
AQUILON

Revue en ligne de l'Association des internationalistes



Sommaire

La Bande à Eole	- Editorial du Président - Rapport moral et compte-rendu des réunions du Bureau et de l'Assemblée générale
Le Vent en poupe	- La Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS) La réforme du Conseil de sécurité
La Rose des vents	- Ouverture . Michel Foucher - La réforme de la composition du Conseil de sécurité. Jean-Marc Rochereau de la Sablière - Réforme du Conseil de sécurité : Critiques et projets. Alexandra Novosseloff - Vers une réforme du Conseil de sécurité : la proposition du G4. Andreas Pfaffernoschke - La réforme du fonctionnement du Conseil ou le Conseil comme institution internationale. Olivier de Frouville - Conclusions. Jean-Marc Sorel
Aux 4 Vents	- Afghanistan, cimetière des empires. Paul Dahan - Textes de Joseph Kessel - De "L'Arabie heureuse" au "Yémen en furie". Guillaume Berlat

LA BANDE A EOLE

<http://www.association-des-internationalistes.org>

L'éditorial du Président

Le numéro 16 d'Aquilon est consacré à la réforme du Conseil de sécurité.

Ce sujet aussi central que bloqué a été traité en détail lors d'une table-ronde réunie le 19 janvier 2015 à l'initiative de Serge Sur, en partenariat avec le Centre Thucydide, l'IHEDN et la DGRIS du Ministère de la défense. Il s'agit de la troisième table-ronde consacrée à la France au Conseil de sécurité et à l'emploi de la force armée.

En rassemblant six orateurs, dont un diplomate français chevronné, ancien sherpa du Président Chirac et ancien représentant de la France aux Nations Unies, un diplomate allemand expérimenté et des chercheurs et des professeurs, la table-ronde a mêlé des analyses pratiques et des scénarios de réforme, 70 ans après la fondation des Nations Unies. L'ONU a beaucoup plus de mal à se réformer que d'autres institutions internationales comme le G 20 ou le FMI, sans doute parce que les blocages ne viennent pas d'abord d'une sorte de réticence des puissances établies.

Aquilon propose également des réflexions sur des problématiques de longue durée, l'Afghanistan et le Yémen, où l'histoire éclaire utilement le présent, dans deux situations de crise qui semblent durables.

Enfin, Aquilon présente la Fondation de recherche stratégique, créée en 1998, et qui est devenue un think tank, une société de pensée, de référence sur les questions de défense et de sécurité. La FRS ne réduit pas ses activités à la recherche, aux colloques et aux interventions publiques. Interlocutrice privilégiée de l'ancienne Délégation aux affaires stratégiques (devenue Direction générale des

relations internationales et de la stratégie, par décret du 17 janvier 2014). Elle a joué un rôle discret mais pratique dans des rencontres tenues à Chantilly avec les acteurs de la crise afghane et a préparé, avec d'autres, la première réunion du Forum de paix et de sécurité à Dakar en décembre 2014. Souhaitons longue vie à la FRS dans une France qui a bien du mal à asseoir et garantir des capacités de recherche indépendante.

Aquilon publie par ailleurs le rapport moral et le compte-rendu du Bureau et de l'Assemblée générale du 15 avril 2015. Il insiste sur les projets pour 2015 et 2016 : poursuite des publications dans la collection Biblis des éditions du CNRS, préparation de table-rondes sur les Orientés proche et moyen, sous l'égide de Paul Dahan, projet d'un prochain numéro d'Aquilon qui traiterait de la pensée d'Henry Kissinger qui se veut un continuateur de l'ordre du Congrès de Vienne. L'assemblée générale a été l'occasion également de saluer la formation au sein de l'Association d'un Département Jeunes internationalistes, constitué par des étudiants de Master et des doctorants, qui disposera de son autonomie et de son propre programme de recherche, avec le soutien du Bureau.

Michel Foucher, Président de l'Association des internationalistes

Association des Internationalistes

Aquilon est la revue en ligne de l'Association des Internationalistes. Elle paraît tous les quatre mois et rend compte de l'actualité de l'Association : activités, articles inédits, publications des membres de l'Association, etc.

Les opinions exprimées dans les articles publiées par Aquilon, revue en ligne de caractère scientifique, n'engagent que leurs auteurs.

Rédacteur en chef : Paul Dahan ISSN : 2259j 8677

Association des Internationalistes

Association des internationalistes Assemblée générale du 15 avril 2015

Rapport moral

Michel Foucher, Président de l'Association

Depuis la dernière AG du 2 avril 2014, l'Association a été active. Je voudrais en rappeler les principales réalisations.

1) La publication de 3 numéros d'Aquilon, revue en ligne, en juin et décembre 2014 et mars 2015.

La revue en ligne Aquilon est appelée à demeurer, avec le site « association-des-internationalistes.org » le principal instrument de liaison entre et avec les membres.

2) Deux Tables rondes consacrées au Conseil de sécurité, sur *Le recours à la force armée* (30/9/2014) et sur *la réforme du CSNU* (19/1/2015). Cette réunion de travail s'inscrit dans le cadre plus large d'une série d'études consacrées par notre Association, avec le Centre Thucydide comme opérateur, au Conseil de sécurité. Ce programme bénéficie du concours financier de la Délégation aux affaires stratégiques du Ministère de la Défense et du partenariat de l'IHEDN.

Le sommaire d'Aquilon souligne que la thématique lancée par l'Association a été fort bien reçue puisque plus de la moitié des intervenants sont des diplomates chevronnés, dont deux anciens représentants de la France au Conseil de sécurité et le nouveau Directeur Politique du Ministère, qui conduit au nom de la France les négociations quotidiennes avec la Partie iranienne.

Une fois encore a été montrée l'efficacité de ce dialogue entre praticiens et chercheurs, qui est notre ligne de travail.

Ces Tables rondes sont l'une des activités régulières de l'Association, en partenariat avec l'IHEDN et, ponctuellement, d'autres institutions ou centres de recherche.

3) Le contrat qui lie l'Association aux éditions du CNRS pour publication de deux ouvrages collectifs par an dans la collection *Biblis Inédit* sera reconduit. Aux volumes sur *Carl Schmitt, concepts et usages* et *L'Arctique, la nouvelle frontière*, publiés en 2014, s'ajouteront en principe un volume sur le Conseil de sécurité et un autre sur les questions du Moyen Orient. Ces ouvrages dérivent des dossiers d'Aquilon, enrichis et augmentés.). Le programme de publication de deux ouvrages par an sera maintenu, qui valorisera et développera les acquis de nos riches colloques. Les droits d'auteur y afférents seront versés à l'Association.

4) Le séminaire international organisé par Michel Foucher en liaison avec France Culture dans l'émission Cultures monde sera organisé à nouveau en janvier 2016, sur un autre thème, qui pourrait être l'ordre du monde deux siècles après le Traité de Vienne. Comme celui de novembre 2014, il pourra être podcasté à partir du site de l'Association après sa diffusion radiophonique.

5) Le Bureau a accueilli au sein de l'Association la constitution d'un département « Jeunes internationalistes », ayant vocation à rassembler étudiants de Masters spécialisés et doctorants. Il résulte de l'initiative d'étudiants de Master 2 en Relations internationales, qui organisent leurs propres activités, en bénéficiant de la logistique de l'Association. Le Bureau félicite les étudiants à l'origine de ces projets, et émet le vœu que les « Jeunes internationalistes » étendent leurs contacts avec leurs pairs, de façon à éviter une dispersion improductive des efforts et des travaux. L'Association a toujours pour objet la constitution d'un vivier de chercheurs d'origines disciplinaires variées, de façon à accroître l'efficacité et la visibilité des études et recherches en relations internationales dans le monde francophone. Après le succès de la réunion relative à la situation politique à Hong Kong, les Jeunes internationalistes ont organisé le 9 avril une conférence qui portera sur l'Iran, plus que jamais au centre du jeu.

6) En outre, Serge Sur, notre secrétaire général, a participé au colloque international tenu à l'Ecole des sciences politiques de Paris, le 21 janvier, qui a traité de la réforme du droit de veto, telle qu'elle est soutenue par le Ministre français des affaires étrangères et du développement international, Laurent Fabius, qui a confié à l'un de ses prédécesseurs, Hubert Védrine, le soin de suivre ce sujet.

.J'exprime enfin ma reconnaissance à l'ensemble des membres d'Assinter, et en particulier au Conseil et au bureau, pour leur dévouement et leur activité.

Association des internationalistes

Compte-rendu des réunions du Bureau et de l'Assemblée générale

15 avril 2015, 11 h et 15 h

Centre Panthéon, 12 Place du Panthéon, Paris

Réuni à 11 h, après avoir fait le point sur les activités récentes et en cours, le Bureau de l'Association a délibéré sur les projets d'activités et de recherche à proposer à l'Assemblée générale tenue le même jour.

L'Assemblée générale, réunie à 15 h, a approuvé à l'unanimité le rapport moral du Président puis le rapport financier de la Trésorière. Le rapport moral sera publié dans le prochain Aquilon. Le rapport financier fait apparaître une situation saine, une utilisation optimale de ressources modestes, grâce notamment au bénévolat des organisateurs et chercheurs et au partenariat avec des institutions facilitant ses activités ou y participant. Il n'en demeure pas moins que l'autonomie de l'Association passe par l'indépendance financière. Aussi le règlement de leur cotisation par les membres, qui reçoivent notamment Aquilon à titre gracieux, est-il indispensable à son fonctionnement et l'Assemblée générale lance un appel en ce sens.

Le rapport moral du Président Michel Foucher reprend d'abord les travaux réalisés et les publications prévues en 2015. Il se félicite de la participation importante connue par les tables rondes organisées durant cet exercice. Les deux ouvrages à paraître aux éditions CNRS/Biblis sont en cours d'élaboration. Ils portent respectivement sur « Le Conseil de sécurité », sur la base des tables rondes organisées, des rapports de recherche complémentaires obtenus et sur « Les négociateurs à l'ouvrage », à partir du dossier Aquilon 14 complété par de nouveaux contributeurs. Les droits d'auteur de ces ouvrages, comme des précédents, seront intégralement versés au budget de l'Association.

Le rapport moral résume ensuite les activités régulières entreprises en 2015-2016 : tables rondes consacrées au Proche et Moyen Orient ; Aquilon à venir sur la réforme du Conseil de sécurité ; Henry Kissinger théoricien et praticien des relations internationales ; Proche et Moyen Orient ; rôle de la prévision dans les relations internationales. D'autres thèmes ou formes de recherche restent ouvertes, et les propositions des membres sont bienvenues. Il a en particulier été suggéré de s'intéresser davantage aux dimensions maritimes et navales des relations internationales, pour lesquelles des partenariats sont à approfondir.

L'Assemblée générale a particulièrement salué la constitution au sein de l'Association d'un Département Jeunes internationalistes, constitué par des étudiants de Master et des doctorants, qui disposera de son autonomie et de son propre programme de recherche, avec le soutien du Bureau. D'ores et déjà des conférences ont été organisées par les Jeunes internationalistes, respectivement sur « La situation à Hong Kong » et sur « Sport et relations internationales ». Cette activité devrait s'amplifier au cours de la prochaine année universitaire et un effort entrepris pour élargir le recrutement des membres à l'ensemble des Masters du champ international en France et dans le monde francophone.

Afin d'enregistrer ces nouveaux membres, de les fidéliser et de faciliter la constitution de fichiers, l'Assemblée générale a décidé, sur proposition des Jeunes internationalistes, de prévoir une cotisation annuelle de 7 € pour les membres étudiants. Il est entendu que le montant de ces cotisations sera affecté à leurs activités, sans exclure à leur profit un soutien du budget général de l'Association pour certains projets spécifiques.

Une attention particulière est enfin apportée au site internet de l'Association, « association-des-internationalistes.org », qui est à la fois instrument de liaison entre les membres et d'information à l'extérieur. Aquilon est ainsi mis en ligne un an après sa diffusion initiale, réservée aux membres. On peut envisager une mise en ligne immédiate de deux articles de chaque Aquilon, avec accès payant pour l'ensemble du numéro. L'Association remercie son secrétaire général adjoint, Jérôme Benzimra-Hazan, pour la gestion du site. Deux innovations ont été en particulier décidées :

- Un espace propre sera réservé aux Jeunes internationalistes, afin qu'ils puissent développer leurs propres présentations et leurs propres initiatives. La diffusion de documents interactifs pourra être envisagée.
- Pour les tables rondes et autres colloques ou conférences, une inscription des participants sera demandée. Elle sera organisée à partir du site. Elle permettra de mieux connaître les personnes intéressées par nos activités et facilitera les contacts extérieurs.

LE VENT EN POUPE

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

Un think tank de référence indépendant

La Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS)

La Fondation pour la Recherche Stratégique, a été créée en 1998. Elle est issue de la FED (Fondation pour les Etudes de Défense) – qui avait succédé à la FEDN (Fondation pour les Etudes de Défense Nationale mise sur pied par Michel Debré en 1972) dissoute en 1993 - et du CREST (Centre d'Etude et de Recherches sur les Stratégies et les Technologies) créé en 1987 par Jean-François Delpech et Yves Boyer sur un modèle d'inspiration américaine après que l'un et l'autre eurent fait un séjour au *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Ils en avaient tiré les mêmes conséquences sur le déficit qui existait alors en France en matière de Think tanks consacrés à l'étude des interactions entre stratégie et technologie d'autant plus que l'Initiative de Défense Stratégique américaine plaçait au cœur des réflexions stratégiques cette interaction.

Association des
Internationalistes

Cette double filiation va considérablement marquer l'identité de la nouvelle FRS. Le CREST était initialement un laboratoire de l'Ecole polytechnique avec un statut particulier au sein de l'Ecole tant par la nature de son Conseil d'administration que parce qu'il ne relevait d'aucun des départements d'enseignement de l'Ecole auxquels sont habituellement rattachés les laboratoires. Le CREST avait réussi à attirer un certain nombre de chercheurs qui forment encore, en partie, l'ossature de la FRS. Il était cependant en manque chronique de fonds et se trouva à différentes reprises dans une dépendance excessive à l'égard de l'Etat tant pour son financement que pour ses locaux. Cette situation avait fini par créer une forme de précarité. De son côté la FED possédait des fonds mais pas vraiment d'équipes de chercheurs constituées. Le mode de fonctionnement reposait sur la création de groupes de travail animés par des chercheurs et des spécialistes provenant de l'extérieur. Une fusion des deux organismes fut décidée par la tutelle étatique et elle donna naissance à la FRS.

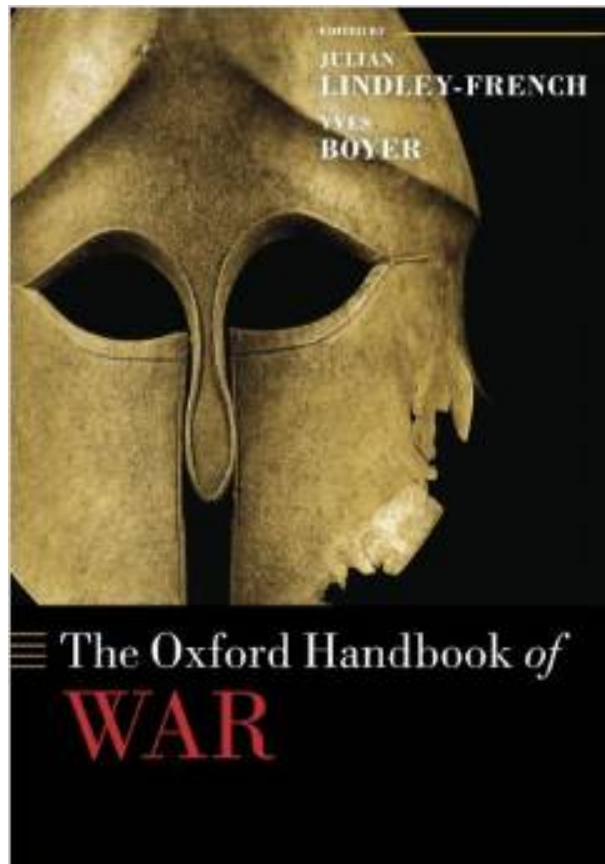
Cette dernière est reconnue d'utilité et possède en propre ses locaux qui furent d'abord situés rue Damesme (13ème arrondissement) puis, à partir de 2012, rue des Pâtures (16ème).



Son conseil d'administration, présidé par Bruno Racine, comporte une quinzaine de membres. Les orientations de la FRS ainsi que son budget sont arrêtés par le conseil d'administration qui se réunit deux fois par an. On y trouve des représentants de l'Etat (ministère de la Défense, ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Intérieur et ministère de l'Education) ainsi que des personnalités reconnues pour leurs compétences universitaires ou de gestionnaires ainsi que les représentants de grands groupes industriels. Autrement dit la FRS a hérité des mêmes parrainages qui, depuis les origines, ont encouragé l'activité de la FED ou du CREST (notamment dans ce cas de la DGA et du CEA-DAM). Elle bénéficie pour ses travaux d'étude et de recherche du soutien des administrations publiques, d'industriels, d'organisations internationales et des institutions européennes, sous la forme de subventions ou de contrats. Elle ne perçoit, en revanche, pas de subvention générale de fonctionnement. Ces études peuvent faire le cas échéant l'objet d'une confidentialité particulière.

La Fondation emploie directement de l'ordre d'une trentaine de personnes, dont les deux tiers sont des chercheurs, animée par un directeur, Camille Grand. La gestion est assurée par un secrétaire général, Alexandre Houdayer, qui s'appuie sur une équipe d'une dizaine de personnes. En tant que de besoin, elle fait appel à un réseau de chercheurs associés pour des études nécessitant une compétence particulière, voire même à des experts étrangers. Les personnels de la FRS sont des salariés de droit privé. La plus grande partie des chercheurs possèdent un doctorat et sont, dans leurs domaines respectifs, insérés dans des réseaux internationaux, tant ceux des Think tanks que ceux, plus ad hoc, où se pratique la diplomatie parallèle.

C'est ainsi que la FRS peut être sollicitée soit, en tant que telle, pour faciliter des échanges sur des sujets sensibles, soit à des titres individuels lorsque des chercheurs sont conviés à participer à des rencontres de haut niveau sur des domaines qui sont les leurs et qui relèvent de problématiques bi ou multilatérales. Elle est ainsi le seul centre de recherche indépendant français à susciter, encourager et réaliser des études sur les problèmes de défense et de sécurité pour des ministères et agences publiques, des institutions européennes, des organisations internationales et des entreprises françaises. En ce sens elle se distingue d'organismes universitaires. Elle s'en distingue également parce qu'elle doit en permanence trouver un équilibre, souvent difficile à atteindre, entre recherche fondamentale et recherche appliquée. La FRS de ce point de vue, malgré des efforts louables et la qualité des études, n'a jamais réussi à créer des publications qui perdurent d'autant plus qu'une trop grande partie des études réalisées par les chercheurs ne sont pas orientées vers la publication à la demande expresse de leurs commanditaires.



Cela n'empêche pas les chercheurs de publier de nombreux articles dans la presse, des revues françaises ou étrangères, de contribuer à des ouvrages collectifs (comme par exemple l'*Oxford Handbook of War* publié en 2012) ainsi que de participer à de très nombreuses émissions de radio ou de télévision sur des thèmes qui relèvent de leurs compétence.

L'expertise de la Fondation pour la Recherche Stratégique couvre le spectre complet des questions de défense et de sécurité : de la connaissance des zones stratégiques à l'analyse des aspects technico-opérationnels, en passant par l'économie de défense, les politiques technologiques ou l'analyse des menaces transverses comme la prolifération des armes de destruction massive et les risques environnementaux.

Cette expertise s'articule autour de cinq axes majeurs :

- **Questions militaires et stratégiques** : politiques et doctrines militaires, coopération européenne et transatlantique (PSCD et OTAN), espace, dissuasion, prolifération nucléaire, biologique et chimique, désarmement, cyberdéfense, missiles et défenses antimissiles.
- **Problématiques de défense et de sécurité dans des aires régionales et stratégiques** : Russie et CEI, Europe, Etats-Unis, Asie, Méditerranée et monde arabo-musulman, Afrique subsaharienne.
- **Sécurité de l'Etat et du citoyen** : terrorisme et contre-terrorisme, politiques technologiques, catastrophes naturelles et industrielles, gestion du risque, éthique et technologie, santé et sécurité sanitaire, gestion de l'eau, sécurité et environnement.
- **Industries et technologies** : questions industrielles et économie de défense, études technico-opérationnelles, contrôle des technologies sensibles, technologies de l'information, politiques technologiques.
- **Crises et conflits** : prévention, gestion, stabilisation, reconstruction.



La Fondation pour la Recherche Stratégique a également pour mission de diffuser l'information en matière de défense et de sécurité et de contribuer au débat stratégique public national et international. Son site Internet (www.frstrategie.org), sa présence sur les réseaux sociaux, ses publications et l'organisation d'événements en France et à l'étranger sont les traductions concrètes de cet engagement.

