

N° 271

# SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 janvier 1994.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) à la suite d'une mission effectuée au siège de l'Organisation des Nations Unies du 12 au 16 décembre 1993,*

Par MM. Bernard GUYOMARD et Guy PENNE,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

## SOMMAIRE

---

	Pages
Introduction .....	5
<b>I - LA CRISE FINANCIÈRE DES NATIONS UNIES ATTEIGNANT UN NIVEAU PRÉOCCUPANT, REVÊT DÉSORMAIS UN CARACTÈRE PERMANENT .....</b>	<b>7</b>
<b>A - Budget régulier et budget des opérations de maintien de la paix .....</b>	<b>7</b>
1°) <i>La procédure budgétaire : un difficile parcours pour le Secrétaire général .....</i>	<i>8</i>
2°) <i>Les barèmes de contributions : une réactualisation indispensable .....</i>	<i>8</i>
<b>B - Une organisation au bord de la banqueroute .....</b>	<b>10</b>
1°) <i>Les retards de paiement .....</i>	<i>10</i>
2°) <i>Le nécessaire renforcement du contrôle de gestion .....</i>	<i>12</i>
<b>II - LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS MILITAIRES DE L'ORGANISATION .....</b>	<b>16</b>
<b>A - Le département des opérations de maintien de la paix .....</b>	<b>16</b>
1°) <i>La rationalisation de l'appui logistique civil et militaire : la division des opérations hors-siège .....</i>	<i>20</i>
2°) <i>La rationalisation de la mobilisation des forces : le projet de "modules de forces en attente" .....</i>	<i>23</i>
<b>B - Les inévitables aléas opérationnels liés à l'originalité d'une force des Nations Unies .....</b>	<b>24</b>
1°) <i>Une chaîne de commandement spécifique .....</i>	<i>25</i>
2°) <i>La composition multinationale des forces .....</i>	<i>26</i>
<b>III - L'ONU N'EST QUE CE QUE LES ETATS ACCEPTENT DE FAIRE D'ELLE .....</b>	<b>27</b>
<b>A - Une triple dépendance à l'égard des Etats .....</b>	<b>28</b>
1°) <i>Dépendance financière .....</i>	<i>28</i>
2°) <i>Dépendance militaire .....</i>	<i>29</i>
3°) <i>Dépendance politique .....</i>	<i>29</i>
<b>B - L'ONU et les souverainetés nationales .....</b>	<b>30</b>
1°) <i>La Charte et la question des crises internes .....</i>	<i>30</i>
2°) <i>Action militaire et intérêt national .....</i>	<i>31</i>

	Pages
<b>IV - VERS UN ÉLARGISSEMENT DU CONSEIL DE SÉCURITÉ ?</b> . . .	32
<b>A - Un élargissement légitime</b> .....	33
<b>B - Un élargissement difficile</b> .....	34
1°) <i>Quels nouveaux membres ?</i> .....	34
2°) <i>Le droit de veto : conserver, partager, supprimer ?</i> .....	35
3°) <i>La validité d'une pratique alternative : les "groupes d'amis"</i> .....	36
<b>C - Quelles conséquences à l'élargissement ?</b> .....	37
1°) <i>Les incidences d'un élargissement sur l'action du Conseil de sécurité</i> ...	37
2°) <i>Les incidences pour la France : la fin d'une singularité ?</i> .....	38
<b>D - La politique étrangère et de sécurité commune à l'ONU</b> ...	39
<b>V - CONCLUSION : QUELQUES OBSERVATIONS DE VOTRE DÉLÉGATION</b> .....	40
1°) <i>Le problème financier de l'ONU : un "veto permanent" mis à ses activités par les contributeurs défaillants</i> .....	40
2°) <i>La dépendance multiforme de l'ONU à l'égard des Etats devrait conduire à reconsidérer son utilisation à des fins militaires offensives</i> .....	41
3°) <i>Mieux formaliser en amont l'architecture des nouvelles opérations de l'ONU permettrait de réduire le caractère souvent trop "réactif" de ses interventions</i> .....	44
4°) <i>Réexaminer la pertinence de l'aide humanitaire comme ressort exclusif à l'intervention de l'ONU, si elle est déconnectée de tout projet politique agréé par tous</i> .....	45
5°) <i>Renforcer les capacités diplomatiques de l'ONU : la diplomatie préventive</i> .....	47
6°) <i>L'élargissement du Conseil de sécurité : singularité française, affirmation européenne ?</i> .....	48
<b>ANNEXES</b> .....	51
<b>Annexe n° I : Audition de Son Exc. M. Jean-Bernard Mérimée, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès des Nations Unies (28 octobre 1993)</b> .....	51
<b>Annexe n° II : Audition de M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général des Nations Unies (11 janvier 1994)</b> .....	69

Mesdames, Messieurs,

Du 12 au 16 décembre 1993, une délégation de deux sénateurs s'est rendue à New York au siège de l'organisation des Nations Unies.

L'objectif de ce déplacement, venant après des missions effectuées au cours de l'année 1993 au Cambodge puis dans l'ex-Yougoslavie, était d'apprécier, par des contacts directs avec les responsables centraux des opérations de maintien de la paix, les difficultés auxquelles ils se heurtaient, les améliorations qu'ils projetaient et les premiers enseignements qui pouvaient être retirés de ces deux dernières années au cours desquelles l'implication des Nations Unies dans des crises, notamment internes, n'avait jamais été aussi massive et diverse. D'autre part, et bien que le sujet ne soit pas directement lié aux thèmes ci-dessus rappelés, vos rapporteurs ont cru opportun d'évoquer, de façon évidemment non exhaustive, la question de l'élargissement du Conseil de Sécurité, désormais en débat à New York.

Ce déplacement fut précédé de l'audition par votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, le 28 octobre 1993, de M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France à l'Organisation, et suivi, le 11 janvier 1994, de celle de M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général de l'ONU. (1)

(1) Les textes des interventions de MM. Boutros-Ghali et Mérimée figurent en annexe au présent rapport.

**Qu'il soit permis à vos rapporteurs d'adresser tous leurs remerciements à ceux qui, tant au siège de l'Organisation qu'à notre représentation permanente à New York, leur ont permis au cours de leur séjour, d'obtenir les informations nécessaires et de nouer de précieux contacts.**

## **I - LA CRISE FINANCIÈRE DES NATIONS UNIES ATTEIGNANT UN NIVEAU PRÉOCCUPANT, REVÊT DÉSORMAIS UN CARACTÈRE PERMANENT**

Tous les interlocuteurs de votre délégation ont placé la question des ressources de l'Organisation en tête des problèmes qui lui étaient posés, conditionnant, en aval, nombre de ses difficultés dans d'autres domaines.

La question budgétaire aux Nations Unies est moins constituée par le montant global de ses ressources que par le barème de leur répartition entre les Etats, leur disponibilité et, enfin, par les conditions de leur gestion.

### **A - Budget régulier et budget des opérations de maintien de la paix**

Il y a deux budgets à l'ONU : en premier lieu, le **budget régulier**, ou ordinaire, qui permet le fonctionnement de l'Organisation ainsi qu'une partie de ses activités de développement et d'assistance. Il a été fixé, pour les deux prochaines années 1994-1995, à **2,580 milliards de dollars**. En second lieu, le **budget des opérations de maintien de la paix (OMP)**, en progression exponentielle depuis trois ans, et qui devrait atteindre, pour 1993, quelque **3,5 milliards de dollars**, correspondant aux 17 opérations actuellement en cours. Le budget ordinaire est adopté pour deux ans par l'Assemblée générale sur proposition du Secrétaire général, après que plusieurs organes subsidiaires d'instruction en ont passé au crible les données, notamment le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB). Composé de 16 experts, ce comité procède souvent par coupes claires dans les dépenses demandées par le secrétariat, l'un et l'autre travaillant sur la base d'évaluations financières assez imprécises au demeurant. Au sein de l'Assemblée générale enfin, c'est la "cinquième commission" chargée des questions administratives et financières qui instruit les projets de budgets de l'Organisation.

*1°) La procédure budgétaire : un difficile parcours pour le Secrétaire général*

La dernière Assemblée générale, lors de sa résolution de vote du budget, a mis en cause, d'une façon parfois très acerbe, la manière dont les propositions budgétaires du secrétariat général lui étaient soumises : retard de présentation du projet de budget de programme, opacité et caractère incomplet desdites propositions, imprécision des informations justificatives ... **Le débat budgétaire a été pour l'Assemblée générale, au sein de sa cinquième commission, l'occasion de mettre en cause la gestion, par le Secrétaire général, des questions administratives et financières.** Du fait des retards dans la communication des rapports concernant les besoins budgétaires des opérations de maintien de la paix, rien n'a pu être décidé à temps en ce qui concerne certaines des plus importantes d'entre elles.

La multiplicité des tâches du secrétaire général, tout à la fois administrateur, diplomate, responsable de forces le conduisent nécessairement à opérer des choix, ne serait-ce que dans son emploi du temps. De ce fait le nécessaire travail de "relations publiques" auquel ne peut manquer de se livrer toute autorité "dépendante" auprès de celle qui détient le pouvoir budgétaire, ne peut être effectué comme il convient. Il en résulte des initiatives de "mauvaise humeur" conduisant à l'annulation ou à la révision en baisse de certains postes de restructuration pourtant pertinents.

*2°) Les barèmes de contributions : une réactualisation indispensable*

Chaque Etat contribue aux deux budgets de l'ONU (budget ordinaire, budget des opérations de maintien de la paix) sur la base d'un barème donné. Le barème des cotisations au budget ordinaire des 15 principaux Etats contributeurs est le suivant :

En millions de dollars, au 8 octobre 1993

Etats	Quote-part au budget ordinaire	Arriérés de contributions au budget ordinaire *	Arriérés de contributions au budget des opérations de maintien de la paix *
Etats-Unis	25,00	284,5	166,6
Japon	12,45		
Allemagne	8,93		77,8
Russie	6,70	48,4	473,1
France	6,00		
Royaume-Uni	5,02		23,3
Italie	4,29		35
Canada	3,11		
Espagne	1,98		35,3
Brésil	1,59		7,76
Australie	1,51	16,2	
Pays-Bas	1,50		
Ukraine	1,18	29,9	73,3
Suède	1,11		
Belgique	1,06		

Source : *Bulletin du Centre d'information des Nations Unies de Paris, n° 6, 6 octobre 1993.*

\* Pour les plus gros débiteurs.

Ce barème est établi, pour chaque Etat, sur la base du rapport PNB national/PNB mondial, le calcul étant opéré sur la base d'une moyenne de 10 ans. Or il est aujourd'hui patent que ces bases ne sont plus appropriées à la réalité économique des Etats dont l'activité économique est la plus significative : ainsi la contribution russe, aujourd'hui encore fondée sur les données économiques produites par le pouvoir soviétique, n'est-elle manifestement plus adaptée à la réalité économique du pays. Dans l'autre sens, il est clair que la participation financière des pays nouvellement industrialisés d'Asie - et des pays du Golfe- mériterait d'être substantiellement revalorisée.



Au cours de la dernière assemblée générale, il a été décidé de ramener de 10 à 7 ans et demi <sup>(1)</sup> la durée sur laquelle serait calculée la participation financière des Etats. Les contributions seront ainsi plus équitablement définies et plus fréquemment ajustées à la capacité de financement réelle des Etats.

Certains aspects du barème actuel laissent en effet perplexe : la Chine contribue pour 0,77 %, mais l'Ukraine pour 1,87 %, la Roumanie à 0,17%, mais la Thaïlande à 0,11%. La Croatie à 0,13 % mais le sultanat d'Oman à 0,03 %.

Dans le calcul du barème pour le budget des opérations de maintien de la paix (3,5 milliards de dollars en 1993), les pays sont classés en quatre catégories A, B, C et D. (A : membres permanents, 125 % de leur barème de contribution au budget régulier ; B : pays industrialisés, 100 % de leur barème au budget régulier ; C : pays en développement, 20 % ; D : pays les moins avancés, 1 %). **Le classement actuel datant de 1973, le débat porte de plus en plus sur sa révision, afin de faire monter certains pays d'une catégorie à l'autre, lorsque leur situation économique a été substantiellement modifiée depuis 20 ans. Ainsi est-ce le cas des pays producteurs de pétrole ou des pays nouvellement industrialisés d'Asie (NPI), actuellement classés en catégorie C, pays en développement.**

## **B - Une organisation au bord de la banqueroute**

### *1°) Les retards de paiements*

Quelle que soit la validité, plus ou moins contestable, des barèmes de contribution retenus, **le problème principal des Nations Unies naît du non-paiement de leurs quote-parts par certains Etats contributeurs.** En octobre 1993, le niveau total des arriérés, pour les deux budgets, régulier et de maintien de la paix, s'élevait, respectivement à 535 millions et 1,2 milliard de dollars.

(1) Synthèse entre les deux propositions extrêmes : 6 et 9 ans.

Il en résulte, pour l'Organisation, un état d'asphyxie financière qui la contraint, par exemple, à affecter les produits des contributions destinées aux opérations de maintien de la paix aux postes d'urgence : rémunération des personnels et fonctionnement courant. Le Secrétaire général a ainsi dû prendre des mesures drastiques d'économie qui donnent la mesure de l'impact, au quotidien, des problèmes financiers qu'il rencontre : limitation du nombre de séances du Conseil et de l'Assemblée générale : cessation, à 18 heures, en semaine, des activités du service des séances du Conseil et de l'Assemblée générale ...

**Sur 184 Etats, seuls 19 -dont la France- se sont acquittés de leurs contributions à temps, c'est-à-dire dès le mois de janvier 1993, et 60 seulement s'en sont acquittés dans l'année. L'Organisation n'a pu échapper à la "cessation de paiements" que grâce aux versements japonais et américains effectués en septembre et en octobre. En octobre, tous budgets confondus, les arriérés les plus importants concernaient la Russie (525,6 millions de dollars), les Etats-Unis (451,2 millions ) et l'Ukraine (103 millions).**

Aux Etats-Unis, le Congrès a récemment engagé une procédure de "bras de fer" au sujet du financement de la part des Etats-Unis au budget de l'ONU qui risque d'aggraver singulièrement la situation. **La procédure de retenue unilatérale de cotisations se poursuit.** Si le Congrès a autorisé le versement de la quote-part américaine au budget ordinaire, il a décidé de **retenir 10% de cette contribution aussi longtemps que n'aura pas été institué un poste d'inspecteur général** pour combattre le gaspillage et la corruption. D'autre part, sur les 5 versements destinés à régulariser les arriérés américains au budget ordinaire d'ici à 1995, le quatrième (97 millions de dollars) a été repoussé par le Congrès. Il a procédé de la même façon pour les arriérés au budget des opérations de maintien de la paix (22 millions de dollars).

Les effets de cette situation sont considérables : outre les problèmes du fonctionnement quotidien de l'Organisation -cet automne l'ONU ne disposait plus que de l'équivalent d'un mois et demi de trésorerie pour assurer toutes ses dépenses-, certaines opérations de maintien de la paix ne sont pas en mesure d'assurer leur mission et la création de nouvelles opérations semble exclue. Le compte spécial d'appui pour les opérations de maintien de la paix, créé en 1992, normalement crédité de 150 millions de dollars, non seulement n'a jamais reçu l'intégralité de cette somme, mais a dû être prélevé pour des besoins sans liens avec sa vocation originelle. Enfin, comme le remboursement par l'ONU aux Etats contributeurs passe après les autres priorités -dépenses de fonctionnement de l'Organisation, règlement des fournisseurs de matériels-, les Etats contributeurs ne sont remboursés que très tardivement, parfois avec 4 ans de retard : en octobre 1993, la France disposait sur l'ONU d'une créance d'environ 600 millions de francs.

*2°) Le nécessaire renforcement du contrôle de gestion*

Sans qu'il soit possible d'en dresser un inventaire exhaustif et chiffrable, il semble patent que la gestion des fonds à l'ONU laisse apparaître des cas de fraude ou de détournements de fonds. Devant une telle situation, l'efficacité des instances actuelles de contrôle est mise en cause par les Etats (division d'audit interne, comité des commissaires aux comptes, corps commun d'inspection, service consultatif de gestion). Partant, des propositions novatrices sont avancées : ainsi les Etats-Unis plaident-ils avec vigueur pour la **création d'un poste d'inspecteur général** qui regrouperait sous son autorité les instances existantes, de contrôle, tant externe qu'interne, de la gestion financière.

La France a de son côté proposé la création d'une **Cour de discipline budgétaire et financière**, mécanisme juridictionnel, destinée à instruire et sanctionner les cas de fraude. Cette proposition, de même d'ailleurs que celle des Etats-Unis, a reçu un accueil positif, sous réserve qu'une articulation efficace et cohérente soit établie entre ces deux projets ainsi qu'avec l'actuel Tribunal administratif des Nations Unies.

Sans attendre l'aboutissement de ces deux principales initiatives, le Secrétaire général a créé, dès août 1993, un poste de **sous-secrétaire général aux inspections et investigations**, dont les activités englobent les services consultatifs de gestion, l'évaluation et le contrôle. Le titulaire de ce poste, M. Niasy, de nationalité égyptienne, a décrit devant votre délégation les mille et un obstacles qu'il voit se dresser devant lui, au sein notamment de la cinquième commission de l'Assemblée générale : moyens humains et matériels mesurés, et, plus généralement, volonté de contourner l'instance qu'il anime suspecte aux yeux de certains Etats parce que dépendante du seul Secrétaire général.

Quelle que soit la formule qui sera finalement retenue, les débats sur le sujet et les premières décisions qui se profilent démontrent une volonté affichée de résoudre le problème des fraudes et détournements qui affecte gravement l'image de l'ONU et a contrario conforte fâcheusement les contributeurs défaillants dans leur détermination à ne verser leur écot en temps et heure que lorsque les mécanismes actuels auront été modifiés.

\*

\* \*

Dans son rapport "Agenda pour la paix", le Secrétaire général formulait plusieurs propositions destinées à mettre un terme au problème financier des Nations Unies : pénalités de retard contre les contributeurs défaillants, augmentation du Fonds de roulement, création d'un fond de réserve pour le maintien de la paix, doté de 150 millions de dollars, capacité pour le Secrétaire général de mobiliser immédiatement le tiers du budget estimé d'une opération de maintien de la paix dès sa création par le Conseil de sécurité ...

Certaines de ces propositions ont reçu un écho favorable. Rares sont celles qui ne sont traduites dans les faits. Le fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix est de celle-là. Certaines enfin ont été rapidement écartées, comme le recours à des financements extérieurs.

Un groupe d'experts fut nommé (1) qui a repris certaines des propositions du Secrétaire général : notamment le principe de pénalités de retard aux mauvais payeurs. Cependant, rien n'a été concrétisé par la dernière Assemblée générale.

Quant aux conditions de gestion, en dépit des multiples initiatives de contrôle dont il est à souhaiter qu'elles aboutissent, elles doivent être très profondément revues et concerner en particulier la responsabilisation financière de certaines cellules de l'Organisation, le redéploiement vers des unités très sollicitées d'effectifs sous-utilisés par ailleurs, enfin une rigueur accrue dans certaines dépenses.

\*

\* \*

(1) Composé de M. Volker, Mme Ogata et auquel a participé M. Raymond Barre.

## OPERATIONS EN COURS

SIGLE	NOM DE LA FORCE	LIEUX D'OPERATION	CREATION	EFFECTIFS	PERTES	COUT ANNUEL APPROXIMATIF (\$)	ETATS CONTRIBUTEURS **
UNMOGIP	Groupe d'observateurs des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan	Jammu et Cachemire Frontière Inde/Pakistan	Rés./39 (janvier 1948)	39 actuellement 102 (1965) *	6	7 millions	8
ONUST	Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine	Israël, Jordanie, Liban, Syrie, Egypte	Rés./50 (mai 1948)	220 actuellement 572 (1948) *	28	31 millions	19
UNFICYP	Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre	Chypre	Rés./186 (mars 1964)	1 076 actuellement 6 411 (1964) *	163	19 millions	9
FNUOD	Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement	Hauteurs du Golan	Rés./350 (mai 1974)	1 071 actuellement 1 450 (1974) *	31	36 millions	4
FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban	Sud-Liban	Rés./425 (mars 1978)	5 215 actuellement 7 000 (1978) *	188	146 millions	10
MONUIK	Mission d'observation des Nations Unies pour l'Irak et le Koweït	Frontière Irak/Koweït	Rés./689 (avril 1991)	367 (3 645 autorisés)	0	65 millions	33
MINURSO	Mission des Nations Unies pour le referendum au Sahara occidental	Sahara occidental	Rés./690 (avril 1991)	348 (1 900 autorisés)	3	35 millions	28
ONUSAL	Groupe d'observateurs des Nations Unies en El Salvador	El Salvador	Rés./693 (mai 1991)	363 (1 000 autorisés)	2	34 millions	16
UNAVEM II	Mission de vérification des Nations Unies en Angola	Angola	Rés./696 (mai 1991)	69	3	36 millions	17
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies	Croatie, Bosnie- Herzégovine, Macédoine	Rés./743 (février 1992)	25 612 (Environ 14 000 en Croatie, 10 000 en Bosnie, et 1 000 en Macédoine)	59	1 milliard	33
MONIAS	Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud	Afrique du Sud	Rés./772 (août 1992)	55 observateurs civils des Nations Unies	0	10,4 millions	40
ONUMOZ	Opération des Nations Unies au Mozambique	Mozambique	Rés./797 (décembre 1992)	6 498 (7 500 autorisés)	6	210 millions	21
ONUSOM II	Opération des Nations Unies en Somalie	Somalie	Rés./814 (mars 1993)	26 112	81	1,5 milliard	28
MONUG	Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie	Géorgie	Rés./858 (août 1993)	5 (88 observateurs milit. autorisés)	0	16,2 millions (5 mois)	10
MONUL	Mission d'observation des Nations Unies au Libéria	Libéria	Rés./866 (septembre 1993)	31 (368 observateurs milit autorisés)	0	42,6 millions (7 mois)	NC
MINUHA	Mission d'observation des Nations Unies en Haïti	Haïti	Rés./867 (septembre 1993)	7 (1 267 autorisés)	0	49,8 millions (6 mois)	11
MINUAR	Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda	Rwanda	Rés./872 (octobre 1993)	81 (2 548 maximum prévus en mars 1994)	0	62,6 millions (6 mois)	NC

Source : Centre d'information des Nations Unies/Paris - Données mises à jour : octobre 1993

\* : Ce chiffre est celui du déploiement maximum des forces militaires et de police. Il ne comprend pas les éléments de logistique et le personnel administratif.

