OBSERVATOIRE BOUTROS-GHALI DU MAINTIEN DE LA PAIX

Guerre en Ukraine : effets collatéraux pour le Conseil de sécurité par Michel Liégeois – Mars 2023

La guerre en Ukraine est une tragédie. Les premières victimes en sont bien entendu les Ukrainiens. Mais un conflit d'une telle ampleur provoque des conséquences collatérales dans de nombreux domaines et à différents niveaux. On a ainsi pu constater que la hausse des prix de l'énergie pouvait menacer la croissance mondiale et frapper durement les populations les plus vulnérables. On a vu aussi les graves menaces sur l'approvisionnement en denrées alimentaires de pays fortement dépendants des exportations en provenance d'Ukraine. Sans l'accord obtenu grâce à la médiation du Secrétaire général de l'ONU, la famine aurait sans doute fait son retour dans la Corne de l'Afrique.

D'autres effets collatéraux se produisent dans le calme feutré du siège de l'Organisation des Nations unies à New York. Pour être moins spectaculaires, ils n'en sont pas moins inquiétants car ils menacent la capacité internationale de maintien de la paix et de la sécurité.

Les médias internationaux ont abondamment rendu compte des votes sur la guerre en Ukraine au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale en tentant d'y mesurer le degré d'isolement de Moscou. En revanche, la façon dont le conflit affecte le travail du Conseil de sécurité sur les autres dossiers ne semble pas susciter beaucoup d'intérêt.

Pour mesurer cet impact, il convient au préalable de rappeler à quel point le Conseil de sécurité s'est trouvé transformé par la fin de la Guerre froide au début des années 1990. La disparition de l'usage intempestif du véto par l'URSS permet au Conseil d'enfin jouer le rôle qui lui est dévolu par la Charte, à savoir le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Depuis lors, il s'acquitte de cette mission soit en appliquant -rarement - le principe de la sécurité collective (rétablissement de la souveraineté territoriale du Koweït envahi par l'Iraq) soit – bien plus souvent – en déployant des opérations de maintien de la paix. A la fin de la Guerre froide, le nombre de ces opérations a ainsi triplé en moins de cinq ans. De la même manière, si au plus fort de la tension bipolaire, le nombre annuel de résolutions adoptées dépassait rarement la dizaine, il oscille dorénavant entre 70 et 90 ; ce qui atteste de la dynamique diplomatique à l'œuvre.

Il est important de noter que le retour graduel de divisions politiques plus profondes au sein du Conseil, sous les effets conjugués de la montée en puissance de la Chine et de la politique étrangère assertive de Vladimir Poutine, n'avait guère affecté cette dynamique en dehors des dossiers les plus clivants, le conflit syrien en particulier. Qu'en est-il depuis février 2022 ?

Deux conséquences de la guerre sont aisément perceptibles. La plus visible réside dans le temps et l'énergie que le Conseil lui consacre. En 2022, le Conseil a tenu 50 réunions sur l'Ukraine, dont 36 séances d'information publiques, six séances de vote sur des résolutions, quatre réunions selon la formule Aria, deux discussions au titre de « questions diverses », une séance en consultations privées et une séance privée. En 2022, l'Ukraine a ainsi représenté plus de 15 % des réunions publiques du Conseil. Ce grand nombre de réunions peut également être attribué au fait que les membres profitent de la scène politique offerte par les réunions publiques du Conseil pour présenter des récits concurrents sur divers aspects du conflit. Souvent, il s'est tenu deux réunions sur l'Ukraine en une seule semaine.

La seconde conséquence s'observe dans le travail du Conseil sur les autres dossiers. Les membres du Conseil de sécurité ont réussi à compartimenter les dynamiques entourant l'Ukraine à un degré plus élevé que ce que les observateurs pensaient possible.

Loin de se trouver paralysé, le Conseil a poursuivi ses tâches, par exemple en renouvelant les mandats des opérations de paix et en établissant son premier régime de sanctions en cinq ans. En conséquence, il a adopté 54 résolutions en 2022, soit seulement trois de moins qu'en 2021.

Cependant, la dynamique autour de l'Ukraine a contribué à tendre les relations entre les membres, en particulier certains des cinq membres permanents du Conseil (P5), lesquels ont maintenant moins de contacts informels et ont aussi, lors de réunions publiques, parfois abandonné la civilité diplomatique au profit de positionnements politiques peu usités au sein du Conseil. Enfin, de vraies divisions entre les membres élus ont également pu être observées avec de réels effets sur la dynamique du Conseil.

On peut le mesurer au fait que les déclarations présidentielles – qui requièrent une adoption à l'unanimité - sont tombées de 24 en 2021 à seulement sept en 2022 – soit le chiffre le plus bas depuis une trentaine d'années.

Michel Liégeois est professeur de Relations internationales à l'Université catholique de Louvain (UCL), et expert associé à l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix .