



Conseil de sécurité

Distr. générale
24 mars 2014
Français
Original : anglais

Lettre datée du 21 mars 2014, 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 faire tenir ci-joint le rapport du onzième atelier annuel organisé à l'intention des membres nouvellement élus du Conseil de sécurité, qui s'est tenu les 21 et 22 novembre 2013, à la Greentree Foundation, à Manhasset (New York) (voir annexe). Le rapport final 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 demeure déterminé à continuer d'organiser un tel atelier tous les ans. Il espère que le présent rapport aidera chacun à mieux saisir la complexité des travaux du Conseil.

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

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



**Annexe à la lettre datée du 21 mars 2014 adressée
au Président du Conseil de sécurité par le Représentant
permanent de la Finlande auprès de l'Organisation
des Nations Unies**

« Être directement opérationnel »

21 et 22 novembre 2013

**Greentree Foundation
Manhasset, New York**

Le Gouvernement finlandais, en coopération avec le professeur Edward C. Luck et la Division des affaires du Conseil de sécurité au sein du Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU, a organisé, les 21 et 22 novembre 2013, le onzième atelier annuel à l'intention des membres nouvellement élus du Conseil de sécurité.

Ces ateliers annuels ont deux fonctions essentielles. D'abord et avant tout, ils permettent de familiariser les membres nouvellement élus avec les pratiques, procédures et méthodes de travail du Conseil de façon à ce qu'ils puissent être opérationnels dès leur entrée en fonctions, au mois de janvier suivant. C'est là la raison d'être de ces ateliers. Ensuite, comme il apparaît de plus en plus au fil du temps, c'est aussi une occasion unique pour les membres du Conseil de réfléchir à leurs travaux dans un cadre informel et interactif.

Le dîner d'ouverture, le 21 novembre, a été marqué par le discours de bienvenue de l'Ambassadeur Jarmo Viinanen, Représentant permanent de la Finlande auprès de l'Organisation des Nations Unies, auquel ont succédé un discours de politique générale prononcé par M^{me} Louise Arbour, Présidente-Directrice générale de l'International Crisis Group, et le discours de clôture de l'Ambassadeur Liu Jieyi, Représentant permanent de la Chine auprès de l'Organisation des Nations Unies et Président du Conseil de sécurité pour le mois de novembre 2013.

Le programme de la journée du 22 novembre comportait trois tables rondes consacrées aux thèmes suivants :

- I. Le Conseil de sécurité en 2013 : bilan et perspectives;
- II. Méthodes de travail et organes subsidiaires;
- III. Enseignements tirés : réflexions des membres du Conseil de sécurité de 2013.

Dîner d'ouverture

Dans son discours de politique générale, M^{me} Louise Arbour a évoqué plusieurs institutions et idées ayant contribué à façonner la pensée contemporaine en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, à savoir la justice pénale, la responsabilité de protéger, le maintien de la paix, l'état de droit et les femmes et la paix et la sécurité. D'après elle, certaines de ces idées et les institutions qui s'y rapportaient n'avaient pas toujours répondu aux attentes, soit qu'elles manquaient de clarté soit qu'elles étaient en évolution constante.

La juge Arbour a porté au crédit du Conseil de sécurité d'avoir ressuscité le concept de justice pénale internationale, un demi-siècle après Nuremberg, en créant les Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, et de le faire vivre dans le cadre de ses interactions avec la Cour pénale internationale. Cependant, on avait beau répéter qu'il ne pouvait y avoir de paix durable sans justice, une tension existait toujours entre les deux. M^{me} Arbour a fait observer que les saisines de la Cour par le Conseil de sécurité n'avaient eu que peu d'effets à ce jour et elle s'est demandé si le renvoi à la Cour de la situation en Syrie contribuerait à faire avancer les négociations en vue d'une passation de pouvoirs. Relevant que trois des membres permanents du Conseil n'étaient pas parties au Statut de Rome, elle s'est interrogée sur l'égalité devant la loi, le pouvoir de la Cour pénale internationale, l'effet dissuasif de la saisine de la Cour par le Conseil. S'opposant au report du procès dans la situation au Kenya, elle a déclaré que l'immunité accordée aux chefs d'État ne devrait pas s'appliquer à ceux mis en accusation avant leur arrivée au pouvoir.

S'agissant de la responsabilité de protéger, la juge Arbour a fait observer qu'au départ, elle incombait principalement à l'État concerné, mais qu'elle était désormais au cœur de l'intervention rapide et résolue de la communauté internationale, en cas de défaillance de l'État, au moyen de mesures coercitives prises par le Conseil de sécurité. Le principe s'est ainsi retrouvé otage des processus politiques au sein du Conseil. Que le principe de la responsabilité de protéger ait été utilisé en Libye pour renverser le régime a suscité de nombreuses critiques, mais les défenseurs et les détracteurs de la responsabilité de protéger doivent comprendre qu'il était difficile de protéger les civils contre un dirigeant criminel sans un changement de régime. S'il était encore trop tôt pour savoir comment évoluerait la responsabilité de protéger, M^{me} Arbour a déclaré que la situation en Syrie semblait suggérer que ni nos institutions ni nos principes n'étaient à la hauteur des impératifs de notre époque.

S'agissant du maintien de la paix, M^{me} Arbour a indiqué que trop souvent les gouvernements hôtes faisaient partie du problème. En République centrafricaine, par exemple, la communauté internationale devait accompagner son appui militaire d'une pression pour la mise en place de réformes visant à alléger les souffrances de la population. Le maintien de la paix ne saurait se substituer à la réforme politique. Il ne faisait guère de doute, toutefois, que de solides règles d'engagement et le recours à la force pouvaient changer le cours des choses dans certains cas, comme le montrait le succès de la brigade d'intervention dans l'est de la République démocratique du Congo. Il fallait absolument réduire au maximum le nombre de victimes civiles et faire en sorte que les forces des Nations Unies ne deviennent pas le bras armé de gouvernements faibles.

Indiquant que l'état de droit était son cheval de bataille, la juge Arbour a appelé l'attention sur l'important travail accompli par l'International Crisis Group concernant le renforcement des institutions garantes de l'état de droit dans les pays fragiles. Toutefois, l'intérêt de la communauté internationale avait tendance à se porter davantage sur les élections que sur les activités législatives des parlements. L'état de droit, ce n'était pas seulement la réforme du secteur de la sécurité et le maintien de l'ordre, aussi essentiels soient-ils. Consciente que face au couperet des réélections, les gouvernements démocratiques avaient peut-être des difficultés à penser à long terme, elle a déclaré qu'il reviendrait peut-être aux membres

permanents du Conseil de sécurité de jouer un rôle de premier plan dans ce domaine.

La résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité a eu de nombreux effets, a estimé la juge Arbour, y compris celui d'appeler l'attention sur la question des femmes et de la paix et de la sécurité. Toutefois, en mettant l'accent sur la victimisation des femmes dans les conflits armés et leur rôle dans le rétablissement de la paix, on perpétuait une image idéalisée de la femme, victime ou ange, ignorant le soutien actif qu'elle pouvait donner à tel ou tel programme politique ou social. Lorsque les acteurs importants étaient ceux qui avaient aussi les armes, amener les femmes à la table des négociations ne ferait que renforcer le stéréotype selon lequel elles ne traitaient que de questions mineures. Pendant le printemps arabe, par exemple, les militantes avaient eu besoin d'être soutenues dans leur double rôle de femmes et de citoyennes engagées. Il fallait se garder, a-t-elle ajouté, de perpétuer des stéréotypes, comme qualifier des femmes et des enfants d'« innocents » quand ce n'était pas vrai.

En guise de conclusion, la juge Arbour a comparé les progrès technologiques fulgurant de ces dernières années à l'inertie qui frappe tant d'institutions nationales et internationales clefs. Elle a exhorté les participants à se débarrasser de cette pesanteur générale qui est un obstacle à l'innovation dans les grandes institutions internationales, à commencer par le Conseil de sécurité. Son discours a été suivi d'un débat animé et interactif entre les participants.

L'Ambassadeur Liu Jieyi, en sa qualité de Président du Conseil de sécurité, a prononcé le discours de clôture. Il a chaleureusement remercié le Gouvernement finlandais de l'appui qu'il fournit depuis longtemps à ces ateliers. Ceux-ci, à son avis, offraient une bonne occasion de réfléchir, de faire le point et d'établir des contacts.

L'Ambassadeur Liu a fait observer qu'avec le temps, les questions abordées par le Conseil de sécurité étaient devenues plus universelles et interdépendantes. Le Conseil avait montré son efficacité, qu'il s'agisse de maintien de la paix et de la sécurité internationales dans de nombreuses régions ou de l'examen de questions thématiques plus vastes. L'objectif était de le rendre encore plus efficace dans ces deux domaines. L'Ambassadeur Liu a invité les participants à reconnaître que les questions dont le Conseil était saisi s'inscrivaient dans un ensemble plus vaste, qui, parfois, renvoyait aux travaux d'autres organes des Nations Unies. Le Conseil, a-t-il conclu, devrait s'intéresser avant tout aux questions qu'il avait pour mandat de traiter, laissant le reste aux autres organes des Nations Unies.

Table ronde I

Le Conseil de sécurité en 2013 : bilan et perspectives

Modératrice

M^{me} l'Ambassadrice Sylvie Lucas
Représentante permanente du Luxembourg

Commentateurs

M. l'Ambassadeur Vitaly I. Churkin
Représentant permanent de la Fédération de Russie

M. l'Ambassadeur Eugène-Richard Gasana
Représentant permanent du Rwanda

M^{me} l'Ambassadrice Samantha Power
Représentante permanente des États-Unis d'Amérique

Les questions examinées étaient les suivantes :

- Dans quels domaines le Conseil de sécurité a-t-il le mieux ou le moins bien réussi en 2013? Pour quelles raisons? Quand a-t-il été le plus facile ou le plus difficile d'obtenir une cohésion du Conseil? Pour quelles raisons? Quel a été le bilan de 2013 par rapport à 2012 ou aux années précédentes?
- S'agissant de la République arabe syrienne, pourquoi a-t-il été possible d'obtenir un consensus pour l'adoption de la résolution 2118 (2013) et pas avant? Compte tenu de cette expérience, quels sont les espoirs de parvenir à une certaine unité dans la recherche de la paix et de la justice en République arabe syrienne au cours de l'année à venir? Le Conseil pourrait-il jouer un rôle plus important pour ce qui est d'appuyer, de faciliter et d'encourager les efforts déployés en vue de parvenir à la paix en République arabe syrienne?
- Quelles difficultés d'ordre opérationnel le Conseil pourrait-il rencontrer dans le cadre de sa collaboration avec l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et l'Organisation des Nations Unies pour la vérification et la destruction des armes chimiques de la République arabe syrienne?
- Pourrait-on faire plus pour mettre fin à la tragédie humanitaire qui se déroule en République arabe syrienne et aux alentours et à l'extérieur de la Syrie? Quels sont les problèmes en matière de protection des civils susceptibles de se présenter alors que le conflit se poursuit dans ce pays et le Conseil pourrait-il faire plus pour prévenir les violations graves des droits de l'homme commises par divers acteurs en République arabe syrienne?
- Que pourrait-on faire de plus pour réduire le flux d'armes en provenance de la Libye vers l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient? Quels enseignements le Conseil pourrait-il tirer de cette situation s'agissant de la surveillance des situations des pays où il a des missions?
- Devrait-on être encouragé par l'amélioration des conditions de sécurité dans l'est de la République démocratique du Congo? Ces progrès sont-ils viables?
- Dans quels pays le Conseil a-t-il obtenu des résultats relativement satisfaisants en 2013 : au Mali? au Kenya? en Somalie? ailleurs?
- Comment la situation en République centrafricaine pourrait-elle évoluer au cours des mois à venir? Des mesures supplémentaires sont-elles nécessaires?
- Qu'est-ce qu'a donné, dans la pratique, le concept de bureaux intégrés pour la consolidation de la paix en République centrafricaine et en Guinée-Bissau? Cette formule devrait-elle être encouragée dans d'autres pays?
- En 2013, le Conseil a-t-il mieux que par le passé anticipé les crises et pris des mesures de prévention en temps voulu? Les initiatives de renforcement de la capacité du Secrétariat en matière d'alerte rapide et de diplomatie préventive ont-elles été utiles à cet égard? Les dispositifs d'alerte du Conseil ont-ils bien fonctionné? Quelles autres mesures devrait-on envisager?

