

● LES ÉMERGENTS AU CŒUR DU SYSTÈME ONUSIEN

La place des pays émergents aux Nations unies

Alexandra Novosseloff

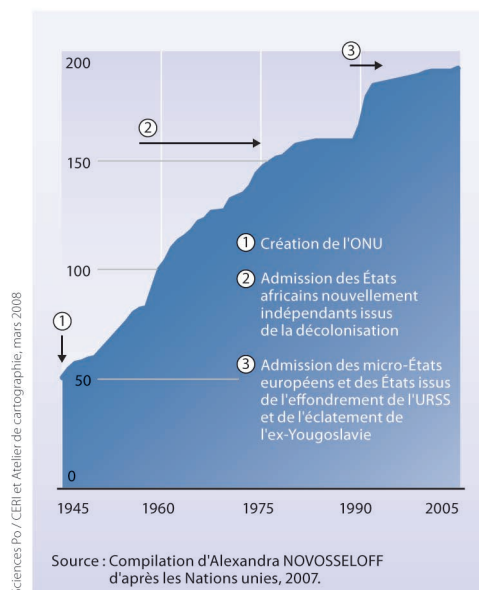
De par sa composition universelle, l'ONU a historiquement été la première organisation à accorder une place, une voix et une tribune aux pays émergents. Ces derniers ont, en retour, peu à peu modifié en profondeur l'organisation, qui ne rassemble plus aujourd'hui, comme en 1945, les seuls vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale. Cette évolution, qui débute au moment où les pays nouvellement décolonisés adhèrent à l'ONU, ne s'est pas déroulée sans remous ni résistances.

Aujourd'hui, les pays émergents ne sont pas seulement les bénéficiaires de l'aide internationale et des interventions onusiennes ou bien les « cibles » des décisions du Conseil de sécurité, ils influencent de plus en plus les décisions des principaux organes de l'ONU. Leur voix compte et les pays occidentaux ne peuvent plus l'ignorer, notamment lorsqu'ils frappent à la porte du Conseil de sécurité.

Des spectateurs devenus acteurs

La construction de l'Organisation des Nations unies répondait en 1945 à un certain nombre de préoccupations : éviter la résurgence des « États ennemis », associer l'Union soviétique à la future organisation, maintenir la prééminence des grandes puissances et leur alliance durant la guerre, aider à la reconstruction et rétablir la paix entre les États. À cela s'ajoutait la volonté d'arriver, au plan de la

figure 76 : Nombre d'États membres des Nations unies, 1945-2006



sécurité internationale et de la résolution des crises et des conflits, à un meilleur résultat que celui de la Société des Nations, en donnant plus de poids (en particulier dans le domaine militaire) à la nouvelle organisation. L'ONU qui naît à San Francisco en avril 1945 est clairement dominée par les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale que sont les cinq membres permanents du Conseil de sécurité : les États-Unis, le Royaume-Uni, l'URSS, la Chine de Tchang Kaï-chek et la France qui a obtenu une place dans ce club très fermé à la dernière minute grâce à Winston Churchill. L'Afrique du Sud, le Brésil, le Chili, l'Inde, le Mexique et la Turquie, qui sont certes des signataires originels de la Charte des Nations unies, ne sont à cette époque sur la scène internationale que des pays alignés sur les États-Unis et le Royaume-Uni ou encore dépendants d'eux, notamment lorsqu'ils sont des colonies

britanniques. Le président américain, Franklin Roosevelt, aurait un temps envisagé de donner un siège de membre permanent au Brésil, allié fidèle pendant la guerre. Les futurs émergents se sont d'ailleurs peu exprimés lors des négociations de San Francisco, au contraire de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande par exemple. En 1945, l'Afrique ne compte que quatre États indépendants, l'Afrique du Sud, le Liberia, l'Éthiopie et l'Égypte, tous membres originels de l'ONU.

Cette situation ne dure pas, et la décolonisation bouleverse la donne de l'après-guerre. Entre 1955 et 1960, il y a quarante et une admissions d'États supplémentaires à l'ONU, dont une majorité d'États africains nouvellement indépendants. Le nombre de pays est multiplié par deux en cinq ans. Vingt-sept autres États adhèrent entre 1960 et 1970. Afin de refléter cette augmentation, le nombre des membres non permanents du Conseil de sécurité passe, entre 1963 et 1965, de onze à quinze. Cette évolution change non seulement la nature, mais également le champ d'action de l'institution.

Conçue comme une alliance de temps de paix entre cinq grandes puissances antifascistes, l'ONU devient, à partir du milieu des années 1950, une organisation universelle. Elle passe d'une alliance bâtie autour de quelques États à une structure ne pouvant fonctionner que par consensus et traiter des conflits de basse intensité¹

1 Comme le dit Edward Luck, « au lieu de devenir une organisation musclée de sécurité collective que les Américains attendaient, l'ONU a évolué vers un "faiseur" de paix subtil et caché, réticent à utiliser la force ». Edward Luck, « Peacekeeping Plus: The UN and International Security », dans Edward Luck et Gene M. Lyons, *The United Nations: Fifty Years After San Francisco: A Conference Report*, Hanovre, Dickey Center, Dartmouth College, 1995, p. 28.

