

LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

par

Michel VOELCKEL, Xavier GUÉRIN et Valérie FLORENT

PRESENTATION

par

Michel VOELCKEL
Contrôleur général des Armées

Nées d'une pratique en marge de la Charte, mais destinées à servir le but essentiel assigné par celle-ci à l'Organisation des Nations Unies, les opérations dites de maintien de la paix sont allées en se multipliant et en se diversifiant.

C'est, évidemment, le "dégel" des blocs qui a provoqué cette revitalisation des Nations Unies dans le domaine principal de sa compétence.

Sur les trente-trois opérations recensées, dix-neuf sont nées depuis 1988, dix-sept sont toujours en cours. En 1993, quelque soixante États ont ainsi aligné plus de 85 000 hommes - militaires, policiers et autres civils - en Asie, en Afrique, en Amérique et même en Europe, continent jusqu'alors tenu à l'écart de telles opérations. Le coût de celles-ci a dépassé, toujours en 1993, 3 milliards de dollars.

Plus nombreuses et donc plus coûteuses, ces opérations sont également plus diverses : leur accroissement quantitatif s'accompagne d'une évolution qualitative.

D'abord, dans la participation. Longtemps confiées à des pays "neutres", non-alignés ou, en tout cas, peu engagés - en fait essentiellement les pays nordiques et ceux du tiers monde -, ces opérations s'ouvrent maintenant à d'autres États et, notamment, aux États membres permanents du Conseil de sécurité.

On sait que notre pays est devenu l'un des gros contributeurs (le premier par l'importance numérique de ses contingents, en 1993).

Évolution, aussi, dans la mission. Les forces de maintien de la paix avaient le plus souvent pour mandat soit d'observer le respect par les belligérants d'une trêve, d'un cessez-le-feu, d'un armistice et de rendre compte, soit de séparer deux adversaires ou de préparer la passation de pouvoir d'une autorité à l'autre. En un mot, de "refroidir" un conflit pour faciliter la recherche d'un règlement politique.

Une nouvelle conflictualité née de l'après-guerre froide est maintenant apparue. Les conflits classiques, régionaux, subissent désormais beaucoup moins l'ingérence stabilisante des grandes puissances. Les conflits deviennent intra-étatiques et sont marqués par des facteurs locaux (ethniques, religieux, linguistiques, etc), un morcellement des forces, une dislocation des États.

Dans ce contexte qui est, souvent, celui des affrontements sanglants, les opérations onusiennes outre leurs tâches classiques visent, de plus en plus souvent, à protéger l'aide humanitaire, à assurer le déminage et la remise en état des infrastructures, à interdire le survol de certaines zones et à assurer un embargo, à maintenir l'ordre public, à restaurer l'administration, à organiser des élections, à veiller au respect des droits de l'homme ... L'APRONUC au Cambodge, la FORPRONU dans l'ancienne Yougoslavie, l'ONUSOM en Somalie, illustrent la nouvelle nature de ces opérations qui s'appuient, pour certaines d'entre elles (FORPRONU, ONUSOM), sur l'appareil coercitif du chapitre VII de la Charte (emploi de la force) et sont parfois menées en concertation avec d'autres organismes (OTAN, UEO, etc).

La demande croissante dont est saisie l'ONU, dans le domaine du maintien de la paix, a ainsi pour conséquence, comme le souligne le Secrétaire général dans son rapport de 1992 intitulé "Agenda pour la paix", de "mettre à l'épreuve la capacité, la volonté politique et financière et la créativité du Secrétariat comme celle des États-membres".

C'est cette "mise à l'épreuve" qu'examinent les deux articles qui suivent. Leurs auteurs, entre autres qualités, possèdent celle de vivre presque au quotidien les opérations de maintien de la paix dans l'exercice de leurs fonctions au ministère de la Défense, l'un à l'État-major des armées, l'autre à la Délégation aux affaires stratégiques. Mais leur point de vue, bien entendu, n'engage qu'eux-mêmes.

M.V.

LES OPÉRATIONS DE L'ONU : VERS UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ ?

par

Xavier GUÉRIN

Lieutenant-colonel - Etat-major des Armées

Les années 1988-1993 ont vu la multiplication des opérations d'envergure conduites par l'ONU en appui de processus de paix. Plus de 60 000 militaires sont aujourd'hui engagés dans des opérations de type très divers allant des missions d'observation aux missions de maintien de la paix, voire de rétablissement de la paix.