- Comment pourrait-on améliorer la collaboration avec les organisations régionales et sous-régionales, telles que l'Union africaine, l'Union européenne, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, la Ligue des États arabes, l'Autorité intergouvernementale pour le développement et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest? Qu'en est-il de la relation entre le Conseil et la Cour pénale internationale?
- Compte tenu de la contribution du Conseil à certaines grandes questions thématiques telles que les femmes et la paix et la sécurité, le sort des enfants en temps de conflit armé, la justice, l'état de droit et l'impunité, comment les résultats de cette participation devraient-ils être évalués? Ces travaux pourraient-ils s'intégrer plus naturellement aux activités du Conseil concernant un pays donné et à l'objectif général de maintien de la paix et de la sécurité internationales? Un suivi plus opérationnel est-il nécessaire?
- Quant à l'avenir, quels sont les problèmes les plus importants en termes de géopolitique, de ressources, d'environnement, de démographie et de stratégie que le Conseil pourrait rencontrer dans le cadre de ses travaux?

Évaluation des résultats du Conseil en 2013

Plusieurs participants ont cité des situations et des problèmes que le Conseil de sécurité avait relativement bien ou mal traités en 2013. Beaucoup ont fait observer que, dans l'ensemble, les résultats du Conseil étaient satisfaisants dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, en dépit des divisions profondes qui continuaient d'exister sur certaines questions de premier plan. Le bilan ne faisait l'objet d'aucun désaccord ni le classement des situations en échecs ou succès. L'un des intervenants a déclaré qu'au fil des ans, cet atelier était devenu pour le Conseil de sécurité la séance de fin d'année lui permettant de récapituler ses activités de manière informelle.

Selon un intervenant, le Conseil avait obtenu des résultats relativement satisfaisants au Mali, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Yémen et en République populaire démocratique de Corée. Dans ce dernier cas, il avait réagi rapidement et solidairement aux tirs de missiles de la République populaire démocratique de Corée en renforçant les sanctions. Le mandat en République démocratique du Congo a été renforcé, l'accent étant mis sur la protection des civils, tandis qu'une approche plus globale a été adoptée pour le Mali. Indiquant que des enseignements devaient être tirés des succès et des échecs du Conseil, un autre intervenant a expliqué pourquoi la transition au Yémen se déroulait beaucoup mieux qu'en Libye. Au Yémen, un habile médiateur de l'ONU, soutenu par une présence internationale sur le terrain relativement modeste, avait réussi à amener les principales parties prenantes à engager un dialogue sérieux, avec l'appui politique ferme et constant du Conseil de sécurité. En République démocratique du Congo, a-t-il poursuivi, le Conseil s'était montré disposé à modifier sa stratégie pour essayer une nouvelle approche, alors qu'au Mali, comme ailleurs en Afrique, la France jouait un rôle de premier plan et plusieurs États africains avaient bien voulu fournir des forces essentielles. Tout en reconnaissant que le Mali faisait partie des succès relatifs, plusieurs intervenants ont salué le rôle essentiel joué à la fois par la France et les pays voisins, tels que le Maroc. Un délégué a félicité le Conseil non seulement pour son action au Mali, où la tenue d'élections avait été une mesure

encourageante, mais aussi pour ses initiatives plus vastes visant à endiguer la propagation du terrorisme en Afrique du Nord.

Un autre participant a ajouté deux autres situations sur la liste des succès relatifs de 2013. L'une était la volonté unanime du Conseil de trouver rapidement de nouveaux pays fournisseurs de contingents pour la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement dans le Golan, qui faisait face à une crise résultant des actes de violence perpétrés en République arabe syrienne et de l'afflux de réfugiés provenant de ce pays. L'autre était la décision du Conseil, énoncée dans la résolution [2107 \(2013\)](#), de confier les questions en suspens entre l'Iraq et le Koweït à la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq de sorte de les dissocier de ses obligations au titre du Chapitre VII et, à terme, de les supprimer purement et simplement de son ordre du jour. Cette expérience a appelé l'attention sur la nécessité d'avoir une clause d'extinction ou une stratégie de sortie pour les opérations de maintien de la paix, en particulier celles qui ont pratiquement achevé leurs travaux en Afrique de l'Ouest. Le Népal et le Timor-Leste étaient les deux seules questions supprimées de l'ordre du jour du Conseil au cours des quatre dernières années, de nombreuses autres ayant été ajoutées.

En 2013, le Conseil avait également fait des progrès sur certaines questions thématiques, d'après plusieurs orateurs. Indiquant qu'en 2013, les questions thématiques avaient été traitées de manière plutôt satisfaisante, un participant a déclaré que le Conseil avait réaffirmé l'intérêt qu'il portait à la protection des civils en adoptant plusieurs résolutions et déclarations de son président à ce sujet. La déclaration de son président sur le sort des enfants en temps de conflit armé a rétabli la cohésion du Conseil sur ce sujet, systématiquement pris en compte dans plusieurs résolutions portant sur des situations précises. On pourrait faire davantage, a ajouté cet intervenant, pour déployer des conseillers pour la protection de l'enfance, utiliser tous les outils dont dispose le Conseil et engager le dialogue avec les groupes armés sur ces questions. Notant que deux résolutions avaient été adoptées sur les femmes et la paix et la sécurité [[2106 \(2013\)](#) et [2122 \(2013\)](#)], il a dit qu'il ne partageait pas les propos de M^{me} Louise Arbour selon lesquels les femmes étaient cataloguées comme des victimes ou des anges. Les stratégies de maintien de la paix du Conseil avaient également été renforcées par les initiatives du Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix, une résolution thématique [[2086 \(2013\)](#)] ainsi que les approches multidimensionnelles en matière de déploiements au service du maintien de la paix, y compris le recours approprié à des mandats d'imposition de la paix en République démocratique du Congo [résolution [2098 \(2013\)](#)] et au Mali [résolution [2100 \(2013\)](#)]. Tout en reconnaissant que les débats thématiques pouvaient se révéler utiles, un autre intervenant a déclaré qu'il ne suffisait pas de se borner à parler. Le Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique, par exemple, devrait être habilité à donner des avis au Conseil dans son ensemble sur les situations de conflit dans la région.

Plusieurs orateurs ont cité des situations que le Conseil n'avait pas encore réglées et qui ne devraient pas être classées en succès ou en échecs. D'après un délégué, trois grands tests attendaient le Conseil : le Mali, la République centrafricaine et la Somalie. État failli, la République centrafricaine se trouvait peut-être en phase de pré-génocide. Souscrivant à cette opinion qu'il s'agissait d'un État failli, un participant a déclaré qu'une tragédie s'y déroulait. Bien que l'on salue les efforts des Français visant à stabiliser la situation, le Conseil dans son ensemble sera jugé par sa capacité à relever le défi. Les tentatives faites précédemment par le

Conseil pour appeler l'attention sur l'évolution de la situation en République centrafricaine ont été détournées par les préoccupations au sujet de la crise actuelle en Syrie, a déclaré un autre intervenant.

Bien que la République du Soudan du Sud fut loin d'être une réussite, un participant a fait valoir que le Conseil commençait à montrer plus de fermeté et à inviter le Gouvernement à prendre ses responsabilités, suite à l'augmentation de rapports faisant état d'atrocités, d'actes de harcèlement et de déplacements de plus en plus nombreux de populations. Il était temps d'arrêter d'accorder au Soudan du Sud le bénéfice du doute. Dans ce cas, le Conseil de sécurité, en exprimant ses préoccupations, pourrait entraîner un changement réel. L'autre défi du Conseil, a poursuivi l'intervenant, serait l'Afghanistan, où le mandat et la mission de l'ONU pourraient avoir à être ajustés à mesure que la présence internationale de sécurité se réduit. Un participant, se référant à la note d'information établie par le professeur Luck, a comparé l'action du Conseil dans deux des situations les plus difficiles dont il avait été saisi : la République démocratique du Congo et la République arabe syrienne. Dans le premier cas, le Conseil avait choisi de faire preuve d'esprit d'innovation et de prendre un risque calculé en autorisant une action coercitive, ce qui avait donné des résultats encourageants.

D'après plusieurs intervenants, la Syrie et la République centrafricaine étaient les échecs les plus importants du Conseil. L'un des participants a dit de la Syrie qu'elle était le plus grand défi du Conseil en 2014. Un autre a affirmé que pour le Conseil, la Syrie représentait un grave échec du point de vue de la sécurité et de la politique, et sur le plan humanitaire. La détermination avec laquelle le Conseil avait réagi devant l'emploi d'armes chimiques en Syrie était en contradiction totale avec son incapacité à progresser sur les autres questions clefs concernant ce pays. Pour un troisième intervenant, l'échec du Conseil en Syrie était généralisé, voire systémique. Il n'avait pas tenu la promesse qu'il avait faite en 1945 d'être un instrument de politique parce qu'il n'avait pas réussi à engager les grandes forces présentes dans ce pays dans un dialogue constructif. Selon un autre délégué, après deux ans de débats intenses, les membres du Conseil ne devraient pas se laisser aller à l'autoflagellation au sujet de la situation en Syrie, car, en réalité, aucune déclaration ou mesure procédurale qu'ils auraient prise n'aurait pu régler le conflit en cours. En outre, les nouveaux membres ne devraient pas s'imaginer qu'ils pourraient régler ce problème. Outre la dynamique au sein du Conseil de sécurité, une évaluation devrait prendre en compte la position du Gouvernement de la République arabe syrienne et de ses opposants, ainsi que celles des voisins de la Syrie, concernés par les flux d'armes et de réfugiés. Une intervention militaire au titre du Chapitre VII à des fins humanitaires aurait-elle été possible ou aurait-elle réussi? Il était temps de se tourner vers l'avenir, a poursuivi le participant. La meilleure solution serait-elle un accord négocié par les États-Unis et la Fédération de Russie à Genève? Si tel était le cas, pourrait-on trouver le moyen d'informer l'ensemble du Conseil et pas seulement les membres permanents? Les membres permanents pourraient, par exemple, informer le Président, qui, à son tour, informerait les autres.

Quant à l'affirmation selon laquelle le Conseil n'aurait pas pu faire grand-chose pour influencer les événements en Syrie, un intervenant a déclaré que le Conseil avait plus d'influence il y a deux ans, mais n'était pas parvenu à se mettre d'accord sur la manière de s'en servir. Les choses paraissaient différentes au début du conflit mais, du fait de son inaction, le Conseil avait laissé passer l'occasion.

Pour un autre participant, la résolution la plus importante adoptée en 2013 avait été la résolution 2118 (2013) sur les armes chimiques en Syrie. La déclaration du Président du Conseil sur l'accès humanitaire ne devrait pas être sous-estimée non plus. L'intervenant a prédit que le conflit en Syrie serait réglé au premier semestre de 2014. Plusieurs délégués ont convenu que la résolution 2118 (2013) était un important pas en avant.

Outre les conflits croissants en Syrie et en République centrafricaine, un intervenant a suggéré que la crise prolongée au Darfour soit ajoutée à la liste des échecs du Conseil. Beaucoup d'argent et d'efforts avaient été consacrés à cette situation sans résultats probants, le Darfour demeurant une zone sinistrée à tous égards. Il fallait absolument procéder à un examen approfondi de la stratégie du Conseil dans ce pays. Approuvant l'idée qu'un tel examen était urgent, un autre intervenant a fait observer que de nombreux enseignements avaient été tirés de la mission du Conseil au Darfour. Par exemple, la mission des Nations Unies sur le terrain semblait construire un centre commercial et d'autres infrastructures à long terme alors que son mandat n'était que d'un an. D'après un autre participant, la situation au Soudan et au Soudan du Sud, notamment dans les États du Nil bleu et du Kordofan méridional, avait été l'un des pires échecs du Conseil, en dépit de toute l'attention et des efforts déployés. Un orateur, exprimant la frustration de son pays face à l'absence de progrès vers une paix durable au Moyen-Orient, a ajouté le report des négociations de paix dans la région à la liste des échecs du Conseil en 2013.

