

## Maintien de la paix et réforme des Nations Unies UN's Peacekeeping Operations and Reform

Albert Legault

Volume 27, numéro 2, 1996

Une nouvelle politique étrangère Canadienne : internationalisme libéral ou néo-réalisme ?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703599ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703599ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Legault, A. (1996). Maintien de la paix et réforme des Nations Unies. *Études internationales*, 27(2), 325–352. <https://doi.org/10.7202/703599ar>

Résumé de l'article

Even though substantial administrative and financial changes have been introduced in the United Nations since the early 1980s, the end of the Cold War has brought about a turning point in its process of reform. The impressive growth of UN peacekeeping operations has tipped the balance in favor of major transformations in this field. Indeed, since the publication of the Secretary General's (*Agenda for Peace*) many changes have been undertaken and improvements achieved. However much still needs to be done. This paper addresses three particular issues: institutional reforms, organizational reforms and reforms through adjustments. While little will be said on the first two issues, since they are relatively well known and treated elsewhere, this paper will focus on UN'S peacekeeping operations and their actual evolution as a way of assessing the continuing process of reform in the United Nations.

# Maintien de la paix et réforme des Nations Unies

Albert LEGAULT\*

*Dans la mesure où la mission de l'ONU n'a  
jamais pu être remplie de façon satisfaisante,  
il est naturel qu'il ait été question, tout au long  
de son histoire, de la réformer<sup>1</sup>.*

ABSTRACT — *UN's Peacekeeping Operations and Reform*

*Even though substantial administrative and financial changes have been introduced in the United Nations since the early 1980s, the end of the Cold War has brought about a turning point in its process of reform. The impressive growth of UN peacekeeping operations has tipped the balance in favor of major transformations in this field. Indeed, since the publication of the Secretary General's (Agenda for Peace) many changes have been undertaken and improvements achieved. However much still needs to be done. This paper addresses three particular issues: institutional reforms, organizational reforms and reforms through adjustments. While little will be said on the first two issues, since they are relatively well known and treated elsewhere, this paper will focus on UN's peacekeeping operations and their actual evolution as a way of assessing the continuing process of reform in the United Nations.*

Les tentatives de réformer l'ONU ne sont pas nouvelles. En fait, la réforme de l'Organisation est un processus en perpétuelle évolution. Les efforts en la matière ont toutefois connu une certaine intensification depuis le début des années 1980. Suscitées par les pressions américaines, les premières réformes ont touché principalement les aspects financiers et administratifs du fonctionnement de l'ONU. L'objectif était de «dégraissier» la machine onusienne et de rationaliser le fonctionnement de l'Organisation et de ses diverses agences. La fin de la guerre froide a toutefois amené un tournant dans le processus de réforme. La croissance impressionnante des activités des Nations Unies en matière de maintien de la paix a fait pencher le balancier en faveur des transformations dans ce domaine. C'est le Secrétaire général dans son *Agenda pour la paix*, qui a donné le coup d'envoi de ces réformes. Depuis lors, plusieurs restructurations ont été entreprises et certaines améliorations réali-

---

\* Professeur au Département de science politique de l'Université Laval et directeur du programme paix et sécurité internationales du Groupe d'études et de recherches en relations internationales (GERRI) à l'Institut québécois des hautes études internationales (IQHEI). L'auteur tient à remercier ses assistantes Julie Fournier et Isabelle Desmartis pour leur contribution à cette recherche. Une subvention du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada a rendu possible la réalisation de ce travail.

1. Maurice BERTRAND, *L'ONU*, Paris, La Découverte, 1994, p. 108.

sées comme le relevait Boutros-Ghali dans son rapport à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation<sup>2</sup>. Mais beaucoup reste aussi à faire, comme il le soulignait également.

Le cinquantième anniversaire de l'ONU suscite d'immenses espoirs de réforme et de rénovation de l'Organisation et constitue un moment propice pour faire le point sur la réorganisation des opérations de maintien de la paix. Trois domaines particuliers méritent un examen attentif. Ce sont les réformes institutionnelles, les réformes organisationnelles et les réformes par ajustements. Nous dirons peu de choses des deux premières, car elles sont relativement bien connues, pour nous attarder sur les questions de maintien de la paix et de leur évolution dans la pratique.

## I – Les réformes institutionnelles

Par réformes institutionnelles, on entend les transformations qui touchent les organes principaux de l'ONU et qui, conséquemment, impliquent des modifications à la Charte. Ce sont les réformes les plus difficiles à réaliser, d'une part parce qu'elles rencontrent l'hostilité des grandes puissances dont le statut est garanti par la Charte et, d'autre part, parce qu'il s'agit d'un processus extrêmement complexe. En effet, les pouvoirs des principaux organes de l'ONU sont toujours définis par la Charte et personne ne souhaite ouvrir «ce panier de crabes», car il faudrait que tout amendement soit approuvé par les deux tiers des membres de l'Assemblée générale et tous les membres permanents du Conseil de sécurité (article 108 de la Charte). De plus, il est difficile de modifier un aspect particulier sans être obligé d'en modifier d'autres, la question faisant immédiatement l'enjeu de négociations serrées entre les différents États qui cherchent tous à recevoir des avantages en échange de leurs concessions. Les aspects les plus importants de la réforme institutionnelle concernent le rôle du Secrétaire général et celui du Conseil de sécurité. En ce qui a trait au rôle de l'Assemblée générale, traiter de la question nous apparaît peu pertinent ici, étant donné que celle-ci ne joue qu'un rôle mineur en matière de maintien de la paix. Bien que certains États soient en faveur d'un renforcement de son rôle en ce domaine, bien peu a été fait jusqu'à maintenant<sup>3</sup>.

*Revue Études internationales, volume xxvii, no 2, juin 1996*

2. *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, A/50/60 ou S/1995/1, 3 janvier 1995.*
3. En 1994, le Comité des 34 a recommandé que l'Assemblée partage avec le Conseil la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'Assemblée pourrait recommander, en accord avec les articles pertinents du chapitre 4 de la Charte, des principes et directives pour la conduite des opérations, de même qu'appuyer leur mandat. L'idée d'un rôle plus soutenu de l'Assemblée générale dans les opérations de maintien de la paix est surtout défendue par les États du Tiers Monde qui y voient l'occasion de contrebalancer le poids décisionnel démesuré des pays occidentaux dans la direction politique et stratégique des opérations. Cette conception ne fait toutefois pas l'objet d'un consensus, qui risque

Historiquement et dans la pratique, le rôle du Secrétaire général a toujours été d'être le principal responsable administratif de l'Organisation. Notons qu'il est nommé plutôt qu'élu, ce qui en dit long sur son rôle de serviteur de l'Organisation<sup>4</sup>. Certains ont d'ailleurs critiqué cette façon de faire en arguant que ce mode de sélection ne permettait pas toujours le choix de la personne la plus compétente. C'est notamment l'opinion de Brian Urquhart et de Erskine Childers qui, en 1990, dans leur rapport *A World in Need of Leadership*, ont proposé de modifier le mode d'élection du Secrétaire général. D'après eux, l'opération devrait faire l'objet de plus de discussion au sein du Conseil de sécurité fondée sur les qualités de la personne à choisir. Selon Urquhart et Childers, l'instauration d'un mandat unique de sept ans devrait également être établie le plus tôt possible afin d'encourager les gouvernements à choisir une personne créative et résolue à agir ainsi qu'à conférer plus d'indépendance au Secrétaire général<sup>5</sup>. Ces propositions rejoignent celles formulées en 1991 par l'UNA/USA mais restent à ce jour lettre morte, les membres permanents du Conseil de sécurité étant particulièrement réticents à voir le Secrétaire général jouer un rôle plus étendu qui pourrait outrepasser leurs compétences en matière de maintien de la paix.

Récemment, les missions d'enquête et de bons offices du Secrétaire général ont progressé considérablement<sup>6</sup>, ce qui témoigne de l'importance du rôle du plus haut fonctionnaire de l'Organisation. L'accroissement des activités de diplomatie préventive des Nations Unies ont permis au Secrétaire général d'user de manière extensive des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 99 de la Charte. Si plusieurs voient dans cet article une porte de sortie permettant au Secrétaire général de prendre des initiatives de son propre chef en matière de paix et de sécurité internationales, il convient toutefois de rappeler que celui-ci ne peut «ni se substituer au leadership du Conseil de sécurité ni entreprendre des missions de paix de son propre chef<sup>7</sup>». Il reste néanmoins l'instrument incontournable du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix. La publication en 1992 du document, *Un Agenda pour la paix*, constitue d'ailleurs la réponse du Secrétariat à l'étude commandée par les membres permanents du Conseil de sécurité réunis en sommet à New York, en janvier 1992. Ajoutons qu'un supplément à ce rapport a été publié en janvier 1995<sup>8</sup>.

d'ailleurs d'être difficile à atteindre.

4. Sur les fonctions et pouvoirs du Secrétaire général, voir Benjamin RIVLIN et Leon GORDENKER (dir.), *The Challenging Role of the UN Secretary General*, Praeger, New York, 1993.
5. Brian URQUHART et Erskine CHILDERS, *A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations*, (New York, the Ford Foundation, 1990), recommandations résumées dans Chadwick F. ALGER, Gene M. LYONS et John E. TRENT (dir.), *The United Nations System, The Policies of Members States*, Tokyo, United Nations University Press, 1995, pp.61-63. Ci-après cité *The UN System*, *op. cit.*
6. Voir à cet égard le *Rapport du Secrétaire général sur les activités de l'Organisation*, A/49/1, 2 septembre 1994. Ci-après cité *Rapport du Secrétaire général*, 1994, *op. cit.*
7. Voir Benjamin RIVLIN, «The UN Secretary-Generalship at Fifty», *Paradigms*, London, vol. 8, n° 2, hiver 1994, pp. 49-70.
8. *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary General on the Occasion of the*

En ce qui concerne le Conseil de sécurité, il y a consensus à l'effet que celui-ci doit exercer un rôle de premier ordre dans la direction politique et stratégique des opérations de maintien de la paix. Pour ce faire, il doit toutefois être représentatif de l'état actuel de la communauté internationale et bénéficier d'une légitimité accrue. Une série de propositions a été formulée afin de modifier la composition du Conseil et la procédure actuelle de prise de décision. Parmi les principales, on note :

- l'élargissement du nombre de membres permanents du Conseil, l'Allemagne et le Japon d'une part et, d'autre part, pour des raisons d'équilibre, trois ou quatre États du Sud. L'Inde, l'Indonésie, le Brésil, le Mexique, le Nigeria et l'Égypte sont les noms qui reviennent le plus souvent ;
- l'élargissement du nombre de membres non permanents du Conseil sur la base du principe d'une représentation géographique équitable et du poids économique, démographique et politique des États ;
- l'abolition totale du droit de veto et l'établissement d'un processus de prise de décision par la majorité qualifiée. Cette position est entre autres soutenue par le mouvement des non-alignés dont l'Indonésie s'est fait le porte-parole lors du débat sur la réforme du Conseil qui s'est tenu à l'Assemblée générale à la fin de novembre 1993 ;
- l'abolition partielle du droit de veto soit par sa non extension aux nouveaux membres permanents qui seraient admis au sein du Conseil (on créerait alors une catégorie intermédiaire de membres permanents sans droit de veto. Cette proposition a été soumise par le Brésil le 25 septembre 1989 et reprise par la suite par le ministre des Affaires étrangères de l'Italie), soit en rendant son utilisation plus difficile en exigeant par exemple que le veto de plusieurs membres soit requis pour bloquer une décision, ce qui suppose l'abolition du veto individuel. D'autres encore ont proposé l'établissement d'un veto subordonné<sup>9</sup>, le veto d'un membre permanent pouvant être invalidé par un vote unanime des autres membres du Conseil ;
- la création d'une catégorie de membres semi-permanents sur la base d'une représentation régionale en modifiant l'article 23 pour permettre la réélection immédiate d'un État jugé apte à occuper ce poste par ses partenaires régionaux. Cette alternative est entre autres suggérée par l'Australie, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède et l'Ukraine<sup>10</sup>. Le Canada a également semblé intéressé par cette proposition ;
- la proposition formulée par le Chili lors du débat à l'Assemblée générale en 1993 visant à créer un Conseil de sécurité à quatre catégories de membres :

*Fiftieth Anniversary of the United Nations, op. cit.*

9. Daniele ARCHIBUGI, «The Reform of the UN and Cosmopolitan Democracy. A Critical Review», *Journal of Peace Research*, vol. 30, n° 3, 1993, pp. 312-313.

