

**UN NOUVEAU DÉFI
POUR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ :
COMMENT TRAITER LES ETATS DÉLIQUESCENTS
OU DÉCHIRÉS PAR DES CONFLITS INTERNES**

PAR

PASCAL TEIXEIRA (*)

La Charte des Nations Unies ne définit pas ce que sont la paix et la sécurité internationales, tant le contexte dans lequel elle a été écrite – à la fin d'un conflit interétatique quasi universel –, les concepts utilisés – rupture de la paix, acte d'agression – et les mécanismes et instruments prévus – règlement pacifique des différends, interruption des relations économiques, diplomatiques et des communications, recours à la force armée, blocus – montrent que ses auteurs avaient surtout en vue les conflits interétatiques. Sans changer la lettre de la Charte, suffisamment souple pour être adaptée à de nouveaux défis, le Conseil de sécurité a progressivement considéré que les crises et conflits surgissant à l'intérieur d'un Etat pouvaient constituer des menaces à la paix et à la sécurité internationales.

Cette évolution est intervenue sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs. Tout d'abord, avec la fin de la Guerre froide, les deux super-puissances ont cessé de se neutraliser mutuellement pour empêcher que les conflits internes qui transposaient souvent à l'échelle d'un pays l'affrontement idéologique Est-Ouest (qu'on songe à l'Angola et au Mozambique) soient l'objet de l'attention du Conseil de sécurité. En outre, la plupart des conflits internes comportent une dimension internationale, si ce n'est à leurs débuts, du moins dans leur évolution, du fait des trafics transfrontaliers, des solidarités ethniques, des mouvements de populations ou du jeu des voisins ou des puissances régionales, justifiant ainsi plus traditionnellement une action du Conseil de sécurité. De plus, l'ampleur et l'intensité des ravages causés par certains conflits internes (qu'on songe au Rwanda ou à la Bosnie) ont fait naître la conviction que la communauté internationale ne pouvait rester indifférente et inactive face aux violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire et aux menaces de génocide, fussent-elles confinées à l'intérieur d'un Etat : que ce soit par la pratique ou par la réflexion doctrinale (*cf.* le rapport sur la responsabilité de protéger), ces violations sont de plus en plus perçues comme des menaces à la paix et à la

(*) Directeur adjoint de la direction « Nations Unies et organisations internationales » du ministère français des Affaires étrangères.

sécurité internationales. Enfin, est apparu depuis quelques années le concept d'Etat déliquescents ou d'Etat failli pour caractériser un Etat dépourvu des attributs essentiels de la légitimité et de l'autorité, incapable de répondre aux besoins essentiels de sa population, en particulier la sécurité intérieure et extérieure et donc laissant tout ou partie de son territoire soit passer sous la coupe de pays voisins ou de mouvements sécessionnistes, soit se transformer en zones de non-droit et en havres pour des trafics de toutes sortes et des réseaux criminels ou terroristes : de tels Etats peuvent ainsi être conflictogènes et criminogènes, ce qui, dans le contexte d'un intérêt croissant pour les menaces transnationales (crime organisé, terrorisme, prolifération d'armes de destruction massive), les rend doublement pertinents au regard des critères d'intervention du Conseil de sécurité (le Zaïre ou l'Afghanistan dans les années quatre-vingt-dix ou la Somalie depuis plus de dix ans constituent autant d'exemples de telles faillites d'Etats).

Même si pendant la Guerre froide le Conseil de sécurité a pu traiter de quelques rares cas de situations intérieures et de violations systématiques des droits de l'homme (*cf.* l'Afrique du Sud et les sanctions contre le régime de l'*apartheid*), c'est à partir de 1990 qu'il a connu un formidable regain d'activité en grande partie consacré aux Etats en crise et en conflit internes, qu'il s'agisse de l'éclatement d'Etats (comme en ex-Yougoslavie) ou de sécessions (comme en Géorgie), de guerres ou quasi-guerres civiles nées de fortes inégalités horizontales, c'est-à-dire entre régions ou ethnies (comme au Liberia, en Sierra Leone, au Rwanda, au Burundi, au Soudan, en Côte d'Ivoire). Quelles qu'en aient été les causes, de tels conflits ont partout nécessité, quoique à des degrés divers, un rétablissement de l'ordre public et une reconstruction de l'espace politique et des structures fondamentales de l'Etat.

