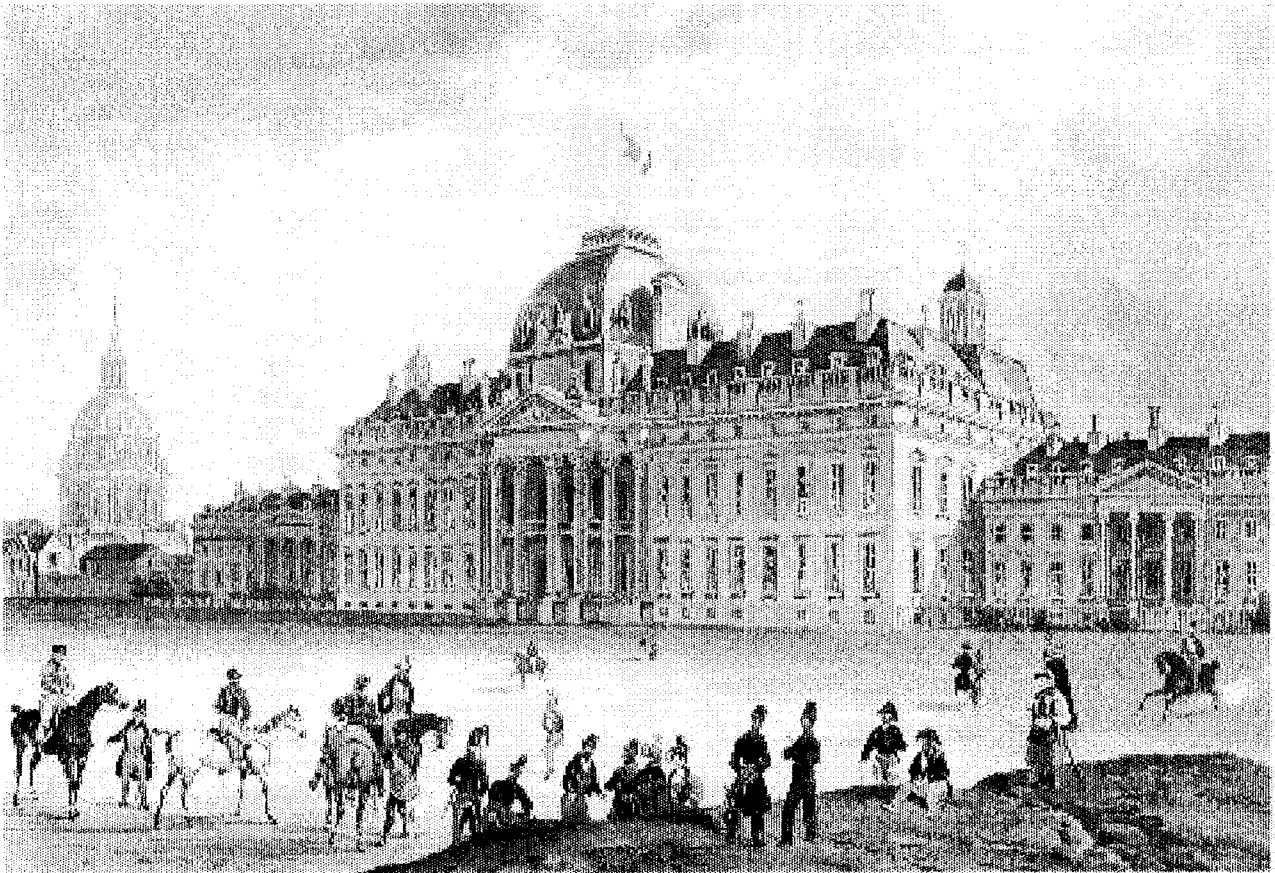


1997-260

COLLEGE INTERARMÉES DE DEFENSE



MEMOIRE DE GEOPOLITIQUE

Chef d'Escadron Guy CAZENAVE-LACROUTZ

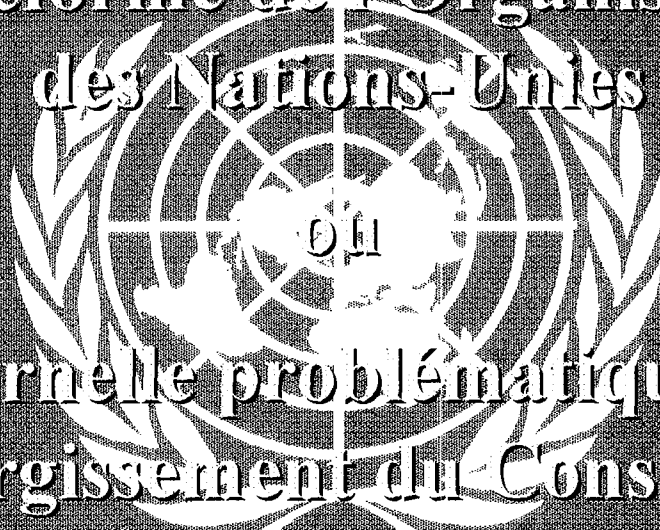
groupe D4

5 ème promotion

1997-1998



La réforme de l'Organisation des Nations-Unies



**l'éternelle problématique de
l'élargissement du Conseil de
sécurité**



SOMMAIRE

1. - L'ONU, UNE ORGANISATION FORT COMPLEXE ET RELATIVEMENT FLOUE	4
2. - LE CONSEIL DE SECURITE, DIRECTOIRE PLANETAIRE ?	5
2.1 - Composition du Conseil de sécurité.	5
2.2 - Rôle et pouvoirs du Conseil de sécurité.	6
2.3 - Le droit de veto ou la paralysie du Conseil de sécurité.	6
2.4 - De l'importance d'être membre du Conseil de Sécurité.	7
3. - LA PROBLEMATIQUE DE LA REFORME DU CONSEIL DE SECURITE	8
3.1 - Une meilleure représentativité.	8
3.2 - Quel critère d'admission ?	8
3.3 - La question du droit de veto.	9
3.4 - Une procédure de modification contraignante.	10
4. - L'ACCESSION DE L'ALLEMAGNE ET DU JAPON AU STATUT DE MEMBRE PERMANENT	10
4.1 - Des motivations financières.	10
4.2 - La participation aux nombreuses opérations de maintien de la paix.	11
4.3 - Vers la fin de la philosophie " UN = US " ?	11
4.4 - Pour une nouvelle approche de la question nucléaire.	12



*
* *

L'Organisation des Nations Unies (ONU) est née de la Seconde Guerre mondiale et du rêve du Président américain Franklin Roosevelt d'organiser la paix autour de quelques principes simples, déjà énumérés dans le pacte de la Société des Nations de 1919.