10. UNITED NATIONS, GENERAL ASSEMBLY, *Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council*, doc. A/48/264, 20 juillet 1993, ci-après cité *United*

1) membres permanents, 2) membres permanents sans droit de veto, 3) sièges régionaux à représentation rotative et 4) membres non permanents<sup>11</sup>. Cette proposition rejoint une recommandation italienne visant à créer trois catégories de membres : 1) le groupe actuel des cinq membres permanents avec droit de veto, 2) un groupe d'une dizaine d'États répartis sur les cinq continents qui formeraient une catégorie de membres semi-permanents (20 pays occupant tour à tour un siège par remplacement (*revolving in twos*) et 3) un dernier groupe composé des États restants<sup>12</sup> ;

- enfin, des propositions ont été formulées afin d'élargir la composition du Conseil de sécurité aux organisations régionales, notamment à l'Union européenne et à l'OUA ;
- à ces propositions s'ajoutent les recommandations plus récentes contenues dans les rapports de deux groupes d'experts indépendants, l'un subventionné par la Fondation Ford, l'autre issu de la Commission sur la gouvernance globale (*Commission on Global Governance*). Le Rapport Ford recommande l'élargissement du Conseil de sécurité jusqu'à 23 membres, dont pas plus de cinq seraient de nouveaux membres permanents. En outre, on recommande que le droit de veto soit limité aux seules questions des opérations de maintien et d'imposition de la paix de l'ONU<sup>13</sup>. Par ailleurs, le rapport Carlsson sur la «Global Governance» recommande l'élargissement du Conseil à 5 nouveaux membres permanents (*standing members*) dépourvus du droit de veto dans une première étape, tandis que le nombre des membres non permanents passerait de 10 à 13. Quant à la procédure de vote pour obtenir une décision du Conseil, on suggère que le nombre de votes requis passe de 9 à 14 des membres non permanents<sup>14</sup>. Un autre rapport récent, celui d'un groupe Nord-Sud<sup>15</sup>, recommande lui aussi l'extension du Conseil à 23 membres.

Si, manifestement, aucun accord sur la réforme du Conseil n'est envisageable pour le cinquantième anniversaire de l'Organisation, comme l'avait souhaité le Secrétaire général dans son rapport de septembre 1993 sur les

*Nations, General Assembly, op. cit.*

11. «La prochaine étape: réformer le Conseil de sécurité», *Un Agenda pour la paix. Faits nouveaux*, Bulletin de l'Association canadienne pour les Nations Unies, n° 2, décembre 1993, p. 4.

12. *United Nations, General Assembly, op. cit.*

13. *The Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations, The United Nations in its Second- Half Century*, Paul M. KENNEDY et Bruce RUSSETT (dir.), New York, Ford Foundation, 1995, p. 45. Ci-après cité Rapport Ford, 1995, *op. cit.*

14. Voir le rapport de la Commission «On Global Governance» coprésidée par le premier ministre suédois Ingvar Carlsson et l'ancien Secrétaire général du Commonwealth, Sir Shridath Ramphal, et communiqué à l'ONU par l'ambassadeur de Suède aux Nations Unies. Ce rapport a été publié sous la cote A/50/79 et S/1995/106, 6 février 1995. Les recommandations relatives au Conseil sont tirées de la page 12 du rapport. Ci-après cité Rapport Carlsson, 1995, *op. cit.*

activités de l'Organisation<sup>16</sup>, un certain consensus commence tout de même à se dégager. En janvier 1994, un document interne du Secrétariat résumait le point de vue d'une centaine d'États sur la question. La majorité des pays sont en faveur d'une augmentation du nombre de membres du Conseil de sécurité. Parmi les nouveaux venus, l'Allemagne et le Japon jouissent d'un appui important<sup>17</sup>. Il est donc probable que le Conseil de sécurité de l'ONU sera sous peu élargi afin d'accommoder ces importants bailleurs de fonds et sans doute aussi d'autres représentants des pays du Tiers-Monde, tels le Brésil, l'Inde et un pays africain. D'importants obstacles continuent toutefois de freiner l'élargissement du Conseil qui ne se fera peut-être pas dans un avenir aussi rapproché que certains l'imaginaient.

Certains États comme l'Italie et la Chine<sup>18</sup> semblent être davantage en faveur d'une augmentation du nombre de membres non permanents du Conseil, accordant ainsi préséance aux principes de représentation géographique équitable et d'accès des petits États au Conseil<sup>19</sup>. Si le choix des États du Tiers Monde continue de poser problème (l'Allemagne et le Japon pourraient être admis avant les autres), c'est en fait surtout la question du veto qui constitue le principal obstacle de la réforme du Conseil. La chose suppose en effet que les membres du Conseil se mettent d'accord sur la nouvelle procédure de votes au sein de cet organe, tout comme cela fut le cas lors du dernier élargissement du Conseil de sécurité en 1965. L'Allemagne et le Japon ont clairement laissé entendre qu'ils souhaitent être admis au sein du Conseil sur un pied d'égalité avec les autres membres permanents, c'est-à-dire en obtenant le droit de veto, mais cette requête a rencontré une forte opposition. Il serait donc étonnant que l'élargissement du Conseil se fasse par amendement à la Charte, ce qui signifie que seuls les cinq membres permanents du Conseil de sécurité conserveront un droit de veto. Mais il n'est pas impensable que l'insistance de l'Allemagne et du Japon entraîne une telle modification.

On s'oriente donc de plus en plus vers un Conseil de sécurité composé d'une vingtaine d'États, ce qui alourdira sans doute les procédures et rendra plus longues et difficiles les réunions formelles du Conseil, tandis que le processus des consultations informelles prendra de plus en plus d'importance. Sur le plan institutionnel, cette évolution est conforme à la pratique récente de

15. Voir note 108.

16. UNITED NATIONS' SECRETARY GENERAL, *Report of the Secretary General on the Work of the Organisation*, A/48/1, 10 septembre 1993

17. Certains pays d'Asie ont cependant exprimé des réticences face à l'entrée du Japon au sein du Conseil. Voir à cet égard l'article de Takashi INOGUSHI, «Japan United Nations Peacekeeping and Other Operations», *International Journal*, printemps 1995, p. 339.

18. Pour plus de détails sur la position de la Chine à l'égard de la réforme de l'ONU voir Un QIAN, «China Puts Forward Four Propositions on UN Reform», *The Xinhua News Agency*, 10 mars 1995.

19. L'Italie se dissocie ainsi des autres membres de l'Union européenne mais cela semble en définitive peu important dans la mesure où ces derniers se sont refusés à adopter une position commune sur la question comme l'a spécifié Hubert Legal représentant de la France à la présidence de l'Union en février 1995. Thalif DEEN, «Italy Sides with Third World on

consultations étroites entre les membres permanents du Conseil et ceux qui seront les principaux instigateurs de la mise en œuvre d'une mission de paix particulière. Ainsi, le Japon a été le principal interlocuteur du Conseil de sécurité dans la question cambodgienne, tout comme l'Allemagne reste aujourd'hui un partenaire important du Groupe de contact sur la Yougoslavie, non pas parce qu'elle fournit des troupes à la FORPRONU (Force de protection de l'ONU), mais parce qu'un jour ou l'autre il faudra s'engager dans la reconstruction économique de ce pays. Par ailleurs, notons que le Canada a récemment suggéré que lui-même et d'autres pays<sup>20</sup> devraient être plus étroitement associés au Groupe de contact, ce qui témoigne de la volonté de certains pays de faire passer dans la pratique le principe de la consultation obligatoire des pays participant à une mission. Nous y reviendrons.

## II – Les réformes organisationnelles

Par réformes organisationnelles, on entend essentiellement toutes les questions qui touchent au fonctionnement de l'Organisation. En la matière, les faiblesses de l'ONU sont légendaires, surtout depuis la menace des États-Unis au milieu des années 1980 de réduire substantiellement leur contribution financière. Depuis lors, deux aspects en particulier ont préoccupé les États occidentaux tout spécialement concernés par ces questions et résolus à rationaliser le fonctionnement de l'Organisation : il s'agit du financement de l'ONU et de la restructuration du Secrétariat.

Les questions financières ont toujours préoccupé et continuent de grever le potentiel de gouverne globale de l'ONU. Il s'agit probablement d'un des obstacles les plus importants au bon fonctionnement de l'Organisation. Gene M. Lyons<sup>21</sup> a parfaitement bien résumé les conclusions du Groupe des 18 (ou du G18) et les travaux parallèles de l'Aga Khan et de Maurice Strong exécutés sous la direction de George Davidson, un ancien sous-secrétaire général à l'administration. Dans le premier cas, il s'agissait d'aider le Secrétaire général à dégraisser tous les niveaux d'organisation jugés «trop lourds du haut [top-heavy]», «trop complexes» et «trop fragmentés<sup>22</sup>». Dans le second cas, on suggérait de réduire à 15, voire à 10 pour cent du budget ordinaire de l'ONU, la contribution maximum d'un membre, afin d'assurer une meilleure répartition des rôles et des responsabilités au sein de l'ONU, car selon ces auteurs, pour

Key U.N. Reforms», *Inter Press Service*, 23 février 1995.

20. Notamment la Malaisie qui fournit un contingent de 1500 hommes à la FORPRONU. La position canadienne est simple : il faut remettre sur ses rails le train des négociations, inclure dans le Groupe de contact certains pays participants dont la neutralité ne peut être mise en cause et dont certaines idées méritent d'être étudiées. Le ministre des Affaires extérieures André Ouellet a dépêché Jim Bartelman à Washington, afin que Anthony Lake du Conseil national de sécurité soit saisi des propositions canadiennes. Voir *The Toronto Star*, 12 août 1995 p. A 20 et *The Ottawa Citizen*, 11 août 1995, p. A 7.