Plusieurs orateurs ont déclaré que les relations du Conseil avec d'autres institutions et organes intergouvernementaux avaient également besoin d'être améliorées. Les relations avec la Commission de consolidation de la paix ne s'étaient pas améliorées, a fait observer un participant, en partie du fait des craintes et de la jalousie régnant entre ces deux institutions. Ces obstacles avaient empêché l'établissement de relations plus collaboratives qui auraient mis à profit les complémentarités existant entre maintien et consolidation de la paix, éléments fondamentaux d'une stratégie plus globale et plus intégrée. La Commission de consolidation de la paix pourrait être utile pour l'élaboration et l'exécution de stratégies de sortie de crise et le Conseil devrait l'utiliser davantage. Bien que les relations entre le Conseil et la Cour pénale internationale aient suscité moins de débats que lors de récents ateliers, on a fait observer que les saisines de la Cour pénale internationale continuaient d'être un important instrument de lutte contre l'impunité et un aspect majeur des travaux du Conseil, à l'exception du cas du Kenya. Cette situation ne devrait pas changer en 2014, quand 11 membres du Conseil deviendraient parties au Statut de Rome.

On continuait à l'Assemblée générale de se plaindre du Conseil de sécurité; toutefois, il a été souligné que le récent débat à l'Assemblée sur le rapport annuel du Conseil avait montré que l'ensemble des Membres de l'ONU accordait un grand intérêt aux travaux de cet organe. Il ressortait une fois de plus du rapport que le Conseil restait l'organe intergouvernemental le plus efficace du système des Nations Unies et l'une des institutions les plus efficaces au monde. D'autres délégués ont dit qu'ils partageaient cette opinion, bien que l'un d'entre eux ait précisé que, quels que soient les succès remportés dans l'ensemble par le Conseil, le coût humain et politique de ses erreurs pouvait être très élevé, compte tenu du caractère central de son mandat. Le Conseil se défendait également contre des mises en doute de sa crédibilité par l'opinion publique et les gouvernements, ses échecs étant

généralement beaucoup plus visibles que ses succès. De même, plusieurs intervenants ont mentionné l'accélération du rythme des réunions, l'allongement de l'ordre du jour et l'augmentation de la charge de travail du Conseil, plus particulièrement par rapport aux années 80. Il a été suggéré que le Conseil était quelque peu victime de son succès, les attentes concernant ses résultats ayant augmenté, dans certains cas, dépassant son mandat au titre de la Charte.

Difficultés à surmonter

D'après un certain nombre de participants, les relations variées et en constante évolution du Conseil avec les organisations régionales et sous-régionales étaient toujours un problème sur le plan de la politique générale et des opérations et méritaient d'être examinées plus en avant. Une des questions posées était de savoir comment renforcer l'efficacité des accords régionaux et sous-régionaux; une autre, de savoir quelle organisation devrait jouer un rôle de premier plan dans telle ou telle situation. Pour un intervenant, l'efficacité devrait être le facteur déterminant. Un autre intervenant, faisant observer que la plupart des points de l'ordre du jour du Conseil concernaient un pays en particulier et avaient trait à l'Afrique ou au Moyen-Orient, a exhorté le Conseil à adopter une approche plus régionale dans sa recherche de solutions. Par exemple, la réglementation des flux monétaires a été faite au niveau national alors qu'elle était de portée universelle. Quand ce type de problèmes était traité uniquement au niveau national, sans une perspective régionale, on multipliait les chances de le déplacer simplement d'un pays à l'autre. En tentant de régler un problème uniquement dans un pays, le Conseil risquait de le voir réapparaître ailleurs. Les membres du Conseil devraient réfléchir davantage aux moyens de trouver des solutions régionales ou sous-régionales aux problèmes inscrits à leur ordre du jour en 2014. Exprimant son accord et citant d'autres points similaires dans le document d'information du professeur Luck, un participant a déclaré que le Conseil commençait à adopter une approche plus régionale dans sa manière d'envisager les situations complexes, comme au Mali, découlant de problèmes régionaux. Les problèmes transnationaux tels que la pauvreté, la maladie, l'accès inégal aux services de base et aux ressources, les pénuries de denrées alimentaires et d'eau pourraient avoir des effets négatifs sur la sécurité de toutes les régions.

Il a été souvent répété que le Conseil devait apprendre à mieux adapter ses missions à l'évolution des situations, voire à rectifier le cap à mi-parcours, en tant que de besoin. Revenant sur 2013, un intervenant a fait observer qu'il était frappant de constater combien il était difficile de faire une évaluation objective de ce qui marchait et de ce qui ne marchait pas, et d'adapter en cours de route les opérations de maintien de la paix ou les missions politiques qui en avaient besoin. On ne pouvait pas s'attendre à ce que tout soit parfait au moment où les mandats étaient renouvelés, et pourtant ces occasions de procéder à un examen attentif et d'exprimer des idées nouvelles étaient souvent négligées. Dans le même ordre d'idées, le Conseil avait du mal à terminer les missions et à revoir les politiques qui ne marchaient pas. Convenant de la nécessité de procéder à un examen plus rigoureux des enseignements tirés de l'expérience, un interlocuteur a souligné qu'il fallait adapter les mandats à l'évolution de la situation sur le terrain. La pratique d'envoyer des missions du Conseil dans des endroits sources de préoccupation était très utile car les membres pouvaient ainsi mieux comprendre ce qui se passait sur le terrain. Toutefois, il était difficile de faire preuve de souplesse quand il fallait revoir des

mandats complexes énoncés dans des résolutions comptant jusqu'à 55 paragraphes. La tendance avait été trop souvent, au moment du renouvellement des mandats, d'ajouter plutôt quelques paragraphes traitant des questions thématiques.

Deux intervenants ont déploré que le Conseil ne soit pas plus apte à mener des opérations de transition et à réagir aux urgences. L'un a fait observer que l'ONU ne savait tout simplement pas faire ce genre de choses. Ainsi, le Secrétaire général pouvait appeler l'attention sur la détérioration de la situation en République centrafricaine, mais il faudrait au moins trois mois pour organiser et mettre sur pied une mission de maintien de la paix. Dans l'est de la République démocratique du Congo (opération Artémis) et dans l'est du Tchad, l'Union européenne a organisé des opérations de transition bien avant que l'Organisation des Nations Unies ait une véritable présence de maintien de la paix dans ces deux pays. D'autres pays pourraient-ils mettre sur pied des opérations de transition? Il s'agit là d'une question à laquelle le Secrétariat de l'ONU et les autres partenaires du Conseil devraient réfléchir. Convenant qu'il fallait une plus grande souplesse dans les situations d'urgence, un autre participant a insisté sur la nécessité de suivre les situations de plus près et d'instaurer une plus grande obligation de rendre compte ainsi que l'équilibre des pouvoirs au sein du système des Nations Unies dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Le Conseil devait faire en sorte que le Secrétariat et les fonctionnaires chargés de la gestion de ces opérations sur le terrain rendent des comptes. Tout en saluant la résolution [2098 \(2013\)](#) concernant la République démocratique du Congo, l'intervenant s'est demandé pourquoi il avait fallu tant d'années et une enveloppe de plusieurs milliards de dollars pour trouver une solution raisonnable aux problèmes que le pays connaissait depuis longtemps.

Il a été beaucoup question de l'insuffisance des ressources humaines et matérielles empêchant la création de multiples opérations de maintien de la paix, de la pénurie de personnel d'encadrement de qualité sur le terrain et du manque de compétences du Conseil lui-même s'agissant des questions militaires. Mettant en garde que le coût annuel du maintien de la paix pourrait dépasser le seuil de 8 milliards de dollars en 2014, un intervenant a prévenu qu'il pourrait y avoir une baisse des effectifs, les pays fournisseurs de contingents étant sous pression, et des financements provenant des grands donateurs. Il serait regrettable que cela empêche de prendre des mesures efficaces contre la crise croissante en République centrafricaine. Le seul moyen était d'optimiser l'utilisation des ressources limitées, en reconfigurant certaines missions et réduisant d'autres qui marchaient mal ou n'étaient plus nécessaires. Citant la multiplication des opérations de maintien de la paix ces dernières années, un autre participant s'est demandé s'il était nécessaire d'en avoir tant dans autant d'endroits à la fois. Le coût global n'était pas déraisonnable pour une force de 120 000 soldats déployés, a fait observer un troisième intervenant, bien que le barème des quotes-parts soit inégal et qu'il soit difficile de comprendre pourquoi un si grand nombre de bataillons était nécessaire pour ce qui était essentiellement des missions d'observation et de surveillance. Trop souvent, les compétences linguistiques faisaient défaut, les bureaux des bataillons n'étaient pas ouverts en permanence, les technologies modernes étaient mal utilisées et l'infrastructure locale ne pouvait pas appuyer des opérations internationales. Le nombre de civils déployés dans les missions – quelque 30 000 personnes – semblait excessif, mais c'était le Secrétariat et non le Conseil qui s'occupait de cette question. Par exemple, 150 fonctionnaires étaient affectés au service des relations

publiques à Djouba et, dans l'ensemble, il y avait près de 3 000 civils à la Mission des Nations Unies en République du Soudan du Sud.

Un intervenant a fait valoir que le changement de tactique dans l'est de la République démocratique du Congo montrait à quel point il était important d'avoir dans les missions des commandants des forces et des représentants spéciaux du Secrétaire général dynamiques. Le facteur déterminant, a convenu un autre intervenant, n'était pas le nombre de soldats mais la qualité de leurs commandants. C'était sur ce point que le Conseil et le Secrétariat devraient concentrer leurs efforts. Certes, les représentants spéciaux du Secrétaire général et les commandants des forces jouaient un rôle crucial, d'après un troisième intervenant, mais les membres du Conseil, en tant que leurs supérieurs hiérarchiques, devaient faire en sorte qu'ils rendent des comptes.

Pour un intervenant, le Conseil devrait réfléchir davantage sur l'utilité et l'efficacité des opérations de maintien de la paix qu'il autorisait. Cependant, manquant de compétences militaires, il devrait prendre des décisions militaires sans bénéficier d'aucun conseil digne de ce nom dans ce domaine. Les membres ne recevaient pas de véritables informations et les rapports qu'on leur présentait étaient édulcorés. Comment pouvaient-ils savoir, par exemple, que leur action en République centrafricaine faisait sens d'un point de vue militaire? Certains avaient prévenu contre la militarisation du Conseil au motif qu'il ne devait pas devenir une autre Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, et pourtant, le Conseil menait de véritables opérations militaires au Mali, dans l'est de la République démocratique du Congo, voire en République centrafricaine. Il était vrai, d'après un autre délégué, que les diplomates siégeant au Conseil étaient généralement des civils ayant peu de compétences militaires ou de connaissances directes de la situation sur le terrain. Ils n'avaient guère d'autre choix que de prendre comme tels les rapports établis par le Secrétariat, même s'ils n'avaient aucune assurance que le Secrétariat lui-même était bien informé. Quoi qu'il en soit, le système défectueux du Conseil était préférable à une anarchie totale ou une action unilatérale des puissants.

Les moyens de renforcer la participation des spécialistes militaires aux délibérations du Conseil ont fait l'objet d'un débat animé. Qu'il s'agisse de renseignement ou d'informations, plusieurs représentants se sont accordés à dire que le Conseil devait recevoir en temps voulu des informations plus complètes et plus fiables sur l'évolution des conditions de sécurité et les solutions possibles dans les principales situations. L'un des intervenants a fait observer que le Comité d'état-major avait eu un débat constructif sur la situation en matière de sécurité au Mali, qu'il s'était réuni avec le commandant de la force au Soudan du Sud et que la réunion annuelle du Secrétaire général et des commandants des forces des Nations Unies pourrait être une excellente occasion de rencontrer les membres du Conseil de sécurité. Plusieurs participants ont convenu qu'il serait très utile que le Conseil se réunisse en séance publique avec les commandants de la force lorsqu'ils viennent à New York pour rencontrer le Secrétaire général. Approuvant cette idée, un interlocuteur a suggéré que les commandants des forces concernés participent également, par visioconférence s'il y a lieu, aux réunions du Conseil ou des pays fournisseurs de contingents avec les représentants spéciaux du Secrétaire général. Un autre participant a suggéré qu'il pourrait être utile d'inclure aussi les chefs de la police, ce que d'autres délégués ont approuvé. En guise de conclusion, les participants se sont accordés sur les trois points suivants : a) une réunion des commandants des forces avec les membres du Conseil de sécurité serait organisée

tous les ans en juin lorsqu'ils viennent à New York pour rencontrer le Secrétaire général; b) une séance similaire aurait lieu avec les chefs de la police lorsqu'ils viennent à New York en novembre; et c) les commandants de la force participeraient régulièrement, par visioconférence, aux réunions d'information des représentants spéciaux du Secrétaire général à l'intention du Conseil. Un intervenant a fait observer que ces résultats positifs étaient tout à fait dans la tradition des ateliers organisés par la Finlande.