Yves Boyer

ROSE DES VENTS

La réforme du Conseil de sécurité

Ouverture

Michel Foucher

Président de l'Association des internationalistes

Cette nouvelle table-ronde a été préparée par Serge Sur, en partenariat avec le Centre Thucydide, l'IHEDN et la DAS. Les deux précédentes ont été consacrées à la France et l'emploi de la force armée. Un colloque international se tient le 21 janvier à l'IEP de Paris sur l'encadrement du droit de veto au Conseil de sécurité des Nations Unies en cas d'atrocités de masse.

En 2015, les Nations Unies ont 70 années, période propice à une relance de la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui fut engagée dès 1991 sous l'impulsion notamment des candidats les plus crédibles à un siège de membre permanent (Inde, Brésil, Japon, Allemagne) et les Africains même si les négociations intergouvernementales, lancées en 2009, sont restées au point mort.

Cette réforme est d'autant plus incontournable que d'autres institutions de la gouvernance mondiale (G20, FMI) ont récemment été réformées. Il s'agit de rendre le Conseil de sécurité - organe légitime ayant la responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales - plus représentatif du monde d'aujourd'hui, d'une façon qui renforce encore son autorité et son efficacité et donc tout en préservant sa nature exécutive et opérationnelle.

La réforme reste bloquée en raison de positions incompatibles :

- Les Etats du G4 (Allemagne, Brésil, Inde et Japon), soutenus par Paris et Londres, souhaitent obtenir un siège de membre permanent ;
- Le groupe « *Unis pour le Consensus* » (UfC), concurrents du G4, réunis, entre autres, derrière l'Italie, le Pakistan, le Mexique, la Corée du Sud et l'Argentine, sont favorables à un élargissement en faveur de nouveaux membres non-permanents ;
- Les Etats africains, y compris l'Afrique du nord, sont bloqués sur la position de l'Union africaine arrêtée en 2005, dite « *Consensus d'Ezulwini* » (deux sièges permanents avec veto et deux sièges non-permanents supplémentaires en plus des trois actuels ;
- Les Etats arabes sont représentés à titre non permanent avec un siège attribué alternativement au sein du groupe Afrique et du groupe Asie, en l'absence d'un groupe régional spécifique. La Ligue arabe revendique l'attribution d'un siège permanent à un Etat arabe, mais cette position, surtout défendue par l'Egypte, ne fait pas consensus ;
- Le groupe ACT (« *Accountability, Coherence, Transparency* » dont le porte-parole est la Suisse, regroupe 22 Etats) prend la suite du « *Small Five* » (Liechtenstein, Jordanie, Costa Rica, Singapour, Suisse) qui proposait depuis 2005 une réforme des méthodes de travail du Conseil, y compris un encadrement du droit de veto.
- Etats-Unis, Russie et Chine affichent une neutralité à la limite de l'hostilité.

Notre gratitude va aux participants - diplomates français et allemands, chercheurs et professeurs, MAEDI et Ministère de la défense – dont la présence illustre l'esprit de synthèse pratique qui nous inspire, Serge Sur et moi, pour les travaux de l'Association des internationalistes. Tous ces travaux feront l'objet de publications.

La réforme de la composition du Conseil de sécurité

Jean-Marc Rochereau de la Sablière

Ambassadeur, représentant permanent de la France au Conseil de sécurité
et chef de la Mission française auprès des Nations Unies de 2002 à 2007

Voilà des années que la réforme du Conseil de sécurité est jugée nécessaire. Tout le monde en convient, mais les Etats membres sont divisés sur le contenu des changements à introduire. C'est devenu un « serpent de mer ». Le scepticisme s'est propagé. Il est alimenté par les échecs des tentatives qui ont été faites. Il accrédite l'idée que la gouvernance mondiale dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales, qui fut, à deux reprises, transformée au cours du XXème siècle après des guerres, pourrait difficilement être modifiée à froid.

Lorsqu'on évoque la réforme du Conseil de sécurité, on se réfère le plus souvent à trois hypothèses : l'une, souvent évoquée bien qu'irréalisable, vise à amender les dispositions concernant le droit veto, inscrites dans la Charte ; l'autre indispensable et tentée jusqu'à présent sans succès, concerne sa composition pour créer soit de nouveaux membres permanents soit une nouvelle catégorie de membres ; la troisième enfin plus aisée à mettre en œuvre et qui dépend du Conseil lui-même, a trait à ses méthodes de travail pour le rendre plus transparent, plus efficace et favoriser son dialogue avec le « monde extérieur ». La présente session traite uniquement de la composition du Conseil. Les questions du veto et des méthodes de travail seront examinées par ailleurs.

Je voudrais rapidement, en guise d'introduction, d'une part souligner combien la réforme de la composition du Conseil de sécurité est indispensable mais difficile et d'autre part soulever d'ores et déjà quelques questions.

I - Une réforme indispensable

L'objectif recherché n'est pas une refondation inimaginable qui bouleverserait les bases de l'édifice mis en place au lendemain de la guerre. La réforme recherchée par beaucoup vise essentiellement des aménagements significatifs pour que le système perdure. Il s'agit, d'une part, d'adapter le Conseil à la réalité du monde d'aujourd'hui et de demain, en donnant une place permanente ou peut-être semi-permanente au Japon, à l'Allemagne et aux nouvelles puissances émergentes et, d'autre part, de manière secondaire, de créer quelques sièges non permanents supplémentaires, comme cela a été fait au lendemain de la vague de décolonisation, pour tenir compte du fait que le nombre d'Etats membres de l'ONU qui était de 115 lors de la réforme de 1963 est passé à 193. L'idée fondamentale est donc que le Conseil de sécurité chargé de la gouvernance mondiale dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales ne peut exercer à terme cette responsabilité si sa composition s'éloigne trop de la réalité du monde. C'est sa crédibilité qui est en jeu.

II - Une réforme difficile

Cela tient à la procédure ; cela se manifeste dans l'âpreté des discussions et le nombre des propositions ; cela se vérifie dans l'échec des tentatives faites.

A - La procédure

Toute réforme du Conseil de sécurité portant sur un élément essentiel le concernant suppose que la Charte soit amendée. Il s'agit donc d'une procédure qui n'est pas aisée à mettre en œuvre.

Deux voies parallèles d'amendement sont ouvertes. L'article 108 de la Charte fait intervenir l'Assemblée générale au départ du processus par un vote à la majorité des deux tiers de ses membres. L'amendement ainsi voté doit ensuite être ratifié par les deux tiers des membres de l'Organisation, y compris les membres permanents. L'autre voie est celle d'une conférence de révision prévue à l'article 109 de la Charte. Dans ce cas, les amendements recommandés à la majorité des deux tiers des membres de la conférence doivent être ratifiés dans les mêmes

conditions que celles prévues à l'article 108. Ces dispositions donnent donc à chacun des membres permanents la possibilité de faire opposition, en fin de parcours, à toute réforme du Conseil de sécurité qui ne lui conviendrait pas. En d'autres termes, les grandes puissances ne peuvent s'opposer au lancement d'une réforme mais se sont donné *in fine* la possibilité de garder le contrôle du texte de la Charte, qu'elles avaient largement imposé à la conférence de San Francisco.

Seule la voie de l'article 108 est actuellement envisagée. La Charte précise la majorité qualifiée nécessaire pour adopter des amendements. Il s'agit des deux tiers des membres, ce qui est évidemment encore plus contraignant que la majorité des deux tiers des présents et votants, prévue pour les questions importantes en vertu de l'article 18. Est-ce à dire que toute résolution de l'Assemblée sur le sujet de l'élargissement du Conseil, même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'un amendement à la Charte mais d'un texte préparatoire, doit être soumise à la même rigueur ? C'est ce qu'a décidé l'Assemblée générale le 23 novembre 1998 en exprimant sa détermination à « *n'adopter aucune résolution ou décision sur la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres [...] sans le vote des deux tiers au moins des membres* ». Cette disposition, inspirée par les plus fermes opposants à l'élargissement fut adoptée par consensus. Le nombre des Etats membres au 31 décembre 2014 étant de 193, la majorité requise pour toute résolution sur le sujet, même pour un texte qui se limiterait au principe d'un élargissement ou fixerait, en amont, la procédure en vue de parvenir à un amendement, est donc de 128. C'est dire que la barre est placée très haut.



En 2005, le G 4 s'est approché de l'objectif de lancement de la réforme. Il estimait avoir recueilli une centaine d'engagements en dehors de l'Afrique. Il lui restait donc à convaincre, en prenant une petite marge de sécurité, un peu plus de la moitié des Etats africains. Il échoua : les Etats africains ne se divisèrent pas ; ils campèrent unis sur une position radicale, irréaliste, appelée « *consensus d'Ezulwini* » qui sera exposée plus tard et qui dissuada le G 4 de lancer leur initiative.

B - La diversité des positions

Le dossier est marqué par l'âpreté des débats, exacerbés par les rivalités régionales qui vous seront présentées. L'étude des contributions à l'Assemblée générale depuis vingt ans frappe par le caractère très varié des propositions. Les Etats font preuve d'une grande inventivité soit pour essayer de promouvoir leur statut, soit pour défendre celui qui leur est déjà reconnu, soit encore pour ne pas être déclassés ou du moins pour ne pas donner l'apparence qu'ils pourraient l'être. En faire la synthèse, au-delà d'un simple regroupement ordonné, est impossible car les positions des uns et des autres sont souvent contradictoires. Pour aller à l'essentiel, on retiendra notamment les contradictions suivantes.

- Pour quelques prétendants assez largement soutenus, la réforme doit absolument viser la création de nouveaux membres permanents ; pour d'autres, qui n'en seraient pas et seraient dans la position inconfortable des « premiers recalés d'un concours », l'objectif premier doit être, au contraire, de l'éviter. Ces derniers sont minoritaires mais influents, déterminés à « gripper la machine » avant qu'elle ne démarre.
- De nombreux Etats, qui ont, du fait de l'augmentation du nombre de membres de l'ONU, de plus en plus de mal à être élus au Conseil de sécurité, sont surtout intéressés par l'augmentation du nombre de non permanents et souhaiteraient même commencer par une telle réforme. Or cette séquence est inacceptable pour les prétendants à de nouveaux sièges permanents qui craignent de tout perdre dans un tel scénario.
- Ceux qui proposent une inflation des membres s'opposent à ceux qui ont d'avantage le souci de l'efficacité du Conseil et tiennent à ce qu'il demeure un organe très restreint.
- La réforme est aussi perçue par certaines régions, et en particulier par l'Afrique qui érige en principe majeur le critère de la répartition géographique équitable et s'estime actuellement mal traitée, comme une occasion de rééquilibrage - mais les Européens qui sont visés ne peuvent accepter de se sacrifier.
- Pour certains par ailleurs, les régions devraient se voir attribuer un siège ou deux sièges permanents. Cette idée est inconciliable avec les principes et la logique de la Charte, qui est un accord entre Etats et non entre régions, comme avec les exigences du Conseil de sécurité qui doit souvent décider dans l'urgence.
- Certaines propositions - c'est le cas du projet africain - insistent pour que les nouveaux membres permanents bénéficient du droit de veto, ce qui est totalement inacceptable pour trois au moins des permanents - les Etats-Unis, la Chine et la Russie - qui ne ratifieraient certainement pas un tel amendement.

- On peut se demander également s'il ne serait pas approprié qu'un pays arabe soit membre permanent - mais comment s'en assurer ? Rien n'indique que l'Egypte, qui serait le candidat le plus sérieux à un tel statut, serait choisie par l'Assemblée générale parmi les Africains.

- L'impossibilité jusqu'à présent de créer de nouveaux sièges permanents a enfin donné naissance à l'idée de créer une catégorie de membres semi-permanents élus pour une période plus longue que les deux années actuelles, éventuellement renouvelable. Mais une telle réforme, dont on mesure mal d'ailleurs les conséquences sur le fonctionnement du Conseil, est jugée inacceptable par certaines grandes puissances émergentes. Elles n'ont pas non plus accepté les idées franco-britanniques d'une réforme intérimaire.



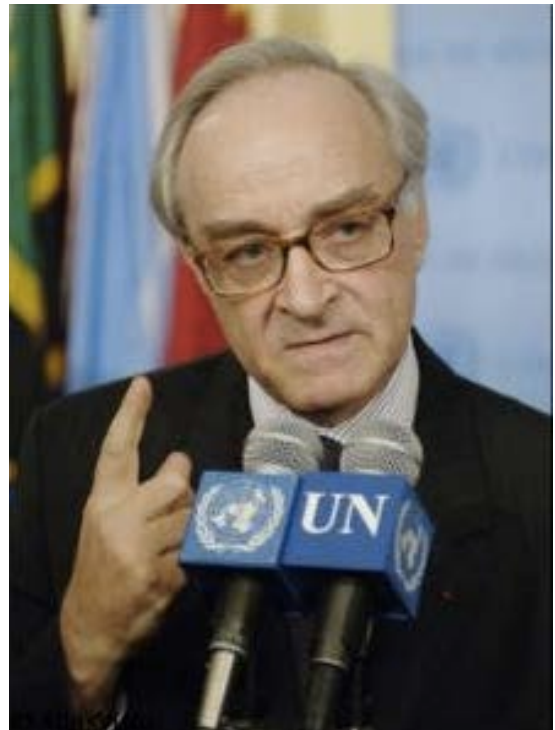
C - L'histoire des tentatives manquées

Deux importantes tentatives ont été faites. L'une en 1997 par l'Ambassadeur de Malaisie, Ismail Razali, président de la 51ème session de l'Assemblée générale, et à l'époque, président également du groupe de travail sur la réforme du Conseil de sécurité. L'autre en 2005 par le G4, soutenue par la France. Les deux visaient la création de nouveaux sièges dans les deux catégories de membres. Elles échouèrent. Les discussions se sont poursuivies depuis mais n'ont pas abouti. Le président afghan des « négociations intergouvernementales » lancées en 2009 n'a même pas été en mesure de mettre un projet du président sur la table. C'est donc le blocage.

III - Quelques interrogations

Il conviendrait, lors du débat, de se poser d'abord des questions concernant les échecs de 1997 et surtout de 2005. Pourquoi lors de cette deuxième tentative, les Etats Africains en adoptant une position excessive, inacceptable pour les permanents, ont-ils finalement préféré l'échec du G4, c'est-à-dire le statu quo à un projet qui leur était favorable (le G4 proposait aux Etats africains 2 sièges de membre permanent et 4 sièges non permanents sur 25 sièges) ? Est-ce le résultat de la campagne des trois permanents défavorables au projet du G4 et notamment des Etats-Unis et de la Chine ? Est-ce la conséquence de l'action diplomatique des pays du groupe africain en dessous du seuil et notamment de l'Algérie, qui avaient beaucoup à perdre dans l'aventure ? Est-ce le refus de nombreux Etats du continent de voir l'Afrique du sud et éventuellement le Nigeria devenir membres permanents ?

Le G 4, qui a été sans doute très prêt de réussir, est-il dix ans après dans une position moins favorable ? Les idées française et britannique de 2009 d'une réforme intérimaire sont-elles un compromis possible ou ne résisteraient-elles pas à une discussion détaillée ? La recherche d'un accord à l'Assemblée générale dans le cadre d'une discussion ouverte, transparente et démocratique, est-elle une procédure appropriée ? Ne serait-il pas préférable de rechercher un accord au niveau des chefs d'état d'un nombre limité de pays influents et notamment les permanents puis de l'imposer ensuite en vue de son adoption par l'Assemblée générale ? Mais est-ce envisageable compte tenu des positions des Etats-Unis, de la Chine et de la Russie ? Quelles seraient enfin les conséquences d'une absence de réforme à terme ? La crédibilité du Conseil risquerait-elle d'être sérieusement affectée au point de mettre en cause l'organe phare de l'Organisation et donc l'ONU elle-même ?



Réforme du Conseil de sécurité :

Critiques et projets

Alexandra Novosseloff

Chercheure-associée au Centre Thucydide de l'Université Paris-Panthéon-Assas

La réforme de l'Organisation est une question perpétuelle aux Nations Unies et resurgit d'autant plus vivement à l'occasion de crises. Tous les ans ou presque, les Etats membres réaffirment leur soutien à une revitalisation, à un renforcement et une réforme du système des Nations Unies. La question de la réforme du Conseil de sécurité s'inscrit dans ce contexte, jusqu'à presque incarner la question de la réforme de l'Organisation dans son ensemble. De fait, elle est presque aussi ancienne que le Conseil lui-même puisque les premières critiques du fonctionnement de cet organe apparaissent dès 1946. Nous déroulerons dans un premier temps la chronologie des différents projets de réforme, aboutis ou non, qui ont fait surface des années 60 à nos jours, avant d'exposer l'esprit et le contenu des différentes propositions qui ont structuré progressivement le débat, alors que la question de la réforme du Conseil suscite à nouveau quelques espoirs à l'approche du 70e anniversaire de l'Organisation en septembre prochain. Les négociations intergouvernementales sur la réforme, sous la houlette du représentant permanent de Jamaïque à New York, devraient être relancées pour l'occasion.



Première réunion du
Conseil de sécurité,
le 17 janvier 1946,
à Londres

I – Quelques repères chronologiques

A - Une seule réforme formelle du Conseil de sécurité (1963-1965)

La seule et unique réforme du Conseil de sécurité a eu lieu entre 1963 et 1965 pour refléter l'augmentation du nombre d'Etats membres des Nations Unies à la suite des processus de décolonisation (plus de 40 nouveaux Etats adhèrent à l'Organisation entre 1955 et 1960). Le 10 décembre 1963, 21 Etats proposent un projet de résolution qui demande que la Charte des Nations Unies soit amendée en vue d'élargir la composition du Conseil de sécurité, de 11 à 13 membres, en ajoutant deux membres non permanents. 56 nations africaines et asiatiques y apportent quelques amendements. La proposition des 21, ainsi amendée, demande que le nombre de membres du Conseil passe de 13 à 15. Le 16 décembre 1963, la proposition de réforme est adoptée par un vote par appel nominal de 96 voix contre 11, et 4 abstentions.

Le Conseil de sécurité passe donc de 11 à 15 membres, selon la répartition géographique suivante pour les 10 non permanents : 5 Etats africains et asiatiques (3 pour l'Afrique et 2 pour l'Asie), un Etat de l'Europe orientale, 2 Etats d'Amérique latine et 2 Etats d'Europe occidentale et autres Etats. Les décisions du Conseil de sécurité sont désormais prises avec une majorité de 9 voix et non plus de 7. C'est à partir de là que le processus décisionnel du Conseil s'organise autour de consultations informelles préalables à toute réunion publique (pratique du « *consultation and consensus* ») . Cet élargissement du Conseil fait retomber le sujet pendant quelques années malgré l'augmentation continue des Etats membres de l'Organisation.



B. Les débats autour de la représentation équitable au Conseil de sécurité (depuis 1993)

La « question de la représentation équitable » au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres » est inscrite comme point d'ordre du jour de l'Assemblée générale en 1979. Le débat resurgit à la fin des années 80 quand un nouveau consensus apparaît entre les membres permanents du Conseil à partir de 1985.

1. Le 3 décembre 1993, l'Assemblée générale crée, par sa [résolution 48/26](#), un groupe de travail entièrement consacré à la réforme du Conseil de sécurité : *le Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité*. Faut-il alors croire la rumeur onusienne qui dit que l'on crée des organes pour enterrer les problèmes (Clemenceau avait dit également : « *Vous voulez enterrer un problème ? Créez une commission* ») ? Il commence ses travaux en 1994. Un projet de résolution du groupe de travail en 1998 « *souligne que la question de la réforme du Conseil de sécurité est d'une importance si fondamentale qu'elle ne se prête pas à l'établissement d'un calendrier précis.. (le groupe de travail)... considère par conséquent qu'il importe de laisser aux Etats membres suffisamment de temps pour y réfléchir, en vue de dégager des solutions quant à la question de savoir à quel accord général il est possible de parvenir* ». Bref, il faut donner du temps à la réforme.

2. De fait, la création de ce groupe de travail établit un **nouveau processus de négociation interne**, institutionnel. Ce groupe devient le réceptacle principal - mais pas unique - des propositions de réforme du Conseil de sécurité. Il permet aux Etats de s'organiser en groupes de pression, d'influence, de propositions. Ainsi :

- Le « Coffee Club » renommé « Unis pour le Consensus » : Italie, Pakistan, Mexique, Argentine, Espagne, République de Corée, Nouvelle-Zélande et Suède - tous les opposants à l'entrée des membres du G4,
- Le « Groupe des 4 » (les plus légitimes) : Japon, Allemagne, Brésil, Inde,
- Le « S5 » (Suisse, Liechtenstein, Jordanie, Singapour et Costa Rica) devenu depuis le groupe « ACT » (Accountability, Coherence and Transparency),
- Le « Groupe des 69 », celui des petits et moyens pays en faveur d'une réforme,
- Le « G10 » : le groupe africain pour la réforme du Conseil, coordonné par le Sierra Leone.

