

RÉFORME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ: UN NOEUD GORDIEN?

Le Conseil de sécurité de l'ONU doit être plus représentatif, plus légitime et plus efficace. Mais des différences d'opinion, des rivalités régionales et des obstacles institutionnels bloquent le projet de réforme. Le Conseil de sécurité risque de perdre sa légitimité. Ce sont justement les petits et moyens Etats qui ont intérêt à renforcer le multilatéralisme complet de l'ONU et à prévenir ainsi des tendances unilatéralistes ou des coalitions ad hoc. Un déblocage de la réforme exige une volonté de trouver des compromis de toutes parts. Il s'agit d'éviter de diluer ce faisant les objectifs de la réforme.



Séance du Conseil de sécurité de l'ONU le 24.9.2009 sous la présidence de Barack Obama, président américain.
UN Photo

La lutte pour une réforme du Conseil de sécurité dure depuis près de 20 ans. Le problème de base se situe dans le fait que l'organe le plus puissant de l'ONU ne reflète pas, dans sa composition actuelle, les réalités géopolitiques et géoéconomiques d'aujourd'hui, mais reproduit la constellation des puissances à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Sa légitimité en souffre. La réforme à laquelle on aspire doit garantir que le Conseil de sécurité peut remplir sa tâche principale, le maintien de la paix et de la sécurité internationale, de manière plus efficace et avec davantage d'autorité que jusqu'à présent.

De nombreuses suggestions ont été faites ces dernières années quant à la manière dont pourrait être réformé le Conseil de sécurité. La plupart recommandent un élargissement. Une meilleure représentation

des régions sous-représentées augmenterait la légitimité du Conseil de sécurité. Les critiques craignent cependant que sa capacité d'agir ne s'en trouve encore plus affaiblie. Ce tiraillement entre légitimité et efficacité représente un grand obstacle dans le processus de réforme en cours. Le fait que les différentes propositions se bloquent mutuellement complique le problème. Il est déterminant pour l'avenir de voir si la volonté des membres de l'ONU de trouver des compromis est suffisamment grande pour infirmer le reproche d'incapacité des Nations Unies à opérer des réformes structurelles. En cas d'échec, le Conseil de sécurité risque de perdre son importance.

Un besoin prouvé de réforme

Plusieurs facteurs justifient une réforme du Conseil de sécurité. Premièrement,

le Conseil a considérablement étendu ses activités à la fin de la guerre froide. Le recours au veto par les membres permanents a diminué, le nombre de résolutions adoptées selon le chapitre VII de la Charte a augmenté et le Conseil de sécurité avance en tâtonnant au niveau normatif et législatif dans le contexte de la lutte antiterroriste. Le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats a aussi été relativisé par le principe de la «responsabilité de protéger», ce qui a accru le besoin de légitimité du Conseil de sécurité. Les partisans de la réforme espèrent qu'une hausse de la légitimité entraînera des décisions plus efficaces, des mandats plus réalistes et une mise en œuvre plus conséquente des résolutions.

Deuxièmement, les Etats occidentaux sont surreprésentés et les régions non occidentales comme l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine sous-représentées au sein du Conseil de sécurité actuel. Le Conseil comprend aujourd'hui les cinq membres permanents, à savoir les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, la Russie et la Chine (*Permanent Five*, P5), ainsi que dix Etats membres élus chaque fois pour deux ans. Les sièges temporaires sont attribués selon une clé de répartition géographique fixe aux cinq groupes régionaux de l'ONU: trois Etats africains, deux pays d'Asie, deux pays d'Amérique latine et deux pays d'Europe occidentale et autres ainsi qu'un Etat d'Europe de l'Est. Les pays nouvellement industrialisés et les pays en voie de développement exigent depuis longtemps une meilleure représentation et une représentation permanente au Conseil.

