

LA PRISE DE DECISION AU CONSEIL DE SECURITE
EN MATIERE DE MAINTIEN DE LA PAIX :

« PAS DE SORTIE SANS STRATEGIE »

par

Matthieu Monin

Doctorant à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

Résumé : Dans ce nouveau rapport, le Secrétariat des Nations Unies continue le travail de réflexion entamé sur la conduite des Opérations de paix par l'Organisation. Les critères du succès d'une telle opération sont développés, ainsi que les causes des récents échecs. Si l'essentiel des responsabilités est entre les mains des Etats-membres, le Secrétariat propose d'effectuer des changements structurels au sein de l'Organisation, afin d'en assurer l'indépendance et l'efficacité de ses actions.

Abstract : In this last report, the United Nations Secretariat carries on the reflexion on the ways Peace Operations are conducted. Criterias for success are analyzed, as well as causes for recent failures. While most of the task relies on Member States, the Secretariat pushes for structural changes inside the Organization, to ensure its independency, and the efficiency of its actions.

Le rapport du « groupe d'étude chargé de la question des opérations de maintien de la paix »¹, paru quelques semaines avant la cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale, a atteint son premier objectif : initier un débat au sein des Nations Unies sur la manière dont les opérations de maintien de la paix sont utilisées. C'est probablement une première victoire pour le Secrétariat, qui a tout à gagner d'une meilleure médiatisation du fonctionnement du maintien de la paix.

Au-delà des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité directement consacrées à ce rapport², qui ne contenaient pas d'éléments contraignants pour les Etats-membres, une véritable réflexion s'est instaurée au sein du Conseil. Certes, le débat est suffisamment policé pour qu'il fasse l'objet d'une séance publique (Séance du 15 novembre 2000, S/PV.4223), mais il a été l'occasion d'un nouveau rapport, commandé au Secrétariat le 30 novembre 2000, et rendu le 20 avril 2001.

L'on peut douter qu'il reste encore à ajouter à l'imposant « rapport Brahimi ». La situation de l'ONU y avait été décrite en détail, les solutions étaient connues, et il nous semblait au terme de la lecture que l'initiative appartenait maintenant aux Etats-membres, à charge pour eux d'appliquer ou non les recommandations du Groupe, ce qui passe par le vote des crédits nécessaires. Ainsi, l'annexe au rapport du Secrétaire général sur le budget-programme³ analyse l'ensemble des ressources nécessaires au fonctionnement correct du maintien de la paix. L'essentiel de l'effort financier se dirige vers un effort de recrutement destiné au siège. Rappelons que le département des opérations de maintien de la paix situé à New York connaît une grave pénurie de personnel et de moyens, qui met en danger le fonctionnement normal des missions sur le terrain. C'est donc à l'Assemblée générale de décider du futur des propositions du groupe d'experts, et la question est actuellement pendante.

¹ Rapport du Groupe d'études sur les Opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305 – S/2000/809. Voir le site des Nations Unies à l'adresse suivante : http://www.un.org/french/peace/reports/peace_operations/. Pour un commentaire, voir MONIN M. : « Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix des Nations Unies », *Actualité et Droit International*, octobre 2000 (www.ridi.org/adi).

² Voir Rapport du Secrétaire général, A/55/977 du 1^{er} juin 2001, téléchargeable à partir du site de l'ONU à l'adresse suivante : http://www.un.org/french/peace/reports/peace_operations/docs/55_977f.pdf

³ A/55/507/Add.1 du 27 octobre 2000 (http://www.un.org/french/peace/reports/peace_operations/docs/507f_add1.pdf).

Dans ce contexte, le rapport présenté par le Secrétaire général, dont le titre complet se lit : « *Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies* » s'attache à éclaircir certains points du « rapport Brahimi », ainsi qu'à mettre un terme aux inquiétudes éventuelles. L'ONU souhaite réformer sa doctrine du maintien de la paix (I), mais elle a pour cela besoin d'un soutien explicite des Etats-membres (II). Ce soutien acquis, les réformes institutionnelles nécessaires au « système onusien » devraient n'être qu'une formalité (III).

I. – QUELS CRITERES DU SUCCES D'UNE OPERATION DE PAIX ?

La première question abordée par le Rapport est celle du retrait des opérations de paix. Trois cas sont envisagés : la mission est un succès, un échec, ou bien elle fait l'objet d'un bilan mitigé.