Le débat sur la manière dont le Conseil pourrait être plus efficace en matière de prévention des conflits a été plus mitigé. Plusieurs intervenants ont déclaré que le Conseil devrait s'efforcer davantage de prévenir les conflits au lieu de se borner à les gérer. L'un a déclaré que la raison d'être du Conseil était de prévenir les conflits et non de les gérer au moyen des missions de maintien de la paix et de règlement de conflits. Un intervenant a répondu que les représentants spéciaux et les envoyés spéciaux du Secrétaire général étaient les mieux placés pour prévenir les conflits parce qu'ils étaient sur le terrain et avaient un accès privilégié aux principaux acteurs et aux informations cruciales. Il incombait au Conseil de leur apporter un appui politique ferme et constant et de faire en sorte qu'ils disposent de toutes les ressources dont ils avaient besoin pour s'acquitter efficacement de leur tâche. Certains participants ont salué les tours d'horizon prospectifs du Conseil, qui, pour eux, étaient une mesure de prévention utile, tandis que d'autres ont remis en question leur utilité. Un participant a déclaré que s'ils étaient parfois utiles, il fallait toutefois veiller à ce qu'ils ne soient pas l'occasion de stigmatiser certains pays en développement. Un autre intervenant a dit qu'ils étaient forcés, tout comme les séances d'évaluation mensuelles. D'autres ont estimé que ces séances étaient productives. Un autre intervenant a déclaré que ces ateliers étaient déjà un examen de fin d'année informel, tandis que le séminaire de réflexion avec le Secrétaire général en avril pourrait être plus stratégique. On aurait ainsi un examen et des tours d'horizon prospectifs deux fois par an, ce qui devrait suffire. Un délégué a répondu que, quoi que l'on pense des tours d'horizon prospectifs, l'essentiel était de trouver une formule de séances d'information, de réunions et de séminaires qui permettrait au Conseil d'être plus stratégique et de mieux réfléchir à la manière dont il aborde son important mandat.

Relations entre les membres du Conseil

Comme lors des ateliers précédents, il a été beaucoup question de la relation entre membres permanents et non permanents du Conseil et de leur rôle respectif dans le processus de prise de décisions (voir également le résumé des débats de la table ronde III ci-dessous). Un participant a indiqué que, du point de vue d'un membre élu, deux conditions étaient essentielles pour que le Conseil parvienne à maintenir la paix et la sécurité internationales : i) la cohésion entre les cinq membres permanents; et ii) une même compréhension de la situation à l'examen. En Syrie et en République populaire démocratique de Corée, les négociations importantes ont été menées par les deux membres les plus influents et les plus intéressés, les autres étant essentiellement tenus à l'écart. La résolution [2118 \(2013\)](#) était un important pas en avant, mais elle a été en grande partie élaborée par deux membres permanents, les autres y ayant peu contribué. Parfois, l'un des membres permanents exerçait son droit de veto, comme dans le cas de la Syrie, passant efficacement outre à la volonté de la majorité des membres du Conseil. Cependant, les 10 membres non permanents pouvaient influencer sur le cours des choses quand ils

agissaient de concert. Les membres de la région concernée pouvaient apporter un éclairage particulier; leur opinion, ainsi que celle d'autres États Membres de la région ne siégeant pas au Conseil pour le moment, devait donc être davantage prise en compte. Un deuxième intervenant a convenu que de meilleurs mécanismes devaient être mis en place pour recueillir les vues, pendant les consultations du Conseil, des membres n'appartenant pas au Conseil qui avaient des connaissances spéciales (comme l'Italie dans le cas de la Libye), du fait qu'il pourrait ne pas toujours y avoir la bonne représentation de pays siégeant au Conseil lorsqu'une crise éclatait.

Citant l'initiative prise par l'Australie et le Luxembourg qui a entraîné la déclaration du Président du Conseil de sécurité sur les secours humanitaires en Syrie, un participant a fait observer qu'en dépit des inégalités entre les deux catégories de membres, il était encore possible aux membres non permanents d'avoir une influence et de trouver les moyens de travailler de manière constructive avec les membres permanents. Saluant cette initiative humanitaire, un interlocuteur a déclaré qu'il était consternant de voir que peu de choses avaient changé sur le terrain en Syrie. Bien que les décisions du Conseil soient contraignantes pour tous les États Membres en vertu de l'Article 25 de la Charte, la capacité du Conseil de modifier les réalités sur le terrain était limitée. Selon un participant, si les membres non permanents pouvaient exprimer leurs préoccupations au sujet des crises, les membres permanents avaient, eux, le pouvoir de faire quelque chose et de demander aux parties de répondre de leurs actes. Bien que tous les pays aient des intérêts, a ajouté un autre intervenant, le Conseil fonctionnait mieux lorsque les membres permanents ne privilégiaient pas leurs intérêts nationaux et faisaient preuve d'une certaine souplesse. En réponse, un représentant a déclaré que bien que les membres du Conseil tiennent compte de leurs perspectives nationales, ils devaient tous reconnaître qu'à long terme, la justice renforçait la paix, même si ce n'était peut-être pas le cas à court terme, comme l'avait fait remarquer la juge Arbour la veille au soir. Par exemple, les membres tant permanents que non permanents du Conseil pouvaient être confrontés à des choix difficiles concernant la décision d'intervenir lorsque des gens descendent dans la rue pour s'opposer à un dictateur brutal.

On a fait observer que le monde avait conféré d'énormes pouvoirs au Conseil de sécurité et s'attendait à ce que celui-ci fasse avancer les choses. Et pourtant, comme a répondu un autre intervenant, le Conseil n'était ni tout-puissant ni efficace sur tous les plans : qu'il s'agisse de la Palestine, de l'Iraq, de la République islamique d'Iran et de la République populaire démocratique de Corée, des acteurs puissants avaient exercé leur influence en dehors du Conseil. Le Conseil de sécurité était néanmoins l'institution internationale la plus efficace pour les raisons suivantes : a) sa capacité d'élaboration des lois; b) les outils dont il dispose pour mettre en œuvre ses décisions; c) le succès de son bilan en ce qui concerne plusieurs situations particulières; et d) l'efficacité avec laquelle il mène ses activités. Un troisième participant a noté que le problème du Conseil était que le mandat que lui conférait la Charte était très étendu, mais que ses pouvoirs étaient beaucoup plus limités que l'autorité qui lui était reconnue. Bien entendu, la *realpolitik* existait au Conseil, mais elle ne devrait pas servir d'excuse aux membres non permanents pour ne rien faire quand la possibilité leur était donnée de négocier et de travailler avec les membres permanents. Un intervenant a rappelé qu'on n'était plus les années 60, quand les grandes puissances pouvaient faire plus ou moins ce qu'elles voulaient. Il y avait beaucoup d'acteurs maintenant, notamment des acteurs non étatiques et des

puissances régionales, pour compliquer les crises comme en Syrie. Un autre participant a convenu qu'un accord entre les cinq membres permanents n'était pas toujours suffisant pour dicter le résultat final dans un monde de plus en plus complexe, mais qu'il pouvait constituer une condition nécessaire.

Avant de clore la première session, plusieurs intervenants ont fourni aux nouveaux membres des idées, des informations et des conseils. Un participant leur a dit qu'ils se demandaient peut-être comment il était possible de réconcilier l'idée que le Conseil de sécurité était l'un des organes les plus efficaces au monde à la dénonciation de ses défauts et lacunes les plus patentes. Mais comme Winston Churchill l'a dit au sujet de la démocratie, c'était le pire système de gouvernement, à l'exception de tous les autres. Après avoir siégé au Conseil, on abordait peut-être les idées de réforme avec plus de prudence, de crainte qu'elles ne finissent par saper l'efficacité du Conseil. Plusieurs participants ont déclaré que les nouveaux membres devraient brider leurs attentes afin d'éviter des frustrations inutiles. Dans le cas de la Syrie, par exemple, le Conseil ne serait peut-être pas en mesure de mettre fin au conflit, mais il pouvait encore jouer un grand rôle pour la stabilité de la région. Pour un autre participant, siéger au Conseil était une expérience unique et marquante qui changeait la façon dont on abordait le monde. Trop de « mystère » entourait les consultations, a prévenu un délégué, tandis qu'un autre déclarait que la plus grande déception était que les membres n'avaient jamais ce type de dialogue franc et interactif à New York. Cela ne s'est juste jamais produit. L'esprit des débats tenus dans le cadre de ces ateliers devrait être transplanté aux délibérations du Conseil.

Table ronde II

Méthodes de travail et organes subsidiaires

Modérateur

M. l'Ambassadeur Oh Joon
Représentant permanent de la République de Corée

Commentateurs

M. l'Ambassadeur Mark Lyall Grant
Représentant permanent du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

M^{me} l'Ambassadrice Maria Cristina Perceval
Représentante permanente de l'Argentine

M. l'Ambassadeur Gary Francis Quinlan
Représentant permanent de l'Australie

Les questions examinées étaient les suivantes :

- Quelles ont été les principales améliorations apportées aux méthodes de travail du Conseil depuis le dernier atelier tenu il y a un an? Lesquels des changements suggérés alors ont été ou n'ont pas été adoptés et pourquoi? La volonté politique de réformer les méthodes de travail du Conseil s'est-elle renforcée, maintenue à peu près au même niveau ou infléchie?
- Durant les mois qui ont précédé le débat public du Conseil sur ses méthodes de travail, plusieurs documents importants, comme la note de la Présidente du Conseil de sécurité en date du 28 août 2013 (S/2013/515), l'annexe à la lettre datée du 16 octobre 2013 adressée au Secrétaire général par le Représentant

permanent de l'Azerbaïdjan (S/2013/613) et la note du Président du Conseil de sécurité en date du 28 octobre 2013 (S/2013/630), ont appelé l'attention sur un certain nombre de domaines qui pourraient être davantage améliorés. Lesquels des problèmes signalés devraient être examinés immédiatement et en urgence et lesquels pourraient être traités comme des objectifs à long terme?

- De la même manière, les mesures énoncées dans l'annexe au document S/2010/507 ont-elles toutes été appliquées? Y a-t-il des dispositions qui ont été arrêtées mais n'ont pas été appliquées systématiquement dans la pratique?
- Que peut-on faire de plus pour améliorer les relations entre le Conseil et d'autres entités relevant ou non de l'Organisation des Nations Unies, comme l'Assemblée générale, le Conseil des droits de l'homme, la Commission de la consolidation de la paix et la Cour pénale internationale, qui traitent de questions importantes pour le Council et pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales?
- Peut-on faire davantage pour donner aux consultations un caractère à la fois plus informel et plus interactif – une des principales questions examinées lors de plusieurs ateliers précédents?
- Le système des rédacteurs fonctionne-t-il comme il convient? Y a-t-il des exemples récents où il a fonctionné particulièrement bien ou mal? Dans les prévisions indicatives du programme de travail du Conseil pour le mois de février 2013, il a été indiqué que les rédacteurs et les présidents des organes subsidiaires sont rarement les mêmes personnes. Devrions-nous nous en préoccuper?
- Y a-t-il des moyens de rendre la procédure de sélection des présidents des organes subsidiaires et des rédacteurs plus transparente et plus interactive? Comment peut-on mieux informer les nouveaux membres sur la charge de travail incombant aux présidents des différents organes subsidiaires et ce que l'on attend d'eux?
- Le recours aux services de visioconférence, aux exposés présentés par un plus large éventail de fonctionnaires du Secrétariat, à des cadres moins formels pour l'examen des questions d'actualité, au site Web amélioré du Conseil et aux tours d'horizon mensuels a-t-il permis au Conseil de prendre des décisions en étant mieux informé? Quelles sont les mesures qui se sont avérées les plus utiles et celles qui pourraient être améliorées?
- Les efforts visant à aligner les cycles d'établissement de rapports sur la durée des mandats, question débattue lors des deux ateliers précédents, ont-ils permis de rationaliser la charge de travail et d'obtenir des gains de productivité? Pourrait-on faire davantage dans ce domaine?
- Les membres du Conseil devraient-ils se préoccuper de la réputation du Conseil dans les circonstances actuelles? La crédibilité du Conseil a-t-elle été compromise par les désaccords, largement médiatisés, entre ses membres au sujet de la République arabe syrienne et d'autres questions?