21. Gene M. LYONS, «Competing Visions: Proposals for UN Reform», dans Chadwick ALGER, Gene M. LYONS et John E. TRENT, *The UN System, op. cit.*, pp. 41-85.



plusieurs pays, les Nations Unies représentent «l'un des principaux débouchés pour leur politique diplomatique<sup>23</sup>».

La plupart de ces études, comme celles qui ont suivi, notamment le rapport de la Commission trilatérale<sup>24</sup> et celui de la Ford Foundation<sup>25</sup> connu aussi sous le nom de Rapport Volcker-Ogata, visaient à résoudre la crise financière de l'Organisation. En plus de proposer une rationalisation du budget de l'ONU, ces rapports ont recommandé une série de moyens visant à trouver de nouvelles sources de financement pour l'Organisation. On a entre autres suggéré de lever une taxe sur le trafic aérien international ou encore sur la vente d'armes répertoriées dans le registre des Nations Unies. Mais comme l'ont souligné eux-mêmes les auteurs de ces rapports, de telles propositions ne sont «ni praticables ni souhaitables» dans un avenir rapproché<sup>26</sup>.

L'enjeu fondamental en ce qui concerne le financement de l'Organisation consiste plutôt à amener les États à payer entièrement et à temps leur contribution. La situation actuelle montre toutefois que cette question est loin d'être résolue. À l'heure actuelle, la situation budgétaire de l'ONU est critique. Selon le Secrétaire général dans un message lancé le 22 juin 1995, la crise financière dans laquelle se trouve l'Organisation s'accroît<sup>27</sup>. Une des causes de cette aggravation consiste dans le fardeau énorme représenté par le coût des opérations de maintien de la paix. Aujourd'hui en 1995, ces opérations coûtent environ trois milliards de dollars par année à l'Organisation et celle-ci en est toujours à chercher des sous pour combler ses déficits. Nous reviendrons sous peu sur la question spécifique du financement de ces activités. En attendant, ce qui est certain, c'est que l'ONU doit manifestement faire plus avec moins, comme l'indique la réduction prévue de son budget pour l'année 1996-1997. Élaboré par l'Américain Joseph Connor, nommé récemment sous-secrétaire à l'administration et à la gestion, le budget de l'ONU pour la période 1996-1997 prévoit une réduction des dépenses de l'ordre de 4,2 %, baisse qui suppose que l'Organisation peut fonctionner avec 10 % de personnel en moins<sup>28</sup>.

22. Voir GAOR, 41<sup>e</sup> session, Supplément n° 49 (A/41/49), 1986, p. 12.

23. Cité dans *The UN System*, op. cit., p. 50.

24. John ROPER, Enid SCHOETTLE, Olara OTUNNU et al., *Keeping the Peace in the Post-cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping, A Report to the Trilateral Commission*: 43, Paris, New York, Tokyo, The Trilateral Commission, 1993. Ci-après cité *Rapport trilatéral 1993*, op. cit.

25. *Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Advisory Group on UN Financing*, New York, Fondation Ford, février 1993. Pour une étude externe concise et remarquable des questions du financement, voir Peter GIZEWSKI, et Geoffrey PEARSON, «The Burgeoning Cost of UN Peace-Keeping: Who Pays and Who Benefits?», *Aurora Papers 21*, Canadian Center for Global Security, November 1993, 32 p. Diverses solutions pour assurer la stabilité financière de l'ONU ont aussi été proposées par Susan R. MILLS, «The Financing of United Nations Peacekeeping Operations: The Need for a Sound Financial Basis», New York, IPA, *Occasional Paper N°3*, 1990.

26. «Victime de sa propre popularité», *Chronique ONU*, vol. xxx, numéro 4, décembre 1993, p. 47.

27. Voir *Secretary-General Requests High-level Group to Consider Ways of Relieving Organization's Financial Crisis*, UNITED NATIONS, SG/SM/5655, 22 juin 1995.

28. Christopher S. WREN, «In U.N.'s Future, a Leaner Budget», *The New York Times*, 28 avril

Les contraintes financières et la volonté des pays occidentaux de dégraisser l'Organisation et de la rendre plus efficace impliquent donc d'importants changements au sein de l'administration onusienne. Afin de pallier au problème de lourdeur de la structure du Secrétariat, plusieurs propositions ont été formulées afin de simplifier la hiérarchie, de renforcer les capacités d'information et d'analyse du personnel ainsi que d'améliorer la coordination des efforts entre les divers départements.

En ce qui concerne la structure même du Secrétariat, un concept s'est avéré particulièrement populaire : celui de réorganiser le Secrétariat sur un modèle plus fonctionnel. En réalité, dès 1991 l'Australie avait entrepris des consultations à cet égard avec une trentaine de délégations. Son étude, mieux connue sous le nom du rapport Wilenski, a été soumise en novembre 1991<sup>29</sup>. Ce rapport rejoignait par ailleurs les vues d'anciens fonctionnaires internationaux, tels Brian Urquhart et Erskine Childers, qui suggéraient, dès février 1991, la création de quatre postes de secrétaires généraux adjoints responsables des questions politiques, de sécurité et de paix ; des questions économiques, de développement et d'environnement ; des questions humanitaires et des droits de la personne ; et enfin des questions administratives, de budget et de la planification des grandes conférences internationales<sup>30</sup>. La restructuration du Secrétariat sur le modèle organisationnel d'un cabinet aurait l'avantage de regrouper au sein d'un même bloc fonctionnel toutes les composantes impliquées dans le maintien de la paix. À l'heure actuelle, ces idées circulent toujours. En juin 1995, Madeleine Albright, ambassadrice des États-Unis aux Nations Unies, continuait de soutenir que le Secrétariat devait être dirigé sur le modèle d'une corporation<sup>31</sup>, mais il semble qu'il y a encore loin de la coupe aux lèvres.

Les pressions occidentales ont néanmoins permis au Secrétaire général de procéder à une importante réorganisation du Secrétariat en 1992. Six semaines après son entrée en fonction, le nouveau Secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali, a éliminé quatorze postes de sous-secrétaires et aboli douze départements au sein du Secrétariat<sup>32</sup>. Cette refonte a permis de rationaliser de manière considérable le fonctionnement du Secrétariat. Dans le but d'améliorer encore davantage la gestion des ressources financières et administratives des Nations Unies, un poste d'inspecteur au sein du Bureau du Service de

1995, p. A-12.

29. Le rapport de Peter WILENSKI s'intitule *Preliminary Draft for Discussion with the Incoming Secretary-General*, 27 novembre 1991. Ce rapport souhaitait aussi l'établissement avant la fin de l'année 1995 d'un taux de participation à la fonction publique de 25 pour cent pour les femmes au niveau D.1 et plus de l'Organisation. Gareth EVANS, le ministre des Affaires étrangères de l'Australie a également repris le concept de «structure fonctionnelle» dans son livre bleu intitulé *Cooperating for Peace, the Global Agenda for the 1990's and Beyond*, une des principales contributions australiennes au débat sur la réforme de l'ONU.

30. Brian URQUHART and Erskine CHILDERS, *Reorganization of the United Nations Secretariat: A Suggested Outline of Needed Reforms*, New York, UN, (mimeographed), février 1991, 36 p.

31. Voir l'article de David USBORNE, «Unloved UN Has Unhappy Birthday; The World Body, 50 Today, Is in Dire Need of Radical Reform», *The Independent*, June 26 1995, p.11.

vérification interne (Office of Internal Oversight Services) a été créé en 1994, à l'initiative des États-Unis. Sous la direction de Karl Theodor Paschke, le bureau est chargé d'assister et de conseiller le Secrétaire général dans la supervision des ressources et du personnel de l'Organisation.

L'organisation actuelle du Secrétariat repose autour de la personne de M. Boutros Boutros-Ghali, à laquelle se rapportent sept sous-secrétaires généraux (SSG). Ceux-ci sont plus particulièrement responsables des bureaux suivants : le développement économique et social, les questions humanitaires, l'administration et la gestion, les affaires juridiques, les affaires politiques, les opérations du maintien de la paix et, enfin, les questions d'information publique. Les quatre principaux départements en matière de maintien de la paix sont évidemment le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) dirigé par le ghanéen Kofi Annan, le Département des affaires humanitaires (DHA) dirigé par Peter Hansen, le Département des affaires politiques (DPA) toujours dirigé par le britannique Murrack Goulding, assisté par James Jonah du Sierra Leone et enfin, le Département responsable de l'administration et des questions de gestion (DAM-Department for Administration and Management) avec Joseph Connor à sa tête.

Il faut noter que la plupart de ces postes sont dévolus à des nationaux, c'est-à-dire à des représentants de pays différents afin de tenir compte d'une distribution géographique équitable des postes. Bien qu'il soit évident que la plupart de ces personnes se comportent comme des membres de la fonction publique internationale, c'est-à-dire que leur loyauté s'adresse d'abord à l'Organisation et non aux États dont ils sont ressortissants, il reste qu'une telle organisation rend souvent difficile la coordination entre les différents départements qui eux, dépendent évidemment de leur chef hiérarchique immédiat. Bien qu'une unité spéciale (*task force*) ait été créée en 1993 afin de renforcer la coopération entre les départements, celle-ci constitue davantage un forum d'information qu'un organe intégré de décision. Les contacts et échanges d'informations aux niveaux intermédiaires et inférieurs de la hiérarchie demeurent toujours sous-développés<sup>33</sup>.

### III – Les réformes par ajustements

Le concept de réforme par ajustement concerne les développements de moindre envergure rattachés à une dimension particulière des activités des Nations Unies. Il s'agit de la catégorie de changements où les développements sont les plus facilement réalisables à court ou à moyen terme. Ces améliorations proviennent essentiellement d'initiatives prises par les États qualifiés de « puissances moyennes » qui constituent les pays qui ont le plus intérêt à renforcer les Nations Unies. Nous n'aborderons ici, nous l'avons dit ci-dessus, que les questions relatives au maintien de la paix selon les rubriques suivantes : les ressources financières, les ressources matérielles, et la planification des opérations. 32. Voir *Le Monde*, 9-10 février 1992, p. 22.

33. Mats BERDAL, « Summary of Points Raised in United Nations Command and Control Study »,

## A — Les ressources financières

L'ONU, on le sait, est dans une situation financière difficile. Au 31 juillet 1995, elle avait pour 2,61 milliards de dollars de comptes à percevoir, dont 866 millions au titre du budget régulier et 1,74 milliard au titre du budget des opérations du maintien de la paix<sup>34</sup>. Si l'on exclut les agences spécialisées de l'ONU, les dépenses projetées de l'Organisation en 1994 s'élevaient à 8,3 milliards de dollars, dont 1,3 milliard pour le budget régulier, 3,3 milliards pour les opérations de maintien de la paix, le reste étant destiné au financement de programmes et d'activités sur la base de contributions volontaires<sup>35</sup>. Un déficit de 866 millions dans le budget régulier de l'Organisation représente donc, à supposer que le budget régulier soit à peu près le même pour 1995, une amputation de crédits de plus de 50 pour cent, ce qui serait, souligne-t-on dans le rapport Ford de 1995, tout simplement inacceptable ou intenable pour une organisation à but lucratif.

