

Le Canada au Conseil de sécurité 1999 – 2000

Sixième mandat : bilan et perspectives

Colloque organisé par l'Association canadienne pour les Nations Unies
en collaboration avec le
ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Ottawa, 29 janvier 2001

Contents

Le Canada au Conseil de sécurité - analyse du mandat 1999-2000 du Canada : attentes et réalité	2
L'ambassadeur Paul Heinbecker Représentant permanent du Canada aux Nations Unies	
Tendances récentes et orientations futures du Conseil de sécurité de l'ONU	5
James Paul, Directeur général du Global Policy Forum (New York)	
Plénière	7
Sous-groupes de discussion de l'après-midi	8
Suggestions de suivi.	10



Le Canada au Conseil de sécurité 1999 – 2000 : Sixième mandat, bilan et perspectives

En janvier 2001, l'Association canadienne pour les Nations Unies (ACNU), de concert avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), a organisé une journée de discussion sur le thème *Le Canada au Conseil de sécurité 1999-2000 : Sixième mandat, bilan et perspectives*. À cette occasion ont été invités des professeurs d'université, des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), des journalistes et des représentants de pays siégeant actuellement au Conseil de sécurité, pour dresser le bilan du mandat 1999-2000 du Canada au Conseil de sécurité et pour tenir un débat et solliciter des suggestions à propos des suites à donner aux initiatives du Canada dans ce cadre. Le MAECI et les autres ministères intéressés tiendront compte des suggestions des participants dans leurs prochaines entreprises.

Harry Qualman, directeur général de l'Association canadienne pour les Nations Unies (ACNU), et Patricia Lortie, directrice générale de la Direction générale des organisations internationales du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), ouvrent la séance. M. Qualman a rappelé qu'il s'agissait du troisième colloque du genre (après le colloque sur la sécurité humaine de janvier 1998 et celui ayant eu pour objet de faire le point à mi-mandat en janvier 2000). Quant à M^{me} Lortie, elle a souligné l'utilité de cette rencontre, comme des rencontres antérieures, qui permet aux penseurs et aux ONG de prendre part aux travaux du MAECI et qui contribue à la transparence des travaux du Conseil, valeur sur laquelle le Canada a beaucoup insisté au moment de son élection.

Le programme de la matinée prévoyait deux exposés

(notamment dans le domaine de la sécurité humaine, qui comprend la protection des civils et le ciblage des sanctions, ainsi que sur la réforme des opérations de maintien de la paix).

Le Canada au Conseil de sécurité - analyse du mandat 1999-2000 du Canada : attentes et réalité

L'ambassadeur Paul Heinbecker

Représentant permanent du Canada aux
Nations Unies

La séance de la matinée a commencé par un exposé de M. Paul Heinbecker, ambassadeur et représentant permanent du Canada aux Nations Unies. M. Heinbecker a fait valoir que le Conseil de sécurité a évolué pendant les deux années du mandat du Canada, en bonne partie sous l'impulsion de notre pays.

Dans les mois qui ont précédé l'élection du Canada au Conseil, à l'automne 1998, le Canada a fait campagne sur trois objectifs : intégrer la sécurité humaine aux préoccupations du Conseil, rendre les actions du Conseil de sécurité, en particulier en matière de maintien de la paix et de sanctions, plus crédibles et efficaces, et accroître la transparence et la reddition de comptes relativement aux travaux du Conseil. Dans la poursuite du premier objectif, le Canada a milité en faveur d'une protection plus efficace des civils, surtout des femmes et des enfants, dans les zones en conflit. Pour ce faire, il a animé un débat public sur la question au Conseil de sécurité pendant son premier mandat à la présidence en février 1999. À l'issue de ce débat, le Conseil a demandé officiellement au secrétaire

général de l'ONU de rédiger un rapport sur le sujet. Déposé en septembre 2000, le rapport a été suivi par l'adoption de la résolution 1265, par laquelle le Conseil de sécurité affirmait sa volonté d'adopter des mesures plus efficaces et appropriées pour protéger les civils. Cet engagement a connu des suites concrètes, notamment lorsque le Conseil a autorisé les missions de protection des civils en Sierra Leone et en République démocratique du Congo.

