



13 décembre 2016

COMPTE RENDU DU PETIT DEJEUNER avec

Monsieur Jean-Marc de LA SABLIERE

Ambassadeur de France, Ancien Représentant permanent de la France
au Conseil de sécurité de l'ONU,

Auteur de deux ouvrages : « Dans les coulisses du monde » et « Le Conseil de sécurité »

Sur le thème :

"Le Conseil de Sécurité & la France aux Nations-Unies"

Organe mal connu, le Conseil de sécurité (CS) sera abordé selon trois grands axes :

1. Principales caractéristiques
2. Un peu d'histoire
3. Situation actuelle – A quoi sert le Conseil aujourd'hui ?

1. Principales caractéristiques

- C'est l'organe qui a la responsabilité principale de la paix et de la sécurité. C'est ce qu'avaient voulu les trois "Grands" qui discutaient de l'avenir du monde alors même que durait encore le second conflit mondial. Yalta est la dernière de ces grandes rencontres, c'est à Yalta que se décide notamment le périmètre du veto. L'idée d'alors peut se résumer dans cette formule « plus jamais ça ! ». Les trois Grands élargissent le club des permanents à la Chine sur la proposition de Roosevelt, et à la France à la demande de Churchill qui pensait que tel était l'intérêt du Royaume Uni compte tenu du contexte européen.
- Les Etats renoncent à l'usage de la guerre et en échange le système de sécurité collective incarné dans le CS leur donne des garanties s'ils étaient attaqués. Le CS n'a pas d'obligation d'agir, il peut le faire. Les Etats conservent la possibilité d'employer la force, dans des cas de légitime défense et tant que le CS n'a pas agi.
- C'est un organe politique : ce n'est ni un arbitre, ni un tribunal...
- C'est un organe dominé par les membres permanents. Le CS est le reflet d'une société internationale, qui par essence est inégalitaire. Les permanents n'avaient pas besoin du système de sécurité collective pour eux-mêmes ; ils « l'offrent » au monde et dans le même temps, s'en exonèrent. Le droit de veto signifie qu'aucune décision ne peut être prise sans leur accord, au départ ; cela sera progressivement adapté en « sans leur objection ». Donc un membre permanent peut en définitive s'abstenir.

- C'est un organe puissant et capable d'agir. Le CS peut exercer des pressions, notamment à travers des sanctions, et peut si besoin utiliser la force. Le système avait prévu au départ que le CS disposerait « en propre » de forces mises à disposition. Cela ne fut pas mis en place à cause de la guerre froide. A la place s'instaurera un système alternatif de « délégation ».

Le veto fut utilisé environ 270 fois en 70 ans dont 37 depuis la fin de la guerre froide, ce qui est en somme relativement limité.

Le veto peut également s'avérer un atout formidable durant une négociation. On va rarement jusqu'au veto, sauf quand on le provoque comme dans des cas récents. Tant qu'on est dans une négociation, il y a ce qu'on appelle le « veto de poche » ou *pocket-veto*. Lorsqu'un membre permanent exprime une réelle opposition, crédible, le plus souvent cela sera pris en compte dans la négociation. Exemple : « L'affaire kurde avec Saddam Hussein, en 1991. Le conflit est terminé contre l'Irak. On s'achemine vers la résolution qui devra fixer les modalités de fonctionnement entre la communauté internationale et Saddam vaincu. Or on apprend que dans le nord du Kurdistan irakien la répression est telle que des centaines de milliers de personnes fuient vers l'Iran, vers la Turquie. Je reçois comme instruction d'intervenir et de proposer un texte pour condamner et pour engager le CS non pas de façon militaire mais par un dialogue...Or, la Charte stipule, dans son article 2, paragraphe 7, que les Nations-Unies n'interviennent pas dans les affaires intérieures d'un Etat. Quand donc je présente le sujet, en petit groupe, dans une réunion à cinq, Russe et Chinois me disent que cela est hors de question ! C'est cela un *pocket-veto*. Je sais que je dois contourner l'obstacle sinon mon texte ne peut pas passer. Nous avons dit alors : la répression a créé ce flot de réfugiés aux frontières, ceci induit des situations qui menacent directement la paix et la sécurité régionale. Immédiatement j'ai vu que cela devenait acceptable pour le Chinois et pour le Russe. »

En conclusion, deux points :

- Ne pas tirer trop vite la conclusion que le système ne fonctionne que par le rapport des Puissances. C'est beaucoup cela mais pas uniquement cela, car il y a beaucoup de sujets qui n'engagent pas d'intérêt fondamental d'un "Grand".
- De même on a introduit progressivement, dans plusieurs domaines, l'idée qu'il fallait agir aussi selon des principes.

