant que “cette question ne peut être résolue que par les Etats membres”.

En préparation du Soixantième anniversaire de l'ONU, Kofi Annan a désigné un Panel de Haut niveau de 16 personnalités, comprenant en particulier MM. Robert Badinter, ancien ministre français de la Justice, Amr Moussa, ancien Secrétaire général de la Ligue des Etats arabes, Salim Salim, ancien Secrétaire général de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) et Yevgeny Primakov, ancien Premier ministre russe, pour lui soumettre des propositions de réforme, y compris l'élargissement du Conseil. Sur ce point particulier, le Panel a proposé deux options :

La première, consiste en l'ajout de six nouveaux membres permanents, sans droit de veto et de trois membres non-permanents, avec un mandat de trois années, au lieu du mandat actuel de deux années. La seconde, prévoit

la création d'une nouvelle catégorie composée de huit sièges dotés d'un mandat de quatre années renouvelable (une sorte de permanence de facto sans droit de veto) et l'ajout d'un nouveau siège non-permanent de deux ans non renouvelables.

Reprenant à son compte la plupart des recommandations du Panel, Kofi Annan a soumis au Sommet de 2005 une réforme qu'il a lui-même qualifiée comme “la plus ambitieuse et la plus vaste de toute l'histoire de l'Organisation” et qu'il voulait faire entériner par les 146 Chefs d'Etat et de gouvernement qui ont participé au Sommet mondial. Mais, dès l'ouverture des réunions préparatoires du Sommet, il était apparu que la réforme globale souhaitée par le Secrétaire général n'était pas du goût des Grandes puissances, notamment des Etats-Unis, dont le représentant a déposé, à lui seul, 750 amendements sur un document de négociation de 39 pages.

Certes, le Sommet a permis la mise en place du Conseil des droits de l'homme, de la Commission de consolidation de la paix et du Tribunal pénal international, mais il n'a pu prendre aucune décision sur la réforme du Conseil de sécurité, sauf celle de poursuivre les négociations, sans donner de directives ou fixer un calendrier.

Pour leur part, les Etats membres ayant un intérêt marqué dans le maintien du momentum de la réforme se sont employés à maintenir le point sur la représentation équitable au Conseil à l'ordre du jour de l'Assemblée, à faire évoluer le cadre et la base de négociation et à organiser plus fréquemment des sessions de négociation. Ces efforts ont abouti, en 2007, à changer le cadre de négociation d'un Groupe de travail à une négociation intergouvernementale ouverte et à passer, en 2016, d'une compilation de propositions à un document unique et consolidé identifiant les points de convergence et ceux nécessitant un examen approfondi.

## II - Les positions en présence

La problématique de la réforme du Conseil de sécurité met en présence quatre catégories de pays : les cinq membres permanents du Conseil ; les aspirants à un siège permanent ; les concurrents de ces derniers et, enfin, les adeptes d'une amélioration constante et substantielle des méthodes de travail.

## 1- La position des membres permanents

Par intérêt, par égoïsme et par calcul, les Cinq permanents sont naturellement opposés à un quelconque élargissement, et ce pour différentes raisons. Sur le plan géostratégique, les Etats-Unis, la Chine et la Russie se retrouvent, aujourd'hui, dans une nouvelle dynamique de confrontation et non de coopération. Ils verraient d'un mauvais œil l'entrée de nouveaux membres permanents, capables de modifier l'équilibre des forces au sein du Conseil et d'en compliquer le processus de prise de décision.

Quant à la France et au Royaume-Uni, l'entrée au Conseil de pays plus forts économiquement risque d'y éclipser leur rôle et de compromettre, à long terme, leur statut (6).

Pour le moment, les Cinq essaient de faire contre mauvaise fortune bon cœur, en acquiesçant au principe d'un élargissement. Mais, s'ils sont unanimes à souligner le caractère limité de cette expansion, ils divergent sur le nombre et l'identité des futurs permanents, sur la répartition des sièges supplémentaires et sur une possible altération du droit de veto. D'une manière générale, les éléments constitutifs des positions de ces pays se présentent comme suit:

### A- les Etats-Unis

- L'élargissement doit rester modeste (pas plus de 21 membres) ;
- il concernera les deux catégories de sièges ;
- les nouveaux sièges permanents doivent être alloués à des pays et non à des Régions géographiques ;
- les nouveaux membres permanents ne disposeront pas du droit de veto ;
- contre toute altération du droit de veto (en référence à la proposition franco-mexicaine d'un engagement volontaire des Cinq permanents de ne pas utiliser ce droit en cas de violations massives des droits de l'homme) ;
- tout nouveau membre permanent doit avoir la volonté et la capacité à contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales et à exercer les lourdes responsabilités qui en découlent.

