

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

70^E ANNIVERSAIRE DES NATIONS UNIES : LES DÉFIS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DANS LE DOMAINE DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ

PAR

JEAN-MARC DE LA SABLIERE (*) ET ALEXANDRA NOVOSSELOFF ()**

L'Organisation des Nations Unies (ONU) a fêté en 2015 son soixante-dixième anniversaire. De nombreux chefs d'Etat et de gouvernement se sont rendus à New York, comme ils l'avaient déjà fait en 2000 puis cinq ans plus tard au Sommet de 2005 qui devait revitaliser les Nations Unies. Ces trois rencontres se sont achevées par des textes ambitieux. La première reste marquée par l'adoption des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Le pari fut tenu. En 2005, la Déclaration avait belle allure, mais camouflait des résultats éloignés de l'objectif qu'avait ambitionné Kofi Annan. Des réformes furent néanmoins lancées ou annoncées : le Conseil des droits de l'homme remplaça la Commission des droits de l'homme, discréditée par le contrôle exercé sur l'institution par des Etats qui l'avaient investie pour ne pas avoir à la craindre ; la Commission de la consolidation de la paix fut créée pour aider les Etats détruits par des conflits à se reconstruire ; l'adoption du principe de responsabilité de protéger créa enfin l'espoir que la communauté internationale serait désormais à la hauteur pour prévenir ou contrer les massacres de masse. L'espoir fut déçu.

En 2015, le ton était grave. Après avoir adopté, dans le cadre d'un Sommet, dix-sept objectifs de développement « durable », ce qui constituait un nouveau progrès, la plupart des chefs d'Etat ont centré leurs discours sur quelques points majeurs : la COP 21 qui allait bientôt se réunir à Paris pour tenter de limiter le réchauffement climatique à moins de 2 degrés, la guerre civile en Syrie et le chaos en Iraq, qui alimentaient le terrorisme et notamment la menace que Daech faisait désormais peser sur tous.

Régulièrement ces grandes rencontres rappellent aux observateurs que non seulement l'ONU existe, mais qu'elle exerce encore une attraction suffisante pour que les principaux leaders du monde fassent le déplacement. Ses principaux organes et institutions ont connu des sorts différents : certains sont vivants et font la une des media, d'autres pèsent peu dans

(*) Ambassadeur de France, ancien représentant permanent de la France à New York auprès des Nations Unies et conseiller diplomatique du président de la République Jacques Chirac.

(**) Chercheur invitée au Center on International Cooperation (CIC) de l'Université de New York et chercheur associée au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

les relations internationales. Son bilan est fait de succès souvent notables, comme l'accord qu'a conclu la COP 21, d'échecs parfois retentissants, mais aussi de résultats qui se situent entre les deux. Qu'en est-il plus précisément dans le domaine majeur de la paix et de la sécurité internationales ? La question est importante car c'est pour éviter aux peuples du monde une nouvelle tragédie que les grandes puissances en guerre contre l'Axe avaient pensé les Nations Unies et avaient donné à son Conseil de sécurité les moyens qui avaient manqué à la Société des Nations (SDN). Là aussi, le bilan est mitigé et les périodes ne se ressemblent pas. Le Conseil a connu la marginalisation lors de la Guerre froide, le zénith lorsqu'il a fallu libérer le Koweït et fixer le cadre de la relation entre la communauté internationale et Bagdad, puis il y eut des hauts et des bas avant que la crise de 2003 sur l'Iraq ne crée un traumatisme qui fut heureusement assez rapidement surmonté. Aujourd'hui le Conseil est parfois paralysé ; il se réunit beaucoup mais agit moins.

L'analyse de ses travaux et de ses décisions depuis vingt-cinq ans laisse la même impression ambivalente (1). La centralité du Conseil dans la gestion des crises, un moment entrevue avec la fin de l'Union soviétique, alors que Moscou affaiblie y avait intérêt, n'a duré qu'un temps fort court. Ses succès sont par ailleurs moins remarquables que ses échecs. Les réussites, entre autres celles du Timor Leste, de l'Amérique centrale, du Mozambique, de la Namibie, de la Côte d'Ivoire, de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) depuis 2006 laissent peu de traces par rapport à l'image renvoyée par le désastre de la Somalie, les tragédies du Rwanda et de Srebrenica, les principes parfois bafoués, les crises non résolues et parfois même presque ignorées.