La question du retrait d'une mission lorsque le mandat a été parfaitement et complètement rempli ne pose guère de difficultés. Le Secrétaire général rappelle toutefois les effets économiques d'un retrait brutal : la présence internationale entretient une économie locale source de revenus pour la population qui ne doit pas être négligée. Lorsque la mission se retire, les structures économiques supportent mal la disparition de cette source supplémentaire de revenus. La transition devra donc être accompagnée pour éviter que le retrait des fonctionnaires internationaux n'entraîne un appauvrissement de la population. Cela est de plus en plus fréquemment le cas sur le terrain, puisqu'une mission est souvent remplacée par une autre, de taille plus restreinte, chargée d'assurer la continuité du travail entamé. Ainsi, la réduction du personnel est progressive, et laisse généralement le temps aux autochtones de se préparer au départ définitif de la mission.

Au-delà du mandat

Qu'est-ce que le succès lorsque l'on parle de maintien de la paix ? Formellement, c'est l'accomplissement du mandat donné par le Conseil de sécurité. Pourtant, le « rapport Brahimi » s'ouvrait sur ce constat :

« *L'Organisation des Nations Unies a été fondée, selon sa Charte, pour « préserver les nations futures du fléau de la guerre ». Relever ce défi constitue la fonction la plus importante de l'Organisation et, dans une large mesure, le critère par lequel elle est jugée par les peuples au service desquels elle se trouve.*⁴ »

Dans ces conditions, lorsque l'ONU décide de l'envoi d'une mission, rares sont ceux qui s'intéressent aux subtilités des termes du mandat. Le Secrétaire général tire une conclusion qui semble l'évidence : « *l'objectif ultime d'une opération de paix est la réalisation d'une paix durable* » (§ 8).

Les moyens de réaliser une paix durable dépendent du type de conflit auquel l'Organisation est confrontée. Lorsque la paix a été rompue par un conflit interétatique, les causes du différend sont souvent bien connues. Neutraliser celles-ci nécessite une volonté politique de la part des belligérants, conjuguée à une forte pression internationale. Le rapport insiste sur le rôle que peut être amenée à jouer la Cour internationale de Justice (CIJ), notamment pour le règlement des différends territoriaux (Les exemples des affaires de la *Délimitation maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer des Caraïbes* (Nicaragua c. Honduras)⁵ et du *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)* - dit de la *Bande d'Aouzou*⁶ -, dans lesquelles la Cour a tranché des différends complexes, sont mis en avant).

Mais ce type de menace est aujourd'hui rare. La quasi totalité des conflits meurtriers sont des guerres civiles, dans lesquelles interviennent des pays frontaliers. Ainsi en est-il de la Sierra Léone, de la République Démocratique du Congo, ou encore du Kosovo. Dans ces situations, s'attaquer aux causes profondes des conflits, c'est pénétrer au sein d'une société en crise pour y supprimer les germes de violence. Le succès n'exige pas de résoudre tous les conflits latents de la société mais, plus modestement, « *la paix devient durable ... lorsqu'il devient possible de régler de manière*

⁴ Rapport Brahimi, § 1.

⁵ Disponible sur le site Internet de la CIJ : <http://www.icj-cij.org/cijwww/cdoocket/cNH/cNHframe.htm>.

⁶ Disponible sur le site Internet de la CIJ : <http://www.icj-cij.org/cijwww/ccases/cdt/cdtframe.htm>.

pacifique les conflits inhérents à cette société dans le respect de la souveraineté nationale et, de manière générale, par l'exercice d'une gouvernance fondée sur une large participation » (§ 11).

Les règles cardinales des opérations de maintien de la paix (OMP) : neutralité, non-recours à la force, doivent parfois être écartées dans ces nouveaux cas. L'élément essentiel du mandat, la clef du succès ou de l'échec, ce n'est plus le respect d'un cessez-le-feu, mission pour les « casques bleus », mais de construire ou restaurer un Etat pacifié et démocratique, mission pesant sur les fonctionnaires civils de l'ONU.

La « restauration de l'Etat⁷ », moyen privilégié du maintien de la paix ?