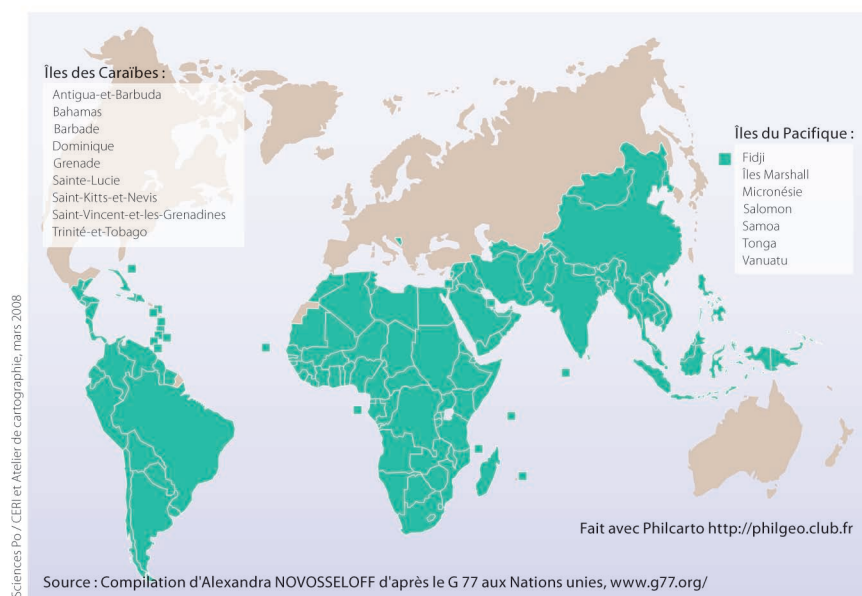
et au sein de laquelle les États-Unis ne disposent plus de majorité automatique ni de tiers bloquant leur permettant de s'opposer à l'adoption d'une résolution par l'Assemblée générale. L'adhésion massive des pays nouvellement décolonisés, non alignés et en voie de développement, transforme l'ONU, au cours des années 1970, en un vecteur privilégié de l'anti-américanisme. Aux yeux des Américains, « leur » organisation se retournait contre ses fondateurs et divergeait de son raisonnement et de ses principes originels », et cela est ressenti comme un choc : les « enfants » se retournent contre leurs « parents »². En outre, les États récemment décolonisés qui entrent aux Nations unies ne sont pas, du point de vue américain, « démocratiques ».

Parallèlement à cette évolution à l'Assemblée générale, l'ordre du jour du Conseil de sécurité a poursuivi le nécessaire traitement des crises et des conflits : de la question espagnole à la question iranienne et à la question indo-pakistanaise, de la question de la Palestine à la plainte pour agression de la République de Corée, de la question de Chypre à celle du Congo, de la question indonésienne à celle de l'apartheid en Afrique du Sud et à la situation en Rhodésie du Sud. Chacune donne lieu à des résolutions et à des veto. Au Conseil de sécurité, les pays émergents ne sont pas encore des acteurs à part entière.

Acteurs du changement ou freins à l'adaptation du système onusien ?

Le nombre ne fait pas tout. Les pays nouvellement indépendants s'organisent peu à peu au sein de l'Assemblée générale pour avoir du poids et au besoin disposer d'une majorité de blocage. L'Assemblée permet à certains de lancer des initiatives et des projets. C'est ainsi qu'aux groupes régionaux – groupe des États africains, des États asiatiques, des États latino-américains, des États d'Europe orientale, des États d'Europe occidentale et autres États –, créés de fait pour les besoins de la répartition géographique des postes dans les différents organes de l'ONU, s'ajoutent au sein de l'Assemblée générale des groupes d'intérêt plus larges, comme le « Groupe des non-alignés » (ou NAM) et le « Groupe des 77 » des pays en développement. Le Groupe des 77, créé en octobre 1967 par la Charte d'Alger, comprend en réalité cent trente États membres avec un président de groupe élu tous les ans par rotation géographique entre l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine et les Caraïbes. Il est à l'origine davantage axé sur les problèmes de nature économique et possède des bureaux de liaison auprès de l'ensemble des institutions internationales à Paris, Nairobi, Rome, Genève, Washington et Vienne. Le Groupe des non-alignés comprend, quant à lui, 118 membres et est, à l'origine,

2 Edward Luck, *Mixed Messages. American Politics and International Organizations (1919-1999)*, Washington (D. C.), The Century Foundation, Brookings Institution Press, 1999, p. 108.

figure 77 : **Groupe des 77**

davantage centré sur les questions politiques. Ces groupes, et d'autres organisations de nature plus régionale (Organisation de l'Union africaine, Mercosur, G 20, Asean, etc.) se sont institutionnalisés. Ils ont non seulement plaidé pour une meilleure représentation de leur région dans l'ensemble des organes des Nations unies, mais ont permis de définir des stratégies de vote et des soutiens croisés lors des grandes négociations au sein des comités et des commissions de l'Assemblée générale.