\*\* : Il s'agit d'Etats contributeurs en troupes.

## **II - LE NECESSAIRE RENFORCEMENT DES CAPACITES MILITAIRES DE L'ORGANISATION**

Au travers des 17 opérations de maintien de la paix en cours (tableau joint), le Secrétaire général de l'ONU a désormais autorité sur quelque 80 000 civils et militaires, effectif qui devrait être porté à plus de 100 000 l'an prochain.

A l'évidence, les structures actuelles d'animation et de contrôle de ces forces sont totalement disproportionnées non seulement à leurs effectifs répartis sur des théâtres nombreux, mais aussi aux tâches très variées qui leur sont désormais confiées -qui impliquent des activités militaires, humanitaires et civiles, comme les opérations électorales-

### **A - Le département des opérations de maintien de la paix**

Au sein du Secrétariat (1) c'est le département des opérations de maintien de la paix (2) qui constitue la cellule politique et militaire de gestion, au siège de New-York, des différentes missions de maintien de la paix. Si la structure de cette unité pouvait convenir jusqu'en 1991 où les Nations Unies n'avaient qu'à gérer quelque 10 000 casques bleus, elle se doit désormais impérativement de reconsidérer son format. Il lui revient désormais d'être en mesure de fournir l'appui technique et administratif du Siège à des opérations hors Siège "intégrées", comportant, au cas par cas, des composantes de maintien ou de rétablissement de la paix, électorale ou humanitaire.

D'ores et déjà des réformes sont intervenues en son sein et sont en cours de parachèvement : une **salle de suivi des opérations** a été créée pour répondre à une demande pressante des commandants de forces. Elle a pour objet d'établir une liaison en temps réel et un suivi permanent, à New York, des différentes opérations en cours. Pour l'heure, cette salle ne représente guère qu'un central téléphonique amélioré, et ce n'est que dans les prochains mois qu'il sera possible d'y voir un véritable centre d'opérations. Une cellule de

(1) voir organigramme page 18

(2) voir organigramme page 19

**planification militaire, élément essentiel, a par ailleurs été constituée au sein du Département des opérations de maintien de la paix.**

Globalement, le département des opérations de maintien de la paix, hors division des opérations hors siège, et hors personnels de secrétariat, réunit quelque 73 personnes, 20 personnels civils et 53 militaires recrutés pour exercer des fonctions d'Etat-major proprement dites, sachant que 23 d'entre eux travaillent au centre de suivi des opérations, leur nombre élevé s'expliquant par le rythme de permanence nécessité par cette unité.

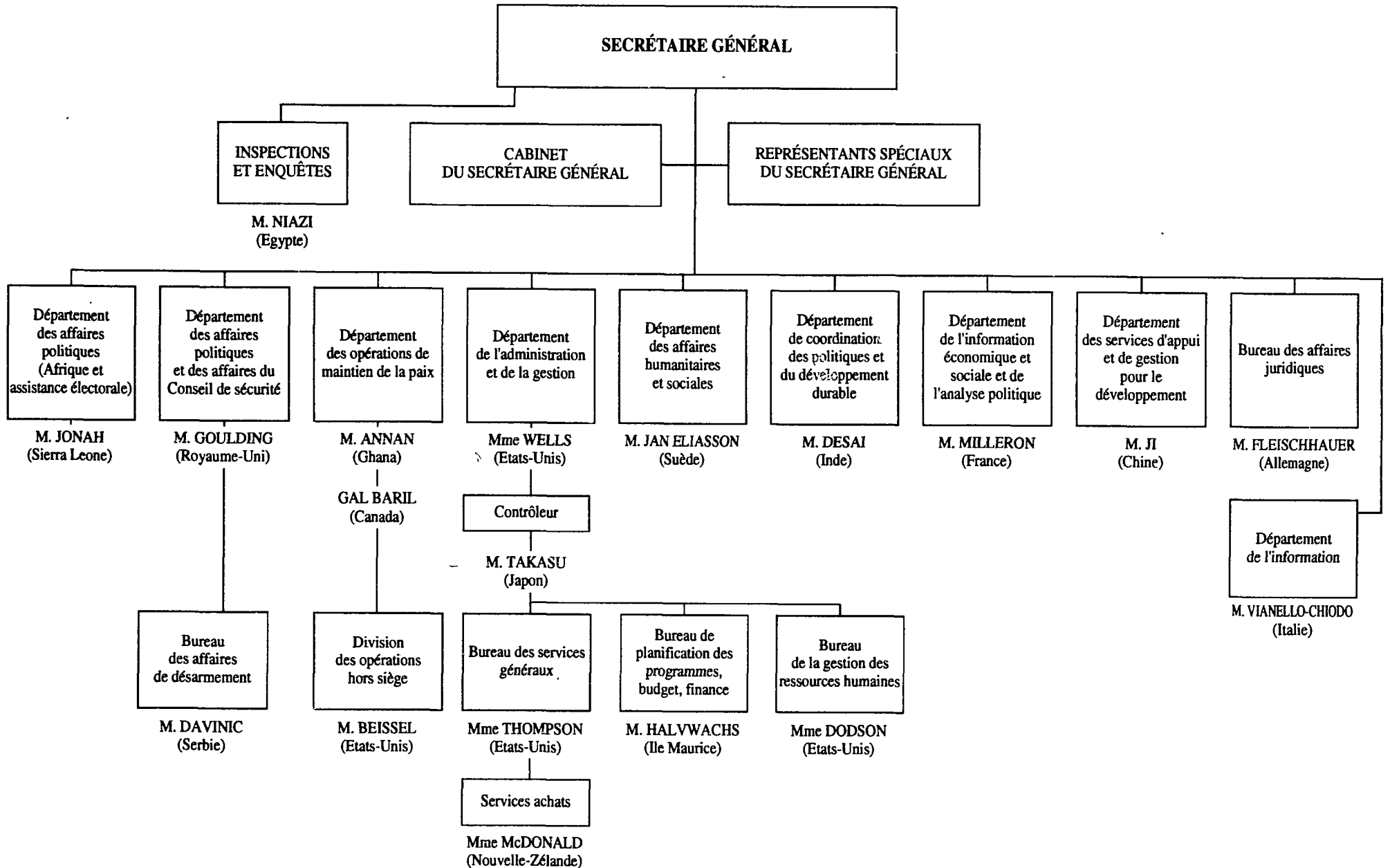
Si les militaires sont donc devenus numériquement majoritaires, ils demeurent placés hiérarchiquement sous l'autorité de civils. Il convient de signaler que l'Assemblée générale a autorisé, pour les deux ans à venir, le recrutement de quelque 40 postes supplémentaires, non compris le personnel de secrétariat.

Dans ce dispositif, quelle est la place de la France ? Elle a, en trois ans, positivement évolué : en 1991, aucun militaire français ne figurait sur l'organigramme, et il n'y en avait qu'un l'année suivante. Aujourd'hui, avec 8 officiers (1), dont deux occupent une fonction de direction (ONUSOM et groupe d'études sur les modules de forces en attente), la France est le pays le plus représenté militairement au sein du département des opérations de maintien de la paix. Même si ce niveau n'est qu'après tout légitimement en rapport avec notre niveau élevé de contribution en troupes, il semble avoir aujourd'hui atteint un plafond et le poste de "numéro trois" auprès du général Baril, que la France pouvait escompter, va sans doute être prochainement supprimé.

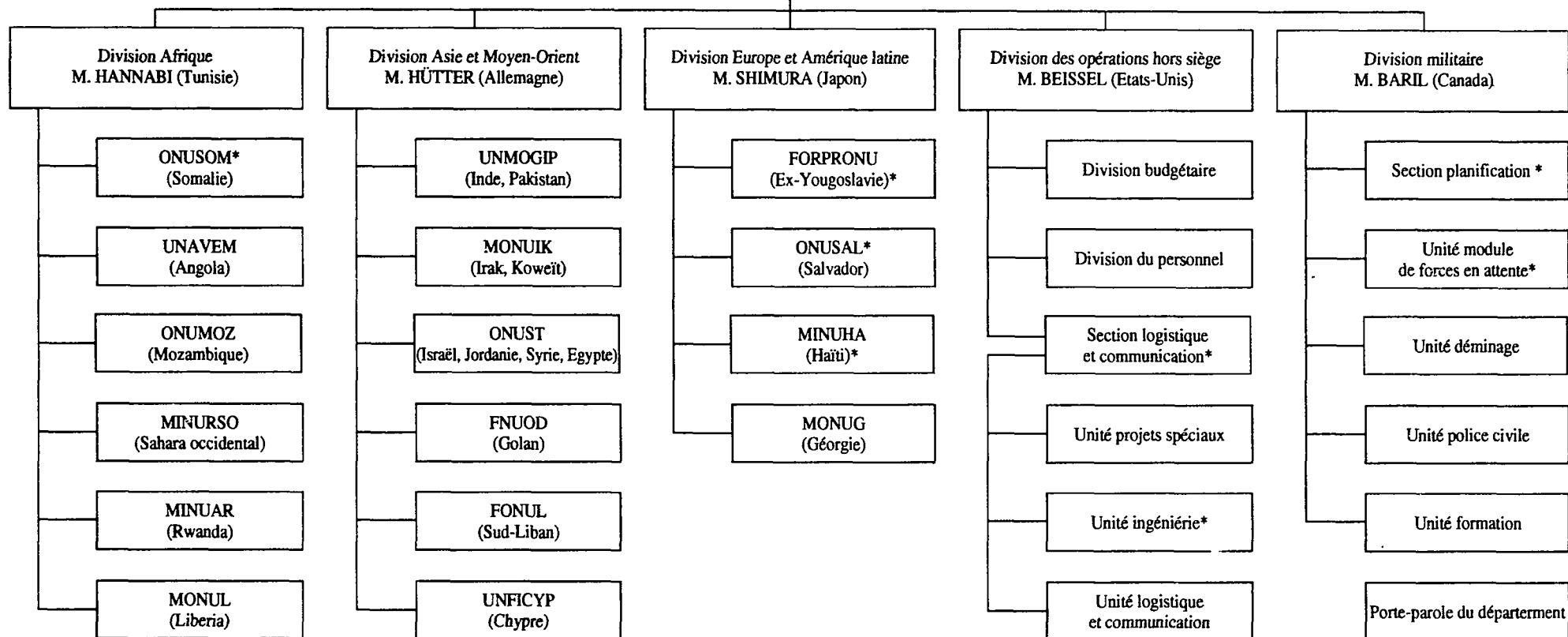
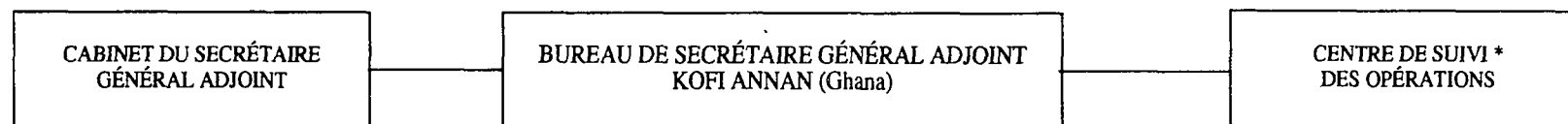
(1) 6 étant affectés auprès de l'ONU en tant que contribution volontaire de la France.



# ORGANIGRAMME DU SECRÉTARIAT DES NATIONS UNIES À NEW YORK



# ORGANIGRAMME DU DÉPARTEMENT DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX



\* Opérations ou services où figure un responsable militaire français.

*1°) La rationalisation de l'appui logistique civil et militaire : la division des opérations hors-siège*

La division des opérations hors-siège, intégrée récemment au sein du Département des opérations de maintien de la paix, a la **responsabilité de toute la gestion logistique des opérations**. C'est à elle qu'il revient, lorsqu'une opération de maintien de la paix est décidée par le Conseil de sécurité, de mettre en place toutes les conditions de transports d'hommes, de matériel, d'hébergement, de nourriture, de stockage et d'implantation, sur les sites appropriés, au profit des différentes unités civiles et militaires. Cette organisation logistique a été souvent montrée du doigt en ce que le délai excessif s'écoulant entre la décision de création d'une force et son déploiement effectif lui était en partie imputable.

La rencontre de notre délégation avec M. Beissel, de nationalité américaine, directeur de la Division, a démontré une prise de conscience des problèmes et la mise en oeuvre d'un travail de rationalisation.

Le fonctionnement de la division peut être amélioré en plusieurs domaines :

- le **format de la division** en premier lieu : comme le département des OMP, elle n'est pas adaptée à l'ampleur des tâches qui lui sont demandées et a longtemps souffert d'un manque d'effectif. Il est donc désormais nécessaire de faire appel à des entreprises pour fournir aux opérations sur le terrain des services ou appuis normalement assurés par le personnel des Nations Unies. Toutefois, l'Assemblée générale a décidé de renforcer les 90 personnes actuellement en place -dont une vingtaine d'experts militaires- en créant 30 postes supplémentaires de responsabilité.

- en second lieu, les **procédures administratives** en cours à l'Organisation pour l'achat, la location de matériels, ou l'affrètement des divers moyens de transports constituent des freins puissants : il faut que la Division réponde aux besoins exprimés le plus rapidement possible mais le respect des procédures usuelles entraîne un délai de 3 à 6 mois. Or, un aussi long délai pour l'acheminement d'une force

ONU sur un terrain de crise contient en germe un risque d'échec non négligeable.

Ainsi pour parer au plus pressé, la Division est-elle **contrainte de recourir, pour la passation des marchés, au gré à gré, ce qui aboutit parfois à la conclusion de contrats aux stipulations douteuses et aux prestations aléatoires.** Ainsi, certains véhicules loués aux Nations Unies ne sont-ils pas couverts par la moindre assurance.

Il n'est pas indifférent de constater à cet égard que les **sociétés françaises figurent rarement parmi les partenaires retenus pour la fourniture de matériels ou de services.** La présence influente de personnels anglo-saxons à la Division est une explication partielle ; il faut aussi y ajouter une **capacité de réponse administrative qui, côté français, pourrait être largement améliorée.** L'impact économique cumulé de tels marchés pour les PME françaises et l'emploi, n'est pas à négliger :

Lorsque le Secrétariat des Nations Unies est confronté à un besoin urgent (que ce soit dans le cadre d'une prestation de service dans le domaine des transports par voie aérienne ou maritime, ou l'achat ou la location de matériels spécifiques), il est fait appel à la procédure dite de "contrat par lettre d'attribution", (L.O.A. = letter of assist en anglais). Par un contrat de ce type, l'Organisation des Nations Unies confie à un gouvernement donné la réalisation d'une prestation, et s'engage à le rembourser, à hauteur d'un montant agréé entre les deux parties, pour la réalisation de ladite prestation.

Les gouvernements ainsi sollicités, ne disposant généralement pas des moyens nécessaires, demandent à des sociétés nationales de sous-traiter les opérations en question et procèdent ensuite au remboursement des frais engagés.

La France fait partie des pays dont les mécanismes et les structures financières semblent devoir être adaptés pour permettre à ses entreprises de répondre de façon enfin satisfaisante aux propositions de contrat de plus en plus nombreuses qui nous sont faites par l'Organisation des Nations Unies.

Quelles sont les raisons des dysfonctionnements constatés et que pourrait-il être fait pour y remédier ? Il s'agit avant tout des lenteurs des diverses procédures onusiennes et nationales et, pour les sociétés, de l'absence de garanties de remboursement.

• Lenteur des procédures : une fois la prestation réalisée, les factures sont adressées par la France à l'ONU, via la représentation permanente. Le délai de production, par rapport à la date de prestation du service, est très variable et parfois long (plusieurs mois).

L'Organisation des Nations Unies rembourse ensuite le gouvernement français, à savoir le ministère des Finances, de la somme convenue par contrat ; là encore, le délai de remboursement, à partir de la réception par

l'ONU des factures, est très variable, et parfois très long (de quelques semaines à plusieurs années).

En règle générale, quelque temps après, le ministère des Finances verse à son tour le montant de la prestation au ministère de la Défense qui est seulement alors en mesure de rembourser la société prestataire de services. Il peut donc s'écouler des délais très longs avant que les sociétés soient remboursées de leurs prestations. En général, les sociétés privées ne peuvent attendre des remboursements des prestations dans de tels délais, cela étant, compte tenu de la conjoncture économique, elles ont prouvé à plusieurs reprises qu'elles pouvaient s'en accommoder.

. Absence de garanties de remboursement : un problème supplémentaire réside dans le fait que le remboursement du ministère des Finances vers le ministère de la Défense de telles prestations n'est pas toujours garanti, et plus particulièrement en fin d'exercice budgétaire. Compte tenu de cette incertitude, on comprend l'hésitation des sociétés françaises à fournir des prestations de ce type sur la base de contrats d'urgence dits "lettres d'attribution".

Cette situation est d'autant plus regrettable que la France est de plus en plus sollicitée et que, faute de réponse, ce sont autant de contrats dont notre pays est privé.

Il importe de revoir rapidement les procédures et mécanismes financiers français afin qu'ils permettent à nos sociétés de profiter de ce marché, susceptible de représenter plusieurs dizaines à plusieurs centaines de millions de francs par an. Il s'agirait de prévoir des procédures garantissant un suivi centralisé des commandes (celles du secrétariat et celles des missions sur le terrain), des prestations, des factures, des remboursements par l'ONU, des remboursements par le ministère des Finances et des remboursements aux fournisseurs par les services des Armées. Dans ce cadre, des solutions novatrices pourraient être envisagées, telles que l'appel à la procédure du fonds de concours ou du compte de commerce.

Pour sa part, les directions de réforme que souhaite pouvoir suivre M. Beissel sont les suivantes :

- avoir la capacité juridique de passer des contrats "stand-by", préétablis avec diverses entreprises, PME internationales, etc ..., fournisseurs de matériels, prestataires de service ;

- pouvoir employer ou se voir mettre à disposition en permanence des techniciens prédésignés pour assurer certaines fonctions logistiques précises : communication, électricité, eau, etc ... ;

- aboutir ainsi à l'élaboration a priori de "modules logistiques en attente" (1), adaptés au format d'une éventuelle opération décidée par le Conseil de sécurité, et ménageant des possibilités d'adaptation à un changement de format de l'opération en cours de route.

(1) Sur le modèle conçu pour la mobilisation des troupes et des matériels, voir infra

C'est aujourd'hui la question des matériels qui pose aux logisticiens les questions les plus difficiles à résoudre. S'agissant des équipements militaires, le problème ne se pose pas trop pour les troupes des grands Etats qui, telles la France et la Grande-Bretagne, apportent leur propre matériel en quantité suffisante. Il se pose en revanche, et d'une façon accrue, pour les troupes d'autres Etats contributeurs, en particulier de pays en développement : leurs gouvernements proposent volontiers des hommes mais qu'il faut presque entièrement équiper, voire vêtir d'uniformes. C'est dans ces hypothèses que l'ONU doit, rapidement et massivement, trouver les matériels adéquats et les acheminer sur les sites. Elle s'en acquitte au moyen des contrats passés dans les conditions déjà évoquées : en effet, l'ONU ne dispose, en tout et pour tout, pour un stockage permanent de matériel, que d'un hangar de 2 000 m<sup>2</sup> en Italie.

*2°) La rationalisation de la mobilisation des forces : le projet de "modules de forces en attente"*

La disponibilité rapide des forces et de leurs matériels, la mobilisation d'unités logistiques -essentielles et rares- ont conduit à la création à New-York d'un groupe de travail sur les modules de forces en attente. Ce groupe, animé par un Français, le colonel Gambiez, est composé de représentants polonais, canadien, argentin, ghanéen, pakistanais et danois. Son mandat : développer un système de modules de forces en attente (stand by forces), aptes à être déployées en totalité ou en partie, dès le début de 1994, à tout endroit du globe, à la demande du Secrétaire général, dans un délai préétabli, pour effectuer les missions mandatées par le Conseil de sécurité.