On examinera d'abord quels sont les facteurs de l'intervention du Conseil de sécurité dans les crises internes des Etats et des sociétés, puis quels sont ses moyens d'action et quels sont les atouts et les carences du Conseil de sécurité dans la réponse à ces défis, en particulier pour le traitement préventif et curatif des Etats déliquescents. On s'interrogera enfin sur les voies d'amélioration du rôle du Conseil dans son interaction avec les autres instances multilatérales.

LES FACTEURS D'INTERVENTION DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Le Conseil de sécurité n'a ni la vocation ni l'habitude de formaliser des doctrines d'action. C'est rétrospectivement, par une approche de type «*case law*», qu'on peut considérer les facteurs et motivations qui le poussent à se saisir d'une situation donnée. Depuis quinze ans, c'est-à-dire depuis la fin de la Guerre froide, la pratique a ainsi montré l'attention que porte le Con-

seil aux violences politiques à grande échelle et aux affrontements armés, aux rébellions locales et aux mouvements sécessionnistes; aux graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire et aux menaces de génocide et, enfin, aux conséquences des désordres politiques – mouvements de réfugiés et de personne déplacées, solidarités ethniques transfrontalières, trafics d'armes et de matières premières.

Toutefois la présence d'un ou plusieurs de ces facteurs ne constitue pas une condition suffisante de la saisine, encore moins de l'action du Conseil de sécurité : il y a bien des cas de conflits internes qui n'ont jamais été à l'ordre du jour du Conseil (comme la Birmanie, le Sri Lanka, la Colombie ou encore la Tchétchénie) ou qui ne l'ont pas été pendant de nombreuses années (*cf.* le Soudan jusqu'en 2003). En fait, là aussi il faut qu'un certain nombre de conditions soient remplies pour sinon permettre, du moins faciliter, l'implication du Conseil de sécurité : l'absence d'opposition d'une ou plusieurs grandes puissances (cas évident de la Tchétchénie) et/ou volonté d'une ou plusieurs puissances de voir le Conseil traiter d'un conflit (comme, par exemple, dans les cas de la République centrafricaine et de Haïti); l'absence d'intervention d'une organisation régionale (par défaut ou par manque de volonté ou de capacité) ou au contraire l'initiative d'une telle organisation pour que le Conseil appuie, aide ou relaie sa propre action (comme dans le cas de la CEDEAO en Afrique de l'Ouest); l'attitude du pays concerné qui peut souhaiter une implication du Conseil, mais une opposition des autorités de l'Etat à l'action du Conseil n'étant pas forcément dirimante, en particulier lorsqu'un gouvernement légal renversé par un pouvoir de fait (Haïti, Sierra Leone) ou bien une partie importante de la société en opposition au gouvernement (Kosovo) la réclame.

Les crises et conflits internes ont des caractéristiques qui rendent leur compréhension et leur règlement plus complexes que dans les cas de conflits interétatiques. Ils présentent souvent des causes et des aspect multiples (politiques, sociaux, ethniques, économiques), ce qui suppose une multiplicité de solutions durables à mettre en œuvre. La multiplicité des acteurs, la désorganisation et l'imprévisibilité de nombre d'entre eux, la difficulté de faire pression sur eux ou d'obtenir d'eux des engagements clairs et fiables constituent également un élément gênant dans l'appréhension de crises et conflits internes. A cela s'ajoute le fait que les crises et conflits internes font souvent l'objet de multiples ingérences extérieures. Enfin, l'importance de l'économie de guerre, des trafics et des réseaux criminels voire terroristes, qui alimentent le conflit et en profitent, rend souvent plus difficile une sortie de crise.

