

Communiqué

Le 4 janvier 1995

N° 1

LE CANADA ENTREPREND UNE ÉTUDE POUR AMÉLIORER LA CAPACITÉ D'INTERVENTION RAPIDE DE L'ONU

Le ministre des Affaires étrangères, M. André Ouellet, et le ministre de la Défense nationale, M. David Collenette, ont annoncé aujourd'hui que le Canada vient d'entamer une étude approfondie sur les initiatives à court, moyen et long termes auxquelles l'Organisation des Nations Unies pourrait avoir recours pour raffermir sa capacité d'intervention rapide en temps de crise.

« J'ai signifié l'intention du Canada de mener cette étude à l'Assemblée générale de l'ONU en septembre dernier, a déclaré M. Ouellet. Un examen de plusieurs missions menées au cours des cinq dernières années montre clairement qu'une réaction plus rapide et plus cohérente à une crise naissante aurait pu infléchir avec beaucoup plus de succès le cours des événements », a-t-il ajouté.

« Cette étude nous permettra de faire d'importantes recommandations fondées sur des études spécialisées ainsi que sur l'expérience acquise dans le monde entier par le Canada en matière de maintien de la paix, au cours des 40 dernières années », a dit M. Collenette.

L'étude a pour but de faire des propositions pratiques en vue d'améliorer la capacité d'action rapide de l'ONU dans le domaine des opérations de paix.

La constitution d'un Groupe consultatif international, dont le mandat consistera à passer en revue les travaux, permettra d'obtenir le maximum d'apports internationaux à l'étude elle-même. De plus, tout au long de l'étude, le Canada procédera à de vastes consultations bilatérales avec les États membres de l'ONU, le Secrétaire général et son personnel ainsi que les observateurs intéressés.



Le rapport de l'étude du Canada devrait être déposé devant l'Assemblée générale des Nations Unies et soumis à son Secrétaire général en septembre 1995, lors du 50^e anniversaire de l'Organisation.

- 30 -

Pour de plus amples renseignements, les représentants des médias sont priés de communiquer avec le :

Service des relations avec les médias
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
(613) 995-1874

Document d'information

AMÉLIORER LA CAPACITÉ D'INTERVENTION RAPIDE DE L'ONU : ÉTUDE DU CANADA

Introduction

À l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre dernier, le ministre des Affaires étrangères, l'honorable André Ouellet, a proposé une mesure concrète qui permettrait d'améliorer la capacité d'action des Nations Unies dans le domaine des opérations de paix et il a indiqué que le Canada entendait faire une contribution directe à cette fin :

L'expérience des dernières années nous porte à penser qu'il faut être prêt à envisager des approches encore plus innovatrices que celles débattues jusqu'à maintenant. Les récentes missions de maintien de la paix sont sorties de leur cadre traditionnel. Comme nous l'avons vu au Rwanda, le déploiement rapide de forces d'intervention est essentiel.

Dans cette perspective, le gouvernement du Canada a décidé d'entreprendre un examen approfondi des options à court, moyen et long termes, qui s'offrent à nous pour renforcer la capacité d'action rapide de l'ONU en cas de crise. Parmi ces options, nous pensons que le moment est venu d'étudier la possibilité, à long terme, de créer une force militaire onusienne permanente. Nous entendons faire appel aux meilleurs experts internationaux et diffuser à tous les États membres des Nations Unies les conclusions de cette étude.

Le gouvernement du Canada a maintenant entrepris cette étude.

Contexte

L'expansion rapide de la taille, de la portée et du nombre d'opérations de paix depuis la fin de la guerre froide reflète à la fois la transformation en cours du système international et la conviction nouvelle que l'ONU peut et doit jouer un rôle clé dans l'ordre mondial en devenir. Parmi la vingtaine de missions mises sur pied depuis 1988, il y a eu à la fois des succès éclatants et des échecs troublants. Par contre, on ne s'entend pas vraiment sur les raisons et les moyens qui ont fait le succès d'opérations de paix de l'ONU ni sur les conditions dans lesquelles l'ONU devrait éviter de s'impliquer dans un différend qui ne se prête pas encore à une mission de paix efficace.