Malgré tout, on ne peut pas ne pas être frappé par la capacité d'adaptation dont le Conseil de sécurité a fait preuve depuis vingt-cinq ans. Il s'est engagé dès 1990 dans le règlement des conflits internes, surmontant l'obstacle de l'article 2 paragraphe 7 de la Charte ; il a considéré que des violations graves des droits de l'homme pouvaient constituer des menaces à la paix et la sécurité internationales ; il a contribué à la lutte contre de nouvelles menaces : le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive ; il a résolu le problème posé par la non-application des articles 43 et suivants de la Charte en « autorisant » des Etats à utiliser la force ; il a amélioré ses outils : les sanctions générales qui punissaient injustement les peuples ont été remplacées par des mesures plus ciblées ; ont été apportées aux opérations de maintien de la paix des améliorations successives non prévues par la Charte mais qui se sont révélées, tout compte

(1) Cf. en particulier les récentes publications de Jean-Marc DE LA SABLIERE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies : ambitions et limites*, Larcier, Bruxelles, 2015, 351 p. ; Alexandra NOVOSSELOFF (dir.), *Le Conseil de sécurité : entre impuissance et toute puissance*, CNRS, Paris, 2016 ; Sebastian VON EINSIEDEL / David M. MALONE / Bruno STAGNO UGARTE (dir.), *The UN Security Council in the 21st Century*, IPI/Lynne Rienner Publishers, 2015 (2^e éd.), 850 p.

fait, bien utiles pour gérer les conflits de basse intensité ; la coopération avec les organismes régionaux, souvent difficile, s'est enfin développée.

Le monde évolue : l'ONU également. Aujourd'hui les Nations Unies sont confrontées dans le domaine de la paix et de la sécurité à des défis de nature politique d'une grande gravité : la coopération entre les permanents est trop souvent défailante ; le terrorisme est devenu une menace majeure ; la crédibilité du Conseil de sécurité souffre. Les Nations Unies doivent en outre continuer à améliorer les outils dont dispose le Conseil. Enfin, la question lancinante de la réforme institutionnelle reste posée.

LES DÉFIS POLITIQUES

L'indispensable rétablissement du dialogue entre membres permanents

Le premier défi, le plus urgent, est le rétablissement d'un dialogue plus confiant entre les membres permanents. Sans ce dialogue et sans une relation apaisée entre les Cinq, le Conseil de sécurité ne peut fonctionner. C'est la logique de la Charte. Elle confie une responsabilité particulière aux grandes puissances, mais ces dernières doivent être en mesure de l'exercer collectivement. Tout désaccord sérieux bloque l'action. C'est le veto.

Or cette relation, qui est à la base du bon fonctionnement de l'institution, s'est considérablement dégradée en quelques années. Les difficultés entre les permanents occidentaux et la Russie, soutenue par la Chine, sont apparues en 2011 à propos de la mise en œuvre de la résolution 1973 concernant la Libye. Elles se sont aggravées avec la crise syrienne marquée par quatre vetos russes mais aussi chinois. Divisé et par conséquent incapable d'exercer des pressions en vue du règlement de la crise ou de la mise en œuvre de ses résolutions humanitaires, le Conseil a quand même établi une mission technique, en coordination avec l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), à la suite d'un accord russo-américain (résolution 2118 du 27 septembre 2013). Bachar el Assad a évité des frappes aériennes occidentales mais il a dû s'exécuter concernant la destruction de ses armes chimiques. Désormais il dépend plus que jamais du soutien de Moscou et de Téhéran. La crise ukrainienne avec l'annexion de la Crimée, qui s'est traduite par un nouveau veto russe et des sanctions occidentales, a encore accentué les tensions entre les permanents.

Alors qu'on pouvait espérer que la paralysie du Conseil serait circonscrite à ces deux crises, on constate, le temps passant, plus de difficultés dans les discussions sur d'autres sujets, une réticence plus grande de la part de la Russie à adopter des sanctions et à voir le Conseil intervenir dans les affaires intérieures. La crise du Burundi en a été un exemple lorsque la question posée était celle de l'élection présidentielle. Dans la période récente le Conseil se montre plus actif car le problème principal est désormais celui du risque de massacres. Si des missions de maintien de la

paix importantes au Mali et en République centrafricaine, soutenues par les Etats de la région, ont pu être établies, si le nombre de textes adoptés est toujours important contrairement à ce qui se passait pendant la Guerre froide, une double dérive se manifeste : il y a davantage de déclarations à la presse que par le passé, beaucoup de résolutions et déclarations sont sans portée réelle. C'est finalement, par comparaison avec la situation qui prévalait il y a à peine cinq ans, le dynamisme du Conseil qui est affecté.

La situation peut-elle se retourner ? L'histoire du Conseil montre que la relation entre les membres permanents, lesquels agissent beaucoup en fonction de leurs intérêts, peut évoluer rapidement. A l'automne 2015, le règlement de la crise iranienne puis la destruction au-dessus du Sinaï de l'avion de ligne russe et les attentats terroristes à Paris ont créé une situation nouvelle. Une coopération contre Daech s'est établie sur le plan militaire entre les grandes puissances, désormais de plus en plus présentes sur le terrain. Bien sûr, le désaccord sur le sort politique de Bachar el-Assad ne permet toujours pas d'avancer de manière décisive sur le règlement politique du conflit syrien, mais une résolution (la 2254) visant à créer un cadre de sortie de crise et une dynamique de négociation entre le gouvernement et l'opposition, accompagnée par un cessez-le-feu, a pu être adoptée le 18 décembre 2015 sur la base des discussions de Vienne animées par les Russes et les Américains. La route est encore longue et parsemée d'obstacles mais le jour où un accord sera trouvé entre les Syriens sur la transition, la gouvernance et les élections, avec l'aide des « Cinq » et des Etats de la région, il reviendra sans aucun doute au Conseil de sécurité de le sanctionner et d'accompagner sa mise en œuvre. La capacité du Conseil à légitimer des accords, comme il l'avait fait après Dayton ou après l'arrangement intervenu sur le Kosovo au sein du G8 en 1999, reste en effet intacte et irremplaçable.