Les pays émergents veulent avoir une voix qui compte au sein du « concert des nations ». Ils constituent un levier de diversification partenariale pour la coopération Sud-Sud. L'ONU est en quelque sorte, en dehors des organisations régionales et sous-régionales, le seul endroit où ils peuvent se faire entendre au niveau mondial, promouvoir certains thèmes et dénoncer les conséquences de certaines politiques. C'est aussi le lieu où ils peuvent bloquer certaines avancées, sur les droits de l'homme notamment. Le Conseil des droits de l'homme qui siège à Genève est aujourd'hui de plus en plus polarisé et dominé par les groupes régionaux. De plus, une certaine tendance à la remise en cause de l'universalité des droits de l'homme s'y dessine. Certains pays émergents (notamment la Chine, l'Inde, la Corée du Sud et le Brésil) se sont également transformés en donateurs avec parfois une éthique de l'aide en porte-à-faux avec les principes et les pratiques de bonne « gouvernance » en vigueur. En Afrique, ces donateurs non traditionnels et leurs prêts à taux zéro tendent à bouleverser les règles de l'aide internationale en étant moins regardants que les autres sur le respect des droits de l'homme par certains gouvernements. Du 16 au 17 mai 2007, les réunions du conseil d'administration

de la Banque africaine du développement se sont tenues pour la première fois en Asie, à Shanghai, et pour la deuxième fois hors d'Afrique.

Une minorité de blocage au sein du Conseil de sécurité ?

Il existe deux catégories de pays émergents au sein du Conseil : les membres permanents tels la Chine et la Russie, et les membres non permanents. Les deux premiers jouent un rôle clé en raison de leur droit de veto – ou, le plus souvent, sa menace – qu'ils exercent sur des dossiers importants : le Kosovo pour la Russie, la Birmanie, toute situation interne d'un État (Cachemire, Zimbabwe, Corée du Nord, Soudan-Darfour) ou encore toute question liée à Taiwan pour la Chine. Le 12 janvier 2007, la Chine et la Russie ont apposé leur veto à un projet de résolution américain concernant la situation en Birmanie. Durant la crise de septembre 2007, les deux pays ont eu une attitude plus ouverte qui a permis l'adoption d'une déclaration présidentielle. Certes, celle-ci ne condamne pas la violente répression par la junte birmane, mais « déplore vivement l'utilisation de la violence contre les manifestations pacifiques ». Mais ces deux pays ont considéré que la situation humanitaire en Birmanie après le cyclone dévastateur de mai 2008 n'était pas du ressort du Conseil de sécurité, alors même que la junte militaire birmane refusait l'aide extérieure de la communauté internationale³.

La Chine a utilisé ou menacé d'utiliser son droit de veto à chaque fois qu'un dossier touchait de près ou de loin la question de Taiwan et la reconnaissance de ce pays par certains États. Ainsi n'a-t-elle pas hésité, le 15 février 1999, à bloquer une résolution prorogeant le mandat de la Force de déploiement préventif des Nations unies dans l'ex-République yougoslave de Macédoine (Fordeprenu) après que cette dernière a reconnu Taiwan. En un mois, la force des Nations unies a donc dû plier bagage, alors que son action préventive était unanimement reconnue pour son efficacité. Plus récemment, la Chine a menacé de mettre son veto à la prorogation du mandat de la Mission de stabilisation des Nations unies en Haïti (Minustah), les autorités nouvellement élues de ce pays ayant émis le souhait de développer des relations avec Taiwan. La Chine a ainsi empêché le déplacement des autorités haïtiennes à Taiwan. Sur la question du Kosovo, elle est restée discrète parce que la Russie s'est mise en avant. Aucune résolution n'a ainsi pu remplacer la résolution 1244 (1999) et certains membres du Conseil de sécurité ont alors dû publiquement constater, à la suite d'une ultime réunion le 19 décembre 2007, l'impossibilité pour l'institution de se prononcer sur ce sujet.

Face aux membres permanents, les membres non permanents, en dépit de leur manque d'expérience, viennent jouer les trouble-fête. Ils refusent de plus en plus

3 Certains pays (la France notamment) ont ainsi évoqué, pour la première fois, le concept de « la responsabilité de protéger » pour apporter l'aide humanitaire nécessaire à la population birmane.

souvent d'être la simple chambre d'enregistrement de textes préalablement négociés entre membres permanents. Le Mexique et la Turquie n'ont siégé que trois fois au Conseil de sécurité depuis 1946, la République de Corée et l'Afrique du Sud une seule fois, l'Inde ne l'a pas fait depuis le début des années 1990. La Turquie est candidate pour la session 2009-2010, et la Corée du Sud pour la session 2013-2014. Seul le Brésil y a siégé de façon régulière (jusqu'en 2005). Sur tous les dossiers importants traités au sein du Conseil (Irak, Iran, crises africaines), les membres non permanents ont joué un rôle peu médiatisé mais crucial. Ils sont souvent courtisés par les membres permanents et constituent donc en ce sens une « minorité » de poids (représentant sept des quinze membres du Conseil ou des dix membres non permanents du Conseil si l'on met de côté les non-permanents membres du « Groupe des États d'Europe occidentale et autres États » qui comprend également Israël, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada). Leur union équivaut parfois à un veto collectif. Cela a été le cas lors de la crise irakienne de 2003. Avant que ne soit bloquée la résolution qui aurait autorisé l'intervention anglo-américaine, les deux camps, le premier autour de la France, de l'Allemagne et de la Russie, le deuxième autour des États-Unis et du Royaume-Uni (avec l'Espagne et la Bulgarie), ont courtisé les « indécis » (Pakistan, Mexique, Guinée, Angola, Cameroun, Chili). Mais en dépit des pressions s'exerçant sur eux, ces derniers ont refusé jusqu'au bout de prendre clairement position. Ce refus a en quelque sorte empêché le vote de la seconde résolution.