2. Un peu d'histoire

Le système du CS est mis en place à l'initiative de Roosevelt mais pendant la guerre froide, on observe très vite qu'il se grippe et qu'il ne va pas fonctionner. Le CS devient une scène de théâtre (cf. la crise des missiles à Cuba). Il agit parfois malgré tout quand cela est dans l'intérêt des Soviétiques (cas du Congo).

Sur la Corée : les Soviétiques prétextant la non-représentation de la Chine par les Autorités de Pékin et parce que le système leur est défavorable, font la politique de la chaise vide. De façon concomitante la pratique du Conseil évolue et sera même plus tard validée par la Cour internationale de justice : la jurisprudence devient « par défaut, les absents s'abstiennent »...Le Secrétaire d'Etat américain de l'époque, Dean ACHESON, fait alors quelque chose de complètement contraire à la Charte. Il énonce que « puisque le Conseil est bloqué, il convient d'aller devant l'Assemblée générale ». Ce sera la fameuse résolution 377 : « Lorsque le Conseil est bloqué, l'Assemblée générale peut faire des *recommandations* », jusque et y compris dans le domaine de la sécurité collective.

Dans l'affaire de Suez, ce sont les Américains qui passeront par ce biais de l'Assemblée générale. Aujourd'hui, cet outil est tombé en désuétude, les Américains ayant en particulier réalisé qu'ils n'avaient plus le contrôle de l'Assemblée générale.

La fin de la guerre froide marque le grand moment du CS : Moscou très affaibli retrouve un intérêt à faire partie du jeu. Le président américain parle d'un nouvel ordre mondial. Mais très vite, les cinq vont se diviser, par exemple sur l'affaire yougoslave.

La crise irakienne s'éternise, elle va durer dix ans. Personne au début ne l'imaginait ainsi. Les sanctions avaient été imaginées pour ne durer que quelques mois. En janvier 2003, on a la certitude qu'Américains et Britanniques iront à la guerre en toute hypothèse. L'action de la France, des Russes, Chinois, Allemands, est essentiellement d'empêcher que l'action soit légitimée par une décision du Conseil. Les Américains savaient qu'on allait vers un vote négatif français, russe et chinois, mais pensaient pouvoir renforcer politiquement leur position en ralliant à leur cause par des pressions très fortes tous les six pays « flottants » du Sud, à savoir Mexique, Chili, Guinée, Cameroun, Angola et Pakistan. Ce fut très violent mais finalement ne dura pas très longtemps après l'intervention armée illégale américano-britannique. En effet, assez vite les Américains se rendent compte que les choses sur place ne se passent pas aussi bien que prévu, qu'ils auront besoin dans plusieurs domaines d'une « couverture onusienne » et donc les cinq vont retravailler ensemble, pour des élections, pour reconstruire.

Les cinq travaillent également très bien ensemble sur la non-prolifération.

En 2011, le système va se coincer de nouveau et en particulier autour de cette fameuse question de la « responsabilité de protéger ».

Si on prend un peu de recul, on peut dire que, contrairement à ce que l'on entend le plus souvent, sur cette période durant laquelle les bouleversements du système mondial et surtout la vitesse de ceux-ci furent extraordinaires, le CS s'est plutôt bien adapté.

Sur les affaires de règlement pacifique il intervient peu directement. En réalité, il intervient en appui du Secrétaire général.

Sur les affaires de sanctions, on observe (cf. cas de l'Irak), que les sanctions indifférenciées deviennent vite insupportables pour les peuples. Beaucoup de pays, de peuples, ne peuvent pas comprendre en effet qu'au nom de la paix, au nom de l'ONU, on affame des populations, des enfants... Le Conseil va progressivement adopter des sanctions ciblées : par secteurs, par individus, des interdictions de voyager, des gels d'avoirs...

Conclusion : il y a certes des failles, d'autant plus grandes qu'elles sont le fait de grands pays, mais quand on voit les véritables efforts que font certains pays pour échapper aux sanctions, on peut penser qu'elles sont crédibles.

On peut également se dire que le Conseil a résolu le problème de l'usage collectif de la force. On n'a pas réellement mis en place l'idée initiale de forces mises à la disposition du Conseil sous contrôle des cinq, mais on sait faire désormais une *délégation* à un ou des pays qui reçoivent l'autorisation d'utiliser la force (OTAN en Bosnie, France en Itouri). De même en 2011, la France et quelques pays interviennent en Libye pour prévenir de prévisibles massacres à Benghazi.