Partant du constat que tous les pays disposent de forces militaires -hommes, logisticiens, matériels, etc..., le concept consiste à demander aux Etats ce qu'ils sont en mesure de fournir en fonction du format et des structures de leurs forces. Sur la base des réponses, constituer un fichier de données relatives aux contributions que les Etats peuvent donner : soit des unités entières (bataillon d'infanterie, observateurs), soit des unités spécialisées : logisticiens ou médecins, soit des hommes même peu équipés (pays en développement), soit des matériels (Russie et Ukraine par exemple). Chaque pays accepterait à l'avance de tenir prêts, sous un délai de 15 jours à un mois, les matériels ou les hommes nécessaires sachant qu'il ne s'agirait

toutefois pas d'un "droit de tirage" automatique, au profit du secrétaire général, d'unités précises.

Perçu initialement avec un certain scepticisme par le Secrétariat de l'ONU, voire une certaine réticence de la part de certains Etats (USA, Grande-Bretagne), l'exercice, mené avec méthode et détermination, suscite aujourd'hui un intérêt certain : son application idéale résoudrait les difficiles questions de la rapidité du déploiement, de l'adéquation des forces à la mission demandée, et même de leur simple disponibilité.

Cela étant, il semble que peu d'Etats aient formulé des réponses précises, à ce stade, au questionnaire de la cellule du colonel Gambiez et accepté un quelconque engagement d'assignation préétablie de modules de forces. Il est à craindre que cette tentative ingénieuse et utile d'aménagement des capacités de mobilisation des "Casques bleus" ne se perde dans les sables, par suite du relatif désintérêt des "Grands" : aucun Américain, aucun Britannique, ni aucun autre membre permanent du Conseil de sécurité, hors la France, ne participe à la mise en oeuvre de ce nouvel outil.

En l'absence manifeste de volonté politique "d'activer" les dispositions de la Charte relatives à des forces permanentes des Nations Unies pour lesquelles l'idée d'un Comité d'Etat-major avait été inscrite dans la Charte, c'est bien par un procédé transparent et préétabli de mise à disposition de troupes et de matériels par chaque Etat, dans des conditions bien définies, que les forces pourront être correctement constituées. A défaut, la traditionnelle lenteur dans les déploiements, le risque d'inadéquation des contingents aux missions, continueraient d'être autant de poids aux opérations de maintien de la paix qui, conjugués à la complexité des résolutions et à l'imprécision des mandats, achèveraient d'affaiblir l'ONU dans ce domaine.

## **B - Les inévitables aléas opérationnels liés à l'originalité d'une force des Nations Unies**

Quel que soit le niveau d'expertise, de conseil militaire, de capacités de logistique et de mobilisation des troupes auquel le

secrétariat pourra parvenir, une question continuera de se poser : jusqu'à quel niveau d'engagement une force des Nations Unies pourra-t-elle aller, et quelle en sera la structure optimale ? Force véritablement multinationale ou force principalement composée et commandée par les troupes et l'état-major d'un seul état-membre comme pour la guerre du Golfe ou l'opération en Somalie ? En d'autres termes, quelle que soit, dans le futur, la qualité de l'outil militaire de l'Organisation, il restera inutile tant que les Etats-membres du Conseil de sécurité ou contributeurs en troupes, voire les deux, ne prendront pas, lorsque le besoin s'en ressent, le risque politique d'une opération militaire offensive.

### *1°) Une chaîne de commandement spécifique*

Décidées par le Conseil de sécurité, les opérations de maintien de la paix relèvent de son autorité. C'est ensuite le Secrétaire général qui est responsable devant le Conseil pour tout ce qui relève de l'organisation, du déroulement et de la direction de l'opération.

A ces fins, le Secrétaire général désigne un Commandant de la Force, assisté éventuellement de son représentant spécial, pour la supervision des questions politico-militaires.

L'Etat-major de la Force dispose normalement de toute autorité pour les affectations qui ont lieu en son sein et les mouvements des différents contingents.

La pratique démontre certaines rigidités dans le fonctionnement de la chaîne de commandement qui n'est autre qu'une cascade de responsabilités de natures différentes, politique, militaire, humanitaire : Conseil de Sécurité --» Secrétariat général --» Département des opérations de maintien de la paix --» Etat-major de la Force/Représentant spécial --» contingents nationaux.

La différence d'appréciation que portent d'une part les hommes de terrain sur une situation donnée, et celle des responsables



au Siège d'autre part, est à l'origine de bien des conflits, plus ou moins ouverts, entre le Secrétariat et ses responsables militaires.

**La nécessité se fait également plus pressante d'améliorer la circulation de l'information, les moyens de planification et les communications entre le Siège et les missions sur le terrain.**

Par ailleurs, comme le général canadien Baril, conseiller militaire au département des opérations de maintien de la paix, l'a indiqué à votre délégation, les contingents nationaux mis à la disposition d'une force comme la FORPRONU demeurent, au-delà des apparences d'un état-major autonome, intimement liés à leur gouvernement. **Il n'est pas rare, a-t-il ainsi souligné, que tel ordre de mouvement d'unité donné à un contingent national par le chef de la force, soit refusé au motif que le gouvernement dudit contingent s'y oppose pour des raisons de sécurité.**

Une réforme évoquée par le général Baril pourrait consister à réunir, dans une structure ad hoc auprès du commandant de la force et en relation permanente avec lui, des représentants des membres du Conseil de sécurité, et de ceux des États contributeurs en troupes à la force des Nations Unies. Cette structure, conseillée par une cellule permanente de planification, exercerait le contrôle opérationnel continu de la force et serait de nature à assurer le suivi des missions qui lui sont confiées.

Outre qu'elle permettrait d'assurer un lien continu et en temps réel entre le Conseil de sécurité et la Force qu'il a créée, une implication systématique du Conseil dans le déroulement opérationnel de la mission contribuerait peut-être à ce que les résolutions qu'il émet soient conçues, en amont, d'une façon plus précise et plus claire et, partant, permettraient de ne plus placer les forces sur le terrain dans des situations souvent intenable.

## *2°) La composition multinationale des forces*

- La composition d'une force de maintien de la paix se doit de faire la place la plus large possible au principe d'une répartition

internationale. C'est le fondement même de l'ONU, sa vocation première, que de requérir la participation de tous les Etats candidats et de ne pas procéder à une sélection a priori. L'hétérogénéité qui en résulte n'est à l'évidence pas un facteur d'efficacité : ne serait-ce que sur le plan de la langue de commandement unique, inexistante au sein de certains "staffs" de la FORPRONU où l'on constate parfois que 18 % des militaires parlent anglais et 10 à 15 % s'expriment en français. Le général Baril a estimé que dans ces conditions, un état-major d'une force ONU ne pouvait guère compter que sur un taux d'efficacité de 50 %...

\*

\* \*

### **III - L'ONU N'EST QUE CE QUE LES ÉTATS ACCEPTENT DE FAIRE D'ELLE**

Par la relative impuissance dont fait preuve l'ONU dans certaines situations (Somalie, ex-Yougoslavie), l'Organisation fait l'objet de critiques très vives mettant en cause son inefficacité, l'inadéquation des réponses qu'elle propose aux situations de crises, la lourdeur de ses procédures administratives, l'imprécision des mandats qu'elle confie à ses forces, etc .

Si une partie de ces critiques est fondée, spécialement en ce qui concerne la lourdeur de ses conditions de fonctionnement, le reste des accusations portées contre elle relève d'une certaine partialité.

Tout d'abord parce qu'il convient de ne pas oublier les succès remportés par l'ONU dans de récentes opérations, non seulement de maintien de la paix mais aussi de rétablissement et de consolidation de la paix : le Salvador, le Cambodge venant après la pacification en Namibie (1981). L'un des moindres facteurs de réussite ne fut pas l'accord des belligérants eux-mêmes, en dépit de l'auto-exclusion des Khmers rouges au Cambodge, à poser les bases de la pacification. C'est aussi grâce au soutien continu accordé à l'APRONUC, tant politiquement que financièrement pendant toute la

durée du processus, par le Conseil de sécurité et tous les pays concernés, qu'en dépit des difficultés rencontrées l'opération a pu, sur le plan électoral, être menée à bien.

**Mais il ne faut pas perdre de vue que l'ONU est avant tout dépendante de la volonté des Etats et singulièrement des membres du Conseil de sécurité, tant pour son fonctionnement que pour la politique qu'elle est amenée à conduire.**

### **A - Une triple dépendance a l'égard des Etats**

#### *1°) Dépendance financière*

La précarité du financement de l'organisation est la meilleure illustration de l'extrême dépendance dans laquelle se trouve l'ONU à l'égard des Etats et singulièrement des plus importants d'entre eux. **Quelle efficacité est-on en mesure d'attendre d'une organisation à laquelle, par des retenues budgétaires unilatérales, on refuse de donner les moyens de fonctionner correctement au point de ne lui laisser qu'un mois de trésorerie en réserve financière ?** La responsabilité des Etats-Unis est considérable : certes, 25 % du budget ordinaire, 31,7 % du budget des opérations de maintien de la paix, constituent des sommes considérables et il n'est pas illégitime que le Congrès porte une attention vigilante sur la question ; mais par delà ces préoccupations financières, on discerne la volonté d'user d'un moyen de contrôle politique sur l'ONU, de garder les "rênes courtes" à son encontre, afin de s'affirmer auprès d'elle comme un interlocuteur incontournable. **On pourrait sans exagérer assimiler de tels agissements à une pratique détournée et, partant, plus pernicieuse du droit de veto : une sorte de veto financier serait ainsi de plus en plus fréquemment et systématiquement utilisé pour empêcher l'ONU d'agir contre la volonté d'un Etat puissant sans que ce dernier ait à assumer la responsabilité politique directe d'un refus en Conseil de sécurité sur un dossier précis.**

## 2°) *Dépendance militaire*

Dépendante des Etats, l'ONU l'est aussi militairement : les forces des Nations Unies sont, en l'absence de mise en oeuvre de l'article 43 de la Charte prévoyant une force permanente des Nations Unies, à la mesure de ce que les Etats veulent bien lui consentir en effectifs, unités d'infanterie et surtout unités logistiques. Si la mise en oeuvre effective des zones de sécurité en Bosnie n'a pu être réalisée, c'est que les huit mille hommes nécessaires n'ont pu être réunis, faute d'Etats candidats à proposer leurs forces, à l'exception de la France. Quand bien même des unités sont fournies, il n'est pas rare, comme vos rapporteurs l'ont déjà relevé, que leurs gouvernements ne leur autorisent que des consignes minimales, privant l'état-major de la force d'une partie de sa crédibilité opérationnelle.

## 3°) *Dépendance politique*

Enfin et surtout, dépendance politique : les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sont conçues, débattues, amendées et votées par 15 Etats parmi lesquels les 5 permanents jouent un rôle majeur.

Or, ces résolutions sont, on le sait, le résultat d'ambitions souvent divergentes, de tractations longues et difficiles qui aboutissent à la production de textes de synthèse, élaborés parfois bien plus en réaction à des événements précis que sur la base d'une ligne diplomatique cohérente conduisant à un mandat clair pour les troupes chargées de les appliquer.

Dépendante des Etats pour son action, l'Organisation est aussi confrontée à tout moment à leur souveraineté dont le respect est un principe fondamental contenu dans la Charte.

## B - L'ONU et les souverainetés nationales

### 1°) *La Charte et la question des crises internes*

La souveraineté des Etats transparaît dans l'action de l'ONU de plusieurs façons : l'article premier de la Charte et son article 2, § 7, précisent respectivement que l'Organisation consiste à "réaliser l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à un rupture de la paix". Ainsi semblait exclue, dans l'esprit des rédacteurs de la Charte, l'implication de l'ONU dans des situations internes aux Etats. Principe que précise l'article 2, alinéa 7 : "Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ou n'oblige les membres (1) à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII" (mesures d'embargo et recours à la force armée)".

Il y a donc une contradiction apparente à rappeler ces principes et observer, dans le même temps, que bien des opérations parmi les plus récentes des Nations Unies concernent des situations internes. C'est que dans plusieurs cas, les parties à un conflit interne ont elles-mêmes souhaité l'intervention de l'ONU -Cambodge, Salvador- ; c'est aussi que dans d'autres hypothèses, la poursuite d'un conflit interne risquait d'embraser toute une région et déboucher sur un conflit entre Etats -Cambodge, Angola-. C'est enfin que la situation humanitaire d'une population revêtait un tel caractère d'urgence que la communauté internationale, fondée sur la nouvelle notion de droit d'ingérence humanitaire, estimait devoir agir (Somalie, Bosnie).

Or, ce corpus juridique -remise en cause de la souveraineté nationale dans certains cas, notamment en cas de nécessité d'ingérence humanitaire appuyée éventuellement par la force- ouvre aujourd'hui une fracture de plus en plus visible à l'ONU. Les pays du Sud, majoritaires à l'Assemblée générale, y voient une atteinte grave aux principes de base de la Charte et souhaitent de

(1) Ce qui n'exclut pas qu'ils le fassent volontairement.

plus en plus que les opérations de maintien de la paix en reviennent à leur philosophie initiale reposant sur le consentement des parties. Cette crispation des pays du Sud, qui discernent évidemment que c'est parmi eux que les crises internes justifiant des interventions de l'ONU sont les plus probables, a été l'un des thèmes essentiels de la dernière assemblée générale.

## *2°) Action militaire et intérêt national*

C'est là un autre aspect non moins important du conflit d'intérêts qui peut surgir entre l'ONU et tel ou tel de ses Etats contributeurs de troupes, lorsqu'est décidée une opération de maintien de la paix "difficile", c'est-à-dire dans le cadre du chapitre VII ou sur la base de résolutions s'en approchant progressivement, comme dans l'ex-Yougoslavie.

De plus en plus d'Etats aux traditions militaires pourtant bien établies, **ne souhaitent plus risquer la vie de leurs hommes sur des théâtres lointains lorsque leur intérêt national n'est pas en jeu.** C'est le cas des Etats-Unis, passés, toutes proportions gardées, d'une sorte de syndrome vietnamien à un syndrome somalien. C'est également, à un degré moindre mais de plus en plus manifeste, le cas de certains pays nordiques pourtant traditionnellement très impliqués dans les opérations de maintien de la paix de "première génération". Aux yeux de ces gouvernements, et de leur opinion publique, l'urgence d'une implication internationale cesse avec le premier soldat tué.

Au demeurant, cette attitude s'appuie sur une tendance régulière à la diminution des dépenses militaires, liée à un recentrage de leurs forces, à la défense privilégiée de leurs intérêts nationaux et de leurs territoires.

Seule la France, et c'est son honneur, reste, parmi les pays industrialisés, en position d'intervention "tous azimuts", sur des théâtres extérieurs. La question se pose aujourd'hui avec une cruelle acuité : peut-elle poursuivre, seule, une telle démarche ?

#### IV - VERS UN ELARGISSEMENT DU CONSEIL DE SÉCURITÉ ?

*"Que (l'Allemagne) veuille siéger comme membre permanent au Conseil de sécurité, je l'imagine. Qu'elle puisse espérer avoir satisfaction, je ne peux raisonnablement y songer". Roland Dumas (1).*

*"... nous appuyons notamment la candidature du plus proche de nos alliés, l'Allemagne, à un siège de membre permanent du Conseil de sécurité". Alain Juppé (2).*

A deux ans de distance, l'évolution de notre diplomatie sur le thème de l'élargissement du Conseil de sécurité est à la mesure des changements intervenus dans le monde. Vos rapporteurs ont donc tenté d'aborder les principaux enjeux soulevés par cette importante question.

Le Conseil de sécurité a retrouvé, depuis la fin de la guerre froide, une autonomie de décision et d'action qui s'est, pour la première fois, illustrée lors de la crise du Golfe. Depuis cette date, une vingtaine d'opérations de maintien de la paix ont été décidées par le Conseil, illustrant parfois excessivement cette compétence recouvrée.

Se plaçant ainsi au coeur de l'action de la Communauté internationale, disant le droit, procédant de plus en plus à la reconstruction de nations éprouvées par les guerres, s'efforçant -avec des succès mitigés- à mettre fin à des conflits internationaux éclatant jusqu'en Europe, le Conseil de sécurité est appelé à compenser en légitimité ce qu'il gagne en utilité.

Une réflexion est donc née sur la pertinence de sa composition actuelle. Elle s'est traduite par l'adoption, à l'Assemblée générale des Nations Unies, le 11 décembre 1992, de la résolution

(1) JO Débats Sénat, séance du 5 décembre 1991, p. 4880.

(2) Politique étrangère de la France, 28 octobre 1993, p. 307.

47/62. Celle-ci a par ailleurs récemment décidé, lors de sa dernière session de décembre 1993, la création d'un groupe de travail -à composition non limitée- sur *"la question de la représentation équitable au Conseil de Sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres"*.

### **A - Un élargissement légitime**

. Une composition datée : à la naissance de l'Organisation, les membres permanents du Conseil de sécurité sont les vainqueurs du second conflit mondial, dont les vaincus, Allemagne et Japon, sont encore, dans la charte, dénommés indirectement comme les "Etats ennemis". Une telle composition ne saurait perdurer, en ce qu'elle fige sans limitation de durée les résultats d'un bouleversement stratégique, dont les pays concernés n'ont eu de cesse d'en atténuer par ailleurs et dans d'autres enceintes, les effets négatifs.

. Une composition géographiquement limitée : soucieux de promouvoir la démocratisation du Conseil de sécurité, plusieurs pays plaident pour son élargissement de principe, relevant en particulier qu'aucun pays d'Afrique ou d'Amérique latine ne figure parmi les membres permanents. Alors même que, dans l'un de ces deux continents au moins, les questions de maintien de la paix occupent une place croissante.

Autre aspect de l'évolution des Nations Unies susceptible de justifier un aggiornamento de la composition du Conseil de sécurité, le nombre des Etats appartenant aujourd'hui à l'Organisation : 184 contre une soixantaine en 1945. Certains, raisonnant en termes de proportion, constatent que le nombre d'Etats membres du Conseil de sécurité n'a fait que passer de 6 à 10 et que celui des permanents est demeuré inchangé.



## **B - Un élargissement difficile**

### *1°) Quels nouveaux membres ?*

Parmi les Etats postulants auxquels il est habituel de reconnaître les meilleures chances de participer, comme membres permanents, au Conseil de sécurité : l'Allemagne et le Japon. Tous deux constituent des "poids lourds" incontestables sur le plan économique. La République fédérale d'Allemagne, réunifiée, peut désormais conduire une diplomatie adulte ; le Japon étant devenu le partenaire commercial incontournable du monde développé ne saurait pas davantage être tenu à l'écart. Ne convient-il pas, par ailleurs, que ces pays qui -détail important- sont 2e. et 3e contributeurs au budget ordinaire des Nations Unies, cessent d'être considérés comme les éternels vaincus du dernier conflit mondial, chacun de ces pays exerçant, au demeurant, dans sa sphère d'influence, un rôle diplomatique de plus en plus important ?

La limitation de l'extension du Conseil de sécurité à ces seuls deux Etats ne risquerait-elle pas toutefois de faire passer le Conseil d'un "Club des vainqueurs" à un "Club des riches" ? Des propositions sont ainsi faites d'intégrer également, dans un conseil élargi, en tant que membres permanents, des nations représentant les régions en développement : Afrique, Amérique latine ou telle ou telle autre puissance asiatique.

Concernant ces dernières propositions, il faut bien reconnaître que les difficultés seraient majeures : le Pakistan accepterait-il d'être représenté par l'Inde, tel pays africain par le Nigéria, l'Argentine par le Brésil, etc ... ?

. La procédure conduisant à l'élargissement du Conseil ne sera pas de nature à faciliter l'exercice : en effet, comme pour toute autre modification de la Charte, le remaniement de son article 23 - relatif à la composition du conseil- nécessitera d'une part l'assentiment des deux tiers des membres de l'Assemblée générale soit 123 Etats aujourd'hui, y compris, d'autre part, l'accord de tous les actuels membres permanents (article 108).

L'élargissement du Conseil de sécurité ne concernera pas, tant s'en faut, que les seuls membres permanents. Les membres non permanents (actuellement au nombre de 10, mais par rotation) pourraient s'élargir à de nouveaux Etats ou voir modifier leur statut. Ainsi certaines propositions tendent-elles à conférer aux membres non permanents une plus grande stabilité en supprimant le principe de la non "rééligibilité immédiate" (art. 23 de la Charte), afin de ralentir le rythme de la rotation.

2°) *Le droit de veto : conserver, partager ?*

Même si le recours au droit de veto n'est plus de mise (depuis 1989 il n'a été utilisé qu'une fois par la Russie en 1992 sur une question relative à Chypre), il continue de représenter, aux yeux de tous, un symbole essentiel : c'est dire que son avenir pose un problème plus que sensible.

- **Le conserver ?** Une première hypothèse consisterait à ne rien changer : le droit de veto demeurerait l'apanage des cinq membres permanents originels, les nouveaux venus en étant privés. Outre qu'une telle option mettrait à bas l'impact politique de l'élargissement du Conseil de sécurité, elle présenterait plusieurs autres inconvénients :

. il contribuerait à créer au sein même des membres permanents (que l'on supposerait élargis, par exemple, à l'Allemagne et au Japon), deux catégories de membres, perpétuant ainsi le clivage que l'élargissement avait pour objet d'abolir.

. il conférerait, en quelque sorte, *par défaut*, au droit de veto une **importance politique** quelque peu anachronique, et ses détenteurs se sentiraient dans l'obligation de ne plus y recourir.