Certes, il y a eu de nombreuses améliorations en ce qui a trait à la façon dont l'ONU entreprend des opérations de paix : meilleure compréhension politique du mécanisme lui-même dans les capitales des États membres, moyens plus grands mis à la disposition du Secrétaire général au Secrétariat, plus grande compétence opérationnelle et organisationnelle des missions sur le terrain, etc. Bon nombre d'États membres continuent de promouvoir activement ces améliorations et de travailler à une résolution graduelle de l'ensemble des questions relatives au maintien de la paix.

Un problème particulier – et en apparence insoluble – qui est lié dans une certaine mesure aux problèmes plus généraux évoqués ci-dessus est celui de la rapidité d'action. Un examen de plusieurs missions menées au cours des cinq dernières années montre clairement qu'une réaction plus rapide et plus cohérente à une crise naissante aurait pu infléchir avec beaucoup plus de succès le cours des événements. L'exemple du Rwanda est fort éloquent à cet égard. Malgré diverses indications non coordonnées de l'imminence d'une crise, il a fallu que celle-ci éclate pour susciter ne serait-ce qu'une réaction minimale. La planification détaillée et l'organisation effective de l'opération ont pris énormément de temps, et les troupes n'ont été déployées que plusieurs mois après qu'un engagement officiel eut été pris en ce sens.

Ce n'est pas d'hier qu'on cherche à améliorer la capacité d'action rapide de l'ONU. Déjà soulevée par le premier Secrétaire général, M. Trygve Lie, en 1948, la question a reçu une attention considérable dès 1957, au lendemain du déploiement réussi de la FUNU I dans le Sinaï. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (le Comité des 34) a lui aussi consacré beaucoup de temps à ce dossier depuis. Aujourd'hui, ce sujet est de nouveau parmi les grands points à l'ordre du jour du maintien de la paix et l'une des solutions que l'on envisage tout spécialement est la mise sur pied d'une Force permanente des Nations Unies pour favoriser la réalisation de cet objectif.

Plusieurs événements survenus récemment sur la scène internationale ont ramené la question sur le tapis. Ainsi, avec la fin de la guerre froide, plus aucune raison manifeste n'empêche l'ONU d'agir plus rapidement en cas de crise. Vu l'absence d'affrontement bipolaire – et, conséquemment, le recours minimal au veto par les membres permanents du Conseil de sécurité – et la disparition apparente des sphères d'influence rigides, on serait porté à croire que l'harmonie plus grande entre les grandes puissances favoriserait une coopération internationale plus efficace et plus efficiente. Au même moment, les droits de la personne et les préoccupations humanitaires naguère otages de la guerre froide se sont imposés à l'attention de la communauté internationale; et, dans les calculs politiques et stratégiques, l'insistance stricte sur l'ordre a cédé le pas à

une approche plus nuancée où prévaut la notion de justice. Enfin, la couverture médiatique continue d'exercer des pressions, dans les différents pays comme à l'échelle mondiale, en faveur d'une action rapide quoique sélective.

Ces facteurs posent des défis à la communauté internationale mais ils suscitent tout autant d'occasions d'agir de façon constructive pour se doter des instruments permettant de faire échec rapidement et efficacement aux menaces à la paix et à la sécurité dans le monde.

But

L'étude du Canada a pour but de faire des propositions pratiques en vue d'améliorer la capacité d'action rapide de l'ONU dans le domaine des opérations de paix.

Portée

Le problème de la capacité d'action rapide sera analysé du point de vue du système onusien dans son ensemble. On identifiera les fonctions à accomplir à chacun des niveaux politiques, stratégiques, opérationnels et tactiques. Une composante clé de cette analyse consistera en une description claire de l'interaction cruciale entre ces différents niveaux, l'hypothèse de base étant que les lacunes à l'un ou l'autre des paliers ont un impact direct sur la performance du système tout entier. Par exemple, l'entrée en jeu rapide ne saurait se faire efficacement en l'absence de la volonté politique et d'un processus permanent et adéquat de planification et d'orientation stratégiques.

