



Chaire Raoul-Dandurand
en études stratégiques et diplomatiques
Raoul Dandurand Chair
of Strategic and Diplomatic Studies

Association canadienne pour les Nations Unies – Grand Montréal
United Nations Association in Canada – Greater Montréal

**GRANDE CONFÉRENCE ORGANISÉE PAR L'ACNU-GRAND MONTRÉAL ET
L'OBSERVATOIRE SUR LES MISSIONS DE PAIX DE LA CHAIRE RAOUL-DANDURAND DE
L'UQAM**

DOUBLE DÉFI POUR L'ONU : LE MAINTIEN DE LA PAIX ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER



Photos : ONU / Montage : Éric Fortin

M. LAKHDAR BRAHIMI
Ancien Secrétaire général adjoint de l'ONU

Entretien avec Jean-François Lépine, journaliste à Radio-Canada

MONTRÉAL, LUNDI 4 MAI 2009

COMPTE RENDU

www.acnugrandmontreal.org

www.dandurand.uqam.ca

Double défi pour l'ONU: le maintien de la paix et la responsabilité de protéger

Conférence de M. Lakhdar Brahimi Ancien secrétaire général adjoint de l'ONU

Conférence organisée par l'Observatoire sur les Missions de paix de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques de l'UQAM et l'Association canadienne pour les Nations Unies - Grand Montréal, avec le soutien du ministère de la Défense nationale, de la Chambre des notaires du Québec et de Droits et Démocratie, dans le cadre du lancement de la troisième édition des Séminaires d'été 2009 sur les Missions de paix de l'UQAM. Elle a pris la forme d'un entretien animé par M. Jean-François Lépine, journaliste à la télévision de Radio-Canada

Note biographique

M. Brahimi a été nommé Représentant spécial pour l'Afghanistan en 1997, poste qu'il a occupé jusqu'en 1999. En 1999, alors qu'il était Secrétaire général adjoint chargé des missions spéciales d'appui aux efforts de prévention et de maintien de la paix, M. Brahimi a présidé le Groupe d'études sur les opérations de maintien de la paix, dont le rapport fut déposé en juillet 2000. Il a repris la fonction de Représentant spécial pour l'Afghanistan le 3 octobre 2001, pour faciliter le processus politique de la Conférence de Bonn sur l'Afghanistan et de la Loya Jirga d'urgence. Par la suite, M. Brahimi a dirigé la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan de janvier 2004 à décembre 2005.

Le rapport Brahimi

À la suite des graves échecs des missions de maintien de la paix en Somalie, en Bosnie Herzégovine et au Rwanda, le Secrétaire général Kofi Annan a nommé M. Brahimi à la présidence du «Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies», groupe d'experts indépendants, qui a mené à bien une évaluation approfondie des missions des Nations Unies et proposé un ensemble de recommandations précises, concrètes et pratiques.

- Quelles étaient les circonstances du rapport Brahimi?

Il importe de rappeler le climat de l'époque, malgré le fait que l'ONU ait pour but « de préserver les générations futures du fléau de la guerre », elle n'a pas les moyens d'exécuter toutes les tâches de maintien et de consolidation de la paix qu'elle souhaiterait mettre à son agenda. De plus, à l'époque, le climat était des plus tendu. Ce qui dominait la situation au sein des Nations Unies était la catastrophe du Rwanda, où le Conseil de sécurité ainsi que les pays membres se considèrent comme responsables de ces catastrophes. Ce qui a conduit une certaine partie de l'opinion publique internationale à déclarer dans les années 1997, 1998 que l'ONU n'était pas capable de mettre en place le maintien de la paix.

En réalité, même avec la création du groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies, certains pensaient qu'il ne s'agissait que de la poudre aux yeux. La plus grande crainte à l'époque était que ce rapport ne soit qu'un autre rapport de plus. Cependant, le rapport fut terminé en un temps record de quatre mois. La visibilité accrue de ce rapport tient au sommet du Millénaire, qui l'a fortement soutenu, ainsi qu'à l'arrivée de Jean-Marie Guéhenno à la tête du Département du maintien de la paix, qui a décidé de faire du rapport son programme.

Après avoir terminé son rapport, M. Brahimi a dû en appliquer les recommandations pour la première fois en Afghanistan. Toutes les idées n'ont pas été parfaitement appliquées, mais il reste tout de même que le Rapport ayant réussi à séduire un nombre important de personnes a eu une vie utile relativement longue. Les suites du Rapport avaient d'ailleurs été rapidement endossées par les instances des Nations Unies.