LES MOYENS D'ACTION DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Comme les critères d'intervention, les moyens d'action du Conseil de sécurité ont été élaborés de façon pragmatique, en innovant en fonction de ce qu'exigeaient les nouveaux défis à relever. Beaucoup d'entre eux ne figurent pas dans la Charte et certains sont très ambitieux. Pour autant la panoplie est incomplète et d'une efficacité très inégale. Depuis l'Agenda pour la paix, on distingue les phases de prévention, de «*peace-making*», de «*peace-keeping*» et de «*peace-building*» : il s'agit d'un continuum théorique; en pratique, certaines phases sont escamotées ou bien se chevauchent.

C'est dans le domaine de la prévention que le Conseil de sécurité est le plus mal équipé, à la fois politiquement et concrètement. Des opérations préventives n'ont été déployées que dans deux cas (opération militaire avec la FORDEPRENU en Macédoine de 1995 à 1999, opération civile avec la Mission de Vérification de l'OSCE au Kosovo de 1998 à 1999).

Dans la phase de conflit, la recherche d'un accord politique est généralement conduite par une organisation régionale, par une médiation *ad hoc* ou par le Secrétaire général et ses envoyés spéciaux; souvent on assiste à une combinaison de ces efforts, ce qui peut présenter des avantages (utilisation de canaux, d'interlocuteurs, de stratégies différents mais complémentaires), mais aussi des inconvénients (problèmes de coordination, parties au conflit jouant des possibles contradictions entre les médiations) : le Conseil de sécurité se borne généralement à fixer les paramètres du règlement et à donner un appui politique aux médiations et négociations conduites par d'autres.

Le Conseil de sécurité a en revanche un rôle-clef à jouer pour faire pression sur une ou plusieurs parties au conflit en imposant des sanctions ciblées (restrictions de déplacement, gel des avoirs et des ressources économiques) sur des dirigeants politiques ou militaires. Il a eu recours à de telles mesures dans plusieurs conflits internes (Haïti, Angola, Sierra Leone, Libéria). Il a également la responsabilité cruciale de confiner l'espace de crise et de lutter contre les pillages et les trafics, qui alimentent et souvent motivent les conflits et entraînent leur prolongation – les chefs politiques et militaires tirant profit de l'économie de guerre et n'ayant aucun intérêt à un retour au fonctionnement normal de l'activité économique – et dont peuvent profiter les réseaux terroristes. C'est pourquoi le Conseil de sécurité a pris des mesures d'embargo contre les livraisons d'armes et les exportations de certains produits (diamants, bois). Le Conseil devrait recourir à ces différents types de mesures de façon plus systématique, de préférence à un stade précoce de la crise, tout en veillant à évaluer préalablement et à limiter leurs possibles conséquences humanitaires négatives et à éviter des effets contre-productifs – l'embargo générant des phénomènes de contrebande et de marché noir profitant aux responsables des troubles politiques et des violences. Leur application est toutefois rendue difficile par la nature du ter-

rain et la complexité des modalités et voies d'acheminement et par le fait que les sanctions sont moins efficaces dans un Etat délinquant, où les flux économiques sont souvent déjà informels et en partie criminalisés. D'où la nécessité de renforcer les moyens adéquats de surveillance, d'évaluation et d'application à la disposition permanente du Conseil.

L'imposition de la paix dans un conflit interne est encore plus difficile que dans le cas d'un conflit interétatique en raison de la complexité du théâtre (multiplicité et enchevêtrement des acteurs, dissémination des forces militaires, meilleure connaissance du terrain par les acteurs locaux) et du fait que la solution à ces conflits n'est pas militaire mais surtout politique. Une intervention militaire peut toutefois viser soit à répondre à une crise humanitaire en établissant des corridors humanitaires ou des zones protégées pour les populations civiles (ce qui a été tenté en Somalie en 1993 et au Rwanda en 1994 et avait été envisagé pour l'est du Zaïre à l'automne 1996), soit à exercer une pression très forte sur un régime pour le renverser (cas de l'intervention à Haïti en 1994) ou l'amener à résipiscence (cas de l'intervention contre la RFY en 1999). Dans tous les cas, il appartient au Conseil de sécurité de définir le mandat, en liaison évidemment avec l'organisation régionale ou la coalition *ad hoc* chargée de le mettre en œuvre, et d'autoriser l'action coercitive.