L'étude se concentrera sur les niveaux opérationnels et tactiques. C'est là que résident les plus grands défis puisque l'organisation des opérations de paix est aujourd'hui un processus essentiellement ponctuel et que le regroupement d'unités tactiques disparates sur le théâtre des opérations est lent et inefficace. Même lorsque l'alerte est donnée assez tôt et que l'on dispose de plans d'action stratégiques, il n'existe pas moins un vide presque complet au niveau opérationnel dans le système onusien. Il n'y a pas de quartiers généraux permanents capables d'organiser, d'intégrer et de diriger des forces selon une doctrine et des normes communes.

Vu la nécessité de faire des recommandations pratiques qui répondent aux besoins actuels et aussi facilitent d'éventuels progrès, les propositions porteront sur le court, le moyen et le long termes. Dans ce contexte, l'examen du concept d'une Force permanente des Nations Unies s'arrêtera à la fois à la faisabilité du concept et au fonctionnement d'une telle force à long terme, ainsi qu'à la relation entre les projets à court et à moyen termes et leur contribution possible à la création de cette force.

Enfin, l'étude analysera l'impact d'une éventuelle force permanente sur les activités des organisations régionales et sur leur capacité dans ce domaine. Les acteurs régionaux et les organisations devraient être grandement motivés à réagir rapidement aux crises naissantes dans leur environnement immédiat. De même, à certains égards importants tout au moins, ils devraient être davantage en mesure de se rendre rapidement sur les lieux des opérations. Les auteurs compareront les avantages qu'il y aurait à agir au niveau international ou au niveau régional et feront des propositions destinées à parvenir à un effort équilibré; leurs propositions respecteront l'esprit du chapitre VIII de la Charte et iront dans le sens des idées mises de l'avant récemment par M. Boutros Boutros-Ghali.

Structure

Un Groupe directeur de hauts fonctionnaires et d'officiers supérieurs coprésidé par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le ministère de la Défense nationale supervisera le déroulement de l'étude et commandera des études techniques d'appoint au besoin.

Par ailleurs, la constitution d'un Groupe consultatif international permettra d'obtenir le maximum d'apports internationaux à l'étude elle-même. Composé de diplomates, de fonctionnaires, de militaires et d'universitaires réputés recrutés à l'échelle mondiale, ce Groupe passera en revue les travaux et procédera à des discussions tout au long de l'étude. De plus, on organisera dans le cadre de l'étude trois conférences auxquelles seront invités divers États membres, des autorités non gouvernementales et des spécialistes. Les deux premières feront appel surtout à des experts canadiens et s'attacheront respectivement aux aspects opérationnel/tactique et stratégique/politique. La troisième conférence, d'envergure internationale, sera organisée en marge d'une réunion du Groupe consultatif international en avril 1995. Les résultats de ces conférences seront intégrés dans le rapport final.

Tout au cours de l'étude, le Canada procédera à des consultations bilatérales avec tout État membre intéressé à suivre l'avancement des travaux et à échanger des vues sur l'étude. Il espère en outre pouvoir collaborer avec d'autres États membres dont le point de vue est similaire ou complémentaire.

Le Secrétariat de l'ONU sera un partenaire consultatif clé. Le Groupe directeur tiendra le Secrétaire général au fait de l'avancement des travaux, le consultera au besoin et invitera les fonctionnaires compétents du Secrétariat à chacune des conférences.