La situation est encore plus dramatique en matière de maintien de la paix, car les quotes-parts sont rarement remboursées en totalité et plusieurs États négligent tout simplement de s'acquitter à temps de leurs obligations. Le déficit accumulé de l'ONU à ce chapitre, au 31 mai 1995, était de 1,5 milliard. De ce montant, 800 millions sont dus à une soixantaine de pays pour des troupes ou de l'équipement qu'ils ont fournis à des opérations de maintien de la paix, 300 millions doivent être remboursés pour des raisons de surplus budgétaires réalisés au cours d'années antérieures, et 375 millions constituent des comptes à payer à des fournisseurs ou à des vendeurs<sup>36</sup>. Le problème se trouve aggravé dans la pratique, car de nouvelles opérations sont constamment approuvées, ce qui fait que l'«on donne l'autorité au Secrétaire général de dépenser l'argent qu'il n'a pas [...] ou qu'il doit utiliser des fonds approuvés pour une opération pour les dépenser sur une autre qui, elle, n'est pas approuvée<sup>37</sup>». Dans l'ensemble, le Secrétaire général se trouve dans un dilemme insoutenable : ou il rembourse les États contributeurs au maintien de la paix et sa marge de crédit se trouve réduite à 200 millions, soit de quoi faire vivre l'Organisation durant 3 semaines, ou alors il accumule les sommes à rembourser, ce qui fait que le déficit des opérations de maintien de la paix se chiffrera à 1,1 milliard à la fin de l'année 1995<sup>38</sup>. À ce constat critique s'ajoutent enfin les inquiétudes créées par la décision des États-Unis de réduire de 31 à 25 pour cent du coût total des opérations, à compter du

April 1994, document interne des Nations Unies.

34. *Daily Highlights*, DH/1957, 15 août 1995. De ces sommes, 527 millions et 21 millions de dollars sont dus respectivement par les États-Unis et la Russie au titre du budget régulier, et 649 et 500 millions de dollars respectivement au titre du budget des opérations du maintien de la paix.

35. Rapport Ford, 1995, *op. cit.* p. 45.

36. *Secretary-General Requests High-Level Group to Consider Ways of Relieving Organization's Financial Crisis*, *op. cit.*

37. *Ibid.*

1<sup>er</sup> octobre de cette année, leur contribution aux opérations de maintien de la paix<sup>39</sup>.

Plusieurs recommandations ont été formulées afin de pallier à la question particulièrement problématique du financement des opérations de maintien de la paix. Les plus importantes sont contenues dans les rapports de la Commission trilatérale et dans le rapport Volcker-Ogata, auquel le Secrétaire général faisait encore référence le 22 juin dernier. Certaines d'entre elles ont été reprises dans le rapport de la Fondation Ford et dans le rapport Carlsson. Parmi celles-ci on note :

- la proposition formulée dans le rapport Volcker-Ogata visant à diviser les dépenses de l'ONU en trois catégories : budget ordinaire financé par les quotes-parts, budget pour le maintien de la paix financé par des quotes-parts différents et activités humanitaires financées par des contributions volontaires<sup>40</sup> ;
- la suggestion visant à créer un budget unifié pour les opérations de maintien de la paix a également été formulée afin de faciliter le paiement des contributions des États aux activités de l'Organisation de même que l'allocation des ressources par le Secrétaire général. Cette recommandation est notamment présente dans le rapport Carlsson<sup>41</sup> ;
- la recommandation formulée par le CCI demandant que les États adaptent leurs législations nationales afin d'abolir les obstacles au paiement des contributions aux opérations ;
- dans son *Agenda pour la Paix*, le Secrétaire général a également proposé que les coûts des opérations de maintien de la paix soient transférés aux ministères de la Défense. Une telle démarche contribuerait à accroître l'importance du maintien de la paix dans les objectifs de défense nationaux. Pour le moment, seuls les Pays-Bas financent entièrement leurs contributions aux opérations des Nations Unies à même le budget de la défense<sup>42</sup>. Les États-Unis ont également entrepris des démarches en ce sens en faisant état d'une nouvelle approche de responsabilité partagée dans la directive présidentielle numéro 13 de mai 1994<sup>43</sup> ;
- il a également été suggéré que les parties à un conflit contribuent au financement des opérations, comme cela s'est produit dans le cas du Koweït.

38. *Ibid.*

39. Voir *Peace Operations: Estimated Fiscal Year 1995 Costs to the United States*, Washington, D.C., United States General Accounting Office, GAO/NSIAD-95-138br, mai 1995.

40. Pour un résumé des recommandations contenues dans le rapport Volcker-Ogata, voir «La voie de la réforme», *Chronique ONU*, vol. xxx, numéro 4, décembre 1993, p. 47.

41. Voir *Rapport Carlsson*, 1995, *op. cit.*, p. 4.

42. *Rapport trilatéral 1993*, *op. cit.*, p. 35.

43. UNITED STATES OF AMERICA, *The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace*

D'autres ajustements sont possibles. La réduction du délai entre l'autorisation proprement dite d'une opération et son financement, période qui s'étend souvent entre trois et six mois<sup>44</sup>, est une des deux modifications les plus fréquemment citées. Afin de faciliter le lancement d'une opération, le Secrétaire général avait déjà proposé que l'Assemblée générale finance le tiers du coût anticipé d'une opération jusqu'à ce que les sommes nécessaires soient réunies. On a également tenté de créer un fonds de financement en vue de se procurer un stock limité d'équipement de réserve, suite à un rapport de faisabilité présenté à l'Assemblée générale en octobre 1990<sup>45</sup>. Ce fonds visait l'obtention de 15 millions de dollars par l'entremise de contributions volontaires. Pour l'instant, seule une somme minimale a été réunie. Récemment, le Bureau du service de vérification interne (Office of Internal Oversight Services) s'est également penché sur ces problèmes et a recommandé la mise en œuvre d'un prototype analytique de système de budget, destiné à réduire les délais entre le démarrage d'une mission et le temps nécessaire à l'approbation des prévisions budgétaires. Le Bureau de la planification des programmes du DOMP devrait mettre à l'épreuve ce modèle au courant de l'année 1995<sup>46</sup>.

L'autre ajustement remonte à la création du Fonds de réserve pour les opérations du maintien de la paix, établi par la résolution 47/217 de l'AGNU, le 23 décembre 1992, et dont l'entrée en vigueur a été effective au 1<sup>er</sup> janvier 1993. Ce Fonds visait à pourvoir l'Organisation de liquidités immédiates afin de faciliter le démarrage rapide d'opérations. Étant donné les problèmes financiers de l'Organisation, on a dû rapidement puiser dans ces fonds, ce qui fait que le problème reste entier. Le Secrétaire général a proposé en mars 1994 que le Fonds de réserve soit porté à 800 millions de dollars, mais l'AGNU a préféré s'en remettre au *statu quo*, en vertu de la section IX de sa résolution 49/233 du 23 décembre 1994, et en attendant que soient connues les études entreprises en la matière<sup>47</sup>. À l'heure actuelle, le Fonds de réserve est largement épuisé mais l'ONU continue d'approuver la mise en œuvre d'autres opérations, telle la Force de réaction rapide qui vient appuyer la FORPRONU en Bosnie, sans que l'on s'interroge vraiment sur la façon dont l'Organisation sortira de son marasme financier.

Manifestement, c'est la question d'amener les États à payer leurs contributions à temps et en entier qui constitue le problème le plus urgent. Dans l'ensemble, toutes les grandes études<sup>48</sup> sur la question en arrivent à la conclusion qu'il faut établir, entre les pays qui ont la capacité de payer, une formule

*Operations, Summary of the Presidential Decision Directive*, mai 1994.

44. Par exemple, un document interne du bureau de la comptabilité de l'ONU démontre qu'entre l'autorisation de l'opération UNOSOM II, le 18 novembre 1993 et la réception des premiers trente pour cent des crédits, le 30 juin 1994, il s'est écoulé près de 7 mois.

45. A/45/493 add.1 30 octobre 1990.

46. Voir la recommandation 16 du *Final Report on the in-depth Evaluation of Peace-Keeping Operations: Start-Up Phase*, Committee for Programme and Coordination, E/AC.51/1995/2, 17 mars 1995. Ci-après cité *Rapport d'évaluation en profondeur*, 1995, op. cit.

47. Voir *ibid.*, paragraphe 58.

plus équitable de quotes-parts. Le Secrétaire général de l'Organisation s'est d'ailleurs récemment rallié à ce point de vue<sup>49</sup>. Mais un consensus est loin d'être atteint en la matière, comme l'ont montré les derniers débats au sein du Comité des 34<sup>50</sup>. En ce qui concerne l'actuel système de contribution aux opérations de maintien de la paix, plusieurs délégations soutiennent qu'elles devraient être maintenues ainsi alors que d'autres affirment qu'il est nécessaire que les contributions reflètent la responsabilité spéciale des membres permanents du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix. Certains États vont même jusqu'à suggérer que les pays en voie de développement n'aient qu'à payer une contribution symbolique aux opérations<sup>51</sup>. Il semble que de telles modifications ne soient pas envisageables dans un avenir rapproché, malgré les efforts entrepris récemment en ce sens par un groupe de 80 pays sous la direction de l'Autriche<sup>52</sup>.

Malgré les signes d'impatience croissants envers les États qui ne paient pas leur contribution<sup>53</sup>, les recommandations visant à accroître les contraintes sur les mauvais payeurs ne semblent pas avoir plus de chance de succès. En juin dernier, dans un message adressé aux pays du G-7 réunis au sommet de Halifax, le Secrétaire général a formulé une proposition visant à faire en sorte que les États qui ont des arrérages émettent des obligations payables à l'ONU à maturité – c'est-à-dire que ces obligations ne seraient valables que pour une période maximale de 5 ans –, et qui pourraient être échangées auprès d'autres États contributeurs à qui l'ONU doit de l'argent ou encore qui pourraient leur être remboursées sur leur propre marché financier<sup>54</sup>. En fait, dès le 12 octobre 1994, le Secrétaire général avait proposé une formule proche de celle d'émission d'obligations. À l'époque, il avait parlé d'émission de certificats remboursables et surtout du paiement précoce des quotes-parts définies pour les États. On en arriverait ainsi de proche en proche à refiler la dette de l'Organisation

48. *Rapport Ford*, op. cit., p. 45 ; *Rapport trilatéral 1993*, op. cit.

49. Voir *Daily Highlights*, DH/1956, 14 août 1995.

50. Voir en particulier le paragraphe 25 du rapport du Comité des 34, *Comprehensive Review of the Whole Question of Peace-Keeping Operations in all their Aspects*, A/50/230, 22 juin 1995, ci-après cité *Comité spécial*, op. cit., et *Special Committee on Peace-Keeping Operations*, Final Meeting, GA/PK/136, 12 mai 1995.

51. Cette question a fait l'objet de discussions animées lors de la réunion du Comité Spécial sur les opérations de maintien de la paix (SCPO) en 1993.