Autant de noms, autant de propositions et autant d'oppositions.

3. Le groupe de travail de 1994 permet de créer des momentum, même si l'impulsion vient souvent d'ailleurs, en particulier à l'occasion des grands anniversaires de l'Organisation. L'impossibilité d'aboutir à une réforme du Conseil à l'issue du sommet mondial, après l'échec du projet de résolution présenté par le G4, a plombé le processus au sein du groupe de travail. S'en est suivi une période d'essoufflement du processus au sein du groupe. Pour sortir de l'impasse, des négociations intergouvernementales ont été ouvertes en février 2009 sous la présidence du représentant permanent afghan à New York. Depuis le début de l'année 2014, une nouvelle série de débats a lieu sur les éléments principaux de la réforme sous la houlette du représentant permanent de la Jamaïque avec un nouvel objectif pour aboutir, le 70e anniversaire de l'Organisation en septembre 2015.

II - Propositions

1. Les propositions d'**Ismail Razali**, représentant permanent malais (un pays non candidat à un siège permanent au Conseil de sécurité) et président de la 52e session de l'Assemblée générale en **1996-97** ont constitué les premières propositions véritablement sérieuses mises sur la table depuis l'élargissement des années 60. Elles ont été une base sur laquelle se sont appuyés tous les schémas proposés depuis. Pour le président Razali, il s'agissait d'élargir le Conseil de sécurité en augmentant à la fois le nombre de membres permanents - mais sans leur octroyer le droit de veto - et le nombre de membres non permanents. On aurait ainsi 5 nouveaux membres permanents - l'Allemagne, le Japon et trois autres membres provenant de trois grands pays en développement - et 4 nouveaux membres non-permanents, en donnant un siège supplémentaire à chaque groupe géographique. On parvenait ainsi à un Conseil à 24 membres.



Ismail Razali

2. C'est à partir de ces propositions qu'a travaillé, en **2004-2005**, le **Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement** créé à la demande du Secrétaire général, Kofi Annan, à la suite de la crise iraquienne de 2003. Pour ce qui concerne l'élargissement du Conseil de sécurité, ce groupe a ainsi [proposé aux Etats membres](#) de plancher sur deux formules :

-
- selon une *formule A*, il serait créé six sièges permanents sans droit de veto et trois nouveaux sièges non permanents avec un mandat de deux ans.
 - selon une *formule B*, il serait créé une nouvelle catégorie de sièges - que l'on a appelée "semi-permanents" - avec un mandat renouvelable de quatre ans : il y en aurait huit, auquel s'ajouterait un nouveau siège avec mandat de deux ans non renouvelable.

Les formules proposées par le Groupe de personnalités n'ont pas fait l'unanimité, mais la formule A tend depuis à constituer la base des négociations. Ces formules posent une série de problèmes qui sont depuis le départ au cœur du débat sur la réforme ou plus exactement sur l'élargissement du Conseil de sécurité : les questions de taille optimale, de composition et de procédure de vote du Conseil de sécurité. Ces propositions ont tout de même créé un nouvel élan en faveur d'une réforme à l'approche du Sommet mondial et des soixante ans de l'Organisation. Ainsi, le G4 a présenté en juillet 2005 un projet de résolution (A/59/L.64) élargissant le Conseil dans les 2 catégories de membres : 6 sièges permanents sans droit de veto avant au moins 15 ans (1 pour l'Europe, 1 pour l'Amérique latine, 2 pour l'Afrique et 2 pour l'Asie) et 4 sièges de non permanents (1 pour l'Europe de l'Est, l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine) pour un Conseil à 25 membres.

Mais à ce projet, le Nigeria, l'Égypte, l'Algérie, l'Afrique du Sud et le Burkina Faso ont opposé l'idée d'un Conseil de 26 membres dont six nouveaux membres permanents dotés du droit de veto (projet de résolution A/59/L.67). Cette position, considérée comme maximaliste, résulte de l'incapacité du groupe africain de désigner ses prétendants. Elle a ruiné les efforts du G4. Elle a cette fois empêché cette résolution d'être mise aux voix (voir infra).

3. Afin de relancer le débat, la **France et le Royaume-Uni** lancent, en **juillet 2009**, à l'occasion du 30e Sommet franco-britannique à Evian, l'idée d'une **réforme intermédiaire**, présentée comme un projet pragmatique susceptible de concilier les différentes positions. Elle propose la création de « sièges semi-permanents », c'est-à-dire temporaires, d'une durée de 3 à 15 ans. Les titulaires de ces sièges devraient être directement rééligibles pendant cette période qui constituerait en quelque sorte une période d'évaluation ; à l'issue, ces sièges pourraient être transformés en sièges permanents. Une telle réforme revient de fait à créer une nouvelle catégorie de membres. Au fond, l'idée est, pour les membres permanents actuels, de tester la légitimité des principaux prétendants, même si aucun critère précis n'a été défini, ce qu'ils font en réalité déjà lors des passages pour deux ans au Conseil des principaux prétendants à un siège permanent.

4. La plupart des propositions conduisent à un **Conseil à 24**. Le chiffre de 25 apparaît comme l'extrême limite au-delà de laquelle un tel organe perdrait toute cohérence et efficacité, même si les propositions actuelles dépassent ce chiffre pour aller jusqu'à 27. Pendant longtemps, le chiffre de 21 a été considéré par les Américains comme la seule limite acceptable. Par ailleurs, en évitant de parler de la question du droit de veto, les propositions faites conduisent de facto à établir trois catégories de membres, bien distinctes : les cinq membres permanents originels avec droit de veto (« P5 »), les nouveaux membres permanents sans droit de veto et les membres non permanents. Enfin, il en ressort que l'Afrique et l'Amérique latine sont les continents les plus légitimes à être représentés de manière permanente au sein du Conseil. L'Europe de l'Est n'y est pas non plus représentée, mais peut-elle être considérée comme un groupe régional à part entière depuis l'élargissement de l'Union européenne aux anciens pays du bloc soviétique ? Quoi qu'il en soit, on constate également que la question de la réforme a créé voire accentué un certain nombre de rivalités régionales qui constituent comme autant de points de blocage à la réalisation de ce projet.

III – Rivalités régionales

A - En Asie

La **Chine** est le principal opposant à l'élargissement du Conseil de sécurité. De fait, elle souhaite rester seule représentante de l'Asie au sein de cet organe et s'oppose, quoiqu'il en soit, très nettement à la candidature japonaise. Les récents incidents en mer de Chine ne sont pas faits pour assouplir la position chinoise. Vis-à-vis de **l'Inde**, la Chine souhaite entretenir l'ambiguïté, pour ne pas la froisser, mais aussi parce qu'elle pourrait, le moment venu, présenter la candidature indienne comme une alternative à la candidature japonaise pour représenter la "nouvelle Asie". De fait, la Chine a phagocyté tous les groupes d'influence travaillant sur ce sujet, jouant les uns contre les autres pour plomber encore plus l'ensemble du processus. Face à l'Inde et au Japon, **l'Indonésie** s'est, à un moment donné, perçue comme un candidat sérieux à un siège de membre permanent, au nom des pays en développement et de l'islam modéré. Mais pour l'heure, cette candidature a cependant peu de chance d'aboutir.

B- L'Afrique

Pour ce qui concerne le continent africain, il a été décidé qu'il revenait à l'**Union africaine** de désigner les deux pays africains candidats à un siège permanent. C'est le seul continent à agir ainsi, alors que les membres du G 4 ne sont pas les candidats de leur région. C'est ainsi que les Etats membres de l'Union africaine ont adopté en mars 2005 une position commune sur la réforme des Nations Unies dite « consensus d'Ezulwini ». Celui-ci prévoit que la pleine représentation de l'Afrique au Conseil de sécurité dépendra de l'attribution de deux sièges de membres permanents, ayant un droit de veto, et de cinq sièges non permanents pour un Conseil de sécurité à 26. L'Union africaine sélectionnera les représentants de l'Afrique.

Or trois pays prétendent depuis longtemps pouvoir légitimement remplir ces fonctions : **l'Afrique du Sud, le Nigeria et l'Egypte** (au



Lanzac & Blain
Quai d'Orsay

Chroniques diplomatiques tome 2, 2011

nom du monde arabo-musulman). D'autres candidats se sont également déclarés : deux pays d'Afrique subsaharienne (le Kenya et le Sénégal au nom de l'Afrique francophone) et l'Algérie pour l'Afrique du Nord. Les rivalités sont très fortes et montrent un continent profondément divisé sur cette question, abordée en termes de puissance d'Etats et non de représentativité du continent. L'Afrique du Sud souhaite aujourd'hui assouplir le « consensus d'Ezulwini » et revenir sur une position maximaliste des Africains. Mais pour le moment aucune échéance n'a été fixée.

C - L'Amérique latine

Elle aussi est divisée sur le dossier de l'élargissement du Conseil de sécurité. Le **Brésil** aspire à jouer un rôle de premier plan sur la scène internationale en tant que leader du dialogue sud-sud et porte-parole des pays émergents et son implication dans certaines opérations de maintien de la paix (à Haïti depuis 2004 et plus récemment au Sud-Liban au sein de la « FINUL maritime »). Aidée par le Mexique et la Colombie, l'**Argentine** s'est, quant à elle, lancée dans une campagne contre le projet du

D - Le continent européen

Sur le continent européen, le débat sur l'élargissement du Conseil de sécurité n'a pas été plus apaisé. Il n'a d'ailleurs pas fait l'objet de position commune entre les 28 Etats membres de l'Union européenne. **L'Italie** est la plus opposée à la candidature de **l'Allemagne** à un siège de membre permanent du Conseil de sécurité, et ce depuis les premiers débats en 1994. Elle est le chef de file du groupe des opposants à un élargissement du Conseil de sécurité au niveau des membres permanents. L'Espagne est plus discrète mais favorise bel et bien le statu quo.

Les trouble-fête en Europe sont joués par les pays d'Europe de l'Est qui réclament aujourd'hui un siège permanent, considérant qu'avec l'entrée de l'Allemagne, l'Europe occidentale se trouverait surreprésentée. Dans ces conditions, **la question du siège européen** s'est posée par moments de manière quelque peu irréaliste car l'Union européenne (au processus décisionnel à 28 Etats membres et sans politique étrangère unique) serait la seule organisation siégeant au Conseil de sécurité face à plus d'une vingtaine d'Etats (au processus de décision national). Ceci impliquerait d'ailleurs que l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne abandonnent leur siège au sein de l'Assemblée générale et parlent de ce fait à travers son président ou son ministre des Affaires étrangères.

IV – La réforme impossible ?

Vingt ans après la création du « Groupe à composition non limitée sur la réforme du Conseil de sécurité » en 1994, le représentant de Guyana avait appelé l'Assemblée générale à « franchir le Rubicon » de la réforme d'un organe qui compte depuis 1965, 15 membres alors que l'ONU a accueilli, en 48 ans, 76 autres États. Aujourd'hui dix ans après ce nouvel appel, la question de l'élargissement du Conseil de sécurité en est toujours au même point : toujours des mots, pas d'acte. Mais la réforme du Conseil de sécurité : qui y croit encore ? Les vrais opposants à cette réforme sont les Etats les plus puissants du Conseil : Etats-Unis, Chine, Russie. Ainsi, on peut prendre aisément le pari que pas plus le 70e anniversaire de l'Organisation, que les précédents, ne verra apparaître un véritable consensus pour réformer cet organe.

Au fond, ne doit-on pas se contenter de ce statu quo ? Qui des cinq membres permanents a un réel intérêt à cette réforme ? L'idée d'un élargissement du Conseil de sécurité aux puissances émergentes du 21^e siècle est-elle mûre ? Le pire pour le Conseil de sécurité serait, en effet, que les rivalités régionales ne conduisent à des discussions interminables et à des compromis qui vident les décisions du Conseil de toute substance. A la paralysie Est-Ouest succéderait la paralysie Nord-Sud voire Sud-Sud. Certains Etats seraient alors encore plus enclins à contourner le Conseil de sécurité, à défaut de pouvoir en sortir. La dimension régionale n'est pas compatible avec la Charte.

Face à ce blocage, l'importance de l'amélioration des méthodes de travail et du renforcement de la coopération triangulaire (Conseil de sécurité, Secrétariat, contributeurs de troupes) en particulier dans la mise en œuvre des opérations de maintien de la paix, doit être soulignée. Si, à l'occasion du 70^e anniversaire de l'Organisation, le Conseil de sécurité décidait de la mise en place d'une structure qui puisse rassembler, même de manière informelle, les décideurs et les contributeurs du maintien de la paix afin d'améliorer sur le terrain, jour après jour, efficacement et de manière concertée ces opérations, un grand pas aurait été fait vers une meilleure inclusivité des travaux du Conseil et par conséquent une meilleure prise en compte des préoccupations des pays du Sud, parmi lesquelles se trouvent ceux qui frappent à sa porte.



Le Secrétaire général Ban Ki Moon, lors d'un débat au Conseil de sécurité, mars 2015

Bibliographie

- Dimitris Bourantonis, *The History and Politics of UN Security Council Reform*, 2007, Routledge, 160 pages.
- Sam Daws / Loraine Sievers, *The Procedure of the UN Security Council*, 2014, Oxford University Press, 744 pages.
- Olivier Fleurence, *La réforme du Conseil de sécurité – L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, 2000, Bruxelles, éditions Bruylant, 371 pages.
- Sebastian Grasser, *Reform of the Security Council: The long road to a more democratic UN*, 2007, Grin Verlag, 35 pages.
- Sabine Hassler, *Reforming the UN Security Council Membership: The illusion of representativeness*, 2012, Routledge, 16 pages.
- Nanna Lord-Mallam, *The Politics of the United Nations Security Council Reform: The Politics of States in the IS on the allocation of permanent veto seats in the UNSC*, 2012, LAP Lambert Academic Publishing, 168 pages.
- Niklas Manhart, *Circling the Square: The Quest for UN Security Council Reform*, 2013, Grin Verlag, 36 pages.
- Rafael Robertos Matsushima, *Security Council: A Proposal on the Membership Reform*, 2012, LAP Lambert Academic Publishing, 92 pages.
- Martin Daniel Niemetz, *Reforming UN Decision-Making Procedures: Promoting a Deliberative System for Global Peace and Security*, 2015, Routledge, 248 pages.
- Ilian Nikolov / Henry Sarennes, *Reform of the Un Security Council*, 2013, Grin Verlag GmbH, 12 pages.
- Alexandra Novosseloff, « La place des pays émergents aux Nations Unies », in Christophe Jaffrelot (dir.), *L'enjeu mondial – Les pays émergents*, 2008, Paris, Presses de Sciences-Po - L'Express, pp. 259-272.
- Alexandra Novosseloff, « L'élargissement du Conseil de sécurité : Enjeux et perspectives », *Relations internationales*, septembre 2006.

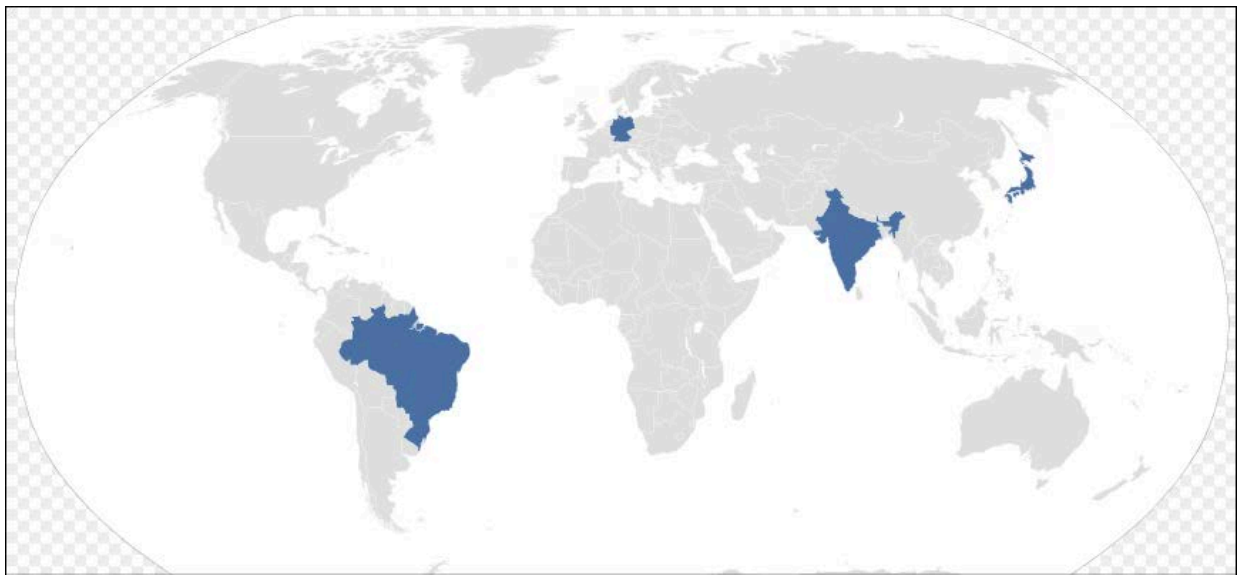
Vers une réforme du Conseil de sécurité :

La proposition du G 4

Andreas Pfaffernoschke

Conseiller politique à l'Ambassade d'Allemagne à Paris

Ma présentation s'articulera autour de quatre principales questions. Pourquoi une réforme du Conseil de sécurité de l'ONU ? (I) Pourquoi maintenant ? (II) Pourquoi la proposition du G4 ? Pourquoi l'Allemagne brigue-t-elle un siège permanent ? (IV)



Les Etats membres du G4 (en bleu)

I - Pourquoi faut-il réformer le Conseil de sécurité des Nations Unies ?

En vertu de l'article 24 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité est l'organe central de la communauté internationale pour le maintien de la paix et le règlement des conflits. Il dispose de vastes pouvoirs et peut, le cas échéant, empiéter sur la souveraineté des États-membres, par exemple en adoptant des sanctions.

Il est important et juste que le Conseil de sécurité dispose de ses pleins pouvoirs. Mais pour que ses résolutions soient respectées et appliquées par tous les États, il doit jouir de l'autorité et de la légitimité nécessaires. Il doit donc être représentatif.

La composition actuelle du Conseil de sécurité - à l'image de la situation géopolitique de l'après-guerre il y a 70 ans - n'est plus représentative du tout. Lors de l'adoption de la Charte des Nations Unies en 1945, le Conseil de sécurité ne comptait que six membres non permanents et cinq membres permanents qui sont les États-Unis, la Russie, la Chine, la Grande-Bretagne et la France, soit onze membres au total.

La résolution 1991 A adoptée en 1963 par l'Assemblée générale, entrée en vigueur en 1965, a créé quatre sièges supplémentaires de membres non permanents, augmentant leur nombre total à 10. Ce nombre est aussi le nombre actuel, aujourd'hui, 50 ans plus tard. Depuis 1965 donc, la composition du Conseil de sécurité n'a pas changé. Sa dernière réforme remonte à près de cinquante ans. À l'époque, en 1963, les Nations Unies comptaient 117 États membres, contre 193 aujourd'hui. Si l'on compare avec 1945, l'écart est encore plus grand: 142 États ont rejoint les Nations Unies depuis cette date.

Ces quelques chiffres montrent clairement que le Conseil dans sa composition actuelle n'est plus représentatif et qu'il est urgent de l'adapter aux réalités géopolitiques du XXI^e siècle. L'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine et les Caraïbes en particulier ne sont pas représentées au Conseil de sécurité comme elles le devraient compte tenu leur poids aujourd'hui. Notre priorité est donc de réformer cet organe en profondeur pour l'adapter aux réalités géopolitiques d'aujourd'hui.

La nécessité d'une réforme fait globalement consensus parmi les États membres : la résolution RES 48/26 de 1993 a créé un groupe de travail et reconnu la nécessité de réformer la composition du Conseil de sécurité. Lors du sommet de 2005, les chefs d'État et de gouvernement du monde ont soutenu l'idée d'une réforme rapide du Conseil de sécurité.

II - Pourquoi maintenant?

Il y a longtemps que le Conseil aurait dû être réformé : la communauté internationale est unanime sur ce point. Les débats sans fin et sans résultat sur les réformes que nous avons vu des dernières années affaiblissent l'autorité et la légitimité du Conseil de sécurité et donc des Nations Unies dans leur ensemble. Ceci a un moment où il faut l'autorité et le fonctionnement des Nations Unies plus que jamais. Nous devons faire avancer cette réforme. Il en va de la légitimité des Nations Unies.

L'Allemagne est convaincu que 2015 est une année importante pour obtenir de réels progrès : 2015 est une année-anniversaire (70e anniversaire de la création des Nations Unies, 50 ans depuis la dernière et jusqu'à présent unique réforme du Conseil de sécurité, plus de 20 ans après les premières tentatives de réforme, 10 ans après le sommet consacré à la réforme). Une grande majorité d'États approuve l'élargissement des deux catégories du Conseil de sécurité (sièges permanents et non permanents).