Évaluation des progrès accomplis dans la réforme des méthodes de travail

De manière générale, les participants ont constaté des progrès dans la réforme des méthodes de travail du Conseil, qui était cependant loin d'être terminée. Un

intervenant a estimé que dans ce domaine, il était possible d'avoir de fraîches idées et de progresser encore, tandis qu'en ce qui concernait la composition du Conseil, sujet longuement débattu, toutes les propositions possibles semblaient avoir été émises et examinées sans que les États Membres ne parviennent à s'entendre. Plusieurs participants ont soutenu que le Conseil s'était montré le plus souple et le plus adaptable de tous les organes intergouvernementaux de l'ONU. L'amélioration de ses méthodes de travail avait permis au Conseil d'être plus efficace et productif dans l'exécution de son mandat de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Comme un représentant l'a exprimé, il ne s'agit pas de ce que le Conseil fait mais de la manière dont il le fait.

Plusieurs participants ont affirmé que les travaux du Conseil étaient devenus beaucoup plus transparents. Un certain nombre des mesures prises à cet effet ont été citées, notamment la tenue de plus de séances publiques que de consultations privées, l'organisation d'un plus grand nombre de réunions selon la formule Arria pour avoir des échanges directs avec des spécialistes, la multiplication des occasions pour le Président du Conseil de s'adresser aux médias, la tenue d'un plus grand nombre de séances récapitulatives et de séances d'information avec les groupes régionaux et l'augmentation nette du nombre de déclarations à la presse. L'ensemble des Membres de l'ONU, qui reprochaient souvent au Conseil un prétendu manque de transparence, devraient saisir davantage ces occasions, la participation à ces réunions en termes de nombre et de niveau des participants. Un participant a admis que les travaux du Conseil avaient gagné en transparence mais estimé que les vues des délégations qui participaient aux séances publiques du Conseil devraient être davantage prises en compte dans les délibérations du Conseil. Le Conseil devrait s'efforcer en particulier d'écouter les opinions des pays de la région en question. Outre renforcer la transparence, un autre intervenant a demandé au Conseil d'avoir plus d'échanges avec les États Membres qui n'y siégeaient pas. Par exemple, lorsque qu'une séance publique était tenue sous la présidence d'un État non membre, ces États formulaient beaucoup de propositions qui méritaient d'être examinées de près. Il importait que le Conseil donne l'impression d'être disposé à prendre en considération les vues d'autres pays. Par ailleurs, à cet égard, il serait bon de noter que, jusque-là, en 2013, le Conseil avait tenu moins de séances publiques qu'à la même date en 2012, grâce au regroupement des questions présentant des points communs¹.

Certains participants ont estimé que les séances récapitulatives étaient une mesure précieuse de transparence, tandis que d'autres se sont montrés plus sceptiques. Selon un intervenant, ces séances permettaient au Conseil d'engager le dialogue avec les pays non membres, de débattre de ses futurs travaux et de rendre compte des travaux du mois précédent. Si ces séances récapitulatives mensuelles étaient trop fréquentes, les membres pouvaient décider d'en tenir à intervalles réguliers. Un autre participant a estimé, lui aussi, qu'une séance récapitulative pouvait être consacrée en partie aux travaux du mois précédent et en partie aux travaux envisagés, et avoir lieu périodiquement, à défaut d'être mensuelle. Doutant que les séances récapitulatives permettent vraiment de renforcer la transparence ou de communiquer avec un plus grand nombre d'États Membres, un intervenant s'est

¹ D'après les informations figurant dans le document intitulé *Highlights of Security Council Practice 2012*, publié par la Division des affaires du Conseil de sécurité, le nombre des séances publiques est tombé de 213 en 2011, à 184 en 2012. Ce dernier chiffre est toutefois plus élevé que ceux enregistrés en 2009 et 2010, qui étaient de 174 et de 182, respectivement.

demandé si elles avaient jamais été intéressantes ou révélé quoi que ce soit qui n'était pas déjà connu. De plus, elles n'étaient pas interactives et le Président avait en général beaucoup à dire au début du mois. Selon un autre participant, en raison de leurs modalités, ces séances récapitulatives ne convenaient pas à l'examen périodique approfondi dont les travaux du Conseil avaient besoin, mais elles pouvaient servir à démontrer à un plus grand nombre d'États Membres que les membres du Conseil étaient soucieux de rendre leurs travaux plus transparents.

Selon un participant, il y avait deux niveaux de transparence : 1) entre les cinq membres permanents et les 10 membres non permanents et 2) entre le Conseil de sécurité et l'ensemble des Membres de l'ONU. Le site Web du Conseil développé par la Division des affaires du Conseil de sécurité avait été grandement amélioré et permettait à l'ensemble des Membres de l'ONU de se tenir au courant de tous les travaux du Conseil. De plus, les membres non permanents du Conseil avaient pris l'habitude de rendre régulièrement compte à leurs groupes régionaux. Par conséquent, l'idée que le Conseil était une cabale commençait à se dissiper. Cela étant, une grande opacité demeurait encore entre les membres permanents et les membres élus, qui continuaient d'être tenus à l'écart des échanges entre les membres permanents. Un autre participant a estimé aussi que la plupart des aspects des travaux du Conseil étaient devenus beaucoup plus transparents, mais que la sélection des présidents des organes subsidiaires – question examinée plus en détail ci-après – n'était toujours pas démocratique et souvent favorisait les intérêts des membres permanents plutôt que ceux des membres non permanents, qui présidaient habituellement les comités.

Selon un intervenant, ce serait une erreur d'accepter les stéréotypes qui donnaient l'impression que tous les membres permanents s'opposaient à d'autres mesures de renforcement de la transparence et de réforme des méthodes de travail et que tous les membres non permanents les approuvaient. D'après son expérience, la réalité était plus nuancée, chaque membre permanent ayant sa propre vision des choses sur ces questions et certains membres non permanents ayant tendance à être plus passifs et d'autres plus insistants. Après avoir siégé six mois au Conseil, les représentants des membres nouvellement élus devenaient en général plus sûrs d'eux, comme le montrait la note sur les pays fournisseurs de contingents (S/2013/630). Un autre participant a déclaré qu'il avait trouvé plus facile de collaborer avec un membre permanent qu'avec un membre non permanent concernant une certaine situation préoccupante. Pour un autre participant, en ce qui concernait les besoins des missions de maintien de la paix, c'était le Secrétariat qui devrait faire preuve de plus de transparence. Les membres du Conseil avaient du mal à dialoguer avec la Cinquième Commission et avec les pays fournisseurs de contingents quand ils ne disposaient pas de toutes les informations nécessaires sur les besoins en ressources financières, en matériel et en personnel d'une opération nouvelle ou transformée.

De l'avis de nombreux participants, les travaux du Groupe de travail informel sur la documentation et les autres questions de procédure figuraient au cœur des efforts faits ces dernières années pour améliorer les méthodes de travail du Conseil. En 2013, un exposé PowerPoint a été présenté sur les stratégies, activités et priorités du Groupe de travail informel. Selon un représentant, ce groupe était le seul organe subsidiaire qui réussissait à faire connaître ses travaux et à informer les représentants permanents, pas seulement les spécialistes, des résultats qu'il obtenait.

Mesures d'efficacité

Un participant a décrit sommairement une série de mesures prises ces dernières années qui avaient permis de réduire les coûts et de rendre le travail du Conseil plus productif. Bien que le nombre de questions qu'il devait examiner n'ait pas diminué, le Conseil avait réussi en 2013 à tenir 15 % de séances de moins qu'en 2011. Les questions qui présentaient des points communs avaient été regroupées de manière plus rationnelle et les séances avaient duré plus longtemps, ce qui avait permis au Conseil d'obtenir plus de résultats en tenant moins de séances. Le taux d'utilisation des locaux du Conseil (83 %) a été le plus élevé dans toute l'Organisation, ce qui indiquait que le Conseil était l'organe le plus efficace de l'Organisation. En prenant ses décisions selon la procédure d'accord tacite, il lui avait été plus facile de produire des déclarations du Président et des déclarations à la presse. Un plus large recours aux services de visioconférence avait permis de réduire les frais de voyage des intervenants et donné aux membres la possibilité d'avoir une meilleure idée de la situation sur le terrain. Les consultations informelles, les missions et d'autres rencontres non formelles tenues en dehors du Siège avaient aussi permis de réduire les coûts et encouragé les échanges entre les membres. En évitant autant que possible de tenir des séances plénières le vendredi, il avait été possible de réduire les coûts et de régulariser les réunions des organes subsidiaires. Les présidents avaient été aussi invités à éviter les votes le lundi afin de réduire le coût des heures supplémentaires le week-end. On pourrait redoubler d'efforts pour établir le rapport annuel bien à l'avance afin de réduire de même les frais de personnel. Une meilleure répartition de la charge de travail du Conseil sur l'année, qui avait fait l'objet des derniers ateliers, avait renforcé l'efficacité et apaisé les frustrations. La consultation beaucoup plus fréquente du site Web avait probablement fait baisser le nombre de demandes de renseignements du Secrétariat.

Un participant a convenu que la périodicité des réunions et le regroupement des questions avaient donné de bons résultats. Les procédures de chronométrage suivies pour les interventions au Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine méritaient d'être examinées et éventuellement adoptées par le Conseil de sécurité. Le temps de parole étant arrêté à l'avance (pour les séances officielles, pas pour les consultations), le microphone était éteint au bout de trois minutes, mais l'orateur pouvait le rallumer s'il avait besoin de plus de temps. En fixant une durée pour les interventions parole et en la respectant, le Conseil pourrait écourter les séances d'une heure et augmenter les chances que les représentants permanents demeurent jusqu'à la fin de la séance. Plusieurs participants se sont dits favorables à ces mesures d'efficacité, notamment la limitation du temps de parole selon la procédure suivie par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. Un participant a suggéré que les membres prennent l'habitude de limiter leurs déclarations lors des réunions formelles, mais dit qu'il fallait se montrer prudents quant à l'application de règles strictes lors des consultations, qui devraient rester informelles et interactives autant que possible. Un autre s'est dit particulièrement favorable à l'idée d'éviter les votes le lundi matin. Un autre a suggéré de limiter aussi la durée des exposés. Ayant demandé quel était le coût des services de visioconférence, un représentant a été informé qu'il était assez faible, surtout par rapport aux frais de voyage compte tenu des règles régissant les voyages des fonctionnaires des Nations Unies.

Comme lors des ateliers précédents, les participants ont discuté aussi de la question de savoir s'il était nécessaire que chaque délégation s'exprime sur chaque question, en particulier lors des consultations. Cette pratique faisait perdre beaucoup

de temps, n'incitait pas aux échanges et nuisait à la qualité des débats si les membres avaient l'impression qu'ils devaient s'exprimer sur des questions qui les intéressaient peut-être peu et qu'ils ne maîtrisaient pas bien. Bien qu'il semble que les membres soient d'accord pour abandonner cette pratique, il s'était avéré difficile de changer les habitudes. Selon un représentant, lorsqu'il s'était abstenu de s'exprimer sur un certain sujet, les experts de sa délégation, son gouvernement, et d'autres États Membres ou des groupes de la société civile défendant le sujet s'en étaient inquiétés. Le refus de s'exprimer même lors des consultations privées faisait vite l'actualité. C'était la même chose pour les questions thématiques sur lesquelles le Conseil de sécurité n'avait pas le pouvoir de se prononcer.