Il n'existe pas, à proprement parler, de définition¹ de ce type d'opérations. Le corpus de règles et de principes qui régit ce domaine s'est mis en place progressivement, au fil des décisions et du déroulement de chaque opération, en fonction des situations particulières rencontrées dans le contexte général de la guerre froide. Depuis le

¹ Une première ébauche a toutefois été faite en 1973, lors de la mise en place de la FUNU II au Moyen-Orient, après la guerre du Kippour : des "directives" du secrétaire général contiennent un énoncé des principes régissant les opérations de maintien de la paix.

tourant de 1988², et malgré les changements importants des relations internationales, l'organisation n'a pas encore su procéder à la mise à jour qui s'impose.

La situation actuelle de l'ONU

Sollicitée de toute part, l'ONU apparaît plus adaptée à l'ampleur et à la variété des opérations de maintien de la paix qu'elle doit conduire.

Cette situation est la conséquence de l'explosion du nombre de missions confiées à l'ONU ces trois dernières années³ avec l'envoi d'observateurs, de casques bleus et de missions de diplomatie préventive aux quatre coins du globe.

L'ONU doit faire face à des opérations de plus en plus nombreuses, de plus en plus importantes, de plus en plus diverses avec des moyens et des mécanismes qui n'ont guère évolué.

Au sein du département des opérations de maintien de la paix, le volet militaire de ces opérations est de la responsabilité du bureau du conseiller militaire chargé à la fois d'assurer la liaison avec les nations contributrices, de planifier les opérations et de suivre leur exécution. Pour remplir ces missions couvrant aujourd'hui quatre continents, une quinzaine d'opérations et regroupant plus de 60 000 hommes, ce bureau, aux ordres d'un officier général, ne dispose que d'un nombre restreint d'officiers.

De plus, l'ONU ne dispose actuellement d'aucune cellule réellement capable d'élaborer des plans de circonstance en fonction de l'évolution internationale. Il n'y a donc pas d'étude réelle des différents modes d'action possibles et de définition des forces nécessaires.

La composante logistique des opérations, enfin, ne dépend pas seulement du bureau du conseiller militaire mais aussi d'autres divisions.

Le tableau peut paraître passablement décourageant, mais les signes existent

² Supervision du retrait soviétique d'Afghanistan.

³ Douze opérations nouvelles, pratiquement autant que dans les quarante premières années d'existence de l'ONU !

d'une certaine volonté d'adaptation de l'institution, évolution lente à l'échelle de l'urgence des crises, rapide à l'aune des temps de réaction d'un tel organisme. La réflexion est ouvertement engagée à New-York et les opérations en cours sont, par bien des côtés, autant de laboratoires qui permettent de cerner les problèmes et parfois de tester des réponses.

Une nécessaire adaptation

La réforme du système de gestion des opérations de maintien de la paix à l'ONU est, dans son principe, une nécessité généralement acceptée même si les modalités et le rythme en sont encore incertains. Les éléments du constat sont maintenant bien connus.

Les structures de gestion centrale sont inadaptées, l'expertise militaire est insuffisante, notamment dans le domaine de la planification des opérations, les moyens financiers manquent cruellement, les mandats confiés aux forces sont imprécis, donnant lieu à interprétation très variable sur le terrain.

Pour tous ces points, la perspective prioritaire doit être celle des aspects concrets de la gestion des opérations (planification, logistique, directives et missions données aux unités déployées, sécurité des personnels).

L'agenda pour la paix : un point de départ

Trois observations paraissent importantes sur le rapport du secrétaire général de l'ONU et les différentes prises de position des États membres qui l'ont suivi (1992-1993).

La première remarque concerne les propositions relatives à la complémentarité d'action des États membres, des organisations régionales et des Nations Unies.

En effet, il n'y a pas de sécurité planétaire possible sans une véritable coopération entre ces trois catégories d'acteurs de la vie internationale. Le Conseil de sécurité a besoin, pour agir, de l'information dont disposent les États membres et de leur coopération dans la mise en œuvre de ses décisions. Le Conseil de sécurité aura égale-

ment de plus en plus besoin du relais des organisations régionales, dans leur diversité. Il pourra notamment, sous son contrôle, confier la direction des actions visant à dénouer une crise survenue dans une région donnée⁴.