Après de nombreuses années de débat dans le groupe de travail des Nations Unies, l'Allemagne estime qu'il est temps d'accélérer et de passer aux actes en négociant à partir d'une proposition de texte concrète. Les discussions abstraites sans base concrète, donc sans un texte pour une résolution, n'aboutiront jamais à un résultat suffisamment concret. Il faut donc mettre un texte concret sur la table.

Une chose est claire : il semble impossible de parvenir à un consensus de tous les Etats-membres pour la réforme. Une réforme par consensus ne verra jamais le jour. Et la Charte ne demande pas un consensus. L'article 108 de la Charte des Nations Unies prévoit que toute modification de la Charte – y inclus la chapitre V qui porte sur le Conseil de sécurité - doit être votée par deux tiers des membres au minimum (c'est-à-dire 128 sur 193), puis ratifiée par deux tiers des membres, y compris par tous les membres permanents du Conseil de sécurité. C'est un seuil qui ne semble pas insurmontable.

III - La proposition du G4

Depuis des années, l'Allemagne avec le Japon, l'Inde et le Brésil a formé un groupe qu'on appelle le G 4. Ce groupe a travaillé ces dernières années pour présenter une proposition pour la réforme du Conseil.

Dès 2005, le G 4 a élaboré un projet de résolution pour la réforme. Ce document réunit plusieurs propositions et reprend tous les cinq éléments formulé dans la décision respective de l'Assemblée générale du septembre 2008. La proposition est composée des éléments suivants :

A - Elargissement

- Elargissement du Conseil de sécurité par six nouveaux membres permanents : respectivement deux sièges pour l'Asie et l'Afrique et respectivement un siège pour le groupe des États d'Europe occidentale et autres États (Western group) et le groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes.
- Elargissement du Conseil de sécurité à 4 à 5 nouveaux membres non permanents : un ou deux sièges supplémentaires pour l'Afrique, un siège supplémentaire pour l'Asie, l'Amérique latine et les Caraïbes ainsi que pour l'Europe de l'Est.

Au total, le Conseil de sécurité compterait donc 25/26 sièges : 11 permanents, 14/15 non-permanents.

B - Droit de veto

Les nouveaux membres permanents renoncent à leur droit de veto pour les 15 premières années, une décision à ce sujet sera prise après un bilan approfondi. En renonçant à ce droit et en renvoyant à une décision ultérieure, on évite une importante pierre d'achoppement, ce qui permettrait à la réforme tant attendue d'enfin aboutir.

C - Réforme des méthodes de travail

Fondée sur les propositions du groupe de travail intergouvernemental à New York afin de rendre le Conseil élargi plus efficace :

- Assurer, que tout membre non permanent prend la présidence du Conseil de sécurité une fois par mandat.
- La répartition des membres « tenant la plume» (« penholdership ») pour les dossiers du Conseil doit être plus équitable.

- Des consultations du Conseil de sécurité avec d'autres organes des Nations Unies auront lieu plus régulièrement dans un cadre plus institutionnalisé.

Nous proposons un examen de la réforme 15 ans après son entrée en vigueur.

D - Comment désigner les nouveaux membres ?

Bien entendu, le choix des nouveaux membres permanents et non-permanents ne sera pas fait à l'avance pendant la discussion. Cette décision sera prise par l'Assemblée générale lors d'un vote dans le cadre de la procédure prévue. En d'autres termes et pour être très clair sur ce sujet : l'Allemagne ne sera pas membre d'office, le processus de vote prendra en compte d'autres candidats potentiels du même groupe régional. L'application des critères formulés dans l'article 23 § 1 de la Charte des Nations Unies pour l'élection des membres du Conseil ne changera, c'est à dire contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales, répartition géographique équitable.

IV - Pourquoi l'Allemagne brigue-t-elle un siège permanent ?

La réforme du Conseil de sécurité à laquelle aspire le gouvernement fédéral s'inscrit dans la perspective d'une réforme globale des Nations Unies.

Le rôle de l'Allemagne a considérablement évolué depuis 1945. L'« État ennemi » de 1945 devenu membre en 1973 est désormais, en particulier depuis la réunification, l'un des représentants les plus engagés d'un multilatéralisme efficace. Ce rôle de l'Allemagne fait partie des nouvelles réalités du début du XXI^e siècle. C'est pourquoi, depuis le début des débats sur la réforme, l'Allemagne constitue aux yeux des beaucoup d'autres pays membres un candidat potentiel à un siège permanent.

Comme je viens de dire, en plus d'une répartition géographique équitable des sièges, la Charte des Nations Unies tient compte de la contribution des États aux Nations Unies pour la composition du Conseil de sécurité (art. 23 de la Charte).

La contribution de l'Allemagne au travail des Nations Unies est importante. Elle est le 3^e plus gros contributeur au budget des Nations Unies et participe à plusieurs égards à la réalisation des objectifs fondamentaux des Nations Unies, notamment en octroyant des fonds pour l'aide internationale au développement, en contribuant aux troupes de maintien de la paix, au développement durable et l'aide humanitaire, ainsi qu'en s'engageant pour la protection des droits de l'homme et pour la protection du climat.

Pour conclure, je tiens ici à remercier le gouvernement français pour son soutien durable à la position de l'Allemagne et à la proposition du G4. Avec la France, nous pouvons compter sur un appui très apprécié et important pour nos propositions de réforme.

Je souhaite également saluer vivement la proposition française sur l'encadrement du droit de veto en cas d'atrocités de masse. Même si cette proposition ne résout pas le problème structurel de la composition du Conseil de sécurité, elle montre que la France aussi reconnaît la nécessité de réformer le Conseil de sécurité.



Réforme du fonctionnement du Conseil
ou le Conseil comme institution internationale
Que peut-on faire sans modifier la Charte ??



Olivier de Frouville

Professeur à l'Université Panthéon-Assas
Membre du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies



Lanzac & Blain. Quai d'Orsay. Chroniques diplomatiques, Dargaud, 2011

A la question : « Que peut-on faire en modifiant la Charte ? », on aurait tendance à répondre « Rien ». Mais à la question « Que peut-on faire sans *modifier* la Charte », on aurait presque envie de répondre : « Tout » ou « presque tout ». L'expérience déjà accumulée le montre amplement : certes, une évolution qui serait une révolution semble difficile, voire inaccessible, mais la réforme est possible : une réforme des petits pas, une réforme de juriste, paragraphe par paragraphe, alinéa par alinéa. Mais qui nous dit que cette réforme ne prépare pas la révolution de demain ? Pour y voir clair dans ce débat assez complexe pour un observateur extérieur, il faut revenir brièvement aux concepts qui le sous-tendent. On s'attardera ensuite quelque peu sur le processus de réforme lui-même, avant d'interpréter ses résultats à la lumière des concepts dégagés initialement.

I - Les concepts

La plupart des concepts sont explicitement énoncés dans les discours des Etats et des autres acteurs, ainsi que dans les textes adoptés par le Conseil lui-même. Si l'on y regarde de près, un premier couple de concepts semble surdéterminer l'ensemble de la question, comme deux principes directeurs unis dans une relation dialectique : efficacité et légitimité. D'un côté, on veut un organe qui soit apte à réagir, y compris dans l'urgence, aux défis multiples qui sont lancés au maintien de la paix et de la sécurité. De l'autre, on veut un organe qui soit plus légitime.

Le point de départ n'est pas le même : on reconnaît au Conseil, dans son fonctionnement actuel, une certaine efficacité, tout en considérant qu'il faudrait aller plus loin et surtout éviter les cas de blocage total, où le Conseil devient totalement inopérant ; en revanche, presque tous les Etats membres – sauf peut-être les membres permanents, et encore – et tous les autres acteurs, considèrent que la légitimité du Conseil est très faible. Et l'on craint que ce déficit de légitimité, à force, ne vienne porter préjudice à l'efficacité du Conseil. On perçoit donc la dialectique qui existe entre les deux termes : trop de légitimité risque de tuer l'efficacité, mais trop peu la tuera tout autant. Les tentatives de réforme portent par conséquent essentiellement sur des efforts tendant à donner plus de légitimité au Conseil : comment trouver un point d'équilibre aux termes duquel le Conseil renforcerait sa légitimité sans perdre son efficacité, voire même en renforçant son efficacité ? Là est la grande difficulté de l'exercice.

Dans le contexte du débat sur le Conseil de sécurité, le concept de « légitimité » renvoie essentiellement à deux autres concepts : la *démocratie* et la *responsabilité* (*accountability* en anglais, l'un et l'autre étant d'ailleurs liés.

A - Démocratie, responsabilité (« *accountability* »)

1. Aux Nations Unies, le concept de « démocratie » est source de malentendus récurrents : le double-sens qui prévalait pendant la guerre froide – avec d'un côté les démocraties populaires et de l'autre les démocraties libérales – a laissé la place à une grande confusion conceptuelle et à des controverses nourries sur le sens, la définition ou même le bien-fondé de telle ou telle conception de la démocratie. On comprend que, dans ce contexte, on ne rencontre que rarement le terme dans les discours des Etats ou dans les documents du Conseil de sécurité relatifs à la réforme.

Cela ne veut pas dire que le concept de démocratie lui-même, ou en tout cas que les principes qui découlent du concept de démocratie soient absents. A côté de la responsabilité/*accountability*, trois termes reviennent en effet de manière récurrente, tous trois, à mon sens, étroitement reliés au concept de démocratie : la *représentativité*, la *transparence*, et la *participation*.

2. *L'idée de représentativité* renvoie au modèle de la *démocratie représentative* qui postule en substance que le peuple (le *demos*) ne peut exercer le pouvoir que par l'intermédiaire de *représentants*, élus, désignés ou auto-proclamés. Au Conseil de sécurité, le terme représentativité recouvre l'ensemble des débats qui portent sur la question de la composition du Conseil de sécurité, à savoir la question de son élargissement à de nouveaux Etats permanents ou non permanents. Ce sont évidemment ces débats qui mobilisent le plus non seulement les Etats mais aussi l'opinion publique. Lorsqu'on évoque la « réforme du Conseil de sécurité » en général, on pense immédiatement à la question de l'élargissement.

3. Les *concepts de transparence* et de *participation*, de même que la responsabilité/*accountability* renvoient plutôt au modèle de la *démocratie délibérative*. Sans être d'ailleurs incompatible avec des institutions représentatives, la démocratie délibérative considère que de telles institutions sont toujours insuffisantes pour organiser un véritable exercice du pouvoir par le peuple pour le peuple. Il faut ajouter à ces institutions des procédures mais aussi un environnement qui favorise la délibération publique sur des sujets de société, mais aussi le contrôle continu de l'action des gouvernants .

Parmi les conditions à la mise en œuvre d'une démocratie délibérative, on trouve les exigences de *participation ouverte et inclusive* et de *transparence*, condition d'une délibération authentique et ouverte, à travers des débats, des discussions, des échanges d'idées conduits dans une multiplicité de cercles et d'instances, organisées par l'Etat ou non. Selon la théorie délibérative, de telles discussions sont la base de la formation d'un accord rationnel des citoyens à la législation, accord en vertu duquel chacun peut, dans une démocratie, se penser comme étant non seulement le destinataire mais aussi l'auteur de la norme.

La responsabilité/*accountability* recoupe en partie cette conception délibérative de la démocratie dans son volet prospectif, dans la mesure où elle exige que les processus de formation des normes soient à la fois inclusifs et transparents. Dans son volet rétrospectif, la responsabilité/*accountability* implique des obligations d'information régulière (*reporting*) et des voies de recours permettant la mise en cause des décisions et éventuellement l'engagement de la responsabilité des gouvernants.

Plus largement, on peut comprendre la responsabilité/*accountability* comme renvoyant à des modalités d'exercice de la démocratie : la démocratie est notamment un régime dans lequel les personnes qui exercent des pouvoirs doivent rendre des comptes, selon de multiples modalités, allant de procédures juridiques prédéterminées aux élections libres et régulières, en passant par le travail des media compris comme « chiens de garde » de la démocratie. Les procédures de contrôle – administratif ou judiciaire – contribuent à la « redevabilité » des organes et des personnes qui exercent un pouvoir. En ce sens, le principe de *l'Etat de droit* – notamment à travers la garantie judiciaire des droits des individus – est une traduction particulièrement sophistiquée de l'idée démocratique de la responsabilité des gouvernants vis à vis des gouvernés.

B - Le concept de démocratie sur le plan international

1. *Sur le plan international, le concept de démocratie représentative* semble difficilement pouvoir s'incarner dans des procédures ou des normes effectives. Si l'on prend l'expression au pied de la lettre, elle impliquerait de transposer les institutions classiques de la démocratie représentative à l'échelle internationale pour former une sorte de super-Etat, ou à tout le moins pour instituer certains de ses organes comme, par exemple, un parlement mondial à deux chambres : un « sénat » composé des Etats et un « congrès » des peuples, avec des représentants élus par les « citoyens du monde » réunis dans un collège électoral universel. Chacun s'accorde à considérer qu'une telle conception est non seulement utopique, mais que sa mise en œuvre aboutirait à une impasse, dans la mesure où la composition d'une telle chambre accorderait un poids démesuré à certains Etats les plus peuplés par rapport à d'autres.

2. Dès lors, le concept de démocratie représentative, dans le cadre des Nations Unies, renvoie plutôt à l'idée affaiblie de « *représentativité* », qui n'est en fait guère plus aisée à manier, comme le montre l'échec des négociations sur la composition du Conseil de sécurité. Il s'agit en fait de réaliser un équilibre délicat entre différents groupes d'Etats ou entre différents Etats eux-mêmes, en fonction de différents critères, dont leur « puissance » dans les relations internationales. A cette aune, un Conseil de sécurité « représentatif » réunirait les Etats atteignant un certain niveau de puissance, celle-ci étant évaluée au regard de différents facteurs : étendue du territoire, ressources naturelles, démographie, force militaire, influences culturelle et linguistique etc. Mais il devrait également être représentatif des différents groupes régionaux, ou des différents groupements représentant des intérêts communs, comme le Groupe des 77 ou l'Union européenne... A vrai dire, un tel équilibre revient à essayer de résoudre la quadrature du cercle....

C'est l'impasse de plus en plus évidente dans les négociations relatives à la composition du Conseil qui a progressivement orienté le débat vers la problématique de la démocratie délibérative, avec les concepts relais de participation, transparence et responsabilité. En pratique, on parle à l'ONU – dans le langage faussement technique des diplomates – de discussion sur les « méthodes de travail » du Conseil de sécurité.



II - Les processus

1. Un « groupe de travail informel du Conseil de sécurité sur la documentation et les autres questions de procédure » avait déjà été créé dès juin 1993, afin d'améliorer le fonctionnement du Conseil, dans un contexte d'explosion de ses activités. Un certain nombre de mesures avaient ainsi pu être prises au fil du temps, progressivement consolidées dans des « notes » du président du Conseil. Ce processus de réforme à petit pas a été redynamisé dans le contexte de la préparation du Sommet mondial de 2005.

2. Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement avait encouragé la poursuite de ces changements en vue de davantage de « transparence » et de « responsabilisation » ((*accountability*)), recommandation reprise par Kofi Annan dans son rapport *Dans une liberté plus grande*. Le Document final du Sommet de 2005 s'inscrit dans cette dynamique :

« 153. Nous souhaitons - et c'est un élément central de la réforme générale de l'Organisation que nous menons - que le Conseil de sécurité soit réformé sans tarder, afin de le rendre plus largement représentatif, plus performant et plus transparent, ce qui accroîtra encore son efficacité, la légitimité de ses décisions et la qualité de leur mise en oeuvre. Nous nous engageons à continuer à nous efforcer d'aboutir à une décision à cette fin, et nous prions l'Assemblée générale d'examiner, d'ici à la fin de 2005, les progrès accomplis sur cette voie.

154. Nous recommandons que le Conseil de sécurité continue à adapter ses méthodes de travail de façon à ce que les Etats qui n'en sont pas membres participent davantage, le cas échéant, à ses travaux, à ce qu'il réponde mieux de son action devant l'ensemble des Etats Membres et à ce qu'il fonctionne dans une plus grande transparence. »

3. A la suite du sommet, le Groupe de travail – qui était en sommeil depuis quelques années – fut *revivifié sous la présidence du Japon*. Les travaux aboutirent à l'adoption d'une note 2006/507, qui récapitulait certaines innovations apparues dans la pratique et en introduisait de nouvelles. Un processus similaire eut lieu en 2010, toujours sous présidence japonaise, aboutissant à l'adoption d'une nouvelle note récapitulative 2010/507. Depuis, plusieurs autres notes ont été adoptées, notamment sous présidence argentine, poursuivant les efforts entamés selon la même politique des petits pas.

4. Parallèlement, à l'Assemblée générale, se constituait un groupe de « petits » Etats – les *Small 5 (S5)*, menés par la Suisse – insusceptibles de jamais obtenir un siège permanent et lassés par les débats sur l'élargissement : le S5 entendait bien influencer les débats au sein du Conseil sur les méthodes du travail, pour parvenir à une démocratisation par d'autres moyens. A deux reprises, en 2006 puis en 2012, ils introduisirent une résolution devant l'Assemblée générale,

qu'il fallut retirer, en grande partie sous la pression des P5. En 2013, le S5 est devenu le groupe *Accountability, Coherence and Transparency* « ACT », groupes de petits et moyens Etats qui poursuivent les mêmes efforts pour tenter d'exercer une influence sur les débats en cours au sein du Conseil.

III - Les résultats

Les résultats de ces efforts pour réformer le Conseil en profondeur, *sans modifier la Charte*, peuvent être ordonnés autour des quelques concepts dégagés plus haut : *transparence*, *participation* et *responsabilité/accountability*.

A - Transparence

Le premier impératif est celui de la *transparence*, c'est-à-dire l'accès à l'information sur les activités, les processus en cours et les décisions du Conseil. Un rapide coup d'œil sur le site du Conseil aujourd'hui – si on se souvient de ce qu'il était il y a encore quelques années – suffit à convaincre de l'évolution considérable qui a eu lieu à cet égard. Un grand nombre des innovations visibles sur le site sont le produit de décisions prises au titre des méthodes de travail, et mises en œuvre – certes de manière parfois un peu erratique – par les présidences successives du Conseil.

1. La transparence passe d'abord par la *prévisibilité des travaux* du Conseil. Le Conseil rend public son programme quotidien, son programme de travail provisoire mensuel, ainsi que des « prévisions mensuelles » pour le mois suivant.

Il a également été décidé que les questions inscrites à l'ordre du jour devaient être présentées sous la forme de « formulations descriptives », afin d'éviter les formules cryptiques qui ne permettent pas au lecteur de savoir de quoi le Conseil va parler. Des mesures sont prises pour que tous les Etats soient mis au courant « des réunions imprévues ou des réunions d'urgence non seulement par courrier électronique mais aussi, au besoin, par l'intermédiaire du site Web du Conseil et par téléphone. » Le Conseil encourage de même les organes subsidiaires à « communiquer au public le calendrier des séances desdits organes, en temps utile, sur leur site Web et dans le *Journal des Nations Unies*. »

2. La transparence passe ensuite par la *publicité des travaux* du Conseil. Dès 1994, le Conseil de sécurité dit avoir « entendu les vues des membres du Conseil et d'un grand nombre d'autres Etats Membres » sur la nécessité d'accroître le nombre de ses séances publiques, ceci en vue d'« améliorer la circulation de l'information et les échanges d'idées entre les membres du Conseil et les autres Etats Membres de l'Organisation ». Cette volonté conduit à établir une typologie des réunions du Conseil, en cherchant à étendre la catégorie des « réunions publiques », pour limiter autant que possible les cas de « réunions privées » .

Cette publicité implique également d'améliorer la diffusion des travaux du Conseil. Dès 1997, le Conseil revoit le format et le contenu de ses rapports annuels, de manière à les rendre plus informatifs. Il est demandé au Président de tenir des réunions d'information après les consultations plénières et l'adoption du programme de travail, ainsi que d'autres réunions d'information informelles, de travailler avec le Secrétariat pour porter à la connaissance de toutes les parties intéressées, y compris les acteurs interétatiques, les décisions du Conseil et ses déclarations à la presse, d'établir éventuellement une « évaluation mensuelle de la présidence du Conseil, qui pourrait servir au membre chargé d'établir le rapport annuel ». Des mesures semblables s'appliquent aux organes subsidiaires. La refonte du site web participe de cette politique visant à faire connaître les travaux du Conseil.

3. La transparence passe enfin par *l'accès aux informations et à la documentation* du Conseil et de ses organes subsidiaires. Ainsi, un certain nombre de mesures ont été prises afin de faciliter l'accès à toute la documentation du Conseil, y compris, par exemple les projets de résolutions ou de déclarations du Président au stade de leur présentation aux consultations plénières, mais aussi les « notes d'information » concernant les opérations sur le terrain. De même, le Conseil a indiqué un certain nombre de mesures pour donner accès aux travaux de ses organes subsidiaires, en particulier les comités de sanctions.