La Canada a tenu un deuxième débat public sur la question pendant son second mandat à la présidence du Conseil, soit en avril 2000. À la fin de la réunion, le Conseil a adopté à l'unanimité la résolution 1296, qui exprime sa volonté de prendre des mesures appropriées, y compris des sanctions et des actions coercitives, en cas d'entrave aux interventions humanitaires ou de menaces sérieuses pesant sur des réfugiés ou des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Pour ce qui est du deuxième objectif, soit l'amélioration de la crédibilité et de l'efficacité du Conseil, M. Heinbecker a fait état de mesures récentes relatives au rôle traditionnel de maintien de la paix du Conseil de sécurité. En effet, le Canada a invité le Conseil de sécurité à débattre du rapport Carlsson sur le génocide du Rwanda pour tirer les conséquences de ses erreurs. Afin d'éviter la répétition d'une situation comme celle du Rwanda, le Canada a fait valoir l'importance d'établir des mandats clairs, crédibles et réalistes pour les opérations de maintien de la paix. En particulier, ces opérations doivent être adaptées à la situation sur le terrain et comporter des objectifs militaires clairs.

Pour sa part, le Conseil de sécurité a accepté de consulter davantage les pays fournisseurs de contingents. Cependant, il n'existe encore aucun mécanisme par lequel le Conseil de sécurité pourrait informer ces pays des missions dans lesquelles ils pourraient être mis à contribution. Cette situation, qui crée des tensions entre États fournisseurs de contingents, s'est traduite par le retrait de plusieurs pays de la mission en Sierra Leone. M. Heinbecker a insisté sur l'importance de tenir compte des doléances de ces pays, qui assument une part

importante de risque; il a cité l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) comme modèle d'institution où un tel risque est assorti de pouvoirs correspondants. Tout en admettant que le modèle de l'OTAN ne pourrait être reproduit tel quel à l'ONU, M. Heinbecker a expliqué le principe du droit de veto dont jouit chaque pays fournisseur de contingents à l'OTAN à l'égard du mandat des missions. Au Conseil de sécurité, le mandat est adopté par consensus des membres, que ces membres fournissent des troupes ou non. Le Conseil de sécurité n'a pas tendance à recourir à des conseillers militaires et ne consulte pas ceux des pays qui fournissent des contingents. Selon M. Heinbecker, les opérations de maintien de la paix auraient plus de chances d'être efficaces si le Conseil avait la confiance des États membres fournisseurs de contingents, confiance qu'il pourrait gagner notamment en faisant participer ces pays plus tôt aux délibérations. Il a insisté sur le fait que cette mesure est d'autant plus nécessaire que les opérations de maintien de la paix sont toujours complexes. Pendant les discussions précédant le dépôt du *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU* (rapport Brahimi), le Canada a suggéré la mise sur pied d'un comité de concertation des pays fournisseurs de contingents et du Conseil de sécurité ayant pour mandat de formuler des conseils d'ordre politique et militaire. Cette recommandation s'inspirait de l'expérience du Canada au Zaïre (aujourd'hui République démocratique du Congo) en 1995, qui fournit un exemple de mécanisme de consultation en préparation d'une opération de maintien de la paix.

L'application et le suivi des sanctions sont deux fonctions importantes du Conseil de sécurité. Aussi le Canada s'est-il également employé à rendre les sanctions plus efficaces. Le Canada, en collaboration avec l'Académie mondiale pour la paix, a produit un rapport sur la manière dont on pourrait repenser les sanctions pour les rendre moins néfastes aux populations civiles; il a d'ailleurs travaillé sur un cas en particulier en exerçant la présidence du Comité du Conseil de sécurité sur les sanctions en Angola. L'action du Canada pendant cette période a convaincu ses interlocuteurs de l'importance

d'une situation comme celle du Rwanda, le Canada a fait valoir l'importance d'établir des mandats clairs, crédibles et réalistes pour les opérations de maintien de la paix. En particulier, ces opérations doivent être adaptées à la situation sur le terrain et comporter des objectifs militaires clairs.

Pour sa part, le Conseil de sécurité a accepté de consulter davantage les pays fournisseurs de contingents. Cependant, il n'existe encore aucun mécanisme par lequel le Conseil de sécurité pourrait informer ces pays des missions dans lesquelles ils pourraient être mis à contribution. Cette situation, qui crée des tensions entre États fournisseurs de contingents, s'est traduite par le retrait de plusieurs pays de la mission en Sierra Leone. M. Heinbecker a insisté sur l'importance de tenir compte des doléances de ces pays, qui assument une part importante de risque; il a cité l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) comme modèle d'institution où un tel risque est assorti de pouvoirs correspondants. Tout en admettant que le modèle de l'OTAN ne pourrait être reproduit tel quel à l'ONU, M. Heinbecker a expliqué le principe du droit de veto dont jouit chaque pays fournisseur de contingents à l'OTAN à l'égard du mandat des missions.