L'ONU a inventé les opérations de maintien de la paix (OMP) qui n'étaient pas dans la Charte. Le système est d'ailleurs mal compris par certains. Il existe trois sortes d'OMP :

- Forces d'observation (ONUST en Palestine)
- Forces d'interposition (FINUL au Liban, UNFICYP à Chypre, MINURSO au Maroc)
- Les Missions multidimensionnelles, comprenant des personnels en uniforme (casques bleus mais aussi parfois observateurs et policiers) et des personnels civils, dont les objectifs vont du maintien de la paix à la reconstruction d'un Etat, la régénération d'une armée, d'une police, d'une justice, etc. Ceci est souvent très long, c'est aussi très consommateur d'hommes.

Sur les 120 000 personnels déployés, 100 000 sont en uniformes, militaires et policiers, et pour la très grande majorité en opérations multidimensionnelles (RDC, Mali, RCA, Soudan du sud, Darfour).

Des erreurs graves et même des fautes ont été commises au départ, lors des montées en puissance, par manque d'expérience, en particulier sur trois dossiers : Rwanda, Somalie et Bosnie. Il y a des succès (Mozambique, Côte d'Ivoire) comme des demi-succès. Bien sûr, on peut, on doit améliorer et on s'améliore progressivement ! Après le Rwanda par exemple, on a mieux défini les mandats, ils sont plus robustes. Il faut dans chaque cas fixer le curseur et trouver dans le mandat suffisamment de robustesse, en ce qui concerne l'usage de la force, pour assurer la protection des civils qui est prioritaire.

Il faut faire attention et ne pas trop mélanger les rôles, à part cas singulier. Les casques bleus doivent pouvoir garder une image de neutralité. Le recours à la force par des casques bleus, mal préparé, mal expliqué ou mal utilisé, cela de façon trop fréquente, deviendrait une vraie difficulté. Ce n'est pas ce que veulent les membres des Nations-Unies. Les pays qui fournissent des contingents ne souhaitent pas que leurs soldats fassent la guerre. Les forces de maintien de la paix sont déployées avec le consentement des Etats, des parties...L'utilisation de la force à des fins stratégiques, à des fins de neutralisation ou d'élimination d'un groupe, est donc très rarement autorisée. C'est cependant le cas actuellement au Kivu avec la création d'une brigade plus robuste d'intervention, exemple qui sera suivi au Soudan du Sud, dès que les discussions avec le gouvernement de Juba sur les modalités auront abouti.

3. Situation actuelle – A quoi sert le Conseil aujourd'hui ?

Aujourd'hui, la situation au CS est difficile. Le dialogue entre les cinq, les chances de parvenir à des accords sont beaucoup plus difficiles. Il faut distinguer :

- les dossiers « stratégiques » : la contribution du CS dépend totalement du degré d'accord qu'il y a entre les cinq.
- les dossiers « non-stratégiques » : pour beaucoup de régions, particulièrement en Afrique, la contribution du CS est essentielle. Ce sont des sujets qui ne sont pas vus comme fondamentaux par les grandes puissances, même si elles ont intérêt à ce que demeure une certaine stabilité.
- les dossiers « prolifération » : les cinq sont finalement d'accord et la contribution du CS est significative. Elle l'est également dans la lutte contre le terrorisme.
- le Conseil conserve encore la capacité de *légitimer*. au-delà de l'utilisation de la force, le CS légitimera tel accord, telle reconnaissance.

1) Affaires stratégiques, le cas de la Palestine et d'Israël : après la guerre du Kippour, les Américains décident qu'on avancera dans ce dossier par un accord négocié, avec quelques pressions politiques mais sans plus. L'ONU agit sur trois plans :

- elle a un strapontin dans les négociations (alors qu'elle n'était même pas invitée à Camp David) ;
- elle « grave dans le marbre » des décisions qui sont agréées, des principes généraux ;
- elle envoie des forces d'observation ici ou là, en tant que de besoin.

Affaire syrienne : à ce jour six résolutions ont été bloquées par des veto russes et, sauf dans un cas, chinois. Cela a empêché une action déterminée très tôt. On ne peut évidemment pas dire ce qu'il serait advenu mais on peut penser que telle ou telle pression sur Bachar El ASSAD, très tôt, l'eussent isolé. Mais les Russes ont toujours refusé toute résolution, même lorsqu'il n'y avait pas de décision contraignante, même pour les résolutions présentées par la Ligue arabe, dès lors que le régime et la « rébellion » n'étaient pas mis sur le même pied ou pas bien « hiérarchisés ». Il n'y avait donc pas de pression possible sur les parties par le CS. Celui-ci n'est pourtant pas

totallement absent. Sur le sujet des armes chimiques, les Russes et les Américains ont abouti à un accord et le CS l'a « béni ». Et même si à tel endroit il y a des doutes, si certaines enquêtes sont en cours, d'une façon globale le sujet a été bien traité par l'accord des deux grands, puisque on estime que 95% des armes chimiques ont été détruites. Dans le volet humanitaire, notamment en matière de couloirs, il y a eu des accords mais les Russes se sont opposés à toute idée de contrainte et donc cela n'a pas donné grand-chose.