Ainsi, ne rien changer au droit de veto aboutirait, de fait, à le condamner politiquement et à préparer une obsolescence juridique.

- **Partager ?** L'étendre aux nouveaux membres permanents répondrait à une double logique : d'une part, cela consacrerait un élargissement réalisé loyalement et sans arrière-pensée, d'autre part cela conférerait aux nouveaux venus, en même temps que les droits attachés au statut de membre permanent, tous les devoirs qui lui sont, explicitement ou non, attachés et que la France en particulier tient à rappeler, notamment la **disposition politique, militaire, financière, à participer activement aux opérations de maintien de la paix.**

*3°) La validité d'une pratique alternative : les "groupes d'amis"*

Dans les faits, le Conseil de sécurité tend à devenir, dans ses séances formelles, l'enceinte d'intérinement de décisions arrêtées préalablement dans les cadres restreints que représentent les cinq grands (instance dite P5), sachant que les "occidentaux", France, Grande-Bretagne, USA, ont souvent, au sein d'une instance dite P3, préharmonisé leurs positions, instance dans laquelle il est clair que les Etats Unis tiennent un rôle essentiel.

En sens inverse, le Conseil de sécurité a judicieusement développé des "groupes d'appui" à telle ou telle opération. Ces "groupes d'amis", dénommés "cinq plus" (Cambodge) ou "les amis d'Haïti" ou encore "les amis du Secrétaire général" (Salvador), réunissent les 5 permanents, ou quelques uns d'entre eux, auxquels s'ajoutent ceux des Etats ayant un intérêt particulier dans le dossier en cours et contribuant, financièrement et/ou militairement, à telle ou telle opération de maintien de la paix. Au-delà des permanents, l'implication concrète de certains Etats-membres à des opérations est de nature à les responsabiliser, et donc à répondre à ce besoin ressenti par un nombre de plus en plus élevé d'Etats-membres de ne plus jouer un rôle de simple spectateur des décisions du Conseil de sécurité.

Ainsi, sachant en amont ou en aval de ses séances formelles, tantôt se contracter ou s'élargir au cas par cas, le Conseil de sécurité, au travers de ces groupes informels qui évidemment ne sauraient se substituer au Conseil lui-même, fait à la fois place à la réalité des puissances et à une nécessaire démocratisation, par l'association d'Etats intéressés directement à la solution pacifique

d'un conflit, que ces Etats soient ou non parties au Conseil. Le développement régulier de cette dernière pratique ne répond-il pas à un souhait politique fort sans pour autant nécessiter dans l'immédiat une modification de la Charte ?

### **C - Quelles conséquences prévisibles a l'élargissement ?**

*1°) Les incidences d'un élargissement sur l'action du Conseil de sécurité*

En tout état de cause, l'élargissement du Conseil de sécurité peut modifier considérablement son mode de fonctionnement, voire affecter l'appréciation politique qu'il porte sur les opérations de maintien de la paix.

- l'accroissement du nombre de ses membres (de 15 à 20 ?, de 15 à 25 ?), ajouté à la diversification de sa composition -éventuellement pour l'accession au statut de membre permanent, non seulement de l'Allemagne et du Japon, mais de nouveaux représentants d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique latine-, entraînera inévitablement un **allongement des débats**. La recherche d'un **consensus affectera la clarté des résolutions votées** et, partant, le degré de détermination qu'y exprime la communauté internationale. Le Conseil de sécurité, ainsi, risquerait d'être privé de deux atouts qui conditionnent son efficacité, la rapidité et la précision de ses décisions.

Le risque est d'autant plus réel que, sur certains points liés aux opérations de maintien de la paix, tels ou tels des nouveaux membres potentiels représentant les pays du Sud ont des positions réservées, ainsi en est-il du droit d'ingérence/devoir d'assistance humanitaire ou de l'éventuel recours à la force pour mettre en oeuvre une démarche coercitive. Comment, enfin, ne pas évoquer ici les réticences bien connues du Japon et de l'Allemagne à toute intervention militaire extérieure lorsqu'ils seraient susceptibles de s'y investir en tant que contributeurs de troupes ?

Au problème de fonctionnement risque donc de se surajouter un problème de fond, par une reconfiguration éventuelle de la politique du Conseil de sécurité en matière de maintien, de rétablissement ou d'imposition de la paix.

*2°) Les incidences pour la France : la fin d'une singularité ?*

L'incidence pour notre pays de l'élargissement du Conseil peut être appréciée sous plusieurs aspects :

**Elle consacrerait la fin d'une singularité française au profit d'un nouvel équilibre pour l'Europe.** Notre diplomatie s'est traditionnellement fondée sur plusieurs principes : l'indépendance nationale conjuguée à une fidélité à nos alliances en était le principal. Mais le rang de la France, sa spécificité géographique -puissance moyenne mais exerçant une souveraineté en de nombreux points du globe- sont tout à la fois les instruments de légitimation et d'expression de son statut de membre permanent du Conseil de sécurité. On se rappelle notamment que le fondement à notre participation à la guerre du Golfe, tel qu'il fut exprimé par le Président de la République, était notre siège de membre permanent : il justifie une diplomatie mondiale, avec les sacrifices qui lui sont liés. De même, cette participation aurait dû légitimer notre implication active dans les négociations internationales de paix au Moyen Orient.

Au sein des Douze, ou dans notre dialogue bilatéral avec l'Afrique, ou encore dans la conception mondiale de notre diplomatie, le siège de membre permanent est à la fois la justification et l'aiguillon de nos ambitions internationales.

Cette situation de fait ne changera pas : nul ne songe à remettre en cause le siège de la France comme membre permanent au sein du Conseil de sécurité ; il est pourtant clair que l'admission de nouveaux membres banalisera notre position : surtout elle la banalisera -comme d'ailleurs pour la Grande-Bretagne-, au sein des Douze où la dialectique franco-allemande, puissance économique/puissance diplomatique- perdra une part de sa pertinence.

Inversement, l'entrée de l'Allemagne au Conseil, en renforçant le pôle européen face aux Etats-Unis permettra de restaurer un nouvel équilibre, après que la disparition de l'Union soviétique eût permis à ces mêmes Etats-Unis d'exercer seuls un magistère influent à l'Organisation.

La France, au sein des 5 permanents, et singulièrement des "trois occidentaux" a toujours eu, sur certains sujets, un positionnement spécifique, en particulier dans son approche économique et politique à l'égard des pays en développement ou des pays non-alignés : dernière illustration : elle a voté, le 3 novembre dernier, la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU s'élevant contre le renforcement, par les Etats-Unis, du blocus de Cuba. La singularité de son discours en la matière s'estompera à la mesure d'une reconfiguration du Conseil faisant une plus large part au monde en développement lui-même. Encore convient-il ici de rappeler le poids de l'espace francophone dans le monde : les 43 Etats francophones qui savent désormais arrêter des positions communes dans les domaines internationaux représentent 25 % des Etats-membres des Nations Unies. A tout le moins, toute nouvelle reconfiguration du Conseil devrait-elle prendre en compte cette donnée essentielle.

#### **D - La politique étrangère et de sécurité commune à l'ONU**

Encore convient-il désormais de mesurer, sur des bases nouvelles, la latitude diplomatique de notre pays à l'ONU, dans le cadre de l'exercice, désormais opératoire de la politique étrangère et de sécurité commune décidée dans le Traité sur l'Union européenne. Concrètement, les représentants permanents des Douze se réunissent chaque semaine afin d'élaborer sur les thèmes en débat, des positions communes. Or cet exercice, sur certains dossiers -le Proche et le Moyen Orient par exemple-, empêche parfois la France d'affirmer la spécificité de ses thèses et la conduit à souscrire à des positions communes différentes de ses conceptions traditionnelles. La construction d'une diplomatie européenne est certes un enjeu essentiel pour laquelle la France a légitimement toujours plaidé : à l'ONU, elle mesure clairement et concrètement les inévitables concessions qu'elle entraîne.

\*

\* \*

L'élargissement du Conseil de sécurité constitue donc l'élément essentiel d'un "aggiornamento" de l'ONU que l'évolution des rapports internationaux ne pourra différer très longtemps.

D'ici là -d'aucuns évoquent l'échéance de 1995, cinquantenaire de l'Organisation, pour finaliser les propositions de réforme en débat-, il conviendra de préparer pour notre diplomatie de nouveaux ressorts : où en sera alors la dissuasion nucléaire, jusqu'alors apanage exclusif des 5 permanents, détenteurs "officiels" de l'arme nucléaire, qui leur conférerait un argument de plus à leur rôle prééminent dans la sécurité du monde ? Quel sera le niveau de cohérence et de réalité de la politique européenne et de sécurité commune ? Quelle conception la France aura-t-elle commencé de lui imprimer sur des sujets aussi divers que l'aide au développement, la sécurité sur le continent est-européen, le commerce international, etc... En bref, demeurera-t-il une place pour l'exception française ? Travailler à son contenu et à sa préservation s'impose dès aujourd'hui.

## V - CONCLUSION : QUELQUES CONSTATATIONS DE VOTRE DÉLÉGATION

*1°) Le problème financier de l'ONU : un "veto permanent" mis à ses activités par les contributeurs défaillants*

La situation financière de l'Organisation des Nations Unies dont la précarité est due à l'attitude de certains États gros contributeurs est à l'origine d'une large part de ses difficultés actuelles : toutes ses activités, et singulièrement dans le maintien de la paix, en sont gravement fragilisées. Cette attitude -notamment de la part des États-Unis- fait l'effet d'un "veto permanent" sur l'ensemble des tâches confiées à l'Organisation et décrédibilise

**toute l'institution alors même que l'on attend d'elle toujours plus d'initiatives et d'efficacité.**

*2°) La dépendance multiforme de l'ONU à l'égard des Etats devrait conduire à reconsidérer son utilisation à des fins militaires offensives*

Une donnée importante doit être prise en compte dans l'analyse du rôle de l'ONU : elle n'est que ce que les Etats -et singulièrement les membres du Conseil de sécurité- acceptent qu'elle soit. Sa dépendance à leur égard s'exerce à tout moment : en amont, lors des votes de résolution au Conseil de Sécurité, en aval pour leur application elle s'exerce à plusieurs niveaux :

- elle dépend des Etats comme **contributeurs à ses budgets**

- elle dépend de ceux qui **acceptent ou non de contribuer** en troupes aux opérations de maintien "de la paix" créées par le conseil

- elle dépend des contributeurs de troupes qui **acceptent ou non** que leurs contingents soient exposés à des situations **dangereuses**.

Enfin, l'ONU se doit, par nature et par nécessité, d'inscrire dans la composition de ses forces un **niveau élevé de multinationalité**.

De ce fait, l'ONU admet dès le départ une déperdition d'efficacité due à l'hétérogénéité de ses forces et de leurs commandements. Pour remédier à cette carence structurelle, la dévolution par le Conseil de sécurité à un seul Etat ou à une organisation militaire régionale (OTAN), réputés pour la qualité de leurs matériels et l'importance de leurs effectifs, de la responsabilité d'une opération de maintien ou d'imposition de la paix peut être un gage d'efficace militaire. Ce mécanisme doit toutefois être utilisé avec prudence, il risquerait d'affecter à terme le caractère impartial et neutre de l'Organisation alors même qu'aux yeux du secrétaire général, la négociation, dût-elle durer des années, constitue la seule solution réelle aux conflits.



Dans le domaine des opérations de maintien de la paix, on observe deux tendances contraires. La première se propose de **remédier aux nombreux dysfonctionnements** dont souffre l'Organisation dans ce domaine : sur ce plan, la prise de conscience s'est opérée qu'un effort important de rationalisation s'imposait. Sur l'insistance de nombreux Etats membres, les choses commencent à bouger, même si les pesanteurs traditionnelles de l'ONU ne disparaîtront pas du jour au lendemain.

Dans l'autre sens cependant, **les volontés politiques s'émeussent** qui ont à maîtriser cet outil en voie de rénovation. Résistances, réticences des Etats à s'impliquer politiquement et financièrement, à encourir des risques militaires importants ... Bref, nous risquons bien à terme de disposer d'un outil meilleur, mais sans plus d'artisan pour le manier.

Quelles conclusions tirer de ce double mouvement ?

- On ne peut attendre de l'ONU qu'elle se transforme, en trois années, d'une enceinte politique en une alliance militaire. La **mise en oeuvre d'éventuelles actions militaires majeures**, pour des motifs tant politiques qu'opérationnels, est du ressort des Etats ou des groupes d'Etats, à travers ces organisations militaires régionales qui s'ébauchent, l'ONU demeurant la seule source de légalité, unanimement reconnue, à de telles interventions. Au demeurant, le réalisme s'impose encore. Pour l'ex-Yougoslavie, qu'il s'agisse de l'ONU, de l'OTAN, de l'UEO, voire de la CSCE, ce sont peu ou prou les mêmes Etats qui décident : on peut difficilement concevoir qu'une volonté politique claire s'exprime dans telle ou telle enceinte si elle n'y parvient pas dans telle autre.

- C'est dans cet esprit que l'ONU a "parrainé" mais d'assez loin au demeurant, les deux récentes actions militaires offensives que furent la guerre du Golfe et, toutes proportions gardées, l'opération en Somalie : l'essentiel en revenait à quelques Etats réunis autour du plus important d'entre-eux, les Etats-Unis.

- Encore disposait-on, dans le conflit du Golfe, d'une clarté juridique et politique propice à une action cohérente : la violation flagrante et brutale par un Etat de la souveraineté d'un autre affectait la Charte en son coeur même. Dans le cas de crise interethnique ou intra-étatique, la base juridique et politique qui supporterait une action unanime des Etats dans le cadre de l'ONU est plus aléatoire et moins bien partagée : les notions de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, de droits des minorités, sont des principes essentiels mais que l'ONU, depuis la décolonisation, n'a pas encore reconsidérés ou recodifiés à la lumière de la désintégration des espaces soviétique et yougoslave. Dans ces hypothèses, l'ONU peut se voir confrontée à des guerres justes, à des insurrections légitimes, sans disposer du droit positif, voire du soutien politique suffisant pour agir.

- Dans ces cas précis, ne convient-il donc pas de reconsidérer avec davantage de réalisme les capacités de l'ONU, et donc du Conseil de sécurité, à décider promptement puis exécuter toute mission d'imposition de la paix, dans des crises à caractère essentiellement interne ou interethnique ?

Ne conviendrait-il pas que les Etats ou les Unions d'Etats, opérées sur des bases régionales, reconquièrent à cette occasion leurs responsabilités propres, défendre des intérêts politiques et stratégiques communs, dans le cadre d'une "décentralisation du maintien de la paix" plaidée par l'actuel Secrétaire général ?

Relativiser l'utilisation militaire de l'Organisation devrait être compensé par une systématisation des principaux éléments qui ont contribué aux succès de certaines des opérations dites de seconde génération où des activités "intégrées" étaient prévues dans un cadre cohérent, tout en gardant, pour chaque cas, la souplesse indispensable.

*3°) Mieux formaliser en amont l'architecture des nouvelles opérations de l'ONU permettrait de réduire le caractère souvent trop "réactif" de ses interventions*

Les opérations de maintien de la paix de "nouvelles générations", pour lesquelles l'APRONUC a valeur d'exemple, ont une structure novatrice. Intervenant après de longues négociations, elles réunissent des missions et des objectifs différents mais complémentaires ; objectifs politiques : consolider un accord passé entre parties, assurer la démocratisation, le respect des droits de l'homme, préparer des élections ; objectif militaire : désarmer et cantonner les factions, procéder au déminage, surveiller le respect des cessez-le-feu ; objectif humanitaire et économique enfin par des actions de relèvement ou le rapatriement des réfugiés.

Ces opérations ont connu quelques succès en Namibie, au Cambodge, au Salvador, précisément parce que leur architecture, telle qu'elle vient d'être succinctement rappelée établissait entre leurs différentes composantes, un rapport cohérent, précis, planifié dans le temps et dans l'espace.

Rien de tel n'apparaît à l'observation de la situation dans l'ex-Yougoslavie et les 49 résolutions adoptées par le Conseil sur le sujet démontrent à quel point celui-ci a davantage "réagi" aux évolutions circonstanciées qu'il ne témoignait d'une approche politique claire. Dans cette opération, les différents acteurs agissent comme autant d' "électrons libres" évoluant sans cohérence l'un par rapport à l'autre : première composante, l'enceinte "négociations" qui semble fonctionner en circuit fermé depuis Londres jusqu'à Genève, tant les décisions prises sont sans effet sur le terrain. Deuxième composante, essentielle, le Conseil de sécurité, dont les résolutions multiples deviennent vite inapplicables sur le terrain par la troisième composante, la FORPRONU.

Seule la démarche humanitaire, effectuée dans les conditions que l'on sait, donne l'image d'une certaine cohérence : encore ce dernier aspect est-il susceptible, d'une façon générale, de faire l'objet d'une approche nouvelle.

*4°) Réexaminer la pertinence de l'aide humanitaire comme ressort exclusif à l'intervention de l'ONU, si elle est déconnectée de tout projet politique agréé par tous*

Entre les opérations de maintien de la paix initiées sur la base du chapitre VI, c'est-à-dire avec l'accord des parties, et qui supposent une décision et un respect des cessez-le-feu, et des opérations fondées comme en Somalie sur la coercition militaire du chapitre VII, s'interpose désormais une graduation intermédiaire (chapitre VI et demi, VI trois-quarts -Bosnie-), où la Force dispose, mais dans des conditions opératoires très délicates, d'une certaine latitude pour, au cas par cas, et ponctuellement, recourir à la force.

Or ces situations se rencontrent essentiellement dans les cas où, en l'absence d'accord ou de projet d'accord politique accepté par tous, et face à la perpétuation d'actions conflictuelles entre parties, la seule légitimation de l'intervention de l'ONU se fonde sur une démarche humanitaire.

A cet égard il conviendra de procéder à une clarification de principe sur le ressort que l'indispensable action humanitaire constitue de plus en plus pour justifier les interventions de l'ONU.

La détérioration d'une situation à caractère humanitaire, outre l'offense continue qu'elle représente à la conscience et aux valeurs fondamentales, peut être de nature à constituer une menace à la paix, ne serait-ce que par l'afflux de réfugiés dans les pays du voisinage. Mais la notion de menace à la paix étant, dans un tel contexte, difficile à cerner précisément, cela risque de laisser la porte ouverte à des critères plus flous : intérêt géostratégique présenté par un pays en crise pour une nation ou un groupe de nations développées, ou encore la mise en avant par les médias d'une crise précise, comme en Somalie, occultant par là même d'autres situations éventuellement comparables. A cet égard on a pu justement dire que l'influence considérable de la télévision en particulier aux Etats-Unis faisait de CNN le "sixième membre permanent du Conseil de Sécurité".

La notion de droit d'ingérence humanitaire est une initiative française qui a vu sa première application en Irak après la guerre du Golfe pour la protection des populations menacées par le pouvoir central irakien. Cette notion a également été à l'origine des interventions en Somalie et de l'extension du mandat de la FORPRONU en Bosnie.

Ce concept de droit d'ingérence se trouve parfois ici et là contesté : par certains pays en développement qui y décèlent un truchement pour une intervention occidentale dans leurs affaires intérieures ; paradoxalement aussi par certains praticiens de l'action humanitaire et non des moindres. Ainsi M. Sammaruga, président du CICR, se basant sur des obstacles à l'action humanitaire nés en Somalie de la présence des forces militaires de l'ONU, plaide-t-il aujourd'hui avec force pour la restauration d'un "espace humanitaire autonome" de l'action diplomatique et militaire qui revient, quant à elle, expressément à l'ONU.

Ce qui ne signifie pas évidemment que l'ONU ne doive pas s'attacher à poursuivre l'action humanitaire multiforme qu'elle engage depuis longtemps au travers de ses différentes agences spécialisées, Programme alimentaire mondial (P.A.M.), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le Fonds international de Secours à l'enfance (UNICEF) ou surtout le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR). Trop souvent, ces agences travaillent isolément les unes des autres, dans un cadre bureaucratique incompatible avec une réelle et efficace implication sur le terrain.

Malgré l'institution récente d'un département à l'action humanitaire, son titulaire, M. Eliasson, que votre délégation a rencontré, n'a pu faute de moyens de toutes sortes traduire ses principales ambitions dans les faits : renoncer à l'actuelle vision trop institutionnelle, trouver pour l'ONU des méthodes de travail plus directes, laissant la place à une plus grande division du travail au profit des ONG et des organisations régionales, établir entre l'urgence et l'action de réhabilitation à moyen et long terme un lien sans lequel aucune action n'est utile. M. Eliasson a quitté ses fonctions et son poste n'est à ce jour pas pourvu.

*5°) Renforcer les capacités diplomatiques de l'ONU : la diplomatie préventive*

Avec des moyens financiers chichement mesurés, investie dans des missions militaires dont l'objectif politique final n'est pas clairement défini, il importe que l'ONU renforce sa capacité diplomatique lui permettant d'assister en amont le règlement pacifique des différends interethniques ou de proposer sa médiation à des pacifications internes.

C'est dans ce souci que dès le début de son mandat, le secrétaire général avait inscrit dans ses priorités d'actions l'exercice de la diplomatie préventive. "Ce type de diplomatie englobe des activités visant à empêcher le déclenchement de conflits armés et consiste notamment à organiser des missions d'enquête, de bons offices ou de bonne volonté et à s'efforcer d'amener des adversaires en puissance à négocier (1)."