Amélioration des consultations

Au onzième atelier annuel, comme lors des précédents, les participants ont estimé que les consultations devaient être plus informelles, plus dynamiques et plus interactives. Selon plusieurs intervenants, les échanges étaient beaucoup plus productifs aux ateliers organisés par la Finlande que dans le cadre plus stérile et moins dynamique des consultations du Conseil à New York. Un participant a estimé que le système actuel était « absurde » et déploré que les déjeuners avec le Secrétaire général soient aussi scénarisés et chorégraphiés que les consultations du Conseil. Il serait rafraîchissant d'avoir une conversation normale avec le Secrétaire général sur ce qui se passait mais, au lieu de cela, les délégations demandaient à l'avance quel sujet serait abordé pour que leurs experts puissent préparer des notes. Ensuite les ambassadeurs se sentaient obligés de s'y référer, ce qui n'avait rien de spontané. Il devait y avoir une meilleure façon de faire les choses.

Constatant avec surprise à quel point les consultations étaient scénarisées et contraintes, un participant a demandé que tout soit fait pour alléger l'atmosphère des consultations. Se disant lui aussi déçu par le manque d'interaction, un intervenant a estimé que les consultations étaient beaucoup trop structurées et improductives. Selon un autre intervenant, cette réforme essentielle était nécessaire mais pas facile, car tous les représentants se sentaient obligés de préparer à l'avance les questions à soulever et les gouvernements avaient des points de vue qui devaient être exprimés. Il serait bon que tous les membres se montrent plus conciliants, écoutent et réagissent aux propos des autres et restent jusqu'à la fin de la consultation.

D'après un autre participant, ce problème existait depuis au moins 10 ans et il était temps d'examiner la manière dont se déroulaient les consultations du Conseil de sécurité et de paix de l'Union africaine. Celles-ci étaient plus dynamiques, sans monologue; le Secrétariat apportait parfois une contribution, puis, un communiqué était élaboré par le Conseil de paix et de sécurité lui-même pour donner un sens à toute la procédure. À un atelier précédent, les participants avaient examiné la possibilité de convoquer des réunions de représentants permanents seulement, mais cette idée était restée sans suite. Un représentant a suggéré de la réexaminer, car elle pourrait permettre des échanges plus stratégiques.

Deux participants ont fait remarquer qu'il serait impossible d'avoir une plus grande interactivité et une plus grande transparence compte tenu des fuites que connaissaient même les consultations privées. Aucun représentant ne pouvait parler en toute franchise quand d'autres communiquaient ses observations sur Twitter presque avant qu'il ait fini de les formuler. Les gouvernements voulaient être sûrs

que leurs positions officielles étaient bien exprimées dans ces conditions. Pour que les consultations soient plus productives et plus interactives, les membres devaient se montrer plus respectueux du caractère confidentiel des échanges.

D'autres participants ont souligné que le Président devait diriger les consultations autant que possible. Au lieu de seulement donner la parole à chaque intervenant, le Président pouvait dire quelques mots au sujet de la situation ou du thème à l'examen ou poser des questions dès le début de la consultation. En résumant à la fin de la consultation les points sur lesquels les pays étaient d'accord ou pas d'accord, le Président pouvait aider à dégager un terrain d'entente. Selon un deuxième représentant, il serait utile que le Président dirige activement la séance et résume les travaux à la fin de la séance. Un troisième participant a demandé instamment que les présidents se montrent fermes et énergiques, sans crainte de faire des erreurs et d'être critiqués. Un autre participant a fait observer qu'il n'en était pas si sûr car au Conseil, il y avait de fortes chances que les membres soient mécontents de la manière dont les travaux et leurs vues étaient résumés.

Prévention et tours d'horizon prospectifs

Si les participants ont été largement favorables à l'idée que le Conseil mette davantage l'accent sur la prévention, ils avaient des vues divergentes quant à l'intérêt des tours d'horizon prospectifs. Selon un participant, il était temps de ne plus se contenter de manifester un intérêt de pure forme à l'objectif de la prévention. La manière dont les tours d'horizon prospectifs se tenaient pourrait être améliorée et affinée, mais il faudrait s'accorder sur le principe de ne tenir ce genre de séances que lorsque le Secrétariat informait le Conseil qu'une situation nouvelle demandait son attention. Ce serait mieux que d'invoquer l'Article 99, procédure qui n'était pas appliquée depuis bien des années et qui devrait être démystifiée. Dans le même ordre d'idées, les questions diverses devaient occuper une plus grande place dans les consultations. En réponse à ces observations, un représentant a estimé lui aussi que l'idée des tours d'horizon prospectifs comme mesure de prévention était intéressante, mais qu'il faudrait améliorer leur mode de déroulement parce qu'ils ressemblaient trop aux consultations et n'étaient pas suffisamment interactifs. Certaines délégations doutaient des objectifs réels des tours d'horizon prospectifs, a ajouté un autre intervenant, mais les membres devaient se rappeler que la diplomatie préventive était une fonction essentielle du Conseil et qu'ils devaient être attentifs à toute situation d'urgence dans le monde.

Un participant a déclaré que la prévention et la planification des interventions d'urgence devaient être vues comme des attributions essentielles du système des Nations Unies et surtout du Conseil de sécurité. Selon un autre, il serait utile à cet égard d'envisager avec plus de souplesse les points inscrits à l'ordre du jour du Conseil et la fréquence avec laquelle une question était examinée. Les situations au Soudan du Sud et au Mali étaient les seuls nouveaux points inscrits à l'ordre du jour ces dernières années, alors que les situations en République arabe syrienne et au Liban étaient examinées au titre du point intitulé « La situation au Moyen-Orient ». L'inscription de ces dernières comme points de l'ordre du jour ne pourrait-elle pas être envisagée? Il faudrait également déterminer quelles questions devaient être examinées plus ou moins souvent, étant donné que la fréquence avec laquelle le Conseil examinait certaines questions ne semblait pas coïncider avec leur degré d'urgence. Un participant a fait remarquer que dans au moins un cas, il a fallu se réunir toutes les deux semaines jusqu'à ce qu'une convergence des vues soit

obtenue, alors que, si cette situation avait été examinée moins souvent, par exemple une fois tous les deux ou trois mois, les membres auraient juste lu les déclarations de leur gouvernement au lieu de devoir chercher un terrain d'entente.

Rédacteurs et présidents des organes subsidiaires

Comme lors d'ateliers précédents, il a été longuement débattu de la façon dont les rédacteurs et les présidents des organes subsidiaires étaient choisis. Selon un participant, la procédure de nomination des présidents n'était toujours pas transparente et était contrôlée par les membres permanents à leurs propres fins, ce qui faisait que des membres étaient parfois nommés à la tête de comités qui ne les intéressaient pas, bien que ce n'ait pas été le cas de son pays. Un deuxième intervenant a déclaré que sa délégation avait été choisie pour présider deux comités qui ne l'intéressaient pas et qui s'occupaient de questions qu'elle ne connaissait pas particulièrement bien, ce qui a fait que ces comités n'avaient malheureusement pas été très actifs. Un représentant a estimé lui aussi que le caractère fermé de la procédure de sélection était décourageant et bénéficiait aux membres permanents en raison de leur mémoire institutionnelle. Selon un autre participant, des mesures étaient prises pour rendre la procédure de sélection plus ouverte, plus démocratique et plus interactive. Chaque comité avait besoin d'un président et le choix ne pouvait pas être idéal dans tous les cas. Certains comités nécessitaient plus de travail que d'autres. La question de moyens devait par conséquent être prise en compte et pas seulement les intérêts et les préférences des membres. Un participant a estimé que la procédure s'était améliorée en 2013 et qu'elle était plus consultative. Cependant, il faudrait comprendre que les travaux des comités constituaient en grande partie l'aspect essentiel du mandat du Conseil et pouvaient être très difficiles. Les moyens des délégations devaient donc être pris en compte autant que leurs intérêts. L'établissement d'une autre note sur la procédure de sélection serait peut-être à envisager.

Les vues étaient également divergentes sur la manière dont étaient choisis les rédacteurs. Un représentant a déclaré que parmi les rédacteurs s'occupant des questions intéressant l'Afrique, qui représentaient 70 % du programme de travail du Conseil, un seul était africain. Trois membres permanents étaient rédacteurs pour la plupart de ces questions. Un autre intervenant a estimé qu'il devrait y avoir plus de membres non permanents parmi les rédacteurs et que la procédure de sélection devrait être plus interactive. Il devrait toutefois être possible de trouver un dénominateur commun sur cette question. Un autre intervenant a répondu qu'un membre devrait s'attribuer ce rôle, qu'il n'était pas donné. Selon un participant, être rédacteur était une lourde responsabilité et les trois membres permanents en question assumaient une lourde charge en remplissant ce rôle. Sa délégation a trouvé facile de travailler avec le rédacteur sur une situation qui présentait un intérêt pour elle. Pour que tous les membres puissent participer, le poste de rédacteur suppléant pourrait être créé. Estimant que la sélection des rédacteurs était devenue un peu plus flexible, un participant a proposé que les rédacteurs habituels se tournent vers un membre non permanent, de préférence de la région en question, pour des conseils et des avis qualifiés.

Organes subsidiaires

Un participant a fait remarquer que, sur les 22 organes subsidiaires, 13 s'occupaient des régimes de sanctions. Leurs travaux constituaient, à bien des

égards, la manière dont le Council mettait en œuvre ses décisions au moyen de la surveillance, de l'établissement de rapports et de l'exécution. Comme cela impliquait souvent la mise en place de mécanismes nationaux de mise en œuvre, les demandes de renseignements des États Membres pouvaient être très nombreuses. Certaines tâches dévolues aux comités étaient plus exigeantes que d'autres, mais, dans l'ensemble, les organes subsidiaires adoptaient environ 600 décisions par an. Beaucoup de ces décisions touchaient à la vie de gens ordinaires, comme l'interdiction de voyager et les restrictions financières, et pouvaient donc grandement intéresser la société civile. De l'avis d'un autre intervenant, malgré l'importance des travaux des organes subsidiaires, les membres avaient peu abordé le point de l'ordre du jour qui s'y rapportait.

Bien qu'il y ait eu quelques améliorations ces derniers temps, les participants ont déclaré que les nouveaux membres avaient toujours besoin de savoir ce que les travaux des différents comités et groupes de travail imposaient comme responsabilités aux présidents. Un représentant a décrit le programme de travail et les activités de grande envergure du Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix, notamment l'examen de nouvelles technologies. Notant que le Groupe de travail informel sur la documentation et les autres questions de procédure se penchait sur le transfert de la présidence des organes subsidiaires, un autre intervenant a suggéré que la Division des affaires du Conseil de sécurité envisage l'élaboration de manuels sur le rôle des présidents, les compétences spéciales exigées pour présider les comités des sanctions et la charge de travail de chaque organe subsidiaire. Un deuxième participant a fait remarquer que la Division des affaires du Conseil de sécurité et l'organisation Security Council Report organisaient depuis quelques années un séminaire d'une demi-journée sur les travaux des comités des sanctions à l'intention des nouveaux membres. Les lignes directrices relatives à l'imposition des sanctions auraient besoin d'être mises à jour.

Selon un représentant, certaines questions intéressant tous les comités, notamment la manière et la fréquence avec lesquelles ils faisaient rapport au Conseil, devaient être étudiées plus avant. La possibilité d'organiser en 2014 une réunion selon la formule Arria en vue d'examiner les travaux des organes subsidiaires et les questions transversales y relatives méritait d'être étudiée. Si cette idée intéressait certains membres, la délégation de l'intervenant pourrait la proposer.

Plusieurs participants se sont exprimés sur les relations entre les présidents des comités et les rédacteurs. Selon un représentant, il importait que le Président du comité et le rédacteur travaillent en coordination, ce qui était facile, et, dans le cas du comité chargé de la situation de son pays, cela avait donné de bons résultats. Un autre intervenant a fait remarquer que le rédacteur et le Président étaient tenus de veiller à ce que les avis qualifiés du comité soient pris en compte dans les projets de résolution et que cela pouvait être un bon moyen de renforcer la coopération entre les membres non permanents et permanents.