Au Conseil de sécurité, le mandat est adopté par consensus des membres, que ces membres fournissent des troupes ou non. Le Conseil de sécurité n'a pas tendance à recourir à des conseillers militaires et ne consulte pas ceux des pays qui fournissent des contingents. Selon M. Heinbecker, les opérations de maintien de la paix auraient plus de chances d'être efficaces si le Conseil avait la confiance des États membres fournisseurs de contingents, confiance qu'il pourrait gagner notamment en faisant participer ces pays plus tôt aux délibérations. Il a insisté sur le fait que cette mesure est d'autant plus nécessaire que les opérations de maintien de la paix sont toujours complexes. Pendant les discussions précédant le dépôt du *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU* (rapport Brahimi), le Canada a suggéré la mise sur pied d'un comité de concertation des pays fournisseurs de contingents

et du Conseil de sécurité ayant pour mandat de formuler des conseils d'ordre politique et militaire. Cette recommandation s'inspirait de l'expérience du Canada au Zaïre (aujourd'hui République démocratique du Congo) en 1995, qui fournit un exemple de mécanisme de consultation en préparation d'une opération de maintien de la paix.

L'application et le suivi des sanctions sont deux fonctions importantes du Conseil de sécurité. Aussi le Canada s'est-il également employé à rendre les sanctions plus efficaces. Le Canada, en collaboration avec l'Académie mondiale pour la paix, a produit un rapport sur la manière dont on pourrait repenser les sanctions pour les rendre moins néfastes aux populations civiles; il a d'ailleurs travaillé sur un cas en particulier en exerçant la présidence du Comité du Conseil de sécurité sur les sanctions en Angola. L'action du Canada pendant cette période a convaincu ses interlocuteurs de l'importance d'améliorer les mesures de surveillance et d'exécution pour l'efficacité des sanctions. M. Heinbecker a suggéré l'instauration d'un mécanisme permanent de surveillance sous la forme d'un comité d'experts nommés par le secrétaire général et relevant du Conseil de sécurité. M. Heinbecker a proposé que le personnel de cet organe soit relativement modeste mais connaisse bien le dossier et soit épaulé par des spécialistes externes pour la surveillance sur place. D'après lui, la création d'un tel organe serait plus efficace et économique que l'adoption de nouveaux mécanismes de sanctions cas par cas.

Le cas de l'Afghanistan offre un bon exemple de l'amélioration des travaux du Conseil sur ce point. En décembre 2000, le Canada a appuyé une résolution controversée imposant des sanctions aux Taliban; la résolution était proposée par la Russie et les États-Unis, chacun pour des motifs très différents. Le Canada était d'accord avec ces deux pays pour faire cesser le soutien accordé par les Taliban au terrorisme, mais il tenait aussi à ce que l'on tienne compte des retombées humanitaires des sanctions. Le Canada et d'autres pays estimaient important, en effet, que l'on connaisse l'incidence des sanctions, surtout compte tenu que des femmes et des enfants

dépendaient de l'aide extérieure et étaient particulièrement vulnérables aux réactions possibles de la part des Taliban. Par conséquent, le Canada a demandé une évaluation des retombées humanitaires. Parmi les dossiers qu'il reste à traiter concernant l'efficacité des sanctions et la mise sur pied d'un comité permanent de surveillance, M. Heinbecker a mentionné le financement, question qui devrait être étudiée par la Commission des questions administratives et budgétaires (Cinquième Commission). Par ailleurs, les cinq membres permanents continuent de se montrer réticents aux projets à long terme. Pour le moment, le comité de la Sierra Leone et celui de l'Angola continuent leur travail de surveillance. En ce qui concerne la mise en place du mécanisme permanent de surveillance, M. Heinbecker affiche un optimisme prudent, en particulier depuis le succès du Comité des sanctions de l'Angola pendant le mandat du Canada au Conseil de sécurité. M. Heinbecker se dit confiant que l'ambassadeur Ryan, de l'Irlande, poursuivra son travail de dénonciation.

M. Heinbecker croit que le Conseil de sécurité est plus ouvert et transparent qu'il ne l'a jamais été. Par leurs efforts, les Canadiens ont rendu publiques des discussions qui se tenaient auparavant à huis clos, ce qui a permis au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), au Haut Commissariat pour les réfugiés, à des représentants de l'ONU chargés du dossier du sida et au directeur exécutif de l'UNICEF de se faire entendre. Des pays non membres du Conseil ont également été invités aux réunions dont l'ordre du jour les intéressait. Bien qu'une grande partie des délibérations du Conseil de sécurité se tienne toujours à huis clos, le Conseil tient plus de réunions publiques qu'avant. De plus, les membres du Conseil ont accepté de faire circuler les projets de déclaration et de résolution parmi l'ensemble des membres dans certains cas et ont multiplié les séances d'information pour les autres délégations après les réunions à huis clos. Ce progrès a été codifié dans un document du Conseil de sécurité adopté en décembre 1999 (Note du président S/1999/1291).