B - Participation

Le deuxième impératif, au titre de la démocratisation du Conseil, est celui de la participation. La légitimité de la décision repose sur une délibération ouverte aux parties concernées, c'est à dire aux acteurs qui ont en jeu un intérêt, un droit ou qui sont en mesure d'apporter une expertise. En ce sens, les réformes des vingt dernières années ont contribué à élargir la participation d'une plus grande variété d'acteurs à la délibération, mais aussi à la prise de décision elle-même.

1. La participation à la délibération

L'impératif de démocratisation renvoie avant tout à des processus inclusifs, ouverts et transparents de délibération, permettant de prendre en compte tous les points de vue et les intérêts des *parties prenantes (stakeholders)*. Il n'y a pas de cercle de consultation fixe, mais toujours des cercles à géométrie variable, en fonction des sujets et des situations. Les réformes prises ces vingt dernières années tendent à ouvrir les délibérations du Conseil aux Etats non membres du Conseil mais aussi à d'autres acteurs. Le principe d'une participation de non membres est acté de manière générale et spécifié dans un certain nombre de cas particuliers.

- D'abord, en direction des *Etats*. Plusieurs mesures sont recommandées en vue d'élargir le cercle et de faciliter la participation des Etats non membres.

En premier lieu – et cela va aussi dans le sens du renforcement de l'efficacité du Conseil – il est prévu de faire participer les *Etats nouvellement élus* aux réunions du Conseil six semaines avant le début de leur mandat, de manière à ce qu'ils puissent commencer à se familiariser avec la procédure et les questions traitées. Dans la révision régulière des questions dont le Conseil est saisi, la suppression d'une question peut être décidée par le Conseil, à moins qu'un Etat, même non membre du Conseil, ne s'y oppose. Pour s'assurer qu'aucune opposition n'existe, la liste est diffusée au préalable à l'ensemble des membres des Nations Unies.

Plus spécifiquement, le Conseil tend à appliquer le principe selon lequel tout *Etat concerné* ou touché par une question *doit* être consulté :

« *Les membres du Conseil de sécurité souhaitent entendre les points de vue des Etats membres qui sont parties à un conflit et ceux d'autres parties intéressées ou touchées. (...) Le Conseil de sécurité peut également, lorsqu'il le juge opportun, organiser des dialogues informels.* »

Une question particulière est celle des pays qui fournissent des contingents et des effectifs de police. Le Conseil a consacré plusieurs notes à ce sujet, organisant progressivement une procédure de consultation systématique et continue de ces Etats, s'engageant à « *prendre dûment en considération les opinions et les préoccupations de ces pays.* » Des recommandations similaires sont faites en direction des « comités de sanctions », auxquels il est demandé de consulter régulièrement les Etats qui sont concernés ou touchés par les sanctions.

- Au-delà des Etats, le Conseil de sécurité élargit le cercle délibératif à toutes les organisations qui jouent un rôle fonctionnel ou opérationnel en lien avec les opérations décidées par le Conseil : il en est ainsi, en particulier, des organisations régionales et sous régionales, que le

Conseil souhaite consulter. Là aussi les organes subsidiaires et en particulier les comités de sanctions sont invités à s'ouvrir et à consulter très largement, au-delà des Etats, toutes les organisations compétentes.

- Mais l'interlocuteur privilégié du Conseil demeure le *Secrétariat des Nations Unies* : pas seulement le Secrétaire général, mais toutes les composantes du Secrétariat, généralement à un haut niveau de responsabilité. Le Secrétariat est notamment appelé très régulièrement à faire des exposés « à titre spécial, quand des faits nouveaux le justifient »... ou « des exposés quotidiens dans le cadre des consultations, à titre spécial, quand une situation donnée le justifie. »

- Enfin, le Conseil de sécurité consulte d'autres acteurs non gouvernementaux, notamment les experts indépendants – en particulier les experts du Conseil des droits de l'Homme – mais aussi les acteurs de la société civile et les ONG. Il utilise pour ce faire la fameuse « formule Arria », du nom de l'ancien représentant permanent du Venezuela à l'ONU, Diego Arria, qui a siégé au Conseil en 1992 et 1993 et inauguré cette pratique en 1992. Les exemples de formule Arria sont désormais extrêmement nombreux. La même ouverture à l'égard des acteurs non gouvernementaux peut-être constatée, lorsque le Conseil de sécurité effectue des missions sur le terrain.

2. La participation à la décision

La question du processus de décision est évidemment plus délicate, et la tradition des négociations secrètes ainsi que la primauté des P5 dans le processus ont la vie dure. Les E10 cherchent à faire en sorte que tous les Etats membres du Conseil de sécurité puissent déjà avoir la possibilité non seulement d'être auteurs d'initiatives, mais aussi de participer à la rédaction des initiatives des autres, et en particulier de celles des P5. Cette question du penholder semble désormais assez haute sur l'agenda et tend à contester la mainmise des P5 sur le processus décisionnaire. Au-delà, le Conseil exprime son intention de consulter très largement toutes les parties concernées dans le processus de négociation. Autre chose est de savoir si ces bonnes intentions trouvent à s'appliquer.

Une question distincte – mais qui porte aussi sur un processus décisionnaire, concerne la nomination des présidents des organes subsidiaires : là encore, une sorte de fronde contre la mainmise des P5 a conduit à l'adoption de textes qui réclament une procédure plus ouverte et plus transparente.

C - Responsabilité / « accountability »

Dans le cadre de la réforme des méthodes de travail du Conseil, le thème de la responsabilité est évoqué en vue d'assurer, autant que faire se peut, le contrôle de la conformité des décisions du Conseil ou de ses organes subsidiaires au droit international et de faire en sorte que ces organes soient amenés à « rendre des comptes », et en particulier que puissent exister des voies de recours pour contester leurs décisions.

A vrai dire, le Conseil n'a pas été jusqu'à s'imposer lui-même des limites à son pouvoir normatif et encore moins jusqu'à permettre une forme quelconque de recours contre ses décisions. Ce n'est que dans la mesure où une plus grande transparence facilite l'*accountability* que l'on peut dire que le Conseil de sécurité a, sur ce point, pris des mesures le concernant. A l'heure actuelle, on voit mal le Conseil accepter de se soumettre à un quelconque contrôle judiciaire ou même quasi-judiciaire de ses décisions. La question du contrôle de légalité des résolutions du Conseil de sécurité reste ouverte, la Cour internationale de Justice restant sans doute la candidate la mieux placée pour remplir cette fonction.

1. Le Conseil a été acculé à prendre des mesures visant à assurer *une plus grande* « redevabilité » des comités de sanction, dont les décisions ont été contestées de manière croissante. C'est ce risque de paralysie du système des sanctions qui a conduit le Conseil à adopter des mesures.

C'est d'abord dans le contexte des sanctions contre l'Irak que le Conseil a été amené à demander aux comités de mieux évaluer l'impact de leurs sanctions sur le plan humanitaire et économique, ce qui exigeait une plus grande consultation, notamment des pays les plus directement touchés. Dans le même esprit, les mêmes textes prévoient la possibilité pour des acteurs humanitaires de s'adresser directement aux comités pour solliciter des « dérogations » au régime des sanctions.

2. Mais c'est surtout la procédure d'inscription sur les *listes dressées par les comités de sanction* qui, comme on le sait, a soulevé le plus de protestations et de contestations y compris sur un plan contentieux devant les juridictions nationales et européennes. Le Conseil a répondu par deux mesures.

- Tout d'abord, la mise en place d'un *point focal pour les demandes de radiation*, créé par la résolution 1730 (2006) : toutes les personnes et entités dont les noms sont inscrits sur la liste

établie en application de plusieurs résolutions relatives au terrorisme peuvent adresser une demande de radiation, soit par l'intermédiaire du point focal, soit par l'intermédiaire de leur Etat de résidence ou de nationalité.

- Ensuite, le Conseil, dans les suites de l'affaire *Kadi*, s'est résolu à mettre en place un mécanisme plus robuste et pourvu de davantage de garanties : le Bureau du médiateur chargé plus spécifiquement de l'inscription sur les listes du Comité 1267 concernant les personnes soupçonnées d'appartenir ou d'être en lien avec *Al Qaida* (résolution 1904 (2009) du 17 décembre 2009).

Malgré toutes ses insuffisances, il s'agit certainement de la première institution relevant véritablement du concept de l'Etat de droit dans les procédures du Conseil de sécurité : après avoir recueilli les renseignements nécessaires, le Médiateur présente un rapport au Comité et peut recommander le maintien ou la radiation. Lorsque le Médiateur recommande que le Comité envisage la radiation, l'individu ou l'entité sont radiés, sauf si, dans les 60 jours, le Comité décide par consensus de maintenir l'inscription – ce qui selon le Médiateur n'est jamais arrivé jusqu'ici.

- Même s'il s'agit de pas dans la bonne direction, on est encore loin d'une véritable responsabilité du Conseil pour ses décisions. Les *insuffisances des deux mécanismes* ont été pointées unanimement par la Cour de Justice de l'Union Européenne, par le Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et protection des droits de l'Homme dans la lutte antiterroriste et, enfin, par une section de la Cour européenne des droits de l'Homme dans son arrêt *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*. Même si l'arrêt du 26 novembre 2013 a été renvoyé en Grande chambre, il est intéressant de constater qu'il établit que les mécanismes instaurés par le Conseil n'offraient nullement une « protection équivalente » à celle de la Cour, ce qui justifiait que celle-ci exerce son contrôle sur des mesures d'application nationale d'une résolution du Conseil, au mépris de l'article 103 de la Charte.

Le Médiateur, Mme Kimberley Prost, reste elle-même critique à l'égard de la procédure qu'elle met en œuvre, en dépit des progrès accomplis ces dernières années. C'est particulièrement en matière de transparence et de communication des motifs des décisions prises que des progrès doivent être accomplis : selon elle, « [l]a procédure de médiation reste (...) inutilement nimbée de mystère ».

L'argumentation développée à l'encontre d'une telle opacité est intéressante, parce qu'il nous ramène à la question de la légitimité. Plus de transparence – et donc d'*accountability* – est ce qui manque à cette procédure pour mettre le régime des sanctions de l'ONU à l'abri des critiques et des recours intentés devant différentes juridictions qui sont amenées à contester la

primauté du droit des Nations Unies sur les autres engagements des Etats. Une fois de plus, c'est un appel à plus de démocratie : ainsi, le non-respect de l'obligation de motiver les décisions « donne l'impression que la procédure établie par le Conseil de sécurité est quelque peu arbitraire, alors qu'il est possible de montrer qu'elle respecte parfaitement les exigences d'équité. Ce manque de transparence compromet donc l'équité générale de la procédure, et tout particulièrement la perception de son caractère raisonnable. »

*

* *

A la lumière de cette expérience, il semble effectivement possible de réformer le Conseil sans modifier la Charte. Une telle réforme passe essentiellement par la démocratisation du Conseil. Peut-être une telle démocratisation se fera-t-elle au sens de la démocratie représentative, par un élargissement du Conseil. Nous avons dit les doutes que nous avons à ce sujet, qu'il s'agisse de la faisabilité même d'un tel élargissement et plus encore de la pertinence même du lien qui est ainsi établi entre élargissement et démocratisation. Reste donc l'autre voie, celle de la démocratie participative : plus de transparence, une plus grande participation de la part de tous les acteurs concernés, plus de « redevabilité » du Conseil, sur un plan prospectif, mais aussi rétrospectif.

Ultimement, c'est la question de l'Etat de droit qui se pose : le Conseil peut-il, doit-il être soumis au droit ? La question peut paraître complexe, mais la réponse est, après tout, juridiquement simple : dans son article 24 §2, la Charte des Nations Unies prévoit que « [d]ans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies ». Parmi les buts et principes des Nations Unies, la Charte fait figurer la réalisation de la coopération internationale « en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. »

Mais toutes ces réformes touchant à la démocratisation du Conseil ne sauraient venir à bout d'un problème de fond – dont la considération est exclue de cette contribution, mais que l'on ne peut pourtant ignorer : le Conseil de sécurité ne sera jamais soumis à l'Etat de droit tant que cinq de ses membres bénéficieront du privilège de faire obstacle, de leur seul fait, à une décision qui serait voulue par une majorité, même écrasante, des autres membres, permanents et non permanents. Ce privilège désuet du droit de veto est par essence incompatible avec toute forme de démocratie, représentative ou participative, puisqu'elle accorde à un seul le droit de faire prévaloir ses intérêts contre ceux de tous, contre l'intérêt général. Tant que cette question ne sera pas réglée d'une manière ou d'une autre, le Conseil demeurera une institution d'une efficacité limitée et d'une légitimité douteuse, dépendant du bon plaisir des grandes puissances.

Conclusions

Jean-Marc Sorel

Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne (Université Paris 1)

Il n'est jamais simple de faire des conclusions « dans la foulée » d'une demi-journée d'étude. Cela pourrait l'être encore moins lorsque le thème de la Réforme du Conseil de sécurité est retenu, alors qu'il semble avoir déjà fait l'objet de multiples études. A titre d'exemple parmi beaucoup d'autres, nous avons organisé en 1994 dans le cadre de la SFDI un colloque sur *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, paru pour les cinquante ans des Nations Unies l'année suivante (Pedone, Paris, 1995), dans lequel Serge Sur nous avait fait l'honneur de conclure. Or, lors de ce colloque, il était déjà question de réforme du Conseil de sécurité, de son fonctionnement, de la valeur des déclarations du Président du Conseil à défaut de résolution, etc. Quoi de neuf ? Au final, beaucoup de choses car cette demi-journée ne s'est pas enfermée dans la rhétorique classique de cette improbable réforme, véritable serpent de mer au sein de la doctrine, mais la réflexion fut aussi riche et dense que novatrice.

Cette réforme est-elle possible ? Certainement car d'autres organisations y parviennent – certes dans des domaines sans doute moins sensibles que celui du maintien de la paix – comme c'est le cas actuellement au FMI avec une profonde modification des équilibres au sein de cette organisation et, notamment, la modification du mode d'élection au sein de son organe restreint, le Conseil d'administration. Il reste que cette réforme (le 7ème amendement aux statuts du FMI) est suspendue à l'accord du Congrès américain qui perçoit clairement que le FMI ne sera plus aux mains de cet Etat. Ceci n'est pas sans rappeler des craintes comparables si la composition du Conseil de sécurité venait à être modifiée.

Cette réforme est-elle faisable ? Difficilement. Les obstacles depuis longtemps mentionnés n'ont pas disparu. Et il semble exister autant de propositions que d'Etats pour élargir la représentativité du Conseil. A cet égard, un spécialiste du calcul des probabilités pourrait nous étourdir par le résultat de ces combinaisons. En revanche, la probabilité que cette réforme se fasse reste éloignée. Ceci est d'autant plus complexe que, comme groupe d'Etats ou comme institution d'une organisation, le Conseil est de plus en plus confronté à des conflits et missions complexes, dont les conflits dits « asymétriques » ou « déstructurés » ne sont qu'une illustration.

Dans le triptyque fort bien résumé par l’Ambassadeur de la Sablière, il existerait « *une réforme possible* » (celle du veto), « *une réforme aisée* » (celle des méthodes de travail du Conseil), et « *une réforme essentielle* » (celle de la composition du Conseil). Comme il y a un veto sur la question du veto, sujet abordé lors d’une autre journée d’étude, il reste les deux autres réformes qui structurent cette demi-journée en deux parties. A l’issue des présentations et débats, il apparaît que la « *réforme aisée* » est essentielle, et que la « *réforme essentielle* » n’est guère aisée. C’est la raison pour laquelle, en suivant simplement le diptyque proposé, nous ferons quelques remarques, d’une part sur la réforme de la composition – autrement dit le Conseil comme groupe d’Etats – envisagée comme un *Facteur de désespoir* tant les choses semblent figées et, d’autre part, sur la réforme du fonctionnement du Conseil – autrement dit le Conseil comme institution internationale – envisagée comme un *Facteur d’espoir* tant les choses semblent évoluer dans un sens positif.

I – La réforme de la composition du Conseil de sécurité : Un facteur de désespoir

A. - Le terme « désespoir » ne doit pas être pris au pied de la lettre.

Il existe bien sûr toujours de l’espoir dans une situation qui semble figée, et rien ne dit que le Conseil ne sera pas réformé dans sa composition, même s’il semble y avoir peu de chances pour que ceci aboutisse lors du 70ème anniversaire des Nations Unies. Ce terme de « désespoir » est plus en rapport avec les multiples propositions – pour ne pas dire combinaisons – qui ont jalonné, et qui continuent de jaloner, l’histoire de cette réforme. On s’y perd tant les propositions sont nombreuses, parfois enchevêtrées, créant de multiples groupes ou sous-groupes selon des alliances parfois éphémères. Incontestablement, nous sommes dans le domaine de la haute-diplomatie, et le juriste ne peut qu’attendre que la bille s’arrête sur la bonne case de la roulette pour en tirer les conséquences. Si l’on a pu estimer que la question de cette réforme était à la fois politique et juridique, il n’en reste pas moins qu’elle est avant tout politique, et que le droit suivra, ce qu’il fait d’ailleurs en général en cristallisant un consensus à un moment donné, comme pour la première – et pour le moment unique – réforme de la composition du Conseil entrée en vigueur en 1965 lorsque le Conseil est passé de 11 à 15 membres. C’est le modeste, même si important, rôle du droit. S’il y a un accord sur le principe de la réforme de la composition du Conseil, il y a un clair désaccord sur la réforme elle-même. Encore une fois, ceci n’est ni nouveau, ni surprenant. Et si ce n’est pas la seule réforme possible au sein des Nations Unies, c’est incontestablement la plus emblématique.

B - Un écheveau de suggestions

Concernant cette réforme elle-même, il semble difficile pour un novice non diplomate de suivre l'ensemble des propositions, des groupes, des alliances, etc. Tout semble légitime, et la proposition allemande exposée par Andreas Pfaffermoschke, l'est incontestablement au regard des qualités que présente cet Etat aujourd'hui. L'idée de ne pas rechercher le consensus au profit d'une stricte majorité mathématique (à 128 membres) est également séduisante quand on se rappelle l'enlisement de la stratégie du consensus lors de l'adoption de la Convention des Nations Unies pour le droit de la mer en 1982, ou celle du Statut de la Cour pénale internationale en 1998, en raison notamment de l'attitude des Etats-Unis. Il n'en reste pas moins qu'il n'est pas certain que l'année 2015 soit celle du déblocage de ce dossier, et on navigue dans toutes ces stratégies entre les permanents, semi-permanents et, pourquoi pas, les « demi-vetos » possibles.

C - L'importance de la représentativité

Tout semble tourner autour de la représentativité avec des seuils qu'il ne faut pas franchir. Entre la proportion de 11 membres au Conseil pour 51 Etats membres en 1945, puis 15 pour 113 en 1965, et toujours 15 pour les 193 Etats membres actuels, il est certain que la représentativité devient de plus en plus diluée. Mais parvenir à 24, 25 ou 26 membres au Conseil modifierait-il cette question ? Pas certain, d'autant que les querelles font rage entre les Etats d'une même zone géographique qui pourraient parvenir au nirvana du siège permanent (avec ou sans veto) ou pour une durée déterminée. Il en va de même pour les blocs régionaux censés être soudés. Alors que l'Union européenne est le seul « bloc » qui devrait afficher une politique extérieure commune, on sait que la proposition allemande soutenue par la France ne lie pas l'Union.

D - L'importance de la confiance

La question essentielle reste finalement l'éternelle absence de confiance envers l'autre qui bride cette représentativité. Evidence sans doute, et pourtant, si l'on se penche du côté des juridictions internationales, dont la mission est certes bien différente, la question de la représentativité ne semble plus se poser ou, pour le moins, avec moins d'acuité. La Cour internationale de Justice comprenait 15 juges en 1945, elle en comprend toujours 15 avec la même clef de répartition que le Conseil comprenant, au surplus, la règle tacite – puisque non précisée dans le Statut - de la présence d'un juge par Etat membre permanent du Conseil de sécurité. Le Tribunal international du droit de la mer a lui souhaité une représentativité plus

large avec la présence de 21 juges, sans qu'il fonctionne pour autant d'une manière plus efficace. A l'inverse, les juridictions européennes (Cour de Justice de l'Union européenne et Cour européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe) comprennent un juge par Etat membre et l'augmentation mathématique du nombre d'Etats contraint à l'inverse ces dernières à fonctionner de plus en plus par monades, voire sur la base d'un juge unique pour le filtrage des affaires devant la CEDH. On le constate, aucune solution au regard de la démocratie représentative ne s'impose, ni ne semble meilleure.