Une fois un accord de paix conclu et endossé par le Conseil de sécurité, celui-ci autorise le déploiement d'une opération de maintien de la paix (des Nations Unies ou d'une organisation régionale), chargée non seulement des missions de sécurisation (y compris le désarmement et la démobilisation de ex-combattants) par des moyens militaires et policiers, mais aussi des volets politiques (mise en œuvre de l'accord, transition politique, nouvelles institutions, élections) et de l'aspect «droits de l'homme» (à la fois surveillance et formation, en trouvant un équilibre délicat entre réconciliation et lutte contre l'impunité). Le maintien de la paix peut toutefois nécessiter un mandat robuste avec usage de la force pour rétablir localement la paix et la sécurité et s'opposer aux auteurs de troubles (comme ce fut le cas en Sierra Leone et comme ça l'est encore en République démocratique du Congo). Cette action est complétée par l'intervention d'autres institutions pour les volets humanitaires (retour et réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées) et le rétablissement de l'autorité de l'Etat ainsi que le renforcement de l'Etat de droit (justice, police, forces armées – avec un effort particulier pour renforcer les capacités à lutter contre les trafics et les phénomènes criminels dont on a vu qu'ils prospéraient en période de conflit et pour restaurer le contrôle de l'Etat sur les ressources naturelles).

Dans certains cas, le Conseil de sécurité a mis en place des administrations transitoires de territoires dotées d'un mandat très large et de toute la palette des instruments militaires et civils (ce fut le cas au Cambodge, mais encore plus en Slavonie orientale, à Timor-Est et au Kosovo). Ce type de

gestion intégrale n'a, jusqu'à présent, été fait que dans des territoires relativement petits ou peu peuplés et, surtout, toujours dans des cas où la souveraineté devait être transférée (cas de Timor), restituée (cas de la Slavonie orientale) ou suspendue (cas du Kosovo). Dans des territoires plus grands (Iraq) ou dans lesquels la question de la souveraineté ne se posait pas (Afghanistan), on n'a pas eu recours au modèle d'administration transitoire des Nations Unies, option qui n'est sans doute pas applicable dans beaucoup de situations.

Dans les faits, l'architecture du maintien de la paix et de la consolidation de la paix est devenue très diversifiée. Beaucoup de cas de figures ont été expérimentés : l'ATNUTO à Timor-Est constitue sans doute le modèle le plus intégré puisque les Nations Unies ont géré le territoire pendant deux ans et demi et avaient autorité sur tous les moyens militaires, policiers et civils. Dans d'autres cas, les fonctions militaires et civiles sont sous la responsabilité d'institutions différentes – mais là aussi cette dichotomie peut être provisoire (comme en Côte d'Ivoire) ou durable (comme au Kosovo et en Afghanistan). En conséquence, le contrôle qu'exerce le Conseil de sécurité est très variable, l'expérience ayant montré que les organisations régionales ou coalitions *ad hoc* jouissaient d'une très large autonomie d'action et rendaient peu compte au Conseil de la mise en œuvre de leur mandat.

