

LE SECRETAIRE GENERAL DES NATIONS-UNIES ET LA REFORME DU CONSEIL DE SECURITE DANS LA GOUVERNANCE MONDIALE

par

François LOMBE

*Chef de Travaux, Faculté des Sciences Sociales,
Département des Relations Internationales,
Université de Kinshasa*

Résumé

Pendant la guerre froide, le Conseil de sécurité avait renforcé en capacité politique le mandat du Secrétaire Général des Nations Unies, en matière de paix et sécurité. A ces jours, la question se pose sur la réforme des Nations Unies et à notre avis, le Secrétaire Général, en qualité de personnalité internationale, devra être constamment sollicité pour mettre à profit son expérience du système de diplomatie préventive pour accroître l'efficacité dans le maintien de la paix.

Mots-clés : *secrétaire général, Nations-Unies, réforme du conseil de sécurité, gouvernance mondiale*

Abstract

During the Cold War, the Security Council strengthened the political mandate of the United Nations Secretary-General in matters of peace and security. Today, the question of UN reform arises, and in our opinion, the Secretary-General, as an international figure, should be called upon to leverage his experience in the system of preventive diplomacy to increase effectiveness in peacekeeping.

Keywords: *Secretary-General, United Nations, Security Council reform, global governance*

INTRODUCTION

Dans le cadre de la gouvernance mondiale, les organisations internationales démontrent leur utilité face aux problèmes que les Etats-nations ne savent pas gérer seuls. Et à ce sujet, le droit international demeure un outil régulateur des relations interétatiques lié aux intérêts communs ; tels que la sécurité, la démocratie et le développement.

C'est ce qui consolide l'opinion internationale sur les réformes historiques de l'Organisation des Nations Unies ou du Conseil de Sécurité en particulier, au profit de la communauté internationale. Ainsi, tout acteur tant étatique qu'international est-il invité à ce débat du siècle.

Sur cette question, le Secrétaire Général, en sa qualité de personnalité internationale, avait entrepris une réforme des Nations-Unies au mois de février 2005 et le contenu avait même fait l'objet des discussions au cours du sommet tenu à cet effet, en novembre de la même année, quand bien même les Etats-Unis s'y étaient opposés.

Le Secrétaire Général des Nations Unies est impliqué à la question, partant de son rôle essentiellement politique, pour autant qu'il incarne l'image du caractère international et vue son expérience dans la gestion des situations conflictuelles par le système de la diplomatie préventive, accentuant davantage son rôle politique.

L'ONU, comme toute autre organisation internationale, doit être dynamique afin d'adapter ses structures, son fonctionnement et ses objectifs au système international du moment. La réforme du Conseil de Sécurité est une question capitale et incontournable pour éviter l'instabilité et la crise de légitimité internationale de l'ONU. D'où les questions existentielles ci-après :

- quel est l'apport du Secrétaire Général des Nations-Unies à la réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies ?
- quels seraient la motivation et les critères de la réforme ?
- comment se conçoit cette réforme dans le contexte de la gouvernance mondiale ?

Les réponses à ces questionnements passent par le développement des points ci-après : les motivations des réformes du conseil de sécurité, les critères dans la nécessité de la réforme du conseil de sécurité, les initiatives africaines, l'effectif du conseil de sécurité et la réforme du conseil de sécurité. Une brève conclusion met un terme à la présente étude.

I. MOTIVATIONS DES REFORMES DU CONSEIL DE SECURITE

La composition du Conseil de Sécurité est le fruit des rapports de force résultant de la seconde guerre mondiale, de la conception du rôle de la paix et de la sécurité internationales par les vainqueurs en qualité des membres permanents qu'ils se sont réservés.

Leurs voix ne sont pas égales à celle des membres non permanents. Désignées depuis 1945, ces puissances victorieuses et majeures que sont : les Etats Unis, l'URSS, la Chine, la France et la Grande Bretagne, ont acquis une influence réelle dans le monde, et sont devenues les cinq puissances nucléaires » autorisées ».¹

La première modification de la composition du Conseil de Sécurité de 1960, due à la décolonisation et à l'entrée de plusieurs Etats nouvellement indépendants à l'ONU, dont les membres non permanents sont de 6 à 10 ; était encore superficielle, surtout qu'ils n'ont pas un droit de veto. Toutefois, notons avec Diur Katond, que ce sont les échecs, l'illégitimité, l'inefficacité qui justifient à ces jours, le besoin de la réforme du Conseil de Sécurité.