A ce titre, le secrétaire général, qui exerce là une tâche qui lui est propre, a effectué ou fait effectuer plus de 100 missions de représentation, d'établissement de faits et de bonne volonté. En Afrique du Sud, 50 observateurs ont été déployés ; des envoyés spéciaux du secrétaire général sont allés recueillir des informations. L'objectif : contenir la violence et préparer dans les meilleures conditions la tenue des élections générales. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, pour la première fois, des unités militaires ont été déployées au titre de la diplomatie préventive. Un détachement de la FORPRONU est déployé aux frontières avec l'Albanie et la république de Serbie-Montenegro.

Enfin cette action préventive concerne également l'action humanitaire lorsqu'une situation à caractère humanitaire dénote l'imminence d'un conflit. Dans ce cadre, un programme d'intervention d'urgence en Afrique australe a permis de limiter les effets de la sécheresse, les déplacements de populations et écarter les risques de famine.

(1) extrait du Rapport du Secrétaire général, octobre 1993

Mais pour être véritablement crédible, le secrétariat doit bénéficier, là aussi, de moyens supplémentaires. Au sein de l'Organisation tout d'abord : la création d'une instance spécialisée de diplomatie préventive irait dans la bonne direction : à ce jour, y travaillent, mais en ordre dispersé le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques et le Département des affaires humanitaires : une meilleure coordination des tâches de diplomatie préventive exercées par ces différentes instances serait utile.

L'aide doit aussi provenir des Etats : à cet égard, **il faut se féliciter du projet franco-britannique de constituer et de tenir prêtes des équipes spécialisées de diplomates, disponibles pour effectuer, pour le secrétaire général et le Conseil, des missions de conciliation.** Enfin, la multiplication des bureaux provisoires des Nations Unies dans des pays "à risques", constituant une sorte de service diplomatique propre aux Nations Unies, et récoltant les informations nécessaires à l'analyse de situations potentiellement conflictuelles, est de nature à renforcer la capacité "d'alerte rapide" de l'Organisation.

*6°) L'élargissement du Conseil de sécurité : singularité française, affirmation européenne ?*

Il ne faut pas sous-estimer l'éventuelle **banalisation de la diplomatie française consécutive à l'élargissement à venir du Conseil de sécurité.** La France dispose cependant d'atouts puissants pour contrebalancer le risque d'effacement d'une certaine singularité française qui, pendant quatre décennies s'est exprimée depuis le siège de membre permanent qu'elle occupe au Conseil de sécurité.

Son **niveau élevé de participation aux opérations de maintien de la paix** la met en droit d'attendre des candidats aux nouveaux sièges de membres permanents au titre du monde développé, un niveau d'engagement comparable. Toutefois nul ne sait encore aujourd'hui la stratégie que choisiront deux des pays pressentis : le Japon et l'Allemagne. Soutiendront-ils l'actuelle démarche interventionniste du Conseil de sécurité avec la dimension militaire qu'elle implique, ou, à l'inverse, l'infléchiront-ils vers une plus grande retenue, à l'image de leur attitude actuelle ?

**L'espace francophone** devrait constituer pour la France le moyen privilégié d'exprimer à l'ONU une solidarité politique qui s'affirme d'ores et déjà dans le domaine international.

Enfin, la transposition vers le Conseil de sécurité d'une synergie franco-allemande, éprouvée avec fruits dans le cadre européen et élargie, éventuellement, à la Grande-Bretagne, pourrait permettre d'y développer une influence européenne de nature à rééquilibrer l'actuelle prééminence des Etats-Unis dans le fonctionnement de l'organisation.

\*

\* \*



## ANNEXE N° I

**Audition de S. E.xc M. Jean-Bernard Mérimée,**  
ambassadeur, représentant permanent de la France  
auprès des Nations-Unies,  
devant la commission des Affaires étrangères,  
de la Défense et des Forces armées

**Jeudi 28 octobre 1993**

**M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies** - Mes observations seront fondées essentiellement sur deux ans et demi de pratique quotidienne et de négociations continuelles.

Je centrerai mes observations sur les changements que vient de connaître l'ONU depuis deux ou trois ans et les opérations de maintien de la paix et je vous livrerai quelques considérations sur la place de la France à l'ONU.

Tout d'abord, les séances du Conseil de sécurité, de 53 en 1991, sont passées à 129 en 1992. A la fin de l'année, elles avoisineront 160. Les séances officielles se déroulent dans la grande salle que chacun connaît ; les séances informelles ou officieuses se tiennent dans une petite salle en face, où ne se trouvent que les ambassadeurs et deux de leurs adjoints. Il n'y a pas de compte rendu des débats. Chacun dit ce qu'il veut. C'est là où finissent de se négocier les résolutions. Une fois que tout est prêt, on passe dans la grande salle, où tout se déroule selon un scénario prévu d'avance. En principe, il ne devrait pas y avoir de surprise.

Si les séances officielles sont importantes, les séances informelles le sont peut-être davantage encore. Celles-ci, de 115 en 1991, sont passées à 188 en 1992 et seront de 240 à la fin d'année. C'est dire si le Conseil de sécurité siège en permanence, au moins une fois par jour, quelquefois deux.

Le nombre de résolutions a suivi la même courbe ascendante : il est passé de 42 en 1991 à 90 cette année.

Les déclarations présidentielles faites en séance officielle publique du Conseil sont des textes par lesquels le Conseil de sécurité prend position sur certaines affaires portées à sa connaissance, sans vouloir passer à l'action sous forme de résolution. C'est très utile : ainsi le Conseil manifeste qu'il s'intéresse à une question, prévient qu'il sera obligé de s'en saisir et de prendre des mesures si le problème continue, à travers des formules traditionnelles, codées. C'est un peu un exercice de diplomatie préventive.

C'est fort utile mais difficile à négocier, quelquefois plus que les résolutions, parce que la déclaration présidentielle exige l'unanimité. En d'autres termes, chaque membre a un veto. Cela demande donc quelquefois beaucoup plus de temps qu'une résolution.

L'avantage est qu'elles peuvent être adoptées très vite. Ainsi, le jour précédent mon départ de New York nous avons adopté dans le même après-midi deux déclarations présidentielles, l'une sur Haïti, l'autre sur le Burundi, sans même que nous ayons eu la possibilité d'en référer à nos gouvernements, chaque ambassadeur connaissant bien entendu la ligne générale.

Ces déclarations, de 10 en 1991, seront cette année d'environ 90.

Les opérations de maintien de la paix créées dans l'année ont été au nombre de 3 en 1991, de 3 en 1992, et de 6 en 1993.

On assiste donc à une multiplication par deux ou trois des activités durant ces trois dernières années, avec des répercussions financières. Le budget régulier de l'ONU n'a pas tellement bougé, car l'ONU fait de gros efforts pour conserver un budget de fonctionnement régulier. Il était de 6 milliards de francs environ l'an passé ; il doit être cette année à 7,8 milliards.

Par contre, les opérations de maintien de la paix coûtent beaucoup plus cher : le budget était de 3 milliards de francs en 1991 et de 9 milliards en 1992 ; en 1993, il atteindra 21 à 22 milliards, selon les fluctuations du dollar.

En proportion, en 1993, cela représentera 700 millions de dollars. Le budget de la défense des Etats-Unis est de 286 milliards de dollars. On n'en est donc pas encore à des niveaux extravagants pour les opérations de maintien de la paix.

La contribution française a suivi cette même courbe ascendante : pour le budget régulier, elle est passé de 320 millions de francs à 340 de 1991 à 1993 ; pour le maintien de la paix, elle est passée de 257 millions de francs en 1991 à 1,6 milliards de francs en 1993.

Pour les opérations de maintien de la paix, notre quote-part est de 7,61 % des dépenses de l'ONU ; pour le budget régulier, nous payons 6 %. Les Etats-Unis paient respectivement 25 % pour le budget régulier et un peu plus de 30 % pour les opérations de maintien de la paix.

**M. Xavier de Villepin, président** - Comment sont déterminés les quotas ?

**M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies** - Ils sont déterminés en fonction des chiffres donnés par le F.M.I. sur la richesse respective des différents pays. C'est une base objective, pour autant que ces chiffres le soient. Il existe des cas qui commencent à prêter au doute, notamment celui de la Chine, dont on soupçonne que le P.N.B. est infiniment supérieur dans les faits à ce qu'il apparaît dans les chiffres. Cela suscite certaines interrogations mais il n'est pas question de changer pour le moment.

Il existe également un changement qualitatif touchant à la fois le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

Le Conseil de sécurité, jusqu'alors forum de discussions, est devenu un centre de décision. Il a changé de nature avec la fin de la guerre froide et l'écroulement de l'empire soviétique, qui a eu une double conséquence : les conflits se sont multipliés, car ce dernier tenait en main certaines situations qui partent maintenant dans toutes les directions : Yougoslavie, Azerbadjan, Arménie, Tadjikistan et même Somalie...

En outre, les possibilités de régler ces conflits ont aussi augmenté, car il n'y a plus de blocage entre l'Union soviétique et les États-Unis, la Chine et les non-alignés, au sein du Conseil de sécurité. Il est frappant de constater que la plupart des résolutions sont passées à l'unanimité.

Toutefois, il n'y a pas eu d'accroissement des possibilités pratiques de régler les conflits.

Quoi qu'il en soit, le Conseil de sécurité prend des décisions qui peuvent être graves : imposer un embargo pétrolier et trancher sur des matières de paix et de guerre.

On peut se demander si l'Assemblée générale va changer de nature. C'est possible car les trois grands thèmes -colonialisme, apartheid et conflit israëlo-arabe- qui opposaient les différents membres au sein de l'Assemblée générale et la bloquaient ont disparu.

Cela va entraîner d'énormes bouleversements dans la configuration politique de l'Assemblée générale. Il est trop tôt pour les discerner.

Les États-Unis sont assez favorisés par cette évolution dans la mesure où ils voient disparaître des sujets de frottement avec les États arabes et les non-alignés. Il faudra bien que les relations Nord-Sud se focalisent sur d'autres sujets : développement durable en relation avec l'environnement, désarmement, droits de l'homme, réforme de l'ONU. L'assemblée générale commence à s'en saisir et rééquilibrera ainsi son rôle, car il existe actuellement une certaine frustration vis-à-vis du Conseil de sécurité.

L'ONU d'aujourd'hui n'a pas grande chose à voir avec celle d'il y a trois ans. C'est une organisation aux possibilités immenses. Nous sortons d'un ordre international qui n'était pas satisfaisant mais qui existait. La communauté internationale est à la recherche d'un nouvel équilibre. Comme toujours, il s'agit d'une période dangereuse. L'ONU peut être l'instrument qui permettra de la traverser avec le minimum de dégâts si on utilise bien la diplomatie préventive.

Je passe maintenant aux actions de maintien de la paix, aspect le plus spectaculaire de l'activité de l'ONU qui entraîne aussi le plus de critiques.

On a tendance à ne voir l'ONU que sous cet angle alors que M. Boutros-Ghali souhaite, à côté de l'agenda pour la paix, un agenda pour

le développement. Il serait bon en effet qu'à côté des institutions de Bretton Woods, du F.M.I. et de la Banque mondiale, l'ONU cherche des méthodes moins monolithiques. Ces problèmes de développement sont le souci principal des 8/10 e des membres de l'ONU.

Les opérations de maintien de la paix sont quand même quelque chose de spectaculaire. Là aussi, il y a eu une explosion des chiffres pour leur financement et par leur nombre : 18 sont actuellement en activité. Pour la France, cela coûte 1,5 milliard de francs, sans prendre en compte les surcoûts. Il s'agit de ce que coûtent aux armées les personnels français participant aux opérations. Cela a été chiffré par M. Léotard à 6,2 milliards à fin octobre et représentera donc plus à la fin de l'année.

Une partie devrait nous être remboursée. L'ONU rembourse en effet une somme forfaitaire par soldat engagé, à peu près 900 dollars, ce qui ne couvre pas nos dépenses. Même si nous sommes remboursés, nous ne le serons que pour partie et avec beaucoup de retard, en raison de la crise financière que connaît actuellement l'ONU. La France compte environ 10.000 soldats sous le drapeau de l'ONU.

La France participe à 11 opérations sur les 18 et si Haïti démarre, cela fera 12. Elles sont réparties sur tous les continents mais le gros de nos troupes se trouve dans l'ex-Yougoslavie, où nous avons près de 6.000 hommes. Nous sommes le plus gros contributeur. Viennent après l'Inde et le Pakistan, pour 5.000 hommes chacun, l'Italie -3.700- la Grande-Bretagne et les États-Unis, chacun à peu près pour 3.000 hommes.

Nous avons suivis une politique de présence massive, que je considère personnellement comme très favorable aux intérêts de la France, car cela nous a donné un poids très particulier. En matière de maintien de la paix, notre opinion ne peut plus être ignorée. A l'époque où cette politique avait été définie, il y a environ deux ans, on pouvait craindre une tentative américaine de main-mise sur le mécanisme des opérations de maintien de la paix. En effet, l'administration Bush se rendait compte que l'ONU était bien pratique, qu'elle pouvait bénir certaines opérations menées pour le plus grand bien des États-Unis.

C'est à ce moment que, nous qui souhaitions avoir notre mot à dire et remplir nos responsabilités vis-à-vis de l'ONU, avons lancé cette politique. Cela a marché et conforte notre position de membre permanent du Conseil de sécurité. Nous prenons nos responsabilités, nous nous engageons physiquement. Les Japonais paient peut-être mais ne s'engagent pas physiquement -ou très marginalement.

Faut-il continuer ? Bien entendu, oui, dans la mesure où nous en avons les moyens. Je sais que cela nous coûte cher et il faut également le prendre en considération. On peut faire des économies et envisager une diminution, maintenant que nous avons assuré notre place. Nous pourrions, sans dommage pour notre position politique, revenir à 5.000 hommes environ, notre réputation étant faite. Nous n'avons pas forcément besoin de nous maintenir au premier rang mais il faut veiller à ce que notre contribution reste substantielle et qu'elle n'intéresse pas uniquement l'Europe.

Nous serons peut-être moins présents, pour des raisons financières, mais peut-être y aura-t-il moins d'opérations de maintien de la paix. Pourquoi ? Après l'explosion que nous avons connue ces deux dernières années, on va vers un ralentissement car de gros problèmes ont en effet vu le jour, dûs à un manque de rigueur dans les critères de décision et de moyens de l'ONU, ainsi qu'à une nouvelle attitude américaine qui complique beaucoup la situation.

Dans son agenda pour la paix, le secrétaire général a essayé de distinguer entre opérations de maintien de la paix -Cambodge, Salvador, Mozambique et peut-être bientôt Rwanda- et opérations d'imposition de la paix -ex-Yougoslavie, Somalie.

Dans ce dernier cas apparaissent les considérations humanitaires. Celles-ci sont puissantes. Ce sont les images de C.N.N. qui ont incité le président Bush à lancer l'opération en Somalie. En Bosnie-Herzégovine, cela a également joué un certain rôle. L'action des O.N.G. ne suffisant plus, on passe à la force militaire pour assurer le bon acheminement et la bonne distribution de l'aide.

A compter de ce moment, l'ONU s'engage et perd sa neutralité. Son appui à l'action humanitaire acquiert une signification politique. Si les troupes de l'ONU n'avaient pas nourri les populations de Sarajevo et empêché un assaut, Sarajevo serait pris.

A partir de ce moment, l'ONU devient amie des uns et ennemie des autres et ses troupes sont attaquées. C'est la même chose en Somalie : l'ONU a privé certains chefs de clan de leurs ressources, fondées sur les différents trafics. Aïdid s'est rendu compte que si cela continuait, l'ONU allait pouvoir reconstruire le pays, comme au Cambodge. Il n'y tenait pas tellement car il désire prendre le pouvoir : il considère donc l'ONU comme un autre clan qui est son ennemi.

La liaison politique et humanitaire est très complexe. Je me souviens de conversations avec le premier représentant spécial du secrétaire général des Nations-Unies en Somalie, un Algérien, ambassadeur à Paris. Il a démissionné car il voulait utiliser l'arme humanitaire à des fins politiques et amener ainsi les gens à s'entendre. Bien évidemment, les O.N.G. n'étaient pas d'accord.

Il est donc très important de connaître dès le départ le but de l'opération, jusqu'où on ira où on s'arrêtera. C'est ce qui n'a pas été fait en Somalie et qui donne le sentiment d'échec bien que, à part le secteur Sud de Mogadiscio, les choses ne vont pas mal : des centaines de milliers de vies humaines ont été sauvées. S'il n'y avait pas Mogadiscio, la Somalie serait un succès.

En second lieu, il faut essayer de bien distinguer l'humanitaire du politique et être conscient que l'appui aux opérations humanitaires peut induire une escalade militaire et un engagement de l'ONU qui peut ensuite compromettre son rôle d'acteur neutre capable d'apporter des solutions politiques. Il faut bien se rendre compte des interactions de tous ces facteurs les uns sur les autres.

Dans les mois qui viennent, les Etats-Unis vont être obligés de fortement limiter leurs ambitions de maintien de la paix. Pourquoi ? Ils ne

peuvent s'engager dans des opérations où il est nécessaire de restaurer la paix, se battre pour annihiler une résistance, même peu importante. L'agenda pour la paix du secrétaire général doit donc attendre des temps meilleurs car pour une opération militaire d'envergure, il faut l'engagement des troupes américaines.

En effet, seuls les Etats-Unis sont capables d'envoyer 300.000 hommes équipés à des milliers de kilomètres de leur base, avec toute la logistique nécessaire. Nous ne pouvons pas le faire. Nous avons beaucoup d'engagements de par nos accords de défense -Afrique, Pacifique, Nouvelles Calédonie, Guyane. Très rapidement, nous arrivons au bout de nos possibilités, d'autant que nous ne pouvons tirer que sur les appelés volontaires ou les engagés.

Pendant la guerre du Golfe, nous avons fourni 15.000 hommes que nous pouvions renouveler ; la Grande-Bretagne en a donné 30.000 d'un seul coup ; l'Allemagne est empêchée par sa Constitution d'envoyer des troupes ; l'Italie, l'Espagne, le Benelux ne peuvent fournir que des troupes d'appoint. Certains pays comme l'Inde, le Pakistan, l'Indonésie ont des armées puissantes qui ne sont pas négligeables, mais elles ne disposent pas de moyens de transport vers le théâtre des opérations. Ce sont les Américains qui s'en chargent. Elles sont souvent mal équipées et demandent qu'on les fournisse en blindés, etc. Certains contingents africains arrivent même en civil : il faut les équiper du haut en bas. Ce n'est pas non plus extraordinairement efficace.

Il faut donc les Etats-Unis, qu'on ne peut avoir en raison de la nouvelle orientation de l'administration Clinton. Le Congrès des Etats-Unis estime que cela ne vaut pas la peine de mettre en danger la vie de soldats américains pour des Somaliens, des Burundais. C'est son droit, mais encore une fois, pour des opérations d'instauration de la paix qui demanderaient quelques combats, on ne peut compter sur les Etats-Unis. Même pour des opérations de maintien de la paix, ma collègue américaine m'a dit qu'il vaudrait mieux ne les mettre que dans la logistique, les transports et éventuellement l'aérien.

Cela pose bien entendu des limites, notamment pour cette grande opération qui devrait suivre et consolider un accord de paix en Bosnie Herzégovine lorsqu'il sera conclu.

Que reste-t-il dans ces conditions au secrétaire général et au Conseil de sécurité ? Il reste les opérations classiques de maintien de la paix et tout ce qui peut relever de la diplomatie préventive. Le conseil de sécurité peut également imposer des sanctions économiques. Cela marche très bien. Cela a marché pour la Serbie, le Montenegro ; elles vont marcher à Haïti et c'est à partir du moment où on a menacé Savimbi de sanctions économiques qu'il a montré nettement plus de souplesse dans ses contacts avec le Gouvernement angolais.

Il faut bien voir que tant que l'ONU ne disposera pas de vraie force armée, son action sera forcément limitée. C'était l'idée française exprimée par le président de la République qui consistait à mettre 1.000 hommes avec 24 heures de préavis, à la disposition de l'ONU et 2.000 hommes avec une semaine de préavis.

Si 15 pays en faisaient autant, cela pourrait faire 15.000 hommes envoyés dans les 24 heures, à condition qu'ils se soient entraînés ensemble, qu'il y ait eu des exercices d'états-majors, que les moyens de transport soient prêts. Tout cela n'est pas impossible et pourrait représenter 30.000 hommes huit jours après. Mais tant que nous ne le ferons pas -et beaucoup d'Etats, dont les Etats-Unis, ne le veulent pas du tout- il y aura une limitation des possibilités d'actions de l'ONU.

Je ne parle même pas des considérations financières. Le Congrès des Etats-Unis est très réticent à débloquer l'argent pour payer les contributions obligatoires dues par les Etats-Unis. Ils viennent de faire un remboursement important mais doivent encore 472 millions de dollars à l'ONU en début d'année budgétaire. Etant donné qu'ils ne paieront pas tout de suite et qu'ils ont décidé de moins payer, dans quelques mois ils devront un milliard de dollars à l'ONU. Il est difficile à une organisation de fonctionner avec des trous aussi importants dans sa trésorerie, d'autant que les Russes, qui sont le deuxième débiteur, doivent un peu plus de 400 millions de dollars.