### B- Le Royaume-Uni

- Appui à un élargissement raisonnable ;
- l'élargissement touchera les deux catégories de sièges ;
- le droit de veto ne sera pas alloué aux nouveaux membres permanents ;
- l'élargissement doit s'accompagner d'une amélioration des méthodes de travail ;
- possibilité d'allouer, à titre transitoire, un siège de longue durée susceptible de se transformer en un siège permanent ;
- soutien spécifique aux candidatures du Brésil, de l'Inde et du Japon, en plus d'un candidat africain, pour des sièges de membres permanents.

### C- La France

- l'élargissement du Conseil doit être limité ;
- soutien à une représentation importante de l'Afrique ;
- appui au Brésil, à l'Inde et au Japon ;
- en faveur de deux sièges permanents pour l'Afrique, dont un pour un pays arabe ;
- abstention des cinq permanents à utiliser le veto dans des situations de violations graves des droits de l'homme.

### D - La Russie

- Favorable à un élargissement limité relevant le nombre total des membres à 20 ;
- pourrait accepter une formule intermédiaire, consistant en un mandat prolongé ;
- appui à l'Afrique du Sud, au Brésil et à l'Inde ;
- la réforme devant être consensuelle ;
- opposition à toute date butoir ou à des directives pour la conduite des négociations.



## E- La Chine

- favorable à une réforme rationnelle et consensuelle ;
- la solution doit consister en un Package deal ;
- Contre toute date butoir pour la fin des négociations ;
- Nécessité de réaliser une réforme globale, incluant les méthodes de travail et les rapports Conseil/Assemblée générale.

Il ressort des positions des membres permanents occidentaux et de la Russie, une acceptation de principe des candidatures de l'Afrique du Sud, de l'Allemagne, du Brésil, de l'Inde et du Japon. Quant à la Chine, elle demeure réservée, pour ne pas dire hostile, aux candidatures des deux pays asiatiques.

Les cinq candidats au statut de membre permanent du Conseil font valoir les atouts suivants à l'appui de leur revendication :

## 2- Les atouts des aspirants à un siège permanent

Les pays développés ou émergents qui cherchent à obtenir un siège permanent dans un Conseil réformé, présentent des lettres de créance similaires ou comparables qui se rattachent au critère principal fixé par la Charte pour être éligible au statut de membre du Conseil, à savoir " la contribution. au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation et... une répartition géographique équitable" (article 23 paragraphe 1 de la Charte). Leur appartenance au BRICS, au G20 et leur élection fréquente au Conseil confortent et renforcent cette ambition.

**A-** L'Allemagne fait valoir sa qualité de quatrième contributeur au budget ordinaire des Nations-unies ( 6,09%) et de principal contributeur au budget des Opérations du maintien de la paix (6,39%), sa capacité à assumer ses obligations en tant que membre permanent et responsable du Conseil ainsi que son engagement en matière de maintien de la paix, de l'aide au développement, des droits de l'homme et du changement climatique.

**B-** Le Japon met en avant sa puissance économique, sa renonciation à l'arme nucléaire, comme gage de son pacifisme, sa capacité à servir les objectifs des Nations-unies et sa contribution financière à hauteur de 8,56 %

au budget ordinaire et 9,68 % du budget des Opérations de maintien de la paix.

**C-** Le Brésil, pays le plus peuplé et le plus économiquement développé de l'Amérique latine, réclame un statut de membre permanent sur la base d'une contribution cumulée de 3,5% aux deux budgets des Nations-unies et d'une implication soutenue dans la médiation dans des conflits régionaux (Colombie, Haïti, Bolivie et récemment le Venezuela).

**D-** L'Inde : Considéré comme la plus large démocratie, le pays de Gandhi projette l'image d'une puissance démographique, économique et technologique, héritière d'une idéologie de non-violence et initiatrice du Mouvement des non-alignés. Cette réputation est cependant entachée par sa rivalité avec le Pakistan voisin. Sa contribution aux budgets des Nations-unies reste, cependant, modeste, avec 0,98 % seulement.