M. Heinbecker a conclu en disant que le Canada continuera d'influencer les travaux du Conseil de sécurité en collaborant avec ses alliés, comme la

Norvège de l'Irlande, et qu'il est confiant que les succès remportés au cours des deux dernières années se maintiendront.

Tendances récentes et orientations futures du Conseil de sécurité de l'ONU

James Paul, Directeur général du Global Policy Forum (New York)

M. James Paul, du Global Policy Forum (New York), a amorcé sa communication en félicitant l'équipe canadienne pour son action. M. Paul a rappelé qu'à la fin des années 90, le Conseil de sécurité vivait une période d'impasse et d'inertie et les opérations de maintien de la paix avaient perdu de l'ampleur. Les choses semblent avoir commencé à changer au début de 1999 – avec la participation de l'ONU au Timor oriental –, soit au début du mandat du Canada. M. Paul a insisté sur l'importance des changements mis en avant par le Canada pendant ce mandat, précisant que le Conseil de sécurité est maintenant plus actif, plus ouvert et plus novateur qu'avant, et que les membres élus ont désormais considérablement plus de poids. Selon M. Paul, ces changements ont renforcé le rôle du Conseil de sécurité dans les efforts de paix sur la planète.

En ce qui concerne l'ONU en général, M. Paul a fait un bilan des changements encourageants ou inquiétants que l'on observe au sein de cette organisation internationale. Il s'est félicité de la transparence accrue de l'ONU. La présence du Canada, et en particulier l'action de Robert Fowler, précédent ambassadeur, a joué un grand rôle dans la multiplication des séances publiques du Conseil. Dans un deuxième temps, M. Paul a applaudi les initiatives diplomatiques qui se déroulent de plus en plus hors des murs de l'ONU. En particulier, il a mentionné plusieurs missions d'enquête en Afrique auxquelles ont participé des ambassadeurs du Conseil de sécurité. Grâce à ces initiatives, le Conseil de sécurité est mieux outillé que s'il s'était contenté de parler aux Nations Unies à New York. Pour sa part, l'ambassadeur Fowler a visité l'Angola et une douzaine d'autres pays comme président du Comité

M. James Paul, du Global Policy Forum (New York), a amorcé sa communication, intitulée *Tendances récentes et orientations futures du Conseil de sécurité de l'ONU*, en félicitant l'équipe canadienne pour son action. M. Paul a rappelé qu'à la fin des années 90, le Conseil de sécurité vivait une période d'impasse et d'inertie et les opérations de maintien de la paix avaient perdu de l'ampleur. Les choses semblent avoir commencé à changer au début de 1999 – avec la participation de l'ONU au Timor oriental –, soit au début du mandat du Canada. M. Paul a insisté sur l'importance des changements mis en avant par le Canada pendant ce mandat, précisant que le Conseil de sécurité est maintenant plus actif, plus ouvert et plus novateur qu'avant, et que les membres élus ont désormais considérablement plus de poids. Selon M. Paul, ces changements ont renforcé le rôle du Conseil de sécurité dans les efforts de paix sur la planète.

En ce qui concerne l'ONU en général, M. Paul a fait un bilan des changements encourageants ou inquiétants que l'on observe au sein de cette organisation internationale. Il s'est félicité de la transparence accrue de l'ONU. La présence du Canada, et en particulier l'action de Robert Fowler, précédent ambassadeur, a joué un grand rôle dans la multiplication des séances publiques du Conseil.

Dans un deuxième temps, M. Paul a applaudi les initiatives diplomatiques qui se déroulent de plus en plus hors des murs de l'ONU. En particulier, il a mentionné plusieurs missions d'enquête en Afrique auxquelles ont participé des ambassadeurs du Conseil de sécurité. Grâce à ces initiatives, le Conseil de sécurité est mieux outillé que s'il s'était contenté de parler aux Nations Unies à New York. Pour sa part, l'ambassadeur Fowler a visité l'Angola et une douzaine d'autres pays comme président du Comité des sanctions de l'Angola. M. Paul estime que ces voyages non seulement constituaient une initiative importante en soi, mais ont aussi été fructueux.