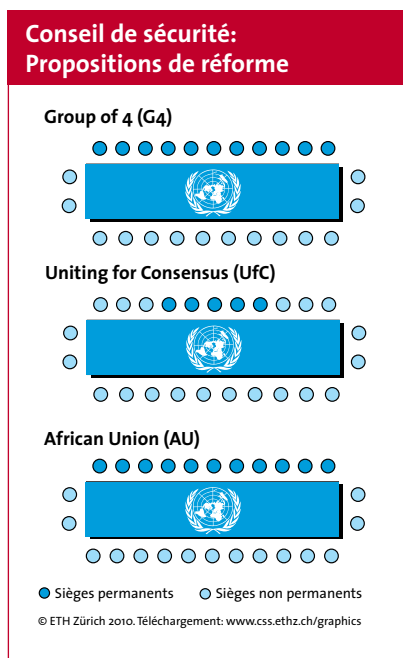
Troisièmement, plusieurs puissances régionales exigent une composition du Conseil tenant mieux compte de leur poids économique et politique de même que de leur contribution financière et en personnel à l'ONU. Quatrièmement, le nombre d'Etats membres de l'ONU est passé de 113 à 192 actuellement depuis le dernier élargissement du Conseil de sécurité de 11 à 15 sièges en 1963. Une cinquième raison pour une réforme est le manque de transparence des méthodes de travail du Conseil. Bien que ce besoin d'agir soit prouvé, la discussion se traîne depuis 1992 sans réussir à percer, ce qui s'explique par le blocage mutuel des différentes propositions, les grands obstacles institutionnels pour une réforme ainsi que par le caractère controversé de plusieurs questions clés.

Des modèles concurrents

De nombreuses propositions de réforme ont été lancées ces dernières années. Trois modèles de 2005 servent à ce jour de base de discussion (cf. graphique). Le *groupe des 4* (G4), duquel font partie le Brésil, l'Allemagne, l'Inde et le Japon, a proposé un élargissement du Conseil de sécurité de six sièges permanents et de quatre sièges temporaires pour passer à 25 membres. Cette proposition cachait les ambitions nourries par les initiateurs quant à leur propre représentation permanente. Les deux sièges permanents restants devaient être réservés à des représentants de l'Afrique.

La seconde proposition émane du groupe *Uniting for Consensus* (UfC) qui comprend entre autres l'Italie, le Pakistan, l'Espagne, l'Argentine, le Canada et le Mexique. Ce groupe a aussi proposé un élargissement à 25 membres ne prévoyant cependant que l'ajout de sièges non permanents. L'objectif de cette proposition consistait surtout, pour quelques-uns des représentants les plus entreprenants de l'UfC comme l'Italie, le Pakistan ou l'Argentine, à empêcher une représentation permanente des puissances régionales concurrentes qui avaient formé le G4.

L'Union africaine (UA), qui comprend 53 Etats, est l'auteur de la troisième proposition. L'UA exige une meilleure représentation de l'Afrique, ce qui débouche sur l'exigence de deux sièges permanents et de deux sièges supplémentaires non permanents pour des Etats africains. L'Egypte, le Nigéria et l'Afrique du Sud sont considérés comme les candidats potentiellement les



plus prometteurs à un siège permanent. Le Conseil de sécurité devrait être élargi de six sièges permanents et de cinq sièges non permanents en tout, faisant passer le nombre à 26 membres.

Une transformation du Conseil de sécurité requiert un amendement de la Charte de l'ONU, ce qui exige non seulement une majorité de 2/3 – 128 Etats – à l'Assemblée générale mais aussi une ratification de l'amendement par 2/3 des membres, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité devant tous l'approuver (art. 108 de la Charte). Aucune de ces propositions n'a pu franchir cet obstacle institutionnel jusqu'à présent. Il faut aussi attribuer cet échec à l'effet freinant des P5 qui font certes preuve, rhétoriquement, d'une certaine disposition à un élargissement modéré du Conseil mais n'ont aucun intérêt à un changement rapide du statu quo.

Questions clés controversées

De toutes les questions controversées, l'élargissement du Conseil de sécurité devrait être la plus à même de remporter le consensus. La hausse de représentativité et la meilleure représentation des pays en voie de développement et nouvellement industrialisés sont en principe susceptibles de rallier la majorité. Mais l'entente s'arrête là. Ni l'étendue de l'élargissement (propositions entre six et douze sièges) ni la catégorie d'adhésion (sièges permanents/non permanents), et encore moins les candidats individuels, ne sont capables de rassembler les voix nécessaires.

L'inclusion de régions sous-représentées jusqu'à présent augmenterait la légitimité du Conseil et de ses décisions. L'intégration de puissances régionales influentes dans la responsabilité accroîtrait en outre les chances d'une mise en œuvre plus efficace des résolutions du Conseil de sécurité. Les sceptiques mettent cependant en garde contre un élargissement démesuré. Des solutions maximales avec presque 30 membres pourraient sans doute faciliter la génération d'une majorité à l'Assemblée générale car de nombreuses ambitions individuelles pourraient être assouvies. Ce serait cependant au détriment de l'efficacité du Conseil, comme le montre l'exemple édifiant du Conseil économique et social (ECOSOC) qui a été élargi de 18 à 54 sièges. Un certain scepticisme s'impose cependant vis-à-vis de l'argument d'efficacité. La raison du bilan mitigé des efforts du Conseil de sécurité se situe bien moins dans le manque d'efficacité de ce dernier que dans le manque de volonté politique de ses membres. Un élargissement modéré du Conseil n'est cependant possible que si certains Etats renoncent à leurs ambitions concernant une adhésion au Conseil de sécurité et au prestige lié à cette dernière – une raison importante qui explique l'absence d'accord jusqu'à présent dans cette question.