**E-** L'Afrique du Sud : ce pays essaie de se prévaloir de son statut de première économie africaine, de son leadership régional, à travers la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), de ses efforts de médiation dans les conflits africains mais, aussi, du legs et du prestige du défunt Président Mandela pour se présenter comme le candidat tout désigné pour représenter le Continent. Quant à sa contribution aux budgets onusiens, elle se situe à peine au niveau de 0,3%.

## 3- Le Groupe des contestataires

L'ambition du G4+l'Afrique du Sud de briguer un siège permanent au Conseil de sécurité n'est ni endossée, ni appuyée par leurs régions respectives. Bien au contraire. Pour chacun des prétendants, il existe au moins un pays qui leur conteste vigoureusement ce droit. C'est ainsi que la candidature du Brésil est contestée par au moins le Mexique et l'Argentine, celle de l'Allemagne, par l'Italie et l'Espagne, celle de l'Inde par le Pakistan et l'Indonésie, celle du Japon par la Corée du Sud et celle de l'Afrique du Sud par le Nigeria, l'Egypte, le Sénégal, le Kenya, le Maroc et l'Algérie.

Le Maroc, pour sa part, fait valoir sa contribution, de longue date, aux Forces de maintien de la paix de l'ONU, son engagement sur le plan humanitaire, sa politique de développement en faveur de l'Afrique et le rôle traditionnel joué par le Souverain en faveur de la paix et de la coexistence au Moyen-Orient.

Sans aller jusqu'à s'opposer ouvertement aux Cinq aspirants, le groupe des contestataires emprunte deux tactiques complémentaires pour neutraliser le processus de leur endossement régional :

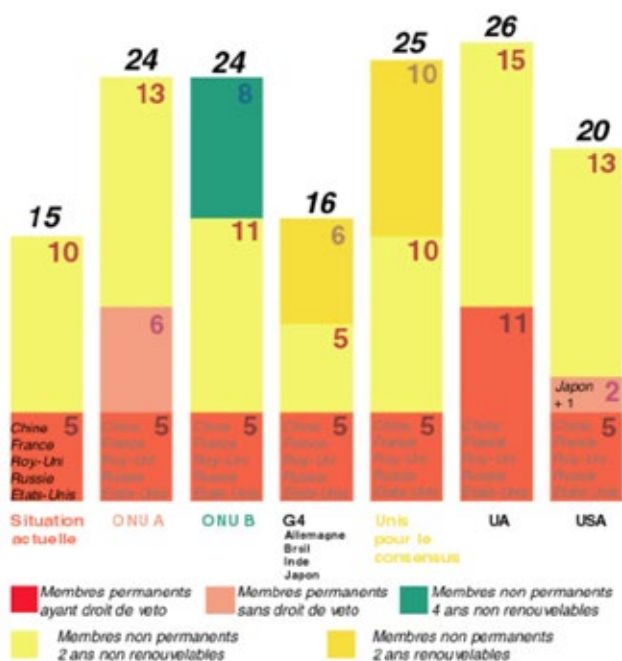
- L'invocation de principes difficilement contestables devant guider les négociations sur la réforme du Conseil, tels que l'inclusivité, la transparence, la démocratie, le consensus, l'efficacité, la représentation équitable, la reddition des comptes, la non-imposition de la réforme.
- La dilution de la position des contestataires dans celle de groupes d'Etats appartenant à différentes régions, afin de démontrer le bien-fondé de leur approche de la réforme et le large appui dont ils bénéficient.

Plus concrètement, les différentes configurations du Conseil de sécurité déclinées par les Groupes de pays dans leurs propositions respectives, éclairent davantage les intentions et les aspirations des Etats qui les ont inspirées.

### III- Les éléments de réforme proposés

Des réformes à géométrie variable ont été formulées par les différents groupes qui se sont constitués, au fur et à mesure de la progression du débat et du processus de négociation.

#### 1- Les propositions des Groupes



#### A- Le Groupe des Quatre plaide pour :

- L'ajout de six nouveaux sièges permanents (2 pour l'Afrique, 2 pour l'Asie, un pour l'Europe occidentale, un pour l'Europe de l'Est et un pour l'Amérique latine et les Caraïbes), avec le droit de Veto ;
- L'attribution de quatre nouveaux sièges non-permanents à l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine et l'Europe de l'Est ;
- La réforme des méthodes de travail du Conseil ;
- Le réexamen de la réforme après quinze années de son entrée en vigueur.