Aujourd'hui, le terrorisme de masse est devenu la principale menace

Confronté très tôt dans son histoire au problème terroriste, le Conseil de sécurité n'a soutenu le contre-terrorisme que lorsqu'une unité suffisante de ses membres l'a permis. Il a fallu pour cela attendre que l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) ait renoncé à ces méthodes et que les grands Etats du Sud de même que l'Union soviétique soient victimes de ce fléau. L'action de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme est antérieure à 2001 et a concerné aussi bien l'Assemblée générale (élaboration d'une série de 13 conventions depuis 1963, création d'un Comité spécial de lutte contre le terrorisme international en 1996) que le Conseil de sécurité (résolution 1269 (1999) contre les Talibans).

Il n'en reste pas moins que le 11 septembre 2001 a marqué un tournant, celui de l'apparition du terrorisme de masse. En reconnaissant le droit à la légitime défense (des Etats-Unis) dans sa résolution 1368, le Conseil de sécurité a assimilé ces attaques à une agression armée. Quelques jours

plus tard, par sa résolution 1373, il s'est doté d'un pouvoir normatif fondé sur le chapitre VII, en fixant à tous les Etats des obligations juridiques permanentes pour prévenir les activités terroristes, notamment dans le domaine du financement du terrorisme. Ces obligations ont été ensuite complétées à plusieurs reprises, en particulier en 2014, pour lutter contre le phénomène des combattants terroristes étrangers. Toutes ces décisions font l'objet d'un suivi à travers le Comité contre le terrorisme (CCT), créé par la résolution 1373, qui analyse les rapports des Etats et favorise, si nécessaire, la mise en place d'une assistance technique aux gouvernements. Ce système assez lourd a une vraie valeur ajoutée, mais on pourrait l'améliorer en le rendant plus contraignant à l'égard des Etats qui tardent à rendre compte ou dont les rapports sont insuffisants. A ces mesures s'ajoutent les sanctions du Comité mis en place par la résolution 1267, qui se traduisent par des interdictions de voyager et un gel des avoirs des entités et personnes membres ou associées à Al Qaïda et à Daech, inscrites sur la liste du Comité. Il y a donc une contribution significative du Conseil à la lutte contre le terrorisme. La mobilisation s'est encore accrue récemment, comme en témoignent les réunions au plus haut niveau du Conseil sur ce problème en septembre 2015. Cela reflète bien une volonté collective de lutter contre la menace de Daech, qui contrôle une partie de l'Iraq et de la Syrie, déstabilise le Moyen-Orient, s'étend en Libye et multiplie les attentats dans le monde. Aucun Etat n'est désormais à l'abri. Toutefois, l'engagement du Conseil de sécurité, pour significatif qu'il soit, pourrait être plus percutant si deux conditions étaient réunies.

D'une part, il faudrait plus de clarté. L'absence de définition du terrorisme, malgré des décennies de débats - qui achoppent notamment sur la volonté de certains pays d'établir une distinction claire entre terrorisme et lutte légitime pour l'autodétermination -, conduit des gouvernements à abuser de ce qualificatif. Dans le cas de la Syrie, on constate un début de rapprochement dans les positions, mais les objectifs des principales puissances se contredisent encore trop. Des groupes considérés comme terroristes reçoivent des soutiens de certains pays de la région. Le désaccord entre les puissances se traduit par une absence d'unité en ce qui concerne la base juridique des interventions militaires. Le refus de la Russie de se référer au chapitre VII de la Charte explique les formules alambiquées de la résolution 2249 (2015) sur l'utilisation de la force contre Daech. Il en résulte une résolution avant tout politique, exprimant un soutien mais n'engageant pas une action collective. C'est une étape, mais elle est insuffisante. Il faudra sans doute avancer encore sur la voie du règlement de la crise syrienne pour que, sous l'égide du Conseil, soit créée une véritable coalition qui se verra clairement autorisée, dans le cadre d'un mandat ambitieux, à utiliser au nom des membres des Nations Unies tous les moyens pour détruire cette entité.