S'agissant des échecs au maintien de la paix et sécurité internationales, ils sont attribués en partie aux volontés étatiques unilatéralistes des grandes puissances pour leurs intérêts et mêmes régionales pour autant le désarmement est toujours en impasse ; rendant le Conseil de Sécurité incapable d'appliquer ses propres résolutions.

C'est sur fond de ces critiques et tant d'autres que plusieurs appels pour des reformes ont été formulées non seulement pour le Conseil de Sécurité, mais aussi pour d'autres organes de l'ONU².

Si certains s'accordent à la réforme par les procédures du Conseil de Sécurité, les autres par contre, souhaitent aborder le problème de fond qui concerne l'élargissement du Conseil comme nous l'envisageons. Cependant, les divergences demeurent sur la procédure, les candidats, le moment et même l'appartenance des initiatives.

II. CRITERES DANS LA NECESSITE DE LA REFORME DU CONSEIL DE SECURITE

Notons que les membres permanents actuels ne représentent pas la communauté internationale dans toutes leurs compositions politique, économique et sociale aussi et surtout géographique.

Pour Merle, la composition du Conseil de Sécurité devrait être modifiée, au moins en ce qui concerne le nombre et l'identité des membres permanents. L'augmentation du nombre des membres permanents doit susciter l'amélioration de la représentativité de l'organe des Nations Unies chargé des plus lourdes responsabilités.

Nous ne sommes plus en 1945. L'Organisation des Nations Unies fondée par 50 membres au lendemain de la guerre comprend maintenant plus de 190 pays et peut s'enorgueillir d'avoir atteint le seuil de la quasi -universalité. La réforme du Conseil de Sécurité après la guerre froide, pourrait venir consacrer une innovation dans l'histoire de l'Organisation des Nations-Unies.³

L'Organisation des Nations Unies, elle-même, par le biais de l'Assemblée Générale touche la question de la représentation équitable au Conseil de Sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres.

En date du 3 décembre 1993, au cours de sa première partie des quarante huitième sessions, l'Assemblée Générale adopte une résolution sans vote, 48/26 dans le rapport A/48/L/28. Cette résolution note l'importance de la question de la Charte des Nations Unies, en particulier l'article 23 qui mentionne la répartition géographique équitable. C'est avec l'idée de renforcer l'efficacité de l'organe pivot des Nations Unies.

La représentation du Conseil de Sécurité a été réclamée par plusieurs pays comme une condition de l'effectivité et de la crédibilité pour l'ONU, ils estiment que le Conseil de Sécurité

¹ DSCHEEMAEKER, « Le sort du monde », in *Historia*, Yalta, 1945, n°453, février 1985, p. 15.

² DIUR KATOND, Cours-séminaires des Organisations internationales : Questions spéciales. Programme de DEA-DES, UPN, Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques, Année académique 2012-2013.

³ COT J.-P. et PELLET A., (dir.), *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica, 1985, p.445.

représente les réalités politiques telles qu'elles existaient à la fin de la deuxième guerre mondiale et pas les réalités actuelles.

A ce sujet, certains Etats financent des opérations de maintien de la paix, plus que certains permanents au Conseil de Sécurité. La liste fidèle élaborée en 1993 les classe dans l'ordre suivant : Etats unis 31%, Japon 12,5%, Allemagne 9%, Russie 8,5%, France 7,6 %, vient ensuite le Royaume uni. A première vue, le Japon et l'Allemagne viennent avant les quatre autres permanents et d'ailleurs la Chine n'y apparait même pas.

En définitive, les objectifs poursuivis pour la réforme tournent autour de l'efficacité, la crédibilité, la représentativité afin que l'ONU soit à l'abri de l'implosion ou de sa dérive à cause de son inadaptation au nouveau système international.