Dans ce contexte, il faut s'arrêter un moment sur le rôle de l'Afrique du Sud qui est entré pour la première fois au Conseil de sécurité en 2007. Membre fondateur des Nations unies en 1945, mis au ban de la communauté internationale et privé de son droit de vote en raison de sa politique d'apartheid, le pays a été élu le 16 octobre 2006 comme membre non permanent du Conseil de sécurité pour la période 2007-2008 en remplacement de la Tanzanie. Cette première, consacrée par un vote à une écrasante majorité de l'Assemblée générale, témoigne d'une légitimité internationale retrouvée et de la reconnaissance du poids politique et économique de l'Afrique du Sud, mais aussi de l'exemplarité de sa transition démocratique. Tout le monde s'attendait à ce que le pays se fasse le porte-parole des États africains, mais il a joué ce rôle pour l'ensemble des non-alignés, montrant la force de sa diplomatie sur trois dossiers : la situation au Timor-Leste, la relation avec l'Union africaine et la promotion du Nepad (Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique) et la situation en Somalie (en assurant la présidence du comité des sanctions pour ce pays). Sa forte implication sur le dossier somalien a conduit le Conseil de sécurité à voter la résolution 1814 (15 mai 2008) demandant un retour progressif de l'ONU en Somalie. Impliquée dans la résolution de nombreuses crises africaines, en particulier celles du Burundi et de la Côte-d'Ivoire, l'Afrique du Sud veut incarner la nouvelle politique africaine qui confie la gestion des problèmes africains aux Africains. Avec plus de 1 800 soldats et policiers déployés,

principalement au Congo, elle est ainsi un des principaux contributeurs au maintien de la paix sur le continent. Sur le dossier du Zimbabwe, l'Afrique du Sud a été le farouche opposant à l'inscription à l'ordre du jour du Conseil de sécurité d'un point spécifique sur la situation dans ce pays, considérant avec la Chine, la Russie, la Libye, l'Indonésie, le Burkina Faso et le Vietnam que la façon dont se déroulent les élections n'est pas du ressort du Conseil. Selon ces États, le Conseil de sécurité n'a pas à se prononcer sur la situation intérieure d'un État tant qu'une menace à la paix régionale ou internationale n'est pas clairement avérée. Mais face à la pression internationale, le Conseil a tout de même pu, dans une déclaration présidentielle du 23 juin, « condamner les actions du gouvernement zimbabwéen et la campagne de violences menée à l'encontre de l'opposition politique ».

Les pays émergents, piliers du maintien de la paix de l'ONU ?

Si les pays émergents ne sont pas les décideurs principaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, ils sont en revanche devenus les principaux contributeurs aux opérations de maintien de la paix créées par le Conseil de sécurité depuis le milieu des années 1990 et le désengagement des pays occidentaux après les échecs en Bosnie-Herzégovine, en Somalie et au Rwanda. Les pays du Sud fournissent en quelque sorte « la chair à canon » du maintien de la paix onusien, alors que les pays du Nord le financent (les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France sont les cinq plus gros contributeurs financiers des quelque sept milliards de dollars du budget du maintien de la paix). Il existe de ce fait une inégale distribution du risque qui entretient la fracture entre Nord et Sud. Aujourd'hui en effet, les plus gros contributeurs de troupes sont le Pakistan avec 10 600 policiers et militaires déployés, le Bangladesh avec 9 000, l'Inde avec 8 800, le Népal avec 3 700 et la Jordanie avec 3 000. Au regard des besoins des nouvelles opérations de maintien de la paix (la Minuad au Darfour

figure 78 : Membres non permanents du Conseil de sécurité de l'ONU parmi quelques pays émergents, 1946-2008

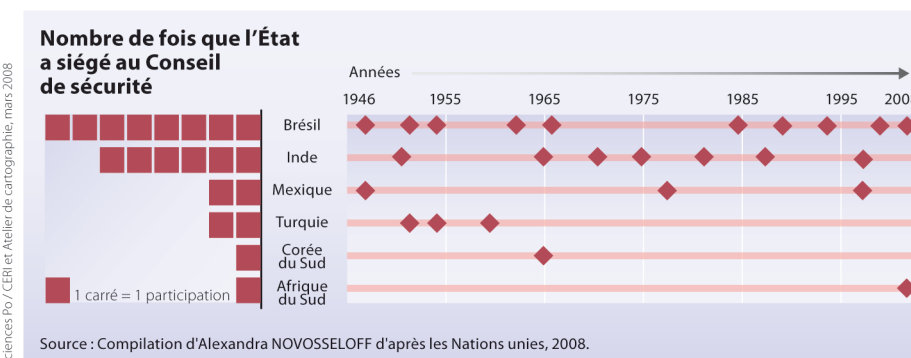
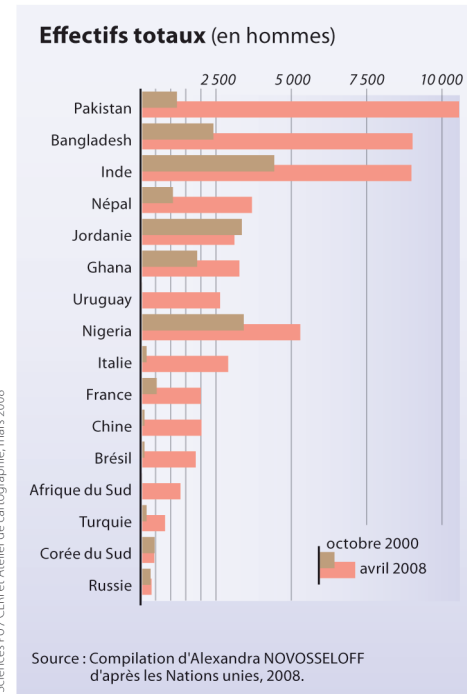