D'autre part, il faudrait aussi plus de détermination dans l'action en vue de tarir les ressources de Daech. La mise en œuvre de la

résolution 2199 (2015), qui assimile tout commerce direct ou indirect avec Daech et Al Nosra à une participation illicite au financement du terrorisme et qui vise en particulier les exportations de pétrole, devrait être contrôlée de manière exceptionnelle. Cette résolution a été récemment renforcée par la résolution 2253, mais il faut aller au-delà. Bien que cela contrevienne à la pratique des Nations Unies, des sanctions devraient être adoptées à l'égard des Etats qui ne respectent pas ces textes. Dès lors qu'un pays a une frontière qui jouxte des territoires sous l'emprise de Daech, il devrait avoir l'obligation de la contrôler de manière très stricte et de faire rapport au Conseil. De telles décisions complèteraient utilement les frappes militaires qui ne peuvent totalement détruire cette source importante de financement de Daech. La lutte contre le pillage et la vente du patrimoine culturel, en particulier des objets ayant une valeur archéologique, devrait être enfin accentuée. Il faudrait aller plus loin dans les prescriptions législatives déjà imposées aux Etats pour lutter contre ces pratiques et inscrire rapidement sur la liste du Comité des sanctions des personnes soupçonnées de participer à de tels trafics, ce qui ne nécessite pas forcément de nouveau texte.

La crédibilité du Conseil de sécurité en jeu

Ne pas agir peut nuire à l'image du Conseil et donc à la crédibilité des Nations Unies dans certaines régions. Deux cas méritent une attention particulière.

Au Moyen-Orient, le non-règlement du conflit israélo palestinien est porté au passif du Conseil, accusé de ne pas utiliser, du fait de certains de ses membres, les moyens de pression à sa disposition pour imposer la paix aux Israéliens. Vingt-cinq vetos américains sur ce sujet depuis 1973 alimentent cette critique et le sentiment des peuples arabes qu'il y aurait « deux poids deux mesures » dans la gestion des crises. George H. W. Bush avait compris, lorsqu'il établissait la coalition contre Saddam Hussein en 1990 qu'il fallait répondre à cette accusation. La Conférence de Madrid et le Processus d'Oslo avaient donc été lancés. Même si le processus se situait hors du cadre des Nations Unies, des pressions bilatérales furent exercées sur le Premier ministre israélien. Cette ligne ne fut pas suivie par les successeurs de George H. W. Bush et de James Baker. Dans ce contexte, les Palestiniens se retournent plus que jamais vers le Conseil mais toujours en vain. Depuis des années, l'organe principalement responsable de la paix et de la sécurité internationales se contente de débattre sans décider, d'appuyer des processus qui échouent et d'enregistrer des principes agréés ailleurs. Cela n'est pas suffisant pour la « rue arabe » et même pour les Etats de la région. Sa crédibilité est affectée, comme en témoigne le refus de l'Arabie saoudite d'y siéger en 2013.

Dans les opinions occidentales, plus particulièrement en Europe, l'image du Conseil a souffert des vetos successifs de la Russie et de la Chine sur le dossier syrien, alors que la répression du pouvoir contre une très large

partie de sa population faisait plus de deux cent cinquante mille morts et des millions de déplacés et de réfugiés. C'est tout le problème de la mise en œuvre du principe de responsabilité de protéger (R2P) agréé lors du sommet de 2005, qui est posé. La R2P a été fragilisée par l'application qui en a été faite en Libye. Les accusations de la Russie, de la Chine, mais également des Etats du Sud contre l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) et ses alliés, qui auraient eu pour objectif le « changement de régime » au-delà de la prévention des massacres prévue par la résolution 1973, ont créé une polémique. L'initiative brésilienne, sous le titre « responsabilité en protégeant », a alimenté le débat. Elle vise un encadrement de l'usage collectif de la force qui est refusé par les puissances occidentales. De son côté, la France, évoquant la morale, a repris l'idée d'un renoncement volontaire des membres permanents à l'exercice de leur droit de veto en cas de massacres massifs. Cette idée plaît à de nombreux Etats mais ne recueille pas l'accord des autres membres permanents, à l'exception peut-être des Britanniques.

Aucun progrès n'a été à ce stade enregistré sur ces deux fronts. Il paraît cependant important que l'initiative française de même que le débat sur les modalités de mise en œuvre des décisions collectives dans le cadre de la R2P soient approfondis. Parvenir un jour à une application plus claire, moins contestée et plus exigeante de ce principe, dont l'affirmation fut une grande avancée, est sans doute un objectif très difficile, mais il mérite d'être poursuivi. Ce concept montre aussi combien, au-delà des principes et des engagements, l'action est bien fonction de l'entente existant entre les membres permanents du Conseil et de leur volonté d'agir réellement.

L'EFFICACITÉ DES OUTILS

Le Conseil de sécurité a progressivement mis en place et amélioré les outils de son action. Les adaptations se sont faites de manière incrémentale, au gré des crises ou à la suite de réflexions internes, comme le rapport Brahimi sur les opérations de maintien de la paix (2000), mais aussi d'études réalisées à l'initiative d'Etats, de *think tanks* ou d'organisations non gouvernementales. Aujourd'hui, les principaux problèmes quant aux moyens d'action du Conseil concernent les sanctions, les opérations de maintien de la paix et la relation avec la justice internationale.