**B-** Le Groupe "Unis pour le consensus" : Ce groupe comprend, notamment l'Italie, l'Espagne, la Corée du Sud, le Mexique et le Pakistan. Leur position tourne autour de trois idées fondamentales:

- L'augmentation dans la seule catégorie des membres non-permanents ;
- L'abolition, sinon la limitation, du droit de veto ;
- L'élargissement doit favoriser un accroissement de la représentation régionale.

**C-** Le Groupe africain fonde sa position sur trois atouts : le nombre de ses Etats qui représentent presque 28% des membres de l'ONU (54 sur 193), la participation des Etats africains aux Opérations de maintien de la paix (10 sur les 16 premiers contributeurs sont africains) et la prédominance des thèmes africains sur l'Agenda du Conseil (7).

Depuis 2005, les Etats africains sont restés invariablement attachés au consensus d'Ezulwini (8) dont les grandes lignes se résument comme suit:

- La demande d'au moins deux sièges permanents avec le droit de veto ;
- L'obtention de cinq sièges non-permanents ;
- Le renforcement de la représentativité du Conseil doit aller de pair avec l'amélioration des méthodes de travail du Conseil pour plus de transparence et d'interaction avec l'Assemblée générale ;

- l'implication des membres africains du Conseil dans la formulation des résolutions concernant les conflits dans le continent.

La réticence des pays africains à identifier leurs candidats ou à adopter une position souple, propice à un rapprochement avec le G4, est de plus en plus critiquée par les autres groupes. Or, toute évolution de la position africaine risque de faire éclater l'union de façade du groupe et soulever le problème du rôle que l'Union africaine s'est octroyée dans le consensus d'Ezulwini.

En effet, si ce texte confère à l'UA le soin de fixer les critères et de désigner les candidats, il va à l'encontre de la pratique suivie depuis les années soixante en la matière et qui consiste à confier cette mission au Groupe des candidatures africain qui siège à New York et qui applique ses propres critères, en tenant compte de l'équilibre dans la répartition des organes du système général de l'ONU et de ses Agences, parmi les 54 Etats africains. Le problème est tout autre, s'agissant du Groupe arabe.

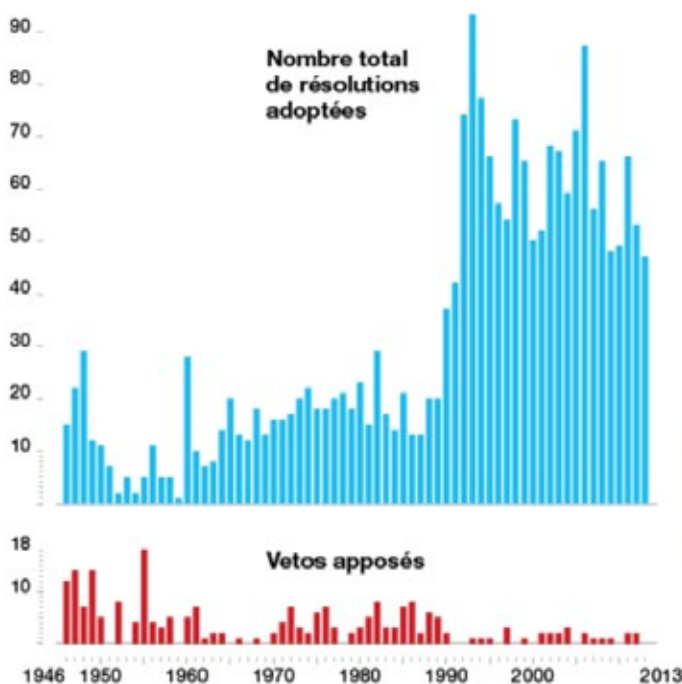
**C-** Le Groupe arabe (21 Etats) : Depuis le lancement du processus de réforme, le Groupe arabe a défendu le principe d'une représentation permanente du monde arabe au sein du Conseil de sécurité. Cette position est régulièrement réaffirmée, à chaque round de négociation par le Président en exercice du groupe.

Il y a lieu de rappeler que cette demande d'un siège permanent arabe repose sur une pratique constante depuis les années 70, selon laquelle le monde arabe devrait s'assurer une présence continue au Conseil jusqu'à la réalisation des aspirations du peuple palestinien (9).