En matière d'opérations de maintien de la paix, nous sommes en période de crise de croissance. On s'est aperçu qu'il y avait quelques difficultés à faire travailler ensemble jusqu'à 20 contingents nationaux de culture militaire très différente, de commandement différent. On s'est aperçu qu'il n'était pas facile de coordonner le militaire et le politique. On est encore une fois dans une période d'ajustement. De plus, l'attitude des Etats-Unis limite considérablement tous les progrès qu'on pourrait faire.

Dernier point : la France et l'ONU. A l'heure actuelle, on peut dire que la France joue un rôle important au sein de l'ONU, que son influence au sein de l'organisation est grande, que ses prises de position sont écoutées et ont du poids.

Comment l'évaluer concrètement ? C'est simple : ce que soutient la France est adopté, même s'il y a une opposition. Nous avons bataillé longtemps avec le Conseil qui ne voulait pas que l'ONU envoie une force de maintien de la paix au Rwanda : nous y sommes arrivés, dans l'indifférence de la moitié des membres du conseil et l'hostilité de l'autre. De même, en octobre 1991, nous sommes parvenus à faire passer les sanctions contre la Serbie. A ce moment, tout le monde était contre.

De la même manière, ce à quoi nous nous opposons ne passe pas. Je citerai le projet de résolution présenté par les non-alignés qui préconisait la levée partielle de l'embargo sur les armes au bénéfice des Bosniaques. La bataille a été dure car les Américains avaient fait alliance avec les non-alignés pour faire passer la résolution. Essentiellement, ce sont la France, la Grande-Bretagne et la Russie qui se sont battus contre. La résolution n'est pas passée.

Autre critère : les élections. Les candidats français passent sans difficulté. Les candidats que soutient la France passent, l'exemple le plus illustre étant Boutros-Ghali. Ceux auxquels la France s'oppose, généralement, échouent. C'est le cas du procureur pressenti pour faire partie du tribunal sur les crimes de guerre en Yougoslavie, qui avait pris des positions publiques extrêmement excessives en disant que la première de ses actions serait de mettre en accusation Milosevic. On peut le comprendre, mais au moment où on négocie avec Milosevic, ce n'est peut-

être pas indiqué : on a donc estimé qu'il valait mieux qu'il fasse autre chose.

Pour la majorité des pays, ce qui compte c'est ce que font leurs voisins et ce que fait l'ONU. Pour eux, c'est à l'ONU et dans les institutions de Bretton Woods, au F.M.I. et à la Banque mondiale que tout se passe et que se prennent les décisions.

C'est la raison pour laquelle je crois que l'ONU est un multiplicateur d'influence extrêmement puissant pour notre diplomatie, dont il faut jouer au maximum.

Nous avons néanmoins deux ombres dans nos relations avec les non-alignés. Elles tiennent à notre insistance sur le droit d'ingérence humanitaire, que nous aurions mieux fait d'appeler "devoir d'assistance humanitaire". Celui-ci est considéré par la plupart des non-alignés comme du colonialisme déguisé, une façon pour les grandes puissances de s'occuper des affaires intérieures de pays qui ne peuvent se défendre contre ce genre d'interférence.

La France ayant été très en avant sur ce sujet, cela a provoqué quelques frottements.

La seconde raison est notre attitude en Bosnie Herzégovine, qui nous a fait percevoir davantage comme des amis des Serbes que des Musulmans. C'est un peu paradoxal, mais notre refus de levée de l'embargo a été très mal ressenti par les pays arabes et certains non-alignés. On l'a vu lorsque nous avons présenté le candidat français au tribunal sur les crimes de guerre en Yougoslavie : notre score a été de 107, alors que les Etats-Unis ont fait 137 et l'Égypte 127. Il est néanmoins passé au premier tour ; la Russie a été totalement humiliée, avec 35 voix. La Grande-Bretagne, très astucieusement, ne s'est pas présentée, mais cela avait été le cas, son candidat aurait été battu, tout le monde l'a dit. Chacun a bien ressenti qu'il y avait de petits ressentiments. Une position n'est jamais acquise éternellement et il ne faut pas faire comme si elle l'était.

Dans l'avenir, cela pose la question de membre permanent au Conseil de sécurité. Il est difficile de se rendre compte de l'importance que confère ce siège tant qu'on n'a pas vu comment cela se passait. Ainsi, l'Allemagne, dont la voix est pourtant puissante dans les instances internationales, n'existe pas à l'ONU, car elle n'est pas au Conseil de sécurité.

Je n'ai jamais entendu mettre en cause le siège de membre permanent de la France ; je l'ai quelquefois lu dans des journaux français mais jamais à l'étranger. La France n'est pas une super-puissance au sens des États-Unis, mais elle est quand même le quatrième exportateur mondial, la cinquième puissance économique, elle a des troupes sur tous les continents, elle a une politique globale. Peu de pays ont la même capacité mais aussi ce goût, par tradition. Nous avons été une grande puissance pendant longtemps, nous avons été une puissance coloniale, nous sommes encore présents sur certains continents : nous avons donc une vue globale des choses. Ainsi, ce qui se passe au Salvador nous intéresse. Cela n'intéresse pas énormément de monde, à part les voisins du



Salvador. Nous envoyons nos militaires à l'extérieur, nous sommes l'une des cinq puissances nucléaires officielles, il faut le relever.

La présence de la France comme membre permanent au Conseil de sécurité repose sur certains critères objectifs : nous sommes à un certain rang ; nous le tenons et continuons à le tenir. Certaines puissances économiques sont plus mal parties que nous, comme la Grande-Bretagne. Elle le compense par une tradition diplomatique, par un savoir-faire extraordinaire mais, encore une fois, nous remplissons tous les critères de membre permanent au Conseil de sécurité. Je ne crois donc pas que nous soyons menacés par une réforme du Conseil de sécurité.

On a parlé de siège européen. Si c'est le siège tournant que proposait le ministre italien des Affaires étrangères, ce n'est pas très sérieux ! Si c'est un siège européen au sens de siège unique d'une Europe fédérale, c'est autre chose. Il ne peut y avoir de siège européen unique au Conseil de sécurité qu'à partir du moment où il existera une Europe fédérale, avec un centre unique de décision pour la politique étrangère et la défense et une représentation unique. Je ne vois pas comment consulter 12 pays rapidement et avoir une position commune. Autant cela peut se faire entre la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne au Conseil de sécurité, autant je ne crois pas qu'on puisse l'étendre à plus.

En conclusion, il serait bon de réfléchir de l'image que nous voulons donner de la France à l'ONU. On peut avoir une image traditionnelle : l'amie des non-alignés, la puissance qui s'oppose plus ou moins systématiquement aux Etats-Unis. Je ne crois pas que ce soit dans cette direction qu'il faille aller, d'abord parce que cela nous mettrait en porte-à-faux sur des dossiers sur lesquels nous nous entendons très bien avec les Etats-Unis et avec nos grands partenaires. De plus, il n'y a plus opposition entre les non-alignés et les grandes puissances sur les sujets importants. Tout est donc bouleversé.

Seconde possibilité : la France est membre d'un directoire à 3 -Etats-Unis, Grande-Bretagne, France- ou à 5 -en ajoutant la Russie et la Chine. Cela offre l'avantage de participer à toutes les décisions mais il existe le danger de devoir nous aligner sur la super-puissance. Actuellement, la Russie reparle un peu mais n'avait aucune voix au chapitre, la Grande-Bretagne est par tradition en accord avec les Etats-Unis, la Chine était obsédée par l'idée de revenir sur la scène internationale mais, ne voulant pas faire trop de vagues, s'abstient. Il restera donc peu de possibilités de jeu une fois que les Etats-Unis auront décidé d'une attitude qui ne nous conviendra pas. La présence de l'Allemagne et du Japon permettrait peut-être d'avoir une position européenne plus forte. Mais l'indépendance reste un des principes de notre politique étrangère et s'opposerait à une telle voie.

Il faudrait que la France apparaisse comme la puissance qui, le plus souvent possible, dit le droit, soutient l'action du secrétaire général, ne se définit pas en termes d'opposition ou de complaisance vis-à-vis de tel ou tel acteur mais existe par elle-même, en prenant une position de principe. Ce n'est pas quelque chose de facile dans tous les cas -c'est même une position idéale- mais on peut y arriver et ce serait dans notre intérêt.

Je vous remercie.

**M. Xavier de Villepin, président** - Merci beaucoup. Nous allons maintenant passer aux questions...

A propos de l'influence de la France, très importante comme vous l'avez rappelé, récoltez-vous des points de vue favorables en Afrique du fait de l'histoire, en Amérique latine éventuellement et parmi les 184 pays, ou est-ce que cela tend à être des notions du passé ?

Par ailleurs, vous avez dit que dans les opérations de maintien de la paix, on pourrait ramener le chiffre de 10.000 hommes à 5.000. J'avoue être sceptique. Pour être allé, comme plusieurs de mes collègues, voir nos unités dans différents pays, je suis frappé de la qualité de nos hommes, certainement les mieux préparés, à la fois militairement et humainement. Le souvenir des Affaires indigènes pèse probablement sur nos unités et permet de s'adapter aux situations de terrain. C'est en tout cas ce que nous retrouvons en Yougoslavie.

**M. Léotard** nous disait récemment qu'il faudrait probablement 4.000 hommes de plus en Bosnie Herzégovine. Que sera-ce si le projet du président de rétablir la route de Split à Sarajevo entre en exécution ? On finira par nous demander des hommes en plus et nous aurons du mal à y résister parce qu'ils sont humainement et militairement très valables. De plus, j'ai l'impression qu'ils sont heureux dans ces missions. Il est frappant, quand on interroge les hommes de base, de constater qu'ils prennent goût à ce qu'ils font - ils ont des convictions - et les jeunes engagés volontaires du service long se découvrent aussi des forces de conviction et un goût de participer, pour un certain temps tout au moins, à ces opérations humanitaires.

**M. Michel d'Aillières** - S'agissant des opérations de maintien de la paix, beaucoup de membres de notre commission désireraient connaître les mécanismes d'intervention sur le plan militaire. Qui commande ces opérations ? Le secrétaire général a-t-il à sa disposition un organisme où figurent les militaires ? Peut-on obtenir une modification des instructions données sur le terrain aux unités, qui se plaignent de ne pas pouvoir se défendre lorsqu'elles sont attaquées ?

**M. Gérard Gaud** - Ma question va dans le même sens : qui fixe les modalités d'intervention des membres de l'ONU dans les opérations de maintien de la paix - nombre de soldats, matériel engagé, durée des interventions, etc. ?

**M. Michel Crucis** - Dans la même ligne, y a-t-il des officiers français supérieurs auprès de l'ONU ?

**M. Jacques Habert** - Je salue M. l'ambassadeur, que j'ai si souvent vu siéger au Conseil de sécurité à New York, en lui demandant ce que devient le comité d'état-major ? Fonctionne-t-il ? Intervient-il directement pour la détermination des actions militaires ?

**M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies** - Pour ce qui est de l'influence de la France. Nous n'avons pas réellement de clientèle à l'ONU mais une tradition de bonne relation et de communauté de thèses avec les pays non-alignés.

On ne peut dire que les pays africains et les pays francophones soient une clientèle. Bien sûr, si la délégation française fait une campagne, leur demande de voter dans tel ou tel sens, ils le feront mais nous ne le faisons qu'à bon escient car je ne sais pas s'ils le feraient tout le temps. De plus, ils forment malheureusement un groupe qui n'est pas très influent.

La France vit sur sa réputation. Elle en a acquis une, continue à la justifier et à accroître ses atouts. Cette participation massive aux opérations de maintien de la paix en est certainement un.

Devons-nous les diminuer ? Non. Personnellement, je serais heureux que la France puisse continuer à être le premier contributeur de troupes à l'ONU. Si, pour des raisons financières, nous étions obligés de les diminuer, dans un premier temps, cela n'aurait des conséquences politiques épouvantables. On peut vivre quelque temps sur son acquis. Même si nous descendons de 10.000 à 6.000, nous serons quand même le premier contributeur.

S'il n'y avait pas de considérations financières -qui intéressent davantage M. Léotard que les Affaires étrangères- ce serait une très bonne chose de l'augmenter, mais nous nous heurtons à des limites.

Pour ce qui est des mécanismes d'intervention, c'est le département des opérations de maintien de la paix au sein du secrétariat qui les décide en s'appuyant sur une expérience importante. Depuis le début de l'ONU, il a dû y avoir une trentaine d'opérations, avec l'aide de conseillers militaires. Actuellement, un général canadien est conseiller du chef du département des opérations de maintien de la paix, lui-même assisté par certains officiers supérieurs des principales nations : Français, Anglais, Américains. Ceux-ci s'occupent de logistique, de planification.

Tout cela est d'ailleurs nouveau car, jusqu'à il y a un an et demi, le secrétariat gérait les quelque 70.000 hommes sous le drapeau de l'ONU avec quelques téléphones, quelques fax et quarante fonctionnaires ! Il n'y avait pas de salle d'opération. Il existe maintenant une salle de suivi très sommairement équipée. Les moyens de transmission autonomes n'existent pas : tout cela est encore très rudimentaire.

S'agissant des règles d'ouverture de feu et d'engagement, l'ONU a là aussi une doctrine en matière de maintien de la paix. Celle-ci veut qu'il existe une possibilité de légitime défense, y compris dans les opérations de maintien de la paix.

Il y a également des modulations de ces règles, en fonction de ce que demande, sur le terrain, le chef d'opération. C'est le département des opérations de maintien de la paix ou éventuellement le secrétaire général qui donnera son accord.

Ce qui compte, ce sont les moyens en présence. En d'autres termes, lorsqu'un détachement de la FORPRONU protégeant un convoi en Bosnie, fort de 50 hommes et de deux blindés légers rencontre un millier d'hommes, quelques pièces d'artillerie et deux ou trois chars, le chef de détachement a la possibilité légale et juridique, en fonction du mandat qui lui a été donné par les résolutions et les règles d'engagement, de forcer le passage. Bien évidemment, il ne le fera pas, car il n'en a pas les moyens.

C'est ce qui donne ce sentiment d'humiliation qu'on ressent lorsqu'on apprend que tel convoi est bloqué trois jours durant.

Ce qu'a suggéré le président de la République demandera beaucoup d'hommes, de blindés, de pièces d'artillerie, de pièces d'aviation.

Par ailleurs, un certain nombre de pays ont délégué gratuitement des officiers auprès du département des opérations de maintien de la paix, qui l'aident dans les différentes tâches qu'entraînent les opérations.

Le comité d'état-major prévu par la charte n'existe que de façon formelle et n'est absolument pas engagé ni intéressé par les opérations de maintien de la paix, car ce comité supposerait des troupes sous son commandement et personne n'en veut. Il ne peut donc fonctionner en raison de l'opposition des grandes puissances, qui ne veulent pas mettre leurs troupes à sa disposition pas plus qu'ils ne souhaitent d'armée de métier de l'ONU.

**M. Gérard Gaud** - Vous avez évoqué la notion de développement des missions de l'ONU. Compte tenu de son budget, quel rôle et quel pouvoir financier aurait-elle, dans quel domaine et qui déciderait de ces actions de développement ?

**M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies** - L'ONU n'est pas l'acteur principal en matière de développement, les acteurs principaux étant le F.M.I. et la Banque mondiale, ainsi que les acteurs bilatéraux : nous-mêmes dans notre coopération avec les pays du champ.

L'ONU n'a à sa disposition que le PNUD -Programme des Nations-Unies pour le Développement-, qui fonctionne sur contribution volontaire et dont les ressources doivent tourner autour du milliard de dollars. Ce n'est pas négligeable mais ce n'est pas non plus comparable avec les moyens des institutions de Bretton Woods.

Le PNUD peut lancer des actions ponctuelles importantes, mais je ne pense pas qu'il puisse avoir un vaste programme de développement.

Je pense que l'ONU devrait chercher des voies alternatives -et il y a un besoin très net- à celles qui ont été définies par le F.M.I. et la Banque mondiale.

En effet, ces institutions, dans les dernières années, ont établi certaines règles, acceptées par la plupart des gouvernements. C'est une bonne chose, car il existe des règles économiques à observer, comme celles de la physique. Mais cela tend à devenir une doctrine monolithique.

Il existe actuellement une réflexion menée par l'ancien directeur de l'INSEE. L'ONU devrait pouvoir examiner des voies alternatives et dialoguer à égalité, en termes d'influence, avec le F.M.I. et la Banque mondiale. C'est dans ce domaine que l'ONU devrait avoir de l'importance.

**M. Bernard Guyomard** - Pourriez-vous en dire plus concernant l'évolution des institutions de l'ONU et de la composition du Conseil de sécurité ? Si d'autres membres viennent à y siéger, disposeront-ils des mêmes avantages que les membres fondateurs ?

D'autre part, les Français ont-ils toute leur place dans l'organigramme des différentes institutions de l'ONU ? Avons-nous vraiment ce à quoi nous avons droit ? Dans le cas contraire, que faire pour l'améliorer ?

Enfin, quelle est la place de la langue française dans le fonctionnement de l'ONU ?

**M. Jacques Habert** - Sur ce dernier point, vous avez dit que la place de la France permettait de favoriser ses candidats. L'expérience de la nomination de M. Boutros-Ghali a été symptomatique à cet égard et on a pu être déçu par ses premiers choix - rétrogradation d'un fonctionnaire de haut rang, secrétaire général adjoint, envoi à l'étranger d'un autre Français qui avait également un rôle important, proportion française non respectée au secrétariat général et présence de la langue française négligée pour de nombreux documents du secrétariat qui ne sont plus traduits.

La langue française est quelquefois davantage défendue par certains de nos collègues francophones que par la France elle-même ! C'est ce qui se dit dans certains endroits, mais vous êtes bien placé pour savoir qu'il n'en est rien !

**M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies** - Pour ce qui est du Conseil de sécurité, la modification de sa composition est à l'ordre du jour de cette assemblée générale et de toutes les conversations. On sentait monter les critiques sur la composition actuelle du Conseil de sécurité et il fallait s'occuper de cette question.

Un groupe de travail va donc être formé sur l'élargissement du Conseil de sécurité et fera rapport à la 49<sup>e</sup> assemblée générale. Ce groupe travaillera sur la base du consensus et sans date fixe quant au résultat de ses travaux.

Actuellement, il y a quinze membres : cinq permanents et deux candidats à des sièges de membres permanents, l'Allemagne et le Japon. Il est difficile de les faire entrer seuls, car si le Conseil de sécurité le décidait -encore faudrait-il que cette décision soit ratifiée par l'assemblée générale- la majorité des membres seraient frustrés de voir les membres permanents -et notamment le conseil de sécurité- prendre l'allure d'un "club des riches", d'un G7.

Il est donc acquis que doivent entrer un certain nombre de pays. Combien ? On s'accorde sur deux considérations importantes : en premier lieu, le Conseil de sécurité doit mieux refléter le nouvel état du monde. En second lieu, il doit rester efficace et ne pas dépasser un certain nombre. Personnellement, j'aurais tendance à mettre la limite à 20, estimant qu'au-delà, il est difficile de prendre des décisions.

Outre l'Allemagne et le Japon, il y a un siège pour le continent asiatique, un pour l'Afrique et un pour l'Amérique latine. Les difficultés

commencent lorsqu'il faut choisir qui occupera l'un de ces trois sièges. Cela va durer un certain temps, d'autant que certains pensent à des formules très compliquées de membres semi-permanents. On ferait tourner un siège entre trois ou quatre pays d'un continent.

Ainsi, l'Egypte, l'Afrique du Sud et le Nigeria reviendraient plus vite. L'Italie pousse beaucoup vers cette formule, son obsession étant que l'Allemagne entre au Conseil de sécurité comme membre permanent et qu'elle soit laissée pour compte. Elle essaie donc de trouver un mécanisme qui pourrait sinon la mettre à égalité avec l'Allemagne, du moins faire en sorte qu'elle ne perde pas tout.

Faut-il faire en sorte que les nouveaux membres permanents aient le droit de veto ? Plusieurs considérations jouent. La première est qu'il paraîtrait assez normal que les cinq membres permanents actuels continuent à avoir le veto mais que les autres n'en profitent pas. Ce serait un blocage supplémentaire car, venant après, il est normal qu'ils n'aient pas tous les avantages.

La majorité des non-alignés ne souhaitent pas que les nouveaux membres disposent de vetos. Pourquoi ? Pas tant pour ne pas les mettre dans une position trop élevée, mais parce que l'idée de la majorité est que le veto est archaïque et doit disparaître. Si on donne ce droit à de nouveaux membres, cela lui confère une nouvelle vigueur.

Il n'y a pas encore de position française sur ce sujet. Si nous restons seuls à disposer du veto, c'est satisfaisant pour notre ego. C'est une dissuasion politique. On s'en sert de moins en moins, mais cela peut toujours être utile. D'un autre côté, si l'Allemagne a le droit de veto, cela conforte le nôtre.