Passée la phase de maintien de la paix proprement dite – c'est-à-dire lorsqu'une présence militaire n'est plus nécessaire –, la consolidation de la paix est institutionnellement nettement moins bien organisée. Les bureaux d'appui à la consolidation de la paix qui ont été établis dans plusieurs pays ne sont pas avérés une expérience concluante, à la fois parce que l'attention que le Conseil portait au post-crise était moindre et parce que les chefs de ces bureaux ne disposaient d'aucun moyen substantiel et pesaient donc d'un faible poids face aux autorités locales et aux autres institutions internationales (en particulier les institutions de Bretton Woods et les agences des Nations Unies). De fait, le Conseil de sécurité a, dans la plupart des cas, relâché son attention dans la phase de consolidation de la paix, alors que certains Etats retombaient dans l'ornière dont le Conseil les avait aidés à sortir (*cf.* la République centrafricaine, le Liberia ou encore Haïti). Or, c'est un enjeu capital quand on sait que 30 à 60 % des accords de paix ne tiennent pas et que les conflits reprennent. Il faut alors un investissement particulièrement fort de la communauté internationale, en particulier de la région, pour que le pays sortant d'un conflit demeure l'objet d'une attention politique et d'une aide financière soutenues, ce qui dans le passé ne s'est produit que dans quelques cas seulement (Bosnie, Cambodge, Mozambique).

ATOUTS ET CARENCES DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Le Conseil de sécurité dispose d'indéniables atouts. Sa capacité de décision peut être rapide et ses décisions s'imposent à tous les Etats membres en vertu de l'article 25 et, dans le cadre du chapitre VII, peuvent avoir une force contraignante. Il constitue un lieu de discussion et de négociation unique, ramassé (quinze membres) et doté d'une culture institutionnelle forte. Il a la compétence de sa compétence et donc, comme on l'a vu, peut élargir sa conception de ce que sont les menaces à la paix et à la sécurité internationales. Comme l'expérience des quinze dernières années l'a montré, il a une grande flexibilité pour créer des instruments nouveaux dont il a besoin. Il a le pouvoir de mettre sur pied des opérations de maintien de la paix de plus en plus complexes, voire des administrations transitoires de territoires – il compte à son actif des succès indéniables en matière de sortie durable des conflits et de relèvement d'Etats, mais aussi des expériences plus discutables. Les conséquences budgétaires des décisions du Conseil s'imposent aux Etats membres (financement des opérations sur contributions obligatoires). Il a développé et renforcé son dialogue et sa coopération avec les organisations régionales, dont le rôle s'affirme dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris pour le traitement des conflits internes, et, lorsqu'il ne met pas lui-même en place les moyens d'action, il définit le cadre dans lequel d'autres interviennent. Il est une source majeure de légitimité et, sauf exception (et il est remarquable qu'on considère encore qu'il s'agit bien d'exceptions à un principe cardinal), c'est toujours lui qui autorise le recours à l'action coercitive (en dehors de la légitime défense).

Pour autant, le Conseil de sécurité, en dépit de son actif, n'est pas aussi tout puissant et efficace pour apporter des réponses durables aux conflits internes et aux problèmes des Etats déliquescents. Tout d'abord, il est plutôt réactif et fort peu préventif; on peut même dire que le Conseil souffre de handicaps importants pour faire de la prévention de crises internes. Le Conseil agit surtout sur les aspects purement politiques et militaires de la crise, alors que ces crises internes comportent de multiples aspects – mauvaise gouvernance économique, accès inégal au pouvoir et aux richesses, déséquilibres ethniques, tensions dans les rapports sociaux, fonctionnement mauvais, voire inexistant, de l'Etat –: le Conseil n'a pas la compétence pour prendre en compte tous ces facteurs, encore moins celle d'agir sur eux de façon préventive; c'est une tâche qui relève de bien d'autres acteurs internationaux – institutions financières internationales, agences des Nations Unies, bailleurs de fonds et pourvoyeurs d'aide au développement. En deuxième lieu, le Conseil de sécurité est un organe éminemment politique et public: il n'agit guère à froid; il faut une certaine masse critique de désordres et de violences – et de pression médiatique – pour considérer qu'il

