



Conseil de sécurité

Distr. générale
2 août 2011
Français
Original : anglais

Lettre datée du 1^{er} août 2011, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Finlande auprès de l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous adresser le rapport sur les travaux de l'atelier organisé à l'intention des membres nouvellement élus et actuels du Conseil de sécurité, qui s'est tenu les 18 et 19 novembre 2010 à l'Arrowwood Conference Center (voir annexe). Le présent rapport a été établi conformément aux règles dites de « Chatham House » sous la responsabilité pleine et entière de la Mission permanente de la Finlande.

En raison de la très grande satisfaction manifestée chaque année par les participants, le Gouvernement finlandais est déterminé à organiser un tel atelier chaque année. Il espère que le rapport ci-joint contribuera non seulement à familiariser les membres nouvellement élus avec les méthodes de travail et la procédure du Conseil, mais également à permettre à l'ensemble des Membres de l'Organisation des Nations Unies de mieux saisir la complexité des travaux du Conseil.

Je vous serais reconnaissant, par conséquent, de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe en tant que document du Conseil.

L'Ambassadeur,
Représentant permanent de la Finlande
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Jarmo **Viinanen**



**Annexe à la lettre datée du 1^{er} août 2011 adressée au Président
du Conseil de sécurité par le Représentant permanent
de la Finlande auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**« Être directement opérationnel » : huitième atelier annuel
organisé à l'intention des membres nouvellement élus
du Conseil de sécurité**

**18 et 19 novembre 2010
Arrowwood Conference Center
Rye Brook, New York**

Le Gouvernement finlandais, en coopération avec l'International Peace Institute et la Division des affaires du Conseil de sécurité du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a organisé, les 18 et 19 novembre 2010, le huitième atelier annuel à l'intention des membres nouvellement élus du Conseil de sécurité.

Les ateliers annuels d'automne ont permis de familiariser les membres nouvellement élus avec les pratiques, procédures et méthodes de travail du Conseil, de façon qu'ils puissent être opérationnels dès leur entrée en fonctions, au mois de janvier suivant. Ils donnent également aux autres membres du Conseil l'occasion de réfléchir à leurs travaux dans un cadre informel.

Cette année, la soirée d'ouverture a été marquée par un discours de Sir Mark Lyall Grant, Représentant permanent du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord auprès de l'Organisation des Nations Unies et Président du Conseil de sécurité pour le mois de novembre 2010, et par Sir Brian Urquhart, ancien Secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales.

Le programme de la journée du 19 novembre comportait trois tables rondes, consacrées aux thèmes suivants :

- I. L'état du Conseil en 2010 : bilan et perspectives;
- II. Méthodes de travail et organes subsidiaires;
- III. Enseignements tirés : réflexions des membres du Conseil de 2010.

Observations liminaires

L'Ambassadeur Lyall Grant a remercié les membres sortants du Conseil de sécurité – Autriche, Japon, Mexique, Ouganda et Turquie – de leur action au cours des deux années précédentes, pendant lesquelles ils avaient apporté une importante contribution aux travaux du Conseil, aussi bien individuellement que collectivement. Il a accueilli les nouveaux membres – Afrique du Sud, Allemagne, Colombie, Inde et Portugal –, en soulignant que les autres membres du Conseil se réjouissaient de travailler avec eux. Il a également remercié M. Jarmo Viinanen, Représentant permanent de la Finlande auprès de l'Organisation des Nations Unies, et le Gouvernement finlandais d'avoir une nouvelle fois parrainé l'atelier.

L'Ambassadeur Lyall Grant a déclaré que le Conseil de sécurité était de loin l'organe le plus efficace et le plus adaptable de l'ONU. Trois faits l'avaient plus particulièrement marqué depuis son arrivée à New York en 2009.

Premièrement, il avait été surpris par le rigorisme d'une grande partie des travaux du Conseil, dont le Règlement intérieur ne permettait pas un débat plus spontané. Il faudrait peut-être à l'avenir que les membres du Conseil modifient leurs habitudes et aient plus souvent recours à des consultations et à des contacts informels.

Deuxièmement, le Conseil n'organisait peut-être pas son temps comme il le faudrait. Ainsi, au cours de la présidence exercée par le Royaume-Uni en novembre 2010, sur les 27 points inscrits au calendrier, 17 étaient des points habituels, inscrits en raison du déroulement normal des événements, 5 l'étaient en réaction à de nouvelles situations et 5 étaient des questions proposées par le Royaume-Uni. Il faudrait donc étudier la possibilité d'adapter l'ordre du jour afin qu'il ne soit pas dominé par les simples renouvellements de mandat et le calendrier.

Troisièmement, les membres du Conseil souhaitaient jouer un rôle plus actif en matière de prévention et de résolution des conflits. Cela supposait toutefois qu'ils utilisent davantage leur autorité collective dans ces domaines, étant donné que le Conseil consacrait l'essentiel de son temps à la gestion des conflits.

L'Ambassadeur Lyall Grant a ensuite appelé l'attention sur ce qu'il considérait être certains des succès du Conseil au cours des mois précédents, concernant notamment la République islamique d'Iran, la République populaire démocratique de Corée et les femmes, la paix et la sécurité. En revanche, le Conseil n'avait pas été en mesure d'enregistrer des avancées significatives au sujet de différends anciens concernant la paix au Moyen-Orient, Chypre, le Sahara occidental et la Somalie.

En conclusion, l'Ambassadeur Grant a estimé que le Conseil serait au moins aussi occupé en 2011 qu'il l'avait été en 2010. En particulier, s'il avait déjà consacré du temps et des efforts importants à la question du Soudan, celle-ci pourrait se révéler être un test important en 2011.

Discours de Sir Brian Urquhart

Sir Brian Urquhart a rappelé qu'il avait participé à la toute première séance du Conseil de sécurité, et a évoqué les espoirs considérables que sa création avait suscités. À l'époque, on pensait que ses membres oublieraient leur origine nationale et s'attacheraient exclusivement à la paix mondiale, en traitant les problèmes liés à la guerre et à la paix ainsi qu'à la prospérité et à la dépression comme cela n'avait jamais été fait auparavant.

Rapidement cependant, la guerre froide l'a empêché de répondre véritablement aux attentes de la communauté mondiale. L'efficacité du Conseil, institution à forte visibilité et appuyée par les superpuissances et qui aspirait à répondre aux agressions et à maintenir la paix et la sécurité dans le monde, a été gênée par le face-à-face nucléaire qui a opposé les États-Unis et l'ex-Union soviétique pendant 40 ans.

Néanmoins, le Conseil n'a pas été totalement paralysé au cours de la guerre froide, et a même pu faire face à un certain nombre de crises très graves. Par exemple, il a désigné un médiateur en Palestine au cours de la première guerre arabo-israélienne et est intervenu pour apaiser les tensions entre l'Inde et le Pakistan au sujet du Cachemire. Au cours de ces années, de même que les membres permanents, les membres élus avaient fréquemment facilité l'adoption de décisions au sujet de questions clefs dont le Conseil était saisi.

Le Conseil avait souvent improvisé pendant la guerre froide. Il avait traité un grand nombre de questions et obtenu d'important succès. Il avait élaboré des plans concrets – qui malheureusement n'étaient toujours pas appliqués – pour la pacification du Moyen-Orient et le règlement de la question du Cachemire. Il avait également mis en place les principaux éléments d'un règlement à Chypre, et contribué activement à développer les techniques de coopération internationale en faveur du maintien de la paix, ce qui s'était révélé particulièrement important pendant la guerre froide en raison de la gravité de la menace de guerre nucléaire.

Sir Brian a loué l'action de nombreux ambassadeurs qui avaient servi au Conseil depuis la création de celui-ci. Leur imagination avait contribué à transformer le Conseil – fondé sur l'hypothèse erronée selon laquelle les alliés de la Seconde Guerre mondiale travailleraient de concert pour maintenir la paix – en un organe très pragmatique. Bien qu'il n'était pas mentionné dans la Charte des Nations Unies, le maintien de la paix était l'une de ses grandes innovations. Il avait en outre élaboré divers instruments de négociation et d'investigation qui s'étaient avérés être des outils très importants pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

D'après Sir Brian, l'année 1986 a marqué un changement fondamental dans la dynamique du Conseil. Alors qu'ils travaillaient ensemble pour faire face à la situation créée par la guerre entre la République islamique d'Iran et l'Iraq, les relations entre les membres permanents ont commencé à s'améliorer. L'année suivante, le Président de l'Union soviétique, Mikhaïl Gorbatchev, a lancé un appel en faveur d'une utilisation accrue du Conseil de sécurité et de ses instruments tels que la diplomatie préventive, la médiation et le maintien de la paix. À la fin de la guerre froide, de nouveaux défis mondiaux, auquel le Conseil n'était pas habitué à faire face, ont commencé à apparaître. Pendant la première guerre du Golfe, le Conseil a autorisé l'expulsion des forces iraqiennes du Koweït. Pour Sir Brian, cela a été la dernière grande opération menée en vertu du Chapitre VII de la Charte. Si les conflits interétatiques étaient moins fréquents, en revanche les conflits internes, caractérisés par des mouvements insurrectionnels, des déplacements de réfugiés et d'immenses difficultés et misères pour la population civile, étaient de plus en plus nombreux.

