Nations Unies S/2011/496

Conseil de sécurité

Distr. générale
8 août 2011
Français
Original : anglais

Lettre datée du 5 août 2011, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Inde auprès de l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous informer que le Conseil de sécurité, sous la présidence de l'Inde, doit tenir un débat public sur le thème « Les opérations de maintien de la paix de l'ONU » le vendredi 26 août 2011. Afin d'orienter au mieux les discussions, l'Inde a élaboré le document de réflexion ci-joint, intitulé « Maintien de la paix : dresser le bilan et préparer l'avenir » (voir annexe).

Je vous serais obligé de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil de sécurité.

Le Représentant permanent
(*Signé*) H. S. **Puri**

11-44666 (F) 100811 100811

Merci de recycler

Annexe à la lettre datée du 5 août 2011 adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Inde auprès de l'Organisation des Nations Unies

Présidence indienne du Conseil de sécurité

Août 2011

Maintien de la paix : dresser le bilan et préparer l'avenir

Document de réflexion

Le maintien de la paix, expression qui n'apparaît pas dans la Charte des Nations Unies, est aujourd'hui une activité centrale de l'Organisation. Cette question consomme plus de ressources, emploie plus de personnes et occupe une part plus importante des travaux du Conseil de sécurité que toute autre. Aucun instrument du Conseil n'a eu d'incidence plus marquée sur la provenance et l'application du droit international et du droit international humanitaire que ses mandats de maintien de la paix. Cette activité incarne mieux que n'importe quelle entreprise collective la coopération des États Membres en faveur de la paix et de la sécurité internationales.

Ces deux dernières décennies, le budget du maintien de la paix a été pratiquement multiplié par 27; le nombre de soldats de la paix a décuplé et celui des opérations a atteint un niveau sans précédent. En dépit de lacunes graves et de nombreuses imperfections, il est évident que des résultats ont été obtenus. L'adoption de la notion de maintien de la paix par d'autres organisations internationales et régionales de sécurité pour décrire les déploiements hors zone est un autre indicateur de son succès.

On peut distinguer plusieurs périodes pour les opérations de maintien de la paix. Pendant leurs 50 premières années d'existence, elles consistaient pour l'essentiel à superviser les trêves ou à s'interposer entre les belligérants. Par la suite, leurs taille, champ d'action et nature ont considérablement changé. Elles ont souvent été déployées dans le cadre de conflits internes (par opposition aux conflits entre États). Leurs mandats ont été élargis à la mise en application de certaines normes et à des fonctions habituellement assumées par les pouvoirs publics (élections, administration de la justice, missions policières, notamment). Le Conseil a également commencé à établir des mandats invoquant conjointement les Chapitres VI et VII de la Charte. En conséquence, les situations où la force pouvait ou devait être employée par les soldats de la paix se sont multipliées. Au fil du temps, ces opérations de maintien de la paix complexes ou multidimensionnelles, créées pendant les deux dernières décennies, ont acquis une dimension supplémentaire axée sur la consolidation de la paix. Une série encore plus récente de missions est également apparue dont les mandats sont exclusivement axés sur la consolidation de la paix. Il est maintenant reconnu que les soldats de la paix ont toujours été des consolidateurs précoces de la paix.

Les opérations de maintien de la paix ont ainsi abordé de nouveaux domaines. Le changement de nature et de portée de leurs mandats a soulevé d'importantes

questions de droit international en général, et plus particulièrement posé des difficultés sur le plan de la souveraineté nationale, du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Pour savoir dans quelle mesure les missions de maintien de la paix peuvent être un facteur d'innovation dans l'application du droit international et des normes y relatives, il faudra que les États Membres parviennent à mieux s'entendre. Il faudra donc préciser la relation entre l'innovation et les principes directeurs du maintien de la paix, parmi lesquels le consentement des parties, le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense ou de préservation du mandat et l'impartialité, afin que les activités de maintien de la paix de l'ONU conservent leur crédibilité et leur acceptabilité universelle. Les soldats de la paix sont souvent amenés à prendre des décisions vitales dans des contextes d'ambiguïté juridique. De même, il leur est fréquemment demandé de faire des choix moraux difficiles. Pour être efficace, le maintien de la paix suppose que les hommes et les femmes impliqués évoluent dans un climat de certitude juridique.

La question du consentement, directement reliée à la notion de souveraineté nationale sur laquelle est fondée la Charte, demande une attention particulière.

La principale difficulté que doivent à présent surmonter les missions de maintien de la paix réside dans le manque de ressources. Les dépenses annuelles en matière de maintien de la paix s'élèvent actuellement à moins de 8 milliards de dollars. À titre de comparaison, il est intéressant de noter que le nombre de soldats de la paix de l'ONU est globalement le même que celui des soldats de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) déployée en Afghanistan, mais que les dépenses totales au titre du maintien de la paix de l'ONU pendant les deux dernières décennies (moins de 50 milliards de dollars) seraient inférieures aux dépenses annuelles consacrées à la FIAS.