III. LES INITIATIVES AFRICAINES

Le débat de la réforme du Conseil de Sécurité de l'ONU pose deux problèmes majeurs ; d'un côté sa composition au regard de son augmentation et de l'autre ses méthodes de travail.

Le Sommet de Harare de juin 1997, a publié une déclaration relative à l'élargissement du Conseil de Sécurité en tenant compte du nombre d'états africains, de la représentation géographique équitable et du statut des nouveaux membres africains au Conseil de Sécurité.

Les africains ont officiellement fait connaître leurs désirs d'avoir des représentants supplémentaires au Conseil de Sécurité et ces derniers seraient de deux catégories : des membres permanents et des membres non permanents.

En ce qui concerne les membres permanents, les Etats africains revendiquent à leur compte « au moins deux sièges permanents ».

Et comme leur nom l'indique, ces deux sièges qui devraient être attribués à l'Afrique ne seraient pas soumis au système d'élection périodique mais seraient occupés de façon permanente par des Etats africains. Et « disposerait de deux nouveaux sièges non permanents dans le Conseil de Sécurité élargi ».

D'une manière générale, les africains sous le label de l'Union Africaine, alignent trois raisons fondamentales : en 1945 les Etats africains n'étaient pas en position de force ; actuellement l'Afrique est en mesure d'influencer les réformes et les africains sont conscients de la réforme en cours du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Au sein de l'UA, les Etats africains adoptent la position suivante⁴ : l'objectif de l'Afrique est d'être pleinement représentée dans tous les organes de prise de décisions des Nations Unies particulièrement au Conseil de Sécurité qui est le principal organe de prise de décision des Nations Unies pour les questions liées à la paix et à la sécurité internationales.

Selon les termes de la Déclaration de Harare portant sur la réforme du Conseil de Sécurité, les nouveaux membres permanents africains « doivent avoir les mêmes prérogatives et les mêmes pouvoirs que les membres actuels ».

En bref, la position africaine s'est construite pas à pas. D'abord, par des positions individuelles de ses Etats membres (Afrique du Sud, le Nigeria, l'Egypte, le Sénégal), ensuite elle fut prise dans le cadre des pays regroupés au sein du Mouvement des Non-Alignés (MNA) au début des années quatre-vingt-dix, avant d'adopter une position commune, à Harare en 1997. Une position africaine commune, qui sera confirmée en 2005 lors de la 7^{ème} session extraordinaire des Chefs d'état de l'Union Africaine⁵.

Il faut savoir que la paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerre et de conflits armés. D'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique.

⁴ Position commune africaine sur la réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies, 7^{ème} session extraordinaire du Conseil Exécutif de l'UA du 7 au 8 mars 2005 (Ethiopie).

⁵ Cours-séminaires des Organisation des Organisations Internationales, *Op.cit.*

IV. DE L'EFFECTIF DU CONSEIL DE SECURITE

A quinze, cela fonctionne ; à trente, ce serait le bazar. Il faut trouver un point d'équilibre qui concilie la nécessaire efficacité et la nécessaire diversité, a dit Alain Juppé, alors ministre français des Affaires Etrangères à propos de l'effectif du Conseil Sécurité.

Néanmoins, la solution est évidente. Le Conseil de Sécurité doit rester un organe restreint pour son efficacité dans la rapidité. Mais il doit aussi servir l'intérêt de tous les Etats, à travers ses responsabilités dans la prise des décisions surtout en conciliant la nouvelle structure au critère de représentativité géographique.

Il manque des représentants de l'Afrique et de l'Amérique latine dont le poids, ne fut-il qu'humain, est incontestable. Les deux sièges européens ne se justifient plus et doivent être échangés contre un siège à la communauté européenne. La seule manière de favoriser la volonté collective, la représentativité mondiale et la démocratie est d'intégrer des représentants de ces deux continents au Conseil de Sécurité en retirant un siège des membres permanents à l'Europe et en créant un sixième.