Les sanctions : un outil plus ciblé

Le Conseil dispose désormais d'une véritable « boîte à outils » en matière de « mesures » au sens de l'article 41 de la Charte – à savoir celles n'impliquant pas l'emploi de la force armée. Le plus souvent, son approche est sophistiquée et ne se contente pas d'une seule mesure, mais d'actions diverses mêlant par exemple à la fois un embargo sur les armes, des limitations d'activité dans certains secteurs et des mesures visant des personnes, des entreprises ou des entités. Le suivi de ces décisions par

les comités des sanctions ainsi que les travaux des groupes d'experts qui leur sont rattachés ont été des progrès réels pour évaluer l'application des sanctions. Ces mesures ne sont cependant pas toujours intégralement respectées par tous les Etats. Lorsque l'ancien Président de la Centrafrique, François Bozizé, voyage sur le continent au vu et au su de tout le monde, lorsque des embargos sur les armes sont violés, c'est finalement l'efficacité du Conseil, sa capacité à exercer des pressions qui sont en cause. Il publie donc des rapports, fait des rappels généraux, compte sur la politique dite du « *naming and shaming* » pour redresser la barre, mais ces dispositions sont souvent insuffisantes. Beaucoup dépend finalement de l'importance que les grandes puissances accordent à la mise en œuvre des décisions prises et en conséquence de leur volonté de faire de la non-application d'une résolution par un Etat un problème qui affecte également la relation bilatérale avec cet Etat. Les Etats-Unis ont ainsi exercé des pressions directes sur certains gouvernements et sur des entreprises peu rigoureuses, qui se sont avérées efficaces dans le cas iranien. Il reste que le Conseil devrait être collectivement plus ferme à l'égard des Etats qui contreviennent à ses sanctions.

La contestation par des tribunaux des conditions dans lesquelles des personnes ont été inscrites sur la liste du Comité 1267 concernant Al Qaïda et d'autres groupes pose un autre problème sérieux. A la suite de recours introduits en Europe, notamment devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme, des dispositions ont été prises dans le cadre du Comité 1267 pour mieux respecter les droits de la personne : obligation de motiver l'inscription sur la liste du Comité, publication du résumé des motifs, création d'un point focal pour centraliser les demandes de radiation, mise en place d'un bureau du médiateur (Ombudsman) avec des pouvoirs importants. Ces mesures n'ont pas empêché la CJUE, dans l'affaire « Kadi », de confirmer en 2013 que les actes des institutions européennes mettant en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité ne bénéficiaient pas d'une immunité juridictionnelle et surtout de fixer, à des fins pédagogiques et méthodologiques, des standards très élevés au contrôle juridictionnel. Cela crée une situation compliquée. Le Conseil peut-il en effet renforcer les mesures déjà prises ? Ses efforts supplémentaires seraient-ils pris en compte ? Assistera-t-on à une multiplication des contentieux dans les pays occidentaux ? On ne peut exclure, si ses décisions dans ce domaine devenaient inapplicables, que le Conseil de sécurité réoriente son action en étant moins précis et en déléguant aux Etats la responsabilité de désigner les personnes ciblées, ce qui affecterait l'unité et l'universalité de ces mesures. *De facto*, une concertation interétatique peu transparente se mettrait en place. L'efficacité de la lutte contre le terrorisme en souffrirait un peu, le respect des droits des individus beaucoup plus.

Les opérations de maintien de la paix : des défis qui restent importants

Les opérations de maintien de la paix sont certainement l'instrument de gestion des crises du Conseil de sécurité le plus connu et le plus visible (2). Conçues comme des instruments de troisième voie de règlement pacifique des différends dans le contexte bipolaire de la Guerre froide, elles sont devenues des instruments non seulement d'observation de cessez-le-feu, mais également de résolution des guerres civiles, de redressement des États, de reconstitution de l'état de droit et des secteurs de la sécurité, de consolidation de la paix. Dotées de grandes ambitions, elles déçoivent souvent ceux qui les ont conçues comme ceux à qui elles sont censées venir en aide. Pour autant, leur pratique s'est fortement professionnalisée depuis le milieu des années 1990, même si elles souffrent encore de nombreux défauts.

Le manque d'investissement sur la durée des membres du Conseil de sécurité à leur égard

Pendant longtemps, le Conseil de sécurité a créé des opérations de maintien de la paix sans se soucier de leur sort sur le terrain, sans effectuer le nécessaire « service après-vente » pour maintenir la pression sur les parties au conflit ou les fauteurs de trouble qui se doivent de respecter les mandats votés par le Conseil. Il a tenté de s'impliquer davantage en se rendant sur le terrain lors de missions spéciales, en évaluant régulièrement ces opérations (revues stratégiques), en organisant des débats réguliers. Au-delà, le succès d'une opération de maintien de la paix dépend avant tout du soutien politique continu des membres les plus influents du Conseil sur les autorités nationales et/ou fauteurs de troubles, pour les (r)amener à la table des négociations et les obliger à faire les sacrifices nécessaires que demande le rétablissement de la paix.