La question du veto est également controversée. Le droit de veto représente un privilège des membres permanents du Conseil de sécurité. Son introduction faisait déjà l'objet de vives discussions lors de la création de l'ONU en 1945. Mais les grandes puissances n'auraient jamais participé à un système de sécurité collective sans le droit de veto. Différentes propositions de réforme exigent que les futurs membres permanents du Conseil de sécurité soient assimilés au P5 en ce qui concerne le veto. L'UA insiste en particulier là-dessus alors que le G4 se montre plus flexible. De telles exigences sont irréalistes. Le P5 ne permettra pas d'élargissement du droit de veto. Ce ne serait pas non plus dans l'intérêt de la grande majorité des membres de l'ONU car la capacité de décision future du Conseil de sécurité s'en trouverait encore plus affaiblie.

Comme on n'a guère pu faire de progrès dans ces questions clés, la Suisse, le Liechtenstein, le Costa Rica, la Jordanie et Singapour se sont réunis pour former le groupe des *Small Five* (S5) et ont commencé à se concentrer sur une réforme des méthodes de travail du Conseil de sécurité. L'adapta-

tion des méthodes de travail n'exige aucun amendement de la Charte, et les perspectives de réussite sont donc meilleures. Des exigences fondamentales des S5 comprennent des processus de travail plus transparents du Conseil de sécurité, la meilleure intégration des non-membres, la prise en compte plus importante des pays contributeurs de troupes, l'organisation plus fréquente de séances ouvertes ainsi que l'obligation des membres permanents de justifier un recours au veto. Des améliorations ont déjà pu être réalisées au niveau de la transparence. Mais les Etats-Unis et la Russie ont surtout montré leur déplaisir à l'idée de tolérer une trop grande ingérence dans le règlement de leurs propres procédés.

Incapacité à opérer des réformes structurelles?

Les choses ont commencé à bouger dans le débat autour de la réforme en 2009. Les consultations ont été transférées du groupe de travail mis en œuvre en 1993 au niveau intergouvernemental. L'effet débloquant de cette démarche s'est cependant évanoui en fumée parce que les positions intrinsèques des parties n'ont guère changé. Une proposition de compromis lancée par certains représentants des G4 et de l'UfC donne une lueur d'espoir. Le «modèle intermédiaire» prévoit la création de sièges «semi-permanents» au Conseil de sécurité, c.-à-d. de sièges temporaires assortis d'une durée de mandat plus longue située entre – selon la proposition – trois et quinze ans. Les titulaires de ces sièges doivent pouvoir être directement réélus. Cette proposition est combinée à l'idée d'effectuer une évaluation après une période prédéfinie de dix à vingt ans et de ne trancher définitivement qu'à ce moment-là les questions particulièrement controversées comme le nombre exact de sièges, la durée du mandat ou le droit de veto.

Il reste encore à voir si cette proposition de compromis circulant sous différentes variantes a le potentiel de desserrer le nœud gordien de la réforme du Conseil de sécurité. Cette formule de compromis peut certes réconcilier des positions jusqu'à présent inconciliables. Mais, par la même occasion, cela ne ferait qu'ajourner la réponse aux questions controversées. Il est en outre primordial de déterminer si cette proposition a non seulement le potentiel de rallier la majorité mais est aussi surtout à la hauteur de l'objectif de la réforme d'élargir non seulement le Conseil de sécu-

rité mais aussi de le rendre plus légitime et plus capable d'agir.

Les critiques reprochent à l'ONU une incapacité d'opérer des réformes structurelles. La seule alternative est de continuer sur la voie difficile. Si les Etats-membres ne surmontent pas les obstacles pour trouver une solution, l'autorité et l'acceptation du Conseil de sécurité vont continuer de diminuer. Le multilatéralisme soutenu par le droit international public et indispensable pour maîtriser les problèmes mondiaux serait nettement affaibli. Mais les petits et moyens Etats n'ont aucun intérêt à ce que les grandes puissances imposent leurs intérêts de manière de plus en plus unilatérale ou à déplacer la prise de décision relative à des thèmes concernant l'ensemble de la communauté d'Etats dans des comités exclusifs de pays «de bonne volonté et influents» éventuellement beaucoup moins légitimés.