En dépit de la mort dans l'impuissance et l'oubli de la Société des Nations, il s'agissait de reprendre l'entreprise en tenant compte de sa tragique expérience ; ainsi l'ONU se voulait une organisation issue de l'esprit de YALTA qui devait projeter l'image du nouveau monde, puissante, volontaire, optimiste et ambitieuse.

A l'aune de cinquante années d'existence, force est de constater que l'ONU n'a pas tenu toutes ses promesses. Après quarante ans d'immobilisme pour cause d'antagonisme Est-Ouest, son impuissance actuelle devant la multiplication des conflits régionaux engendre de nombreuses critiques. Il convient cependant de relativiser ces déceptions en conservant à l'esprit la citation suivante de Winston Churchill *"Les Nations-Unies n'ont pas été créées pour nous emmener au paradis, mais pour nous sauver de l'enfer"*. Dans ce référentiel pragmatique, l'action de l'ONU prend en fait sa réelle dimension.

En revanche, l'ONU ne s'est toujours pas adaptée à la nouvelle donne géopolitique issue de la chute du communisme et de la désintégration du bloc de l'Est. Elle a ainsi conservé les mêmes structures que celles adoptées à l'issue du second conflit mondial, à l'exception des modifications relativement mineures introduites après les mouvements de décolonisation, et de ce fait souffre aujourd'hui d'une crise de confiance.

En effet, de plus en plus de voix s'élèvent pour remettre en cause le principe de la direction des affaires du monde par la coalition des vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale. Dans cet esprit, la nécessaire réforme du Conseil de sécurité, notamment sa composition, est évoquée avec insistance. L'Allemagne et le Japon se sont d'ailleurs déclarés prêts à intégrer le club des cinq puissances disposant d'un siège de membre permanent au Conseil de sécurité, suscitant de nombreuses réactions de pays tout aussi intéressés par cette perspective (Italie, Brésil ...).

Aussi convient-il, après un rapide rappel sur le système des Nations-Unies (I), de mettre en évidence l'importance du Conseil de sécurité (II) et d'éclairer ainsi toute la problématique de la réforme de la composition de ce dernier (III). Enfin, il semble nécessaire d'évoquer les nouvelles perspectives tant pour le Conseil de sécurité que pour l'ONU que ne manqueront pas d'induire l'accession probable à terme de l'Allemagne et du Japon au statut de membre permanent du Conseil (IV).

1. - L'ONU, UNE ORGANISATION FORT COMPLEXE ET RELATIVEMENT FLOUE

L'ONU a été conçue selon un mode quelque peu idéaliste ; c'est donc une organisation composée d'Etats souverains et égaux conformément à l'article 2 alinéa 1 de la Charte des Nations Unies. Ainsi les 1,2 milliard d'habitants de la Chine y pèsent tout autant que les 6600 citoyens



d'Antigua et les 7000 milliards de dollars qui représentent l'économie des U.S.A. y comptent de la même manière que les 220 millions de dollars du produit intérieur brut de la Guinée-Equatoriale. Cette structure place donc nettement l'Etat au centre de son dispositif.

Aussi, en dépit de la personnalité juridique dont dispose l'ONU, cette dernière n'a pas su se construire comme un véritable sujet de l'ordre mondial, c'est à dire comme une entité fondée sur des règles suffisamment démocratiques entre ses membres pour que chacun ait fierté ou intérêt à se reconnaître en sa bannière.

L'ONU n'est pas davantage un gouvernement mondial ou un Parlement planétaire.

Cette association permanente d'Etats recherche en fait à réaliser les objectifs ambitieux inscrits dans sa Charte, c'est à dire globalement d'oeuvrer pour l'élimination de la guerre, la protection des droits de l'homme, le développement économique et social, la promotion d'une diplomatie multilatérale, le respect de la justice et du droit international ; tous les domaines qui permettent d'améliorer le sort de l'humanité.

Pour atteindre ces buts la Charte a créé six organes principaux dans l'ONU : l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de justice et le Secrétariat.

En outre, l'ONU a été amenée à créer un certain nombre d'organes subsidiaires qui forment avec les institutions spécialisées -organisations internationales fondées sur des accords intergouvernementaux- ce que l'on appelle le système des Nations Unies. Toutefois, parmi ces dernières, certaines n'ont que des liens de coordination avec l'ONU, et d'autres quoique subordonnées à l'ONU sont autonomes. Cet ensemble d'organisations crée un vaste réseau dans lequel il est extrêmement difficile de se retrouver, même pour un fonctionnaire onusien.

Cette complexité est traduite dans de nombreux ouvrages par un organigramme (cf. annexe 1) en forme de grande fleur dont l'Assemblée générale représente le centre et les pétales les cinq autres organes principaux. Il en émane des rayons montrant la dépendance d'un nombre considérable d'organisations. Le tout semble destiné à donner l'impression d'une grande ONU omnipotente dirigeant un monde de petites agences subordonnées. On ne saurait fournir une image plus inexacte du rôle de l'ONU et de ses relations avec les autres organisations mondiales.

L'annexe 2 tente de donner une vue plus exacte des véritables liens existants; ainsi la plupart de ces agences et organisations sont en fait indépendantes les unes des autres. L'ONU essaye en fait de coordonner toutes ces actions, sans grand résultat si ce n'est de créer des mécanismes de coordination toujours plus touffus.

2. - LE CONSEIL DE SECURITE, DIRECTOIRE PLANETAIRE ?

Le Conseil de Sécurité pourrait ainsi apparaître comme un simple rouage de ce "machin", comme le qualifiait naguère le général de Gaulle. Il s'en révèle pourtant un des piliers en raison des moyens juridiques, politiques et matériels fort importants dont il dispose théoriquement.

2.1 - Composition du Conseil de sécurité.