Contenu

L'étude a pour but d'examiner les moyens d'améliorer la capacité d'action rapide de l'ONU et non l'ensemble de ses activités de maintien de la paix. Néanmoins, ces deux thèmes ont en commun beaucoup d'aspects qu'il faut prendre en compte dans le contexte global de l'étude. On voudra donc tirer tous les enseignements utiles des expériences du passé et notamment des concepts et des initiatives qui ont marqué l'histoire des opérations de maintien de la paix. On s'arrêtera particulièrement sur les événements survenus depuis la fin de la guerre froide. En outre, on s'inspirera des orientations et des concepts exposés par le Secrétaire général dans l'Agenda pour la paix. On accordera l'attention voulue aux aspects non militaires des opérations de paix, par exemple la diplomatie préventive, ainsi qu'à la composante politique de ces opérations et à la consolidation de la paix. Enfin, on analysera le maintien de la paix dans son contexte le plus large.

L'étude se concentrera spécifiquement sur l'amélioration de la capacité d'action rapide, à la lumière de la structure et de la nature du maintien de la paix contemporain. Ce qui supposera de tenir compte des composantes politique, stratégique, opérationnelle et tactique des opérations ainsi que de leurs interrelations. Il faudra aussi s'arrêter à l'importance de l'intégration des composantes politique, humanitaire, policière et militaire, y compris des ONG (organisations non gouvernementales), pour la réalisation de l'objectif susmentionné. Dans le même ordre d'idées, l'étude s'arrêtera à la question des systèmes de commandement et de contrôle et à la façon dont ces derniers peuvent améliorer la capacité d'action rapide. Il existe un lien crucial entre la volonté politique des États et leur disposition à agir et les conditions auxquelles ceux-ci sont prêts à mettre leurs ressources à la disposition de l'ONU. À cet égard, la nature et la qualité des structures et des relations de commandement et de contrôle constituent une préoccupation majeure. Le Conseil de sécurité a un rôle essentiel à jouer pour ce qui est de mobiliser le soutien au niveau politique et de fournir l'orientation voulue.

L'étude donnera ensuite une définition générique des composantes d'une capacité d'action rapide. Dans cette partie, on se penchera sur la nécessité de différents éléments et sur la façon de les fournir, notamment les systèmes d'alerte rapide, la capacité de planification intégrée, les systèmes de commandement et de contrôle, les moyens logistiques et la triple question doctrine/normes/interopérabilité. La nature des forces permanentes, les options en ce qui concerne leur développement et un examen de leur utilité potentielle seront des points importants à cet égard.

Ayant établi les bases justifiant la capacité d'action rapide, l'étude exposera en termes concrets comment obtenir cette capacité. Elle mettra de l'avant des propositions qui cadrent logiquement avec l'une des trois périodes de référence envisagées. Les incidences d'une proposition donnée à l'un des quatre niveaux (politique, stratégique, opérationnel et tactique) sur les autres niveaux seront examinées. Par exemple, l'établissement de stocks régionaux dans deux ou plusieurs emplacements a des répercussions directes sur la façon de répartir et de coordonner ces stocks au niveau stratégique à New York.

Dans nombre de cas, les propositions à court terme évoqueront des mesures additionnelles qui pourraient logiquement suivre à moyen et à long termes. Par exemple, presque toutes les propositions à moyen et à long termes supposent une capacité accrue du Secrétariat de l'ONU à gérer des responsabilités additionnelles. Par conséquent, la réforme et le renforcement du Secrétariat, une exigence distincte pour améliorer la capacité d'action rapide de l'ONU, entraînera aussi au bout du compte la mise en place du dispositif stratégique nécessaire à la réalisation d'une nouvelle série d'améliorations à moyen et à long termes. Pour utiliser une force permanente, il faut d'abord apporter, aux niveaux politique, stratégique et tactique, des ajustements souvent graduels mais qui doivent être entrepris le plus tôt possible.

L'étude débouchera sur des recommandations et des conclusions concernant le bien-fondé et la faisabilité d'une variété de mesures. Elle formulera aussi des observations et des recommandations sur les coûts que supposent ces mesures.

L'étude sera présentée aux membres lors de l'Assemblée générale des Nations Unies, en septembre 1995, et soumise à l'attention du Secrétaire général.