Pour Sir Brian, le Conseil s'était bien adapté à ce nouvel environnement. Il avait autorisé de nombreuses opérations de maintien de la paix à l'intérieur de pays. Pratiquement toutes les opérations de maintien de la paix des années 90 avaient concerné des insurrections civiles et des violences intercommunautaires au sein d'un même pays. Face à ces nouvelles menaces pour la paix et la sécurité, le Conseil avait innové, était devenu de plus en plus actif et avait interprété de plus en plus largement les dispositions de la Charte. S'il avait connu des échecs au cours des années, en fin de compte ses actions avaient été le plus souvent des succès.

Aujourd'hui, il sera intéressant de voir comment le Conseil fera face aux nouveaux problèmes mondiaux dont beaucoup pensent qu'ils ont des répercussions sur la sécurité. Par exemple, les changements climatiques pourraient provoquer de graves phénomènes météorologiques avec pour conséquence d'énormes déplacements de populations qui fuient les zones inondées. De même, il se pourrait que dans un avenir proche, des populations de plus en plus importantes vivent dans des régions où les ressources en eau sont insuffisantes pour répondre à leurs besoins. Il fallait espérer que le Conseil de sécurité sera en mesure de faire face à ces nouvelles menaces pour la paix et à la sécurité.

En conclusion, Sir Brian, a souligné le fait que le Conseil était un organisme vivant et constructif, dont les décisions au sujet de questions relativement obscures pouvaient s'appuyer sur des décisions antérieures et se traduire ainsi avec le temps par des avancées importantes. Il a rappelé aux nouveaux membres que chaque membre du Conseil pouvait avancer des idées qui en suscitent d'autres et qui déboucheront à terme sur des solutions durables, et apporter ainsi sa pierre au chemin qui conduit de la paix à la sécurité. C'est là toute la difficulté mais également l'intérêt d'être membre du Conseil.

Table ronde I

L'état du Conseil en 2010 : bilan et perspectives

Animateur

M. l'Ambassadeur Gérard Araud
Représentant permanent de la France

Commentateurs

M. l'Ambassadeur Ivan Barbalic
Représentant permanent de la Bosnie-Herzégovine

M. l'Ambassadeur Emmanuel Issoze-Ngondet
Représentant permanent du Gabon

M. l'Ambassadeur Wang Min
Représentant permanent adjoint de la Chine

La session I a été l'occasion pour les membres du Conseil de réfléchir à l'état actuel des travaux du Conseil et aux défis auxquels celui-ci aura à faire face au cours des prochains mois et des prochaines années. Elle a principalement été consacrée aux tendances concernant l'ordre du jour, la charge de travail et la productivité du Conseil; à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix et enfin au partenariat entre le Conseil et des organisations régionales.

Tendances concernant l'ordre du jour, la charge de travail et la productivité du Conseil

Lors de la session d'ouverture, un certain nombre de participants ont observé que le Conseil continuait d'avoir une charge de travail très importante, en dépit de la baisse, au cours des dernières années, du nombre de séances, de consultations, de déclarations de son président et de résolutions comme il ressortait du document d'information préparé en vue de l'atelier par Edward C. Luck. De manière générale, les participants ont convenu que le Conseil était l'organe le plus productif et le plus dynamique du système des Nations Unies. Toutefois, cette charge de travail pesait lourdement sur les délégations. Pour l'un des participants, elle tenait au fait que le Conseil était quasiment devenu un organe exécutif chargé du suivi et de la gestion de crises liées à un ensemble sans cesse plus important de questions transversales. Par exemple, la crise en Guinée-Bissau l'avait amené à s'intéresser à la question de la criminalité organisée et du trafic de drogues. L'exemple du terrorisme au Sahel a également été cité.

Un orateur a observé que le mandat du Conseil de sécurité était le même qu'au premier jour : comme cela est bien connu, aux termes de la Charte des Nations Unies, le Conseil était chargé au premier chef du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cela n'avait pas changé, mais les questions qu'il devait traiter étaient de plus en plus complexes. Son action portait toujours sur les conflits interétatiques, mais il s'intéressait désormais également à des « situations fragiles » à l'intérieur des pays, ce qui avait conduit à des débats au sujet de la souveraineté nationale. D'après ce participant, le Conseil s'occupait désormais de questions transversales telles que les droits de l'homme, l'assistance humanitaire, l'état de droit, la protection des femmes et des enfants, la lutte contre le terrorisme, la non-prolifération et les différends liés à des élections, entre autres, et c'était cette diversité de questions qui expliquait en partie l'importance de sa charge de travail. Le nombre de consultations nécessaires ne laissait que peu de temps pour la réflexion ou la planification stratégique. Un autre intervenant s'est déclaré très déçu par l'absence de débat stratégique, étant donné que « stratégique ne signifiait pas stratosphérique ». Il a demandé à ce que le Conseil engage des débats stratégiques au sujet de la Somalie et de la République démocratique du Congo, où des millions de vies étaient en jeu.

Plusieurs participants ont exprimé leurs points de vue au sujet de la nécessité de faire une place accrue à la réflexion stratégique. L'un d'entre eux a fait remarquer que le Conseil était en mesure d'avoir un impact stratégique important sur les questions de paix et de sécurité. Ses résolutions et les déclarations de son président envoyaient un message politique fort, qui pouvait montrer la voie à la communauté internationale et contribuer à coordonner l'action des divers acteurs concernés par la résolution des conflits. Le Soudan en était un particulièrement bon exemple. Toutefois, pour être plus efficace, le Conseil devait adopter une perspective plus stratégique.

Un autre participant a observé que si le Conseil pouvait consacrer davantage de temps à une réflexion à long terme, cette réflexion devrait être prospective et conduire à se demander quelles pourraient être à l'avenir les menaces qui n'étaient pas examinées à l'heure actuelle. Quelles seront les menaces à la paix et à la sécurité internationales dans 10 à 25 ans? Les membres du Conseil devraient-ils s'intéresser à des questions telles que la pénurie d'eau, les menaces biologiques, les pandémies et la cybercriminalité? En d'autres termes, le Conseil devrait s'intéresser davantage à l'avenir et être plus créatif, sortir de ses « quatre murs » et des questions dans lesquelles il se sentait à l'aise. Enfin, le Conseil devrait s'intéresser davantage à ce que voulaient les jeunes qui, que dans de nombreuses régions du monde, formaient la majorité de la population.

Un autre intervenant a convenu que le Conseil devait perdre de sa rigidité et s'adapter à un monde en évolution. Pour traiter comme il convenait ces nouvelles questions, il fallait faire preuve de plus de souplesse et de pragmatisme. L'un des participants a défendu l'idée selon laquelle on pourrait critiquer le Conseil de sécurité comme étant trop « théorique ». Par exemple, par deux fois l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime était intervenu devant le Conseil et avait présenté les questions auxquelles il faisait face de manière énergique, mais le Conseil n'avait toujours pas adopté de mesures à la suite de ces interventions. Dans plusieurs cas de nouvelles menaces à la sécurité transnationale, ce n'était pas au sein du Conseil mais dans d'autres instances que se déroulaient les débats les plus animés.

Un autre intervenant a également convenu que le Conseil avait trop son action sur la gestion des conflits au lieu de s'intéresser plus largement à la résolution ou à

la prévention des conflits. La prévention devrait occuper une plus large place dans son ordre du jour, même s'il avait fort bien traité la question du Soudan. À l'avenir, le Conseil devra s'intéresser aux conséquences des changements climatiques et à d'autres « nouveaux défis mondiaux » pour la sécurité. Il s'agissait là de questions controversées, qui allaient susciter des débats au sujet de la souveraineté mais, si ce n'était pas le Conseil qui s'occupait des conséquences des changements climatiques, ce sera le Groupe des Vingt (G-20) ou un autre organe. Toute la question sera de savoir comment le faire de manière pragmatique. Un autre orateur a reconnu que le Conseil devra s'intéresser aux changements climatiques, mais qu'il faudra d'abord définir et analyser les différents aspects du problème qui étaient les plus liés à la paix et à la sécurité. Ce n'est qu'alors que le Conseil sera en mesure de déterminer la meilleure voie à suivre.

Un commentateur a suggéré de considérer les travaux du Conseil selon une double perspective, à court terme et à long terme. À court terme, il était bien entendu nécessaire de réagir face aux crises et aux menaces qui apparaissaient à un moment donné. C'était là la responsabilité essentielle du Conseil. Toutefois, il importait également de savoir comment l'action menée au jour le jour pouvait contribuer, à terme, à renforcer la paix et la sécurité internationales. Par ailleurs, le rapport annuel du Conseil ne faisait état que de peu de progrès – voire d'aucun progrès – au sujet d'un certain nombre de problèmes persistants, comme le Moyen-Orient, Chypre et le Sahara occidental. Le Conseil pouvait-il modifier la dynamique de ces vieux conflits? En revanche, il contribuait véritablement à l'examen de questions telles que les femmes, la paix et la sécurité, les enfants victimes de conflits armés et la protection des civils, et avait contribué de façon importante à l'évolution des valeurs et normes internationales. Ces avancées apparaissent de façon particulièrement claire avec 10 ou 15 ans de recul. C'était au sujet de ces aspects normatifs des efforts du Conseil que l'influence des membres non permanents était la plus manifeste.