L'échec cuisant du Rwanda nous rappelle qu'on court toujours le risque de « refaire la dernière guerre ». Il faut chaque fois savoir tirer des leçons générales et mettre en forme un processus qui correspond à la situation nouvelle. Ceci a été bien compris immédiatement après l'adoption du Rapport au début de la décennie 2000.

Il ne faut pas croire que l'ONU peut régler tous les problèmes. En réalité, l'ONU devrait choisir les conflits où elle est en mesure de faire la différence, d'apporter un mieux réel. Dans certaines situations, l'ONU ne devrait pas intervenir, comme en Somalie par exemple. Il est nécessaire d'étudier correctement la situation et, s'il y a une chance qu'il soit possible de faire quelque chose, qu'il y ait une volonté politique de le faire et que les moyens financiers et humains soient disponibles, on peut alors agir en toute connaissance de cause. Le Conseil de sécurité ne doit pas confier un certain nombre de tâches déterminées sans donner les moyens adéquats pour leur mise en œuvre.

Le Secrétaire général a aussi une grande responsabilité vis-à-vis du Conseil de sécurité : son rôle n'est pas de lui dire ce qu'il veut entendre, mais bien ce qu'il a besoin de savoir. Le Conseil a tenu compte d'un certain nombre de recommandations du rapport, mais à partir de 2005, il est progressivement retombé dans certains vieux travers, en adoptant un nombre important de résolutions sans se soucier des moyens correspondants aux tâches et sans la volonté politique de véritablement gérer la crise.

Nous sommes dans une situation où les États membres ne donnent pas les moyens nécessaires à l'ONU pour la réalisation des objectifs de la Charte. Le résultat est qu'aujourd'hui au Soudan et au Congo, nous sommes face à une crise très sérieuse. Nous sommes conscients et bien informés des atrocités qui se passent au Darfour. L'Union Africaine, avec ses moyens modestes, a essayé de répondre toute seule à cette situation en déployant un contingent de 7 000 soldats. Cela ne suffisait pas, les Nations Unies sont alors intervenues en proposant de déployer 26 000 soldats pour la même tâche.

Cela est-il suffisant ? Quel mandat leur a-t-on confié ? Rien de moins que protéger la population du Darfour, un territoire de la taille du Texas ou de la France. Jusqu'à présent, les 26 000 soldats promis ne sont pas encore tous déployés, on peine à les trouver. Le manque de moyens est criant, par exemple on n'arrive pas à trouver une

douzaine d'hélicoptères. Cette mission apparaît caractéristique des travers dans lesquels retombent les Nations unies, à savoir une mission trop ambitieuse avec des moyens dérisoires. C'est un échec programmé.

La situation au Darfour a de plus mis au jour une très grande hypocrisie. Les États-Unis présentent la situation comme étant caractéristique d'un génocide. Si tel est le cas, ils se devaient de mobiliser leurs moyens comme le prescrit leur propre législation. Cependant, les déclarations ont été faites surtout pour calmer l'opinion publique américaine et les membres du « Black Congress ». Les États-Unis ont été les premiers à mettre ce dossier en avant au sein des Nations Unies tout en faisant preuve d'un certain irréalisme en faisant porter toute la charge de la résolution du conflit sur les Nations Unies sans trop se soucier de la disponibilité des moyens nécessaires.

- *Serait-il nécessaire de réviser ou d'ajuster les recommandations du rapport de 2000 ? Y a-t-il une limite « naturelle », quantitative ou qualitative, à ce que les Nations Unies peuvent accomplir dans ce domaine?*

Le rapport du secrétaire général en 2008 met en exergue deux graves problèmes : les abus sexuels commis par les soldats ainsi que l'écart entre les missions et les moyens. Avec les moyens qui ne correspondent pas aux missions, le problème est le suivant : nous sommes en train de mettre l'ONU en situation d'échec nécessaire. Il n'apparaît plus possible de soutenir cette expansion de nos volontés d'intervenir, le coût des 19 missions représentant 7 milliards de dollars en 2008. Et dans le cas du Congo, il faut non seulement gérer la situation sur le terrain, mais aussi gérer les différentes interférences extérieures avec l'Ouganda ou le Burundi par exemple. Le concept mis en place de « mission » ne correspond pas toujours aux réalités.