E - La réduction du nombre des membres du Conseil de sécurité

En guise de provocation, on peut même se demander si la bonne solution ne consisterait pas à réduire le nombre de membres du Conseil de sécurité pour le rendre plus réactif et moins sujet aux blocages ? Cela supposerait une véritable révolution puisque la solution est difficilement envisageable avec des membres permanents qui se trouveraient alors dans une situation encore plus hégémonique. Radicale et infaisable bien sûr nous dira-t-on. Pourtant, si l'on poursuit la aussi notre comparaison avec les juridictions, c'est l'Organe de règlement des différends de l'OMC qui vient à l'esprit. On le sait le système permet théoriquement à cet organe de comporter autant de membres qu'il y a d'Etats membres à l'OMC mais, pratiquement, à l'aide du consensus négatif, la décision revient à un cercle très restreint, notamment pour l'Organe d'appel qui ne comprend que sept membres, dont trois pour chaque affaire. Mais c'est alors la structure même des organes des Nations Unies qu'il faut revisiter – Assemblée générale et Conseil de sécurité pour le moins – et l'utopie a ses limites, même dans le monde universitaire !

F - Individualiste versus intérêt collectif

Il n'y a donc pas de solution miracle et l'inter-étatisme suit malheureusement l'évolution sociologique de l'individu : l'individualisme prime sur la conscience de l'intérêt collectif. Aucun Etat ou « blocs » d'Etats n'y échappe : l'Europe reste divisée et la solidarité sud-sud est un lointain souvenir. Pour contourner ce blocage, Alexandra Novosseloff a invoqué une logique de responsabilité qui primerait sur une logique de représentativité. Certes, mais si la légitimité est indissociable de la responsabilité, elle l'est tout autant de la représentativité. Et ces trois mots clefs doivent déboucher sur un quatrième non moins important : l'autorité. Or, cela ne dépend pas du nombre, ni même strictement du « pouvoir » entre les mains de cet organe, mais bien d'une forme de conscience de l'intérêt général, de responsabilité collective. Quelle que soit la réforme possible, souhaitable ou simplement faisable, c'est sans doute ce

critère – certes très général – qu’il faut garder en point de mire. L’organe sera légitime à partir du moment où il sera suffisamment représentatif, mais surtout à partir du moment où sa responsabilité sera le reflet de l’intérêt collectif. Il aura alors sans doute l’autorité nécessaire pour remplir correctement sa mission définie par la Charte des Nations Unies. Ce cercle vertueux n’est pas inatteignable, même si cette préoccupation globale est masquée par les calculs de la réforme.

II – La réforme du fonctionnement du Conseil de sécurité : Un facteur d’espoir

A - L’évolution pragmatique des méthodes de travail

A la suite des présentations sur ce sujet, il ressort une impression positive de l’évolution des méthodes de travail du Conseil de sécurité comme institution internationale, en dépit de missions de plus en plus diversifiées, et de la prise en compte de nombreux sujets qui confirment que faire la paix n’est plus seulement ne pas faire la guerre. Et l’institution prouve qu’elle peut évoluer au-delà de sa structure figée depuis 1965. Il y a là le reflet d’un phénomène par ailleurs assez répandu : beaucoup d’organes d’organisations fonctionnent au-delà de leur problème de représentativité ou d’équilibres politiques entre les Etats. On pourrait invoquer un réflexe biologique, une forme d’instinct de survie, ou même l’autopoïèse. Peu importe, mais cela est la marque d’un fonctionnement réel au-delà des querelles partisans.

Le Conseil de sécurité comme institution bénéficie de sa place de « sur-institution » comme gardien principal (même si non exclusif) du maintien de la paix. Même si ceci n’est pas forcément évident à la lecture de la Charte, il est clair que, parmi les six organes principaux, il a la place du « mâle dominant ».

B - La différence entre le ressenti et la réalité

La scrupuleuse étude, notamment statistique, présentée par Mohamed Bouadballah que n’aurait pas reniée l’école behavioriste américaine nous prouve qu’il y a une différence entre le ressenti et la réalité. Ceci permet d’une manière salutaire de revenir sur des idées reçues, même si la diminution du veto (désolé d’aborder très légèrement cette question) est aussi due à la claire conscience qu’il vaut mieux s’arrêter avant ce stade fatidique. Certes, au-delà de la

formule Aria désormais célèbre, quelques mots dans l'air du temps prennent facilement place : transparence, *accountability* et, bien sûr, gouvernance, deviennent les guides du Conseil de sécurité comme pour toutes les autres institutions internationales. Cela comporte toujours une part d'ambiguïté. En rendant transparent, on ne rend pas forcément les choses plus accessibles, en rendant compte, on se sent parfois encore moins responsable puisqu'il aura suffi de le dire pour ne plus en être responsable, et la gouvernance n'est pas un concept à l'abri d'une certaine vacuité. Olivier de Frouville, habituellement sceptique devant le travail de ce Conseil, n'a pas hésité à aller plus loin : « *utopie en marche, efficacité, légitimité ...* » les mots sont lancés, et s'il est difficile d'y trouver une forme de démocratie représentative puisque, décidément, il est compliqué de dépasser le syndrome du « *Me, I and Myself* » étatique, on veut bien reconnaître au Conseil de sécurité l'apport d'une démocratie participative. Grand progrès donc.

C - La voie du pragmatisme

Et les démonstrations arrivent effectivement à nous convaincre de ce progrès quasi « souterrain » alors que l'horizon est obstrué par la seule réforme de la composition du Conseil. A l'aide de multiples groupes, réunions, de méthodes de travail parfois originales, on finit par faire avancer le navire. Sans doute s'agit-il de la prolongation de possibilités qui furent déjà exploitées, mais pas au niveau actuellement atteint. Avec les organes subsidiaires, le Conseil de sécurité a souvent déployé ses possibilités sous les formes connues des opérations de maintien de la paix ou des tribunaux internationaux pénaux, mais l'on sent que, ces derniers temps, notamment avec les comités des sanctions ou des organes comparables, il exerce un travail plus durable et plus discret, si ce n'est plus efficace. A cela s'ajoutent les possibilités ouvertes par les pouvoirs implicites ou impliqués rendus possibles par l'interprétation téléologique.

D - Les limites de l'autorégulation

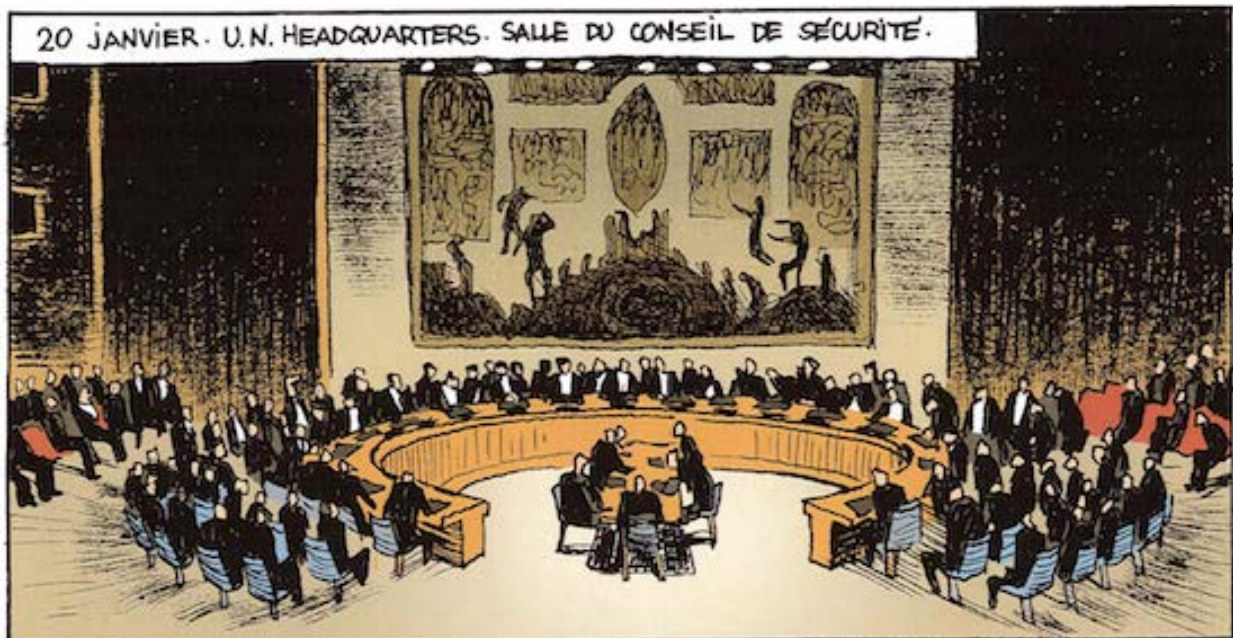
Or, a priori, le Conseil de sécurité par sa vaste mission de maintien de la paix est pratiquement une institution sans limites. Dès lors, le phénomène de l'apprenti-sorcier peut s'épanouir avec tous les dangers souvent soulignés de l'absence de contrôle juridictionnel des actions du Conseil de sécurité. Et la seule limite est finalement le pouvoir d'autorégulation. Si la Charte ne l'oblige à quasiment rien, le Conseil de sécurité s'oblige lui-même à respecter certaines limites. On aimerait même, inversement, que, parfois, il fasse plus ou différemment.

Aujourd'hui, ce qu'il était convenu d'appeler le « *facteur CNN* » ne suffit plus, parce qu'il est mondialisé. Si l'on peut donc se féliciter des résolutions qui sont prises et appliquées, et qu'on peut juridiquement les évaluer (à défaut de les contrôler), on ne peut que politiquement regretter celles qui ne sont pas prises. Quelle que soit l'amélioration des méthodes de travail, quels que soient les progrès dans la transparence, dans la participation plus large et donc représentative, le Conseil reste soumis à ce facteur de « faisabilité » et à la géométrie variable de son action qui le rend fragile de l'extérieur.

*

* *

En résumé, on peut constater que la grande réforme est engluée, mais que les petites réformes dans les méthodes de travail sont finalement grandes. Le Conseil de sécurité est heureusement plus que la somme de ses Etats membres (y compris permanents) et reste une institution indispensable à plus d'un titre. Comme groupe d'Etats, il doit garder ou restaurer son autorité, comme institution il doit être efficace. Dans les deux cas, il n'y parviendra que s'il est considéré comme légitime, et cela ne se décrète pas, même par le biais d'une réforme consensuelle de sa composition. Alors, bancal, politiquement divisé, réformable, à la légitimité contesté, à l'autorité parfois vacillante ce Conseil de sécurité ? Certes, et pourtant, ça marche.



Lanzac & Blain. Quai d'Orsay. Chroniques diplomatiques, Dargaud, 2011

AUX QUATRE VENTS

Afghanistan, cimetière des empires

Autant en emporte l'OTAN !

Paul Dahan



Chappatte. International Herald Tribune. 2011

Association des
Internationalistes



Le Canard Enchaîné 30 décembre 2014

« *Welcome to Talibanistan* ». Cette phrase illustre une caricature de Pancho à la veille du retrait des troupes américaines d'Afghanistan. Tout ce déploiement de forces pour en arriver là, pourrait-on dire ! Au terme d'une intervention militaire occidentale de treize années conduite par l'armée la plus puissante du monde, à quoi assiste-t-on ? Au retour vraisemblable des Talibans. Les mêmes que la coalition était censée écraser pour mettre en place à Kaboul un régime démocratique, laïc, respectueux des droits de l'homme, à la classe politique intègre... Le pays devait constituer l'extrémité orientale d'un espace allant du Ma-

-ghreb et de la Mauritanie au Pakistan et à l'Afghanistan, espace constituant la pièce maîtresse du projet de Grand Moyen-Orient imaginé par les néo-conservateurs de l'administration de George W. Bush. En effet, le 31 décembre 2014 à minuit, les derniers soldats des unités de combat de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) ont officiellement quitté le pays. Les nouveaux dirigeants afghans doivent désormais affronter seuls l'offensive des talibans qui ne cesse de prendre de l'ampleur. Six mois sont trop courts pour établir un bilan. Mais déjà pointe le désenchantement. Un retour sur le passé s'impose pour mieux appréhender la réalité de l'Afghanistan cimetière des empires et sur les conditions de l'engagement occidental dans ce pays à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Quel bilan tirer d'une intervention mal pensée qui débouche sur l'un des plus grands fiascos militaires de ce début de XXI^e siècle, de ce chaos mal tempéré ?

I - Afghanistan, cimetière des empires

Le présent ne serait-il qu'une reproduction du passé ? La citadelle des ombres préfigurerait-elle la citadelle des cauchemars ?

A - Arrêt sur le présent : la citadelle des ombres

Au « royaume de l'insolence », les « damnés de la terre » sont rois.

Le « **royaume de l'insolence** ». Etat enclavé (par le Pakistan au sud ; l'Iran à l'Ouest, le Turkménistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan au Nord et la Chine à l'Est) dépourvu d'accès à la mer, l'Afghanistan compte 30 millions d'habitants. « *Dans ce pays sans âge, on ne parle pas en*

nationalités, mais en peuples. On ne compte pas en kilomètres mais en jours de routes. Quand on se quitte, on se dit Zenada Bashi, sois vivant, parce que l'existence est incertaine ». Tenter de comprendre la réalité afghane suppose de s'imprégner des constantes du pays. Constance de l'espace (combinaison de montagnes râpées et de déserts) et dépendances alimentaires structurelles (rareté des oasis mal ou peu irriguées dans des vallées étroites débouchant sur une production agricole insuffisante), d'abord. Diversité des langues (langue voisine du persan au nord et à l'ouest et dialectes du pachto au sud) et des communautés ethniques (Hazaras, Ouzbeks, Pachtouns, Tadjiks et Turkmènes), ensuite. Difficultés de la construction étatique (amputation de ses provinces iraniennes et d'une grande partie des territoires pachtophones après la colonisation), enfin.

Les « damnés de la terre ». L'Afghanistan est frappé de sous-développement chronique. Trente ans de guerre ont ajouté à son infortune. La dépendance alimentaire structurelle de l'Afghanistan explique en partie certains phénomènes : multiplication des activités illégales (contrebande, brigandage, enlèvements, trafic d'armes ...) ; émigration hier vers l'Inde, l'Iran, et aujourd'hui vers l'Europe... ; le développement des cultures de rapport comme le pavot. La florissante économie de l'opium, qui représente environ 15% du produit intérieur brut, permet à une grande partie de la population rurale de parer au plus pressé. Avec 80% de sa production transformée en héroïne, le pays est le premier producteur mondial d'opium. Le pays est miné par la corruption, que nourrissent l'économie de guerre, les circuits de l'aide internationale détournée et l'économie de la drogue en pleine expansion après treize années d'occupation étrangère. Ainsi, l'Afghanistan partage le triste record d'être l'un des trois pays les plus corrompus de la planète. Enfin, la société afghane est déchirée entre une forme de modernité et ses codes traditionnels.

Dans ce pays austère, les envahisseurs ne sont jamais les bienvenus.

B - Retour sur le passé : la citadelle des cauchemars

De tous temps (histoire ancienne et contemporaine), les grandes aventures militaires dans cette région du monde se finissent toujours par des désastres.

Les envahisseurs anciens. La République islamique d'Afghanistan apparaît comme une sorte de pays « *imprenable* » pour ceux qui font figure d'« *envahisseurs* », lesquels finissent toujours par se retrouver peu ou prou au cœur d'un « *Bouzkachi* », jeu de l'attrape chèvre, joute équestre traditionnelle qui fait figure de sport national afghan et qui a d'ailleurs servi de trame au roman de Joseph Kessel, *Les Cavaliers*. L'enjeu est de rapporter une carcasse décapitée, parfois celle de son ennemi, au point de départ après un passage par le but adverse. L'histoire

du pays est marquée par le rejet de toutes les interventions étrangères à tel point que dans l'imaginaire occidental, l'Afghanistan se retrouve stigmatisé comme le « *cimetière des empires* ». Tous ceux qui ont précédé les soldats de l'OTAN dans l'Histoire ont payé le prix fort de leur ingérence militaire dans les affaires afghanes, qu'il s'agisse des Mèdes, des Gréco-Macédoniens d'Alexandre le Grand, ainsi que des Perses Sassanides dans l'Antiquité ; des Arabes, des Mongols, des Perses Séfévides au Moyen-Age et à l'époque moderne. L'Histoire ne serait-elle qu'un éternel recommencement ?



David Douglas Duncan
Bouzkachi, Afghanistan
Circa 1955

Les envahisseurs contemporains. Qu'en est-il des interventions britanniques et soviétiques dans la période contemporaine. Leur départ de Camp Bastion, principale base de l'armée de Sa Majesté à la fin de l'année 2014 marque la fin de la quatrième guerre anglo-afghane. La première voit les Britanniques subir, en 1842, l'un des plus cuisants désastres de leur histoire militaire. La deuxième, en 1880, au XIXe siècle, se conclut par une défaite dans la province d'Helmand. La troisième, en 1919, s'achève, il est vrai, de façon indécise. Le résultat de la quatrième (2001-2014), au sein d'une coalition occidentale, reste incertain. En 1979, les troupes soviétiques, dans le cadre des accords de défense mutuelle qui lient l'URSS à l'Afghanistan, répondent à l'appel du parti communiste au pouvoir, menacé par une rébellion armée. Cette intervention entraîne une forte résistance des rebelles, armés par les États-Unis (Cf. missiles Stinger), résistance qui conduit au retrait des troupes soviétiques en 1989. En 1996 un gouvernement islamiste, celui des talibans, prend le pouvoir. Il est chassé par une coalition internationale en 2001.

Alors serait-ce aussi le destin réservé à l'ingérence de l'OTAN qui, pour la première fois de son histoire, allait se projeter au-delà du théâtre européen sur les contreforts de l'Hindou Kouch ?

II - Afghanistan, intervention mal pensée

Les promesses de l'intervention occidentale en Afghanistan sont aussi mirobolantes que les résultats sont illusoires.

A - L'intervention occidentale : une promesse de Gascon

Les grandeurs d'une guerre éclair. A la veille de l'intervention occidentale consécutive aux attentats du 11 septembre 2001, l'Afghanistan se présente comme un Etat failli. En 2004, le pays devient une « République islamique » de type présidentiel dirigée par un président aux pouvoirs étendus mais contrôlés par un parlement bicaméral. La puissance militaire incontestable de l'OTAN entraîne la déroute immédiate des Talibans. Ni les Russes ni les Chinois ne s'opposent à cette guerre contre le terrorisme et contre « l'axe du mal ». Les Américains refusent de solliciter l'accord du Conseil de sécurité l'autorisant à utiliser la force comme en 1990 avec la résolution 678. Ils choisissent une autre voie, tenant compte des expériences de l'Irak et du Kosovo. Ils demandent au Conseil de sécurité de les autoriser à l'emploi de la force sur la base de leur droit de légitime défense, de façon à prévenir et empêcher toute nouvelle attaque terroriste. Même s'il ne leur donne pas d'autorisation expresse, le Conseil de sécurité accepte ce projet spécifique d'emploi de la force, pour combattre non un Etat agresseur mais le terrorisme.

Les servitudes d'une guerre longue. On peut penser qu'il y a là une « extension abusive » de la légitime défense. Grâce à la légitimation internationale, la légitime défense donne le maximum de liberté pour agir, la seule contrainte étant d'informer le Conseil de sécurité. Elle représente la meilleure formule pour Washington. Les résolutions 1368, 1373 et 1386 reconnaissent et réaffirment le droit de légitime défense. Une nouvelle extension de la capacité de frapper américaine et occidentale est donc admise par Moscou et Pékin. Tout semble aller pour le mieux dans le meilleur des mondes ! Mais, ne dit-on pas en Afghanistan : « *Nos ennemis ont des montres mais nous avons le temps* » ! Les deux opérations « *Infinite Justice* » et « *Enduring freedom* » marquent petit à petit le pas. Instruits par leur expérience contre les Soviétiques et utilisant les armes livrées à l'époque par les Américains, les Talibans s'engagent dans une tactique de guérilla et de harcèlement contre les troupes de la coalition. Ils lui infligent des pertes sévères et la conduisent à des opérations de représailles souvent conclues par d'importants dommages collatéraux.

A un moment, il ne sert plus à rien de rester.

B - L'intervention occidentale : « les illusions perdues »

Avec le recul du temps, le résultat n'est pas à la hauteur des espérances ni au niveau local, ni à l'échelon régional.

Un échec local absolu. La situation sur le terrain révèle une réalité éloignée des communiqués officiels. A la fin de l'année 2014, le moins que l'on puisse dire est que le bilan est contrasté. La guerre aura coûté plus de 100 milliards de dollars aux Etats-Unis. La coalition a perdu 3500 soldats. La France a eu 88 tués et 700 blessés dont 17 à l'été 2011 dans la vallée de la Kapisa. Même si les noyaux durs d'Al-Qaïda sont tenus à distance du théâtre afghan, le pays n'est pas stabilisé pour autant. Kaboul est le miroir de l'impuissance occidentale. L'année 2014 voit une augmentation sensible du nombre des victimes civiles. Pour assurer la transition sur le plan sécuritaire, 12500 soldats étrangers forment la mission d'aide aux forces afghanes, composée principalement de militaires américains, qui sera présente jusqu'en 2016 en Afghanistan après le retrait des troupes de l'OTAN le 31 décembre 2014. Washington prévoit d'y adjoindre, hors du cadre de l'OTAN, 4500 militaires en charge de la lutte antiterroriste. L'Afghanistan apparaît comme le théâtre des guerres perdues par les Occidentaux : pavot, terrorisme, Etat de droit.