Troisièmement, M. Paul a indiqué que le Conseil de sécurité s'intéresse davantage aux aspects fondamentaux de la paix et de la sécurité en tenant des réunions thématiques et des sessions de réflexion. Il a

félicité le Canada pour son travail en matière de sanctions. Le Canada, a-t-il déclaré, a su étayer son discours diplomatique d'un plan concret qu'il a élaboré et mis en oeuvre. Il a mis sur pied des comités d'experts et autres et des mécanismes de rapports sur les sanctions. Ces rapports ont permis de réfléchir à tout un nouvel éventail de réactions possibles aux violations des sanctions, y compris plusieurs mesures concernant la délivrance de certificats d'aéronefs et le commerce des armes. Avant que le Canada accède à la présidence du Comité des sanctions de l'Angola, les pays intéressés exerçaient souvent des pressions sur les membres du Comité pour que ceux-ci ne fassent pas de vagues. Les présidents antérieurs du Comité n'avaient pas osé courir de risques, et un membre permanent qui s'était rendu en Afrique s'était fait dire que toute mesure du Conseil de sécurité aurait des conséquences néfastes.

M. Paul a aussi mentionné le fait que les nouveaux membres du Conseil de sécurité ont désormais davantage accès au Conseil dans le mois qui précède leur entrée en fonction. Par ailleurs, l'intensification des consultations avec les ONG enrichit la réflexion du Conseil de sécurité et les informations dont il dispose. Hors du Conseil, on assiste en outre à une multiplication des rencontres entre ONG et ambassadeurs. Par exemple, Sir Jeremy Greenstock, ambassadeur du Royaume-Uni, a invité des ONG à une réunion avant et après son voyage en Sierra Leone.

M. Paul a toutefois ajouté que certains facteurs menacent la continuité de ces progrès. Il a cité notamment le problème du financement de l'ONU et son état de crise perpétuelle. Les nouvelles opérations de maintien de la paix et les nouveaux mécanismes de surveillance continuent de coûter cher. Selon M. Paul, les pays qui appuient résolument les opérations de maintien de la paix doivent davantage prendre leurs responsabilités. Par exemple, le Royaume-Uni a envoyé un contingent en Sierra Leone, mais hors du cadre de l'ONU. Faisant écho au rapport Brahimi, M. Paul a insisté sur l'importance d'adopter des mandats plus robustes pour le maintien de la paix et s'est demandé s'il était réaliste de vouloir à la fois fournir une protection

humanitaire et un approvisionnement permanent en contingents, surtout dans des pays comme la Sierra Leone ou la République démocratique du Congo.

Les contraintes financières ne sont pas les seules. En effet, les États de petite et moyenne envergure membres du Conseil ont de plus en plus de mal à s'acquitter de leur charge de travail, surtout à la présidence. De nombreuses délégations africaines, en particulier, manquent d'effectifs pour jouer un rôle déterminant. D'après lui, il faudrait trouver un moyen d'améliorer les capacités des missions des membres élus pendant leur mandat de deux ans. Les organismes régionaux pourraient jouer un rôle à cet égard; de son côté, le Conseil de sécurité devrait lancer des mesures à long terme visant à renforcer la capacité des futurs membres du Conseil.

En conclusion, M. Paul a rappelé que bon nombre de ces changements dépendent en grande partie de la volonté des cinq membres permanents (P5) du Conseil de sécurité (également appelés « les cinq héréditaires »). D'après lui, le P5 demeure une sérieuse force d'inertie en raison de son veto (entrave réelle à l'action du Conseil), des réunions à cinq à huis clos et de l'ordre du jour limité dont il ne démord pas. Il a ajouté que les membres élus sont inquiets, ennuyés et déçus de certaines actions du P5. Il est difficile d'agir dans l'intérêt de la collectivité internationale lorsqu'il faut toujours tenir compte des intérêts du P5.

M. Paul a toutefois admis qu'un grand nombre de changements rapides en encourageants ont eu lieu, surtout depuis 1999. Le Canada a joué un rôle déterminant dans ce progrès. En tant que pays « qui a toujours répondu à l'appel », M. Paul espère que le Canada continuera de participer activement à ces initiatives.

Plénière

Les deux communications ont été suivies par une plénière portant sur de nombreux points soulevés par les conférenciers, outre d'autres questions. Plusieurs intervenants se sont enquis du point de vue

régionale, tout en s'interrogeant toutefois sur la capacité des membres africains et asiatiques de représenter leur région. Il a été suggéré que les pays développés aident les missions des pays en voie de développement, en particulier lorsque ceux-ci occupent la présidence du Conseil de sécurité, afin d'assurer l'efficacité de ce dernier et de faciliter la mutualisation de l'information. Le Commonwealth et la Francophonie sont cités comme exemples de coopération.

En conclusion, M. Heinbecker a indiqué que la nouvelle administration états-unienne pourrait changer la donne sur plusieurs de ces questions. On considère à Washington que les Nations Unies, les organisations internationales et les traités présentent de dangereux risques d'enlisement et que les obligations internationales empêchent les États-Unis de prendre les mesures qu'ils jugent appropriés par rapport à leurs intérêts nationaux. M. Heinbecker est toutefois confiant que les États-Unis prendront conscience graduellement de l'importance de l'ONU pour les valeurs états-uniennes.