Un participant a estimé qu'il fallait renforcer l'efficacité des régimes de sanctions. Comme il avait été suggéré, il serait utile d'examiner les liens entre les différents régimes. De plus, il pouvait y avoir des points communs entre les sanctions et les questions thématiques qui avaient besoin d'être éclaircis. Il serait peut-être indiqué que les représentants spéciaux du Secrétaire général se réunissent avec les comités des sanctions pertinents, ainsi qu'avec l'ensemble des membres du Conseil. Au début de 2013, lors de la première réunion publique d'information tenue

depuis trois ans sur le régime de sanctions contre la République populaire démocratique de Corée, les États Membres avaient manifesté un intérêt très élevé.

Communication

Les débats ont été plus nourris sur les relations entre le Conseil et la Commission de consolidation de la paix que sur les relations entre le Conseil et d'autres organes. Il a été suggéré que les présidents des formations de la Commission soient invités aux délibérations sur la prorogation des mandats des formations. Plus généralement, un autre participant a proposé d'inviter le président de la formation du pays en question à chaque fois que le Conseil examinait une situation particulière, étant donné qu'il était peut-être le mieux au courant de ce qui se passait sur place. Notant que le rôle consultatif de la Commission n'était pas visible dans les délibérations du Conseil, un intervenant a estimé qu'un dialogue à trois entre le rédacteur, le président de la formation et le pays en question serait parfois utile.

Un participant a déclaré que le cadre des relations du Conseil avec les médias n'avait pas changé depuis l'époque de la guerre froide. Les membres se méfiaient des médias et de la société civile, alors que c'est à eux qu'étaient principalement destinées les décisions du Conseil. Il était temps d'aller davantage au-devant des médias et de la société civile, sans faire preuve de condescendance. Il était possible d'obtenir une large couverture médiatique, comme cela avait été le cas pour la séance sur la sécurité et les changements climatiques organisée selon la formule Arria. Selon un autre intervenant, les relations publiques n'étaient pas le fort de l'ONU, et ce problème était dû en partie au petit groupe de journalistes qui couvrait les activités du Conseil depuis de trop nombreuses années et en partie à la réticence des membres à communiquer avec les médias. On s'inquiétait particulièrement du fait que les travaux de l'Organisation sur la paix et la sécurité n'étaient pas bien connus ou compris, et ce problème devrait être réglé dans le cadre de l'amélioration des méthodes de travail du Conseil. Il a été rappelé que le Secrétariat envoyait régulièrement des déclarations du Conseil à la presse à 4 000 organes de presse dans le monde entier. Selon un représentant, les déclarations à la presse pouvaient avoir une valeur réelle, mais les membres devaient faire attention aux messages que d'autres pouvaient y lire. Ainsi, une déclaration à la presse pouvait laisser entendre une plus grande volonté d'intervenir directement dans une situation qu'il n'existait réellement.

Les débats sur la relation entre le Conseil et les organisations régionales et sous-régionales ont été moins intenses que lors des ateliers précédents. Un participant a souligné l'importance de ces relations, qui devraient être davantage développées. Le Conseil avait tenu une réunion de haut niveau productive sur le renforcement de la coopération avec ces organisations qui avait été constructive et adopté une déclaration de son président ([S/PRST/2013/16](#), 28 octobre 2013) dans laquelle il avait salué l'Organisation de la coopération islamique pour sa contribution aux travaux de l'ONU.

Table ronde III
Enseignements tirés de l'expérience : réflexions des États membres
du Conseil de sécurité en 2013

Modérateur

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

Commentateurs

M. l'Ambassadeur Masood Khan, Représentant permanent du Pakistan

M. l'Ambassadeur Abderrazzak Laassel, Représentant permanent adjoint du Maroc

M. l'Ambassadeur Tofiq Musayev, Représentant permanent adjoint de l'Azerbaïdjan

M. l'Ambassadeur Kodjo Menan, Représentant permanent du Togo

M. l'Ambassadeur Gert Rosenthal, Représentant permanent du Guatemala

Réflexions

Tous les représentants des membres sortants ont évoqué en termes très positifs l'exercice de leur mandat au Conseil de sécurité. L'un d'eux a dit que son pays était un « client satisfait ». Le mandat a offert une occasion unique d'acquérir de nouvelles connaissances et donné, d'une certaine façon, une leçon de modestie, dans une enceinte où la nature des défis à relever ne laissait aucune place à l'arrogance. Le représentant d'un deuxième membre sortant a dit que son pays avait pris très au sérieux son activité au Conseil, une expérience riche d'enseignements, formatrice et valorisante sur le plan personnel. Au terme de deux années « intenses et productives », un troisième orateur a jugé l'expérience « unique » et « fascinante ». Un quatrième y a vu la possibilité exceptionnelle d'apporter une contribution non négligeable à la paix et à la sécurité dans sa région et dans le monde. L'exercice d'un mandat au Conseil offrait non seulement la possibilité de rendre son pays plus visible sur la scène mondiale, a commenté un cinquième représentant, mais il constituait également un privilège et une responsabilité, à savoir œuvrer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, le plus noble objectif de la diplomatie multilatérale. L'activité du Conseil avait des répercussions sur la vie de centaines de millions de personnes, dont des femmes et des enfants, et c'était pourquoi les États qui participaient à ses travaux en qualité de membres étaient investis de la responsabilité morale et politique de donner le meilleur d'eux-mêmes. L'expérience avait été instructive et intéressante, même si elle avait réservé quelques frustrations.

Le Conseil de sécurité évoluait, a-t-on fait remarquer, et on s'en rendait déjà compte au bout de deux ans. Contrairement à l'Assemblée générale ou au Conseil des droits de l'homme, le Conseil ne consacrait que peu de temps aux questions de procédure car il était devenu plus efficace au fil du temps. Et pourtant le débat sur sa réforme restait axé sur le nombre de sièges permanents, perdant de vue l'objectif général. Si les cinq membres permanents le voulaient, leur nombre pourrait s'accroître, mais ils ne le souhaitaient pas. La réforme des méthodes de travail continuait de progresser, a commenté un intervenant en rendant hommage aux travaux accomplis par les derniers présidents du Groupe de travail informel sur la documentation et les autres questions de procédure, mais il était possible et souhaitable d'accomplir encore plus dans les mois et les années à venir. Aux dires d'un troisième représentant, l'introduction des dialogues informels interactifs par le

Conseil avait été utile et il fallait multiplier leur nombre à l'avenir. Un autre orateur a souligné combien les réunions en formule Arria pouvaient être fructueuses pour prendre contact avec des organisations régionales, des organisations non gouvernementales et des milieux universitaires afin d'élargir et d'approfondir le débat sur une question tout en le rendant plus interactif. La délégation à laquelle appartenait cet orateur avait tiré parti de ce type de réunions à l'occasion de la présidence du Conseil.

Selon un participant, l'évolution du Conseil de sécurité tenait en partie au changement de nature des conflits, qui l'obligeait à traiter de questions de plus en plus complexes telles que le terrorisme, les affrontements asymétriques et la criminalité transnationale organisée. Il a dû s'intéresser davantage aux périodes de transition suivant un conflit, un domaine dans lequel son bilan a été mitigé et qui nécessitait qu'il porte une plus grande attention aux interactions entre problèmes économiques, politiques, humanitaires ou de sécurité. Il avait commencé de mettre à l'essai de nouveaux modèles opérationnels tels que le maintien de la paix robuste et la brigade d'intervention dans l'est de la République démocratique du Congo, où les premiers systèmes aériens sans pilote et sans armes (drones) devaient être déployés prochainement en vue d'améliorer la capacité d'apprécier la situation et de repérer les nouvelles menaces pesant sur les civils et les soldats de la paix. Selon un deuxième orateur, il fallait que le Conseil améliore sa stratégie face aux rébellions armées.

Bilan

Même si le Conseil avait réussi à régler un certain nombre de conflits au cours des deux dernières années, a affirmé un participant, la nature de son mandat non restrictif donnait à penser qu'il pouvait tous les régler. En dépit d'une action qui avait porté des fruits au Timor-Leste, au Yémen, en Sierra Leone, au Libéria, en Côte d'Ivoire et en Libye, tous les regards étaient tournés vers ses échecs patents, particulièrement en Syrie. Convenant que les attentes du public et des gouvernements ne cessaient de grandir, un autre diplomate a fait état des progrès accomplis en 2013 au Yémen, au Soudan et au Soudan du Sud, au Mali et en République démocratique du Congo. Dans ces deux derniers pays, on avait démontré que l'intervention militaire pouvait quelquefois servir à faire progresser la paix et la sécurité. Le Conseil avait également renforcé son action pour résoudre la crise de plus en plus profonde qui sévissait en République centrafricaine. D'une façon générale, malgré de nettes divergences de vues entre les membres sur certaines questions, l'esprit de consensus régnait encore au sein du Conseil. Selon un troisième orateur, il convenait de saluer l'action rapide et efficace du Conseil face à la situation au Mali, ainsi que la stratégie plus vaste qu'il déployait dans la région du Sahel. La situation en République centrafricaine était grave, mais le Conseil avait commencé à se pencher très attentivement sur la question. Il était également encourageant de voir qu'il s'intéressait davantage aux problèmes de l'ensemble du monde arabe. S'agissant de la Palestine, la reprise des négociations sous l'égide des États-Unis pouvait être la dernière chance d'aboutir à une paix durable, et il fallait espérer que tous les membres du Conseil en appuieraient l'issue. Un autre intervenant a dit que la stagnation du processus de paix au Moyen-Orient avait constitué le principal motif de désillusion vis-à-vis de l'action du Conseil au cours des deux dernières années.

La Syrie avait subi des pertes humaines considérables, a commenté un participant et, compte tenu des conséquences que la poursuite des combats pouvait avoir sur la stabilité de la région, tout devait être mis en œuvre pour fournir un appui politique aux négociations de Genève. Par ailleurs, les progrès qui avaient été accomplis dans l'élimination des armes chimiques en Syrie montraient l'étendue de ce que le Conseil de sécurité pouvait accomplir lorsqu'il agissait dans l'unité. Bien qu'il ait échoué à prendre à temps des mesures efficaces visant à mettre fin au conflit en Syrie, a dit un autre orateur, il s'était efforcé de trouver un terrain d'entente entre ses membres. Trois résolutions et des déclarations avaient été adoptées en vue de régler la crise syrienne, à la fois dans sa dimension humanitaire et relativement à l'élimination des armes chimiques.

Selon un orateur, des trois volets de l'activité du Conseil, à savoir la prévention des conflits, leur règlement et le maintien de la paix, c'était ce dernier, devenu le socle de l'action de l'ONU, qui avait donné les meilleurs résultats. L'élaboration d'un principe commun était en cours, comme indiqué dans la résolution 2086 (2013). Toutefois, le Conseil continuait de rencontrer des difficultés en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan et au Soudan du Sud, et était aux prises avec de graves problèmes en République centrafricaine. L'Afghanistan, pour mener à bien sa transition, aurait besoin que le Conseil lui apporte son aide dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité et du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, et s'implique davantage dans les questions humanitaires, afin que les réfugiés puissent rentrer chez eux. La prorogation du mandat de la MANUA devrait être examinée avec soin. En République démocratique du Congo et au Mali, le Conseil avait dû admettre qu'une réaction ferme n'était pas suffisante. Ces situations exigeaient de surcroît d'adopter une démarche régionale plus stratégique englobant des questions politiques et de développement plus vastes et associant, aux côtés de l'ONU, les institutions internationales financières et de développement. Cette démarche venait à l'appui d'un début d'appropriation par les instances régionales, en particulier en Afrique, qui fournissaient, notamment, des soldats de la paix à plusieurs missions. La prise en main régionale pouvait faire partie des solutions dans la recherche de stratégies de retrait et de sortie. Tout en acquiesçant à ce raisonnement, un représentant a souligné que celui-ci plaçait les membres du Conseil devant un dilemme. D'un côté, on entendait souvent dire que le Conseil devait limiter son action à ses deux principales missions, la paix et la sécurité, et laisser la consolidation de la paix à d'autres acteurs, en priorité la Commission de consolidation de la paix. D'un autre côté, l'expérience ne cessait de démontrer l'impossibilité de faire une nette distinction entre maintien et consolidation de la paix lors de l'application sur le terrain des décisions du Conseil. Celui-ci ne pouvait pas déléguer ses responsabilités à la Commission de consolidation de la paix, ni au Conseil économique et social ni à tout autre organe.