Bien que soit rappelé l'idiosyncrasie des situations, quelques objectifs généraux ont été identifiés par l'Organisation comme des étapes nécessaires vers la paix. Elles sont énumérées dans le rapport (§ 20) :

« *Le système des Nations Unies a identifié récemment trois grands objectifs dont la réalisation a souvent permis de déboucher sur une véritable et générale consolidation de la paix :*

a) Renforcement de la sécurité interne et externe (c'est à dire déploiement de troupes, réforme de la police et des systèmes judiciaire et carcéral⁸).

b) Renforcement des institutions politiques et de la gouvernance (Création d'institutions nationales démocratiques, de partis politiques, instruction et assistance électorale⁹).

c) Promotion du relèvement et du développement économique et social (...) ».

On le voit, le renforcement de la sécurité (a) demeure un objectif *sine qua non* des opérations. Mais les points (b) et (c) traduisent la prise de conscience des Nations Unies que ses nouvelles missions devront aller plus loin que le désarmement, afin de reconstruire les Etats détruits par la guerre et les ingérences.

Les stratégies de « consolidation de la paix » se placent donc au cœur de l'action des Nations unies lorsque l'Organisation est confrontée à un conflit interne. Les activités de « restauration de l'Etat » seraient-elles en passe de devenir une des missions principales de l'Organisation dans le cadre du maintien de la paix ? Le Secrétaire général continue : « *Le renforcement des institutions légitimes en tant qu'activité menée dans le cadre d'une opération de maintien de la paix et/ou à sa suite est donc souvent au cœur de l'engagement des Nations Unies dans des pays qui s'efforcent de mettre fin à une guerre civile* » (§ 19).

La prise en charge de ces nouvelles questions constitue une véritable révolution pour l'Organisation. La réalisation de tels objectifs est longue, difficile, et nécessairement coûteuse. La coordination du travail des différentes agences de l'ONU (Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Programme des Nations Unies pour le Développement, institutions financières, etc...) devient un impératif de premier ordre. Cela ne signifie pas pour autant que de telles réformes augmenteraient au-delà du raisonnable le coût du maintien de la paix. Ainsi qu'il est rappelé dans le rapport (§ 28), un déploiement précoce et la mise en œuvre de mesures à long terme sont toujours moins coûteux qu'une opération coercitive bâtie dans l'urgence, qui nécessitera en définitive les mêmes mesures d'accompagnement, après que les combats auront un peu plus détruit les quelques infrastructures présentes. Pour autant, le coût, imaginé ou réel, du maintien de la paix, reste bien le facteur dont tout semble dépendre.

II. – LES CAUSES DE L'ECHEC : L'ONU FACE A SES MEMBRES

Reste aux Etats à intégrer ce nouvel aspect de la politique de maintien de la paix. Ainsi, le Secrétaire général se plaint d'un obstacle majeur : « *la précarité du financement par contribution volontaire de programmes de soutien qui ne font pas partie intégrante de l'opération de maintien de la paix en tant que telle, mais sur qui repose, en dernier ressort, le succès de l'opération* » (§ 32). Il est arrivé que des éléments essentiels du mandat n'aient pas ou mal été réalisés, simplement parce que les contributions

⁷ Selon l'expression du Professeur Yves Daudet. Voir : DAUDET Yves (dir.), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Pédone, Paris, 1995, 190 p.

⁸ Note de l'auteur.

⁹ Note de l'auteur.

volontaires qui devaient financer les activités « multifonctionnelles » ont été versées trop tardivement, ou pas du tout. C'est ainsi qu'une stratégie intelligemment construite, patiemment mise en œuvre, peut se trouver ruinée par les incessants problèmes budgétaires de l'Organisation.

Le relatif renchérissement du maintien de la paix impliqué par ces mesures entraînera d'autres effets : hausser le coût de l'intervention, c'est hausser le coût de l'échec. On peut imaginer que le Conseil hésite avant de décider de nouvelles opérations de paix. Au moins s'assurera-t-il de la viabilité du projet et de l'existence d'une volonté politique pour le mener à bien. C'est exactement l'effet recherché par le Secrétaire général. Espérons toutefois que le continent africain ne fera pas les frais de cette nouvelle politique. Car s'il faut, en plus de l'assentiment des Membres permanents du Conseil, des engagements financiers fermes avant de déployer une opération de paix dans une région, l'on peut se demander s'il y aura jamais une opération de paix en République Démocratique du Congo (RDC). Le Timor a profité de ses riches voisins australiens et japonais, le Kosovo de l'appui de l'Union Européenne ; qu'en sera-t-il pour l'Afrique ?