Composé à l'origine de 11 membres dont 5 permanents désignés par la Charte (Chine, Etats-Unis, France, Royaume-Uni et URSS remplacé par la Fédération de Russie) et 6 non permanents (élus tous les deux ans par l'Assemblée Générale, renouvelés par moitié chaque année et non rééligibles immédiatement), le Conseil de Sécurité comprend 15 membres depuis le 1er janvier 1966. Le nombre



de membres non-permanents est en effet passé à 10, les Etats étant élus selon la répartition suivante correspondante aux termes de la résolution 1991 (XVII) du 17 décembre 1963 :

- 5 pays d'Afrique et d'Asie;
- 1 pays d'Europe Orientale;
- 2 pays d'Amérique Latine;
- 2 pays d'Europe Occidentale et autres Etats.

Au sein de ce groupe des non-permanents, on constate que le Japon, l'Inde, le Brésil, l'Argentine et le Canada sont les pays qui ont le plus souvent siégé.

L'annexe 3 retrace la composition des membres non permanents du Conseil de sécurité de 1975 à 1995 selon les critères de groupe indiqués supra.

2.2 - Rôle et pouvoirs du Conseil de sécurité.

D'après la Charte (article 24), le Conseil de sécurité est l'organe chargé de "*la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale*", ce qui lui donne compétence dans deux domaines essentiels : le règlement des conflits entre Etats et la lutte contre l'agression .

Pour le règlement des conflits entre Etats, le Conseil peut servir de médiateur politique lorsqu'il est saisi par un Etat, membre ou non des Nations-Unies, ou par l'Assemblée générale voire le Secrétaire général.

Pour lutter contre l'agression, le Conseil a reçu pouvoir de déterminer, dans chaque cas, s'il y a menace contre la paix, rupture de paix ou agression. Il peut prendre des mesures, dont certaines ont un caractère autoritaire, pour mettre fin à l'agression.

La Charte (articles 33 et suivants) donne en outre au Conseil les pouvoirs suivants :

- enquêter sur toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ;
- recommander des moyens pacifiques pour arranger un différend entre Etats ;
- élaborer des plans en vue d'établir un système de réglementation des armements ;
- constater l'existence d'une menace contre la paix ou d'un acte d'agression et recommander les mesures à prendre ;
- inviter les membres de l'ONU à appliquer des sanctions économiques et d'autres mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée pour prévenir l'agression ou y mettre fin ;
- prendre des mesures d'ordre militaire contre un agresseur ;
- recommander l'admission de nouveaux membres et les conditions dans lesquelles les Etats peuvent devenir parties au statut de la Cour internationale de justice.

Enfin le Conseil de sécurité est le seul organe de l'ONU qui dispose du pouvoir de prendre des décisions obligatoires applicables aux Etats membres, impliquant si besoin est le recours à la coercition militaire contre les récalcitrants. Ainsi les forces armées des Etats membres devraient être mises à sa disposition en vertu d'accords spéciaux.

Pourtant ces moyens, tant juridiques que matériels, qui feraient du Conseil de sécurité un organe très puissant ne sont que peu utilisés en raison d'un blocage interne au Conseil qui n'est autre que le désormais célèbre droit de veto.

2.3 - Le droit de veto ou la paralysie du Conseil de sécurité.

C'est donc au sein du Conseil que se situe la faille. Il doit en effet voter, pour les questions de fond, à une majorité qualifiée des deux tiers, comportant l'unanimité des cinq membres permanents, ou plus exactement, suivant la pratique, leur non-opposition. C'est le fameux droit de veto.

Ses conséquences sont très lourdes. Les cinq membres permanents sont ainsi placés au-dessus de la Charte, puisqu'on ne peut rien entreprendre à leur encontre sans leur consentement. Le fonctionnement des conseils suppose leur accord, au moins tacite. Au-delà même du maintien de la paix, leur accord



commande la révision de la Charte, qui suppose une recommandation du Conseil. Leur privilège est donc verrouillé.

Le Conseil de sécurité avait été conçu comme un lieu de consensus entre grandes puissances, ce qui en fait peut-être le dernier avatar des accords de YALTA.

Aussi il fut très souvent paralysé par des vetos, potentiels ou effectifs, durant les quarante-cinq années allant de la fondation de l'O.N.U. à la guerre du Golfe.

L'URSS avait fait de son droit de veto un usage intensif, voire quasi-systématique, au cours des premières années de la guerre froide : 77 fois de 1947 à 1955. Pour reprendre la formule imagée de Staline le droit de veto *"évitait que le Conseil de sécurité ne mette son groin de porc dans le jardin socialiste"*.

A partir des années 1970 les Etats-Unis allaient utiliser leur droit de veto et ce de façon alors plus intensive que l'U.R.S.S. pour contrecarrer l'émergence des pays du Tiers-monde au sein de l'Assemblée générale.

En fait, les cinq membres permanents du Conseil ont tous exercé un jour ou l'autre leur droit de veto : 116 fois pour l'Union Soviétique, 64 pour les Etats-Unis, 30 pour le Royaume-Uni, 18 pour la France et 4 pour la Chine.

Dans ces conditions, on est tenté d'incriminer le droit de veto, et de penser que sa disparition rendrait son efficacité au Conseil. En réalité, il n'en serait rien. Si le veto fonctionne à l'évidence dans l'intérêt propre de chaque membre permanent, il a également une utilité collective. Si une majorité quelconque pouvait entreprendre une action à l'encontre d'une grande puissance, il est vraisemblable que celle-ci ne s'inclinerait pas. Elle pourrait quitter l'Organisation et les bases d'un conflit généralisé seraient créées ou renforcées.

La paix serait davantage menacée qu'assurée. Le veto fonctionne donc comme un fusible. Il déconnecte le mécanisme, et, si celui-ci n'est pas efficace, du moins ne devient-il pas dangereux.

Au surplus, face à l'impopularité auprès des petites puissances de l'usage du veto, symbole d'un privilège de moins en moins bien accepté, les membres permanents y recourent avec beaucoup de prudence. Ils considèrent son utilisation comme un échec diplomatique, qui souligne leur position minoritaire, voire leur isolement. C'est l'une des raisons pour lesquelles le mécanisme initial conserve son efficacité. La paralysie du Conseil correspond toujours à une situation politique, à savoir le désaccord entre les membres permanents. De fait, la désagrégation du bloc socialiste et la crise de la puissance russe furent des causes déterminantes du regain d'autorité du Conseil perceptible en 1987 à propos du conflit entre l'Irak et l'Iran et plus apparent que jamais lors de la guerre du Golfe en 1991.