Des opérations au partage du fardeau inégal

L'ONU reste la seule organisation en charge de paix et de sécurité où ceux qui contribuent en troupes sont différents de ceux qui décident et de ceux qui financent. Cela favorise une certaine mutualisation à laquelle les membres des Nations Unies sont attachés, mais présente aussi l'inconvénient de créer une dilution des responsabilités et des tensions, lesquelles peuvent se retrouver sur le terrain quand certains États se désolidarisent des décisions du Conseil, comme cela est arrivé lors de la mise sur pied de la Brigade d'intervention au sein de la Mission de l'ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) (3).

(2) Pour une revue complète de l'ensemble de ces opérations depuis 1948, cf. Joachim A. KOOPS / Norrie MACQUEEN / Thierry TARDY / Paul D. WILLIAMS (dir.), *Oxford Handbook on United Nations Peacekeeping Operations*, 2015, Oxford University Press, 908 p.

(3) Richard GOWAN, « Le Conseil de sécurité et les contributeurs de troupes », in Alexandra NOVOSSELOFF (dir.), *op. cit.*

La faible participation des pays occidentaux fait de ces interventions des opérations de seconde zone, ce qui affecte leur crédibilité politique et opérationnelle, mais aussi dans une certaine mesure leur légitimité. En effet, cette dernière serait accrue par l'universalité des contributions. Il reste aussi à améliorer le dialogue entre les différents acteurs du maintien de la paix pour qu'un consensus puisse être forgé sur la manière de les conduire – la question de l'usage de la force est bien entendu ici au centre des débats.

Des mandats trop ambitieux, des capacités réduites et un consentement des parties à géométrie variable

Près de 9 milliards de dollars pour 125 000 personnes déployées au sein de 16 opérations, c'est finalement très peu au regard de la tâche à accomplir. Beaucoup trop de troupes arrivent encore sur le terrain sous-entraînées et sous-équipées ; le soutien logistique accordé par l'ONU n'est pas adapté à des missions devant être plus mobiles, dans des contextes où les Casques bleus sont désormais aussi des cibles ; la sélection des équipes dirigeantes de ces missions reste à améliorer ; et les tâches prévues dans les mandats doivent être mieux priorisées. En effet, la notion espace-temps doit être revue pour ces opérations, qui ne peuvent porter l'espoir de guérir un pays sortant d'une guerre civile en un ou deux ans et qui n'ont pas la prétention de pouvoir tout faire. Ces opérations sont forcément des actions au long cours, qui demandent un engagement sur le long terme et la coordination d'une multiplicité d'acteurs (agences, fonds et programmes du système onusien, organisations régionales et sous-régionales, acteurs de la société civile).

On le voit bien, ces opérations de maintien de la paix sont des défis constants en raison même de l'ampleur de la tâche qui leur est assignée. Elles constituent néanmoins des instruments indispensables pour protéger les populations civiles et reconstruire les Etats. Les chances qu'elles soient couronnées de succès sont considérablement accrues quand elles sont déployées en soutien d'un accord de paix ou d'un processus politique et quand elles reçoivent l'appui politique constant des grands Etats du Conseil. Le dernier rapport d'envergure sur le sujet a redit ces principes de base et prôné une approche centrée sur la politique (4), au sein de laquelle le déploiement de Casques bleus ne doit être qu'une option parmi beaucoup d'autres, pas forcément celle à privilégier d'emblée.

Le recours à la justice internationale : une plus grande constance nécessaire

Le Conseil de sécurité, en créant les tribunaux *ad hoc* sur l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, avait sans doute espéré améliorer son image

(4) Rapport du Panel indépendant de haut niveau sur les opérations de paix (A/70/95-S/2015/446, 17 juin 2015 : « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations »).

plus qu'écornée par la gestion de ces crises. En déférant à la Cour pénale internationale (CPI), conformément à l'article 13b du Statut de Rome, les situations au Darfour et en Libye, de même qu'en évoquant régulièrement sa volonté de lutter contre l'impunité, l'objectif visé va plus loin. Il est surtout préventif : empêcher de nouveaux crimes, faire un exemple.