S'agissant de l'avenir, un orateur a fait remarquer qu'au cours de l'année à venir, le Conseil restera saisi des questions du Soudan, de la Somalie et du Moyen-Orient, qui offriront de nombreuses possibilités d'actions diplomatiques préventives et qui constitueront un véritable défi. Il lui faudra redéfinir ses liens avec les organisations régionales, tout en cherchant à développer l'aspect consolidation de la paix de son action, ce qui nécessitera une collaboration plus étroite avec la Commission de la consolidation de la paix.

Un autre participant a suggéré qu'à l'avenir, le Conseil devrait se consacrer principalement aux grandes questions qui menaçaient la paix et la sécurité internationales. Les deux tiers des questions inscrites à son ordre du jour concernaient l'Afrique et, par conséquent, le Conseil devrait consacrer plus de temps et de moyens à la situation en Afrique, en coordination avec l'Union africaine et d'autres organisations régionales et sous-régionales. Il devrait faire davantage en termes de diplomatie préventive et se montrer prudent lorsqu'il appliquait des sanctions ou des pressions. En outre, il devrait s'efforcer dans toute la mesure possible de prendre ses décisions par consensus. Les décisions adoptées à l'unanimité, telles que celles annoncées récemment par le Président dans sa déclaration sur le Soudan (S/PRST/2010/24 du 16 novembre 2010), envoyaient de puissants signaux.

Maintien de la paix

Un participant s'est interrogé à haute voix sur la part des opérations de paix dans la charge de travail du Conseil de sécurité. L'observateur extérieur à l'ONU est en effet frappé par deux choses : la prolifération des missions et leur longévité. Certaines existent depuis cinquante ans, ce qui pose problème. L'une des explications est que le Conseil intervient surtout au moment de l'émergence ou de la reprise d'un conflit et s'investit moins dans la supervision à long terme des missions. L'intervenant a accueilli avec satisfaction l'idée d'un débat thématique sur les stratégies de retrait et la proposition d'un retrait plus précoce des missions de maintien de la paix au profit de l'effort à plus long terme de consolidation de la paix. Un autre participant a estimé que le Conseil avait bien avancé dans la définition des stratégies de transition et de retrait des opérations de maintien de la paix, notamment lors du débat de février 2010 sur la question.

Toujours au chapitre des stratégies de retrait, plusieurs participants ont noté que le Conseil de sécurité était confronté à une situation inédite, à savoir que des pays hôtes demandent le départ prématuré de telle ou telle mission ou la révision de son mandat. Ces exigences mettent le Conseil de sécurité dans une position inhabituelle et inconfortable qui appelle un débat plus poussé sur les moyens d'améliorer les relations avec les pays hôtes. Un autre participant a soulevé la question connexe des relations avec les pays qui fournissent des contingents. Il a exhorté le Conseil à se rapprocher d'eux en expliquant qu'un engagement plus large auprès des acteurs de terrain conduirait à des prises de décisions plus rationnelles et éclairées à New York.

Le cas de la République démocratique du Congo est depuis longtemps un casse-tête pour le Conseil de sécurité et ses mandats, a expliqué un intervenant. Dans cet immense pays, le maintien de la paix est extraordinairement difficile et complexe. Face à de tels défis, la bonne compréhension entre les acteurs est primordiale. Les points de vue des acteurs présents sur le terrain devraient être pris en compte lors des prises de décisions et de l'élaboration des mandats à New York. Établir des mandats bien conçus est déjà suffisamment difficile, mais réunir les conditions préalables à leur exécution l'est davantage encore. Le financement de tant de missions de maintien de la paix risque également de soumettre le système à de fortes tensions. Trop souvent, a ajouté un autre intervenant, le Conseil ordonne des opérations sans en estimer véritablement les incidences financières et sans avoir des moyens militaires à la hauteur pour les mener à bien.

Un intervenant a indiqué que la coordination militaire et civile avait peut-être fait défaut au Soudan. Les militaires doivent avoir davantage voix au chapitre aux Nations Unies. L'ONU est pleine d'hommes et de femmes généreux, courageux, mais il faut améliorer la communication entre les Casques bleus et le personnel civil. Notant lui aussi l'absence étonnante de compétences militaires au sein du Conseil de sécurité, un autre participant a fait remarquer qu'on y croise rarement des généraux. Si l'on songe à d'autres organisations telles que l'OTAN, on ne peut qu'être frappé par le caractère limité des procédures et des mécanismes de traitement des affaires militaires à l'ONU. C'est ainsi par exemple qu'il n'existe pas de chaîne de commandement. Ces lacunes étaient peut-être tolérables à l'époque des missions de la paix classiques comme celle de Chypre, mais elles ne sont plus compatibles avec la supervision de grandes missions complexes telles que l'opération en République démocratique du Congo.

Un autre participant a proposé que le maintien de la paix fasse l'objet d'un débat stratégique au Conseil de sécurité. Il s'est déclaré favorable à l'initiative proposée par le Royaume-Uni et la France et était d'avis que le Conseil devrait intensifier ses débats stratégiques sur ses pratiques en matière de maintien de la paix. Notant que le Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix se réunit au niveau des experts, il a recommandé que certaines réunions soient organisées au niveau des ambassadeurs et qu'on y invite des conseillers militaires.

Au sujet de l'élaboration des mandats des missions de maintien de la paix, un participant a fait valoir que les missions sous mandat du Conseil de sécurité devraient être basées sur une matrice type définissant précisément l'ensemble des tâches minimum à accomplir obligatoirement. Au delà de ce minimum, chaque mandat devrait évidemment être modulé en fonction des réalités concrètes du terrain. La protection des droits de l'homme doit faire partie intégrante des dispositions de base des mandats de maintien de la paix, a ajouté l'intervenant, faute de quoi les missions pourraient facilement être vidées de leur sens. Plusieurs intervenants ont par ailleurs déploré la propension des mandats à devenir des sortes de fourre-tout encombrés d'une pléthore de tâches trop peu hiérarchisées.

Prévention des conflits et consolidation de la paix au lendemain des conflits

De l'avis général, le maintien de la paix et de la sécurité internationales implique nécessairement la prévention des conflits, conformément au principe énoncé au paragraphe 1 de l'Article 1 de la Charte. Un intervenant a toutefois rappelé que le Conseil de sécurité ne peut assumer cette tâche à lui tout seul. Les organisations régionales et le Secrétariat de l'ONU, à commencer par le Secrétaire général et le Département des affaires politiques, s'emploient en permanence à prévenir les conflits. Le rôle du Conseil est de définir les mandats, de mobiliser l'appui des acteurs les mieux placés pour obtenir des résultats en leur demandant de lui faire ensuite rapport sur leur action. Le Département des affaires politiques, pour prendre un exemple, ne dispose pas des ressources nécessaires. Rejoignant le camp des partisans de la priorité des activités de prévention des conflits, un participant a signalé que le Département a dû convoquer une conférence d'annonces de contributions afin de mobiliser des fonds pour ses activités de prévention. Le Conseil doit s'assurer que le Département dispose des soutiens adéquats.

Il faut trouver un consensus sur la question de la prévention et le mettre en pratique, a estimé un autre participant. Les rares ressources disponibles auraient une efficacité maximum si elles étaient investies dans la prévention et la résolution des conflits, a-t-il affirmé, et il faut un « changement de paradigme » dans ce sens. Priorité devrait être accordée à la lecture des signaux d'alarme et à la mise en place de mesures concrètes pour éviter le déclenchement des conflits au lieu d'attendre l'éclatement de crises nécessitant de coûteux déploiements de troupes.

Un autre intervenant a évoqué les divergences de vues entre les membres du Conseil de sécurité quant à la portée et à la nature des travaux. Le Conseil a-t-il été créé pour intervenir uniquement en cas de crise aiguë ou doit-il aussi s'intéresser aux crises en gestation sans attendre qu'elles deviennent incontrôlables? a-t-il demandé. Un participant lui a répondu que la prévention entre incontestablement dans le champ des activités du Conseil. Toute la question est de savoir comment et quand procéder, et sur ce point les avis divergent.

Un participant a cité le programme de travail méthodique du Conseil de sécurité pour le Soudan comme un bon exemple de prévention des conflits. Dans les six mois écoulés, le Conseil avait tenu de nombreuses réunions sur ce dossier et avait dépêché une mission sur place en octobre. Cette démarche représentait un engagement intensif et beaucoup de travail. Un engagement du même ordre s'impose dans d'autres situations. Pour prendre un exemple, le Conseil n'a rien entrepris à pareille échelle pour la République démocratique du Congo. À certains égards, le Soudan est certes un cas relativement simple à traiter dans la mesure où il est déjà inscrit à l'ordre du jour du Conseil et où deux importantes missions y ont été déployées, a expliqué le même intervenant. La plupart des pays où la prévention s'imposerait ne sont pas dans la même position. Mais le Conseil ne devrait pas se saisir uniquement des questions inscrites à son ordre du jour officiel. L'intérêt de la prévention tient au fait qu'elle évite justement aux pays de figurer à l'ordre du jour du Conseil par la suite. Pour devenir plus efficace dans la prévention des conflits, le Conseil devrait agir avec un maximum de souplesse et de réactivité.