De surcroît, lorsqu'une opération aura vu le jour, et que des moyens considérables y auront été investis, ne sera-t-il pas encore plus difficile de se retirer en cas d'échec ? Car l'échec reste en effet une option : « *si les opérations de maintien de la paix peuvent effectivement faire la différence entre la paix et la guerre lorsque les conditions sont favorables, il y a des cas où elles ne sont pas un outil efficace, notamment lorsque les parties au conflit refusent obstinément de coopérer ou de respecter leurs engagements* » (§ 26).

C'est au Conseil qu'il revient en dernier lieu de constater l'échec d'une mission. Le Secrétaire général nous donne cependant quelques pistes : ainsi, le retrait d'une mission est un dernier recours, lorsqu'il apparaît que les parties au conflit ne sont pas disposées à faire la paix. Dans ces situations, la possibilité d'un recours au Chapitre VII de la Charte¹⁰ est évoqué (§ 17), mais il est aussitôt rappelé que l'Organisation ne peut, ni ne doit, s'engager lorsque la volonté de paix des parties est absente. « L'imposition de la paix » par l'ONU elle-même ne semble plus à l'ordre du jour.

Au-delà, il est des échecs plus douloureux, car ils ne tiennent pas uniquement à la volonté des combattants, mais aux responsabilités de l'ONU elle-même, c'est à dire du Conseil de sécurité et donc des Etats qui le composent. Le rapport se penche en particulier sur deux retraits qui furent deux cuisants échecs : le cas de la FORDEPRENU¹¹, et celui de la MINUAR¹² (§§ 26 et s.).

« *Lorsque le Conseil de sécurité a décidé de mettre fin à la FORDEPRENU en 1999, cette force remplissait effectivement son mandat, (...) et réussissait apparemment à dissuader aussi bien des attaques lancées depuis l'autre coté de la frontière que des incursions moins déstabilisatrices* » (§ 28). Parce que la jeune Macédoine avait décidé de lier des relations diplomatiques avec Taiwan, la Chine Populaire opposa son veto au renouvellement d'une mission de diplomatie préventive qui remplissait avec succès son mandat, dans une région extrêmement tendue, et pour un coût très réduit. Les événements actuels en Macédoine justifient entièrement le déploiement d'une telle force, et si l'escalade n'est pas stoppée, l'ONU sera peut-être amenée à y déployer une véritable mission de paix, telle qu'au Kosovo, pour un coût sans commune mesure. Ce retrait de la FORDEPRENU restera un exemple d'un usage particulièrement regrettable du droit de veto au sein du Conseil.

Dans ce cas, le Conseil disposait de peu de moyens pour contrecarrer l'opposition chinoise. Le cas de la MINUAR est très différent. Dans cette affaire, le Conseil s'était vu réclamer, par le général commandant la force sur place, le renforcement des effectifs. Pourtant, c'est la décision inverse - le retrait de la mission - qui fut adoptée. « *La décision (...) a suscité de profondes interrogations morales et de douloureuses analyses de responsabilité* » (§ 28). Quelles réformes pourrait-on imaginer pour remédier à de telles errements ? Sans aborder la question de la réforme du Conseil et du droit de veto, la publicité effectuée par les commissions d'enquêtes et les rapports reste le seul instrument de pression sur les Etats.

¹⁰ Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, intitulé « Actions en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression », permet des actions coercitives, sans autorisation du pays hôte.

¹¹ Force de Déploiement Préventif des Nations Unies (FYROM/Macédoine).

¹² Mission des Nations Unies au Rwanda.

A ce stade de la lecture, une répartition des rôles s'esquisse. Le Secrétariat, s'appuyant sur une doctrine claire, peut définir les objectifs des missions de paix. Le Conseil de sécurité, convenablement informé, ne devrait plus décider du retrait d'une opération de paix que lorsque l'analyse des événements sur le terrain le justifie. Reste à l'Assemblée générale, c'est à dire à l'ensemble des Etats-membres, à s'impliquer dans la politique du maintien de la paix et à fournir le soutien financier nécessaire à son succès.

III. – REFORMER LES RAPPORTS ENTRE ORGANES

Vers une plus grande autonomie du Secrétariat ?