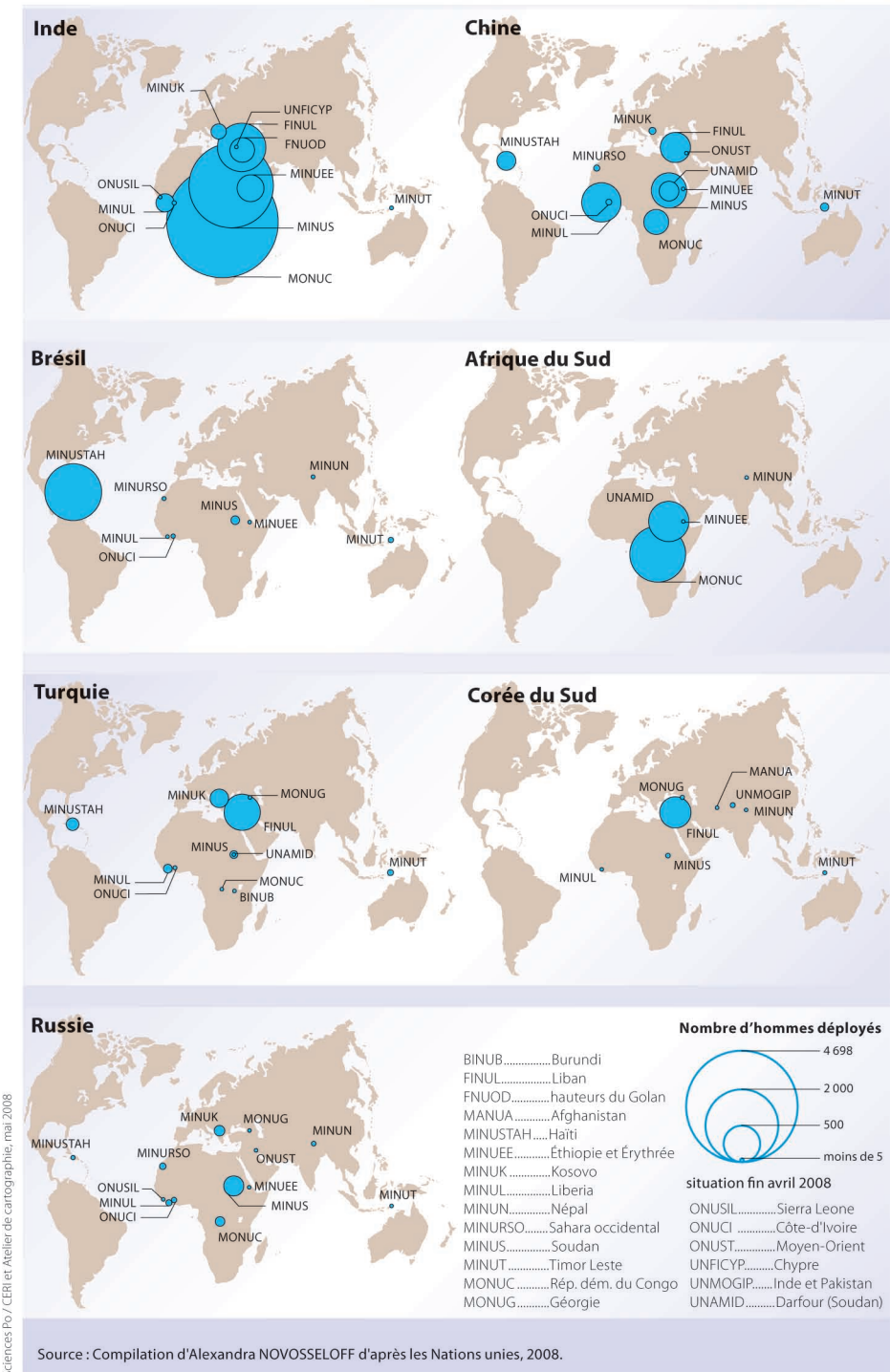
figure 79 : Les 10 premiers contributeurs en hommes aux opérations de paix des Nations unies, 2000-2008



avec, à terme, 19 000 militaires et 6 000 policiers, la Minus au Sud-Soudan avec 9 400 militaires et 600 policiers, la Monuc au Congo avec 17 400 militaires et 900 policiers, la Minustah en Haïti avec 7 000 militaires et 1 700 policiers), les pays du Sud sont devenus les piliers du maintien de la paix onusien, les pays occidentaux apportant des capacités ponctuelles et souvent rares (logistique, rapidité de réaction, entrée en premier). Là aussi, les pays du Sud veulent être consultés et écoutés : depuis le début des années 2000, des réunions « des contributeurs de troupes » sont ainsi régulièrement organisées par le Conseil de sécurité et par le Secrétariat avant la prorogation du mandat des opérations auxquelles ils participent. Le Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix (ou C-34), comité de l'Assemblée générale, leur offre chaque année une tribune et un lieu de négociation sur l'évolution des opérations et la doctrine du maintien de la paix.