Un autre participant a confirmé que le Conseil de sécurité était mieux à même de traiter les questions figurant déjà à son ordre du jour. Les situations de crise nouvelles entraînent inmanquablement des débats sur le point de savoir si elles doivent être inscrites à l'ordre du jour. À ce propos, quelqu'un a suggéré que le Conseil fasse un meilleur usage du point « Questions diverses » en le mettant à profit pour se saisir de nouveaux dossiers. Cette pratique introduirait une dose d'imprévisibilité qui inciterait les ambassadeurs à rester pendant toute la durée des sessions du Conseil. Pour plusieurs participants, la plupart des points examinés par le Conseil découlent des problèmes intérieurs des États, d'où des litiges de toutes sortes au sujet de la souveraineté nationale et du rôle qui devrait être celui du Conseil de sécurité. L'obstacle politique reste bien présent, ont-ils expliqué, mais pour l'heure les questions portées devant le Conseil sont rarement des conflits interétatiques classiques menaçant la paix et la sécurité internationales.

Plusieurs participants ont qualifié d'utile en termes de prévention des conflits la récente initiative d'inviter le Secrétaire général adjoint pour les affaires politiques à faire un tour d'horizon devant le Conseil de sécurité. Mais ce premier exposé a été diversement apprécié. Un intervenant a salué l'idée, tout en regrettant qu'il n'y ait pas eu de débat. Il aurait préféré que l'exposé soit centré sur une ou deux questions. Un autre a ajouté qu'il serait effectivement plus utile de recevoir du Secrétariat une évaluation approfondie limitée à quelques sujets de l'actualité « chaude ». Un troisième a défendu l'utilité de l'exposé couvrant toutes les activités de prévention du Département des affaires politiques. L'exercice doit peut-être être suivi d'une séance de questions et réponses. Un autre intervenant a trouvé que la séance était peu utile et ne méritait pas d'être répétée.

De manière plus générale, les participants ont toutefois souligné l'utilité des interactions entre le Secrétariat et le Conseil de sécurité, surtout dans le domaine de la diplomatie préventive. Selon les termes mêmes d'un intervenant, le Conseil ne peut agir de son propre chef que jusqu'à une certaine limite, pour des raisons de souveraineté nationale. Un autre participant a proposé que le Conseil mette régulièrement du temps de côté pour obtenir un aperçu de l'action du Secrétariat dans le domaine de la prévention et avoir une idée des problèmes rencontrés dans cette entreprise.

Quelles que soient les améliorations apportées au Siège, a prévenu un intervenant, l'effort de prévention des conflits se heurte à la faible présence de l'ONU sur le terrain, à laquelle il faudrait remédier. L'insuffisance des mécanismes de prévention sur le terrain tels que les systèmes d'alerte rapide est préoccupante, de même que l'écart persistant entre les mandats de maintien de la paix et les ressources disponibles. D'autres participants ont toutefois estimé que la création du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest était un pas positif vers la prévention des conflits et la consolidation de la paix sur le terrain.

Plusieurs participants ont souligné la place majeure de la consolidation de la paix après les conflits dans les activités du Conseil de sécurité. L'un d'eux a expliqué que le concept continuerait d'évoluer et de se développer puisqu'il est de mieux en mieux intégré dans la formulation des mandats. Pour raccourcir les interventions et empêcher la reprise des conflits, les opérations de maintien de la paix devraient préparer le terrain pour les mécanismes de consolidation de la paix qui suivront. Pour l'intervenant, cette relation fonctionnelle illustre les avantages des concertations de haut niveau entre le Conseil de sécurité et la Commission de consolidation de la paix. Un autre participant a répondu que la relation plus organique maintes fois réclamée entre le maintien de la paix et la consolidation de la paix ne s'est pas traduite dans les faits. La consolidation de la paix doit avoir un rang de priorité plus élevé au moment de l'élaboration des mandats et lors du retrait des contingents du maintien de la paix.

Partenariats avec les organisations régionales

De nombreux participants ont insisté sur la nécessité de forger des partenariats avec les organisations régionales. L'un d'eux a observé une amélioration de la coordination entre le Conseil de sécurité et les organisations régionales au cours des dernières années, comme en témoigne l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour. Pourtant, ces partenariats pourraient rendre le processus de décision plus difficile. Le Conseil de sécurité, a rappelé un participant, fonctionne par consensus, non seulement entre ses 15 membres, mais aussi, et de plus de plus, avec des organisations régionales et sous-régionales comme l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), et l'Union européenne. Plusieurs intervenants ont cité la coopération de l'ONU avec la CEDEAO en Guinée comme un exemple de partenariat particulièrement fructueux.

Un participant a noté que la Charte des Nations Unies (Art. 52.2) prévoit une série d'étapes pour la prévention et la résolution des conflits. Les crises doivent être traitées d'abord au niveau bilatéral, puis au niveau régional, et seulement après au niveau du Conseil de sécurité. La propension à s'adresser d'emblée aux Nations Unies devrait être découragée. Selon un autre intervenant, le constat montre à la fois que les membres du Conseil doivent écouter plus attentivement les messages des organes régionaux et qu'ils doivent laisser à ces derniers une plus grande latitude pour mener à bien leurs efforts de prévention là où ils ont été les premiers à s'attaquer à une crise émergente.

Les organisations régionales ont souvent des connaissances locales spécifiques et autres avantages comparatifs dont le Conseil de sécurité devrait tirer parti quand il le peut, a-t-on souligné. Si l'ONU doit parfois être le chef de file, ce rôle revient souvent à l'organisation régionale. L'essentiel est d'éviter les approches rigides au profit du débat ouvert et de la recherche de consensus.

La question de savoir si l'ONU devait soutenir financièrement les missions de l'Union africaine a été longuement débattue. Selon l'un des points de vue exprimés, les missions de maintien de la paix régionales autorisées par le Conseil de sécurité, par exemple la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), manquent souvent d'appuis financiers et logistiques suffisants. Tout en abondant dans ce sens, un autre participant a fait valoir que, dès lors qu'elle soutient financièrement telle ou telle opération, l'ONU devrait avoir son mot à dire sur la manière dont l'opération en question est conduite. Selon lui, il est légitime de demander pourquoi l'ONU devrait fournir une aide financière à une opération sur laquelle elle n'a aucun contrôle. D'autres participants ont soutenu que le Conseil de sécurité devrait appuyer les missions régionales qui portent une partie du fardeau du maintien de la paix et de la sécurité internationales, surtout si c'est lui qui les a autorisées. Quelqu'un a répondu que les membres permanents du Conseil s'accordent sur le fait que les contributions statutaires ne devraient pas servir à financer intégralement les opérations régionales. Elles peuvent en revanche être utilisées pour couvrir une partie des coûts d'une mission, comme dans le cas du Darfour et de la Somalie.

Un participant a longuement parlé de l'AMISOM, force de l'Union africaine autorisée par l'ONU. Selon lui, cette autorisation indique que le Conseil de sécurité considère la mission comme importante et digne de recevoir un appui adéquat. Si l'Union africaine s'avérait incapable de la conduire efficacement, elle passerait sous contrôle onusien. Les dispositifs d'appui proposés sont insuffisants. Le rayon d'action des pirates opérant depuis la Somalie ne fait que souligner le fait que la situation dans ce pays met manifestement en péril la paix et la sécurité dans le monde. Pourtant, le Conseil ne s'intéresse que marginalement à ce très grave danger. Pourquoi s'occupe-t-il beaucoup plus du Tchad, où la présence des contingents onusiens fait débat? L'intervenant a réclamé une approche plus équilibrée et la définition de critères clairs et visibles pour déterminer pourquoi les contributions statutaires devraient être utilisées dans tel endroit et non dans tel autre.

Des voix se sont également élevées pour réclamer une plus grande clarté dans les modalités pratiques des rapports entre le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. À ce propos, la requête de l'Union africaine demandant que le Conseil de sécurité suspende les poursuites engagées par la Cour pénale internationale à l'encontre du Président soudanais Omar Al Bashir a été longuement commentée. Un certain flou est apparu sur la question de savoir si le Conseil avait reçu une requête officielle dans ce sens de la part de l'Union africaine, quoique plusieurs participants aient confirmé la réception d'une telle demande. Un participant a exhorté le Conseil à agir, en lui demandant d'être très attentif aux demandes formulées par un groupe régional particulièrement au fait de la situation locale. Un autre a répondu que le Conseil n'avait pas donné suite à la requête parce que la question ne faisait pas l'unanimité. Certains participants ont été d'avis que, même s'il ne peut agir, le Conseil doit du moins répondre d'une manière ou d'une autre, et cela dès que possible, a ajouté l'un d'eux.

Un participant a plaidé la cause du rapprochement avec l'Union européenne et suggéré que les membres du Conseil de sécurité fassent un crochet par Bruxelles à l'occasion de leur prochaine mission. Quelques autres se sont joints à lui. L'Union européenne a beaucoup de moyens. Un intervenant a indiqué par exemple que, dans certaines situations, la force de réaction rapide de l'Union pourrait apporter une contribution majeure aux opérations de la paix des Nations Unies.

Valeurs repères qualitatives : évaluer les travaux du Conseil de sécurité

La première table ronde a donné lieu à un grand débat sur l'évaluation du bilan du Conseil de sécurité. Un certain nombre de participants ont livré des appréciations générales. Dans les termes mêmes d'un intervenant, le Conseil est à la fois passionnant et frustrant. Il peut se livrer à des exercices purement gesticulatoires autour de certaines questions, mais aussi être un organe indispensable qui s'attaque à des dossiers dans lesquels nul autre que lui n'oserait s'aventurer. De l'avis d'un autre participant, il doit constamment s'efforcer d'améliorer ses résultats afin de relever ses éternels défis – devenir plus responsable, plus fonctionnel et plus pertinent.