y a une menace à la paix et à la sécurité internationales et donc nécessité pour le Conseil de se saisir et d'agir. Il faut aussi compter avec les membres du Conseil, qui ne sont guère favorables à une intervention trop précoce dans les affaires intérieures des Etats : en ce sens la réserve de l'article 2 §7 de la Charte fait obstacle, pour certains, à une démarche préventive. En troisième lieu, l'articulation du Conseil de sécurité avec les autres instances internationales ayant une vue plus précise de la déliquescence d'un Etat et des signes avant-coureurs d'une crise grave est, dans cette phase, quasi inexistante : au total le Conseil de sécurité n'a pu, dans certains rares cas, intervenir qu'au moment où la dégradation de la situation devenait visible, mais avant qu'on ne se trouve face à un conflit violent à grande échelle (par exemple au Kosovo en 1998). Ensuite, pour réussir une stabilisation durable de la situation sécuritaire et éviter un enlèvement des forces internationales, il est primordial de mener à bien, d'une part, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des ex-combattants (DDR) – en particulier dans la dimension R (éventuellement complétée de deux autres R : rapatriement et réinstallation) afin de donner à ceux-ci une alternative crédible en matière de sécurité personnelle et d'avenir économique et d'éviter ainsi qu'ils replongent dans la violence –, d'autre part, la réforme des forces de sécurité pour qu'elles soient équilibrées dans leur composition ethnique, respectueuses de l'Etat de droit, honnêtes (ce qui suppose de pouvoir les rémunérer décemment) et efficaces (ce qui suppose formation et équipement d'une qualité minimale). Or, trop souvent le «DDR» et la réforme des forces de sécurité ne sont pas ou très partiellement inclus dans le mandat des opérations de maintien de la paix et laissés à la discrétion des nouvelles autorités locales et de multiples donateurs multilatéraux ou bilatéraux, avec les problèmes de coordination, de financement et de délais que ceci entraîne.

Très souvent, on a vu dans l'organisation d'élections le meilleur moyen de résoudre le problème de légitimité du pouvoir politique qui frappe les Etats déliquescents et ceux qui sortent d'un conflit interne. Les accords de paix contiennent de telles dispositions et les opérations de maintien de la paix sont généralement chargées d'apporter leur concours à leur organisation ou à leur supervision. Les élections n'ont de sens et d'efficacité que si on consolide en même temps – et même préalablement, puisqu'il faut un minimum de stabilité et de sécurité pour les organiser – les institutions politiques et l'Etat de droit. Sinon, une façade démocratique est plaquée sur un corps social encore mû par des ressorts ethniques ou claniques et rongé par la corruption et le népotisme et on risque alors de voir les mêmes causes produire les mêmes effets – qu'on songe à ce qui s'est passé au Liberia ou à Haïti. Ceci signifie que, à côté de l'action du Conseil de sécurité dans les domaines politiques et sécuritaires, la communauté internationale a le devoir d'apporter une aide à la reconstruction de l'Etat de droit et de ses institutions essentielles (police, justice) et un financement adéquat (le pro-

blème se pose notamment pour la justice pénale post-conflit, comme le montre ce qui s'est passé en Sierra Leone).

COMMENT AMÉLIORER LE RÔLE DU CONSEIL
ET SON INTERACTION AVEC LES AUTRES ACTEURS
INTERNATIONAUX ?