Les raisons de la surreprésentation des pays émergents parmi les casques bleus sont multiples : désintérêt des pays occidentaux ; remboursement des troupes onusiennes qui offre aux émergents le moyen de contribuer au financement de leur armée ; recherche de nouveaux arguments en faveur d'un siège de membre permanent ; affirmation de leur rôle de puissances régionales ; présence dans des zones ayant de forts intérêts stratégiques économiques et énergétiques. Parmi les membres permanents, la Chine a décidé de s'impliquer de plus en plus dans les opérations de maintien de la paix. De 1971 à 1981, le pays s'était abstenu de participer aux votes sur la création de toute opération, refusant d'envoyer des troupes et de payer sa quote-part au budget. Au cours des années 1980, la Chine est revenue sur cette politique en envoyant des observateurs militaires dans certaines opérations et en réclamant, en 1988, une place au sein du Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix. C'est à la fin de la guerre froide que la Chine a décidé de participer plus activement et de façon plus importante au maintien de la paix de l'ONU. L'opération au Cambodge a été la première des opérations à laquelle elle a participé en envoyant 400 ingénieurs et 49 observateurs entre 1992 et 1994. Aujourd'hui, Pékin a 1 900 hommes engagés dans les opérations de maintien de la paix (193 policiers, 66 observateurs militaires et 1 700 soldats), principalement au Liberia, au Congo, au Soudan et au Liban. L'un de ses généraux, Zhao Jingmin,

figure 80 : Participation de quelques émergents aux opérations de maintien de la paix des Nations unies, 2008



a été nommé pour la première fois à la tête d'une opération de la Minurso (Sahara occidental) en 2007. La Russie poursuit une politique similaire et est actuellement présente dans l'ensemble des opérations de maintien de la paix, à un niveau moindre cependant (300 militaires et policiers déployés).

Depuis la fin de la guerre froide, 70 % des travaux du Conseil de sécurité sont consacrés à l'Afrique. Les choses ne se déroulent plus en vase clos : non seulement le Conseil de sécurité se déplace régulièrement – les quinze ambassadeurs vont sur le terrain soutenir les processus de paix en cours et rencontrer l'ensemble des parties prenantes lors de « missions spéciales » – mais le Conseil de sécurité a ouvert un dialogue avec les pays africains et les organisations régionales ou sous-régionales qui les représentent. Les 18 et 19 novembre 2004, pour la quatrième fois depuis 1952, le Conseil de sécurité s'est exceptionnellement réuni hors de New York, à Nairobi, avec les représentants de l'Union africaine pour tenter de faire avancer le processus de paix entre le gouvernement du Soudan et les deux mouvements rebelles du Darfour. En septembre 2007, la paix et la sécurité en Afrique a été choisi comme thème du troisième sommet du Conseil de sécurité. Les réunions entre le Conseil de sécurité et l'Union africaine sont maintenant devenues régulières, un mouvement renforcé par la mise en place de la mission Nations unies/Union africaine au Darfour (Minuad).

Réforme du Conseil de sécurité : les émergents frappent à la porte

Le premier élargissement du Conseil de sécurité a eu lieu le 10 décembre 1963, lorsque le nombre de ses membres est passé de treize à quinze. Lors de l'élection des dix membres non permanents, cinq furent choisis parmi les États africains (trois) et asiatiques (deux), un parmi les États de l'Europe orientale, deux étaient situés en Amérique latine et enfin deux étaient des États d'Europe occidentale. Cet élargissement reflétait le nombre exponentiel d'États adhérant à l'organisation après la décolonisation. Dans les années 1980-1990, alors que l'ONU subit une nouvelle augmentation importante du nombre de ses membres (37 admissions entre 1980 et 2000), la question de la réforme du Conseil de sécurité, et plus précisément de son élargissement, réapparaît pour ne plus cesser, depuis, d'être débattue. En effet, le Conseil représente aujourd'hui moins de 8 % des 192 États membres de l'organisation. Les pays émergents en tirent argument pour frapper à la porte du Conseil de sécurité. L'absence de pays africain est désormais vécue par les États de ce continent, pour reprendre les propos du président sénégalais Abdoulaye Wade, comme une « injustice historique faite à l'Afrique ». De même, l'Amérique latine n'y est pas représentée, alors que le Brésil aurait pu en être membre permanent en 1945. Les plus grands pays émergents (Inde, Afrique du Sud) comme les plus importants contributeurs financiers (Japon et Allemagne) et militaires (Pakistan, Bangladesh, Inde) frappent également à la porte du Conseil de sécurité.