Un échec régional relatif. Certaines causes du conflit afghan ont leurs racines dans la région, en particulier au Pakistan (Cf. concept d'AfPak). Islamabad considère que l'Afghanistan lui confère une profondeur stratégique indispensable en cas d'invasion indienne. C'est dans ce pays qu'Oussama Ben Laden trouve refuge avant d'être abattu le 2 mai 2011 par les forces spéciales américaines à Abbottabad. C'est au Pakistan, plus particulièrement dans les zones tribales, que se joue en partie l'avenir, la stabilité de l'Afghanistan. L'absence de dialogue constructif avec l'Iran en raison du différend sur la finalité de son problème nucléaire et, depuis 2011, de son soutien au régime syrien n'arrange pas les choses. L'Asie centrale (cantonnée au rôle de zone de transit pour l'aviation) et, plus encore, la Chine ne sont pas impliquées dans la recherche d'un règlement. Faute d'avoir pris en temps opportun la véritable mesure de la dimension du problème afghan, les membres de la coalition occidentale partagent la responsabilité d'un chaos régional aux implications géostratégiques désastreuses.

L'intervention en Afghanistan constitue une expérience douloureuse pour les Américains après celle du Vietnam.

III - Afghanistan, chaos mal tempéré

L'expédition occidentale relève de la chimère que la réalité a détruite. Les conséquences de ce chaos mal tempéré sont à la hauteur des raisons.

A - Les raisons : les Occidentaux victimes de leur hubris

Les responsabilités collective des Occidentaux et individuelle des Etats-Unis cumulent leurs effets négatifs.

Responsabilité occidentale collective. Pris par le temps électoral, par le temps médiatique, les Occidentaux ont une absence totale de vision stratégique, ignorant que le problème afghan doit être connecté aux dynamiques régionales (Pakistan, Chine, Iran, Asie centrale...) qui créent une menace protéiforme. Croire à la solution du problème sur le court terme relève de la chimère : « *Autant rêver d'un Afghanistan ouvert aux touristes et gouvernés par des talibans, très, très modérés* ». Enfermés dans une vision sécuritaire fondée sur des concepts absurdes (Cf. concept zéro mort), les Occidentaux en oublient la véritable nature du problème afghan. Comment trouver une solution militaire à une crise politique ? Ceci relève de la quadrature du cercle. « *Partout, les interventions militaires occidentales ont nourri l'engrenage de la guerre identitaire au lieu de l'empêcher* ». Dans la recherche d'un règlement de crises aussi complexes, l'investissement diplomatique devrait être aussi massif que l'engagement militaire. Déclin ou métamorphose de l'Occident ? In fine, chacun des participants découvre au fil du temps l'insupportable solitude de la servitude.

Responsabilité individuelle américaine. La crise afghane donne le spectacle de tout ce qu'il ne faut pas faire. « *Les Américains ont reproduit les pires erreurs commises par les empires coloniaux, en pensant ici comme en Irak, qu'ils pourraient restructurer en profondeur des sociétés civiles par les armes. Ce qui est impossible* » comme le souligne si justement Jean-Pierre Filiu. Faut-il intervenir, ne pas intervenir, laisser des terroristes sanguinaires agir en toute impunité, aider les peuples révoltés au risque d'ajouter du mal au mal ? La question mérite réflexion ! L'outil militaire américain est d'autant plus impuissant à régler des crises qu'elles sont multiples, qu'elles relèvent de la surprise stratégique. L'Amérique, c'est le règne du présentisme. C'est sa grande faiblesse. Elle pense et gouverne au rythme des médias et des frappes instantanées. A court terme, elle bombe le torse. A long terme, elle fiche le camp. Si l'Amérique sait encore d'où elle vient, elle peine à savoir où elle va en ne cessant de ressasser sa gloire passée. Elle conjugue hubris et ignorance du monde extérieur. Ne parle-t-on pas outre-Atlantique des Etats-Unis et du « *Rest of the World* » (row) ?

Tout ce qui s'impose par la force suscite une résistance et le recours à des contre-valeurs.

B - Les conséquences : la loi des vases communicants

L'affaire afghane signe le crépuscule américain qui est compensé par l'aube de la Chine.

Le crépuscule américain. Les Etats-Unis ne sont plus l'unique superpuissance (« *l'hyperpuissance* ») de l'après-guerre froide, mais une puissance parmi d'autres. De la baie des Cochons à l'Afghanistan en passant par le Vietnam, la Somalie, l'Irak et la Libye, et au Yémen, les Américains ne tirent aucune leçon des échecs d'hier pour imaginer demain marqué par le déchaînement des idéologies d'inspirations religieuses ou nationales. Ainsi, « *les Etats-Unis sont en partie responsables de la multiplication de leurs propres ennemis* ». Leur leadership moral (détentions, tortures, vols secrets de la CIA dénoncés par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, maintien de la prison de Guantanamo, scandale des écoutes de la NSA...), intellectuel (fourvoiement sur des pistes comme celle de la « fin de l'Histoire »), militaire (échecs dans toutes les guerres asymétriques qu'ils conduisent) et diplomatique (absence dans la négociation des accords de Minsk 2 sur l'Ukraine) s'effrite. « *Faire de la politique requiert inévitablement des talents d'équilibriste* ». Ces talents font malheureusement défaut à l'Amérique, souvent incrédule !

L'aube de la Chine. A privilégier une diplomatie d'exclusion, en dépit d'évolutions (Cuba, et surtout, Iran), Washington se prive de leviers d'action régionaux, méconnaissant l'importance des voisins dans la recherche d'une solution pérenne au problème afghan. Avec le Pakistan, dont l'action est ambiguë, Washington préfère la diplomatie du drone à celle de la palabre. Avec l'Iran, le contentieux bilatéral empêche encore une coopération sur le plan sécuritaire. Avec l'Asie centrale, fait défaut une stratégie globale de long terme. Alors qu'elle réclame une implication plus grande de la Chine dans la « gouvernance » mondiale, elle s'oppose à la création de sa Banque asiatique d'investissements en infrastructures (BAII). Une nouvelle carte géopolitique émerge autour de l'Afghanistan. Les lignes se déplacent, les vides se combler au profit de nouveaux acteurs. La Chine s'insinue dans ce puzzle en pleine reconfiguration, se pose en médiateur en Afghanistan (lancement du premier dialogue stratégique avec l'Afghanistan et le Pakistan, février 2015 ; dialogue avec les Talibans) tout en servant ses intérêts géopolitiques et économiques.

Retour à la Realpolitik ?

Trois ans après le retrait précipité d'Irak, plus de quarante ans après l'échec de la « vietnamisation » et peu après le retour des boys des contreforts de l'Hindou Kouch, Washington peine à tirer les leçons de ses erreurs stratégiques. Quel que soit le sujet à l'ordre du jour, on mesure le vide de la pensée stratégique américaine qu'il s'agisse du Proche-Orient ou de l'Asie. Les expéditions afghane et irakienne font penser au sparadrap du Capitaine Haddock. Dans ces deux pays, le président américain n'a le choix qu'entre de mauvaises solutions. Depuis 2002, les Etats-Unis ont investi plus de 100 milliards de dollars (87 milliard d'euros) en Afghanistan, soit davantage que le Plan Marshall mis en place pour reconstruire l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. Pour quel résultat ? Pire encore, après avoir envisagé le retrait définitif des troupes américaines du pays en 2014, Barack Obama décide début 2015 le maintien d'une force résiduelle sur place, faute pour les autorités afghanes d'être en mesure d'assurer la sécurité du pays. Décision confirmée lors de la visite du nouveau président afghan, Ashraf Ghani à Washington fin mars 2015. Situation qui ne constitue une surprise pour personne ! La perspective de voir l'Afghanistan plonger dans le chaos ou d'assister à une partition du pays entre des zones contrôlées par les Talibans et d'autres protégées par des troupes gouvernementales serait un aveu d'échec pour Washington. Afghanistan, cimetière des empires. Autant en emporte l'OTAN !

Chappatte
International Herald Tribune
15 mars 2012



Joseph Kessel



Joseph Kessel, de retour d'Afghanistan, chez lui en 1967. Photo de Jerry Bauer / Opale

Issu d'une famille juive ayant fui les persécutions tsaristes, Joseph Kessel est né en Argentine en 1898 et mort en 1979. Il est élu à l'Académie française en 1962. La famille Kessel s'installe en France qui devient sa patrie de cœur. Un temps tenté par le théâtre, il s'oriente vers le journalisme et la littérature en faisant un détour par l'aviation (L'équipage). A la faveur de la Première Guerre mondiale, il s'engage dans le corps expéditionnaire français en Sibérie (Les temps sauvages). Il revient par la Chine et l'Inde, bouclant ainsi son premier tour du monde. Observateur privilégié des convulsions du XXe siècle, il parcourt le monde. Il assiste à la révolte de l'Irlande contre l'Angleterre. Il voit les débuts du sionisme et recevra le visa du jeune Etat d'Israël portant le numéro un. Il voit les débuts de l'aéropostale avec Mermoz et Saint-Exupéry. Il suit les derniers trafiquants d'esclaves en mer Rouge avec Henry de Montfreid. Il rencontre Hitler.

Après la Seconde Guerre mondiale durant laquelle il sert comme aviateur au sein des Forces françaises libres (FFL), Joseph Kessel revient tout naturellement à la littérature et au journalisme.

Pour illustrer notre article consacré au Yémen, nous avons choisi de présenter quelques extraits de Fortune carrée et pour celui dévolu à l'Afghanistan, son roman *Les cavaliers*.

Fortune carrée (Julliard, 1955)

« A cinq jours de marche forcée de la mer Rouge et à trois mille mètres environ d'altitude, s'étale, au sud-ouest de la presqu'île arabique, un cirque vaste et rocailleux qui porte Sanaa, l'antique capitale du Yémen qu'on appelait jadis Arabie Heureuse.

Des montagnes aiguës gardent de toutes parts le plateau immense. Chaque pic est couronné d'un village fortifié, et ce sont autant de sentinelles de la cité de l'Imam. Du côté de la mer ainsi que du côté des terres, au Sud, au Nord, à l'Est et à l'Ouest, sans cesse ni défaillance, il semble qu'une force mystérieuse et toute puissante a élevé ces jets de pierre qui se perdent dans les nuages pour composer d'inaltérables remparts aux formes de la nature et de la vie des hommes.

Le sol du plateau est fait de pierres grises, les flancs des monts – de roches sombres, pour l'éternité. L'eau a fixé à jamais les places des villages et des maisons, des jardins, des vergers et de la vieille capitale. Le trajet des caravanes a tracé les pistes pâles, immuablement. Les chameaux noirs des montagnes avancent avec lenteur, formant, au long des siècles, la même frise. Leurs conducteurs ne changent pas davantage. Les traits fins et purs, la peau lisse et ambrée, la barbe soyeuse, minces et bien pris dans leurs vêtements flottants, leur race est intacte. Et les femmes ont cette grâce légère et ces yeux larges et doux taillés en amande que chantait déjà le Cantique des cantiques.

Ainsi est présenté au rare voyageur admis à y pénétrer, à l'abri de toute corruption et de toute souillure, le réduit de la Foi, la citadelle du Yémen » (pages 9 et 10)

« Il n'est pas dans tout l'Orient de grande cité qui puisse donner une idée de Sanaa. Ni Le Caire, au bord du désert qui surveille le sphinx. Ni Damas, reine de Syrie, molle et subtile, noyée dans son verger géant. Ni Jérusalem, bloc compact de voûtes, d'arceaux, de ruelles, d'exaltation, de haine et d'amour.

Sanaa, au milieu de la coupe prodigieuse de pierre et de lave que ferment les djebels yéménites, se dresse isolée du monde et près du ciel. Flanquée de donjons ronds et pesants, cernée par d'épaisses enceintes crénelées, elle est vaste, solide, bâtie en force et tranquillité. Elle semble issue du sol même, toute posée dans sa force, sa fierté et sa sobre noblesse. Ainsi que le plateau qui la soutient, Sanaa porte le sceau de la fable et de la vie en même temps.

Les maisons forment des alignements sévères. Elles sont hautes de cinq et six étages et faites de pierres bien ajustées qu'elles tiennent sans ciment, ni mortier depuis des siècles. Des bandes de chaux vive éclairent les murs gris et séparent les rangées de fenêtres aux verres multicolores. Chacune d'elles a l'air d'un palais et d'une forteresse. Et les ornements de bois ouvragé, sculpté, dentelé avec une habileté et une patience infinies, donnent une grâce étrange à cette vigueur minérale. Au fond des vastes et mystérieux jardins que l'on devine derrière les enceintes aveugles, le bruit rythmé, gémissant, des poulies d'eau qui ne cesse ni la nuit, ni le jour forme le souffle et la voix de cette ville et de son éternité » (pages 15 et 16).

Les Cavaliers (Gallimard, 1967)

Les camions n'avançaient guère plus vite que les chameaux des caravanes et l'homme à cheval que le piéton. L'état de la chaussée les obligeait au même pas : on arrivait aux approches du Chibar, seule trouée dans le massif auguste et monstrueux de l'Hindou Kouch, par où, à 3500 mètres d'altitude, se faisait tout le trafic et tout le charroi entre l'Afghanistan du Sud et l'Afghanistan du Nord. D'un côté, la falaise en dents de scie. De l'autre, un vide dans fond. Des ornières énormes, des quartiers de roc éboulé coupaient la voie. Les côtes, les lacets, les tournants devenaient toujours plus raides, plus difficiles et dangereux à négocier (page 13).

Mais le très vieil homme, juché au-dessus des autres, n'éprouvait ni anxiété, ni tristesse. Au-delà du paysage d'astre mort, son regard intérieur découvrait des vallées enchantées, des villes tumultueuses, de brûlants déserts, des steppes immenses. Et c'était l'Afghanistan. Il en connaissait toutes les provinces et les pistes et les sentes. Il avait cheminé le long de toutes ses frontières : la persane et la russe, la tibétaine et l'hindoue. A chaque instant, il pouvait tirer ces images de sa mémoire (page 15).

Et il parlait la langue, les dialectes, les idiomes de toutes les provinces. Il n'était pas derviche, ni gourou, ni chamane. Pourtant, comme ces initiés, il allait par les routes, les chemins, les pistes et sentiers de la grande terre afghane. Il avait suivi ses vallées où bouillonnent et chantent les cours glacés des rivières. Il connaissait les berges de l'Amou Daria. Il avait touché les neiges éternelles du Pamir au fond de cette entaille qui affleure le Toit du Monde, où sans les Yaks velus, l'homme ne pourrait pas survivre. Et le sol des brûlants déserts avait calciné ses pieds nus (page 27).

Toursène et le batcha se tournèrent vers l'endroit où, par-delà monts, plaines et déserts, se trouvait la Mecque. C'était l'heure de la première prière, l'instant qui, dans la pureté de l'aurore, engage toute la longueur du jour (page 47).

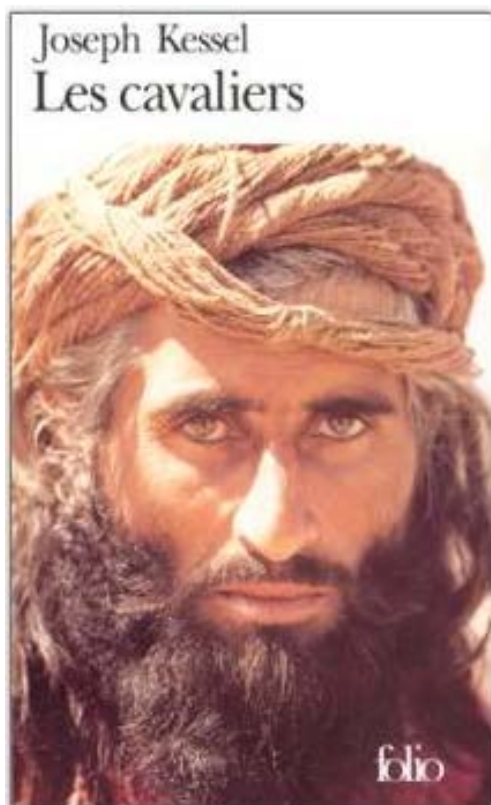
Certes, vers le Sud, qu'on avait franchi par des cols voisins du ciel à la barrière colossale de l'Hindi Kouch, c'était toujours le pays afghan... Avec l'Hindi Kouch, d'après ce qui lui avait été dit, commençait un univers étrange, étranger, de hautes vallées et de cimes effrayantes (page 49).

Le bazar de Daoulad Abas était l'un des plus anciens de la province et, au milieu de notre siècle, tout y gardait la couleur, l'odeur, les lignes, les coutumes des marchés de l'Asie centrale, telles qu'elles l'étaient déjà au fond des temps (page 67).

A Daoulad Abas, comme dans tout l'Afghanistan, on avait la passion des spectacles où des animaux se dévorent, s'étranglent, se déchirent. Mais entre tous les jeux de cette nature :- combats de coqs, de chiens, de béliers, combats de cailles - , les gens préféraient de beaucoup les combats de chameaux parce que ces rencontres étaient de beaucoup les plus rares (page 72).

Droit devant eux, dissimulés encore par un pli de terrain, mais tout près, passait la grande route du Nord. Elle était la seule qui, du Centre, du Sud et de l'Est, de Kaboul et de Peshawar, de Gardez, Ghazni et Kandahar, menait aux plaines et aux steppes étalées par-delà l'Hindou Kouch. Elle portait tout le charroi d'un peuple (page 126).

Tu m'emmènes trop loin, dit le propriétaire de la tchaïkhana. Maïmana, pour nous, c'est un autre monde. Je sais qu'on y va par Bamyian, la vallée des grands Bouddhas, vieux chemin de Bamyian, celui d'autrefois, je peux te l'indiquer (page 146).



La vieille route de Bamyian portait les marques de son âge qui remontait à la nuit des temps. Etroite et tortueuse, couverte, aux saisons sèches, par une poussière profonde, comme un édreon et rivière de boue sous la pluie, défoncée sur ses bords, trouée au milieu d'ornières énormes, elle n'était, au vrai, qu'une mauvaise piste. Les véhicules à roues ne pouvaient pas l'emprunter. Trafic, charroi, échanges entre Sud et Nord se faisaient par la grande voie qu'Orouz et Mokkhi avaient suivie pendant quelques heures, après leur fuite de Kaboul. La vieille route de Bamyian, délaissée, paisible, ne servait qu'aux gens de la province – paysans, artisans, bergers, colporteurs, aux voyageurs de fortune et surtout, deux fois l'an, aux caravanes de transhumance : printemps pour l'aller et, pour le retour, l'automne. On était en octobre. Il en passait chaque jour (page 285).

Il n'avait jamais rencontré leurs caravanes qui, dans les migrations, passaient bien au sud des steppes. Leur nom et renom, lui étaient, cependant, comme à tout Afghan, plus que familiers. Les Patchous, des passes de l'Est, des châteaux forts en nids d'aigle... Pasteurs et guerriers indomptables. Ils forgeaient dans leurs ateliers secrets sabres, lances, fusils. Ils avaient conquis les plaines jusqu'à l'Amou Daria, réduit les Hazaras en esclavage, soumis les païens du Kafiristan à la vraie foi. Même les soldats des rois anglais, invincibles ailleurs, ils les avaient chassés de leurs vallées et montagnes, après un siècle de combat. Patchous, race de maîtres,... Clans faiseurs de rois... Et qui, à chaque printemps, partaient en transhumance comme depuis mille et mille années, et, en armes, sans souci des lois ou des frontières, traversaient le pays tout entier, depuis l'Inde jusqu'à l'Iran (page 286).

Rien que la steppe. Devant lui. A lui.

Et ce n'était pas, cendrée, rongée ; limitée par les ombres montantes, la steppe qu'avait découverte un soir, au débouché de l'Hindou Kouch, un homme épuisé, hagard, pourri, prêt à pleurer de faiblesse et d'émotion – en lequel Ourouz à présent était incapable de se reconnaître. C'était la steppe dans son élan sans limites et son fleuve d'herbes qui ondulait aussi loin que portait la vue, et son soleil plus large et plus fier et son ciel plus haut et plus vaste qu'ils ne l'étaient ailleurs dans le monde, et ses nuages ailés qui filaient sous le vent, et son parfum, son parfum surtout, fleur de l'absinthe amère et d'une liberté merveilleuse et sauvage (page 533).