Un orateur a également abordé une série de questions thématiques et normatives dont le Conseil était saisi. La justice pénale internationale et la complémentarité nationale étaient des valeurs légitimes et les nouveaux membres devaient trouver un moyen terme pour concilier les divergences entre ces deux principes. On assistait à une redéfinition du Conseil par les questions telles que la protection des civils, le sort des enfants en temps de conflit armé, et les femmes et la paix et la sécurité, consacrées aux droits.

Relations au sein du Conseil

Les orateurs ont longuement évoqué, sous divers aspects, combien les relations des membres du Conseil entre eux et avec les principales parties prenantes étaient déterminantes. L'un d'eux a dit aux nouveaux membres qu'ils pouvaient espérer travailler dans une excellente atmosphère, car le Conseil était un lieu convivial où tout le monde s'appelait par son prénom. Il était toujours possible de compter sur l'aide des cinq membres permanents en cas de besoin, par exemple lorsqu'une délégation assumait la présidence du Conseil pour la première fois. Un orateur a souligné combien le respect mutuel et la cordialité étaient essentiels au bon fonctionnement de cet organe. De la même façon, un autre intervenant a fait l'éloge de l'esprit de coopération qui régnait au Conseil, notant que tous s'efforçaient de préserver de bonnes relations personnelles, même lorsque les relations politiques étaient tendues. Ces deux registres étaient toujours dissociés. En dépit de nombreux avantages, dont ils disposaient, tels que, entre autres, la mémoire institutionnelle, une diplomatie présente dans le monde entier, l'accès à un très grand nombre de sources d'information et une meilleure capacité de mettre en œuvre les décisions du Conseil, les membres permanents n'affichaient aucune supériorité vis-à-vis des membres non permanents. Ils ne dictaient pas leur loi et partageaient volontiers leurs informations. En règle générale, ils reconnaissaient que les membres non permanents apportaient des éléments essentiels, tels qu'un regard neuf, une expérience unique et des connaissances et un carnet d'adresses précieux à l'échelle locale et régionale. Les membres élus pouvaient également appeler l'attention sur des questions thématiques spécifiques, notamment lorsqu'ils occupaient la présidence.

Un représentant a suggéré qu'il était préférable d'envisager les relations entre membres permanents et non permanents d'un point de vue pratique et sans parti pris. Les privilèges attachés à la qualité de membre permanent et au droit de veto découlaient de la Charte des Nations Unies. Les membres permanents avaient pu acquérir une connaissance profonde des dossiers et des procédures en vigueur au Conseil. À cet égard, la personnalité de chaque ambassadeur représentant un membre non permanent pouvait peser dans la balance. Ces membres pouvaient pousser plus avant la réforme des méthodes de travail, afin de répondre à l'insatisfaction de plusieurs membres vis-à-vis du statu quo. Tous les membres permanents ne s'accordaient pas sur la question et le processus était évolutif. Tout membre non permanent avait la possibilité d'exercer son influence et avait le devoir d'apporter sa propre contribution. Dans le cadre des consultations, les propositions constructives émanant de membres non permanents étaient généralement bien accueillies et examinées attentivement. En cas de division des membres permanents sur une question, les membres non permanents étaient à même de jouer un rôle essentiel de médiation. Les organes subsidiaires, qui gagnaient en importance, leur offraient la possibilité de contribuer au règlement de questions essentielles. Les membres non permanents devaient chercher les moyens de s'exprimer, comme la délégation de l'orateur l'avait fait sur un sujet important pour son pays. Un esprit collégial régnait entre les représentants du Conseil, permanents et non permanents, et de franches amitiés se nouaient pendant un mandat. Grâce à une plus grande ouverture, ces relations humaines tendaient à se développer.

Si la tonalité du débat sur les relations entre membres permanents et non permanents était optimiste dans l'ensemble, la plupart des orateurs ont fait observer que la double composition du Conseil compliquait ces relations. Qualifiant cette

structure de « diabolique », un intervenant a affirmé que les disparités considérables qui existaient entre les membres permanents et non permanents déterminaient en grande partie la nature et le processus des décisions prises par le Conseil. L'existence du droit de veto, même lorsque celui-ci n'était pas invoqué, influait profondément sur la manière dont les décisions étaient prises. La présence permanente de ces cinq membres, chargée d'histoire, comptait pour beaucoup, sans parler de l'avantage que leur conférait leur réseau d'ambassades, d'intérêts et de partenaires à travers le monde. Il était préférable que les États Membres qui pensaient ne pas pouvoir s'accommoder d'un tel dispositif antidémocratique ne soient pas élus au Conseil; toutefois, il valait mieux appréhender l'organe et ses travaux sous un autre angle. Durant leur mandat, les membres non permanents pouvaient réaliser bien des choses et y parvenaient en effet. L'organe était certes imparfait, mais c'était le seul dont disposait la communauté internationale. Il ne restait qu'à le faire fonctionner aussi efficacement que possible.

Il arrivait, a commenté un orateur, que les membres non permanents soient traités comme des pays de seconde classe au Conseil qui, en outre, ne disposait d'aucun mécanisme permettant de préserver leur apport une fois leur mandat achevé. Le fait que les membres non permanents puissent enrichir par leurs vues les travaux du Conseil n'était pas toujours bien perçu, alors que leur rotation annuelle assurait le renouvellement des perspectives et des intérêts. Un orateur a noté que les membres permanents négociaient parfois un texte sans que les membres élus aient eu leur mot à dire et que ceux-ci n'avaient d'autre alternative que de l'accepter ou le refuser. Pis encore, les membres permanents avaient dans certains cas publié le résultat de leurs travaux ou en avaient informé les autres délégations avant de le communiquer aux membres élus. En étant marginalisé de cette façon, il n'était pas facile de rendre compte aux autorités de son pays. Pareillement, a noté un autre orateur, les membres permanents étaient tout à fait capables de faire pression sur leurs gouvernements respectifs pour parvenir à leurs fins concernant des questions dont le Conseil était saisi. Trois participants ont fait référence à la pratique consistant à reprendre le libellé convenu d'anciennes résolutions dans les nouveaux projets de résolution. L'un d'eux a considéré que cette tactique permettait aux membres permanents de ne pas tenir compte de l'évolution de la situation ou des vues exprimées par les membres non permanents, absents lors de précédentes négociations. Un autre a estimé qu'en effet, les rédacteurs recouraient quelquefois à cette méthode pour empêcher que la position du Conseil sur certaines questions ne soit modifiée. Tout en admettant que les formules arrêtées dans le passé ne devaient pas être considérées comme sacrées et pouvaient être revues de temps à autre, un troisième intervenant a souligné que tous étaient encore liés par le libellé des résolutions antérieures du Conseil.

Plusieurs participants ont souligné que le Conseil ne pouvait obtenir de résultats sans l'existence d'un consensus entre ses membres permanents. L'un d'eux a affirmé que, par conséquent, le rôle principal joué par les membres non permanents était de concourir à la recherche d'un consensus au sein du Conseil, ce qui faisait partie de la responsabilité collective de tous les membres. En théorie, les 10 membres élus pouvaient exercer une influence décisive en travaillant de concert et en adoptant des positions communes, ce qui était rarement le cas car, tout comme les membres permanents, ils prenaient en compte leurs propres intérêts et perspectives.

Enseignements tirés de l'expérience

Les membres sortants ont offert aux nouveaux membres un riche éventail d'enseignements tirés de leurs expériences. Ils leur ont donné, entre autres, les conseils suivants :

- Tirer pleinement parti du mandat de deux ans, qui arrive très rapidement à terme;
- Rechercher une spécialité, la définir au plus tôt et s'y tenir. Faire en sorte de fournir au Conseil des connaissances spécifiques et des analyses sur quelques questions importantes pour son pays, que celles-ci aient trait à des situations nationales spécifiques ou soient de portée plus générale. Parmi les domaines dans lesquels les membres sortants ont laissé leur empreinte, on peut citer le maintien de la paix, l'état de droit, la protection des civils, et la paix et la sécurité en Afrique, dans la région du Sahel et au Moyen-Orient;
- Ne pas renoncer à atteindre ses propres objectifs mais prendre soin de les définir dès le départ;
- Utiliser l'espace politique offert par les débats thématiques, les réunions en formule Arria et les dialogues informels interactifs;
- Saisir les occasions d'apporter sa contribution. Dans 90 % des cas, les membres permanents partagent le même avis; il est donc impossible de beaucoup jouer sur son influence; il faut trouver d'autres avenues pour faire entendre sa voix et exprimer ses vues, quand celles-ci seront utiles et appréciées;
- Établir des relations personnelles à plusieurs niveaux : au sein du Conseil; avec des États non membres du Conseil; avec des groupes régionaux; avec d'autres organismes des Nations Unies; dans sa propre mission; avec les autorités de son pays et son ministère; avec le Secrétariat de l'ONU; et avec les médias, les organisations non gouvernementales et la société civile. Elles ont toutes leur importance. L'entretien d'échanges fructueux avec une large gamme de parties prenantes est le fondement de la diplomatie multilatérale;
- Garder sa porte ouverte aux organisations non gouvernementales, surtout si l'on est une petite mission;
- Forger une coopération étroite et régulière avec les autres membres du Conseil de sa région et informer les nouveaux membres de sa région, en partie afin d'assurer une certaine continuité;
- Apprendre à connaître les rouages du Secrétariat, assise de l'Organisation, et le consulter en vue d'obtenir des conseils avisés, notamment à l'approche de l'exercice de la présidence. S'adresser en particulier à la Division des affaires du Conseil de sécurité, la mieux placée en matière de compétences techniques et de mémoire institutionnelle;
- S'entourer d'un personnel qualifié et expérimenté, dont le travail détermine en grande partie les résultats obtenus par le représentant permanent d'une mission, et préparer ses dossiers à l'avance, compte tenu du caractère singulier des travaux menés par le Conseil;

- Choisir avec soin ses experts et assurer un suivi régulier de leurs travaux, en raison de la tendance à élaborer les règles de la base vers le sommet. Les ambassadeurs, en règle générale, ne négocient pas les textes, mais sont responsables de la stricte mise en œuvre des politiques nationales. Il est rare que les représentants permanents se réunissent en tant que groupe;
- Instaurer une communication et une coordination régulières avec son ministère, afin de parer les tactiques de division des autres membres;
- Préparer bien à l'avance le cycle de présidence en collaborant étroitement avec les autorités de son pays, notamment si des manifestations de haut niveau sont prévues durant cette période;
- Accepter les offres d'information des membres permanents, qui peuvent être utiles, sans négliger pour autant les autres sources d'information. Consulter les organisations régionales, les cercles de réflexion et les organisations non gouvernementales, le Secrétariat et l'organisation Security Council Report, source très précieuse;
- Entretenir les liens avec les États Membres des Nations Unies dans leur ensemble, par l'intermédiaire des groupes régionaux et de façon bilatérale, dans la perspective de la fin de son mandat;
- Communiquer fréquemment avec son groupe régional et s'efforcer de rendre compte des positions régionales tout en gardant à l'esprit que, conformément à la Charte des Nations Unies, les membres du Conseil sont élus à titre individuel et non en tant que représentants de leur région;
- S'abstenir de tout cynisme – un membre permanent a proclamé qu'il en détenait le monopole – et adhérer au principe de collégialité.

Un participant a évoqué ce qui semblait être un paradoxe : tous les membres sortants du Conseil avaient considéré que leur mandat avait porté des fruits et s'était avéré une expérience positive, en dépit des imperfections et injustices qu'ils avaient constatées. Les États Membres de l'ONU, tout en se montrant très critiques envers le Conseil, aspiraient vivement à en devenir des membres élus. Aussi longtemps que ces paradoxes auraient cours, l'élan en faveur de la réforme de la composition de cet organe ne pourrait aboutir. En se fondant sur l'expérience acquise au cours des deux dernières années, cet orateur, pour sa part, ferait preuve de plus de prudence, à l'avenir, avant d'appuyer une réforme en profondeur du Conseil, par crainte de nuire à son importante mission.