Sous-groupes de discussion de l'après-midi

Les discussions en sous-groupes de l'après-midi ont permis aux participants d'échanger de façon plus informelle des idées et des suggestions sur l'ensemble des sujets visés par le colloque. Faisant suite aux propos de la matinée, les conversations en table ronde ont permis de recueillir de nombreuses observations et suggestions précieuses.

Quelques participants estiment qu'il serait difficile d'accorder une note au Canada pour ses réalisations au Conseil de sécurité compte tenu de la complexité de la question. Toutefois, les médias et le public ont tendance à juger les faits et gestes du Canada à l'ONU en fonction de ses initiatives publiques (comme la campagne contre les mines terrestres) et des initiatives qu'il a prises pendant ses deux présidences d'un mois (février 1999 et avril 2000). Plusieurs participants ont émis des mises en garde à propos des analyses des médias, indiquant que la

le Canada critique, c'est que le DOMP répond aux situations par étapes; or, l'accumulation progressive des troupes et les changements mineurs successifs aux mandats font plus de mal que de bien. M. Heinbecker rappelle cependant qu'il est difficile de demander des contributions massives de troupes aux pays occidentaux, qui tiennent à éviter les pertes de vie.

En réponse à une question sur la réforme du Conseil de sécurité, il a été indiqué que le Canada continue de participer activement aux discussions informelles. L'Assemblée générale se penche activement depuis 1993 sur la réforme du Conseil de sécurité, mais ce processus achoppe sur les questions du veto et de la composition du Conseil. M. Heinbecker a indiqué que le Canada s'oppose résolument à l'augmentation du nombre de membres permanents au Conseil de sécurité, entre autres parce que le fait d'augmenter le nombre de vetos « reviendrait à couler du ciment dans le moteur ». Le droit de veto est omniprésent dans les travaux du Conseil de sécurité, que ce soit comme menace ou comme réalité. Plus le Conseil de sécurité sera nombreux, plus le P5 sera justifié de réclamer le huis clos. Si l'on agrandissait le Conseil de sécurité, le P5 se concerterait probablement encore plus étroitement, ce qui aurait pour effet d'enlever du poids aux idées des autres membres.

Le Canada pourrait peut-être appuyer une modeste augmentation du nombre de membres non permanents, mais il hésite à céder aux pressions qui l'incitent à devenir le porte-flambeau de cette idée. M. Heinbecker a indiqué que les pourparlers actuels sont dans l'impasse. Entre-temps, les pressions exercées sans relâche par le Canada en faveur de la transparence amélioreront l'efficacité du Conseil de sécurité, entre autres en touchant indirectement le P5. M. Paul n'est pas non plus convaincu de l'utilité d'agrandir le Conseil, estimant que celui-ci est déjà assez nombreux. D'après lui, si on portait le nombre de membres à 20 ou 25, on s'exposerait simplement à la multiplication des comités, des sous-comités et des réunions, ce qui se traduirait par une augmentation du nombre de réunions à huis clos du P5. M. Paul préconise plutôt l'amélioration de la représentation

du Canada au sujet de la capacité de l'ONU d'exécuter des opérations de maintien de la paix et de déployer rapidement ses forces. Ces intervenants tendaient à faire valoir que cet aspect du mandat du Conseil de sécurité était « endommagé » et devait être « réparé ». Le *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU* (rapport Brahimi), publié en août 2000, formule des recommandations à cet égard. Beaucoup de pays non alignés, cependant, expriment des réserves à l'égard des recommandations du rapport, craignant qu'elles favorisent les intérêts des pays développés à leurs dépens. Par exemple, le rapport propose la production périodique d'analyses et de rapports de renseignement sur les pays en conflit avant et pendant les opérations des missions pacifiques. Inquiets que ces mesures de collecte de renseignements puisse se retourner contre eux, les pays non alignés s'opposent à cette recommandation.

M. Heinbecker a expliqué que lorsqu'il discute du rapport Brahimi et de cette recommandation en particulier, il fait généralement remarquer que ce sont justement les petits pays qui bénéficieront le plus de la circulation de l'information. Cette réticence, cependant, reflète aussi une opposition globale des pays non alignés à l'égard des interventions humanitaires récentes (comme au Kosovo), qui leur fait craindre que les anciennes puissances coloniales reprennent le chemin de l'ingérence. Le problème de l'intervention et de la souveraineté des États demeure un sujet de discussion dans les coulisses de l'ONU. Il est évident que personne ne veut d'une doctrine d'intervention hors du mandat de l'ONU, mais les pays demeureront divisés quant à la manière de mener ces interventions, même dans le cadre de l'ONU.