La deuxième remarque concerne la gamme complète d'interventions proposée.

En effet, le rapport définit plusieurs possibilités d'actions graduelles impliquant l'emploi de forces de Nations Unies qui s'inscrivent dans les diverses étapes pour la mise en œuvre d'un règlement de paix : l'utilisation de forces à des fins préventives, les forces de maintien de la paix classiques, l'utilisation de forces spéciales chargées de faire respecter la paix en restaurant et en maintenant le cessez-le-feu, en cas de difficultés rencontrées par les forces plus classiques et enfin la mise en œuvre des dispositions du chapitre VII de la Charte relatives à l'usage de la force en cas de menace contre la paix.

La France partage cette approche et estime que les Nations Unies doivent disposer de moyens militaires adéquats pour remplir la tâche qui leur incombe.

S'agissant de la gamme d'interventions proposée par le rapport, il faut désormais envisager de prévoir à l'avance les moyens militaires dont le Conseil de sécurité pourrait disposer en cas de nécessité, y compris, d'ailleurs, les structures de commandement et les chaînes logistiques, ainsi que la nature et le volume de la (ou des) composante (s) civile (s) que comporte toute opération de l'organisation.

La dernière remarque concerne les propositions du Secrétaire général relatives à la sécurité des personnels. Elles sont très importantes car elles conditionnent la crédibilité des Nations Unies : le besoin de sécurité ne pourra aller qu'en s'accroissant si, comme on peut le prévoir, les opérations d'imposition de la paix se multiplient.

L'équipement des contingents en véhicules blindés et la mise en place d'une couverture aérienne pourraient tendre à se généraliser. Ceci aurait paru impensable il y a cinq ans,

⁴ L'utilisation des moyens militaires et des ressources de l'OTAN et de l'UEO en ex-Yougoslavie en est une illustration.

mais ne heurte plus qu'une minorité parmi les responsables onusiens.

Les premiers progrès pratiques

Dans un premier temps, puisqu'il faut procéder par étapes, le Secrétaire général a constitué une petite équipe de planification dont la mission était de définir des modules de forces, puis d'approcher les États membres en leur demandant quels modules ils pourraient s'engager à fournir et dans quels délais. Ses travaux se terminent et une ressource potentielle de plus de 80 000 hommes a déjà été identifiée ; il ne s'agit évidemment pas de constituer une armée permanente de l'ONU, comme certains en avaient agité l'idée dans les années 60. Plus modestement, le projet consiste à donner à l'ONU une première possibilité de planification, limitée pour l'instant à l'identification d'une ressource, dont l'attribution à l'ONU dépendra toujours des décisions souveraines des États membres. L'innovation est pourtant de taille car désormais le bureau militaire du département des opérations de maintien de la paix connaîtra la nature des moyens que les États sont susceptibles de fournir. Des délais importants seront gagnés pour l'acheminement et la mise en place des détachements, une fois les décisions politiques prises. Bien entendu, tout dépendra du sérieux avec lequel les États et l'Organisation tiendront à jour la banque de données qui se constitue actuellement.

A l'évidence, pour pouvoir répondre affirmativement à la question posée par le titre de cet article, il faudra du temps, et surtout une forte volonté politique. En effet, les deux objectifs suivants sont plus difficiles à atteindre que le premier. Il ne suffira pas, en effet, de bien connaître la ressource disponible pour assurer le succès des futures opérations.

Il reste donc à mettre au point des structures de commandement efficaces et un financement satisfaisant. Mais ceci est une autre histoire.

X. G.

L'ÉVOLUTION DU MAINTIEN DE LA PAIX

par

Valérie FLORENT

*Chargée d'études à la Délégation
aux affaires stratégiques du ministère
de la Défense*

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, le rêve du président Wilson commence à se concrétiser : le maintien de la paix et de la sécurité internationales sera désormais assuré par une organisation mondiale, l'Organisation des Nations Unies. La Charte pose le principe d'une paix armée et vigilante qui passe par le développement de la coopération dans tous les domaines, économique, social, culturel, politique, mais également par l'action du Conseil de sécurité qui détient la responsabilité principale en matière de maintien de la paix.

Les signataires de la Charte souhaitaient que le Conseil de sécurité disposât de moyens préventifs, mais aussi coercitifs afin de mener à bien sa mission de paix sans retomber dans l'impuissance qu'avait connue la SDN. Mais la dimension opérationnelle de l'ONU ne sera jamais appliquée pendant la guerre froide du fait de l'opposition américano-soviétique, se traduisant notamment par un usage fréquent du droit de veto qui fut à l'origine de la paralysie du Conseil.

C'est pour surmonter ce blocage que le Secrétaire général des Nations Unies, Dag Hammarskjöld, inventa les formes de maintien de la paix que la Charte ne prévoyait pas. Pendant près de quarante ans, le maintien de la paix a essentiellement consisté à surveiller des trêves et des cessez-le-feu (au Sinaï, à Chypre, au Liban).

La fin de l'ère de la confrontation Est-Ouest a rendu possible la mise en œuvre de l'intégralité des dispositions de la Charte, notamment au titre de la gestion des conflits. Ce renouveau politique de l'ONU s'est traduit par une mutation quantitative et qualitative des interventions des Nations Unies dans le monde. Cet élargissement du rôle de

l'ONU est manifeste au Cambodge, par exemple, où l'action de l'APRONUC⁵ (qui a compté jusqu'à 16 000 militaires et 3 600 civils) devait clore une période de guerre civile et faciliter la mise en place d'un régime démocratique en permettant notamment le retour des personnes déplacées et l'organisation d'élections libres.

Aujourd'hui cependant, l'Organisation des Nations Unies ne semble pas toujours en mesure de répondre aux nombreuses sollicitations dont elle fait l'objet⁶, ce qui conduit un certain nombre d'États à déplorer ses dysfonctionnements et son manque de moyens. Mais de son côté, le Secrétaire général a souligné, à plusieurs reprises, que les difficultés financières croissantes auxquelles l'Organisation doit faire face, qui sont dues en partie au retard de certains États dans le paiement de leur contribution, risquaient, à terme, de devenir un obstacle à son activité dans le domaine du maintien de la paix.

Après avoir esquissé, dans une première partie, les caractéristiques du contexte international de l'après-guerre froide, une deuxième partie décrit les nouvelles missions qui sont désormais confiées aux soldats de l'ONU. Ces nouvelles missions de maintien de la paix, codifiées dans l'Agenda pour la paix du Secrétaire général de l'ONU, M. Boutros Ghali, se heurtent cependant à des difficultés d'application énumérées dans une troisième partie.

I. Un contexte nouveau : la multiplication des crises

Il est inutile de revenir en détail sur les grands bouleversements intervenus dans le monde depuis 1989. On peut cependant les dessiner à grands traits afin d'en mesurer les conséquences sur l'action de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix.

Aujourd'hui deux grandes tendances prédominent :

- les retombées de la guerre froide entraînent une révision des frontières, une décomposition des "*États sociologiquement*

pluralistes", selon la formule de Ghassan Salamé, comme l'ex-URSS ou l'ex-Yugoslavie, une réunification d'entités nationales (Allemagne, Yémen).

- le monde apparaît désormais plus divisé, plus dangereux et imprévisible. Les crises et les conflits se multiplient. Dans ce contexte, faire prévaloir le droit sur "la loi du plus fort" est essentiel ; car, sans abolir les rapports de forces, il les règle, les codifie.

En fait, l'idée d'un monde bipolaire, apparue après la seconde guerre mondiale, sous-tendue par la crainte d'une conflagration mondiale résultant de l'affrontement des deux superpuissances surarmées a, d'une certaine manière, figé la situation mondiale pendant près de cinquante ans : la logique des blocs, justifiant l'interventionnisme américain et soviétique dans des crises et des conflits dits "périphériques", au nom du "*contenement*", a contribué ainsi au maintien du statu quo. Depuis la fin des années 1980, la disparition de la menace communiste a eu pour corollaire un certain désintérêt des deux grands pour ces conflits qui ne représentent plus des menaces directes pour leurs intérêts stratégiques.

Ainsi, une double évolution se dessine concernant les États : d'une part, ceux-ci n'apparaissent plus comme des acteurs privilégiés des relations internationales ; d'autre part, ils se multiplient⁷, mais recouvrent souvent une réalité fragile constituant ainsi un terrain favorable à l'apparition de nouveaux conflits. Face à cette instabilité, la communauté internationale, en mal de légitimité, s'est tournée vers l'ONU perçue comme un substitut capable de faire régner la paix, comme une instance d'arbitrage, de prévention et de conseil. Cela a entraîné pour l'Organisation une nouvelle série de missions auxquelles elle a dû s'adapter.