Photo tirée du film "Kessel en route" d'Igor Barrère et Michel Colomès, 1967

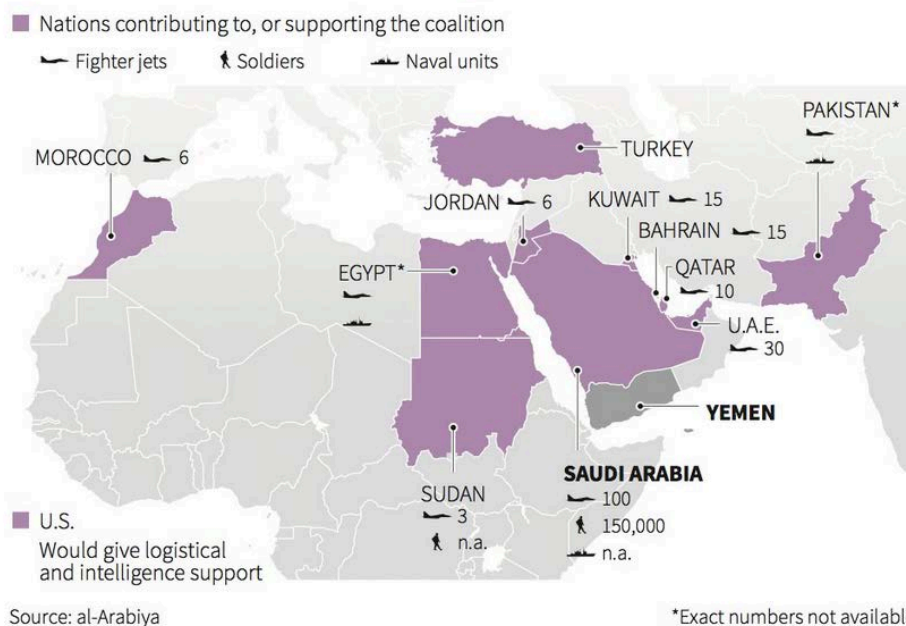
De "L'Arabie heureuse" au "Yémen en furie"

Modèle d'un "printemps inachevé"

Guillaume Berlat

« *Il n'y a point de hasard* » écrit Voltaire dans Zadig. Mercredi 7 janvier 2015, l'explosion d'un camion piégé dans la capitale du Yémen, Sanaa tue 37 personnes. Mercredi 7 janvier 2015, les frères Kouachi assassinent des journalistes et des caricaturistes réunis pour leur conférence de rédaction au siège de *Charlie Hebdo* à Paris. Le 14 janvier 2015, Al Qaida dans la péninsule arabique (AQPA) revendique depuis Sanaa la paternité de cet attentat. Le 24 février 2015, une ressortissante française travaillant pour une ONG est enlevée à Sanaa. Quatre ans après le début de ce que l'on qualifie improprement de « *printemps arabe* », où en est le Yémen qui était présenté comme un exemple de transition réussie ? Débarrassé du président Saleh, enrichi par une multitude de groupes se réclamant d'Al Qaida dans la péninsule arabique (AQPA) profitant de l'affaiblissement du pouvoir central, le pays n'en finit pas de s'effondrer. Avec la prise de Sanaa par une milice chiite houthiste, la fuite du président Mansour Hadi au début de l'année 2015 et la campagne de bombardements aériens lancés le 26 mars 2015 par une coalition de neuf pays arabes conduite par l'Arabie saoudite (« *Tempête décisive* »), le pays est très affaibli, au bord d'une guerre confessionnelle. Comment en est-on arrivé là ? Après le temps des promesses vient celui des espoirs déçus et, enfin, celui d'une conception réaliste de la diplomatie.

Saudi-led coalition against Yemeni rebels



I - Le Yémen ou la promesse d'un "Printemps arabe"

Au cours des dernières décennies, le Yémen évolue d'une dynamique centrifuge vers une dynamique centripète.

A - De « l'Arabie heureuse » aux deux Yémen : une dynamique centrifuge

Le Yémen est le théâtre d'une histoire tourmentée, dispose d'un particularisme prégnant.

- **Une histoire tourmentée.** « Longtemps surnommé « Arabie heureuse », berceau présumé de la reine de Saba, le Yémen est aujourd'hui le parent pauvre et agité de la péninsule arabique ». C'est un pays à part dans le sud de la péninsule arabique, balayé par autant de tempêtes de sable que de périls qui menacent sa stabilité. De la chute de l'Empire ottoman à 1962, le nord du Yémen est dominé par une monarchie d'obédience zaydite, une branche dissidente du chiisme, contrairement au chiisme duodécimain majoritaire qui domine l'Iran, le sud de l'Irak et le sud du Liban. La proclamation de la République, en 1962, est suivie d'une guerre civile entre monarchistes arabes, soutenus par l'Arabie saoudite voisine, et républicains aidés par l'Égypte nassérienne. Ces derniers l'emportent. Dans le même temps, les territoires du Sud, regroupés autour du port stratégique d'Aden, au débouché de la Mer rouge et de l'Océan indien, restent sous contrôle britannique jusqu'en 1967. On se souvient des descriptions d'Aden par Henri de Monfreid et de celles de Sanaa, deux décennies plus tard, par Joseph Kessel.

- **Un particularisme prégnant.** Pays de 26 millions d'habitants répartis sur un territoire de 528 000 km², qui n'est pas membre du Conseil de coopération du Golfe (CCG), le Yémen cultive, à plus d'un titre, les particularismes par rapport à ses voisins. Pauvre en matières premières (pétrole et gaz) mais disposant d'une position stratégique dans la région, il est la seule République de la péninsule arabique qui est dominée par des dynasties monarchiques (Arabie saoudite et Sultanat d'Oman). Pays le plus pauvre du monde arabe (avec un PIB de 1340 dollars par habitant contre 98000 dollars au Qatar). La pénurie d'eau y est préoccupante dans une zone où une grande partie de la population est rurale, tirant sa principale ressource du qat, plante aux vertus euphorisantes bien connues. Le Yémen est aussi le pays le plus peuplé, le plus fragmenté, le plus armé, le plus guerrier. La transformation des populations, dans autant de pays autrefois en paix, en « sociétés guerrières », selon l'expression du politologue Bertrand Badie, est sans doute la plus inquiétante sur le long terme. L'histoire récente le démontre.

Au terme d'un processus erratique, le Yémen parvient à une réunification de ses deux entités du Nord et du Sud.

B - Du Yémen pluriel au Yémen singulier : une dynamique centripète

Après avoir pris le chemin de la réunification à la fin de la guerre froide, le Yémen emprunte lentement mais sûrement celui de la révolution.

- **Le chemin de la réunification.** La décennie 1960 connaît successivement l'abolition de la monarchie chiite puis, après le départ des Britanniques du pays, la division du territoire en deux entités distinctes : au nord, la République arabe du Yémen dont la capitale est Sanaa et le président Ali Abdallah Saleh de 1978 à 1990, entité marquée par l'idéologie nationaliste arabe et au sud, la République démocratique populaire du Yémen dont la capitale est Aden, d'obédience communiste et gravitant dans l'orbite de l'URSS. Ainsi, les deux Yémen choisissent leur camp à la faveur de la guerre froide. Avec la fin du conflit Est-Ouest, nous assistons à une redistribution des cartes dans le pays : multiplication des conflits internes, attrition des subventions accordées par Moscou à Aden, retour des combattants d'Afghanistan... Cette nouvelle donne pousse le Sud à négocier une réunification avec le Nord pour former un seul Etat, processus qui trouve son épilogue le 22 mai 1990. Nait ainsi une nouvelle entité, la République arabe du Yémen dont Ali Abdallah Saleh, devient le président, poste qu'il occupe jusqu'en 2011.

- **Le chemin de la révolution.** Décidemment, au Yémen la politique n'est pas un long fleuve tranquille. « *La contestation yéménite est ancienne et protéiforme* ». En effet, la période 1990-2011 est marquée par divers événements qui ne laissent rien augurer de bon pour l'observateur des relations internationales. En 1994, l'appauvrissement constant du pays conjugué à une pratique hégémonique du pouvoir par les nordistes conduit à une brève sécession du Sud, durement réprimée par les troupes du Nord avec l'appui de groupes djihadistes et d'anciens de la guerre en Afghanistan. En 2001, le président Saleh fait adopter un amendement constitutionnel lui permettant de maintenir au pouvoir jusqu'en 2013. En janvier 2009, nous assistons à la naissance d'Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA) qui regroupe des branches saoudienne et yéménite d'Al-Qaïda. Néanmoins, les Occidentaux, Américains en tête, considèrent le régime comme un pôle de stabilité régionale d'autant plus que le président Saleh constitue un précieux appui dans la lutte contre le terrorisme. Mirage éphémère ou réalité durable ?

Mais rien n'est plus trompeur et dangereux que le succès. En diplomatie, les mouvements souterrains sont bien plus déterminants que les révolutions, fussent-elles sympathiques.

II - Le Yémen ou tout va très bien Madame la marquise

La communauté internationale se félicite des vertus du « modèle yéménite » comparé aux autres révolutions arabes. Mais l'édifice se lézarde lentement mais sûrement.

A - Les vertus du « modèle yéménite » : le Yémen, exemple à suivre

Aucun doute n'est permis : le Yémen est une « *Success Story* » en dépit de lendemains qui déchantent.

- **Une « *Success Story* ».** Dans le sillage de la « *révolution de jasmin* » en Tunisie, débute en janvier 2011 la révolution populaire yéménite dirigée contre le président Saleh qui conduit à sa démission en novembre 2011. Comment est-on parvenu à ce résultat ? Grâce à la combinaison de plusieurs facteurs (double pression de l'Arabie saoudite et, celle plus discrète, des Etats-Unis, retenue des opposants, essentiellement des tribus...), le pays parvient de manière pacifique à écarter un autocrate, à dépasser les clivages géographiques et confessionnels, à lancer le difficile chantier de la réconciliation nationale. Tous les espoirs sont permis. En février 2012, une élection présidentielle place à la tête du pays, Abd Rado Mansour Hadi (sunnite) pour un mandat intérimaire de deux ans. Bien que moins médiatisé que ceux de Tunisie, d'Egypte et de Libye, le volet yéménite du « printemps arabe » force l'admiration de tous. Le Yémen est présenté comme l'alpha et l'oméga de la révolution arabe réussie en l'absence d'ingérence étrangère à tel point que l'on s'empresse de parler de « *modèle yéménite* », de « *printemps arabe aux promesses infinies* ».

- **Les lendemains qui déchantent.** « *En 2011-2012, la transition politique avait pourtant soulevé un réel enthousiasme de la part des citoyens yéménites et une grande satisfaction du côté de la communauté internationale* ». Le Yémen dispose pour garantir sa stabilité et sa sécurité de plusieurs cartes importantes dans son jeu. Le problème est que ces cartes ont été perdues. Malheureusement, la réalité des mois, des dernières semaines est passée par là. Le temps est le plus précieux atout. Il est gâché efficacement. Si le processus de réconciliation nationale évite une guerre civile, rien n'est réglé sur le fond. L'accord repousse la solution du dilemme yéménite ; il ne le tranche pas. Force est de constater, dès 2012, que les problèmes subsistent dans toutes leurs dimensions : politique (difficulté des relations entre le nord et le sud, réforme des institutions, choix entre une structure fédérale en six provinces ou en deux grandes provinces, rôle ambigu de l'ancien président Saleh) ; sécuritaire (modalités de la lutte contre le terrorisme, rôle des Etats-Unis, présence de « terroristes » étrangers tels Saïd Kouachi) ; économique (pauvreté)...

Dans un monde arabo-musulman qui connaît sa guerre de Trente ans, le Yémen ne fait pas exception. Quatre ans après le début des « révolutions arabes », le rêve a fait long feu.

B - Les lézardes dans l'édifice : le Yémen, un Etat failli ?

La crise couve depuis la révolution de 2011. Le processus est fragile. Les digues tombent une à une. Le terrorisme a une longue histoire. Le présent est grevé de lourdes hypothèques.

- **Une longue histoire liée au terrorisme.** Avant l'émergence de l'EIIL, à la faveur des guerres en Irak et en Syrie, c'est au Yémen que se concentrent les groupes les plus menaçants après l'affaiblissement de la nébuleuse terroriste constituée par Oussama ben Laden. Les frappes de drones américains visant des djihadistes y sont les plus nombreuses après celles conduites au Pakistan. Le 30 novembre 2002 a lieu l'une des premières frappes de missile tuant un responsable de l'attaque terroriste contre le bâtiment de l'USS Cole (2000). En février 2009, les djihadistes saoudiens fuyant le royaume à la suite de la campagne de répression lancée par le prince Nayef bin Abdel Aziz Al-Saoud, ministre de l'intérieur, s'allient aux djihadistes yéménites pour constituer le groupe Al-Qaida dans la péninsule Arabique (AQPA), profitant de la faiblesse historique de l'Etat yéménite et de sa position géopolitique entre la Corne de l'Afrique et le Pakistan. Au Yémen est formé Omar Abdoumoutallab, responsable de l'attentat manqué contre un avion de la Northwest Airlines reliant Amsterdam à Detroit (25 décembre 2009).

- **Un présent grevé de lourdes hypothèques.** Le chaos s'installe durablement dans le pays : 21 septembre 2014, prise de Sanaa par les Houthistes (chiites représentant un tiers des 26 millions d'habitants) ; 22 février 2015, fuite du président Hadi à Aden qui constitue le cœur économique du pays ; 26 mars 2015, campagne de bombardements aériens de la coalition arabe. L'évidence s'impose. Le Yémen est « *un pays au bord du précipice* » (Ban Ki-moon). Depuis que la capitale est passé sous le contrôle des houthistes, suspectés d'être soutenus par l'Iran, le pays est au bord d'une confrontation interconfessionnelle avec en toile de fond un risque de partition entre un nord chiite et un sud-est sunnite. En embuscade, l'AQPA profite de la situation pour disposer d'une base territoriale dans la région de Chabwa malgré la mort de deux de ses chefs, Hareth Al Nadhari (janvier 2015) et Nasser Al-Ansi (mai 2015), qui ont revendiqué la tuerie de Charlie Hebdo et qui ont été tués par des drones américains. Tous ces facteurs menacent l'unité fragile du Yémen. Conscients des risques sécuritaires, les pays occidentaux ferment leurs ambassades.

Plus personne ne croit à ce conte oriental qui n'était en fait qu'une énorme tartufferie diplomatique. On s'en doutait. On n'est pas chez les Bisounours.

III - Le Yémen ou rien ne va plus

Le Yémen est à la croisée des chemins. Il doit choisir entre la voie de la logique de l'antagonisme ou la voie d'une logique de l'harmonie.

A - Les raisons de l'enlèvement dans la crise : la logique de l'antagonisme

Alors que le Yémen est en plein chaos, les Occidentaux peinent à le comprendre.

- **Le Yémen en plein chaos.** Le départ du président Hadi constitue le signe d'une instabilité politique rampante contribuant au renforcement des groupes extrémistes. Dans la région, les cartes géographiques sont obsolètes. L'appartenance religieuse ou ethnique, l'identité chiite ou sunnite devient plus importante que d'être yéménite. L'Iran devient l'un des principaux acteurs des crises qui secouent le Moyen-Orient. Téhéran gagne en influence dans quatre capitales arabes : Damas, Bagdad, Beyrouth, Sanaa. « *Au Yémen, Riyad s'est fortement impliqué pour permettre une transition à même de préserver l'unité du pays. Mais l'Arabie saoudite demeure, à ce jour, préoccupée par la déstabilisation du pays, encouragée notamment par la rébellion des combattants chiites d'Ansarallah, dit Houthis, qui contestent violemment le gouvernement de Sanaa, ainsi que par l'activisme d'Al-Qaïda dans la péninsule arabique* ». Inquiet du rapprochement Téhéran/Washington, Riyad intervient militairement le 26 mars 2015 (2000 morts), réclame une « *pause humanitaire* » et reprend ses bombardements en mai.

- **Le Yémen incompris des Occidentaux.** Cette histoire est aussi celle de l'échec d'une politique occidentale habitée par la question sécuritaire quitte à en oublier les autres. S'il faut planifier des instruments sécuritaires, la reconstruction du pays et la restauration de la gouvernance sont indispensables. Sans initiative politique, on va soit entretenir le statu quo, soit renforcer le chaos. L'analyse occidentale recèle un « *fort élément de somnambulisme diplomatique* », une perte de capacité analytique qui s'apparenterait à « *l'irénologie* ». Une sorte d'incapacité à comprendre que la révolution est un long processus, une longue marche pouvant connaître de brutaux retours en arrière. On mesure les limites de la diplomatie du drone : « *Sa stratégie (celle d'Obama) est d'employer les drones et les forces spéciales pour anéantir les menaces* ». Après la Syrie et la Libye, le Yémen est le troisième pays du « *printemps arabe* » à basculer dans une guerre par procuration entre deux théocraties, pouvant préfigurer une conflagration générale. La résolution 2216 du Conseil de sécurité du 16 avril 2015 n'y changera rien.

« *Sur le terrain de la morale, les bonnes âmes ont raison, mais on ne fait pas de bonne politique avec de bons sentiments* ». Comment concevoir une sortie de crise ?

B - Les conditions d'une sortie de crise : la logique de l'harmonie

Les objectifs sont ambitieux. Personne ne peut gouverner seul. La solution de ce conflit demande une patience stratégique qui passe par un sursaut national et une entente régionale.

- **Un sursaut national.** Le Yémen doit tenir compte de l'existence d'une rébellion dans le Nord, de velléités irrédentistes dans le Sud et des menaces terroristes bien réelles sur l'ensemble du territoire (Cf. attentats contre deux mosquées houthistes à Sanaa le 20 mars 2015 ayant fait 150 morts revendiqués par l'EIIL). Mois après mois, ce territoire se transforme en zone de non-droit. Personne ne peut gouverner seul et un nouveau contrat social est indispensable pour prévenir l'émergence d'un Etat failli dans une zone particulièrement instable. Si cette condition est nécessaire, elle n'est pas suffisante. Le processus de réconciliation se heurte à deux sérieux obstacles : les manœuvres souterraines du clan de l'ancien président Saleh et la prégnance de la crise économique. « *Les Yéménites se trouvent face à un choix radical. Soit trouver un accord inclusif sur un processus inclusif fondé sur le compromis, soit se laisser entraîner sur la pente d'un conflit violent à la libyenne et de fragmentation nationale* ». Au Yémen, tous les efforts doivent converger (militaires, économiques et financiers internationaux, sociaux...) dans une perspective plus large à dimension régionale.

- **Une entente régionale.** Nasser Judeh, ministre jordanien des Affaires étrangères déclare le 7 mars 2015 à Téhéran : « *La région a un criant besoin d'unité et de cohésion entre les pays musulmans. La condition première d'une victoire durable contre les extrémistes de l'EI et d'Al-Qaïda au Moyen-Orient est un rapprochement irano-saoudien* ». Dans une région en plein chaos, confrontée à de nombreux périls alors que le Yémen implose sous les coups des rebelles houthistes et des djihadistes d'AQPA et que l'Irak joue sa survie contre l'EIIL, une partie de la réponse se trouve en Arabie saoudite, pays exportateur d'une version rigoriste de l'islam, celle dont les djihadistes se nourrissent. Une partie de la réponse se trouve en Iran, pays en voie de réintégration du concert des nations. Au-delà la solution du problème nécessite une entente entre les pays du Golfe : « *... lucides sur leur situation. Ils ont pleinement conscience de leurs points faibles : l'aridité, un environnement régional instable..., les tensions multiséculaires entre sunnites et chiïtes, une obsession excessive de la sécurité..., le challenge démographique (qui soulève, en creux, des problématiques d'urbanisation, d'éducation, d'emploi, de transports) etc.* » .

Un volontarisme réaliste

« *Nous ne pouvons savoir ! Nous sommes accablés d'un manteau d'ignorance et d'étroites chimères* » écrit Arthur Rimbaud qui voyage au Yémen. Aujourd'hui, le maître mot est incertitude. La priorité n'est pas d'avancer des slogans. « *En 2012, La France accompagne le mouvement au Yémen* » est la formule figurant sur les cartes de vœux de l'ambassadeur de France au Yémen ! Pareille démarche conduit à une politique étrangère sinusoïdale, voire contradictoire. Est-il raisonnable d'user des postures pour éviter les débats de fond ? La priorité est à la réflexion avant l'action. Derrière les mots, il y a la réalité. Au moment où la détérioration du climat politique régional constitue un défi de première importance, il nous faut engager une révolution des esprits. Car une question domine toujours, plus de quatre ans après le début des « *printemps arabes* » : quelle stratégie adopter ? La réalité du monde de demain est soumise au grand défi d'aujourd'hui : gérer sur le court terme les impératifs du long terme. Les mêmes n'ont rien appris, qui s'obstinent à ne pas voir la réalité. Le Yémen est une société qui connaît le bouleversement du temps. La dialectique de l'histoire a ses raisons que la raison ne connaît pas. Sur le temps long, l'image d'Epinal de « *l'Arabie heureuse* » est dépassée. Sur le temps court, le « *Yémen en furie* » s'apparente de moins en moins au modèle d'une révolution réussie mais plus en plus à celui d'un « *printemps inachevé* ».



mai 2015

Hassan Bleibel
Courrier
International
12 mai 2015