Les discussions sur le processus d'élargissement ont été relancées par la publication des rapports du Groupe de personnalités de haut niveau (décembre 2004) et du secrétaire général (mars 2005). Elles ont été portées tout au long de l'année 2005 par le « Groupe des Quatre » (G 4), candidats déclarés à un poste de membre permanent et considérés comme les plus légitimes à accéder à un tel poste : l'Allemagne, le Brésil, l'Inde et le Japon. Le G 4 a entamé une véritable campagne pour convaincre les États membres de la validité de leur candidature. Cette pression a réveillé le groupe des opposants à ces candidatures qui a pris le nom d' « Unis pour le consensus » (ancien Coffee Club) emmené par l'Italie, le Pakistan, le Mexique et l'Argentine et comprenant également l'Espagne, la République de Corée, la Nouvelle-Zélande et la Suède. Les membres de ce groupe privilégient une simple augmentation des membres non permanents. Enfin, un dernier groupe de « petits pays » s'est formé, le S 5 pour Small Five (Suisse, Liechtenstein, Jordanie, Singapour et Costa Rica), pour travailler à l'amélioration des méthodes de travail du Conseil.

L'élan a choppé sur l'impossibilité pour l'Union africaine de désigner ses candidats aux deux postes de membres permanents normalement réservés à ce continent, selon la formule servant de base de négociation (la « formule A » créant six sièges permanents sans droit de veto et trois nouveaux sièges non permanents avec un mandat de deux ans), et sur sa volonté de réclamer un droit de veto. Ce « blocage africain » a fait perdre le *momentum* de la réforme après le sommet mondial de septembre 2005. Les États émergents perçus comme les plus légitimes à entrer de façon permanente au Conseil de sécurité ont des difficultés à convaincre, alors que l'élargissement pourrait être un moyen de combler le fossé entre le Nord et le Sud. Mais comment trouver *la* formule (magique) qui sied à tous les États ?

Ce débat a en réalité réveillé certaines rivalités régionales. La Chine a été l'un des principaux opposants à l'élargissement du Conseil de sécurité. De fait, le pays souhaite rester le seul représentant de l'Asie au Conseil de sécurité et a tout intérêt à voir rejeter la candidature japonaise. Le siège japonais serait, en effet, perçu comme un second siège américain et comme un pas de plus dans la politique américaine d'endiguement de la Chine⁴. En dépit d'un réchauffement des relations sino-indiennes, la position de la Chine sur l'accès de l'Inde au Conseil demeure empreinte d'ambiguïté. La Corée du Sud, membre du groupe Unis pour le consensus a une voix très réduite dans ce débat, encore plus depuis l'arrivée de Ban Ki-moon au poste de secrétaire général des Nations unies.

Pour ce qui concerne le continent africain, il avait été décidé qu'il revenait à l'Union africaine de désigner les deux pays candidats à un siège permanent.

4 Le Japon est sans doute parmi les candidats déclarés le pays qui souhaite le plus fortement accéder au cercle restreint des membres permanents, ce qui lui permettrait d'avoir un « retour sur investissement » de sa contribution financière (19 %).

Les 7 et 8 mars 2005, les États membres de l'Union africaine ont adopté une position commune sur la réforme des Nations unies dite consensus d'Zulwini. Celle-ci prévoit que la pleine représentation de l'Afrique au Conseil de sécurité dépendra de l'attribution de deux sièges de membres permanents possédant un droit de veto et de cinq sièges non permanents. L'Union africaine sélectionnera les représentants de l'Afrique. Or, trois pays prétendent depuis longtemps à ces fonctions : l'Afrique du Sud, l'Égypte et le Nigeria. À côté des deux candidatures subsahariennes, l'Égypte vient jouer les trouble-fête, au nom de la représentation de l'Afrique au nord du Sahara et du monde arabo-musulman. L'Égypte est de fait un pays leader au sein de la Ligue arabe, mais ne peut parler au nom de l'Afrique du Nord en raison de la concurrence avec les pays du Maghreb ni au nom du Moyen-Orient en raison de sa politique à l'égard d'Israël, et encore moins au nom de l'Afrique noire qui ne se sent en rien représentée par un pays arabe. En raison d'une absence de consensus au sein de l'Union africaine, les pays candidats semblent aujourd'hui avoir compris qu'ils auraient sans doute plus de chances en menant une campagne individuelle qu'en passant par leur organisation régionale. Mais ont-ils les moyens, l'énergie et surtout la volonté de se différencier dans une Afrique qui cherche à construire jour après jour son unité ?

L'Amérique latine est elle aussi divisée sur le dossier de l'élargissement du Conseil de sécurité, même si les positions paraissent davantage réconciliables. Le Brésil est, en effet, incontournable, en raison de son poids économique sur le continent, de son marché potentiel de 180 millions de consommateurs et de la richesse de son sous-sol, et aspire à être un interlocuteur privilégié pour ses voisins et 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. Toutefois, la quête brésilienne d'un poste de membre permanent apparaît souvent comme une simple rhétorique. Le pays hésite à franchir le pas et à apporter des preuves de son engagement sur la scène internationale (une contribution au sein des opérations des Nations unies en Afrique, par exemple). L'Argentine, appuyée par le Mexique et la Colombie, a fait campagne contre le projet du G 4, mais reconnaît, en coulisses, la légitimité du géant brésilien.