52. Présidé par l'Autrichien Ernst Sucharipa, ce groupe créé à la fin de 1994 par l'Assemblée générale devait compléter son rapport en juillet 1995. Parmi ses recommandations, on retrouve la suggestion de revoir à la baisse la contribution des États-Unis et de la rétablir à son niveau de 1973, c'est-à-dire à 27 % du budget des opérations. Par ailleurs, un autre groupe d'experts indépendant a suggéré de réduire à trois ans la période de fixation du montant des contributions. Barbara CROSSETTE, «Facing Cuts in U.S. Contributions», U.N. May Rejuggle Its Books», *The New York Times*, 4 juin 1995, p. 17.

53. Le Premier ministre canadien, Jean Chrétien, a notamment montré sa frustration le 11 septembre 1995 dans un discours devant un forum d'experts en relations internationales à Toronto. Ses critiques faisaient référence de manière sous-entendue aux États-Unis qui doivent plus d'un demi-milliard de dollars à l'ONU. Paul KNOX, «Canadians Wrestle with Global Change», *The Globe and Mail*, 12 septembre 1995, p. A-14.

54. *Secretary General Sends Letter to Participants in Group of Seven Meeting*, SG/SM/5651, 14 juin

aux pays membres de l'ONU. Non seulement ces propositions semblent avoir été accueillies plutôt froidement mais l'émission de telles obligations semble pour le moment irréalisable<sup>55</sup>. Auparavant, les propositions visant à faire payer des intérêts aux États en retard, tel que le Secrétaire général l'avait suggéré dans son rapport de septembre 1994<sup>56</sup> et que l'ont encore soutenu l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les membres de l'Union européenne au printemps 1995, ou à appliquer de manière effective l'article 19, avaient eu tout aussi peu de succès.

Les problèmes financiers de l'ONU demeurent donc entiers. Si, d'ici peu, la réduction anticipée des activités de maintien de la paix de l'ONU, avec la fin probable des opérations au Rwanda, en Haïti, en Angola et en Bosnie permettra sans doute à l'Organisation et à ses responsables de souffler un peu<sup>57</sup>, des solutions devront être trouvées à la crise financière qui mine ses capacités d'action. En octobre 1994, le Secrétaire général a formé un groupe de haut niveau pour étudier ces questions, et celui-ci s'emploie depuis janvier 1995 à trouver des solutions justes et durables à ce problème chronique de l'Organisation, mais la tâche est lourde et l'équilibre difficile à atteindre. Depuis quelque temps, un certain mécontentement se fait sentir chez plusieurs pays du Tiers Monde. Ceux-ci se plaignent en effet que les ressources accordées au maintien de la paix ont tendance à dépasser celles octroyées au développement, comme le soulignait récemment Olara Otunnu, président de l'Académie internationale pour la paix, lors d'une conférence sur le maintien de la paix en Afrique<sup>58</sup>. Ce différend Nord-Sud complique la recherche de solutions à la crise financière de l'Organisation.

## B — Les ressources matérielles

C'est à l'article 43 de la Charte que l'ONU aurait dû normalement s'en remettre pour veiller au maintien de la paix et de la sécurité internationales, c'est-à-dire aux forces militaires mises à sa disposition. Le rôle du Comité d'état-major prévu aux articles 46 et 47 aurait été de «conseiller» et d'«assister» le Conseil de sécurité dans l'élaboration de ses plans d'application de la force armée et de veiller à la «direction stratégique» des forces militaires mises à la disposition du Conseil. Le comité d'état-major aurait donc servi de chaînon ou d'interface entre le Conseil de sécurité et le Commandement militaire proprement dit. Lorsqu'on s'entendit pour reporter à plus tard la mise en œuvre de l'article 47 (3), ce n'est pas parce qu'on était inapte à s'entendre sur la

1995.

55. Voir à ce propos l'article de Christopher S. WREN, «In U.N.'s Future, a Leaner Budget», *The New York Times*, 28 avril 1995, p. 12.

56. *Rapport du Secrétaire général, 1994, op. cit.*, paragraphe 104.

57. En ce moment, approximativement 70 000 hommes sont impliqués dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU. On estime que ce nombre passera à 10 000 en mars 1996. Entrevue avec un responsable du ministère des Affaires extérieures du Canada, septembre 1995.



définition du mot «commandement», mais parce qu'on était incapable, selon James Houck, de se mettre d'accord sur un mécanisme ou une procédure de nomination concernant l'individu qui commanderait cette armée internationale<sup>59</sup>. En 1948, le Secrétaire général de l'époque, Trygve Lie, tenta en vain de donner corps à ce concept.

Le projet d'une armée internationale de l'ONU est depuis dans les limbes, même si plusieurs pays, la France et la Russie notamment, auraient voulu, il n'y a pas si longtemps encore, «ressusciter» l'article 43 de la Charte<sup>60</sup>. Nombreux sont également les États qui continuent d'affirmer ouvertement la nécessité d'une telle armée. Le 12 mai 1995, le ministre danois de la Défense, Hans Haekkerup, affirmait qu'un groupe de pays (pour la plupart occidentaux) souhaitait que les Nations Unies établissent une armée permanente afin de réagir rapidement aux situations d'urgence. Parmi ceux-ci, on retrouve la Norvège, la Finlande, le Canada, la Belgique, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, l'Autriche, l'Argentine, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Danemark qui se sont tous dits prêts à fournir des troupes pour former une «stand-by brigade» de 4000 à 5000 hommes<sup>61</sup>. Les modalités de création et d'utilisation d'une telle brigade ont d'ailleurs été précisées dans un rapport interne élaboré par les Pays-Bas et présenté lors d'un atelier sur le maintien de la paix tenu à Montebello (Québec) sous l'égide du Canada. La proposition hollandaise souhaite mettre à la disposition de l'ONU une brigade de déploiement rapide de 5000 hommes qui pourrait, en cas de crise, constituer un dispositif transitoire de déploiement en attendant la création d'une force de maintien de la paix<sup>62</sup>. Les coûts annuels minima d'une telle opération sont évalués à 250 millions de dollars us. La création d'une telle force sera d'ailleurs à l'ordre du jour de la réunion du groupe d'États coprésidée par le Canada et les Pays-Bas sur le développement d'une capacité de réaction rapide, lors de la 50<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale en octobre 1995.

Cette proposition rejoint des recommandations formulées de manière plus ou moins similaire par certains spécialistes tels Sir Brian Urquhart<sup>63</sup>, qui a parlé de la constitution d'une Légion onusienne, et le professeur Alan K. Henrikson<sup>64</sup> de la Fletcher School of Law and Diplomacy, qui propose la création d'une armée permanente de 500 000 hommes, en conformité avec

58. *International Peacekeeping News*, été 1995, p. 56.

59. Voir à ce propos la remarquable étude de James W. HOUCK, (Judge-Advocate, us Naval Forces Central Command), «The Command and Control of United Nations Forces in the Era of Peace Enforcement», *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 4, automne 1993.

60. Voir Louis GORDENKER, «International Organization in the New World Order», *The Fletcher Forum*, été 1991, pp. 71-86, plus particulièrement la page 74.

61. *InterPress Service*, 12 mai 1995.

62. *The Netherlands, Non-paper, UN Rapid Deployment Brigade*, «A Preliminary Study», S/1995/276, 10 avril 1995, ou A/49/886.

63. Brian URQUHART, *A Life in Peace and War*, New York, Harper and Row, 1987, p. 361. L'auteur est depuis revenu sur cette proposition.

64. Voir l'article de Paul LEWIS, «World Chiefs to Try to Enhance U.N. Peacekeeping», *The New York Times*, 31 janvier 1992.

l'article 43 de la Charte de l'ONU. Ces projets rejoignent également ceux des récents rapports Ford et Carlsson. Dans le rapport Carlsson, *Our Global Neighbourhood*, on propose l'établissement d'une Force de volontaires de l'ONU, composée au maximum de 10 000 personnes, «qui ne remplacerait pas les forces traditionnelles ou qui n'accomplirait aucune mission d'imposition de la paix, mais qui viendrait appuyer la diplomatie préventive avec la possibilité d'un déploiement convaincant sur le terrain<sup>65</sup>». De la même manière le rapport Ford estime que la constitution d'une Force de réaction rapide coûterait un demi-milliard de dollars pour son établissement, et 500 millions par année pour son entretien<sup>66</sup>.

Une certaine confusion existe toujours autour des fins (simple maintien de la paix, opérations de deuxième génération pouvant avoir recours partiellement au Chapitre VII ou imposition de la paix) auxquelles devraient être employées les diverses forces proposées. Certains spécialistes comme Jocelyn Coulon et John F. Hillen jugent un tel projet comme «intéressant mais irréaliste<sup>67</sup>», ou encore d'une bien faible utilité pour les «situations d'imposition de la paix<sup>68</sup>». Le spécialiste canadien David Cox suggère, de son côté, de laisser la responsabilité des opérations d'imposition de la paix à des coalitions d'États, réunis sous le commandement d'un État chef de file, et de confier les opérations intermédiaires au Conseil de sécurité<sup>69</sup>. C'est d'ailleurs ce qui risque de se produire. À court et à moyen terme, il y a peu de chances que les accords prévus à l'article 43 soient conclus, compte tenu de la réticence des grandes puissances à abandonner le commandement et le contrôle de leurs troupes. Les États-Unis ont entre autres exprimé ouvertement leur refus dans la directive présidentielle de mai 1994.

Dans son *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général de l'ONU parlait en janvier 1992 d'«unités d'imposition de la paix», mais la publication en janvier 1995 d'un supplément à ce rapport confirme l'évolution récente des Nations Unies. On ne parle plus d'«unités d'imposition de la paix», ni d'armée permanente de l'ONU, ni d'un retour à l'article 43 de la Charte. Bien que le Secrétaire général tienne toujours cet objectif comme souhaitable, il n'en conclut pas

65. Rapport Carlsson, 1995, *op. cit.* La citation est tirée de la page 4.

66. Rapport Ford, 1995, *op. cit.*, p. 46.

67. Jocelyn COULON, *Les Casques bleus*, Montréal, FIDES, 1994, p. 315.

68. John F. HILLEN, III, «Policing the New World Order: The Operational Utility of a Permanent UN Army», *Strategic Review*, vol. XXII, n° 2, printemps 1994, p. 60.

69. «Despite the comprehensive nature of the language of Chapter VII, the Security Council might be better able to direct enforcement actions in dealing with smaller scale aggressions, while leaving large military actions to the *ad hoc* arrangements which characterize the operation in the Gulf. In support of this view, it can also be argued that many threats to the peace confronting the Security Council will involve military forces considerably smaller than those deployed, for example, by Iraq.» Voir David Cox, (dir.), *The Use of Force by the Security Council for Enforcement and Deterrent Purposes: A Conference Report*, Ottawa, The

moins que ce serait «une pure folie que de tenter de le faire maintenant<sup>70</sup>», alors que l'Organisation est pressée de toutes parts de répondre à des obligations urgentes mais moins contraignantes en matière de maintien et de rétablissement de la paix. En matière de ressources matérielles, on semble donc aujourd'hui s'éloigner de ce concept, même s'il se rapproche de celui défendu par le passé par Sir Brian Urquhart, pour se rapprocher peu à peu de la formule des «forces en attente<sup>71</sup>» qui constitue à l'heure actuelle la base de tout développement éventuel concernant la capacité militaire des Nations Unies.