Afin d'appliquer la nouvelle doctrine proposée, de nombreux changements seront nécessaires au système onusien. Au premier rang des réformes à entreprendre se trouve celle du Secrétariat lui-même, et de l'administration du siège. Le constat du sous-équipement et du sous-financement du Secrétariat était clair dans le « rapport Brahimi ». La réforme passe avant tout par les mesures budgétaires que le Secrétariat a suggérées à l'Assemblée générale, et qui sont actuellement discutées. Parmi celles-ci figure la création d'un « Secrétariat à l'Information et à l'Analyse Stratégique » (SIAS)¹³, organe de centralisation des informations et de l'analyse des situations. La création effective de ce nouvel organe sera un test important de la volonté des Etats-membres de voir l'ONU réformer sa stratégie de maintien de la paix.

A présent, ce sont les Etats, et plus directement les Membres permanents du Conseil de sécurité, qui mettent leurs informations au service du Secrétariat au coup par coup. Cette solution peut créer des situations absurdes, dans lesquelles le Conseil mieux informé que quiconque de l'évolution d'une situation demande au Secrétariat un rapport sur l'établissement des faits avant de prendre une décision. De plus, les détenteurs de l'information peuvent être grandement tentés de manipuler le Conseil par le biais des informations divulguées au compte-gouttes au Secrétariat.

Dans le nouveau cadre proposé, le Secrétariat devrait « *établir l'analyse claire et solidement étayée dont le Conseil de sécurité a besoin pour arrêter une stratégie de paix effective* » (§ 44). Sous les airs de l'évidence, une telle proposition est révolutionnaire, car elle reconnaît au Secrétariat un rôle primordial dans la prise de décision au Conseil, rôle que les « Grandes puissances » lui ont jusqu'à présent refusé. Une telle émancipation du Secrétariat serait une véritable avancée, et constituerait une réforme substantielle des mécanismes du maintien de la paix. Ce serait certainement une grande victoire personnelle pour le Secrétaire général Kofi Annan.

Le rôle ambigu de l'Assemblée générale

Cette évolution dépend de l'Assemblée générale, qui votera ou non les crédits nécessaires à ces mesures. C'est le seul moyen de pression qu'elle ait sur la décision et le déroulement des opérations de paix. Mais on connaît la puissance de celui qui détient le « nerf de la guerre ». Ainsi, dans la répartition des tâches proposées par le rapport, le Secrétariat analyse et propose, le Conseil décide, et l'Assemblée générale approuve le financement. Si les financements ne sont pas accordés, la mission sera presque certainement un échec. Les relations organiques entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale prendront donc une grande importance, et le choix des Membres non-permanents du Conseil sera crucial, afin de d'impliquer un maximum d'Etats dans la politique du maintien de la paix.

Plusieurs initiatives vont dans le sens d'une meilleure consultation des Etats non-membres du Conseil avant toute décision. Ainsi un groupe de travail a été mis en place afin d'étudier les modalités dans lesquelles un Etat ne siégeant pas au Conseil, mais susceptible de fournir un contingent sur le terrain, pourrait participer à la prise de décision concernant l'opération (§ 51). De même, l'Assemblée générale a demandé au Conseil économique et social la création d'un groupe consultatif spécial, en charge de l'étude de la situation des pays sortant d'un conflit (§ 54).

¹³ Voir Rapport Brahimi, §§ 68 et s.

Considérés de manière globale, les nombreux rapports dédiés au maintien de la paix parus dernièrement (ceux portant sur les échecs récents de l'ONU : Srebrenica et le Rwanda ; et ceux portant sur l'Organisation elle-même : Rapport Brahimi et ce dernier rapport : « pas de sortie sans stratégie ») esquissent un programme de réformes ambitieux, qui constituerait une véritable révolution s'il était mis en œuvre. Beaucoup se joue en ce moment dans le cadre de la discussion budgétaire à l'Assemblée générale. Le Secrétaire général, M. Kofi Annan, devra user de tous ses talents pour mener ce changement à bien. Sa réélection triomphale, plus de six mois avant le terme de son mandat est un signe extrêmement encourageant. Bénéficiant d'un soutien renouvelé de tous les membres de l'Organisation, il pourrait être celui qui réussira enfin à adapter les Nations Unies au nouveau contexte international.

* * *

© 2001 Matthieu Monin. Tous droits réservés.

MONIN M. - "La prise de décision au Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix : « Pas de sortie sans stratégie »". - *Actualité et Droit International*, juillet 2001 (<http://www.ridi.org/adi>).