2.4 - De l'importance d'être membre du Conseil de Sécurité.

Le Conseil de Sécurité constituant l'organe majeur de l'ONU, cela conduit naturellement tout Etat à vouloir en devenir membre. Toutefois, même si nombre d'Etats ont pu participer activement à ce directoire planétaire en se faisant élire lors du renouvellement biennal des membres non-permanents par l'Assemblée générale, l'accès reste restreint et limité dans le temps. En outre, toute élection entraîne une campagne électorale qui est de plus en plus disputée et conduit de ce fait à donner des gages aux 185 électeurs ainsi sollicités.

Dés lors, il apparaît nettement que la qualité de membre permanent est la seule qui permette de participer effectivement à la gestion des affaires du monde. Les membres permanents sont de facto associés à l'ensemble des activités de l'ONU (jusqu'à la nomination du Secrétaire général) et disposent de plus du droit de veto qui leur permet, en toute légalité, de déroger au principe d'égalité entre tous les membres des Nations-Unies et d'imposer leur volonté. Un seul Etat peut ainsi tenir tête à toute l'humanité.



De par cette règle, les résolutions du Conseil de sécurité sont souvent des compromis entre les intérêts de ses membres permanents, ce qui ne va pas sans engendrer des difficultés sur le terrain pour appliquer les mandats.

Toutefois, la situation économique et politique du monde contemporain s'est profondément bouleversée et de nombreux pays n'hésitent plus à remettre en cause la légitimité des droits acquis par les vainqueurs de 1945. Ainsi l'"élargissement" du Conseil est-il actuellement à l'étude au sein d'un groupe de travail de l'Assemblée générale.

3. - LA PROBLEMATIQUE DE LA REFORME DU CONSEIL DE SECURITE

3.1 - Une meilleure représentativité.

Le Conseil de Sécurité a une fonction essentielle dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Cette fonction nécessite que son action réponde aux préoccupations d'une majorité d'Etats membres. A cet effet, il est nécessaire que le Conseil reflète davantage la composition générale de l'ONU. Il a certes été élargi dans les années 1960, mais l'augmentation importante des membres au début des années 1990 n'a jamais été pris en compte. Ainsi le rapport entre le nombre de membres représentés au Conseil et le nombre de membres siégeant à l'Assemblée a diminué, passant de 1 pour 4,6 en 1945 à 1 pour 12 aujourd'hui.

En ce qui concerne le rapport entre le nombre de membres permanents et le nombre de membres siégeant à l'Assemblée, il a très fortement chuté, tombant de 1 pour 10 en 1945 à 1 pour 36 actuellement.

Ces chiffres sont éloquentes et conduisent de nombreux pays émergents à s'interroger sur les nécessaires transformations à mettre en oeuvre.

D'autant qu'en raison des règles actuellement en vigueur pour la désignation des membres non-permanents du Conseil de sécurité, 70 à 80 états sur les 185 que compte l'O.N.U. n'ont jamais siégé au Conseil. Ce déficit de représentation conduit certains pays à s'interroger sur le caractère démocratique du système.

De plus, à l'intérieur même du groupe des membres permanents -qui sont les puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale- la légitimité de la France notamment est parfois remise en cause. Il faut se rappeler en effet que le siège de la France n'a été acquis que grâce à la Grande-Bretagne et notamment à Winston Churchill, mû par une certaine francophilie et surtout la crainte de se retrouver seul face aux deux grandes puissances qu'étaient en 1945, l'URSS et les Etats-Unis.

Enfin, au moment où la puissance économique tend à devenir l'indispensable référence lorsque l'on parle de crédibilité internationale, la place de la France ou la Grande-Bretagne peut être contestée par d'autres pays dont l'économie est plus florissante.

3.2 - Quel critère d'admission ?

Si de nombreux pays adhèrent à une modification de la composition du Conseil, comme en témoigne la résolution 47/62 du 11 décembre 1992 de l'Assemblée générale relative à "*la représentation équitable au Conseil de sécurité et à l'augmentation de ses membres*", la difficulté consiste à trouver un critère acceptable et adapté à une efficacité fonctionnelle.



Le critère des vainqueurs de la seconde guerre mondiale a perdu de sa pertinence. Les notions de puissances pacifiques ou d'Etats ennemis, qui ont présidé à la création de l'ONU, ne sont plus d'actualité.

Le critère de la possession de l'arme nucléaire, évoqué par certains, n'est pas davantage pertinent. D'une part certains états possèdent l'arme nucléaire plus ou moins officiellement, d'autre part ce critère pourrait en conduire d'autres sur la voie de l'arme nucléaire dans l'espoir d'obtenir un siège de membre permanent.

Le critère de la puissance économique pourrait constituer une référence, les membres permanents du Conseil de Sécurité ayant à assumer des responsabilités spécifiques, notamment dans les domaines financiers et des opérations de maintien de la paix. Toutefois, un choix purement économique ne va pas forcément dans le sens d'un accroissement de la légitimité du Conseil.

Par ailleurs une meilleure représentativité géographique du Conseil au regard du nombre et de la diversité des 185 Etats membres doit aussi être recherchée. La difficulté consiste à déterminer quels pays vont être désignés dans chaque région du monde, notamment si plusieurs sont susceptibles de remplir les critères envisagés.

A partir de cette problématique visant à trouver un compromis entre une composition plus efficace et un reflet plus actualisé de l'équilibre au sein de la communauté internationale, plusieurs propositions s'affrontent :

- les Etats-Unis et leurs alliés concèdent qu'il serait possible de faire accéder l'Allemagne et le Japon comme membres permanents avec pour corollaire l'augmentation du nombre de membres non permanents de 10 à 13 ;
- une minorité (Malaisie, Colombie...) critique l'inégalité ainsi confirmée et demande la suppression de la catégorie des membres permanents ;
- d'autres exigent un élargissement plus significatif du Conseil et la création d'un statut de membres semi-permanents (Canada notamment) ;
- d'autres enfin suggèrent de supprimer carrément le droit de veto (Iran, Mexique...).

Par-delà ces positions officielles, des projets circulent aussi en véhiculant l'idée selon laquelle les décideurs doivent être les payeurs. Cette conception basée sur un suffrage censitaire s'inspire des mécanismes qui règnent sur les institutions de Bretton Woods (Fonds monétaire international, Banque mondiale).