D'ores et déjà, les États qui s'engageraient dans cette voie savent pertinemment que cette idée n'est valable que pour les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, mais non pour des missions d'imposition de la paix. Le service de planification du DOMP a constitué une unité de gestion responsable des «forces en attente», ainsi qu'une banque de données sur ces questions<sup>72</sup>. Au 31 octobre 1995, quarante-sept pays avaient déjà répondu aux demandes du Secrétaire général à cet égard et vingt-et-un ont fourni une liste précise des ressources qu'ils envisageaient de mettre à la disposition de l'ONU, tout en se réservant le droit de refuser ou d'accepter toute demande qui pourrait émaner de l'Organisation à cet égard<sup>73</sup>. À la même époque, au 1<sup>er</sup> novembre 1995, si toutes les «forces en attente», promises ou susceptibles de l'être, avaient été subitement mises à contribution, c'est sur 55 000 hommes que l'Organisation aurait pu éventuellement compter<sup>74</sup>. De plus, des contacts sont actuellement en cours avec quatre-vingts pays<sup>75</sup>. Le Danemark est le deuxième pays en date à avoir signé un MOU (Memorandum of Understanding) ou un mémoire d'entente avec l'ONU à ce sujet, après la Jordanie qui a apposé sa signature à ce même genre d'entente, le 5 janvier 1995<sup>76</sup>.

Ces considérations semblent intéressantes sur papier, mais il faut bien comprendre qu'il y a loin de la coupe aux lèvres car, comme l'a rappelé le Secrétaire général de l'Organisation à l'occasion de la crise du Rwanda, sur les

Canadian Center for Arms Control and Disarmament, 1991, p. 4.

70. Paragraphe 77 du *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, S/1995/1 ou A/50/60, 3 janvier 1995.

71. Il s'agit du SAS (Stand-By Arrangements System) créé en 1993.

72. Voir *Rapport du Secrétaire général, 1994, op. cit.*, paragraphe 432.

73. Jocelyn COULON, *op. cit.*, p. 246, citant le lieutenant-colonel canadien Robert Hinse, résume bien le système : «Le système fonctionne un peu comme un chèque de voyage [...] Le chèque qui nous est remis, c'est la contribution – un bataillon d'infanterie, une unité médicale, des observateurs, des policiers, etc. – et les conditions. Il y a une première signature en haut de la part du pays contributeur. Lorsque l'ONU veut l'utiliser, le contributeur doit signer une nouvelle fois.»

74. *Report of the Secretary-general on Standing Arrangements for Peacekeeping*, S/1995/943, 10 novembre 1995, paragraphe 10.

75. *Ibid.*, 9 mai 1995.

76. Le Danemark a signé le 9 mai 1995, et la Jordanie le 5 janvier 1995. Voir *ibid.* et PKO/36,

19 pays sollicités qui avaient déjà accepté le système des «forces en attente», aucun ne répondit à l'appel de l'Organisation. Il importe de rappeler que, dans tous les cas, la participation des États au dispositif de ressources en attente demeure et sera toujours volontaire et que les grandes puissances seront particulièrement réticentes à y participer. La Grande-Bretagne a notamment fait clairement valoir ses objections à faire partie du système. Tout en affirmant qu'il est en faveur du développement de la capacité de réaction rapide des Nations Unies, le gouvernement britannique a signifié qu'il n'était pas en mesure de «pré-identifier» (*earmark*) des éléments militaires préalablement à sa décision de déployer des troupes et équipements dans un conflit donné<sup>77</sup>. Plusieurs difficultés subsistent avant que le dispositif de ressources en attente puisse être efficace. Non seulement le mécanisme lui-même demeure-t-il vague mais d'importants problèmes se posent en ce qui a trait au recrutement de certaines composantes spécialisées (unités médicales, de communication, de transport et d'ingénierie), à l'interopérabilité des contingents ainsi que dans le délai de réponse donné par les gouvernements.

Des progrès considérables ont cependant été réalisés en la matière, car des études récentes portent sur la mise en œuvre d'une «capacité de réaction rapide» pour l'ONU. Le principal avantage d'une telle Force, comme l'a si bien noté le rapport Carlsson, serait de pouvoir venir appuyer sur le terrain les efforts de diplomatie préventive de l'ONU. Parmi les récents développements, on peut souligner les efforts entrepris par un groupe d'États sous l'égide du Canada et des Pays-Bas. Ceux-ci devraient formuler quelque 25 propositions à l'Assemblée générale en octobre 1995 en vue de renforcer la capacité de réaction rapide des Nations Unies. Pour ce faire, on cherchera entre autres à réduire le délai de déploiement des forces en faisant en sorte que l'autorisation de déploiement de la part des instances politiques des États contributeurs soit obtenue plus rapidement. Afin de pallier à l'important problème de recrutement des policiers, on suggérera également la création d'une force de police permanente des Nations Unies. L'importance du caractère multidimensionnel des contingents a de nouveau été soulevée par ces pays. En la matière, certains progrès ont également été accomplis. Suite à une proposition formulée par un groupe de travail sous l'égide de Koffi Annan, cinq à sept pays ont déjà créé des équipes d'assistance humanitaire (UNHAT - UN Humanitarian Assistance Teams) composées de personnel gouvernemental et d'employés d'ONG prêtes à être déployées dans le cadre de ce type d'opération.

À l'ONU même, les efforts vont bon train. Le personnel du DOMP est passé de 100 à plus de 320 personnes. Une unité d'analyse des politiques, un service de planification de «mission», une unité de déminage et une autre de formation ont été créés. Cette dernière a été tout particulièrement active. Même si la

5 janvier 1995.

77. *Observations of the Secretary of State on two Select Committee Reports*, «The Expanding Role of the United Nations and its Implications for United Kingdom», *Foreign Affairs Committee's 3rd Report 1992-1993*, «United Kingdom Peacekeeping and Intervention Forces», *Defence*

formation du personnel demeure d'abord et avant tout la responsabilité des gouvernements nationaux, l'unité de formation du Département est devenue un outil fondamental, comme le recommandait le Rapport Stimson, principale source de propositions en matière d'entraînement. Divisée en trois composantes, soit une section rattachée à l'entraînement proprement dit, une autre à la publication de manuels d'instructions et de directives générales (*guidelines*) et une troisième responsable de l'entraînement préalable à une mission spécifique (The Coordination and Research Component), l'unité a développé toute une série d'outils (manuels d'instructions, modules de formation pour les collèges nationaux, manuels aux policiers, etc.) visant à standardiser et à renforcer la formation du personnel œuvrant dans les opérations de maintien de la paix<sup>78</sup>. Jusqu'à maintenant, l'accent a cependant été mis surtout sur la formation pouvant être effectuée avant le déploiement d'une opération comme l'avait recommandé le Rapport Stimson. Dans son dernier rapport, le Comité des 34 a toutefois suggéré d'étudier la possibilité de rattacher des équipes d'assistance en matière de formation auprès des quartiers généraux de missions<sup>79</sup>. En matière d'entraînement, on peut également noter qu'un nombre de plus en plus fréquent d'exercices militaires conjoints sont menés par différents États. En plus des pays nordiques qui tiennent régulièrement des séminaires et ateliers de formation, le Canada, l'Autriche, l'Australie et certains pays de l'Est (Pologne et République tchèque) sont particulièrement impliqués dans le domaine. Une base logistique régionale de dépôt de matériel a également été établie à Brindisi en Italie et on parle de créer de nouveaux dépôts régionaux de matériel<sup>80</sup>.

Enfin, le dernier rapport du Comité des 34, publié en juin 1995, reconnaît désormais l'importance de développer une capacité de réaction rapide et insiste particulièrement sur la nécessité de constituer un «Quartier général rapidement déployable dans des zones de mission et composé d'un personnel civil et militaire qualifié<sup>81</sup>». L'intérêt nouveau que suscite le Comité des 34 est particulièrement évident dans la demande qu'ont fait 39 pays et une organisation non gouvernementale (l'International Peace Academy de New York) d'obtenir le statut d'observateurs au sein de ce Comité<sup>82</sup>. Par ailleurs, le Comité des 34 souhaite renforcer les liens entre le Secrétariat, et «les institutions de formation de maintien de la paix nationales et régionales», et souhaite obtenir les vues du Secrétariat sur les mécanismes institutionnels pour ce faire<sup>83</sup>. Il n'est pas interdit de penser que des intérêts canadiens sont dissimulés sous ce paragraphe. Selon certaines informations, un Q.G. «volant» ou pour le moins «mobile» pourrait avoir les caractéristiques suivantes : sa compo-

*Committee's 4th Report of 1992-1993.*

78. Capt. Torsten SEVECKE, «The Training Unit of the United Nations Department of Peacekeeping Operations», *International Peacekeeping*, février-mai 1995, pp. 36-39.

79. *Comité spécial, op. cit.*, paragraphe 70.

80. *Ibid.*, paragraphe 82.

81. *Ibid.*, paragraphe 81.

82. *Ibid.*

83. Voir le paragraphe 71 du rapport du *Comité spécial, op. cit.*

tion varierait entre 30 et 50 personnes ; les personnes qui le composeraient devraient être disponibles pour rappel sur demande de l'ONU, pour une période déterminée, un an par exemple ; la mission une fois déployée s'engagerait à rester disponible pour une période de six mois ; une fois son devoir rempli, le personnel resterait en réserve immédiate pour « le Q.G. de l'ONU en attente<sup>84</sup> ».

Dans l'ensemble, beaucoup de progrès ont été réalisés sur la question d'une « capacité de réaction rapide » mais beaucoup reste aussi à faire. L'absence de doctrines communes de déploiement de forces, d'éléments de commandement déployables, le recommencement à zéro en matière de soutien, d'équipement, et de commandement pour chaque nouvelle mission, restent par ailleurs autant de défis à relever<sup>85</sup>.

### C — L'amélioration des processus de décision

En janvier 1988, l'Organisation n'avait que cinq opérations en cours et ne disposait que d'un budget de 230 millions de dollars pour assurer leur viabilité. Aujourd'hui, 17 opérations sont en cours et le budget qui leur est accordé dépasse les 3 milliards de dollars.

À cette croissance quantitative sans précédent des opérations de l'ONU est venu s'ajouter le caractère polymorphe ou multifonctionnel des opérations entreprises, l'ONU étant devenue « la bonne à tout faire » en exerçant des tâches multiples : développement économique, démocratisation des sociétés, surveillance d'élections, rapatriement de réfugiés, établissement de couloirs de sécurité, de zones de sécurité, d'interdiction de survol, et aide humanitaire. En même temps, elle est critiquée de toutes parts, parce que souvent mal adaptée aux missions qu'on lui confie. Ainsi, elle assiste, impuissante, à des combats meurtriers et à des opérations de « nettoyage ethnique » en Yougoslavie ; elle s'installe, se retire et revient au Rwanda en prenant la relève de l'opération « Turquoise » ; va en Somalie, change sa mission en cours d'opération et revient à son mandat initial après l'échec de la politique du désarmement des parties en présence, sans parler de l'Angola où le cheminement de sa mission a connu des péripéties semblables<sup>86</sup>.