Le recours à la justice internationale s'est révélé cependant à l'expérience décevant. Deux problèmes se posent : l'un du côté de la justice internationale, qui est lente, coûteuse et prend très peu de décisions ; l'autre du fait du Conseil de sécurité. Par nature, le Conseil est un organe politique qui agit au cas par cas, sans trop se soucier de cohérence entre les crises. C'est compréhensible. Cela l'est moins lorsqu'il contredit sa ligne sur la même crise, lorsque après avoir déféré une situation à la CPI, il renonce, en raison de ses divisions ou de la situation locale, à apporter à la Cour le soutien qu'elle demande et qu'elle est en droit d'attendre pour contraindre un gouvernement à coopérer. C'est ce qui se produit en ce qui concerne le Soudan. Ce cas est emblématique car c'est la détermination du Conseil à aller jusqu'au bout pour lutter contre l'impunité qui est mise en doute. Il faut dire que, sur ce sujet également, il est divisé, le Soudan recevant le soutien de la Russie et de nombre d'Etats africains. De plus, le fait que les Etats-Unis, la Russie et la Chine ne soient pas parties au Statut de Rome affaiblit l'engagement du Conseil à l'égard de la CPI. Cela enlève de la valeur aux résolutions du Conseil sur ce thème et affecte en conséquence ses moyens de pression pour mieux protéger les civils dans les conflits armés. On ne peut que le regretter et espérer que ses membres, y compris ceux qui n'ont pas ratifié le Statut de Rome, montreront à l'avenir plus de constance dans la rigueur.

LA RÉFORME DES INSTITUTIONS

La gouvernance mondiale dans le domaine de la paix et de la sécurité a été à deux reprises transformée au XX^e siècle, après des périodes de guerre. Il est généralement admis qu'on ne pourrait pas réaliser une véritable refondation « à froid » de l'ONU, mais que des réformes doivent être tentées pour améliorer le système. La question la plus discutée est la composition du Conseil de sécurité, élargi une seule fois en 1963-1965 pour tenir compte de l'augmentation des membres après la vague de décolonisation. La question du mandat du Secrétaire général mérite également un examen.

Quelle réforme pour le Conseil de sécurité ?

Voilà des années que la question de la réforme du Conseil de sécurité est posée. Beaucoup a été fait pour en accroître la transparence et associer des non-membres aux travaux. Réformer les méthodes de travail est donc possible. On peut d'ailleurs aller plus loin dans cette voie. A l'inverse, toucher aux dispositions de la Charte sur le droit de veto pour répondre aux critiques de nombreux Etats est inenvisageable. Les membres

permanents qui doivent ratifier tout amendement au texte fondamental ne le permettraient pas. On peut d'ailleurs considérer, comme le débat à San Francisco l'avait déjà montré, que sans droit de veto il n'y aurait pas de système de sécurité collective possible, ni même de Charte des Nations Unies.

Reste la réforme difficile de la composition du Conseil de sécurité, afin qu'il reflète mieux l'état du monde actuel. Elle est indispensable car, si les grands pays émergents n'y trouvent pas leur place, le Conseil sera à terme fragilisé. Comment ces Etats, lorsqu'ils deviendront des puissances politiques globales, pourraient-ils coopérer avec un organe qui les exclut, alors qu'ils devraient y exercer des responsabilités correspondant à leurs capacités et à leur influence ?

On sait que les tentatives faites en 1997 par le président de l'Assemblée générale, l'ambassadeur Razali, puis en 2005 par le G4 (Allemagne, Japon, Inde, Brésil) ont échoué. Toutes deux visaient à la création de nouveaux membres permanents et de quelques sièges supplémentaires pour des membres élus. Le Conseil dans le projet du G4 devait comprendre 25 membres, dont 6 nouveaux permanents sans droit de veto. L'Afrique, pourtant bien traitée (6 sièges sur 25, dont 2 permanents), fit obstacle à la réforme en exigeant la désignation par le continent des membres permanents africains, le droit de veto et 5 sièges non permanents au lieu des 4 prévus. Aujourd'hui, les travaux qui se sont poursuivis à l'Assemblée générale s'enlisent, malgré un petit frémissement en 2015. Le blocage est dû à plusieurs facteurs : la capacité des puissances proches du seuil mais qui ne pourraient parvenir au « saint des saints » à rallier suffisamment de soutiens dans le but d'empêcher le G4 de réunir les 128 voix nécessaires pour amender la Charte (deux tiers des membres) ; la campagne discrète mais active des trois permanents hostiles à une telle réforme, en particulier les Etats-Unis et la Chine, et, enfin, le refus de l'Afrique de revenir sur sa position extrême. A cela s'ajoute désormais une inégale mobilisation du G4, forte pour le Japon, plus faible en ce qui concerne l'Allemagne.

Dans le contexte actuel, la création de nouveaux membres permanents étant impossible, on peut se demander si une réforme intermédiaire, inspirée des idées française et britannique lancées en 2009, serait envisageable. Il s'agirait de créer pour une période intérimaire une nouvelle catégorie de membres élus pour un mandat d'une durée assez longue, renouvelable, et de déterminer à l'issue du cycle s'il y a lieu de transformer ces sièges en sièges permanents. Cette voie n'a pas été vraiment explorée dans les détails car, à ce stade au moins, le G4 n'y est pas favorable. Une autre question se pose : la procédure suivie actuellement, celle d'une négociation démocratique dans le cadre de l'Assemblée générale, est-elle la bonne ? La recherche d'une solution intermédiaire, si elle était acceptable pour les « Cinq » et le G4, aurait sans doute davantage de chances d'aboutir si les chefs d'Etat et de gouvernement les plus concernés en confiaient la négociation sous leur contrôle direct à des sherpas. Une fois la solution

trouvée, un projet d'amendement serait soumis à l'Assemblée générale avec la quasi-certitude d'être adopté.