Un certain nombre de participants ont soulevé la question de la responsabilisation. Selon eux, le Conseil gagnerait en efficacité et en efficience s'il était plus strictement tenu de rendre compte de son action. Un participant a répondu qu'il n'existe pas de valeurs de référence qualitatives généralement reconnues pour évaluer les travaux du Conseil, un point également soulevé dans le document de travail établi par le professeur Luck pour le stage. Il a proposé que le Conseil charge M. Luck de rédiger un rapport de suivi sur l'instauration d'un système d'étalonnage qualitatif. Le Conseil pourrait alors tenir une « mini-retraite », peut-être un atelier d'après-midi ou un atelier-diner afin d'examiner les résultats. Plusieurs participants ont jugé l'idée utile, tout en estimant que la mise en place de telles mesures ne serait pas facile.

Table ronde II Méthodes de travail et organes subsidiaires

Animatrice

Maria Luiza Ribeiro Viotti
Ambassadrice
Représentante permanente du Brésil

Commentateurs

William K. Grant
Conseiller ministériel
Mission permanente des États-Unis

Raff Bukun-Olu Wole Onemola
Ambassadeur
Représentant permanent adjoint du Nigéria

Nawaf Salam
Ambassadeur
Représentant permanent du Liban

Les participants à la deuxième table-ronde ont abordé un large éventail de questions liées aux méthodes de travail du Conseil de sécurité et à ses organes subsidiaires, notamment les stratégies à mettre en œuvre pour encourager un véritable débat lors des consultations du Conseil, le rôle des débats thématiques, les attributions du Président, la coopération avec les autres organes onusiens, l'action en direction des pays ne siégeant pas au Conseil, les relations avec les médias et les missions du Conseil de sécurité. L'un des thèmes récurrents de la table ronde a été la

nécessité de concilier la transparence et l'ouverture des méthodes de travail du Conseil et l'impératif général d'efficacité et d'efficacités.

Perspectives sur les méthodes de travail du Conseil de sécurité

Les participants ont noté que les méthodes de travail s'étaient améliorées au fil des années et ont applaudi l'aptitude du Conseil de sécurité à évoluer, s'adapter et se renouveler constamment. Plusieurs ont été d'avis qu'un processus permanent de réforme progressive serait le plus indiqué pour aider le Conseil à assimiler les changements sans compromettre sa productivité.

Plusieurs intervenants, constatant que le Conseil de sécurité avait une lourde charge de travail et une production considérable, ont proposé des idées pour lui simplifier la tâche. L'un d'eux a signalé qu'une grande partie de l'activité du Conseil était dictée par le calendrier. À titre d'exemple, les réexamens mensuels, trimestriels ou bisannuels des mandats sont programmés longtemps à l'avance, de sorte qu'ils interviennent rarement en phase avec le cours et le rythme des événements sur le terrain. L'intervenant a proposé que, au début de chaque année, le Conseil passe en revue les dates d'examen de tous les points inscrits à l'ordre du jour afin de les rationaliser et de s'assurer que leur périodicité reflète l'importance respective des points correspondants. Dans le même ordre d'idées, un autre participant a proposé que le Conseil, aidé par le Secrétariat, procède à l'évaluation annuelle de sa production afin de repérer d'éventuelles redondances dans les déclarations du Président ou les résolutions et de déterminer si les textes correspondants doivent être plus courts ou plus clairs.

De l'avis de plusieurs participants, les nouveaux membres sont nettement désavantagés en ce sens qu'ils commencent à siéger au Conseil sans disposer du bagage de connaissances des membres permanents et sans être familiarisés avec les méthodes de travail. Ils risquent par exemple d'être moins au courant des changements intervenus. Un intervenant a cité l'exemple des ajustements du plan des consultations avec les groupes régionaux, dont les membres ignoraient l'existence avant qu'il en soit question dans les débats. Les membres nouvellement élus ont été invités à se familiariser très tôt avec les méthodes de travail de manière à être mieux à même de repérer tout changement éventuel. À ce propos, la contribution du Japon à la rédaction du manuel des méthodes de travail du Conseil de sécurité a été largement saluée.

Organes subsidiaires

Les travaux des organes subsidiaires du Conseil de sécurité et le rôle des présidents des divers comités ont été brièvement évoqués. Un participant a parlé de l'important rôle de représentation des présidents des comités, qui sont en quelque sorte le visage public du Conseil pour les questions spécifiques traitées par chaque comité. Chacun des membres du Conseil pourrait utilement faire ce travail de communication ciblé. Des réserves ont également été émises. Un participant a critiqué le processus de sélection des présidents des organes subsidiaires et réclamé plus de transparence et la démocratisation du processus. Il a aussi demandé si des règles quelconques empêchaient les membres permanents de présider des comités des sanctions. Un autre a posé la question des méthodes de travail des organes subsidiaires et a voulu savoir pourquoi ces organes fonctionnaient selon le principe du consensus et de l'unanimité au lieu de suivre la pratique du Conseil dans son ensemble.

Communication

Un débat animé s'est engagé sur les activités de communication du Conseil, en direction notamment des autres États Membres de l'Organisation, des groupes de contact, des groupes d'amis, des présidents de formations pays de la Commission de consolidation de la paix, des représentants d'organisations régionales, de la société civile et de la presse. La nécessité de trouver un équilibre entre la transparence et l'ouverture, d'une part, et l'efficacité, d'autre part, a été au cœur des échanges. Insistant sur l'utilité de réunions périodiques avec d'autres groupes, d'aucuns ont affirmé qu'il ne faut pas sacrifier l'ouverture au nom de l'efficacité. Un participant a évoqué l'intérêt qu'il y a, par exemple, à ce que les membres du Conseil s'adressent périodiquement à leurs groupes régionaux respectifs. Plusieurs intervenants se sont félicités que le Conseil se montre de plus en plus prêt à s'ouvrir à des États non membres, notamment en tenant des réunions de dialogue informelles. D'autres ont toutefois estimé qu'il faut s'attacher davantage à donner aux États non membres une chance d'être entendus et de voir leur point de vue pris en compte. Les réunions organisées selon la formule Arria ont été saluées pour l'ouverture qu'elles donnent sur l'extérieur, mais plusieurs participants les ont jugées un peu dépassées. Récemment, le Conseil y a été peu représenté et les échanges avec les représentants d'organisations non gouvernementales, dont la plupart ont lu une déclaration, ont manqué de spontanéité. À la suite de cette remarque, il a été proposé de repenser la formule Arria.

De l'avis de plusieurs intervenants, le Conseil a, en matière de communication, fait des progrès plus importants qu'on ne le reconnaît généralement. Les États non membres, a-t-il été rappelé, ont toujours eu la possibilité de participer à ses débats ouverts officiels. Des participants ont lancé des idées pour intensifier les activités de communication. Ainsi, bien souvent, le rapport annuel du Conseil à l'Assemblée générale ne suscite guère qu'un simple débat sur la réforme du Conseil. Il a donc été suggéré que le Président de l'Assemblée scinde le débat annuel en deux parties distinctes, l'une sur la réforme du Conseil, l'autre sur ses activités proprement dites. La seconde pourrait donner lieu à un échange de vues plus dynamique qui permettrait aux 15 membres du Conseil d'entendre des réactions franches des membres de l'Assemblée générale puis d'en débattre. Le même participant a par ailleurs déploré la faible participation aux réunions d'information tenues par le Président sur le programme de travail mensuel.

Ce dont les États non membres ont besoin, a déclaré un intervenant, c'est un dialogue sur des questions précises plutôt que la possibilité de participer à des débats ouverts. Les impressions comptent, a souligné un membre, or l'impression qui domine en ce qui concerne la transparence, l'ouverture et le principe de responsabilité, c'est que le modèle ne fonctionne plus. Selon un autre participant, « les affaires importantes traitées par le Conseil de sécurité ne le sont pas au grand jour ». Les procédures du Conseil sont certes plus ouvertes qu'auparavant mais, a mis en garde l'intervenant, l'ouverture ne devrait pas devenir une fin en soi, car on risquerait d'y perdre l'avantage de disposer d'une instance pour les négociations confidentielles. Conçues comme des rassemblements privés permettant aux membres du Conseil d'examiner les questions graves dont celui-ci est saisi, les consultations ont été ouvertes au fil des ans à des observateurs trop nombreux. Ce n'est pas parce que le Conseil de sécurité est probablement le « meilleur spectacle du moment » qu'il doit être accessible à tous. Dans le même ordre d'idées,

d'autres intervenants ont fait part de leurs préoccupations quant à la confidentialité des consultations et notamment à la fréquence des fuites.

Un participant a soulevé deux questions touchant à l'ouverture. La première était de savoir si les présidents de formations pays de la Commission de consolidation de la paix devraient être autorisés à s'exprimer dans le cadre des consultations. D'après lui, il conviendrait d'étendre la règle de manière à permettre aux présidents qui ne sont pas membres du Conseil de participer aux consultations sur la situation dont s'occupe leur formation. L'aide d'experts d'autres pays pourrait être utile aux petites et moyennes délégations sur certaines questions. Bien que les règles en vigueur au Conseil interdisent la présence de non-nationaux dans la salle des consultations, il est arrivé quelquefois qu'un membre du Conseil accueille des personnes de nationalité différente dans sa délégation.