Du fait de propositions aussi nombreuses et de la propension de chaque membre à chercher, à travers une éventuelle modification du Conseil de Sécurité, à accroître son avantage, ou au moins à conserver son poids politique actuel, il est à craindre que cette question pendante depuis 1992 le reste encore longtemps.

D'autant que l'acquisition du droit de veto pour les futurs nouveaux membres permanents demeure une pierre d'achoppement.

3.3 - La question du droit de veto.

Le droit de veto repose sur la volonté des grandes puissances de ne pas se voir imposer une décision par les autres Etats membres, fussent-ils majoritaires. Négation d'un principe démocratique qui est la règle majoritaire, ce droit de veto est un résumé de l'attitude des grandes puissances à l'égard de l'ONU. Tant que les intérêts des "cinq" convergent avec ceux de l'ONU, ils se soumettent à ses



décisions, allant même jusqu'à les imposer aux Etats membres. Par contre, en cas de conflit d'intérêt entre l'Organisation et un membre permanent du Conseil de sécurité, les intérêts particuliers sont mis en avant pour refuser l'adoption de décisions.

Le droit de veto, invoqué en tant que prérogative inaliénable des membres permanents par certains pays qui aspirent à ce statut, semble désormais anachronique et de ce fait ne devrait pas être étendu .

Si le mode actuel de fonctionnement du Conseil de sécurité implique la disparition de facto du droit de veto, il semble pourtant peu réaliste que les détenteurs actuels de ce droit veuillent bien y renoncer spontanément. Aussi de plus en plus de pays soutiennent l'idée que son usage devrait être réglementé et contenu dans toute la mesure du possible, par exemple en essayant de limiter son champ d'application ou en exigeant au moins deux veto pour faire obstacle à l'adoption d'une résolution. Or, comme on l'a vu supra, une modification en ce sens de la Charte nécessite l'accord des membres permanents !

3.4 - Une procédure de modification contraignante.

Toute modification de la composition du Conseil de Sécurité, impliquant une modification de la Charte, ne peut en effet prendre corps, conformément aux articles 108 et 109, qu'à travers une procédure particulière : décision de convocation d'une Conférence Générale par un vote à la majorité des deux tiers de l'Assemblée Générale et un vote de neuf quelconques des membres du Conseil de Sécurité. Toute modification à la Charte recommandée par la Conférence à la majorité des deux tiers ne prend effet qu'après ratification par les deux tiers des membres de l'ONU, y compris tous les membres du Conseil de Sécurité.

Les difficultés pour trouver des critères de modifications recueillant l'accord d'une majorité d'Etats et l'obstacle institutionnel que représente l'accord des membres actuels du Conseil de Sécurité pour tout changement laissent mal augurer d'une évolution rapide. Le groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner cette question en est réduit à constater "*d'importantes divergences*".

La question de l'octroi à l'Allemagne et au Japon d'un siège de membre permanent offre un éclairage particulier dans cette problématique globale.

4. - L'ACCESSION DE L'ALLEMAGNE ET DU JAPON AU STATUT DE MEMBRE PERMANENT

4.1 - Des motivations financières.

L'ONU est d'abord minée par son déficit budgétaire. Certes, ce n'est pas la première crise financière que traverse l'O.N.U., mais elle diffère des autres dans la mesure où, d'une ampleur sans précédent, non seulement elle compromet la capacité de l'Organisation de mener à bien les missions qui lui sont confiées par les Etats membre, mais elle met également en péril son existence même.

En novembre 1996, les Etats membres devaient ainsi au total à l'O.N.U. plus de 2,5 milliards de dollars qui se répartissent en 1,8 milliards au titre des opérations de maintien de la paix et 700 millions au titre du budget ordinaire. Les impayés des Etats-Unis sont de 1,4 milliards de dollars, soit près de 56% du total dû à l'ONU. Il faut cependant préciser que d'une part les USA sont le premier contributeur avec



près de 20% du budget et d'autre part que plus de 60 pays dont la Russie et l'Ukraine n'avaient pas honoré leurs obligations financières en 1995.

Aux termes de la Charte, le fonctionnement de l'ONU repose sur les contributions financières des Etats membres. Il lui est fait en outre interdiction de contracter des emprunts auprès d'institutions financières.

D'où la nécessité impérieuse pour l'ONU de s'appuyer sur des Etats riches qui honorent leurs obligations conventionnelles et versent l'intégralité de leur contribution en temps voulu.

Aussi, force est de constater que si on tenait compte de l'effort financier pour accorder un siège de membre permanent au Conseil de Sécurité, le Japon et l'Allemagne seraient immédiatement éligibles. Cette élection leur ferait rejoindre le groupe A des contributeurs au titre des opérations de maintien de la paix et la ressource financière de l'ONU s'en trouverait sensiblement accrue.

La réalisation du vœu de l'Allemagne et du Japon rejoindrait ainsi les besoins financiers de l'ONU et déchargerait quelque peu les Etats-Unis d'un fardeau financier qu'ils trouvent trop lourd à porter seuls depuis la fin de la guerre froide.

4.2 - La participation aux nombreuses opérations de maintien de la paix.

En l'absence d'une force d'intervention rapide mise à disposition permanente de l'ONU et en raison de l'accroissement significatif des opérations de maintien de la paix durant la dernière décennie, le Secrétariat général se voit de plus en plus contraint à rechercher auprès des pays membres les contingents nécessaires à la mise en oeuvre des résolutions du Conseil de sécurité. Cela représente actuellement près de 50 000 hommes pour 16 opérations de maintien de la paix.

Dans ce contexte, le statut de membre permanent du Conseil de Sécurité donne certes des droits exorbitants mais impose également des obligations comme celle de contribuer à l'envoi de troupes pour ces opérations.

L'Allemagne, ayant recouvré sa pleine souveraineté après la réunification, abandonne désormais sa politique de non participation aux mesures décidées par l'ONU dans le domaine du maintien de la paix internationale. Le ministre allemand des Affaires étrangères, Klaus Kinkel, a ainsi affirmé en septembre 1993 à la tribune des Nations Unies que son pays était prêt à assumer les responsabilités d'un membre permanent du Conseil de Sécurité. L'arrêt du tribunal constitutionnel de Karlsruhe en date du 12 juillet 1994 décidant que les forces armées de l'Allemagne réunifiée pouvaient "pleinement participer aux actions de l'Organisation mondiale" conforte cette position.