Il existe une grave inadéquation entre les ressources et les mandats des opérations de maintien de la paix. L'ONU a déployé près de 20 000 soldats de la paix au Congo en 1961, dans le cadre de l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC). Le mandat de celle-ci, sur le site Web de l'Organisation, tient en moins de 300 mots. Environ quatre décennies plus tard, l'ONU a de nouveau déployé 20 000 soldats de la paix, dans le même pays, mais dans le cadre cette fois de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC). Sur le site Web de l'Organisation, il faut environ 3 000 mots pour en décrire le mandat.

Plusieurs éléments témoignent de l'insuffisance flagrante de ressources. Ainsi, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) opère dans une zone qui fait pratiquement la taille d'un continent, mais elle doit s'accommoder d'un soldat de la paix pour plusieurs centaines de kilomètres carrés relevant de sa responsabilité. Il n'y pas assez de facilitateurs pour tirer parti de ses moyens.

La situation est grave et une discussion s'impose sur la question des ressources. Faute de réaction adéquate du Conseil, les missions de maintien de la paix de l'ONU ne seront plus en mesure de s'acquitter pleinement de leur mandat, ce qui pourrait avoir pour conséquence de compromettre sa légitimité.

Le maintien de la paix s'inscrit dans une logique de partenariat, entre le Conseil de sécurité, qui relaie la volonté de la communauté internationale,

l'Assemblée générale, qui approuve les budgets, et le pays bénéficiaire, qui donne son aval à une opération. Les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police font partie intégrante de ce partenariat et facilitent la coopération. Leurs soldats de la paix représentent le Conseil sur le terrain et transforment les mots en actes. Ces pays sont les intermédiaires indispensables du processus.

L'obligation qui est faite au Conseil de sécurité de les consulter se fonde non seulement sur les dispositions expresses de l'Article 44 de la Charte mais aussi sur l'intérêt d'un fonctionnement efficace. Les connaissances qu'ils tirent directement de la réalité du terrain et leur expérience considérable en matière de maintien de la paix doivent être mises à profit dans la prise de décisions par le Conseil. Il est également évident que le Conseil a besoin d'un accès renforcé à l'information, compte tenu de son champ d'action grandement élargi. Les pays fournisseurs de contingents, dont beaucoup peuvent se prévaloir, outre leurs soldats, d'une présence diplomatique, d'activités de coopération technique et économique, et parfois d'une présence civile ou commerciale sur le terrain, sont une source sans équivalent de renseignements fiables et pertinents.

Des progrès ont été enregistrés pour ce qui est d'améliorer le processus de consultations, mais il reste de la marge pour exploiter pleinement le potentiel de cette relation. Les réunions consultatives devraient être structurées et prévisibles, du point de vue des dates et de l'ordre du jour, afin que les pays fournisseurs de contingents puissent préparer au mieux leurs contributions de fond.

L'une des raisons pour lesquelles les mandats ne sont pas appuyés par des ressources adéquates tient au caractère insuffisant des consultations avec les pays fournisseurs de contingents au stade de l'élaboration. Le rapport Brahimi recommandait que l'établissement des mandats se fasse en deux temps pour que le Conseil de sécurité ait la possibilité de laisser une résolution à l'état de projet jusqu'à ce que le Secrétariat soit en mesure de confirmer ou d'infirmer que les contingents et les éléments d'appui critique requis sont disponibles auprès des États Membres fournisseurs. Cette recommandation n'a pas encore été appliquée à ce jour, et ce serait peut-être l'occasion de le faire.

À mesure que le pouvoir, les ressources et les capacités se disperseront à l'échelle mondiale, les consultations et les avantages qui en découlent se feront de plus en plus nécessaires.

La logique de partenariat a également donné lieu à des innovations, telles que le déploiement des soldats de la paix de l'ONU en collaboration avec des organisations régionales et des organismes de sécurité. Les trois quarts environ du personnel et des budgets de maintien de la paix de l'ONU sont utilisés sur le continent africain. Le renforcement des capacités de maintien de la paix de l'Union africaine est crucial pour améliorer la sécurité dans les régions d'Afrique qui sont en proie à l'instabilité.

Travailler en partenariat ne revient pas à céder du terrain. Le nombre d'acteurs s'accroît dans les situations de conflit et la communauté internationale doit établir des synergies entre eux tout en évitant les doubles emplois et le gaspillage. Le maintien de la paix relève des attributions centrales de l'ONU. Des crises naîtront à nouveau et, par conséquent, vu la légitimité et la crédibilité uniques dont l'Organisation bénéficie dans ce domaine, il est probable que les capacités du Département des opérations de maintien de la paix et des pays fournisseurs de

contingents et de personnel de police continueront d'être mises à contribution. Ce savoir-faire doit donc être protégé.

Des moyens de police et de préservation de l'état de droit sont nécessaires pour consolider les capacités de l'ONU en matière de maintien de la paix. Il incombe aux États Membres de délibérer sur les types de ressources requises, leur combinaison et leurs sources. Cette démarche doit être menée conformément aux besoins des pouvoirs publics et aux conditions qui prévalent dans les pays concernés. Il convient de favoriser une approche axée sur les capacités qui tienne dûment compte de la demande et des priorités nationales.