Cette longue citation illustre, est-il besoin d'insister, les difficultés croissantes qu'éprouve l'Organisation à gérer ses entreprises et la complexité des tâches décisionnelles auxquelles elle doit faire face. L'ensemble des processus décisionnels peut être subdivisé utilement selon trois sous-ensembles de problèmes : la direction politique des opérations, la direction stratégique des opérations et, enfin, les problèmes plus généraux de leur planification.

84. Briefing interne du Département de la défense américain.

85. *Ibid.*

86. Isabelle DESMARTIS et Julie FOURNIER, « Faut-il une paix universelle, décentralisée ou multilatéralisée ? », *Le maintien de la paix*, n° 16, avril 1995, Québec, Institut québécois des

## 1 – La direction politique des opérations

En ce qui concerne la direction politique des opérations de maintien de la paix, la responsabilité principale incombe au Conseil de sécurité. En la matière, ce dernier n'a toutefois pas inventé beaucoup malgré les fortes pressions émises par les États à l'effet que les mandats du Conseil devraient être clairs, réalisables et élaborés en fonction des ressources disponibles<sup>87</sup>. La doctrine politique du Conseil s'est surtout attardée aux conditions de mise en œuvre d'une opération. Les principes opérationnels définis par le Conseil dans la déclaration présidentielle du 3 mai 1994 se limitent à un ensemble de considérations destinées à déterminer :

- S'il existe une situation susceptible de mettre en danger ou de menacer la paix et la sécurité internationales ;
- S'il existe des organisations régionales ou sous-régionales ou encore des accords quelconques qui soient en mesure ou capables d'aider à la résolution de la situation ;
- S'il existe un cessez-le-feu et si les parties se sont engagées dans un processus de paix orienté vers la conclusion d'un accord politique ;
- S'il existe un but politique clair et s'il peut être traduit sous forme de mandat ;
- Si un mandat précis peut être formulé pour une opération des Nations Unies ;
- Si la sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies peuvent être raisonnablement assurées, en tenant compte particulièrement de la question de savoir si des garanties peuvent être obtenues des principales parties ou factions concernant la sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies<sup>88</sup>.

Ces principes généraux ont par ailleurs été rappelés dans la déclaration présidentielle du Conseil de sécurité du 22 février 1995, qui réaffirmait que les trois principes cardinaux du maintien de la paix restaient le consentement des parties, l'impartialité de la Force de l'ONU et le non-recours à la force, sauf en cas de légitime défense. De ce côté-ci, il n'y a donc pas d'innovation majeure<sup>89</sup>. Le Conseil en est toujours réduit aux principes de la Charte et à l'ensemble des principes dégagés par la pratique<sup>90</sup>.

hautes études internationales.

87. Voir à ce sujet le *Rapport du Comité spécial*, *op.cit.*, en particulier les paragraphes 39 à 46.

88. S/PRST/1994/22, 3 mai 1994. Traduction libre de l'auteur.

89. Voir S/PRST/1995/9, 22 février 1995.

90. Tous ces éléments sont aussi rappelés dans le *Rapport d'évaluation en profondeur, 1995*, *op.cit.*, paragraphes 12-14. Pour les principes dégagés par la pratique, tous conformes par ailleurs au premier Rapport du Secrétaire général Dag Hammarskjöld sur le fonctionnement de l'UNEF (United Nations Emergency Force), voir Brian URQUHART, «Beyond the 'Sheriff's Posse'», *Survival*, vol. 32, n° 3, May-June 1990, pp. 196-205, et Marrack GOULDING, «The Evolving Role of United Nations Peace-Keeping Operations», dans *The Singapore Symposium: The Changing Role of the United Nations in Conflict Resolution and Peace-Keeping, 13-15 March*

## 2 – La direction stratégique des opérations

La déclaration présidentielle du 3 mai 1994 englobait aussi un item relatif à la communication entre les membres et les non-membres du Conseil de sécurité et en particulier les États fournisseurs de troupes dans le cadre des opérations de l'ONU. En la matière, il faut savoir, comme cela a été rappelé ci-dessus, qu'il n'existe aucun comité formel de l'ONU responsable de la direction stratégique des opérations, c'est-à-dire de la traduction en termes militaires des directives politiques du Conseil<sup>91</sup>. En l'occurrence, il s'agit plutôt de la traduction en des termes militaires généraux des mandats du Conseil de sécurité, c'est-à-dire de l'interprétation stratégique que l'on peut en tirer<sup>92</sup>.

Le Conseil a bien voulu innover en la matière, mais le processus reste informel et on se refuse toujours à créer un comité en bonne et due forme, qui ferait fonction de comité d'état-major ou d'interface entre le Conseil et les commandants militaires sur le terrain comme plusieurs l'ont suggéré<sup>93</sup>. Ainsi,

1991, New York, UN/DPI/1141-40708, septembre 1991.

91. Divers organismes politiques ont été chargés dans le passé de conseiller le Secrétaire général en matière de maintien de la paix. Par exemple, lors de l'établissement de la FUNU I (UNEF I) en 1956, l'AGNU a créé un «Comité de consultation» (Advisory Committee) présidé par le Secrétaire général Hammarström, dont le rôle était d'entreprendre «le développement des aspects de la planification de la Force et des opérations dont l'AGNU n'était pas déjà saisie et qui ne tombaient pas directement sous la responsabilité du Commandant de la Force» (Résolution 1 000 de l'AGNU). Le Secrétaire général réclama la même procédure pour l'ONUC (Opération de l'ONU au Congo), mais le Conseil de sécurité passa outre à sa demande, ce qui fit que le Secrétaire général décida de sa propre autorité d'établir son propre Comité consultatif des États fournissant des troupes à l'ONUC. Ce fut la dernière fois qu'exista un mécanisme formel de consultation entre le Secrétaire général et les pays fournissant des troupes à une opération. Voir en la matière Michel FORTMANN, Albert LEGAULT et Brent COWN, «Rapid Reaction in Retrospect: National and Multinational Experience», texte présenté au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en avril 1995, document mimeographié.
92. On connaît aussi l'indifférence ou la hargne des commandants sur le terrain qui ont à plusieurs reprises, et Jocelyn Coulon le relate fort bien dans son livre, dénoncé l'accumulation successive des résolutions du Conseil pour la plupart souvent inapplicables sur le terrain. Plus de 70 résolutions ont été approuvées par le Conseil sur la situation yougoslave depuis 1991. *Les Casques bleus, op. cit.*, plus particulièrement les pages 199-200. Coulon cite ici le général Francis Briquemont: «Alors toutes ces résolutions des Nations Unies, je ne les lis même plus et avec les troupes dont je dispose, j'essaie de faire ce que je peux.»
93. Certains États ont en effet proposé l'établissement d'un organe consultatif du Conseil de sécurité qui serait responsable de la direction stratégique des opérations sur le modèle du Comité militaire du Conseil de l'Atlantique Nord. Cet organe, qui devrait inclure des représentants des États contributeurs de troupes de même que des États membres du Conseil de sécurité, pourrait être formé à travers l'expansion du Comité d'État-major. Le Comité pourrait être réuni lorsque le Conseil déterminerait qu'une opération le commande et sa composition pourrait varier pour chaque opération particulière. Certains États (Autriche, Finlande, Suède, États-Unis, Russie) ont également fait part de la possibilité de créer un organe consultatif du Conseil de sécurité en utilisant l'article 29 afin de renforcer le rôle des États contributeurs. Ces suggestions, qui rejoignent celles de James Houck, qui a formellement proposé l'établissement d'un «Comité de paix et de sécurité» (CPS) sur la base de l'article 29 de la Charte, c'est-à-dire comme organe subsidiaire du Conseil de sécurité,



lorsque des événements majeurs interviennent, tels un changement ou une extension du mandat d'une opération, le Conseil reconnaît qu'il existe un besoin particulier d'échanger avec les pays qui fournissent des troupes, y compris l'établissement de «communications informelles entre le Président du Conseil ou ses membres et les pays participants<sup>94</sup>». Le Conseil encourage également la convocation de réunions régulières entre les pays qui fournissent des troupes et les membres du Conseil, «afin d'entendre les rapports des Représentants spéciaux du Secrétaire général ou encore ceux des commandants de la Force<sup>95</sup>». Le Conseil se félicite aussi de la pratique récente de la tenue de réunions des pays participants avec des membres du Conseil et souhaite voir «cette pratique être développée<sup>96</sup>». Enfin, le Conseil a finalement accepté, en novembre 1994, de mettre sur papier une série de procédures qui répondent en partie aux vœux des États, telle la tenue de consultations *ad hoc* pour le cas où des développements imprévus obligerait le Conseil à prendre une décision, ou encore la tenue de réunions régulières (*as a matter of course*) entre le Secrétariat, les membres du Conseil et les États participants, afin de faciliter l'échange de vues et d'information en temps opportun (*in good time*), avant que le Conseil «ne prenne des décisions au sujet de l'extension ou de la terminaison d'une opération ou encore que des changements importants n'aient lieu dans le mandat d'une opération<sup>97</sup>».

Ces demi-mesures, enrobées de promesses circonstanciées, sont évidemment bien en deçà de ce que réclament les pays participants, mais il semble que ce soit le plus loin que l'on souhaite aller en la matière. Chose certaine, ces procédures visent à mieux étoffer les communications entre les décideurs et ceux qui participent aux opérations de l'ONU, mais elles ne donnent pas aux États participants voix au chapitre du contrôle stratégique des opérations, alors que leurs troupes sont les premières impliquées sur le terrain.

### 3 – La planification générale des opérations

Le document qui fait autorité sur la question générale de la planification des opérations de maintien de la paix reste celui de Mats Berdal<sup>98</sup>, tandis que le document interne de l'ONU le plus important est le Rapport final d'évaluation en profondeur du démarrage des opérations, publié en mars 1995<sup>99</sup>. D'ici à la fin de 1996, on s'attend à ce que le Comité des programmes et de la coordina-

(HOUCK, *op. cit.*) restent pour le moment lettre morte.

94. S/PRST/1994/22, 3 mai 1994, *op. cit.* Traduction libre de l'auteur.

95. *Ibid.*

96. «is welcome and should be developed». *Ibid.*

97. Il s'agit respectivement des alinéas e) et a) du troisième paragraphe de la déclaration présidentielle. Voir *Statement by the President of the Security Council*, S/PRST/1994/62, 4 novembre 1994. Le Conseil prend cependant soin de préciser que les neuf procédures décrites ne sont pas exhaustives, ce qui, peut-être, laisse la porte ouverte à des changements dans l'avenir.

98. Mats BERDAL, «Peacekeeping in Europe», *Adelphi Paper*, n° 284, 1994, pp. 60-78.

tion (CPC) publie un autre rapport final concernant, cette fois, la phase de «fin ou de terminaison» (*termination phase*) des opérations de maintien de la paix<sup>100</sup>.