La nécessaire rapidité de prise de décision ne serait pas autrement affectée par la création d'un seul nouveau Siège. Six pays répartis équitablement au Conseil de Sécurité comme membres permanents, représenteront efficacement la volonté de plus de 190 membres des Nations Unies.

A travers le projet de résolution portant le numéro A/35/L revu. 1, les Etats membres du groupe 77 se référaient au critère de la répartition géographique équitable pour fonder leur quête de démocratisation des relations internationales. Ce projet proposait, en effet, de porter à seize le nombre des membres non permanents du Conseil de Sécurité. Le paragraphe 3 de ce projet préconisait que "les seize membres non permanents du Conseil de Sécurité seront élus sur la base suivante : cinq membres élus parmi les Etats d'Afrique ; quatre membres d'Asie ; un membre d'Europe orientale ; trois membres d'Amérique latine ; deux membres d'Europe occidentale et autres Etats ; un siège non permanent sera attribué alternativement aux Etats d'Amérique, aux Etats d'une part, et aux Etats d'Afrique, aux Etats d'Europe occidentale et autres ou Etats d'Europe orientale d'autre part.

Néanmoins, pour nous, le vrai problème se pose au niveau des membres permanents par une augmentation qui répondrait au critère de représentativité. Quant au nombre des membres non permanents, la répartition actuelle (trois Etats d'Afrique, deux d'Amérique latine, deux Etats occidentaux, deux asiatiques et un d'Europe de l'Est) resterait ainsi afin que l'organe soit toujours restreint et efficace dans ses actions rapides. Nous aurons en définitive, un effectif de 16 membres au total ; dont six membres permanents et dix membres non permanents.

V. DE LA REFORME DU CONSEIL DE SECURITE

Boutros Ghali, l'ancien Secrétaire Général des Nations Unies (avant son départ) partage cette opinion pour l'organisation des Nations Unies. Celle-ci, doit être en transformation constante pour répondre avec souplesse aux changements survenus dans le monde et à l'évolution des besoins de la communauté internationale. Cette image est le reflet fidèle de la réalité.⁶

La question importante à se poser dans cette section est la suivante : La dynamique de l'ONU pendant la guerre froide, a-t-elle répondu aux attentes de la communauté internationale, conformément aux buts et principes de la charte ? Voilà la préoccupation principale dans cette section.

Avant de faire la statistique du bilan de l'ONU pendant la confrontation idéologique entre l'est et l'ouest, la leçon sur l'efficacité des organisations internationales en général, nous interpelle.

Boutros Ghali, l'ancien Secrétaire Général des Nations Unies partage l'opinion selon laquelle, l'organisation des Nations Unies doit être en transformation constante pour répondre avec souplesse aux changements survenus dans le monde et à l'évolution des besoins de la communauté internationale. Cette image est le reflet fidèle de la réalité.⁷

⁶ BOUTROS B GHALI, *Relever les nouveaux défis*, Nations-Unies, New York, 1995, p. 399.

⁷ *Idem*, p. 399.

Dans cet ordre d'idées et pour garantir l'exercice effectif de l'autorité de l'ONU dans l'exécution de ses décisions prises par le Conseil de Sécurité notamment en ce qui concerne l'usage de la force contre l'une des parties à un conflit, il est indispensable que le rôle du staff du Secrétaire Général soit renforcé pour un véritable gardien de la loi internationale.

Tout en émettant des réserves sur le sens de responsabilité et de capacité réelle d'agir sur le terrain en tenant des forces économique, financière, matérielle, technologique et militaire, le professeur Diur Katond considère logique et même moralement équitable le soutien de tout membre qui serait associé à toute décision vitale de l'humanité.

En plus, il s'inspire au réalisme quant au moyen d'action pour participer aux opérations d'envergure ou de haute intensité de l'ONU.

Toutefois, il se pose le problème de l'équilibre Nord-Sud. C'est ainsi qu'on introduit l'idée séduisante de représentation des continents absents jusque-là Amérique latine avec le Brésil, l'Afrique avec le Nigeria ou l'Afrique du Sud, l'Asie avec l'Inde⁸.

On peut apprécier l'efficacité d'une organisation internationale d'une part en fonction de ses résultats par rapport aux objectifs qu'elles s'étaient fixés, d'autres parts en termes de satisfaction de ses participants⁹.