En parallèle il y a des rencontres à Genève, à Vienne, qui restent au niveau de points très généraux avec de multiples ambiguïtés entretenues et notamment sur la question clé du sort d'ASSAD. Le tout est assez décevant et l'orateur ne partage pas l'approche officielle française sur ce dossier.

In fine deux choses vont compter : le terrain et la relation USA-Russie. Le terrain va dans le sens des thèses russes. On connaît la complexité de l'affaire, les acteurs multiples, Iran versus Arabie saoudite, Chiïtes versus Sunnites, la Turquie... mais on finira par un accord. Le Conseil le bénira et on fera éventuellement appel à lui pour le mettre en œuvre ici ou là. Le Conseil est un outil mais seulement un outil ; il est dans la main des « Grands » et reflète leurs accords.

2) Affaires non-stratégiques, stabilisation, interposition, reconstruction.

Que serait l'Afrique sans les casques bleus ? On peut certes critiquer une opération, au sud Soudan, au Darfour... Cela peut être vu comme une opération trop difficile à mener. Mais dans le moment, il n'y a parfois pas d'alternative et il y a une urgence, une obligation. A bien des égards l'Afrique serait un chaos sans les casques bleus.

Nous-même n'avons eu de cesse de passer la main aux Nations-Unies dans toute la mesure du possible. Ce que nous avons fait est formidable en RCA, au Mali... Mais dans la durée, au-delà du militaire, pour la reconstruction... quand il faut déployer 10000 hommes, on a besoin de forces de maintien de la paix (se pose la question de la durée et de la clôture de certaines opérations).

Mais l'Union africaine n'a pas la capacité de faire. Elle a l'avantage essentiel sur l'ONU d'une capacité d'un déploiement rapide, dès lors qu'elle est aidée par un pays leader. Mais l'UA n'a pas la capacité de mettre 100000 hommes sur le terrain. Elle n'a pas toutes les compétences pour la reconstruction d'un Etat, pour organiser des élections, etc. Finalement l'ONU et l'Union africaine sont complémentaires.

3) Armes de destruction massive et terrorisme.

Le Conseil en matière de terrorisme fait trois choses utiles:

- il constitue une extraordinaire scène pour mobiliser : par exemple lorsque des chefs d'Etat se réunissent au CS au sujet des combattants étrangers, cela ne se ferait pas si ça ne servait à rien.
- il peut utiliser le chapitre VII de la Charte qui fait que les décisions du Conseil sont contraignantes. Dans les affaires de terrorisme, son utilisation a permis beaucoup sur les volets de financement du terrorisme, sur les combattants étrangers. Le Chapitre VII a obligé les Etats à adopter dans leurs législations toute une série de mesures qui, normalement, relèvent de conventions. Mais l'élaboration d'une convention internationale est souvent très longue et de plus il est toujours difficile de la faire ratifier par tous. Tandis qu'une décision prise sous chapitre VII par le Conseil de sécurité a *ipso facto* une portée « universelle ».
- il gère une liste « noire » de 500 personnes et entités en lien avec le terrorisme : gel d'avoirs, interdiction de voyager. Action utile même si elle n'est pas considérable

Sur les armes de destruction massive, il y a *de facto* un véritable accord entre les cinq. Par exemple, le CS a pris le dossier de l'Iran à la demande de l'AIEA. Il fait alors deux choses essentielles : tout d'abord ce sera un appui systématique et fort aux négociations initiées par les Européens, dit groupe E3, élargies ensuite aux Américains, Russes et Chinois, dit groupe P5+1. Par ailleurs il y a l'adoption de sanctions. Le Conseil va aller aussi loin qu'il lui est possible. Mais

en 2010, les Russes bloqueront lorsqu'on en arrivera au pétrole. Pourtant, ils resteront dans la négociation et ne protesteront pas trop lors de l'adoption par l'Union européenne de sanctions complémentaires. Cette attitude russe doit beaucoup au fait qu'il y avait un socle solide initié et porté par le CS.