La responsabilité de la planification des opérations incombe au premier chef au Secrétaire général de l'Organisation, puis au DOMP établi en février 1992, sous la responsabilité d'un sous-secrétaire général. À l'intérieur du DOMP, il existe deux grands bureaux : le Bureau des opérations et le Bureau de la planification et du soutien logistique. Le Bureau des opérations est divisé sur une base géographique et fonctionnelle : Europe et Amérique latine, Asie et Proche-Orient, Afrique, et l'Assistance électorale. Quant au Bureau de la planification et du soutien logistique, il comprend deux services importants : le service de la planification proprement dit, qui englobe quatre unités (les unités de planification de mission, de police civile, de déminage et d'entraînement) et l'ancien service d'administration et de logistique hors siège (Field Administration & Logistics), autrefois rattaché au *Bureau of General Services* et dépendant désormais du DOMP<sup>101</sup>.

Cette multiplicité des services pose d'innombrables problèmes de coordination, dont les plus importants sont les processus en amont et en aval entre ceux qui sont chargés de la planification et ceux qui sont responsables de l'exécution des opérations sur le terrain ; entre ceux qui possèdent l'information politique en matière de renseignement et d'alerte précoce, fonction qui dépend du département des Affaires politiques (DPA), et ceux qui sont chargés des opérations de maintien de la paix ; et, enfin, entre ceux qui se doivent de coordonner tous les aspects civils et militaires d'une opération, alors qu'il existe un département autonome des questions humanitaires.

Un examen sérieux de tous ces problèmes déborde le cadre de notre analyse. Pour les besoins de la cause, précisons ici que des progrès ont été faits en matière de soutien logistique entre New York et les opérations sur le terrain, mais il reste beaucoup à faire en la matière. En ce qui a trait aux capacités de collecte et d'analyse de l'information de l'Organisation, la création d'un centre de contrôle des opérations au sein du DOMP en avril 1993, composé de personnel militaire fourni gratuitement par les États membres, a permis d'améliorer de façon importante la supervision et la direction des opérations. Sur le plan de la coordination des renseignements et de l'alerte précoce, le DAH a déjà son propre système d'alerte et d'analyse<sup>102</sup>, mais la qualité de l'information est différente d'un département à l'autre et la coordination se fait difficilement. Afin de renforcer les capacités de diplomatie préventive de l'Organisation, un groupe interdépartemental a été constitué, le

99. Voir *Rapport d'évaluation en profondeur*, 1995, *op. cit.*

100. *Ibid.*, paragraphe 1 du Rapport.

101. *Ibid.*, paragraphes 8 à 11 et paragraphe 19.

102. Il s'agit du HEWS (Humanitarian Early Warning System), petite unité installée à Genève, et alimentée au départ par une banque de données établie par cinq pays et à laquelle participent désormais plus de 50 pays. Voir *Rapport d'évaluation en profondeur*, *op. cit.*,

Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix (Task Force on United Nations Operations). Celui-ci relève directement du Secrétaire général, mais il est présidé par le sous-secrétaire général aux Affaires politiques<sup>103</sup>.

Un point de chute (*focal point*) et de coordination de tous ces services sera établi à l'intérieur du Bureau exécutif du Secrétaire général. Cette réalisation rejoint une des recommandations formulées dans le rapport Ford<sup>104</sup>. En outre, un «Document cadre de coordination» (Framework for Coordination) vient d'être achevé et le Bureau de vérification interne recommande que ce «Document cadre» soit revu périodiquement afin a) de produire un «système cohérent» d'information ; b) d'établir des liens et d'échanger de l'information, des techniques d'analyse et des expériences avec les institutions spécialisées et les autres organismes compétents pertinents «à l'extérieur des Nations Unies» ; et c) d'évaluer ces développements et de porter à l'attention du Secrétaire général les situations qui pourraient nécessiter une action préventive ou la mise en œuvre de ses bons offices<sup>105</sup>. Dans l'ensemble, tout le monde s'entend pour renforcer les pouvoirs du Bureau du Secrétaire général en la matière et pour inviter le plus haut fonctionnaire de l'Organisation à puiser d'autres renseignements auprès des services appropriés des grandes puissances.

La fragmentation des départements et le fait qu'ils soient tous attribués à de grands responsables nationaux rendent la coordination des aspects civils et militaires non seulement difficile mais pratiquement impossible, parce qu'une telle organisation viole le double principe de l'unité des efforts et de l'unité de commandement. Les États-Unis souhaiteraient une fusion de tous les aspects civils et militaires d'une opération à l'intérieur d'un seul département, mais il est manifeste qu'il faudrait, pour agir ainsi, réorganiser le Secrétariat. Le mot clé en la matière est donc la planification par mission. Dans ces conditions, il ne faut donc pas s'étonner que le Comité spécial des opérations du maintien de la paix (Comité des 34) parle de la nécessité d'établir un «Quartier général» rapidement déployable et composé d'experts civils et militaires hautement qualifiés. Nous soulignons cet aspect, car dans la pratique rien ne s'oppose à ce qu'un «Quartier général de mission» soit établi à l'extérieur des structures habituelles du DOMP.

En effet, celui-ci pourrait être installé à New York, comme d'ailleurs dans une autre ville importante. Le but d'une telle réforme serait de court-circuiter les structures administratives existantes, pour mettre en œuvre une structure initiale de planification qui intégrerait tout à la fois les besoins civils et militaires d'une opération. Un tel QG serait «mandaté» par le DOMP, mais il aurait au moins les coudées franches pour faire de la planification. Quant à l'unité de commandement, cette difficulté ne peut être tranchée ici. La vérita-

paragraphes 36-38.

103. *Ibid.*, paragraphe 10.

104. Le groupe d'experts suggère en effet la création d'un bureau central (Central Office) qui serait utilisé comme centre global de prévention des conflits. Voir *Rapport Ford, op. cit.*, p. 18.

ble question est celle de savoir s'il faudrait un commandant militaire et un haut responsable politique, chacun responsable devant le Secrétaire général de l'Organisation, ou plutôt une seule personne comme c'est actuellement le cas, responsable devant le représentant du Secrétaire général. Au sein du Comité des 34, les États semblent pencher en faveur d'accorder préséance au représentant spécial du Secrétaire général. Le Comité a en effet recommandé au paragraphe 51 de son dernier rapport qu'un représentant du Secrétaire général soit nommé pour les opérations importantes et qu'il ait l'autorité sur toutes les composantes de l'opération. Chose certaine, la question urgente à régler est celle de la planification initiale d'une opération dans ses dimensions tout à la fois civiles et militaires. L'établissement d'un QG de mission faciliterait la coordination des opérations dans un premier temps. La télévision américaine nous a déjà habitués dans le passé à *La sœur volante* ! Peut-être pourrions-nous avoir dans l'avenir un «QG volant» !

## Conclusion

Nous aurions pu intituler cet article *Le maintien de la paix entre les grandes et les petites réformes*. Nous avons conservé notre titre original pour deux raisons. Un processus de réforme peut être considéré comme un instrument d'appoint destiné à renforcer le contrôle des grandes puissances sur l'Organisation, toujours bien sûr sous le couvert d'une efficacité administrative améliorée. Mais il cache souvent aussi un jeu de puissance, et toute réforme, comme le signale Marie-Claude Smouts<sup>106</sup>, peut cacher bien d'autres choses. La crise des Nations Unies, écrit-elle, «est, en vérité, un problème des relations Nord-Sud», même si les États-Unis s'emploient à dénoncer la «politisation» et la «bureaucratisation» du système. En outre, John E. Trent, dans les conclusions de l'ouvrage que nous venons de citer, ne se gêne pas pour affirmer que les changements sont appelés «à être modestes, *ad hoc*, et par accréation (*incremental*) à l'intérieur de la logique actuelle du système<sup>107</sup>». Il donne ainsi raison aux tenants de l'approche dite «réformiste modérée», école de pensée qui n'entretient pas d'illusions sur les réformes envisageables et qui soutient que des corrections graduelles à la structure existante permettront de renforcer suffisamment l'ONU.

En vérité, le vent de la réforme souffle sur l'ONU, mais il est probable que la montagne accouchera d'une souris. Le Secrétaire général a préparé *Un Agenda pour la démocratie* pour la rentrée de septembre, et l'ONU elle-même est saisie d'une multitude de rapports destinés à réformer l'institution<sup>108</sup>. Deux

105. *Rapport d'évaluation en profondeur, op. cit.*, paragraphe 40.

106. Marie-Claude SMOUTS, «France and the United Nations System», dans Chadwick ALGER, Gene M. LYONS et John E. TRENT, *op. cit.*, p. 225.

107. Cité dans *ibid.*, p. 464.

108. Outre les deux importants rapports Ford et Carlsson, notons l'existence d'un troisième rapport conjoint de 213 pages des Fondations Ford et Dag Hammarskjöld, «Renewing the UN System» ainsi qu'un quatrième rapport de l'Institut genevois sur les relations Sud-Sud, «Reforming the United Nations: A View from the South». Voir «United Nations: UN Aims

groupes de travail sont saisis de la question de l'élargissement du Conseil de sécurité et de la crise financière de l'Organisation, tandis qu'un troisième, composé des 185 États membres, vient d'être constitué sous la direction de la présidente de l'AGNU, l'ambassadeur Amara Essy de la Côte d'Ivoire. Le maintien de la paix, on le constate, n'est donc qu'un aspect parmi tant d'autres. La tâche à accomplir en la matière, identifiée avec acuité dans le rapport Ford, est cependant plus claire que jamais. Trois dimensions doivent faire l'objet d'un renforcement afin d'améliorer la capacité de l'ONU en matière de maintien de la paix : 1) il faut rendre les organes de l'ONU plus démocratiques et représentatifs ; 2) clarifier les mandats des opérations ; et 3) doter l'Organisation d'une capacité d'action rapide<sup>109</sup>. Si ces questions font l'objet d'un certain consensus, la façon de les mettre en œuvre continue toutefois de poser problème, ce qui ne laisse entrevoir que de timides développements pour le 50<sup>ème</sup> anniversaire de l'Organisation.

Des réformes institutionnelles sont en cours, et l'élargissement du Conseil aura des répercussions sur le maintien de la paix, qu'on le veuille ou non, tant sur le plan des processus décisionnels que sur celui du financement des opérations. Il ne faut cependant pas s'attendre à des changements rapides en la matière. Sur le plan économique, l'ONU n'a que l'argent que ses membres lui fournissent. Elle ne peut «ni emprunter ni émettre des obligations<sup>110</sup>». L'Organisation est et restera donc le reflet fidèle de ses membres, et surtout de ceux qui sont prêts à investir financièrement et matériellement dans l'institution. Cela vaut de tous les projets, de l'établissement d'un «QG de mission» comme de l'amélioration des «capacités de réaction rapide». Ceci revient à dire que la sécurité collective continuera d'être définie par les plus puissants des États, ou encore que les États de puissance moyenne n'y trouveront leur compte que s'ils acceptent, eux aussi, de faire davantage. Pour inverser une formule bien connue, convenons que l'argent reste le nerf de la paix.

to Restructure by Late 1996», *Inter Press Service*, 30 juin 1995.

109. *Rapport Ford*, *op. cit.*, p.15.

110. Christopher S. WREN, «In U.N.'s Future, a Leaner Budget», *op. cit.*, p. 12.