II. Une relecture de la Charte : vers des opérations de plus en plus complexes

Le renouveau de l'ONU nous a, en fait, permis de redécouvrir la Charte des Nations Unies qui n'avait jamais été appliquée dans

⁵ Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge.

⁶ Depuis la création de l'ONU, 33 opérations de maintien de la paix ont été mises en place par les Nations Unies, 17 sont en cours actuellement.

⁷ En 1992 et 1993, le Conseil de sécurité a recommandé l'admission de 19 nouveaux États membres aux Nations Unies qui en comptent désormais 187.

son intégralité, notamment les dispositions relatives au maintien de la paix dans le monde.

Les chapitres VI et VII décrivent en effet, les moyens qui doivent permettre à l'ONU de remplir sa mission de garant de la paix et de la sécurité internationales. Toute action entreprise dans le cadre du chapitre VI - sur le "*règlement pacifique des différends*" - ou du chapitre VII - sur l'"*action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression*" - ressortit donc du maintien de la paix, même si la référence au chapitre VII permet des opérations militaires plus lourdes.

Les opérations de maintien de la paix sous leur forme classique (première génération) relèvent du chapitre VI, bien qu'elles prennent la forme d'une intervention militaire. Les opérations de l'ONU à Chypre ou sur le plateau du Golan constituent un bon exemple de ce type de mission. Placées sous le commandement du Secrétaire général, agissant sous l'autorité du Conseil de sécurité, les opérations de maintien de la paix ne sont entreprises qu'avec le consentement des parties au conflit et l'accord des pays hôtes. Elles reposent sur le respect de la souveraineté des États, et doivent s'abstenir de toute intervention dans leurs affaires intérieures. Ces "forces d'interposition" sont déployées en général, après que le conflit a éclaté ; elles servent à éviter la reprise des hostilités et à créer les conditions nécessaires à l'élaboration d'une paix négociée. Elles sont faiblement armées et ne peuvent user de la force qu'en cas de légitime défense.

Les opérations mises en places au Cambodge et en Somalie ou en ex-Yougoslavie (deuxième génération) sont beaucoup plus complexes. L'opération au Cambodge relève du chapitre VI dans la mesure où elle cherche à favoriser la concertation et la négociation entre les parties, mais en réalité elle dépasse largement ce cadre. Elle comprend une multitude de tâches (information, rapatriement et réintégration de réfugiés, organisation d'élections, formation d'unités de police ...) qui impliquent une étroite collaboration des parties au conflit.

En revanche, les opérations menées en Somalie et en ex-Yougoslavie relèvent clai-

rement du chapitre VII qui offre un cadre aux opérations dites de "rétablissement de la paix", consistant à imposer, par la force, une solution aux protagonistes d'une crise.

Elle permettent le recours aux armes et impliquent la mise en oeuvre de moyens et de règles d'engagement adaptées à la difficulté des situations. Ainsi, la résolution portant création de l'ONUSOM II en Somalie⁸ inscrit une partie du mandat dans le cadre du chapitre VII : il s'agit notamment des opérations relatives au maintien des conditions de sécurité et au désarmement des factions. De même, le Conseil de sécurité a voté une résolution⁹ qui, en se référant au chapitre VII, autorise la Forpronu à recourir à la force afin de faire respecter l'interdiction de survol de la Bosnie-Herzégovine. Pour la première fois, l'ONU a donc utilisé la force pour imposer la paix¹⁰.

Ces évolutions vers des opérations mettant en jeu des moyens de plus en plus importants, pour des périodes de plus en plus longues, ont conduit le Secrétaire général des Nations Unies à réfléchir à l'emploi des Casques bleus dans les opérations de maintiens de la paix. Dans son rapport sur la diplomatie préventive, connu sous le nom d'"*Agenda pour la paix*" et publié en juin 1992, il définit la panoplie complète des moyens d'intervention militaire de l'ONU tels qu'ils peuvent s'inscrire dans le cadre de la Charte.