Tout en admettant que les groupes d'amis peuvent être très utiles dans certaines circonstances, plusieurs membres ont regretté que les membres élus soient souvent traités avec moins de considération que les pays représentés dans ces groupes. Il n'est pas rare que les États non membres du Conseil appartenant à un groupe d'amis soient mieux informés sur telle ou telle question que certains membres non permanents du Conseil. Un participant a affirmé que la qualité des travaux des groupes d'amis est généralement améliorée sur le fond dès lors que l'ensemble du Conseil s'en saisit.

Un autre participant a évoqué les relations du Conseil de sécurité avec la presse, mentionnant des plaintes relatives aux nouvelles règles mises en place du fait des travaux liés au plan-cadre d'équipement et au déménagement provisoire de la salle du Conseil. Il convient de rapprocher ce problème de celui, plus large, de l'image de l'Organisation et de la couverture de ses activités par la presse. On a constaté que la couverture médiatique était de plus en plus décousue et s'appuyait de moins en moins sur des informations fiables en raison de la diminution du nombre de correspondants basés à New York à même d'assurer un suivi régulier et spécialisé. Toujours selon le même intervenant, l'Organisation dans son ensemble, y compris le Conseil, devrait réfléchir sérieusement à sa stratégie de communication pour éviter que seules les mauvaises nouvelles soient relayées. Réagissant à ces propos, un autre participant a convenu qu'il est dans l'intérêt de tous que l'Organisation des Nations Unies garde auprès d'elle des journalistes de qualité. Le Conseil a demandé au Secrétariat de venir en aide aux journalistes qui, en application des nouvelles règles, doivent payer pour utiliser certains espaces.

Un autre intervenant a fait observer qu'il pouvait être particulièrement difficile de traiter avec la presse de questions sur lesquelles le Conseil est profondément divisé. Un autre encore a relevé que les communiqués de presse du Président sont généralement rédigés et négociés au niveau des 15 États membres. Les observations faites à la presse ont beau être souvent plus vagues et générales, elles doivent néanmoins être négociées dans certains cas. Lorsque le Conseil est divisé, le Président n'est habilité à s'exprimer devant la presse qu'en qualité de représentant de son pays.

Consultations

Un échange animé a eu lieu sur les moyens d'encourager la sincérité des débats dans le cadre des consultations, qui sont en principe strictement confidentielles et offrent aux membres du Conseil la possibilité d'entamer un dialogue franc et stratégique sur les grandes priorités présentant un intérêt pour les uns et les autres.

Il est frappant de constater à quel point la réalité diffère lorsqu'elle est décrite par de nombreux participants. Plusieurs ont en effet exprimé leur déception quant au fond et à la forme des consultations qui, souvent, n'ont rien d'un dialogue et s'éloignent de leur sujet. De l'avis de plusieurs intervenants, les représentants ont l'habitude de donner lecture de déclarations, y compris lors de consultations à huis clos, plutôt que de s'engager dans un véritable échange de vues. Un participant a estimé que 80 % des déclarations faites dans le cadre des consultations sont identiques à celles qui le sont dans la salle du Conseil en présence des médias et d'autres observateurs. Un autre a souligné la différence entre le « climat d'apathie » qui règne au Conseil et celui des réunions de l'Union européenne, où les 27 États membres tiennent de vifs échanges sur des questions diverses.

Plusieurs idées ont été avancées pour favoriser le dialogue et faire gagner les consultations en efficacité. Ainsi, plusieurs orateurs ont jugé qu'il serait utile que les États membres renoncent à donner lecture de déclarations écrites. Un participant a dit qu'il lui semblait peu probable que cette mesure puisse stimuler les échanges en raison des craintes relatives au respect de la confidentialité et au risque de fuite. Un autre a relevé qu'il est difficile de modifier les notes utilisées lors des consultations car elles résultent d'échanges entre les délégations et leur capitale sur le discours à tenir au Conseil. Il a été suggéré que, si les délégations jugent indispensable de donner lecture de déclaration lors des consultations, elles pourraient au moins les abréger.

La proposition que le Conseil abandonne la pratique de la liste d'orateurs pour les consultations a reçu un large soutien. D'après un membre, lors d'une récente réunion ouverte sans liste, « seuls ceux qui avaient quelque chose à dire se sont exprimés. Il y a eu moins de discours. Le débat a été bref, riche en informations et il a progressé rapidement, ce qui a permis de passer à autre chose ». Un participant a néanmoins rappelé qu'il faudrait toujours organiser les réunions de façon transparente, en justifiant l'ordre de parole. D'aucuns ont déclaré qu'il importait de développer au Conseil une culture dans laquelle chacun ne se sente pas obligé de s'exprimer sur chaque question faisant l'objet de consultations privées. Cela ne signifie pas pour autant, a souligné un autre intervenant, que les membres du Conseil ne doivent s'intéresser qu'aux questions importantes pour leur pays, ce qui serait contraire à l'esprit et à la vocation du Conseil, dont les 15 membres sont tous responsables au premier chef du maintien de la paix et la sécurité internationales, y compris lorsque qu'ils n'ont pas d'intérêts particuliers à défendre.

Un membre a fait observer que plus une consultation devient intéressante, plus elle s'apparente à une négociation et plus il importe d'en garantir la confidentialité. Si les consultations ne sont que des réunions publiques en miniature, il n'est pas nécessaire de les tenir à huis clos. En revanche, si elles devaient être le cadre de négociations de fond, il serait essentiel d'en rétablir la confidentialité d'origine. Les nouveaux membres ont été exhortés à ne pas laisser tomber trop vite l'idée de raviver le débat. Les mauvaises habitudes ont la vie dure mais ne sont pas une fatalité, a fait observer un participant qui a recommandé que les nouveaux membres nouent des alliances solides au sein du Conseil avec ceux qui ont le même désir de changement qu'eux.

Négociation de textes

Un membre a relevé que la plupart des textes sont négociés par les experts mais que, même à ce niveau, les membres du Conseil travaillent souvent sur un

document « concocté à l'avance » par des membres permanents : « si les membres du Conseil de sécurité veulent que le résultat des réunions soit concocté à l'avance, qu'ils ne se plaignent pas que celles-ci soient ennuyeuses ». Parfois, les débats les plus intéressants sont ceux qui portent sur la procédure. L'intervenant a comparé la situation actuelle à celle des années 90, où des négociations approfondies, sur le fond, se déroulaient souvent au niveau des ambassadeurs. Les participants ont mis en avant quelques cas récents où la qualité des travaux du Conseil avait bénéficié de l'examen de la question au niveau des ambassadeurs, en particulier les résolutions relatives à l'anniversaire de la résolution 1325 (2000) et au Sahara occidental.

Par ailleurs, la question de la tendance à « concocter à l'avance » les futurs textes adoptés a aussi été abordée dans le cadre de la discussion sur la composition du Conseil en 2011, lequel comptera cinq membres non permanents qui aspirent à devenir membres permanents. Un participant s'est demandé si les pays concernés préféreraient se joindre au petit groupe d'États membres qui concoctent les textes ou s'ils privilégieraient un débat plus ouvert au niveau des 15. Un autre a affirmé que le débat sur l'ouverture aux États non membres devrait aussi s'appliquer aux affaires internes du Conseil. La participation d'un plus grand nombre de pays à l'élaboration des résolutions donnerait l'impression que le travail est « fait collectivement et appartient à tout le monde », ce qui aurait pour effet d'accroître son efficacité et sa légitimité.

Plusieurs participants ont parlé de la propension des membres du Conseil à considérer les décisions prises par consensus comme les plus efficaces. Certains ont fait part de leur étonnement face à la recherche quasi systématique de l'unité. Un jour, alors qu'un débat aurait pu être tranché en un quart d'heure par un vote, le Conseil a procédé à des consultations pendant 17 heures afin de s'assurer que la décision recevrait un soutien unanime. Même si on recourt rarement au veto, « on l'a à l'esprit » a indiqué un autre intervenant, pour qui la volonté des membres du Conseil de s'entendre sur une position commune est sincère, constructive et parfaitement louable.

Débats ouverts : trouver l'équilibre entre transparence et efficacité

La question des débats ouverts a aussi donné lieu à de vifs échanges. Comme l'a noté un participant, les incidences positives des débats thématiques, mises en évidence dans l'introduction du rapport annuel 2009-2010 du Conseil, sont l'aboutissement des progrès remarquables réalisés au cours de la dernière décennie sur plusieurs questions thématiques comme la protection des civils, les enfants dans les conflits armés ou encore les femmes, la paix et la sécurité. Constatant que les nouveaux présidents avaient de plus en plus tendance à programmer un débat thématique pendant leur présidence, plusieurs intervenants ont observé qu'il est parfois très difficile pour les membres élus de trouver une question qu'ils puissent « marquer de leur empreinte » au moyen d'une déclaration du Président. Un participant a mis en garde contre le risque de privilégier l'élaboration d'un débat thématique « préfabriqué » au détriment des autres questions à l'ordre du jour. Estimant que moins il y a de débats, plus le Conseil est efficace, un autre a plaidé pour que les débats ouverts soient réservés aux situations où il est indispensable d'entendre les États non membres.