Le Japon quant à lui, s'il est prêt à participer en qualité de membre permanent au Conseil de Sécurité, est toutefois plus réticent en ce qui concerne sa participation militaire. Il a fallu ainsi attendre 1992 pour que le Parlement japonais adopte des lois permettant une participation limitée de troupes nippones pour des opérations de maintien de la paix sous l'égide des Nations-Unies. Le Japon devra désormais lever l'obstacle constitutionnel que lui impose le texte fondamental de 1947 en son article 9 notamment. Celui-ci stipule que le Japon renonce à l'usage de la force comme moyen de résoudre les conflits internationaux, que cet usage soit ou non à vocation pacifique. Or il semble que la population japonaise ne soit pas encore prête à cette modification.

4.3 - Vers la fin de la philosophie " UN = US " ?

Depuis la chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc soviétique, l'équilibre qui régnait au sein de l'ONU en raison de la rivalité entre les Etats-Unis et l'URSS a volé en éclats. Sous couvert d'un nouvel ordre international, les Etats-Unis sont ainsi devenus le seul "maître" du Conseil de sécurité. Tant la guerre du Golfe que l'affaire libyenne (demande d'extradition de libyens suspectés d'être les auteurs des



attentats visant les avions de la Pan-Am et d'UTA) ont montré que le Conseil n'était plus tout à fait l'organe d'une communauté d'Etats mais tendait à devenir un instrument de la politique voulue par le gouvernement américain.

En fait ce dernier veut bien se parer du drapeau de l'ONU lorsque cela l'arrange et d'autant plus volontiers si l'intervention de ses troupes est financée par autrui. Toutefois les troupes américaines n'agissent que sous leur propre commandement, sans s'embarrasser de symboles tels que le port de casques bleus.

Pour résumer l'attitude actuelle des USA dans le concert international, on peut citer Bent Scowcroft et Arnold Kanter, deux membres éminents de l'ex-administration Bush qui, dans un article intitulé *"Going it alone and multilateralism aren't leadership"* paru dans International Herald Tribune le 4 février 1995 dénomment celle-ci « nouvel unilatéralisme ». Pour ces auteurs, contrairement à l'isolationnisme traditionnel, cette attitude ne nie pas l'interdépendance de l'Amérique avec le reste du monde, mais reflète « le fait de ne pas être disposé à s'acquitter de la lourde tâche d'exercer le leadership international, et d'être enclin non seulement à en partager le fardeau, mais à s'en débarrasser. Pour simplifier, le nouvel unilatéralisme sous-tend une approche de la politique extérieure qui maintient que les Etats-Unis s'occuperont du monde lorsqu'ils le devront, mais seulement à leur façon, selon leur calendrier et à leurs propres termes ». Aussi l'accroissement du nombre de membres permanents du Conseil de sécurité permettrait-il d'offrir un contrepoids crédible à la puissance américaine. Si le Japon et l'Allemagne sont actuellement des alliés objectifs des Etats-Unis, l'Allemagne pour ce qui la concerne est engagée dans la construction européenne et l'existence du couple franco-allemand est sans nul doute de nature à présenter une alternative sérieuse dont l'intérêt n'est pas mineur.

4.4 - Pour une nouvelle approche de la question nucléaire.

L'accession de l'Allemagne et du Japon au statut de membre permanent du Conseil de sécurité modifierait enfin notablement la composition de ce club bien fermé dans la mesure où ces deux pays ne sont pas des puissances nucléaires, et n'entendent d'ailleurs pas le devenir. Ces états n'ont donc pas, loin s'en faut, les mêmes intérêts que le « club des cinq » dans ce domaine bien particulier. On peut même dire qu'en raison de leur histoire récente et de leur opinion publique, ils se rangent plutôt, dans le contexte actuel, parmi les partisans de la réduction drastique des armements nucléaires.

Dès lors, leur présence au plus haut niveau de l'ONU pourrait-elle permettre à l'organisation de retrouver la plénitude de son rôle dans ce domaine car il convient de noter que l'ONU a été tenue jusqu'à présent à l'écart des dossiers les plus importants en matière de sécurité.

Le recours au bilatéralisme USA-URSS a ainsi été la règle pour les questions de réduction des armements nucléaires (SALT, START), tout comme la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe a constitué le cadre permettant de nouvelles négociations sur la réduction des armements conventionnels.

Les seuls succès à mettre au crédit de l'ONU sont l'adoption des traités de démilitarisation de l'Antarctique (1959), de l'espace (1967) et des fonds marins (1971), et le traité de non prolifération des armes nucléaires (1968) et surtout son extension à une période illimitée de mise en oeuvre (1995). On peut aussi mentionner la création de zones exemptes d'armes nucléaires en Amérique Latine (Tlatelolco, 1967) et dans le Pacifique sud (Rarotonga, 1985). Il ne s'agit cependant ni de réduction ni même de limitation des armements, mais plutôt d'instruments juridiques visant soit à constater et à pérenniser des situations existantes, soit à réglementer l'usage de certaines armes. Le traité de non prolifération des armes nucléaires est d'ailleurs bien représentatif à cet égard dans la mesure où il cherche avant tout à restreindre l'accès de nouveaux pays à la puissance nucléaire, préservant la situation existant au 1er janvier 1967, donc imposant dans ce domaine un monopole du club des cinq.

En dépit des concessions consenties dans le traité de non prolifération, ces derniers ont de plus en plus de mal à faire accepter cette situation à une grande partie de l'opinion publique mondiale. Les réactions suscitées par la dernière campagne française d'essais nucléaires en attestent.



Une grande partie des membres de l'ONU, notamment les pays du Tiers-monde, semblent partager les mêmes dispositions, et font ainsi voter des résolutions par l'Assemblée générale des Nations Unies qui érigent l'emploi des armes nucléaires en crime contre l'humanité. Inutile de préciser qu'elles restent lettre morte et se heurtent à l'opposition déterminée du club des cinq.