4) Légitimation par le Conseil

On parle là de l'usage de la force et de la sécurité collective. Or le principe est souvent violé. Quand en 2003, les Américains mènent leur action unilatérale, il s'agit bien d'une violation de la Charte. Dans le cas du Kosovo, il y a des arguments, qui se discutent, pour étayer la version de la légalité. Quand les Russes agissent en Ukraine, en Crimée, c'est une violation. Quand les « Grands » transgressent eux-mêmes le système qu'ils sont censés garantir, cela évidemment fragilise l'idée même de sécurité collective.

Pourtant, dans l'ensemble, les pays et les peuples sont attachés à ce système de sécurité collective. Si Tony BLAIR essaye par tous les moyens d'obtenir ne serait-ce qu'un « petit papier » qui lui permette de dire au peuple britannique qu'il a une forme « d'autorisation » du CS pour partir en guerre en 2003, c'est bien que d'une manière ou d'une autre cela compte. Ses efforts seront finalement vains mais signifient bien quelque chose.

La France doit faire très attention. Le système lui est tout de même très favorable. Au moment où la France pensait utiliser la force dans l'affaire syrienne, l'orateur a écrit plusieurs articles dans la presse pour alerter.

Dans le cas du Kosovo, la résolution 1244 met fin à cette affaire. Elle est en réalité négociée dans le cadre du G8. Et alors seulement, elle est transmise au Conseil pour avoir son « label ». De même dans de multiples autres affaires. Le Conseil a cette capacité d'entériner, de légitimer des accords même s'ils ont été négociés en dehors de lui.

C'est notre intérêt que le Conseil fonctionne correctement et que les cinq travaillent ensemble. L'avenir du système dépend de trois choses :

- la réforme ou non de la composition du Conseil, le nombre de permanents, sa crédibilité ;
- la manière dont les permanents exerceront leurs responsabilités. S'ils bloquent trop souvent, s'ils violent eux-mêmes trop souvent la Charte, alors un jour ou l'autre le système volera en éclats ;
- l'attitude des Chinois et la relation Chine-USA : la Chine sur la scène internationale a radicalement changé de visage. Que voudra-t-elle faire du CS ? Les Chinois ont évolué d'une position très passive sauf quand ils considéraient que leurs intérêts fondamentaux, étaient en jeu (notamment question du Tibet et de Taiwan), à une position plus active sur de nombreux sujets concernant par exemple des crises en Afrique, lorsqu'ils ont dans le pays concerné des intérêts économiques. Quelle sera la vision future de la Chine ? Elle peut avoir intérêt à une certaine stabilité, à ce que le Conseil fonctionne en partie sous son contrôle.

Pour les Américains, les Nations-Unies, le Conseil, sont des outils : il faut un système qui fonctionne quand on a besoin de l'utiliser. Un système qui ne soit pas trop fort pour ne pas les gêner, un système qui ne soit pas trop faible pour pouvoir leur être utile.

En conclusion l'orateur estime que ce système est un formidable avantage et que nous avons intérêt à ce qu'il fonctionne.

Applaudissements

Les réponses suivantes ont été apportées aux différentes questions posées :

- un siège pour l'UE au CS ? L'orateur n'y est pas favorable.
- la relation entre le CS et le secrétaire général ? Sauf article 99 de la Charte, en matière d' « alerte », le Secrétaire général est un exécutant, même s'il est historiquement devenu un acteur, avec Dag HAMMARSKJÖLD. Son rôle est dépendant de la relation entre les cinq permanents : s'il y a désaccord entre eux, il est impuissant ; s'il y a accord, il a alors une grande capacité surtout en matière de maintien de la paix.
- la responsabilité de protéger ? Initiée lors du sommet de 2005, liée aux affaires du Rwanda et du Kosovo, la responsabilité de protéger a été invoquée par la résolution de 2011 visant à empêcher un massacre à Benghazi. Mais les Russes qui avaient accepté, ont estimé que l'intervention était allée au delà de son objectif, puisque le régime a finalement été renversé. Ils en ont profité pour dire qu'ils ne donneraient plus leur accord à une argumentation fondée sur la responsabilité de protéger. Pourtant le principe en est toujours là mais le projet français de suspendre le droit de veto en cas de massacre a, pour l'orateur, peu de chance de déboucher.
- enfin inquiétude sur l'état des relations internationales même si devrait jouer, comme le pensent de nombreux Américains le « système des balances » après l'arrivée d'un TRUMP imprévisible au pouvoir. En toute hypothèse, il faut relancer le dialogue avec les Russes, savoir parfois revisiter les événements et leur lecture en s'interrogeant toujours sur le respect des intérêts fondamentaux de la France.