La Suisse et la réforme

Depuis son adhésion à l'ONU en 2002, la Suisse poursuit au sein de l'organisation mondiale une «stratégie de coopération transrégionale flexible» (cf. Rapport de politique étrangère 2009 [□](#)). Bien que membre du Groupe régional de l'Europe occidentale, elle souligne son indépendance vis-à-vis des blocs de puissance comme l'UE. Elle se profile comme bâtisseuse de ponts qui forge des coalitions au-delà de différents groupes, pour aider à imposer des propositions de solutions réalistes. Elle poursuit aussi cette stratégie dans le contexte de la réforme du Conseil de sécurité.

La Suisse a évité de faire son choix concernant les propositions des différents groupes d'Etats. Elle représente des positions autonomes dans les questions clés. En ce qui concerne la taille du Conseil, elle favorise un élargissement modéré à 21 ou maximum 22 sièges. Le Conseil devrait devenir plus représentatif sans que sa capacité d'agir n'en souffre pour autant. La Suisse accorde la priorité à une meilleure représentation des pays en voie de développement et nouvellement industrialisés. Ici aussi, elle évite cependant de choisir des Etats déterminés. Elle souligne bien plus qu'il faudrait tenir compte de critères objectifs comme la taille, le chiffre de la population, les contributions en personnel aux missions civiles et militaires de l'ONU,

les contributions financières à l'ONU ainsi que l'engagement général d'un Etat en faveur de la sécurité et de la paix. La Suisse soutient intrinsèquement le modèle intermédiaire parce que c'est celui dans lequel elle a le plus confiance pour rompre le blocus qui dure depuis des années.

La Suisse se prononce contre un veto pour les nouveaux membres du Conseil de sécurité. Elle craint sinon un blocage encore plus fort de ce dernier. Elle se joint en outre aux autres Etats du S5 pour limiter le droit de veto existant. Le S5 exige qu'un recours au veto ou une menace correspondante soit désormais justifié(e) par écrit. Les membres permanents doivent en outre renoncer à recourir au veto dans les cas de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre ou d'infractions au droit international humanitaire. La Suisse met l'accent sur l'amélioration des méthodes de travail. Il est caractéristique qu'elle s'appuie sur une communauté d'intérêts suprarégionale de petits Etats. La Suisse a attiré le respect de nombreux membres de l'ONU par son engagement.

Une candidature suisse?

Ces dernières années, le Conseil fédéral et surtout la ministre des Affaires étrangères, Madame Micheline Calmy-Rey, ont lancé plusieurs fois la question d'une candidature suisse à un siège temporaire au sein du Conseil de sécurité. Toujours est-il que la Suisse occupe la 14^e place au classement des cotisations obligatoires avec environ 150 millions de francs par an et aurait donc légitimement droit à un siège. Le délai préalable pour une candidature est d'environ dix ans, et une adhésion ne serait donc réaliste qu'à partir de 2020 environ. La cheffe du DFAE invoque le fait que la Suisse pourrait représenter plus efficacement ses intérêts et priorités si elle était membre du Conseil de sécurité et gagnerait de l'influence. Une adhésion serait en outre compatible avec les obligations de neutralité de la Suisse.

D'autres pays neutres et libres de toute alliance militaire comme la Suède, la Finlande ou l'Irlande ont effectivement fait déjà plusieurs fois partie du Conseil de sécurité. L'Autriche exerce actuellement son troisième mandat. En disant oui à l'adhésion à l'ONU, le souverain suisse a consenti à la décision du Conseil fédéral de renoncer à l'application de la neutra-

«L'adhésion au Conseil de sécurité est une option et non une question de politique étrangère vitale.»

lité dans les décisions du Conseil de sécurité. La question de savoir si le fait que la Suisse supporte simplement ou aide aussi à décider les résolutions du Conseil de sécurité fait une grande différence qualitative du point de vue de la politique de neutralité est légitime. La participation de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU est tout à fait concevable en principe. Mais les réactions politiques intérieures à cette proposition ont été surtout négatives jusqu'à présent.