Au Darfour nous sommes fixés sur le fait qu'il s'agit d'un gouvernement voyou. Les rebelles sont encouragés par un certain nombre de pays à ne pas négocier. L'ONU est impassible. Monsieur Brahimi plaide en faveur d'une révision des recommandations du rapport, afin de rappeler d'une part que certaines ne sont plus appliquées, et d'autre part, que la situation est nouvelle.

- *Le rapport Brahimi coïncide avec un désengagement marqué des pays industrialisés du maintien de la paix de l'ONU. Ce phénomène s'est amplifié au cours des années 2000. Il n'y a guère que l'Italie (9e rang) et la France (11e rang) parmi les trente premiers contributeurs de personnel, la vaste majorité provient maintenant des pays en développement. Le Canada, dont la contribution au maintien de la paix a été plus qu'honorable, n'échappe pas à la règle et se trouve maintenant au 50e rang des pays contributeurs.*

Il est vrai que ce désengagement des puissances est frappant. C'est un phénomène inquiétant.

Les pays en développement portent de plus en plus le fardeau du maintien de la paix. Les pays riches considèrent que leurs contributions financières à la responsabilité commune de la communauté internationale suffisent. Les militaires doivent venir des pays pauvres. Les grandes puissances ne veulent plus placer leurs militaires dans des situations dangereuses, sauf quand elles ont un intérêt national quelconque comme, par exemple en

Afghanistan. Ce partage du travail n'est pas admissible, il ne doit pas paraître se faire de la façon suivante : les riches donnent de l'argent, les pauvres leur sang.

- *Que penser de la responsabilité de protéger les populations?*

À toute cette situation, la communauté internationale a ajouté la responsabilité de protéger les populations. La « responsabilité de protéger » est devenue une dominante au sein des plus grandes missions des Nations Unies, comme dans le cas du Darfour ou de la République Démocratique du Congo. Le rapport Brahimi y faisait une référence explicite en parlant d'une doctrine robuste et de mandats réalistes. Le Sommet mondial de 2005 a retenu le « devoir de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ».

Il faut savoir que ce concept est le produit d'une collaboration canadienne avec Kofi Annan. Cette formule fut inventée pour remplacer celle de l'intervention humanitaire. À part la formule, c'est le concept qui pose problème. Nous sommes tous d'accord pour dire que la communauté internationale a le devoir de protéger des populations qui en ont besoin.

Le problème se présente ainsi : avec le concept de la responsabilité de protéger, c'est celui qui protège qui décide d'abord si la responsabilité lui incombe et quand il se doit de l'exercer. Les pays du tiers monde ont peur de cette approche, car, ce sont toujours les pays puissants qui vont décider de protéger et donc d'intervenir. Si par contre on parlait du droit à la protection, la situation serait différente, même si ce droit ne serait pas plus facile à mettre en œuvre. Avec la notion de droit à la protection, on met plutôt l'accent sur les populations qui demandent de l'aide, et non pas sur la décision d'intervenir ou non.

Voilà pourquoi la « responsabilité de protéger » n'apparaît, pour plusieurs, qu'être le successeur du « droit d'ingérence » tant décrié, c'est-à-dire le droit d'intervenir que s'octroient les grandes puissances.

- *Comment traduirait-on la responsabilité collective envers les communautés qui souffrent ?*

Le document final du Sommet de 2005 comprend certaines recommandations concernant le Droit de protéger. Cependant, il ne fait rien d'autre que de reprendre l'approche de la Charte des Nations unies. Si, au niveau du discours, il y a une sensibilisation de l'opinion internationale pour la protection des populations qui souffrent, on constate qu'une certaine responsabilité internationale se développe; cependant, le moyen de traduire ces idées louables dans la réalité n'a pas encore été trouvé. Le manque d'une doctrine pour des missions robustes et des mandats réalistes est ici criant.

Il ne s'agit pas seulement, et pas nécessairement, d'interventions militaires. Il est nécessaire de remettre le dialogue avec les autorités et les populations locales au premier

plan. Si on parlait du droit à la protection plutôt que du droit de protéger, ce serait déjà une meilleure façon d'aborder le sujet.

- *Parlons de l'Union Africaine avec son intervention au Darfour, peut-on voir dans ces initiatives une forme d'intervention hybride ?*

Le rôle que peuvent jouer les organisations régionales existe déjà dans la Charte des Nations unies au chapitre huit. Au Darfour, deux organisations essayent d'intervenir seules ou avec les Nations Unies : il s'agit de l'Union européenne et de l'Union Africaine, l'OTAN n'apparaissant pas comme une organisation régionale, c'est une alliance militaire.