La solidarité du Mouvement des Non-alignés et l'action de l'Organisation de la Coopération islamique (OCI) vis-à-vis de la question palestinienne ont permis le maintien de ce modus vivendi qui se traduit, en pratique, par la rotation d'un siège non-permanent entre l'Afrique et l'Asie, pour faire en sorte qu'un pays arabe provenant, tantôt d'Afrique du Nord, tantôt du Moyen-Orient figure parmi les membres du Conseil.

Dans le cadre des négociations en cours, le Groupe arabe cherche à rendre cette présence statutaire sous la forme d'un siège permanent. Toutefois, cette revendication se heurte à deux difficultés. La première est l'appartenance des pays arabes à deux groupes régionaux, africain et asiatique, dont la compétence en matière d'élection aux organes du système onusien est reconnue. La seconde est le caractère politique du groupe arabe et le recul de l'influence de ses membres dans le système multilatéral, sans oublier les dissensions inter-arabes qui compromettent toute action collective au sein des instances internationales.

## Résolution adoptées et vetos apposés au Conseil de sécurité des Nations-unies, 1946-2013



Par veto, l'auteur entend les projets de résolutions ou paragraphes non adoptés en raison du vote négatif d'au moins un membre permanent lors des sessions publiques du Conseil de sécurité.

Source : compilation de Mélanie Albarét d'après les Nations unies, [www.un.org/en/sc/documents/resolutions](http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions) pour les résolutions et [www.un.org/depts/dhl/resguide/scact\\_veto\\_en.shtml](http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_en.shtml) pour les vetos.

Une première version de certains de ces graphiques a été publiée dans Mélanie Albarét, Emmanuel Decaux, Nicolas Lemay-Hébert, Delphine Placidi-Frot (dir.), *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies*, Paris, Dalloz, 2012.

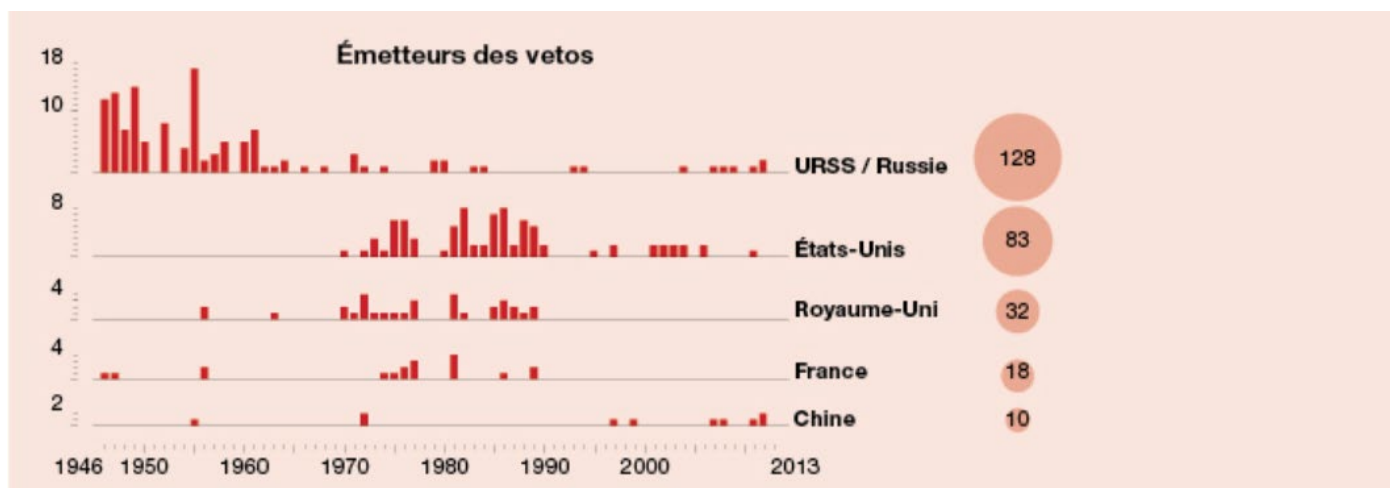
2 122

**Nombre total sur la période 1946-2013**

226



## Émetteurs des vetos



**D-** Le Groupe des Small Five (S5) : ce groupe comprend le Costa Rica, le Liechtenstein, la Jordanie, le Singapour et la Suisse, dont le dénominateur commun est une certaine forme de neutralité et un attachement profond au multilatéralisme. Leur proposition de réforme est marquée du sceau du pragmatisme, du réalisme et de la recherche du compromis. Ils recommandent :