À propos de la mise sur pied d'une force de déploiement rapide, idée préconisée depuis longtemps par le Canada, M. Heinbecker a reconnu que la lenteur de ce dossier est un des éléments les plus frustrants de la réforme du maintien de la paix. Le Canada s'interroge toujours sur la capacité du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) de mener des missions complexes. Ce que

majeure partie du travail du Canada était « souterraine » (c'est-à-dire *moins visible*, mais pas *moins importante*) et que les victoires du Canada touchent les questions de fond autant que les aspects structurels et procéduraux. Par exemple, le Canada a réussi à mettre la sécurité humaine à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, et on a de bonnes raisons de croire que cette préoccupation restera au cœur des discussions sur la paix et la sécurité. De même, à la demande du Canada et d'autres pays, il est maintenant plus facile pour les nouveaux membres non permanents d'assister aux réunions du Conseil dans le mois qui précède leur entrée en fonction afin de se familiariser avec la procédure et les dossiers et de mieux se concerter. Ce genre de mesures est sans précédent et devrait avoir des effets marqués sur les activités du Conseil.

Un autre participant a fait remarquer que même si le Conseil de sécurité est sans doute appelé à demeurer le premier organe mondial des mesures mondiales de paix et de sécurité, il existe maintenant des précédents (comme la signature du traité sur les mines terrestres à Ottawa) qui ouvrent la porte à l'innovation pour la poursuite d'objectifs multilatéraux. Certes, la réforme du Conseil de sécurité préoccupe l'ensemble des États membres et il y a des signes de changement dans les modalités de délibération et les procédures du Conseil, mais on peut difficilement espérer des changements structurels plus importants comme la modification du droit de veto ou du nombre de membres permanents. Le participant a conclu en disant que le Canada aurait peut-être moins de mal à atteindre ses objectifs de sécurité pour les civils et de sécurité humaine en général en recourant à des voies différentes, par exemple en préconisant la mise sur pied d'un « Conseil de sécurité économique » des Nations Unies qui serait distinct du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social (ECOSOC).

Sur la notion de « travail souterrain », un des participants a indiqué que les travaux du Conseil de sécurité ne peuvent être considérés comme une réussite que s'ils ont un effet direct et bénéfique sur les populations. Le Conseil de sécurité est peut-être

plus actif, mais on pourrait dire aussi qu'il est moins efficace et qu'il a perdu contact avec les gens qu'il est censé protéger. Ce participant a ajouté que l'augmentation du nombre de réunions sur tel ou tel sujet ne doit pas être considéré comme un succès. Un débat s'est ensuivi, un autre participant faisant remarquer avec insistance que le Conseil de sécurité ne peut entreprendre aucune mesure tant que l'objet de cette mesure ne fait pas partie de son ordre du jour. Voilà pourquoi le fait de discuter d'un sujet délicat au Conseil de sécurité doit être considéré comme une victoire. Il a cité comme exemple la question des sanctions ciblées contre l'Éthiopie et l'Érythrée et le suivi de ces mesures. De même, grâce à des pressions répétées, le sida a été porté à l'ordre du jour du Conseil de sécurité pour la première fois en janvier 2000.

Plusieurs participants ont indiqué que la campagne du Canada visant à obtenir un siège au Conseil de sécurité n'a pas donné lieu à des mesures d'information très efficaces au pays car de manière générale, les Canadiens n'étaient pas au courant des valeurs proposées par le Canada au cours de cette campagne. Bien que de nombreux participants étaient d'accord pour dire que les ONG et le gouvernement fédéral devraient s'employer davantage à informer le grand public de la participation du Canada à l'ONU, les avis étaient partagés quant à la mesure dans laquelle il y a lieu de consulter le public sur les enjeux avant et pendant la campagne visant le Conseil de sécurité. On a souligné que l'ACNU était un bon exemple d'ONG qui serait apte à s'occuper de la collecte et de la diffusion de l'information si on lui fournissait les fonds nécessaires. Les participants étaient aussi d'accord pour dire que les résumés hebdomadaires des activités du Conseil de sécurité produits par les fonctionnaires du Canada (et publiés par Internet) étaient importants pour la circulation de l'information entre les Canadiens et chez les autres États membres. Il a été suggéré qu'un autre membre élu actuel du Conseil de sécurité prenne le relais. Les participants ont également indiqué que les ONG jouent un rôle stratégique dans la circulation de l'information sur le terrain dans les zones en conflit et qu'elles pourraient aider l'ONU à prévenir les conflits.