Quel rôle pour le Secrétaire général ?

Le rôle joué par le Secrétaire général dans le domaine de la paix et de la sécurité est éminent. Il est facilitateur ou médiateur du règlement de nombreuses crises ; il est le partenaire du Conseil dans la mise en place et la gestion des opérations de maintien de la paix ; il lui revient enfin, en vertu de l'article 99 de la Charte, d'attirer l'attention du Conseil sur toute affaire qui pourrait mettre en danger la paix et la sécurité internationales. Cet article est rarement invoqué mais il est vivant.

L'expérience montre que le système a besoin pour bien fonctionner de « *leadership* » et que le Secrétaire général, surtout en cas de difficultés dans la relation entre les membres permanents ou de passivité du Conseil, peut avoir une capacité d'entraînement. Dans la période actuelle, l'ONU a davantage besoin d'un « général » que d'un « secrétaire » (5). Indépendamment de la question du choix de la personnalité, qui restera probablement, malgré les revendications de la grande majorité des Etats, le résultat d'un processus assez peu transparent contrôlé par les permanents, une réforme institutionnelle permettrait de renforcer le poids du futur titulaire sans modifier la Charte. En décidant, comme le suggèrent Kofi Annan et Gro Harlem Brundtland, d'élire le nouveau titulaire du poste pour un mandat unique de sept ans, on renforcerait son indépendance et donc sa capacité d'action. Il faut bien sûr encore convaincre les membres permanents, lesquels n'adhèrent pas toujours à l'idée que, tout compte fait, mieux vaut un Secrétaire général capable d'indépendance qu'une personnalité trop fade.

Après dix années de mandat du Sud-Coréen Ban Ki-Moon, reconnu par tous, comme ayant fait preuve de peu de *leadership*, notamment sur les questions de paix et de sécurité (6), l'année 2016 sera cruciale pour les Nations Unies. L'action de certaines organisations non gouvernementales pour que la sélection du prochain Secrétaire général soit plus transparente a poussé l'Assemblée générale à opérer quelques ajustements concernant les procédures. Elle a ainsi adopté une résolution (A/RES/69/321 du 11 septembre 2015) et un texte conjoint avec le Conseil de sécurité (en date du 15 décembre) mettant en avant la possibilité d'élire une femme, pour la première fois, à ce poste, l'éventualité de faire circuler aux Etats membres les *curriculum vitae* des candidats et la faculté, pour l'Assemblée, d'auditionner certains candidats. Reste à savoir si tout cela contraindra

(5) SIMON CHESTERMAN, « The Secretary-General we deserve ? », *Global Governance*, vol. XXI, n°4, oct.-déc. 2015, pp. 505-513. Cf. également EDWARD NEWMAN, « Secretary General », in SAM DAWS / THOMAS G. WEISS (dir.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford University Press, 2008.

(6) RICHARD GOWAN, « 'Less bound to the desk': Ban Ki-Moon, the UN, and preventive diplomacy », *Global Governance*, vol. XVIII, n°4, oct.-déc. 2012, pp. 387-404.

véritablement le choix du Conseil de sécurité d'un candidat qui ne lui fera pas trop d'ombre.

* *
*

Soixante-dix ans après la Conférence de San Francisco, dont les travaux furent largement influencés par les futurs membres permanents, l'avenir des Nations Unies et l'ampleur de sa contribution à la paix et la sécurité internationales dépendent plus que jamais des « Cinq », c'est-à-dire de leur capacité à surmonter leurs désaccords. Cela est difficile car leurs intérêts sont souvent divergents.

Dans la période actuelle, alors que la Russie est redevenue un acteur majeur sur la scène internationale et que la Chine reste encore un peu en retrait, les négociations au sein du P5 sur les dossiers mettant en jeu les intérêts stratégiques des grandes puissances sont largement influencées par le dialogue entre Moscou et Washington. Beaucoup se joue désormais sur le dossier syrien, où un espoir de règlement est apparu en décembre 2015 par le vote de la résolution 2254. Si les obstacles pour y parvenir étaient surmontés cela créerait un climat plus confiant et aurait très probablement un impact sur l'ensemble des travaux du Conseil. Cela pourrait même être un tournant. L'image de l'ONU, régulateur nécessaire du système international et de l'entente des grandes puissances, en serait très améliorée, alors que, parallèlement, la réussite de la COP 21 rappelle avec force que, dans le monde pluriel, complexe et interdépendant d'aujourd'hui, le multilatéralisme en vue de la gestion collective des affaires mondiales demeure plus que jamais nécessaire.