- Plus de transparence de la part du Conseil de sécurité pour mieux informer les Etats non-membres du Conseil des activités en cours et, en même temps, associer davantage les membres non-permanents dans les délibérations des 5 Grands;
- Le renforcement des organes subsidiaires du Conseil dont la présidence est confiée exclusivement aux membres non-permanents ;
- L'amélioration de la confiance et de la coordination parmi les pays contributeurs de troupes ;
- L'amélioration des rapports entre le Conseil et les autres organes des Nations-unies, y compris l'Assemblée générale ;
- L'abstention des membres permanents d'exercer leur droit de veto en cas de génocide, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et d'autres infractions graves.

Pour atténuer les antagonismes et offrir des formules de compromis, des États ont avancé l'idée d'une représentation régionale qui, tout en étant attrayante, ne constitue pas une alternative viable, car elle se prête à des interprétations différentes. En effet, si, pour les uns,

la représentation régionale se substitue aux candidatures individuelles de leurs Etats membres, pour, d'autres, elle constitue un simple support pour la satisfaction d'intérêts purement nationaux.

## 2- La représentation régionale comme alternative

La possibilité de transformer un siège permanent en un siège régional, ou son occupation à tour de rôle par plusieurs États concurrents, a été envisagée lors des négociations en cours à l'Assemblée générale. Son adoption et sa mise en œuvre se heurtent, cependant, à des obstacles d'ordre technique et politique.

Sur le plan technique, la Charte parle spécifiquement et exclusivement des Etats comme titulaires du droit de devenir membre à part entière du Conseil de sécurité. Par, conséquent, le représentant d'une Organisation internationale, telle que l'Union africaine ou l'Union européenne, ne peut siéger en cette qualité au Conseil.

Sur le plan diplomatique et politique, la grande majorité des pays membres de l'ONU ne peuvent pas accepter qu'une Organisation internationale, fût-elle supranationale, comme l'UE, puisse être traitée sur un pied d'égalité avec un Etat souverain. D'ailleurs, l'octroi à l'Union européenne, en 2011, d'un simple statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations-unies a nécessité de longues négociations et un vote en raison de la réticence de plusieurs pays, particulièrement ceux des Caraïbes et du pacifique qui y ont vu un risque de marginalisation.

Enfin, cette problématique a récemment été au centre d'une polémique entre politiciens allemands et français à l'occasion de la présidence conjointe du Conseil par l'Allemagne et par la France en mars et avril 2019. Cette co-présidence, une première, intervenue à la suite de la signature, le 22 janvier 2019, de l'Accord d'Aix-la-Chapelle sur la coordination diplomatique entre les deux pays européens, a été interprétée, par des politiciens des deux côtés, comme le début d'un processus pouvant mener, à terme, à une abdication par la France de son siège de membre permanent au profit de l'Union européenne.

Et c'est pour couper court à cette polémique que l'Elysée s'est empressé de publier une mise au point selon laquelle "Paris est en faveur de l'entrée de l'Allemagne comme membre permanent du Conseil de sécurité des Nations-unies; mais la France ne veut ni quitter son siège ni le partager. Nous faisons de cette entrée de l'Allemagne une priorité diplomatique franco-allemande".

Du côté africain, certains pays plaident pour une représentation régionale par roulement, pour arbitrer entre les multiples candidatures. Cette option paraît en harmonie avec la formulation du consensus africain sur la réforme du Conseil, "consensus d'Ezulwini". Selon ce texte de référence, la détermination des critères de sélection et la désignation des candidats est du ressort de l'Union africaine. Cette approche paraît séduisante, si l'on veut, à la fois éviter des batailles fratricides lors du vote à l'Assemblée générale et renforcer l'autorité et la légitimité de l'Organisation continentale. Elle a, cependant, très peu de chances d'être adoptée, tant les candidats africains auto-proclamés sont attachés à faire prévaloir leurs intérêts nationaux sur toute autre considération.

En dépit de la prolifération des propositions de compromis et de la détermination des principales délégations directement concernées par la réforme de maintenir la dynamique des négociations, le manque de rapprochement entre les cinq permanents et le Groupe des Quatre, et la crispation des rapports entre les Etats-Unis, d'une part, et la Russie et la Chine, d'autre part, ne laissent pas entrevoir une possibilité de progrès sur le chemin d'une réforme du Conseil de sécurité.