Désormais, la diplomatie préventive, le rétablissement, la consolidation de la paix et la protection des interventions humanitaires s'ajoutent aux opérations de maintien de la paix traditionnelles et viennent compléter les moyens des Nations Unies pour faire respecter la paix et le droit :

- le maintien de la paix dans sa forme classique consiste, pour l'essentiel, en des missions d'observation après que le conflit a éclaté. Les différents aspects de ce type d'opérations, y compris les aspects mili-

⁸ Résolution 814 du 4 mars 1993.

⁹ Résolution 836 du 4 juin 1993.

¹⁰ L'opération "tempête du désert" déclenchée en janvier-février 1991 la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak n'est pas une opération des Nations Unies. Par sa résolution 678 du 29 novembre 1990, le Conseil de sécurité autorisait "les États membres (...) à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer (...) les résolutions pertinentes ultérieures".

taires, sont bien connus en raison d'une pratique déjà longue. Cependant, une nouvelle gamme de besoins et de problèmes sont apparus dans les domaines des personnels, du matériel, de la logistique et des finances. Une série de propositions vise notamment à améliorer la sécurité des personnels et le financement des opérations des Nations Unies ;

- la diplomatie préventive a pour objet d'apaiser les tensions avant le conflit ou d'agir rapidement afin de circonscrire un conflit qui a déjà éclaté. Dans ce domaine, le Secrétaire général a innové en proposant le déploiement préventif des forces des Nations Unies, éventuellement sans l'accord des parties. Le déploiement de Casques bleus en Macédoine constitue une première mise en application de ce concept¹¹ ;

- dans le rétablissement de la paix, les Nations Unies doivent privilégier la recherche d'un règlement pacifique des conflits. Cependant, en cas d'échec des négociations, l'article 42 du chapitre VII de la Charte autorise l'emploi de la force. Mais, en cas d'agression caractérisée en cours ou imminente, la tâche de rétablissement ou de maintien d'un cessez-le-feu pour excéder la mission des forces de maintien de la paix. Le Secrétaire général envisage donc de faire appel à des unités d'imposition de la paix qui seraient composées de militaires volontaires tenus en réserve. Plus lourdement armées que les unités de maintien de la paix, elles bénéficieraient d'un entraînement spécifique ;

- enfin, la phase de consolidation de la paix intervient après le conflit et vise à créer les conditions nécessaires à l'établissement d'une paix stable et durable. Cette mission nouvelle dépasse largement le cadre du maintien de la paix dans sa version traditionnelle. Elle comprend en effet une multitude de tâches : information, rapatriement et réintégration des réfugiés, organisation d'élections formation d'unités de police...

Pour être tout à fait complet, il convient d'ajouter à cette liste des tâches de l'ONU, les actions humanitaires qui constituent un

ensemble distinct, mais qui recourent parfois le maintien de la paix. En effet, ces opérations sont généralement conduites par des organisations non gouvernementales, mais peuvent faire appel aux forces armées qui leur apportent des moyens complémentaires pour améliorer leur efficacité et, surtout, peuvent garantir la sécurité des personnels exposés, comme en Bosnie et en Somalie.

Cette relecture de la Charte a contribué, dans un premier temps, à clarifier une situation assez confuse tout en permettant de redécouvrir les moyens que l'ONU pouvait mettre en oeuvre pour accomplir sa mission de garant de la paix. Le travail de M. Boutros Ghali a permis, en particulier, de distinguer les opérations de maintien de la paix *stricto sensu* des opérations pouvant nécessiter le recours à la force. Cependant, il apparaît, à la lumière de l'expérience, qu'il est parfois très difficile de tracer une limite claire entre maintien et imposition de la paix. C'est ainsi que la réalité et la gravité des situations oblige à faire preuve de pragmatisme et à sortir des cadres théoriques.

III. Les difficultés : de la théorie à la pratique

Les problèmes rencontrés par l'ONU ont une double origine : ils proviennent d'une part de l'inadaptation des structures et des moyens aux nouvelles missions qu'elles a dû assumer, d'autre part d'une ambiguïté fondamentale sur le rôle exact des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix.