Les participants étaient d'accord pour dire que le Canada a bien fait de concentrer ses énergies sur les questions susceptibles de lancer de nouveaux débats et de nouvelles mesures et ayant le plus de chances de se traduire par des actions concrètes. On a cité comme exemple l'initiative concernant la protection des civils. Grâce aux efforts du Canada, cette préoccupation a été introduite dans les délibérations du Conseil de sécurité, dans les mandats portant sur les opérations de soutien de la paix et dans les rapports du secrétaire général. Ainsi, le Canada a réussi à institutionnaliser cette préoccupation et mis en place un mécanisme qui aura pour effet que le Conseil de sécurité continuera de s'en préoccuper. D'ailleurs, le Conseil de sécurité examinera les sanctions visant l'Angola selon une grille de cet ordre. Un participant a fait valoir que ces succès sont dignes de mention, mais qu'il reste indispensable d'assurer un suivi.

Les participants étaient d'accord pour dire qu'on peut tirer plusieurs leçons du sixième mandat du Canada au Conseil de sécurité. Dernièrement, d'autres pays intéressés à siéger au Conseil ont demandé conseil au Canada, et les participants ont conclu qu'un des principaux enseignements de l'expérience du Canada concerne l'importance de savoir clairement vers où l'on va pendant la campagne et pendant le mandat. De plus, on a convenu que « la qualité de membre a ses privilèges » et que les membres élus seront maintenant davantage écoutés. Les participants ont aussi mentionné que le Canada a lui-même placé la barre très haute pour son prochain mandat au Conseil de sécurité.

On a ensuite parlé du suivi. On s'est entendu en général pour dire que le Canada a remporté plusieurs victoires pendant son mandat et qu'il devait maintenant poursuivre sur sa lancée. On a mentionné que le Canada a porté à l'ordre du jour du Conseil de nombreuses questions qui seront discutées après son départ. Par conséquent, il importe que le Canada puisse continuer de se concerter avec ses alliés au Conseil. On a d'ailleurs souligné que la Norvège et l'Irlande appuient de nombreuses initiatives canadiennes, ce qui permet au Canada de poursuivre son oeuvre à travers ces pays. On s'attend en fait à

ce que la Norvège et l'Irlande suivent l'exemple du Canada et abordent les questions dans une optique pragmatique; au demeurant, ces pays ont déjà annoncé leur intention de poursuivre le travail amorcé. Le Canada continuera de participer à plusieurs autres groupes de travail de l'ONU intéressés par des thèmes touchant la sécurité humaine et dont le Conseil de sécurité a déjà été saisi. Enfin, grâce à l'ouverture nouvelle des réunions et à la participation de non-membres aux séances d'information du Conseil, deux héritages du Canada, le Canada pourra plus facilement rester « dans le circuit ».

En conclusion, on estime que le Canada a utilisé de façon efficace son mandat de deux ans pour montrer comment, en faisant preuve d'imagination et en fixant des objectifs réalistes, il est possible d'atteindre des résultats concrets. Le Canada a mis en place un ensemble d'outils; il ne reste plus qu'à savoir comment les représentants du gouvernement canadien et des autres États membres de l'ONU s'en serviront.

Suggestions de suivi

- Les pays développés pourraient aider les missions des pays en voie de développement, en particulier pendant que ceux-ci assument la présidence du Conseil, à assurer l'efficacité des travaux du Conseil de sécurité et à faciliter le partage de l'information. Le Commonwealth et la Francophonie sont recommandés comme exemples de coopération.
- Il serait possible de faire avancer les objectifs du Canada en matière de sécurité humaine et de sécurité des civils par des moyens plus inventifs; un des participants a même proposé la mise sur pied d'un « Conseil de sécurité économique » des Nations Unies qui serait distinct du Conseil de sécurité et de l'ECOSOC.
- Les ONG et le gouvernement fédéral devraient s'efforcer de mieux faire connaître au public les travaux du Canada à l'ONU, surtout avant et

pendant un mandat au Conseil de sécurité.

- Les résumés hebdomadaires d'information sur les activités du Conseil de sécurité produits par les fonctionnaires canadiens (et publiés par Internet) étaient utiles pour faire circuler l'information entre les Canadiens et chez les États membres. Il est proposé que l'on suggère à d'autres membres élus du Conseil de sécurité de prendre le relais.
- Le Canada devrait surveiller les suites qui seront données à ses initiatives, y compris en matière de sanctions, qui seront discutées par le Conseil de sécurité au cours des mois et de l'année qui viennent. Le Canada devrait maintenir son partenariat avec ses pays alliés au Conseil de sécurité afin de continuer de contribuer activement à ces dossiers.
- Le Canada devrait continuer de contribuer aux dossiers relatifs à la sécurité humaine dont s'occupe actuellement le Conseil de sécurité en passant par les groupes de travail de l'ONU compétents.