## Conclusion

Bien qu'elle soit considérée comme "nécessaire", "urgente", "incontournable", "inévitabile" et "obsédante", la réforme de l'ONU n'est pas pour demain. Les conditions minimales pour sa réalisation ne sont pas encore réunies et ne risquent pas de l'être dans un futur proche. Les raisons tiennent à l'écart entre les intérêts individuels des Etats membres, particulièrement les intérêts géostratégiques des Grandes puissances, aux enjeux et à la complexité de la réforme et, enfin, à une conjoncture internationale qui favorise l'immobilisme, plutôt que la dynamique du changement.

L'Accord ou l'acquiescement des permanents est, à cet égard, une condition sine qua non pour toute avancée dans le processus de négociation. Les rédacteurs de l'article 108 de la Charte ont tenu à verrouiller la procédure d'amendement, de manière à éliminer toute possibilité d'amendement qui ne recueillerait pas l'assentiment concordant des cinq permanents, et ce nonobstant la majorité réunie en sa faveur.

Pour aboutir, la réforme doit être, au mieux, basée sur un consensus entre les membres permanents et, au pire, imposée par eux pour écarter une réforme plus radicale qui pourrait leur être préjudiciable. Les pays aspirant à un siège permanent étant attachés à l'approche "tout ou rien", la possibilité d'un consensus est nulle pour le moment, et l'idée d'une réforme imposée n'étant dans l'intérêt d'aucun groupe, tout concourt à un enlisement du processus de négociation sans perspective d'un progrès réel et concluant. Une telle perspective risque de conduire à un déplacement du centre des grandes décisions internationales vers d'autres instances plus restreintes et sans légitimité universelle, telles que le Groupe des Huit ou le Groupe des Vingt.

## Notes

- 1- Olivier de Frouville “Le droit de veto à l’ONU : vers l’abolition d’un privilège in le Monde du 10 octobre 2013.
- 2- Alexandra Novosseloff “ L’ONU ou la réforme perpétuelle” in l’Annuaire français du droit international, 2004, pp. 535-544.
- 3- Jacques Dehaussy “Chapitre XVIII, article 108” dans la Charte des Nations-unies, commentaire article par article, 3<sup>ème</sup> édition, page 2215.
- 4- Voir Michel Fromont “L’abstention au vote dans les Organisations internationales”, Annuaire français du droit international, 1961, p.498.
- 5- Document de l’Assemblée générale A/51/950 du 14 juillet 1997.
- 6- Kishore Mahbubani :”Council reform and the emerging powers” in The UN Security Council in the 21st Century” pp.159-160.
- 7- Marina Magalhães Barreto Leite Da Silva “United Nations Security Council Reform an African Perspective”, 23 OCT 2015, page 80.
- 8- Document Ext/Ex.CL/2 (VII) du Comité exécutif de l’Union africaine, 7-8 mars 2005.
- 9- Voir Hippolyte Mirlande « La problématique des groupes aux Nations-unies », Revue française de Science politique, 20<sup>ème</sup> année, n° 3, 1970, p.458.

## À propos de l'auteur, Mohammed Loulichki

Mohammed Loulichki est Senior Fellow au Policy Center for the New South. Il est doté d'une expérience de plus de 40 années dans la diplomatie et les affaires juridiques. Il a occupé le poste de Directeur des Affaires Juridiques et des Traités au Ministère des Affaires Etrangères du Maroc. Il a été l'Ambassadeur du Maroc en Hongrie, Bosnie-Herzégovine et Croatie (1995-1999), Ambassadeur coordinateur avec la MINURSO (1999-2001), Ambassadeur du Maroc aux Nations-unies à Genève (2006-2008) puis à New York (2001-2003 et 2008-2014). Il a également présidé le Conseil de Sécurité (décembre 2012).

Par ailleurs, l'Ambassadeur Loulichki a assuré la présidence du Groupe de Travail sur les Opérations du maintien de la Paix du Conseil de Sécurité (2012) et celle du Comité contre le Terrorisme du Conseil de Sécurité (2013). Il a été également vice-président du Conseil des Droits de l'Homme (2006-2007), et président du Comité National de suivi sur les questions nucléaires (2003-2006).

## À propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

[Read more](#)

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



### Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street,  
Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : [contact@policycenter.ma](mailto:contact@policycenter.ma)

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : [www.policycenter.ma](http://www.policycenter.ma)