Plusieurs intervenants sont convenus que les débats ouverts, trop souvent longs, répétitifs et ennuyeux, ne tiennent pas leurs promesses. Dans le meilleur des

cas, ils servent à informer les autres États Membres de l'Organisation et à susciter des réactions de leur part. De fait, le premier objectif est plus souvent atteint que le second. Pour favoriser le dialogue dans les débats ouverts, il a été recommandé que les États non membres s'expriment les premiers, que les ambassadeurs auprès du Conseil ne partent pas après avoir fait leur déclaration, qu'il ne soit pas donné lecture de la déclaration du Président avant la fin de la séance, que la limitation du temps de parole à cinq minutes par orateur soit décidée et appliquée et que les débats ouverts soient strictement limités à la séance du matin. L'objectif devrait être de trouver une formule permettant aux États non membres de s'exprimer, d'être entendus et de participer au débat sans arrière-pensée plutôt que d'utiliser celui-ci simplement comme vitrine.

Rôle du Président

Les participants se sont également penchés sur la présidence tournante du Conseil de sécurité et ont fait des suggestions sur la façon dont les nouveaux membres pouvaient envisager cette fonction. Un intervenant a souligné que le rôle du Président était essentiel dans le dispositif de communication : conférences de presse, réunions d'information à l'intention des États non membres, réunions avec le Secrétaire général et le Président de l'Assemblée générale. Un autre intervenant a estimé que, malgré cela, le système des Nations Unies ne valorisait pas encore assez le Président du Conseil de sécurité, ajoutant à titre d'exemple que certains groupes régionaux avaient semblé juger inutile de le consulter.

Les participants ont souligné qu'il fallait que chaque nouveau président réfléchisse à son rôle et le prenne au sérieux. Il a été suggéré, par exemple, que le Président pourrait organiser une fois par mois un déjeuner avec les États membres pour examiner une question unique. Il s'agirait d'une séance de remue-méninges sur une question particulière (situation de conflit ou question thématique) que le Président souhaiterait mettre en avant. Le Président dispose d'une certaine souplesse mais, a fait remarquer un membre, le rythme de travail du Conseil dépend très étroitement du calendrier. Chaque mois, les points laissés à la discrétion du Président sont relativement peu nombreux et les débats thématiques doivent être programmés en fonction du calendrier. L'orateur a souhaité que le programme de travail mensuel fasse l'objet de davantage de débats et que les priorités mensuelles soient établies à l'issue de débats plus stratégiques entre les membres du Conseil. Les séances les plus courtes du Conseil sont généralement celles qui sont consacrées à l'adoption du programme de travail, qui ne suscite souvent qu'un débat de fond peu consistant entre les représentants permanents. D'après un autre intervenant, la présidence a été utilisée de manière innovante en novembre 2010 pour définir l'orientation stratégique du Conseil.

Missions

Un débat animé a eu lieu sur les missions du Conseil de sécurité. Plusieurs participants ont relevé que les missions dans les pays inscrites à l'ordre du jour du Conseil offrent aux membres la possibilité de rencontrer les acteurs, d'examiner les problèmes, de faire passer des messages et d'entendre des points de vue variés. Elles leur permettent donc de s'instruire mais aussi d'aller à la rencontre de divers interlocuteurs, notamment des personnes et des organisations de tous horizons, sans se limiter aux représentants officiels de l'État. C'est pourquoi, de l'avis de plusieurs intervenants, les missions revêtent une importance stratégique pour les travaux du

Conseil malgré leur coût élevé et la charge qu'elles représentent pour le pays qui les accueille. À cet égard, les missions effectuées au Soudan, en Afghanistan et en République démocratique du Congo ont été citées en exemple.

Des propositions ont été faites visant à améliorer les missions. Ainsi, on a fait valoir que les visites pourraient être mieux préparées en amont afin que les membres du Conseil de sécurité soient en mesure de faire passer un message clair aux populations des pays visités. La République démocratique du Congo a été citée comme un cas d'école. Le Conseil aurait pu, selon un participant, être mieux préparé à répondre aux questions qui ont été posées sur place au sujet du retrait des forces de maintien de la paix. Peut-être, a-t-il été suggéré, serait-il plus utile d'organiser des missions de moindre envergure consistant à envoyer dans un pays un groupe réduit – cinq membres du Conseil, par exemple – qui rendrait compte à l'ensemble des membres à son retour. Ainsi, le Conseil pourrait envoyer des missions dans des régions moins visitées que d'autres, telles que le Sahara occidental ou le Moyen-Orient. Un participant a exprimé son désaccord, car selon lui, le grand intérêt des missions du Conseil tient au fait que les 15 membres voient les mêmes choses, et qu'ils peuvent dialoguer et débattre de ce qu'ils ont vu. Pour lui, en optant pour des missions de moindre envergure, le Conseil se priverait du ressenti commun résultant d'impressions éprouvées sur le terrain : « écouter la lecture du rapport de quelques collègues, ce n'est pas la même chose qu'être sur le terrain et comprendre par soi-même ».

Certains intervenants ont souhaité que puissent coexister les deux types de missions, comprenant l'ensemble des membres ou réduites. D'après eux, lorsque le Conseil est saisi d'une situation aussi grave pour la paix et la sécurité internationales que celle du Soudan ou de l'Afghanistan, ses 15 membres devraient tous participer à la mission. Dans d'autres cas, il serait peut-être suffisant d'envoyer un groupe restreint. Cela aurait l'avantage de limiter les coûts et de donner de la souplesse, puisque les missions de plus petite taille, plus agiles, pourraient se permettre de rester quelques jours de plus dans un pays sans lui imposer de charge excessive. Des points de vue contradictoires ont été exprimés sur la justification et les modalités de telles missions. Quel type de mission aurait-il fallu envoyer au Timor-Leste, par exemple? Plusieurs participants ont mis en garde contre le risque de donner l'impression que certains pays sont « plus importants » que d'autres ou que le Conseil fait deux poids deux mesures. Un orateur a recommandé à cet égard que la taille de la mission ne soit pas présentée comme proportionnelle à l'importance du pays concerné mais à la gravité de la situation. Un autre a estimé que toutes les missions devraient être ouvertes à tous les membres.

Plusieurs suggestions ont été faites pour renforcer l'efficacité des missions, indépendamment de leur taille. Un commentateur a considéré que les missions devaient se doter de compétences militaires plus poussées et privilégier davantage les rencontres avec les militaires sur le terrain. Un autre a regretté que le Conseil n'ait pas mis davantage à profit ses missions en Afghanistan et au Soudan. Malgré la bonne préparation de ces missions, qui avaient un mandat bien conçu et un message clair à faire passer, les membres du Conseil ne se sont pas réunis ensuite pour en faire le bilan. Il conviendrait de s'attacher davantage à tirer collectivement les enseignements de telles missions. De même, un autre membre a jugé qu'après chaque mission du Conseil, il conviendrait d'examiner les enseignements tirés systématiquement, en privé.

Table ronde III

Enseignements tirés de l'expérience : considérations émanant de la promotion de 2010

Animateur

M. le Ministre Konstantin Dolgov
Représentant permanent adjoint de la Fédération de Russie

Commentateurs

M. l'Ambassadeur Ertuğrul Apakan
Représentant permanent de la Turquie

M. l'Ambassadeur Thomas Mayr-Harting
Représentant permanent de l'Autriche

M. l'Ambassadeur Tsuneo Nishida
Représentant permanent du Japon

M. Guillermo Puente
Conseiller et Coordonnateur politique
Mission permanente du Mexique

M. l'Ambassadeur Ruhakana Rugunda
Représentant permanent de l'Ouganda

L'animateur a ouvert la table ronde en déclarant que chacun des membres non permanents marque de son empreinte les travaux du Conseil de sécurité pendant ses deux années de mandat. Certains d'entre eux peuvent en outre retourner au Conseil dans un délai pas trop long. Il a remercié la promotion sortante de ses contributions aux activités et pratiques du Conseil, en faisant remarquer qu'un mandat de deux ans peut certes sembler bien peu long pour les membres permanents mais représente néanmoins une part non négligeable de l'activité du Conseil. À son avis, beaucoup de choses avaient été accomplies au cours des deux années précédentes et il convient donc de saluer la solide performance des membres non permanents sortants.

La dynamique des rapports entre membres permanents et non permanents

Plusieurs participants ont insisté sur le sentiment de communauté de but qui sous-tend l'action des diplomates au Conseil de sécurité. Comme l'a souligné un membre, les membres du Conseil comprennent qu'ils se partagent la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Parfois, ce sentiment de responsabilité collective peut prévaloir sur l'intérêt national. D'autres intervenants ont abondé en ce sens, en faisant remarquer que l'atmosphère collégiale qui règne au Conseil transcende la distinction entre membres permanents et non permanents. Sur la plupart des questions, les coalitions d'intérêts et de valeurs ne coïncident pas avec cette distinction. Un intervenant a cité à ce propos les droits de l'homme, la protection des civils dans les conflits armés, les méthodes de travail et les femmes et la paix et la sécurité en tant qu'exemples à cet égard. Un membre sortant a relevé qu'en tout état de cause, assez peu de points inscrits à l'ordre du jour du Conseil étaient d'une importance capitale au regard de l'intérêt national immédiat de son pays, aussi était-il plus facile à celui-ci de contribuer à la recherche du consensus.