En premier lieu, le développement qu'ont connu, depuis cinq ans, les activités de maintien de la paix impose au Secrétariat une gestion simultanée de nombreuses opérations qui dépasse ses capacités. En outre, nous l'avons vu, les opérations de la deuxième génération se distinguent des opérations de maintien de la paix traditionnelles à plus d'un titre :

- ces missions exigent souvent le déploiement massif et rapide de troupes. Dès lors, il a fallu mettre en place des mécanismes de contributions, des structures de commandement, de communication, de soutien logistique... adéquats. Tout cela nécessite une organisation et des moyens d'information,

¹¹ Résolution 795 du 11 décembre 1992.

de planification, de gestion, de contrôle et de suivi dont l'ONU ne dispose pas encore. L'ONU n'est pas aujourd'hui une organisation militaire disposant en propre des moyens et des structures lui permettant de mettre en oeuvre des résolutions surtout lorsqu'elles impliquent des opérations militaires lourdes ;

- plus complexes, ces opérations impliquent, en général, l'intervention d'acteurs multiples (militaires, humanitaires, diplomatiques), ce qui rend d'autant plus difficile la coordination des différentes initiatives ;

- enfin, le déploiement de forces des Nations Unies dans le cadre de mission de rétablissement ou d'imposition de la paix rend possible l'usage de la force. Cela impose des règles d'engagement plus précises et peut poser des problèmes politiques à certains pays.

C'est pourquoi il est apparu rapidement que les Nations Unies devaient s'adapter. Les réformes sont en cours, et, pour certaines d'entre elles, déjà bien avancées. La création d'une salle de suivi des opérations et d'une équipe chargée de la planification et de la coordination des opérations a permis de renforcer sensiblement les capacités du Secrétariat. Enfin, une série de restructuration tend à rationaliser les différents services intéressés par le maintien de la paix. Cette réorganisation s'est accompagnée d'une augmentation sensible des effectifs civils et militaires qu'il est encore difficile de chiffrer précisément.

Les difficultés concernant le déploiement des forces sont dues essentiellement aux délais d'acheminement trop longs, à l'absence d'automatisme dans les procédures de mise à disposition en vigueur dans les États membres. Une réforme du mécanisme de contribution en troupes est en cours. Cela devrait permettre de mettre au point un système de banque de données de modules de forces en attente mis à disposition par les États membres. Le Secrétaire général serait ainsi en mesure de connaître à l'avance les moyens dont il dispose et la fonction de planification en serait améliorée.

Cependant, beaucoup reste à faire pour donner à l'ONU les moyens de ses ambitions, notamment, en prenant les

mesures nécessaires pour résorber la crise financière endémique dont souffrent les Nations Unies et qui est aggravée, depuis quelques années, par le coût sans cesse plus élevé des opérations de maintien de la paix dont le développement fait peser une charge croissante sur l'Organisation et "par ricochet" sur les plus importants contributeurs (contributions obligatoires et volontaires, contributions en troupes et en matériel).

En second lieu, l'action de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix repose sur une ambiguïté : en effet, aux termes de la Charte, l'ONU est habilitée à régler les différends entre États, conformément aux règles du droit international qui consacrent le principe de souveraineté des États et de non-ingérence dans leurs affaires intérieures. Or, les Nations Unies sont de plus en plus amenées à intervenir dans le cadre de conflits internes. De cela, découlent deux types de problèmes :

- l'ONU est perpétuellement à la recherche d'un équilibre entre le respect de la souveraineté des États et le devoir d'assistance. En outre, et comme une conséquence directe du respect de la souveraineté, les Nations Unies ne peuvent théoriquement intervenir dans le règlement d'une crise qu'à la demande expresse de l'une des parties. Ainsi c'est au nom du devoir d'assistance humanitaire - à la demande des États Unis et sous la pression des médias - que l'ONU est intervenue en Somalie sans que le Conseil de sécurité ait été saisi par les autorités somaliennes qui étaient, en l'occurrence, délinquantes.

- par ailleurs, l'intervention de l'ONU soulève un autre problème épineux car il devient difficile, dans le cadre d'une guerre civile, de désigner l'adversaire ou, si l'on préfère, l'agresseur. Agissant conformément aux règles du droit international et en vertu des principes de neutralité et d'impartialité l'ONU ne dispose pas des outils juridiques lui permettant d'arbitrer des conflits internes et encore moins de préjuger la responsabilité de l'une ou l'autre des parties. Dès lors, quelles règles de comportement les forces de l'ONU doivent-elles suivre en cas d'affrontement armé ? A la suite de l'attaque contre les Casques bleus en Somalie, le Secrétaire général a opté pour la fermeté en autorisant

l'ONUSOM à recourir à la force en vertu du principe de légitime défense. Pour lui, l'ONUSOM¹² dont le mandat autorisait le recours à force¹³ - ne pouvait rester passive sous peine de se discréditer tant aux yeux de la communauté internationale qu'aux yeux des Somaliens qui comptaient sur la présence des Nations Unies. L'offensive de l'ONU a cependant suscité des réactions très mitigées. Certains se sont demandés si les Casques bleus, présentés comme des soldats de la paix, étaient à même d'entreprendre une opération militaire, dans des conditions qui l'ont fait assimiler à des "représailles" par une partie des médias.