Le premier besoin est celui du diagnostic et de l'alerte précoce : le système international dispose d'une multitude d'informations collectées par les organisations internationales, les organisations régionales, les ONG, les Eglises, les Etats; la difficulté est de faire en sorte que cette masse d'informations soit synthétisée et débouche sur des décisions politiques. Les Etats membres (en particulier ceux du Sud) n'ont pas voulu donner suite à la recommandation du rapport Brahimi de créer, à l'ONU, un Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique (EISAS), car ils craignaient de voir se développer une capacité d'ingérence dans leurs affaires intérieures. L'enjeu est bien pourtant de connaître les évolutions profondes des Etats, leurs dysfonctionnements, les forces qui les traversent, de façon à « informer » une réponse internationale qui soit à la fois adaptée à la situation et suffisamment précoce. Il est peu probable que le rapport du Panel de haut niveau reprenne cette idée telle quelle à son compte. Pourtant, le besoin demeure. Des solutions pragmatiques ont été trouvées pour y répondre partiellement (les « *joint mission assessment* »). Cependant, le Secrétaire général devrait pouvoir jouer plus souvent le rôle que lui reconnaît l'article 99 de la Charte, à savoir appeler l'attention du Conseil sur toute situation pouvant constituer une menace à la paix et la sécurité internationales. Or, comme le Conseil a étendu celle-ci aux crises et conflits internes, le Secrétaire général devrait étendre sa vigilance aux situations internes lourdes de périls. Il pourrait s'appuyer dans ce travail sur les agences des Nations Unies (notamment PNUD, HCDH) qui, pour beaucoup, disposent de présence sur le terrain et se concertent au sein des groupes des Nations Unies pour le développement, l'action humanitaire, la paix et la sécurité. Le conseiller spécial pour la prévention des génocides pourra aussi apporter une contribution utile, à condition qu'il ait une compréhension assez large de son mandat, en s'intéressant aux violations massives et systématiques des droits de l'homme susceptibles, si elles ne sont pas enrayerées assez tôt, de déboucher sur des comportements génocidaires. Il importe toutefois de fixer un seuil, car le Conseil de sécurité ne saurait connaître toutes les situations de violations de droits de l'homme, mais seulement celles qui sont susceptibles de déboucher sur un conflit ouvert ou des massacres à grande échelle. L'information et l'alerte précoce du Conseil de sécurité pourraient également être améliorées par un renforcement de la coopération avec les organisations régionales.

Etant donné la complexité des crises internes, il convient de définir une stratégie globale et cohérente, couvrant les aspects politiques au sens large, économiques et sociaux. Actuellement, les IFIs d'une part, les agences des Nations Unies d'autre part établissent leur propre cadre stratégique. Elles prennent désormais en compte les questions de gouvernance, mais elles sont loin de couvrir tous les aspects (légitimité du pouvoir, équilibres régionaux et ethniques, équité horizontale, place et rôle des forces armées, fonctionnement des systèmes judiciaires et policiers) et d'accorder à la consolidation de la paix le traitement particulier requis. Le Conseil de sécurité, s'il a engagé un dialogue avec elles, n'a aucune autorité, fût-elle de coordination, à leur égard. Il n'existe actuellement aucun lieu pour faire une synthèse, établir des ponts entre développement et sécurité, entre économie et politique. De même, aucun organe politique ne peut avoir une vue d'ensemble, tirer les sonnettes d'alarme et veiller à ce qu'une stratégie soit mise en œuvre et des moyens mobilisés dans la durée. Plusieurs idées ont été avancées : transformer complètement le Conseil de tutelle pour lui confier la tâche de superviser la reconstruction post-conflit et le «*state-building*»; renforcer le rôle du Conseil économique et social qui, avec les groupes *ad hoc* sur la Guinée-Bissau et le Burundi, a commencé à traiter de la consolidation de la paix; créer une commission conjointe de l'ECOSOC et du Conseil de sécurité; créer un organe subsidiaire du Conseil de sécurité, éventuellement à géométrie variable en fonction des sujets traités, pour assurer une bonne transition entre le court et le long terme, entre sécurité et développement, à condition d'y associer d'autres institutions multilatérales; créer des structures *ad hoc* ayant des fonctions de concertation, d'orientation, de coordination et de mobilisation, réunissant tous les acteurs internationaux concernés par une situation donnée (Etats extérieurs ou de la région, organisations régionales, institutions financières internationales, grands donateurs, contributeurs de troupes). Ce sera au Panel de haut niveau d'examiner les avantages et inconvénients de chaque formule, l'important étant, d'une part, d'assurer un bon passage de relais entre les différentes phases et, d'autre part, de mettre les acteurs-clefs autour d'une même table.