*
* *

Force est de constater que le 50^{ème} anniversaire de l'ONU n'a pas été accompagné de réformes importantes, contrairement aux engagements des Etats membres pris lors du sommet du cinquantenaire à New-York le 22 octobre 1995. Pourtant dans un contexte géopolitique nouveau qui impose à l'ONU de faire un effort de renouveau, voire de revitalisation afin de demeurer un acteur de premier ordre au 21^{ème} siècle comme il a su l'être au 20^{ème} siècle en accompagnant la transformation du monde en Etats indépendants, ces réformes s'avèrent vitales.

Ainsi est-ce le cas du projet d'"élargissement" du nombre des membres du Conseil de Sécurité, pour y inclure notamment l'Allemagne et le Japon, qui reste cependant bloqué au sein d'un groupe de travail de l'Assemblée Générale et ce vraisemblablement pour quelques années encore.

Toutefois en cas d'échec récurrent, il est fort à craindre que des propositions de réforme d'une tout autre ampleur pourraient être mises en avant. Ainsi peut-on souligner les initiatives récentes et encore peu médiatisées de milieux plus préoccupés de pratique que de théorie (fonctionnaires et anciens fonctionnaires du secrétariat, hommes politiques, diplomates ou hommes d'affaires) qui, dans plusieurs rapports ou études parus entre 1985 et 1995 préconisaient des transformations profondes de la structure de l'ONU et de l'ensemble des organisations mondiales. Sans prétendre à l'exhaustivité citons "*Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations unies*" (rapport du Corps commun d'inspection des Nations unies, 1985) et "*A Third Generation World organisation*" par Maurice Bertrand et Martinus Nijhoff.

Ont ainsi été notamment préconisées la création d'un Conseil de sécurité économique d'environ vingt-deux membres, celle d'un système de commission d'un type comparable à celui de la Communauté européenne pour remplacer le système décentralisé des organisations mondiales, la création d'agences régionales de développement, un système de représentation de type régional pour éviter les inconvénients combinés du système « un Etat, une voix » et du système de vote pondéré. Diverses formules et procédures ont été aussi proposées pour permettre ces réformes de structure, malgré les tabous existants. Il a aussi été suggéré de renoncer à l'universalité systématique qui admet comme membres de l'ONU les gouvernements de tous les pays, quels que soient leurs régimes, et de subordonner l'appartenance à la nouvelle organisation à l'acceptation non seulement de principes clairs, mais aussi à celle de méthodes de contrôle et de vérification de leur application. La proposition a même été faite d'une nouvelle charte pour un autre type d'organisation mondiale (Maurice Bertrand et Daniel Warner in "*A new Charter for a Worldwide Organisation?*").

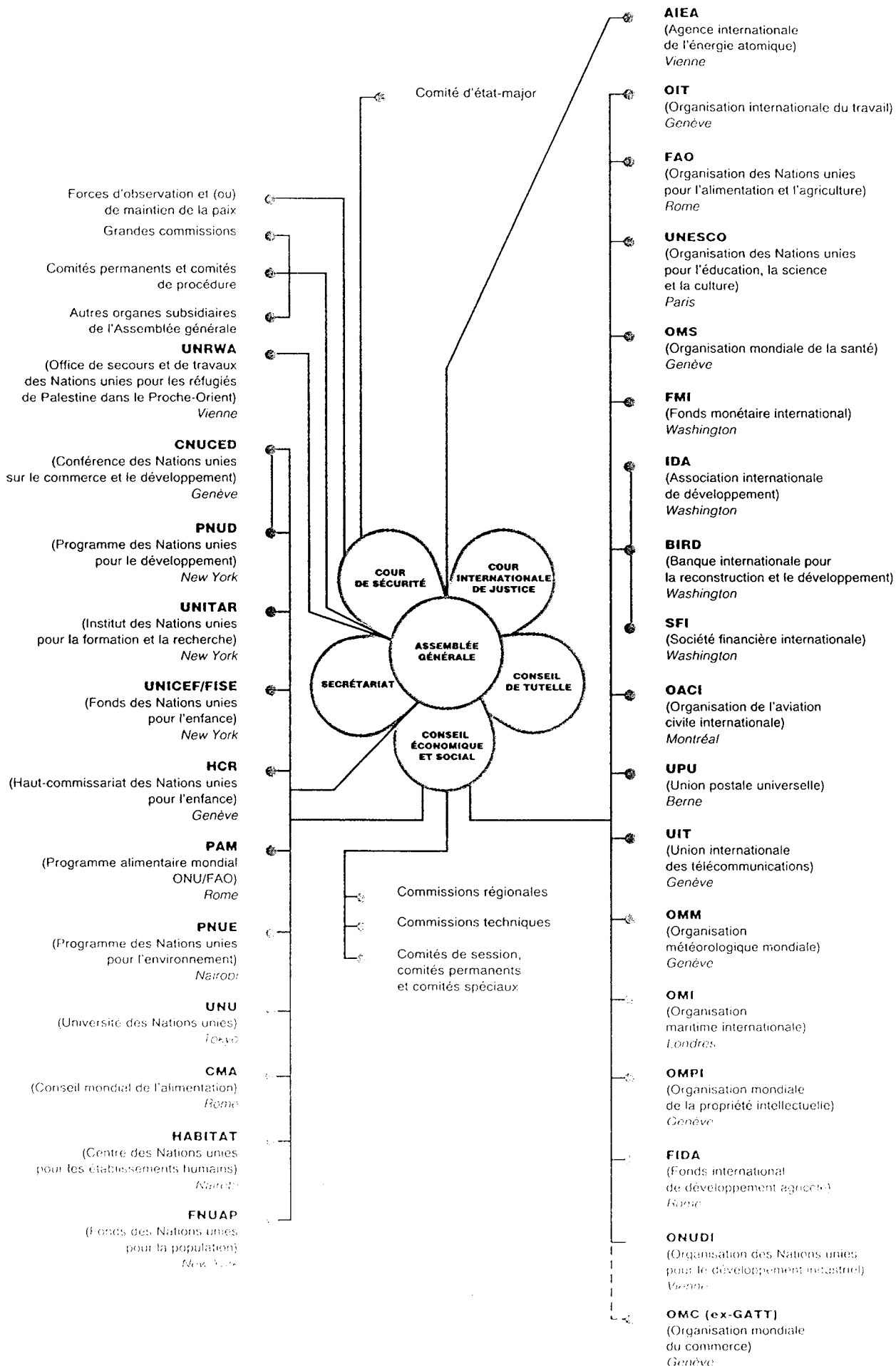
Utopies ou visions prospectives particulièrement lucides? L'avenir en décidera.