L'adhésion au Conseil de sécurité est une option et non une question de politique étrangère vitale. La Suisse ferait partie du Conseil pendant deux ans maximum. L'amélioration de l'accès structurel de non-membres au Conseil de sécurité et leur intégration renforcée dans les décisions sont beaucoup plus importantes pour défendre leurs intérêts dans le cadre de l'ONU. L'engagement en faveur de l'amélioration des méthodes de travail est donc certes moins explosif et sensationnel pour la Suisse qu'une candidature au Conseil de sécurité, mais en fin de compte bien plus efficace.

I Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

I Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch



www.sta.ethz.ch

Parus précédemment

- N° 71: Cyberguerre: concept, état d'avancement et limites
- N° 70: Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme
- N° 69: La politique énergétique de l'UE face à de grands défis
- N° 68: Finlande: gestion de crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident
- N° 65: Die Krise des NVV: Vor der Überprüfungskonferenz 2010
- N° 64: Politique de défense britannique: pression réformiste
- N° 63: Promotion civile de la paix: potentiel et limites
- N° 62: Communication du risque: utilité pour la politique de sécurité
- N° 61: Politique extérieure de la Suisse 2009: Etat des lieux
- N° 60: La résilience: un concept pour la gestion des catastrophes et crises
- N° 59: Iran: Crise interne et marge de manoeuvre des états occidentaux
- N° 58: Prix du pétrole et géopolitique: les gagnants et les perdants
- N° 57: Le nucléaire gagne du terrain: le risque de prolifération
- N° 56: Le voisinage oriental de l'Europe entre influence russe et ancrage à l'Ouest
- N° 55: Opération Atalante: piraterie et politique de sécurité de la Suisse
- N° 54: Alliance de contradictions: l'OTAN après le sommet anniversaire
- N° 53: Désarmement atomique: l'Amérique et la Russie reprennent les négociations
- N° 52: Prospective stratégique: anticipation et capacité d'agir
- N° 51: Afghanistan: nouvelle stratégie et nombreuses questions
- N° 50: Rapport sur la politique de sécurité: points cruciaux et débats
- N° 49: Le conflit au Proche-Orient après la guerre de Gaza
- N° 48: Lutte antiterrorisme: bilan intermédiaire
- N° 47: Pakistan: partenaire de sécurité et foyer de crise
- N° 46: Livre blanc: nouvelle stratégie de sécurité nationale de la France
- N° 45: L'importance croissante des acteurs civils dans les conflits violents
- N° 44: Politique étrangère suisse: nouvelles orientations
- N° 43: Le conflit nucléaire iranien: état d'avancement et options
- N° 42: Une approche globale dans la gestion internationale des crises
- N° 41: Politique extérieure américaine sous Bush: bilan et perspectives
- N° 40: Sécurité et développement: entre convergence et concurrence
- N° 39: Crise du Caucase: épreuve pour la Russie et l'Occident
- N° 38: Importance stratégique croissante de l'Afrique
- N° 37: Politique européenne de la Suisse: le bilatéralisme – solution permanente?
- N° 36: La sécurité énergétique en Europe: état et perspectives
- N° 35: Politique suisse au Proche-Orient: ambitieuse et controversée
- N° 34: Opérations d'information: tendances et controverses
- N° 33: Lézards sous la fondation: l'OTAN après le sommet de Bucarest
- N° 32: Open Source Intelligence: nouveau paradigme du renseignement?
- N° 31: Secteur européen de l'armement: l'Etat sera obligé de s'adapter
- N° 30: Gestion des risques et politique de sécurité
- N° 29: L'indépendance contestée du Kosovo
- N° 28: La PESD après le Traité de Lisbonne
- N° 27: Tendances stratégiques actuelles
- N° 26: Changement climatique et politique de sécurité
- N° 25: Après Annapolis: processus de paix fragile au Proche-Orient
- N° 24: Conflits liés à l'environnement: importance et solutions
- N° 23: Gestion stratégique des crises: tendances et concepts
- N° 22: Comparaison des forces de réaction rapide de l'OTAN et de l'UE
- N° 21: La Turquie à l'orée d'une réorientation stratégique?
- N° 20: Neutralité et capacité d'action extérieure de la Suisse
- N° 19: Corée du Nord: vers le désarmement nucléaire?
- N° 18: La montée des islamistes au Proche-Orient: démarcation et dialogue
- N° 17: Après les élections: la politique étrangère de la France en transition
- N° 16: Infrastructures critiques: vulnérabilités et protection
- N° 15: Que veut la Russie? Ambitions et limites d'une grande puissance
- N° 14: Politique de défense allemande: continuité et évolution
- N° 13: L'économie de la drogue sur l'angle de la politique de sécurité