CONCLUSION

Après la guerre froide, le Secrétaire Général, en qualité de conscience internationale de la communauté internationale, a été investi d'un mandat du Conseil de sécurité pour « renforcer la capacité de l'organisation dans le domaine de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix et la façon d'accroître son efficacité, dans le cadre des dispositions de la Charte ».¹⁰

Bien avant, il est à noter que la « Guerre froide » constituait les circonstances dans lesquelles les fonctions du Secrétaire Général avait connu les grandes innovations, avec le remplacement du mécanisme de la Charte par d'autres, notamment « les opérations pour le maintien de la paix » ou « diplomatie préventive ».

Cependant, la réforme à laquelle les acteurs tant internationaux qu'étatiques envisagent est d'ordre structurel ; car la composition actuelle du Conseil de Sécurité au poste des membres permanents, n'est pas représentative. Il y a une surreprésentation de l'Europe occidentale et une sous-représentation ou une quasi absence des certaines parties non négligeables du monde comme l'Afrique et l'Amérique latine.

En outre, d'autres critères valables pour la réforme, tels que la contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationale, la représentativité géographique pourraient, à notre avis, conférer au Conseil de Sécurité une légitimité internationale pour son efficacité.

En effet, l'Organisation des Nations Unies est le produit de l'histoire relative à l'équilibre des forces au lendemain de la deuxième guerre mondiale, nécessitant d'abord de fixer les idées sur les circonstances plus ou moins détaillées non seulement de la naissance, mais aussi du fonctionnement formel lié aux buts ou objectifs tels que définis par la Charte à son premier chapitre.

Les cinq membres permanents qui détiennent un droit de veto, sont les vainqueurs de la seconde guerre mondiale, les dix autres membres étant désignés à tour de rôle pour une durée de deux ans. Les Etats-Unis, la Grande Bretagne et la France dominent le processus de prise de décision : la Russie et la Chine absorbées par leurs propres affaires. Le monde en développement, peu satisfait de devoir accepter la Chine comme son représentant, fait valoir avec insistance ses propres revendications.

Tout en s'alliant à l'opinion du Secrétaire Général pour élargir le Conseil de Sécurité aux autres membres même de l'Afrique, la bonne solution consisterait à s'en tenir au nombre restreint de siège permanents, en remplaçant ceux de la France et de la grande Bretagne par un poste usuel qui

⁸ Cours d'HRI II, en G2RI.

⁹ BALLALOUJ J., *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Paris, A. Pedone, 1971., p. 217.

¹⁰ Chronique ONU, p.4.

représenterait ; la communauté européenne. En définitive, le critère de représentativité géographique doit être considéré pour toute éventuelle réforme.

Ce sont là, à notre niveau, les résultats de réflexion qui pourront inciter le monde scientifique des relations internationales, à trouver encore beaucoup de voies pour éviter l'instabilité qui menace le Conseil de Sécurité, et l'ONU toute entière.

Somme toute, l'après-guerre froide est une séquence qui découle de la conséquence du conflit idéologique, dont la réforme du Conseil de Sécurité serait la fusion contre la confusion entre les membres de la communauté en mal de la représentation au sein de l'Organisation mondiale, plus particulièrement au Conseil de Sécurité des Nations Unies.

BIBLIOGRAPHIE

- DSCHHEEMAERKER, « Le sort du monde », in *Historia*, Yalta, 1945, n°453, février 1985.
- DIUR KATOND, Cours-séminaires des Organisations internationales : Questions spéciales. Programme de DEA-DES, UPN, Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques, Année académique 2012-2013.
- COT J.-P. et PELLET A., (dir.), *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica, 1985.
- BALLALOU J., *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Paris, A. Pedone, 1971.
- Conseil de Sécurité des Nations Unies, 7^{ème} session extraordinaire du Conseil Exécutif de l'UA du 7 au 8 mars 2005 (Ethiopie).
- BOUTROS B GHALI, *Relever les nouveaux défis*, Nations-Unies, New York, 1995.