Pourtant à l'aube du troisième millénaire, on peut espérer qu'en se réformant l'ONU saura faire mentir Winston Churchill et qu'ainsi elle ne nous maintiendra plus seulement au purgatoire, mais nous emmènera enfin au paradis.

Le système des Nations unies

Organes des Nations unies

Institutions spécialisées et AIEA



LES ORGANISATIONS MONDIALES

Les chiffres indiquent l'ordre des budgets programmes, base annuelle, début des années quatre-vingt-dix en millions de dollars. Ceux précédés de + représentent des fonds extra-budgétaires (contributions volontaires). Ceux de l'ONU incluent le HCR. Pour l'ONU, les fonds concernant les opérations de maintien de la paix n'ont pas été indiqués. En 1993, ils ont atteint un peu plus de 3 milliards de dollars.

Organisations dépendant des ministères des Affaires étrangères : délégations auprès de l'ONU à New York, Genève, Vienne, Nairobi et les sièges des commissions économiques régionales + experts venant des capitales sur des sujets précis.

• **Organisation des Nations unies (ONU)** (New York, Genève, Vienne, Nairobi), y compris :

- Conférence des NU sur le commerce et le développement (CNUCED, Genève) ;
- Office des secours pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) ;
- Commission économique pour l'Europe ;
- Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) ; commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC, Santiago) ; commission économique pour l'Afrique (CEA, Addis Abeba) ; commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO). 1 300 + 1 350.

• **Grands programmes rattachés à l'ONU :**

- Programme des Nations unies pour le développement (PNUD, New York)

env. + 1 500.

- Programme alimentaire mondial (PAM, Rome)

env. + 1 800.

- Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE, Nairobi)

inclus dans ONU.

- Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR, Genève)

inclus dans fonds extrabudgétaires ONU.

- Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF, New York)

env. + 1 000.

- Fonds mondial de la population (New York)

env. + 120.

- Fonds international pour le développement de l'agriculture (IFAD, Rome)

Organisations dépendant des ministères techniques représentés par l'intermédiaire des délégations

par les membres des conseils d'administration des agences et par l'envoi d'experts :

• Grandes agences

- Organisation internationale du travail (OIT, Genève) 202 + 153.
- Organisation pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO, Paris) 222 + 82.
- Organisation mondiale de la santé (OMS, Genève) 367 + 345.
- Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO, Rome) 338 + 412.
- Organisation pour le développement industriel (ONUDI, Vienne) 90 + 147.
- Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA, Vienne) 191 + 8.

• Agences techniques

- Union postale universelle (UPU, Berne) 22.
- Organisation météorologique mondiale (OMM) 40 + 64.
- Union internationale des télécommunications (UIT, Genève) 99 + 36.
- Organisation maritime internationale (IMO, Londres) 28 + 21.
- Organisation de l'aviation civile internationale (OACI, Montréal) 48 + 53.
- Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI, Genève) 66 + 6.

Organisations dépendant des ministères des Finances et de l'Économie, représentés par les gouverneurs du Fonds et de la Banque.

• Organisations dites de Bretton Woods

- Fonds monétaire international (FMI, Washington).
- Banque pour la reconstruction et le développement (BIRD, Washington).
- Société financière internationale (SFI, Washington).
- Association internationale pour le développement (AID, Washington).

Organisation dépendant des ministères du Commerce et de l'Industrie ou d'autres ministères intéressés.

• Organisation du commerce

- Accord sur les tarifs et le commerce (GATT, Genève), remplacé par l'Organisation internationale du commerce (décembre 1993).

La composition du Conseil de sécurité (membres non permanents, 1975-1995)

	Europe occidentale et autres Etats		Europe orientale	Amérique latine		Afrique et Asie				
1975	Italie	Suède	Biélorussie	Guyana	Costa Rica	Mauritanie	Tanzanie	Japon	Cameroun	Iraq
1976	id.	id.	Roumanie	id.	Panama	Pakistan	id.	id.	Bénin	Libye
1977	Canada	RFA	id.	Venezuela	id.	id.	Inde	Maurice	id.	id.
1978	id.	id.	Tchéco- slovaquie	id.	Bolivie	Nigeria	id.	id.	Gabon	Koweït
1979	Norvège	Portugal	id.	Jamaïque	id.	id.	Bangladesh	Zambie	id.	id.
1980	id.	id.	RDA	id.	Mexique	Niger	id.	id.	Tunisie	Philippines
1981	Irlande	Espagne	id.	Panama	id.	id.	Japon	Ouganda	id.	id.
1982	id.	id.	Pologne	id.	Guyana	Togo	id.	id.	Zaïre	Jordanie
1983	Pays-Bas	Malte	id.	Nicaragua	id.	id.	Pakistan	Zimbabwe	id.	id.
1984	id.	id.	Ukraine	id.	Pérou	Egypte	id.	id.	Inde	Haute Vol
1985	Australie	Danemark	id.	Trinité et Tobago	id.	id.	Thaïlande	Madagascar	id.	id.
1986	id.	id.	Bulgarie	id.	Venezuela	Ghana	id.	id.	Emirats arabes unis	Congo
1987	RFA	Italie	id.	Argentine	id.	id.	Japon	Zambie	id.	id.
1988	id.	id.	Yougoslavie	id.	Brésil	Népal	id.	id.	Algérie	Sénégal
1989	Canada	Finlande	id.	Colombie	id.	id.	Ethiopie	Malaisie	id.	id.
1990	id.	id.	Roumanie	id.	Cuba	Côte d'Ivoire	id.	id.	Yemen	Zaïre
1991	Belgique	Autriche	id.	Equateur	id.	id.	Inde	Zimbabwe	id.	id.
1992	id.	id.	Hongrie	id.	Venezuela	Cap Vert	id.	id.	Japon	Maroc
1993	Nouvelle- Zélande	Espagne	id.	Brésil	id.	id.	Pakistan	Djibouti	id.	id.
1994	id.	id.	République tchèque	id.	Argentine	Nigéria	id.	id.	Rwanda	Oman
1995	Allemagne	Italie	id.	Honduras	id.	id.	Indonésie	Botswana	id.	id.