Les Français ont-ils leur place ? Quantitativement, les quotas sont dépassés dans la plupart des cas. Qualitativement, on peut effectivement se poser la question. Le sous-secrétaire général adjoint chargé des Affaires économiques n'a pas la place qu'il aurait dû avoir. En d'autres termes, M. Boutros-Ghali ne nous a pas renvoyé l'ascenseur, à mon sens pour deux raisons. Tout d'abord, c'est un homme farouchement indépendant. On l'a vu : il s'est heurté dernièrement avec les Etats-Unis d'une façon extraordinairement brutale. On a trop dit, publiquement, que c'était à nous qu'il devait son élection -ce qui était au demeurant parfaitement vrai. Il ne veut donc pas avoir l'air d'être notre obligé.

Par ailleurs, je dois dire qu'il est important de présenter des candidats de valeur. Je m'engage sur un terrain glissant et je n'irai pas plus loin. Nos concurrents présentent des gens extrêmement compétents, qui ont une vie publique et des antécédents. Nous n'en faisons pas autant, peut-être parce qu'il y a moins d'appétence en France pour les organisations internationales. J'en ai été quelquefois personnellement très gêné car on sait parfois que le candidat qu'on défend ne fait pas le poids. Il n'est pas bon que la France présente quelqu'un dont on sait qu'il ne sera pas à la hauteur. Bien sûr, cela excuse M. Boutros-Ghali. Il n'est pas tendre : lorsqu'il s'est fait une opinion sur quelqu'un, c'est exprimé avec beaucoup de brutalité et de franchise.

S'agissant de la place de la langue française, celle-ci est forte sur le plan juridique. Il existe deux langues de travail du secrétariat : le

français et l'anglais. Personne ne le conteste. Sur le plan légal, on ne peut faire plus. C'est sur le plan pratique que la bataille est continuelle, parce qu'à New York l'environnement est anglophone et la culture anglo-saxonne. Tout le monde "baragouine" l'anglais, ce qui n'est pas le cas du français. Beaucoup de diplomates et de membres du secrétariat parlent français, mais il suffit d'une personne qui ne le parle pas, comme l'ambassadeur de Chine, pour devoir y recourir.

Or, on n'a pas toujours l'interprétation. Les négociations les plus importantes se font dans des contacts à quatre ou cinq, hors de l'ONU. On n'a donc pas l'infrastructure. Lorsqu'on l'a, c'est compliqué, car on veut périodiquement sabrer dans les crédits d'interprétation, la traduction coûtant cher.

Il faut bien se rendre compte de ce que les résolutions se négocient en anglais. Si on les négocie en français, on perd 95 % d'efficacité. Dans le cadre de la petite salle du Conseil de sécurité, je parle uniquement en français mais, très souvent, je suis le seul à demander le texte en français. C'est une lutte perpétuelle qui vaut la peine d'être menée et qui donne des résultats. Si on ne l'avait pas fait, c'en serait terminé depuis des années.

**M. Paul Caron** - Lors d'une mission au Cambodge, nous avons constaté que le contingent français, constitué d'une unité de la légion étrangère, s'est révélé le plus performant sur le terrain. Néanmoins, on nous a signalé quelques mesures discriminatoires à l'égard des Français de la part des responsables australiens.

Constatez-vous à l'ONU une tendance systématique des anglo-saxons ou des pays à tendance anglo-saxonne à nous contrer particulièrement lorsqu'il s'agit de notre action dans les pays où notre influence historique est encore importante ?

**M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies** - Certes, mais il ne faut pas non plus en faire un drame. Il y avait certainement de la part des Australiens le désir que les Français ne reviennent pas dans leur ancienne colonie et de prendre une place éminente. Ils nous ont fait toutes sortes de misères... Nous le leur avons bien rendu !

Par contre, les anglo-saxons nous laissent aller sans aucun problème dans les anciennes colonies françaises d'Afrique. Ils n'y voient que des avantages !

Au Viet-Nam, nous nous heurtons déjà à cette situation. Chacun a sa chance et on retrouve toutes les firmes anglaises, thaïlandaises et japonaise : c'est la compétition généralisée.

**M. Hubert Durand-Chastel** - Vous avez évoqué la situation financière de l'ONU. Elle n'est pas nouvelle, mais elle dure et perdure. Cependant, on a parfois l'impression qu'elle pèse sur la mise en route de certaines décisions. Ces questions "d'intendance", comme aurait dit le général de Gaulle, sont-elles réelles ? Tous les efforts ont-ils été faits pour résoudre ce problème ? Vous avez mentionné 500 millions de dollars : c'est de l'ordre de grandeur d'une journée de la guerre du Golfe...

**M. Jacques Habert** - Les Etats-Unis doivent en ce moment 472 millions de dollars, les Russes 12 millions de dollars ; et la France ?

**M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies** - La France paie rubis sur l'ongle. Nous sommes dans les 25 pays qui paient régulièrement.

**M. Jacques Habert** - Si le milliard -ou plus- dû à l'ONU n'était pas payé, que va devenir l'ONU ? Quelles sont les perspectives financières ?

**M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies** - La crise est sérieuse : un mois de trésorerie de l'ONU représente entre 300 et 400 millions de dollars. Le jeu américain consiste à donner suffisamment juste à temps pour qu'il n'y ait pas de faillite. C'est une contrainte insupportable, totalement injustifiée et inqualifiable, mais il n'est pas possible d'obliger le Congrès à payer s'il ne veut pas.

Du côté français, on s'est fait l'avocat de pénalités de retard, ce qui pourrait être intéressant. Les Américains s'y sont opposés et beaucoup de nos partenaires n'ont pas envie de heurter de front les Américains sur cette question. Dans la commission financière, il n'y a guère que le délégué français qui propose des mesures, car il faut un certain courage pour le faire.

La crise financière va donc durer. La seule façon de s'en sortir est que les pays paient leur contribution. Evidemment, on peut faire quelques économies, quelques réorganisations mais tout cela est sans commune mesure avec les besoins de l'Organisation.

La Russie, tout comme les Etats-Unis, paie suffisamment pour éviter de perdre son droit de vote au bout de deux ans.

**M. André Boyer** - Le président Aristide regagnera-t-il Haïti à la date prévue ?

**M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies** - Certainement pas le 30 octobre. Reviendra-t-il ? Je le crois, parce que les sanctions finiront par peser. Peut-être les parlementaires vont-ils voter ce qu'attendent les militaires, c'est-à-dire une loi d'amnistie, avant qu'ils ne laissent rentrer Aristide. Or, il n'y pas le quorum. On est dans des histoires ubuesques.

Les Américains ne veulent pas forcer la voie, bien qu'ils le pourraient. En attendant, on se rabat sur les sanctions. Lorsqu'il n'y a pas d'option militaire, il reste l'option économique ou les négociations.

**M. Xavier de Villepin, président** - Malheureusement, c'est le peuple qui va le plus souffrir des sanctions.

**M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies** - Comme toujours...

**M. Jacques Habert** - Quelles sont les instructions précises que les militaires de haut rang ont donné, au sein des frégates



américaines, à la frégate canadienne et à la frégate française arrivée hier sur les lieux ? Que sont-ils censés faire ?

**M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies** - Exercer le blocus des côtes haïtiennes pour arraisonner les navires soupçonnés de transporter des cargaisons interdites comme le pétrole et certains biens...

**M. Jacques Habert** - Quelles sont les marchandises interdites ? Je ne l'ai vu nulle part... Ce sont le pétrole, la nourriture par exemple ?

**M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies** - Non : nourriture et médicaments ne sont jamais interdits, même pas en Bosnie, parce que c'est humanitaire. Il s'agit de toutes sortes de choses servant à l'industrie.

Une seconde résolution va être votée par le Conseil de sécurité si rien ne se passe la semaine prochaine, et va mettre un embargo général sur tout sauf les médicaments et les vivres.

**M. Jacques Habert** - Je voudrais faire deux remarques en conclusion, sur des points de détail.

Tout d'abord, M. l'ambassadeur a énuméré toutes les raisons que nous avons de ne pas utiliser l'anglais. Vous auriez pu rajouter celle-ci : la langue anglaise étant plus courte, mais moins claire et moins précise que la langue française, elle est donc excellente en diplomatie, car on ne sait pas exactement ce que cela veut dire dans les cas très précis. Je pense à la résolution à propos d'Israël : "To liberate occupied territories". "Libérer les territoires occupés" ou "Libérer des territoires occupés" ? C'était plus vague en anglais : s'agissait-il de tous les territoires ou de certains d'entre eux ? On peut se réconcilier là-dessus !

**M. Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies** - Il m'arrive de faire remarquer à certains collègues qu'ils ne peuvent pas dire telle ou telle chose en anglais parce que je ne peux pas le traduire en français...

**M. Jacques Habert** - Enfin, votre réflexion sur le rôle de la France, qui est de dire le droit, est excellente, mais il faut le dire très haut, avec des gens de haut niveau juridique.

Par ailleurs, nous avons eu un jeune et sportif ministre, très médiatique, qui a lancé l'idée d'un "droit d'ingérence". Mais ce droit, implique l'idée d'une occupation qui risque de soulever la révolte. La formule d'"assistance humanitaire" me paraît bien meilleure.

Il y a trois jours, ce même ministre parlait encore avec force, de "droit d'ingérence". Il faut faire disparaître ce terme de notre vocabulaire ! Parler de droit d'ingérence alors que, pendant trente ans, on n'avait pas le droit de s'occuper de quoi que ce soit risque de susciter des difficultés !

Je vous remercie de nous avoir indiqué cette formule d'"assistance humanitaire", que nous utiliserons chaque fois que nous le pourrons.

## ANNEXE N° II

### **Audition de M. Boutros BOUTROS-GHALI**

devant la Commission des Affaires étrangères,  
de la Défense et des Forces Armées

**Mardi 11 Janvier 1994**

**M. Boutros BOUTROS-GHALI, Secrétaire général des Nations Unies** - Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, permettez-moi tout d'abord de souligner avec une certaine solennité la valeur que j'attache à ma présence devant vous.

En effet, la France joue un rôle considérable au sein de l'Organisation des Nations Unies, notamment du Conseil de sécurité.

Elle prend une part essentielle à l'action internationale en faveur du maintien de la paix. C'est elle qui fournit la contribution la plus importante au contingent des Casques bleus à travers le monde : plus de 6 000 de ses militaires oeuvrent, à l'heure actuelle, sous les couleurs de l'Organisation des Nations Unies. Je tiens à rendre hommage à leur dévouement et à leur sacrifice.

Je considère comme l'un des devoirs inhérents à ma fonction d'expliquer à l'opinion publique nationale, dont vous êtes les indispensables relais, et internationale, le rôle de l'Organisation des Nations Unies en faveur de la paix dans le monde.

Cela me semble d'autant plus nécessaire que l'ONU traverse une crise ou plutôt sept crises. Je me propose, en un court exposé, de les analyser.

Mais faisons, avant tout, un retour en arrière.

Avec l'écroulement du mur de Berlin, la fin de la guerre froide et la disparition de l'antagonisme entre l'Est et l'Ouest, le Conseil de sécurité a été en mesure de prendre sans entraves toute sa responsabilité concernant la paix et la sécurité internationales. On a alors parlé d'un renouveau, d'une reconnaissance des Nations Unies.

Par un étrange détour, aujourd'hui, l'opinion publique, à l'inverse, semble accuser l'Organisation des Nations Unies de tous les maux et ceux-là mêmes qui en vantaient les mérites ne sont pas les derniers à en dénoncer les lenteurs, les gaspillages ou l'impuissance.

**1. Une crise conjoncturelle**, tout d'abord, tire son origine de la disparition du monde bipolaire, qui a désorganisé l'ensemble des relations internationales.

Les Etats-Unis se trouvent placés, objectivement, dans la situation d'être les seuls leaders internationaux, sans avoir pour autant la volonté réelle d'exercer cette hégémonie.

La Russie n'est pas en mesure de mettre en oeuvre une diplomatie ouvertement offensive et doit elle-même affronter de graves problèmes internes.

Les Etats d'Europe occidentale n'ont pas, jusqu'à présent, réussi à imposer une véritable diplomatie européenne au sein de l'organisation mondiale et -ce qui est plus important- la communauté internationale n'est pas encore parvenue, bien qu'elle l'ait recherché, à élaborer des règles tenant compte de cette situation.

Le nouvel ordre politique international, fortement proclamé après la guerre du Golfe, n'a pas eu de suite.

Après les guerres de Napoléon, le congrès de Vienne se réunit : après la première guerre mondiale, le traité de Versailles fut signé ; après la seconde guerre mondiale, le traité de San Francisco fut ratifié et une réunion du congrès de la paix se tint au Palais du Luxembourg, mais, à la fin de la guerre froide, aucune conférence internationale n'a défini les règles qui devraient désormais gérer les rapports internationaux.

2. Cette crise conjoncturelle s'accompagne d'une crise structurelle, beaucoup plus profonde, parce que due, d'une part, à la remise en cause, non seulement en Europe orientale, mais aussi dans de nombreuses autres régions du monde, du principe de l'intangibilité des frontières, inauguré en Amérique latine après les indépendances, et, d'autre part, à la disparition de structures étatiques, ce qui est tout à fait nouveau.

Plusieurs Etats -c'est le cas de la Somalie et d'autres pays africains- sont en faillite ou sont retournés, purement et simplement, à l'état de nature. Il n'existe plus ni Gouvernement -l'un des trois éléments de l'Etat, avec la population et le territoire- ni police, ni armée, ni tribunaux, ni fonctionnaires. Des Etats ne gouvernent plus que la capitale.

Cet effondrement du système interétatique a favorisé l'apparition de structures parallèles : terrorisme, délinquance internationale, mafia, trafics de drogue. Certains territoires sont dominés par des narcotrafiquants.

Aux solidarités nationales traditionnelles tendent à se substituer tribalisme, sectes et intégrismes divers.

Cette crise structurelle joue sur le système de l'Organisation des Nations Unies, bâti sur l'Etat nation.

3. La troisième crise est d'ordre psychologique : la disparition des références traditionnelles, notamment à l'Etat-nation, a créé chez l'individu une nouvelle forme d'insécurité, qui l'amène à être davantage sensible à des pensées simples, démagogiques et primitives, fondées sur l'exclusion et le rejet de l'autre, magiques et irrationnelles.

Cette peur du lendemain, de l'an 2000, qui rappelle celle de l'an 1000, à la fin du Moyen-Age, affecte également le comportement psychologique des nations, y compris des grandes démocraties : la tentation du repli sur soi se traduit, sur le plan économique, par les réflexes de protectionnisme et, sur le plan diplomatique, par la réticence des Etats à participer aux opérations de maintien de la paix.

4. La récession économique mondiale accentue les effets des crises précitées.

Passer d'une économie centralisée et marxiste à une économie de marché entraîne de difficiles mutations, du chômage, et, donc, une crise d'adaptation.

Par ailleurs, le rapprochement entre l'Est et l'Ouest provoque une marginalisation du tiers-monde.

La communauté internationale doit repenser les problèmes du développement économique et social dans une perspective de solidarité, revoir les modalités de l'assistance technique au tiers-monde, de la coopération avec les pays du Sud et de l'Europe de l'Est.

A cet égard, l'Assemblée générale m'a prié de préparer un agenda pour le développement, qui viendra compléter l'agenda pour la paix que j'ai présenté en juin dernier à la demande du premier sommet du Conseil de sécurité, réuni à New-York le 31 janvier 1992.

Une conférence internationale sur le développement social, qui est le laissé-pour-compte de l'Organisation des Nations Unies, devrait se tenir en mars 1995 à Copenhague. Nous travaillons déjà à la préparation de ce sommet.

#### **5. L'ONU doit aussi faire face à une crise diplomatico-militaire.**

De même qu'une fois la seconde guerre mondiale terminée, quatre ans se sont écoulés avant la signature du pacte de l'Atlantique Nord, depuis la fin de la guerre froide, les Etats ne sont pas encore parvenus, ni à élaborer un schéma diplomatique adapté à la situation, ni à se doter de nouvelles doctrines stratégiques, la plupart d'entre elles, notamment celles qui reposent sur l'armement nucléaire, devant être revues. Ils doutent de leur propre conception du maintien de la paix.

Certes, voilà deux ans, l'ONU menait deux ou trois opérations en faveur du maintien de la paix, contre vingt-deux aujourd'hui. Le budget qu'elle y consacre est donc passé de 600 à 3 600 millions de dollars.

De plus, ces missions ne se limitent plus à l'envoi de forces d'interposition, comme à Chypre, entre les Grecs chypriotes et les Turcs chypriotes, ou au Golan, entre les Syriens et les Israéliens.

Elles contribuent désormais à la restauration des routes et des ponts, au déminage, à l'élaboration d'un nouveau gouvernement, à la formation de la police locale - nous avons créé une académie de police au Salvador - à l'épuration de l'armée et au contrôle des prochaines élections, donc à la reconstruction d'un Etat qui a disparu.

#### **6. La crise la plus grave est d'ordre financier et porte atteinte à la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies.**

Certains Etats, parmi les plus importants, les Etats-Unis et la Russie, en particulier, ne s'acquittent pas, ou avec beaucoup de retard, de leur contribution financière.

Par ailleurs, l'actuel barème de répartition de ces cotisations n'est pas satisfaisant : des pays pourtant riches ne participent que pour 0,1%.

L'une des conséquences les plus tragiques de cette crise est que le financement des opérations de maintien de la paix devient pour l'ONU de plus en

plus difficile à assurer : elle ne parvient pas à payer les Etats qui prennent part à ces interventions.

J'ai reçu des plaintes de l'Uruguay, de la Jordanie, de l'Egypte, de la Tunisie et du Bangladesh. Ils vont retirer leurs troupes, ne pouvant se permettre d'enregistrer un déficit de 30, 40 ou 50 millions de dollars.

J'ai appris ce matin par télégramme que le Bangladesh et la Tunisie n'enverront pas de forces armées additionnelles en Somalie tant que nous ne les aurons pas payés pour leur action au Cambodge. Nous n'en avons pas été capables.

7. Enfin, à toutes ces formes de crises s'ajoute une **appréciation médiatique sélective et réductrice** qui privilégie l'activité politique de l'ONU au détriment de celle qu'elle mène dans le domaine économique et social, et n'évoque que certaines opérations de maintien de la paix parmi les plus spectaculaires -l'accent est mis en permanence sur la Bosnie et la Somalie, parfois sur Haïti- en ignorant pratiquement les autres.

En Afrique, nous intervenons au Burundi, au Rwanda, au Mozambique, en Angola et au Sahara occidental ; en Amérique, au Salvador, au Guatemala et à propos d'un conflit de frontières entre le Venezuela et la Guyane.

En Asie, nous sommes présents en Géorgie, au Tadjikistan, au Pakistan : nous avons des observateurs sur les frontières entre le Pakistan et l'Inde et toujours au Cambodge.

Je ne mentionne pas la présence onusienne en ex-Yougoslavie.

L'action de l'ONU dans le domaine économique et social représente 70% de ses activités, alors que le maintien de la paix n'en occupe que 30%.

Ainsi, nous préparons des conférences internationales qui nécessitent deux à trois années de préparation, sur la population en septembre 1994 au Caire, sur le développement social en mars 1995 à Copenhague ou sur les femmes en septembre 1995 à Pékin. Les Nations Unies assurent également le suivi de la conférence de Rio sur le problème de l'environnement et je rappelle qu'une conférence sur les droits de l'homme s'était tenue à Vienne en juin dernier. Les Nations Unies étudient encore la codification du droit international.

Les sept crises dont je viens de parler sont étroitement imbriquées et commandent notre perception de l'organisation mondiale.

Dans l'immédiat, la crise financière que traverse l'ONU est la plus grave et la plus urgente à régler. Les crises conjoncturelles et structurelles nécessiteront de nombreuses années de tâtonnements puisque la plupart des concepts qui sous-tendent l'ONU doivent être réadaptés.

Durant la période transitoire que nous connaissons, pleine d'incertitudes et de risques, il faut tenter d'en maintenir l'essentiel si l'on ne veut pas être confronté à une véritable crise politique remettant en cause les fondements, voire l'existence même de l'Organisation des Nations Unies.

Or, durant les années à venir, la communauté internationale sera confrontée à des questions dont elle ne soupçonne pas encore l'existence. Pensait-on en ces termes voilà trente ans dans les domaines de l'environnement et de la drogue, redoutait-on les guerres ethniques contagieuses ?

Ce type de problèmes globaux ne peut être traité qu'au sein d'un forum universel dont les Nations Unies sont actuellement les seules représentantes.

C'est pourquoi, Monsieur le président, Messieurs les sénateurs, je requiers votre assistance pour mobiliser l'opinion publique en faveur de l'ONU et pour aider cette dernière à travers les sept crises que j'ai mentionnées.

**M. LE PRESIDENT** - Nous vous remercions, Monsieur le Secrétaire général, de la franchise avec laquelle vous avez abordé les problèmes de l'Organisation des Nations Unies.

**M. Bernard GUYOMARD** - Quelles sont, selon vous, les conditions que doivent remplir les propositions d'élargissement du Conseil de sécurité des Nations Unies pour préserver son efficacité dans les situations de crise ?

**M. Boutros BOUTROS-GHALI** - L'Assemblée générale m'a demandé de réaliser une enquête auprès des Etats membres à ce sujet. Nous avons reçu une soixantaine de réponses.