Les émergents sont-ils l'avenir des Nations unies ?

Depuis l'échec de 2005, le processus de négociation est retombé dans les méandres du groupe de travail de l'Assemblée générale en charge de cette question⁵. La machine semble difficile à remettre en marche, les antagonismes ne semblant pas évoluer et le *statu quo* arrangeant finalement tout le monde. Certains évoquent

5 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, créé en 1994.

désormais une réforme intermédiaire (des membres semi-permanents pour un mandat de dix ans) pour tenter d'aboutir. En réalité, la question de l'élargissement du Conseil de sécurité est-elle mûre ? Autrement dit, les États membres des Nations unies la considèrent-ils vraiment comme indispensable à une légitimation des décisions du Conseil ? Les États émergents sont-ils l'avenir des Nations unies, et peuvent-ils être à l'origine d'un meilleur équilibre dans les affaires du monde et d'un meilleur traitement des crises ?

L'ONU doit s'adapter au monde et en refléter la diversité. Ses différents organes doivent être représentatifs de l'ensemble des continents, des États les plus importants aux plans démographique, économique, politique et stratégique. Ils doivent aussi en atténuer les fractures, les clivages et les rivalités. Cette représentativité devrait d'ailleurs sans doute être élargie aux instances économiques internationales (Banque mondiale, FMI, OMC). Les soixante dernières années ont montré que les pays émergents attendent aujourd'hui de prendre la place qui leur revient réellement au Conseil de sécurité. Encore faudrait-il pour cela qu'ils parviennent à dépasser leurs rivalités régionales afin d'éviter qu'à la paralysie Est-Ouest succède une paralysie Sud-Sud⁶ et qu'ils assument l'ensemble des responsabilités (politiques, militaires, financières) d'une telle place.

On peut se demander à cet égard si l'idée de l'élargissement du Conseil de sécurité aux nouvelles puissances du XXI^e siècle est bien mûre. Le manque de consensus permet d'en douter. Faut-il alors revenir sur l'idée que l'autorité passe par une meilleure représentativité ? La légitimité du Conseil de sécurité tient à sa capacité à faire appliquer ses résolutions par l'ensemble des États membres de l'organisation (article 25 de la Charte), sans discrimination, de réduire l'écart actuel entre décideurs et contributeurs et de faire correspondre besoins et moyens. C'est bien sur une logique de responsabilité et de capacité, et non de représentativité, que le Conseil de sécurité a été construit en 1945, et c'est à cette logique que les États membres du Conseil, et en premier lieu les cinq membres permanents, doivent revenir. Un tel processus ne pourra faire l'économie d'un engagement politique renouvelé des cent quatre-vingt-douze États membres en faveur du respect des principes de la Charte, de la centralité du Conseil de sécurité en matière de paix et de sécurité, d'une mise en œuvre effective de l'ensemble de ses résolutions et de la gestion collective des crises et des conflits. Les pays émergents sont de plus en plus présents dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies, ils ont gagné leur indépendance par rapport aux pays du Nord ; leur attitude responsable vis-à-vis des affaires du monde, leur place de médiateurs et de négociateurs au plan politique et économique sont à même de les conduire, à terme, à rejoindre le cercle fermé des membres permanents du Conseil de sécurité. Reste à savoir à quel terme.

6 Certains, comme les États-Unis, seraient alors encore plus enclins à contourner le Conseil, à défaut de pouvoir en sortir.

Pour en savoir plus

- Centre for Conflict Resolution (Afrique du Sud), *The United Nations and Africa – Peace, Development and Human Security*, Policy Seminar Report, Maputo, 14-16 décembre 2006.
- LECOUTRE (Delphine), « Des voix du Sud au Conseil de sécurité : l'Afrique et la réforme des Nations unies », *Le Monde diplomatique*, juillet 2005, p. 17.
- LUCK (Edward C.), *Mixed Messages. American Politics and International Organizations (1919-1999)*, Washington (D. C.), The Century Foundation-Brookings Institution Press, 1999.
- LUCK (Edward C.) et LYONS (Gene M.), *The United Nations : Fifty Years After San Francisco, A Conference Report*, Hanovre, Dickey Center, Dartmouth College, 1995.
- MEGAN (Dick), *South Africa on the UN Security Council : The Mouthpiece for the Developing World*, New Haven (Conn.), Globalist Foundation, décembre 2006.
- MOURAD (Ahmia) (ed.), *The Group of 77 at the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- NOVOSELOFF (Alexandra), « L'élargissement du Conseil de sécurité : enjeux et perspectives », *Relations internationales*, septembre 2006.
- NOVOSELOFF (Alexandra), « Les missions spéciales du Conseil de sécurité des Nations unies », *Annuaire français de droit international*, 2003, p. 165-175.
- PONDI (Jean-Emmanuel) (dir.), *L'ONU vue d'Afrique*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2005.
- SEITENFUS (Ricardo), « Le Sud devient le Nord : fondements stratégiques de l'actuelle diplomatie brésilienne », dans Stéphane Monclair et Jean-François Deluchey, *Gouverner l'intégration*, Paris, Pepper, 2006.