


La réforme du Conseil de sécurité, serpent de mer réveillé par Macron et Biden à l'ONU

Par [Elisabeth Pierson](#)

Publié hier à 19:34,

Mis à jour il y a 4 heures

Écouter cet article 

00:00/07:24 



Emmanuel Macron a prononcé un discours ferme mardi 20 se *LUDOVIC MARIN / AFP*

Les chefs d'État ont proposé cette semaine à l'Assemblée générale un élargissement des membres permanents, ainsi qu'une suspension du droit de veto en cas de crimes de masse. À l'heure des tensions avec la Russie, toute réforme semble toutefois compromise.

«*Je souhaite que nous engagions enfin la réforme du Conseil de sécurité*». À quoi pensait le président Emmanuel Macron, mardi 20 septembre, en annonçant à [l'Assemblée générale de l'ONU](#) sa volonté de modifier la charte de l'organisation ?

Depuis sa création en 1945, le Conseil de sécurité, réacteur de la machine onusienne, est composé de cinq membres permanents, appelés «P5» : États-Unis, Russie, Chine, Royaume-Uni et France. Ce cercle est complété par dix membres non permanents, élus pour une période de 2 ans.

Or, ces membres *«ne sont plus les seuls à avoir leur mot à dire»*, estime le chef d'État, qui souhaite que le Conseil de sécurité *«soit plus représentatif, qu'il accueille de nouveaux membres permanents, qu'il soit capable de jouer tout son rôle en limitant son droit de veto en cas de crimes de masse»*. Le président français réveille en réalité un vieux serpent de mer, qui ressurgit à la veille de chaque Assemblée générale des Nations unies. 77 ans après sa création, le «P5» est encore composé des vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale. Aucun pays d'Afrique n'y siège, alors que huit opérations de maintien de la paix sur 10 ont lieu sur ce continent. Déjà, en 1995, Boutros-Boutros-Ghali, alors secrétaire général de l'ONU, déclarait que *«le Conseil de sécurité va devenir illégitime s'il n'est pas profondément réformé»*.

Un appui américain inédit

Cette fois-ci pourtant, un soutien inédit change la donne : celui des États-Unis. Dans son discours à la tribune mercredi, le président Joe Biden a appelé à *«augmenter le nombre de membres permanents et non permanents»* de l'instance majeure afin que des pays d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes puissent y être représentés.

«Jusqu'à présent, les Américains n'avaient aucun avantage à une réforme, puisque le statut de membre permanent donne tous les avantages décisionnels», explique Xavier Philippe, professeur de droit international à Paris 1. *«Mais après sept mois de guerre en Ukraine, Washington s'impatiente de la présence gênante de la Russie et mesure enfin l'aspect bloquant du droit veto»*. Depuis le début de l'invasion russe, l'ONU n'a pu ni envoyer de casques bleus en Ukraine, ni prendre de sanctions à l'encontre du Kremlin. L'organisation a été réduite à de simples résolutions votées à l'assemblée générale, non contraignantes.

Cacophonie de propositions

Une réforme certes, mais laquelle ? Les propositions fleurissent depuis 40 ans. À commencer par celle du *«Groupe des quatre»*. En 2005, le Brésil, l'Allemagne, l'Inde et le Japon déposent simultanément une candidature pour prétendre à un siège permanent. Leur souhait, accéder eux aussi à un droit de veto, et inclure avec eux

deux États africains, dont l'Afrique du Sud. Le nombre de sièges non permanents passerait de son côté à 14. Sans surprise, la Chine s'y est fermement opposée, rejetant toute présence d'une autre puissance d'Asie de l'Est.

En réaction à cette proposition, un autre groupe, «*Unis pour le consensus*» (le Canada, l'Espagne, l'Italie, l'Argentine, le Pakistan, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Suède), ont proposé de ne pas élargir le «*privilège*» du droit de veto. Ils suggèrent plutôt de limiter ce droit en fonction des dossiers traités, ainsi que de passer à 20 le nombre de membres non permanents, avec une répartition stricte selon les continents.