Le système multilatéral est en effet cloisonné alors que la problématique des sociétés confrontées à des risques d'instabilité et des Etats défaillants requiert un croisement des approches. Les institutions de Bretton Woods ont défini et mettent en œuvre des standards de gouvernance économique qui s'imposent aux pays receveurs d'aide. En revanche, on n'a pas atteint un tel niveau d'élaboration et de formalisation dans le domaine de la gouvernance politique. Cependant, d'une part, on dispose d'un corpus de normes en matière de droits de l'homme (pactes et grandes conventions internationales); d'autre part, le Conseil de sécurité – au fur et à mesure qu'il traitait du règlement de conflits internes, encadrait et appuyait des règlements de paix et mettait en place des opérations de paix – a établi

empiriquement des sortes de standards pour les sorties de crise : démocratie pluraliste, élections libres, justes et transparentes, partage du pouvoir, état de droit, réforme des systèmes judiciaires et policiers (il serait d'ailleurs intéressant d'analyser systématiquement, à travers les nombreuses résolutions adoptées dans des situations de sortie de conflits internes, la vision politique qui s'en dégage). Ces deux approches – économique et politique – devraient être harmonisées pour éviter que les normes et objectifs fixés dans un domaine ne soient pas contredits dans l'autre (par exemple, la construction d'un Etat de droit viable nécessite des ressources budgétaires qui doivent être compatibles avec la politique tarifaire promue par les institutions financières).

La définition et la mise en œuvre de telles stratégies globales se heurtent toutefois à deux types de difficultés. Tout d'abord, s'il paraît légitime de le faire pour des pays sortant de conflits (consolidation de la paix après conflit), il est beaucoup plus difficile d'entreprendre une telle action à titre préventif, pour les pays présentant les caractéristiques de l'instabilité sociale et de la déliquescence des structures étatiques et risquant de tomber dans un conflit violent, sauf à ce qu'eux-mêmes sollicitent la mise en place d'une telle stratégie globale. Ensuite, une autre difficulté tient à l'identification des actions prioritaires à entreprendre : la Communauté internationale n'a en effet pas les moyens de faire tout, tout de suite ; l'objectif doit être de créer des capacités locales permettant de réaliser un minimum d'actions souveraines et effectives, en particulier dans les domaines où les carences ou les déséquilibres soit ont conduit à un conflit, soit sont susceptibles d'y conduire. L'action de la communauté internationale devrait se concentrer d'abord sur certains secteurs-clefs ou certaines portions du territoire et procéder par effet de tache d'huile. A cet égard il est sans doute trop ambitieux de parler de « *nation-building* » et préférable de viser le « *state-building* », c'est-à-dire la mise en place de « *building blocks* » permettant d'édifier un Etat en mesure de fonctionner et d'offrir les services de base tout en répondant à des critères minimaux de transparence et de responsabilité.

Quelle que soit la qualité de la stratégie de « *state-building* », celle-ci doit faire l'objet d'une appropriation par les autorités du pays concerné, dans l'élaboration comme dans la mise en œuvre. Sinon ces autorités sont déresponsabilisées et, en cas d'échec, il leur est aisé de faire porter le blâme à la communauté internationale. C'est donc une sorte de contrat, de « *joint venture* », qui doit être passé entre la communauté internationale et les autorités locales : celle-là aidera celles-ci dans la mesure où des engagements seront pris et tenus (c'est ce qu'on avait essayé de faire en République centrafricaine au moment de la présence de la Mission des Nations Unies). Toutefois, il faut reconnaître qu'existe une tension entre l'imposition d'un certain nombre de standards internationaux et l'émergence de solutions autochtones et que l'équilibre est à définir au cas par cas.

En conclusion, le Conseil de sécurité, quelles que soient ses insuffisances, congénitales ou pratiques, demeure un acteur central dans le règlement durable des conflits internes. Cependant, il sera d'autant plus efficace qu'il développera la dimension préventive de sa propre action ainsi que l'interaction avec les autres acteurs internationaux compétents pour l'action en profondeur et dans la durée.