Tout d'abord, on remarque une caractéristique dans la répartition géographique de ces réponses. La plupart d'entre-elles proviennent des Etats d'Europe, d'Amérique latine et d'Asie, ceux d'Afrique, d'Europe orientale et en particulier de l'ex-Union soviétique étant peu représentés.

Ensuite, le contenu des réponses semble dégager un consensus en faveur de l'élargissement du Conseil de sécurité. En effet, à sa création, l'ONU rassemblait 51 Etats alors qu'elle en compte aujourd'hui plus de 180. Or, conformément à la Charte, le Conseil de sécurité est supposé représenter l'Assemblée générale pour ce qui concerne les problèmes de sécurité.

Enfin, l'année 1995, cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies, recueille la faveur de la plupart des Etats pour réaliser ce changement. Mais le consensus s'arrête là.

Les points de vue diffèrent lorsqu'il s'agit de déterminer les critères d'attribution des nouveaux sièges et leur statut. Certains préconisent le retour au système adopté par la Société des Nations avec des membres permanents, semi-permanents et non permanents ; d'autres envisagent une catégorie de membres permanents ne bénéficiant pas du droit de veto. Une infinité de projets se font jour.

Ce qui compte à mes yeux dans le choix d'un Etat membre du Conseil de sécurité, c'est bien plus que sa force politique ou économique pourtant essentielle, sa volonté politique de s'occuper des affaires internationales.

Or, vous le savez, il est difficile de faire réagir l'opinion publique aux questions internationales. Le Secrétaire général des Nations Unies rencontre un problème similaire pour obtenir une plus grande participation des Etats membres. C'est ainsi que certains Etats se contentent d'assister à l'Assemblée générale et disparaissent le reste de l'année ou bien n'étudient pas les dossiers.

En revanche, deux petits pays ont pu jouer un rôle considérable dans les affaires internationales : la Yougoslavie, de la première conférence au sommet des pays non alignés jusqu'à la mort de Tito, et Cuba, même si cette île recevait une aide de l'Union soviétique.

Pour conclure, je pense qu'il est primordial à la fois d'obtenir une meilleure participation des Etats membres à l'ONU et d'élire au Conseil de

sécurité ceux qui possèdent une réelle volonté politique à l'égard des affaires internationales.

**M. Guy PENNE** - Quels enseignements retirez-vous de l'opération d'imposition de la paix qui a été menée par l'ONU en Somalie et de ce qui pourrait être réalisé en Bosnie-Herzégovine ?

De façon plus générale, l'ONU devrait-elle recourir plus souvent au chapitre VII de la Charte ?

Enfin, êtes-vous d'accord avec le Président des Etats-Unis lorsqu'il déclare que le Conseil de sécurité devrait savoir refuser certaines opérations ?

**M. Boutros BOUTROS-GHALI** - Les deux dernières années nous ont enseigné que les Nations Unies n'avaient pas les moyens d'accomplir de grandes opérations d'imposition de la paix relevant du chapitre VII de la Charte et nécessitant 30 000 à 50 000 hommes. En revanche, les Nations Unies réussissent des opérations fondées sur le chapitre VI de la Charte. On évoque actuellement "un chapitre VI et demi" qui permettrait d'utiliser la force non seulement pour les cas de légitime défense mais aussi pour arrêter certaines confrontations ou protéger des organisations non gouvernementales.

Les Nations Unies possèdent l'infrastructure nécessaire pour mener à bien ce type d'action mobilisant 5 000 à 10 000 hommes. Bien souvent d'ailleurs, quelques centaines d'observateurs se révèlent extrêmement efficaces. Ainsi, en Afrique du Sud, la situation a changé à partir du moment où une centaine d'observateurs des Nations Unies ont collaboré avec la police locale.

Mais les Nations Unies n'ont pas les moyens de mettre en place de grandes opérations du type de celle qui s'est déroulée en Irak ou d'envoyer 50 000 soldats en Bosnie. Elles peuvent éventuellement mandater le Pacte atlantique ou un groupe d'Etats pour réaliser de telles opérations.

Par ailleurs, vous me demandez si l'ONU doit refuser certaines aides. C'est une question d'éthique. Il est du devoir des Nations Unies d'accéder à une demande lorsqu'elles sont en mesure de le faire. Le secrétaire général doit persuader les Etats membres de fournir les sommes nécessaires. J'ai ainsi obtenu de l'argent d'un Gouvernement pour aider un mouvement de libération à se transformer en parti politique. L'Organisation des Nations Unies ne permet pas ce genre de financement alors qu'il serait parfois plus utile de favoriser ainsi la démocratisation d'un pays plutôt que de construire une route ou un pont.

On peut donc refuser par honnêteté certaines opérations extrêmement coûteuses ou irréalisables militairement. En revanche, il serait monstrueux d'exclure des actions dont le coût est raisonnable parce que certains grands Etats ne veulent pas dépenser ces fonds.

**M. Jean GARCIA** - Quel bilan l'ONU fait-elle concernant l'action qu'elle a entreprise en Somalie ?

L'ONU est intervenue dans ce pays pour des raisons humanitaires alors que les organisations humanitaires faisaient précisément leur travail.

Par ailleurs, en Angola, des groupes armés poursuivent la guerre malgré le résultat des élections législatives qui leur ont été défavorables. Quelle est la position de l'ONU à ce sujet ?

**M. Boutros BOUTROS-GHALI** - Cela peut paraître paradoxal mais nous avons réussi à rétablir la paix en Somalie à l'exception de la partie Sud de la ville de Mogadiscio. Nous avons créé des conseils provinciaux, une police locale et les populations ne meurent plus de faim. Les Nations Unies ont accompli leur mission sur le plan pratique mais elles ont échoué sur le plan médiatique. En l'occurrence, l'opinion publique internationale s'intéresse uniquement au général Aïdid, qui est devenu une sorte de héros prenant sa revanche sur la superpuissance que représentent les Etats-Unis.

Vous dites que les organisations humanitaires faisaient leur travail, mais de quelle façon ? Elles étaient obligées d'engager des bandes armées pour leur protection et l'aide humanitaire allait s'installer durablement. Il fallait payer des bandes armées pour faire descendre la nourriture du port, pour sortir du port, quelques kilomètres plus loin, etc. Les bandes armées se multipliaient.

Cette organisation humanitaire était extrêmement néfaste. Elle participait à la démolition de l'Etat somalien. Il fallait absolument désarmer les populations. Nous n'avons pas procédé à ce désarmement car les Etats membres de l'ONU ne sont pas parvenus à un accord, les Etats-Unis notamment ne souhaitant pas prendre ce risque.

Actuellement, nous essayons de suppléer à l'absence des troupes américaines, françaises, belges, allemandes et italiennes et de réduire notre présence. Nous tentons, compte tenu de cette nouvelle conjoncture internationale, de maintenir la stabilité que nous avons obtenue dans la majeure partie du pays.

Vous m'avez interrogé sur la situation en Angola. Nous avons échoué en Angola car tant l'UNITA, Union pour l'indépendance totale de l'Angola, que le MPLA, Mouvement populaire de libération de l'Angola, ont refusé de reconnaître le résultat des élections législatives.

Nous nous sommes retirés du pays où une guerre effroyable a éclaté. Elle a été plus meurtrière en un an que les événements des 17 dernières années. Les médias ne se sont pourtant pas intéressés à ce drame.

Voilà une semaine, un accord de cessez-le-feu a été signé et nous sommes en train de préparer le difficile retour de 4 000 à 5 000 observateurs de l'ONU afin de faire respecter un éventuel traité de paix.

Je voudrais conclure en rappelant la mission des Nations Unies, à savoir le maintien de la paix. La signature d'un accord de cessez-le-feu ou de paix entre les protagonistes d'un conflit constitue le préalable nécessaire à l'intervention de l'ONU même s'ils ne le respectent pas. La mission des forces d'interposition ou des observateurs de l'ONU est de participer au maintien de la paix.

Nous ne sommes pas à même d'imposer la paix aux Bosniaques ou aux Croates. En revanche, s'ils signent un accord de cessez-le-feu ou de paix, nous pouvons, à leur demande, tenter d'en empêcher la violation. Nous n'avons pas les moyens d'imposer la paix, à moins de prévoir pendant des années de véritables forces d'occupation d'une centaine de milliers d'hommes.

**M. Marc LAURIOL** - Nous voyons resurgir le problème des minorités en Europe, en particulier dans les Balkans.

A votre avis, quelles adaptations dans les principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies pourrait-on envisager pour concilier à la fois le principe du respect des frontières et celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ?



**M. Boutros BOUTROS-GHALI** - Après la première guerre mondiale, la Société des Nations a instauré la protection des minorités. Après la seconde guerre mondiale, on a préféré adopter l'angle plus général de la protection des droits de l'homme. Depuis la fin de la guerre froide, et face au phénomène des nouvelles guerres ethniques, la tendance, au niveau tant de la recherche académique que de la diplomatie, est de revenir au concept de protection des minorités.

Vous m'avez posé une question très délicate à laquelle je répondrai de façon très générale : il faut négocier. Il faut tenter de maintenir les frontières, même si elles sont injustes, et cela a été respecté en Amérique latine et en Afrique jusqu'à présent.

Des adaptations sont possibles, soit en modifiant les frontières avec l'accord des protagonistes, après des années de négociations, soit en transcendant les frontières par des accords d'intégration régionale. Ces associations d'Etats, dont le fameux Marché commun africain est un exemple, constituent une tentative de résolution du problème des minorités.

De façon schématique, on peut dire que trois approches se dessinent : la protection générale et le renforcement des droits de l'homme, une protection spéciale des minorités et le dialogue des minorités à travers les frontières, notamment par l'intermédiaire d'unions économiques.

**M. Claude ESTIER** - Permettez-moi, tout d'abord, Monsieur le secrétaire général, de vous remercier de votre exposé extrêmement précis.

La question que je voudrais vous poser est la suivante : pouvez-vous nous dire si ce qui vient d'être décidé au Sommet de l'OTAN à Bruxelles est, selon vous, de nature à déboucher sur une nouvelle forme d'action en Bosnie-Herzégovine ?

**M. Boutros BOUTROS-GHALI** - Après avoir lu attentivement le texte du communiqué final de ce Sommet, après avoir discuté avec les divers responsables européens ces derniers jours, je pense effectivement qu'il existe une nouvelle volonté politique d'utiliser la force pour tenter de trouver une solution au conflit existant dans l'ex-Yougoslavie.

Je pense aussi, rejoignant en cela les conclusions du rapport de MM. Stoltenberg et Owen, qu'il faut laisser le temps à la négociation.

Notre civilisation nous a désappris la patience qui, à mes yeux, est l'une des clés de la diplomatie. En effet, comment peut-on espérer résoudre un conflit entre deux peuples qui se sont entretués, qui ont tous deux brûlé des villes et commis des atrocités en quelques semaines, en quelques mois ou même en quelques années ? Il faut avoir beaucoup de patience dans ce domaine.

Je sais qu'il est difficile de parler de temps concernant des problèmes auxquels l'opinion publique réagit avec une émotion intense, ce qui est tout à fait compréhensible.

Je prendrai l'exemple du Moyen-Orient où il a fallu des années et des années pour parvenir à trouver une solution à la crise.

Il en va de même dans l'ex-Yougoslavie, car si demain nous parvenons à signer un traité de paix, il faudra attendre environ une dizaine d'années de

présence onusienne dans cette région du monde avant que la paix ne puisse s'installer réellement.

Or l'opinion publique internationale n'est pas prête à entendre une telle vérité, car cela représente à ses yeux des sommes considérables. C'est pourquoi nous sommes obligés de cacher cette réalité en prolongeant de six mois en six mois la présence sur le terrain des Casques bleus.

En résumé, Monsieur Estier, je crois donc qu'il y a une nouvelle volonté politique de la part tant des Européens que des Américains, qui pourrait effectivement se traduire par une nouvelle stratégie.

Les Nations Unies, pour leur part, sont prêtes. Je citerai pour mémoire la décision prise en mai dernier d'envoyer 8 000 hommes supplémentaires en ex-Yougoslavie. Or nous n'en avons obtenu que 1 000, et ce, malgré des heures et des heures de négociation. Au moment où nous parlons, il nous manque donc toujours 7 000 soldats.

**M. LE PRESIDENT** - Je tiens à souligner, Monsieur le secrétaire général, que les 1 000 hommes dont vous parlez étaient tous Français.

**M. Boutros BOUTROS-GHALI** - C'est exact, Monsieur le président, mais permettez-moi de rappeler que c'est moi-même qui suis venu en personne supplier le Président de la République et les ministres compétents à ce sujet.

**M. LE PRESIDENT** - Vous avez, il est vrai, su être convaincant, Monsieur le secrétaire général !

**M. Boutros BOUTROS-GHALI** - L'envoi de ces 1 000 soldats a, certes, constitué un progrès, mais je continue à penser que, tant que les États ne veulent pas accepter de prendre le risque de l'emploi de la force, nous n'avons qu'une solution : la négociation, en dépit de la lassitude et du scepticisme de l'opinion publique internationale.

Par ailleurs, nous ne devons pas sous-estimer l'action humanitaire grâce à laquelle 2 millions de réfugiés peuvent être alimentés et secourus chaque jour, et ce, malgré les humiliations subies par nos soldats. Il s'agit là d'un point tout à fait positif.

Enfin, il ne faut pas oublier que le conflit a, dans une certaine mesure, été localisé à la Bosnie, alors qu'il aurait pu s'étendre au Kosovo ou à la Macédoine ; il aurait également pu reprendre entre la Croatie et la Serbie.

Ces divers éléments ne doivent pas être sous-estimés.

La machine qui a été mise en place à Genève travaille vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sous l'autorité d'un représentant de la Communauté européenne et d'un représentant des Nations Unies. L'appareil est donc en parfait état de marche, avec des centaines de fonctionnaires et de diplomates. Nous n'avons pas encore, je le reconnais, réussi à trouver une solution à ce conflit. Il faut donc continuer, même si l'opinion publique est lasse. Pour ma part, je ne vois pas d'autre issue.

**M. Jacques HABERT** - Compte tenu des accords qui ont été conclus entre les chefs d'Etat à Genève et, avant-hier, à Francfort, ne pourriez-vous pas, Monsieur le secrétaire général, autoriser des frappes aériennes très ponctuelles à l'encontre des batteries d'artillerie serbes qui tirent chaque jour sur la population civile de Sarajevo ?

**M. Boutros BOUTROS-GHALI** - Votre question, Monsieur le sénateur, implique trois éléments de réponse.

Premièrement, il me faut une demande en bonne et due forme du responsable militaire dans la région concernant une éventuelle frappe aérienne, deuxièmement, il me faut l'accord du responsable des négociations qui ont lieu tantôt à Bonn, tantôt à Belgrade, tantôt à Genève, enfin, il me faut recueillir l'avis du responsable chargé de l'aide humanitaire.

Si ces trois responsables sont d'accord entre eux, alors je serai le premier à me prononcer en faveur d'une frappe aérienne. Toutefois, disant cela, je n'ai aucune garantie que le pacte Atlantique, sur lequel je n'ai aucun pouvoir, acceptera une telle décision.

Mon rôle consisterait donc -à condition, je le répète, que j'aie auparavant obtenu l'accord des trois responsables cités plus haut- à m'adresser au secrétaire général du pacte Atlantique pour lui demander à mon tour d'autoriser la frappe aérienne.

En résumé, je puis dire que je suis personnellement en faveur d'une frappe aérienne ; encore faut-il que les responsables qui se trouvent sur le terrain m'en fassent la demande.

En fait, Monsieur le sénateur, vous voulez savoir pourquoi je ne prends pas moi-même l'initiative d'une telle attaque.

Je vous répondrai en toute modestie que, n'étant pas moi-même militaire, j'ai besoin de l'avis du responsable militaire dans la région, comme j'ai besoin de connaître l'opinion du responsable de l'aide humanitaire, afin qu'une éventuelle frappe aérienne ne puisse stopper ou détruire un convoi d'aide humanitaire. Dois-je ajouter que je n'aimerais pas entendre les responsables de la négociation me reprocher, demain, d'avoir, par une telle décision, bloqué un processus de négociation qui, cette fois, avait toutes les chances d'aboutir !

En fait, il s'agit d'une décision qui doit être prise par l'autorité publique et, en aucun cas, par l'autorité militaire qui, je le répète, ne représente qu'un élément, au même titre que l'aide humanitaire et la négociation. Si ces trois éléments se mettent d'accord, alors oui, je serai le premier à me déclarer en faveur d'une frappe aérienne.

Je tiens cependant à apporter tout de suite une précision à ce sujet, afin d'éviter tout malentendu : à aucun moment, au cours de ces douze derniers mois, je n'ai été saisi d'une demande tendant à employer la frappe aérienne en Bosnie-Herzégovine. Personne ne me l'a demandé, qu'il s'agisse des militaires, des hommes politiques ou des responsables chargés de l'aide humanitaire.

**M. Jacques HABERT** - Vous oubliez l'abbé Pierre ! (Sourires).

S'agissant de l'aspect financier, Monsieur le secrétaire général, vous avez rappelé que la contribution de certains Etats membres, qui pourtant en ont les moyens, ne s'élève qu'à 0,1 %.

Qu'attend-on pour mettre au point un meilleur barème de répartition et pour inscrire cette question à l'ordre du jour d'une prochaine assemblée générale ?

**M. Boutros BOUTROS-GHALI** - Je comprends votre impatience, Monsieur Habert, mais vous n'êtes pas sans savoir que la solution à ce problème passe par un vote de la majorité des Etats qui, précisément, refusent toute augmentation de leur contribution !

Les Nations Unies ont donc un pouvoir limité : en ce moment même, nous devons faire face aux difficultés soulevées par le budget du tribunal pour les criminels de guerre dans l'ex-Yougoslavie. Je dois d'ailleurs me rendre prochainement à La Haye afin d'examiner cette question, car l'assemblée générale ne cesse de "chipoter" sur les chiffres.

Or n'oublions pas que 184 pays sont concernés par les décisions prises par l'assemblée générale et, dans le cas particulier que j'évoque, il nous faudra sans doute un à deux ans de négociation pour parvenir à un résultat satisfaisant, si nous voulons régler ce problème à travers une législation.

C'est la raison pour laquelle j'espère pouvoir, au cours des semaines à venir, envoyer plusieurs délégations auprès de certains Etats pour demander à ceux-ci de passer de la catégorie B à la catégorie A, ce qui augmenterait du même coup leur participation.

**M. André JARROT** - Vous ayant écouté avec beaucoup d'attention, Monsieur le secrétaire général, je dois dire que je suis quelque peu abasourdi par vos explications.

Je me permets donc de vous faire une proposition : l'ONU ne peut-elle lancer un grand emprunt international fondé sur le dollar ou l'ECU ? Cela serait, selon moi, une bonne façon de savoir qui, dans le monde, est réellement pour la paix !

**M. Boutros BOUTROS-GHALI** - Vous devez savoir, Monsieur le sénateur, que j'ai moi-même demandé à l'assemblée générale la permission d'emprunter auprès de divers organismes bancaires ; or l'assemblée générale me l'a refusée.

Les Etats membres veulent en fait limiter le pouvoir des Nations Unies et l'une des manières d'y parvenir est bien évidemment d'accorder à l'organisation des moyens au compte-gouttes. Nous nous trouvons ainsi face à une sorte de micro-administration.

Cela dit, je continue en ce moment même les discussions avec la Banque internationale pour tenter de trouver une solution, même si je suis d'avance persuadé, hélas, que la majorité des Etats refuseront l'emprunt.

**M. Michel D'AILLIERES** - Je souhaiterais mettre l'accent sur les difficultés que rencontrent les militaires sur place dans l'ex-Yougoslavie.

Le fait qu'ils n'aient pas les moyens de riposter lorsqu'ils sont l'objet d'attaques commence à lasser l'opinion publique internationale.

Dès lors, vous paraît-il possible, Monsieur le secrétaire général, de réviser la doctrine militaire des Nations Unies, en accordant aux troupes engagées dans ce pays les moyens de se défendre ?

**M. Boutros BOUTROS-GHALI** - Vous me demandez, Monsieur le sénateur, s'il faut donner aux Nations Unies l'autorisation d'autoriser la force.

Tout d'abord, je vous répondrai que les soldats présents sur le terrain ne sont pas armés, aux termes du chapitre VII de la Charte. Pour qu'ils puissent se défendre, et donc utiliser la force, il faut, vous le savez, l'accord des États. Or la majorité d'entre eux ne veulent pas prendre ce risque. Cela d'ailleurs peut se comprendre car si, demain, les Nations Unies utilisent la force, faisant par exemple une vingtaine de morts dans leurs rangs, l'opinion publique s'inversera, réclamant le retrait immédiat de nos troupes.

C'est d'ailleurs ce qui s'est passé en Somalie, lorsque vingt-deux soldats américains ont été tués : les États-Unis ont décidé de se retirer de ce pays.

L'utilisation de la force n'est donc pas si simple, car si nous décidons d'y recourir, il nous faut également en assurer les risques.

Bien sûr, je suis le premier à reconnaître qu'il est particulièrement choquant de voir nos soldats se faire humilier par des bandes armées ou par des milices sans qu'ils aient les moyens de riposter. Mais, je le répète, à partir du moment où nous ripostons, nous ne sommes plus une force d'interposition ; nous devenons une force partisane en faveur de tel ou tel belligérant, ce qui modifie profondément la nature même de l'opération militaire engagée.