En 2004, un rapport «*Menaces, défis et changement*» commandité par le Secrétaire général de l'ONU propose de son côté deux possibilités de réforme. La première suggère la création de six sièges permanents sans droit de veto, et trois nouveaux sièges non permanents avec mandat de deux ans, de manière que chaque continent dispose de places au Conseil : deux à l'Afrique, trois à l'Asie-Pacifique, quatre à l'Europe, et deux à l'Amérique. La seconde implique la création d'une nouvelle catégorie de membres non permanents avec mandat renouvelable de quatre ans.

Pour leur part, les états africains ont leur proposition propre, établie dans le «*consensus d'Ezulwini* » adopté par l'Union africaine en 2005. Ils demandent «*au moins deux sièges permanents*» avec droit de veto et cinq sièges non permanents.

Absence de consensus

En 2018, l'Allemagne fait une nouvelle suggestion : que la France cède son siège permanent à l'Union Européenne. En contrepartie, l'Hexagone se verrait octroyer le poste de chef de la délégation de l'UE auprès des Nations unies. Une proposition reçue froidement par l'Élysée. «*Mais qui peut sérieusement croire que la France, qui n'existe encore sur la scène internationale en tant que puissance que grâce à sa dissuasion nucléaire et à son siège permanent au Conseil de sécurité, soit prête à céder quoi que ce soit sur ce terrain à une Allemagne qui n'en finit pas de gagner en importance en Europe et dans le monde ?*», interrogeait Romuald Sciora, chercheur associé à l'IRIS, dans sa note «*Réforme du Conseil de sécurité de l'ONU, la bonne blague*» publiée en décembre 2020.

De ces multiples propositions, aucune ne fait consensus. Le Brésil est candidat à un siège permanent, mais s'opposerait à ce que le Mexique en obtienne un. Le Pakistan préférerait quitter les Nations unies plutôt que de voir l'Inde accéder à un siège

permanent. Quant à l'Afrique, le choix des champions du continent s'annonce complexe entre les pays émergents tels que l'Égypte, le Nigeria ou l'Afrique du Sud. Ainsi, *« aucune des propositions n'obtient l'appui unanime des membres permanents et ne serait à même de recueillir l'appui des deux tiers des États membres »*, conclut Jean-François Thibault, professeur en relations internationales de l'Université de Moncton dans *The Conversation*.

Toute réforme enterrée d'avance avec le veto russe

Ce mardi, Emmanuel Macron a remis en avant une idée plus technique : suspendre l'usage du droit de veto sur tout dossier impliquant des *« crimes de masse »*. *« Cette idée avait déjà été défendue par la France sous François Hollande »*, note Roger Koudé, professeur de droit international à l'université catholique de Lyon. *« Elle semble crédible, mais son impact est limité dans la mesure où les situations sur lesquelles le Conseil de sécurité est amené à se prononcer sont par définition les plus délicates, donc propices aux crimes de guerre »*.

Le professeur juge pour sa part que la notion même de veto devrait être discutée. *« Passer de 5 à 11 vétos, imaginez-vous le chaos décisionnel ? À l'inverse, inclure de nouveaux membres sans leur octroyer de droit de veto impliquerait une inégalité injustifiée »*, souligne-t-il. En l'état, ce droit a tendance à devenir *« un outil de clientélisme géopolitique »*. *« Si ce n'est pas pour défendre leurs propres intérêts, les membres permanents en usent pour défendre ceux de leurs partenaires »*, juge-t-il. Depuis plusieurs années, les États-Unis posent systématiquement leur veto aux résolutions condamnant la réponse militaire d'Israël contre la Palestine. De même, la Russie et la Chine ont bloqué toute décision du Conseil de sécurité visant à sanctionner le gouvernement syrien.

Au-delà de ces réserves, l'idée même de réforme se heurte à un obstacle juridique majeur : toute réforme du Conseil de sécurité nécessitera une révision de la Charte, soit l'aval du *« P5 »* et une majorité des deux tiers à l'Assemblée générale. En période de vives tensions avec la Russie, toute initiative de réforme n'est-elle pas enterrée d'avance ? *« Si l'idée de réforme fait l'unanimité, le contexte actuel n'est pas suffisamment stable et apaisé pour la mener »*, affirme le professeur Xavier Philippe.