Ces ambiguïtés peuvent conduire à mettre en cause la légitimité de certaines interventions de l'ONU considérées parfois comme sélectives : ainsi la perception par certains États membres et par l'opinion publique d'un décalage entre l'altitude de l'ONU en Yougoslavie - où la force n'a jamais été utilisée - et en Somalie ne contribue pas à renforcer la crédibilité des Nations Unies.

Au delà, se pose une question de fond ; le déploiement d'une force de "maintien de la paix" dans un environnement instable ne porte-t-il pas en germe de tels dérapages ? Le Secrétaire général a écrit récemment que *"les opérations de maintien de la paix sont à un carrefour de leur histoire. Elles oscillent en permanence entre deux logiques, ce que j'appellerais la logique de la sanction et la logique de la gestion"*.

L'usage de la force représente un changement significatif, mais ne doit pas devenir la règle. Il ne faut pas glisser vers la coercition ou les missions militaires qui doivent rester du domaine de l'exception. En effet, c'est l'action préventive de l'ONU qui doit rester sa priorité. La multiplication des conflits et des opérations de maintien de la paix "plus musclées" pourrait conduire à considérer que la guerre est la seule issue possible de certaines situations de crise, ce qui risquerait de provoquer la naissance de nouveaux conflits armés. C'est plus dans le domaine de la prévention et de l'arbitrage que l'ONU doit travailler. Elle ne doit pas devenir une machine à faire la guerre, car tel n'était pas le souhait des signataires de la Charte.

Si nous voulons faire du rêve du président Wilson une réalité, nous devrions certainement nous rappeler ce que Jacques Bainville disait, dès 1941, *"une paix qui exige encore des mesures militaires n'est pas une bonne paix, ce n'est même pas la paix"*.

L'ONU doit s'adapter au monde de l'après-guerre froide. Les défis ne manquent pas. L'ONU est d'ailleurs sollicitée de toutes parts pour remplir des missions de plus en plus complexes qui nécessitent la mise en oeuvre de moyens importants.

Mais l'Organisation prend conscience de ses faiblesses sur le plan opérationnel, logistique, financier... qui lui imposent des limites : il est donc peu probable que l'ONU puisse prolonger indéfiniment sa présence comme c'est le cas, par exemple, à Chypre ou au Sinaï.

Cela explique probablement l'attitude de plus en plus prudente du Secrétariat dans le domaine du maintien de la paix : confronté à des problèmes financiers et de restructuration interne, le Secrétaire général se montre aussi réticent à accepter des engagements nouveaux qu'à prolonger certaines opérations en cours. Il a d'ailleurs déclaré récemment que, selon lui, une opération de maintien de la paix devait s'arrêter dans trois cas : lorsque les protagonistes, en dépit de leurs promesses, ne montraient pas de volonté politique, la paix ne pouvant pas être imposée ; lorsque les troupes fournies à l'ONU n'acceptaient pas la discipline d'une opération multilatérale et, enfin, si les États membres de l'ONU n'étaient pas prêts à maintenir le "cap" de l'imposition de la paix.

Il réaffirme ainsi, d'une part, que la coopération des parties doit être considérée comme un préalable indispensable à la recherche d'une solution négociée ; d'autre part, que l'évolution des Nations Unies, et de leurs capacités futures à rendre les arbitrages et à maintenir ou à rétablir la paix, dépend en grande partie des États membres.

Tout cela a naturellement conduit les Nations Unies à entreprendre une réflexion sur ces questions afin de déterminer les aménagements et les réformes souhaitables pour améliorer le fonctionnement du système.

V.F.

¹² Opération des Nations Unies en Somalie.
¹³ Résolution 814 du 31 octobre 1993.