Selon un autre intervenant, réaliser l'unanimité au Conseil est chose possible sur nombre de questions, même controversées. Il a également cité la recherche du consensus comme caractéristique particulièrement encourageante des travaux du Conseil. La prime accordée au consensus induit nécessairement des attitudes coopératives. Un membre permanent s'est néanmoins demandé si la plupart des diplomates siégeant au Conseil font régulièrement passer les intérêts globaux avant les intérêts nationaux. Trop souvent, les diplomates poursuivent des intérêts étriqués, autocrates au lieu d'essayer de répondre à des préoccupations mondiales plus vastes.

Plusieurs participants sont revenus sur les thèmes de la transparence et de l'ouverture, en faisant valoir que les membres permanents ne traitent pas toujours les non permanents comme des égaux pour ce qui est de l'action du Conseil. À titre d'exemple, les membres permanents ont tendance à établir des projets de résolution et à en examiner la substance avec les parties intéressées sans consulter les membres non permanents. En pareil cas, ces derniers peuvent voir dans ces textes un fait accompli qui les prive de toute possibilité d'apporter une contribution de fond. Les membres permanents ont aussi tendance à élire à leur guise les présidents des organes subsidiaires, sans consultation suffisante. D'autres intervenants ont répliqué qu'il ne fallait pas réserver aux seuls membres permanents tous les reproches concernant le manque de transparence et d'ouverture. Les membres non permanents pourraient faire preuve de plus de dynamisme et s'adresser de manière plus constructive aux membres permanents et contester leurs prérogatives en leur posant les questions pertinentes. Il y a après tout 10 membres non permanents contre 5 permanents seulement. Un autre participant a ajouté que les membres nouvellement élus apportent au Conseil une énergie et des idées nouvelles.

Dans le même esprit, un intervenant a encouragé les délégations nouvellement élues au Conseil de sécurité à voir dans ce dernier une institution qui évolue, et dont les normes et les valeurs changent au fil du temps. Avec 5 à 10 années de recul, l'évolution de l'action du Conseil devient plus perceptible, même si les activités au jour le jour peuvent paraître prévisibles, voire parfois statiques. Les membres non permanents peuvent aider à définir le cours de cette mutation du Conseil. Même si certains d'entre eux ne sont pas de grandes puissances, ni même de grands pays, les membres non permanents peuvent introduire sagesse et innovation dans l'action du Conseil. Ils peuvent apporter une diversité des perspectives qui peut parfois bousculer les positions prises par les membres permanents y compris lorsque les enjeux sont importants, sur le Moyen-Orient ou sur les diverses opérations de paix, en Afrique par exemple. Plusieurs participants ont fait valoir qu'il ne fallait pas exagérer le clivage entre membres permanents et membres non permanents, parce que, sur les enjeux eux-mêmes, les positions des membres ne reproduisent pas cette séparation en deux catégories.

Organes subsidiaires

Les nouveaux arrivants ont été exhortés à participer aux travaux des organes subsidiaires du Conseil de sécurité, aux groupes de travail et aux comités des sanctions notamment, qui correspondent le mieux à leurs grands intérêts et objectifs nationaux. Un participant a fait remarquer que le fait de présider le Groupe de travail sur les enfants et les conflits armés correspondait à l'intérêt que son pays portait au droit international et au droit international humanitaire. Dans le même ordre d'idée, son attachement au désarmement l'a conduit à présider le Comité créé par la résolution 1540 (2004).

Selon plusieurs intervenants, le fait de présider des organes subsidiaires confère aux membres non permanents des possibilités d'assumer un rôle dirigeant et davantage d'espace pour apporter des contributions effectives aux travaux du Conseil de sécurité. En assumant la direction d'organes subsidiaires du Conseil, les nouveaux membres peuvent faire prévaloir les normes de transparence, de responsabilité et de neutralité. S'agissant des travaux des comités des sanctions, un participant a fait observer que les nouveaux membres peuvent acquérir une connaissance directe des réalités en se rendant dans les pays qui font l'objet de sanctions. Les sanctions ne sont pas qu'une mesure punitive, elles peuvent aussi servir de levier qui incite à se conformer aux décisions du Conseil.

Possibilités et défis pour les nouveaux membres

Des membres sortants ont insisté sur les défis et les possibilités uniques qui vont de pair avec le statut de membre du Conseil de sécurité. Plusieurs d'entre eux ont évoqué le sens des responsabilités que confère le maniement d'enjeux touchant la paix et la sécurité que d'autres organes ne peuvent pas traiter. On constate certes une tendance à accentuer les aspects négatifs mais le Conseil est capable d'accomplir beaucoup de bonnes choses, comme en témoigne son action au Libéria, en Sierra Leone, au Burundi et au Timor-Leste. Un autre membre sortant a rappelé combien cet organe a été efficace et persuasif dans sa réaction aux essais de missiles effectués par la République populaire démocratique de Corée. Il a considéré le traitement de cette situation par le Conseil comme un modèle d'interaction constructive entre ses membres. Le Conseil donne souvent le meilleur de lui-même lorsqu'il est face à des défis très difficiles à relever.

Un intervenant a appelé l'attention des nouveaux membres sur le fait qu'un mandat de deux ans ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre pour devenir un membre efficace du Conseil de sécurité. Il faut six mois simplement pour apprendre comment le Conseil fonctionne s'agissant en particulier des procédures et méthodes de travail. Un membre élu n'a donc plus que 18 mois au cours desquels il peut être productif. Cela étant dit, un membre non permanent peut quand même accomplir beaucoup de choses dans ce court laps de temps.

Un autre participant a insisté sur la lourdeur de la tâche qui incombe au membre qui préside le Conseil de sécurité pendant le mois où il assure cette fonction. Les présidents du Conseil de sécurité doivent s'attendre à toutes les surprises. Lorsque son pays a assuré pour la première fois la présidence, il lui a fallu gérer des événements imprévus tels que le lancement de missiles par la République populaire démocratique de Corée et la crise de Sri Lanka. Des débats étaient prévus et se sont tenus au cours du même mois sur Haïti, les enfants et les conflits armés et le règlement des différends. La deuxième fois où son pays a assuré la présidence, il y a eu le raid sur la flottille turque qui se dirigeait vers Gaza, la crise au Kirghizistan et le torpillage du *Cheonan* de la République de Corée. Aucun de ces événements ne pouvait être prévu.

Conseils aux membres nouvellement élus

Certains intervenants ont souligné l'intérêt qu'il y a à faire appel à la communauté des organisations non gouvernementales pour obtenir des idées et des informations. L'un d'entre eux a rappelé aux participants que les membres non permanents avaient eu quelques difficultés à obtenir une information fiable au cours

du génocide rwandais de 1994. Depuis, heureusement, les organisations non gouvernementales ont aidé à combler le déficit d'information qui existait à cette époque. Au cours de la crise de Sri Lanka en 2009, par exemple, les ONG ont représenté pour le Conseil une importante source d'informations concernant les événements sur le terrain. Un autre participant a salué le travail accompli par le *Security Council Report* (voir www.securitycouncilreport.org), qui a contribué à faciliter le travail de sa mission. Il importe également pour les membres non permanents d'être à l'écoute des préoccupations des pays inscrits à l'ordre du jour du Conseil et d'en tirer les enseignements. Les membres élus peuvent également communiquer entre eux et bénéficier du partage des informations et des idées.

Un autre conseil fréquemment formulé était de faire bon usage des services du Secrétariat. Les fonctionnaires qui sont chargés de travailler avec le Conseil sont réputés très compétents, bien connaître leur travail et disposés à fournir en temps voulu une information pertinente. Un autre participant a abondé en ce sens en qualifiant le Secrétariat d'atout considérable pour le Conseil, au point que les membres non permanents ne sauraient être efficaces sans son assistance.

Les participants ont également souligné combien il importe de disposer d'une bonne équipe lorsqu'on entre au Conseil de sécurité. Un intervenant a insisté sur la nécessité d'avoir un bon conseiller juridique. Les membres permanents ont, de par leur statut, une particulièrement bonne connaissance du Règlement intérieur, qu'ils peuvent mettre à profit et parfois, utiliser au détriment des membres non permanents. Un bon conseiller juridique peut apprendre les procédures du Conseil et aider son ambassadeur à contrebalancer cet avantage. Les conseillers juridiques peuvent aussi faciliter la tâche des membres non permanents qui président des organes subsidiaires, fonction qui comporte souvent un important travail juridique. Selon cet intervenant, la tendance à mener les négociations – et la plupart des travaux du Conseil en réalité – au niveau des experts a rendu encore plus nécessaire de disposer d'un excellent coordonnateur politique et d'un groupe d'experts solide.

Les membres nouvellement élus ont appris que les débats thématiques constituent l'un des domaines sur lesquels un président du Conseil de sécurité peut laisser sa marque. Certains membres permanents ont toutefois exprimé la crainte que de longs débats thématiques n'accaparent trop longtemps le Conseil et le détournent d'autres tâches pressantes. Selon un intervenant, ce problème pourrait être résolu en chargeant les nouveaux membres de mettre sur pied un débat thématique autour d'une question que le Conseil prévoit déjà d'examiner au cours du mois où ils assureront la présidence. Bien qu'ils y aient été peu enclins par le passé, les membres permanents organisent aujourd'hui un nombre croissant de débats thématiques au cours du mois de leur présidence, et celui organisé par la Chine sur la coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales s'est révélé particulièrement utile.