L'Union Africaine a fait preuve d'un désir de bien faire, et s'est montrée prête à intervenir dans un conflit oublié que pendant des années par la communauté internationale, qui ne regardait pas de côté-là. L'Union africaine a été seule au Darfour et elle y a fait du bon travail, même avec des moyens modestes et l'ONU a convenu que son action ne pouvait être meilleure. Quant à l'Union Européenne, même si elle dispose de beaucoup plus de moyens, elle se limite à des interventions ponctuelles, comme au Congo ou au Tchad.

- *Comment aborder la consolidation et la reconstruction des États faillis ?*

Prenons le cas de l'Afghanistan où l'OTAN a perdu sa crédibilité. Les troupes présentes appartiennent à des pays de l'OTAN et on pourrait s'attendre à une stratégie commune. Or, ce n'est pas le cas, on se trouve en présence de contingents nationaux qui semblent mener plusieurs « guerres » dans le même pays, ce n'est pas normal. Ce qui a manqué, et qui manque toujours, c'est une stratégie commune, un plan commun et une division du travail claire. L'OTAN n'existe pas en Afghanistan et L'ONU n'est pas engagée dans la question militaire. L'OTAN s'est discréditée et ne s'est pas acquittée de sa tâche, comme ce que l'on pouvait attendre d'une alliance défendant le monde libre.

Voilà une situation qui met au jour un sérieux problème de coordination. Ajoutons le gaspillage important de l'aide déployée sur le terrain. Une étude faite par l'Université d'Oxford démontre que quarante pour cent des contributions financières faites par les pays donateurs, reviennent à ces mêmes pays sous forme de salaire, de frais de consultants, etc. Il y a vraiment une révision importante à faire de la manière dont on travaille dans tous ces domaines. La présence militaire est une question fondamentale en Afghanistan, où les populations n'aiment pas les forces d'occupation, alors qu'elles accueillent les forces qui viennent les aider, il faut ici se rappeler la façon dont les Afghans ont accueilli favorablement l'ISAF lors de son déploiement. Nous devons donc démontrer aux Afghans que notre but est de les aider.

- *Comment peut-on aider un État défaillant à se reconstituer ?*

En étant prudent d'abord, les grandes puissances font facilement des promesses excessives qu'elles sont incapables de tenir, prenez par exemple l'idée d'un Plan

Marshall pour l'Afghanistan, on en a parlé et on l'attend toujours. Avant de faire des promesses, il est indispensable d'avoir une connaissance et une compréhension suffisantes de la situation. Il faut surtout être honnête avec les populations.

La démocratie ne se donne pas, elle se développe sur le terrain afghan. Prenons l'exemple des « droits de l'homme » : plutôt que de créer un bureau à Genève, loin de la situation, nous avons créé une commission nationale afghane qui fait la promotion des droits de l'homme. Son action demeure limitée, elle progresse difficilement, mais elle le fait sur le terrain au sein de la population, ce qui est préférable puisque notre objectif est de développer le pays.

Il convient donc de mieux connaître les situations, d'avoir des objectifs modestes et réalistes. Il faut reconnaître que c'est leur pays et pas le nôtre. Car ce dont un pays en faillite a besoin, c'est de la reconstruction de l'État. Cela ne passe pas seulement par des élections, qui peuvent parfois radicaliser la situation politique, mais par le rétablissement de l'institution de la police, de la justice et des prisons. Il convient de concentrer les efforts pour créer un État de droit.

- *L'ONU est-elle devenue une cible parmi d'autres, comment restaurer sa crédibilité?*

L'ONU est une organisation indispensable. Je fais une critique de l'intérieur parce que suis soucieux de faire des Nations Unies un outil meilleur. Cependant, certains développements troublants ont fait que l'ONU est devenue la cible d'attaques, son drapeau symbole de protection attire le feu. Il est du devoir de la communauté internationale, et en particulier des États membres, de tout faire pour redonner à l'ONU sa crédibilité et assurer le respect de l'organisation. Il faut aussi lutter contre une certaine ignorance parmi les populations sur ce qu'est vraiment l'ONU et sur son rôle.

Par

Christelle Doudies
Secrétaire de la conférence

Pour

L'Association canadienne pour les Nations Unies – Grand Montréal

www.acnugrandmontreal.org

et

La Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques de l'UQAM

www.dandurand.uqam.ca

Juin 2009