



B.7.

33144

PARIS, le 23 juin 1994

ETUDE PARTICULIERE A OPTION

LA PREVENTION DES CRISES

le rôle des armées et des organisations internationales

Directeur de recherche : COL DURAND (EMA/EMPLOI 2)

Comité :
CF GEMPP
CBA ROUSSEL
MAJ CORMINBOEUF
CES MAISETTI
CES DIOP

LA PREVENTION DES CRISES

Le rôle des armées et des organisations internationales

PREAMBULE

La recherche d'un nouvel équilibre européen, depuis les événements qui ont bouleversé les données stratégiques nées de l'affrontement est-ouest, offre à elle seule un terrain de réflexion suffisant quant aux actions envisageables destinées à prévenir les crises.

Cette étude se limitera en conséquence essentiellement au cadre de l'Europe

* *
*

INTRODUCTION

Depuis la fin de la guerre froide, le monde ne vit plus dans la crainte de la troisième guerre mondiale. Mais la peur de voir naître une nouvelle ère de conflits régionaux se fait sentir. Toute tentative d'instaurer un nouvel ordre mondial pour contenir cette menace se fonde nécessairement sur l'ordre existant, à savoir une organisation universelle - les Nations Unies - et un réseau d'institutions régionales telles l'OTAN, l'UEO, la CSCE. Ce "système" de sécurité international tente aujourd'hui de s'adapter au nouveau contexte géostratégique dans le souci de mieux prévenir et de mieux gérer les crises. Ainsi l'ONU cherche à revitaliser son rôle dans ses missions de maintien de la paix, comme le propose Monsieur Boutros-Ghali dans son "Agenda pour la paix". L'OTAN modifie son concept stratégique, réorganise ses structures de forces et de commandement, et intègre dans ses missions celles de gestion des crises. L'UEO prend son essor et s'impose comme le pilier de la défense européenne. Elle se dote par ailleurs des structures nécessaires à la gestion des

crises. La CSCE, devenue organisme régional de sécurité, est désormais habilitée à mener des opérations de maintien de la paix. Enfin les armées, pour répondre à un impératif économique, réduisent leur format, mais s'adaptent aux nouvelles menaces en recherchant une plus grande souplesse d'emploi et un niveau d'interopérabilité qui garantissent le succès des opérations interarmées et internationales.

La prévention d'une crise, qui consiste à agir sur ses causes avant qu'elle ne se transforme en conflit, exige de la part de la communauté internationale de disposer d'un système qui puisse s'adapter à chaque situation et mettre en oeuvre les moyens appropriés dans les délais qu'impose l'imminence de la crise. Parmi ces moyens figurent les forces armées dont l'action, dans un cadre national ou international, devra exprimer la détermination des nations à maintenir la paix.

Ce mémoire a pour objet d'étudier d'une part la manière dont les armées peuvent participer à la prévention des crises, d'autre part d'analyser le rôle des systèmes de sécurité collective dans le domaine de la prévention des crises, et leur faculté à mettre en oeuvre l'outil militaire. De cette faculté dépendra la crédibilité des institutions internationales.

Il importe, d'abord, de revenir sur la définition à donner à la "crise" et d'envisager quelles actions mener pour la prévenir. Il convient ensuite de faire le point sur l'évolution des systèmes de sécurité. Il y a lieu enfin d'examiner un certain nombre de solutions, destinées à rendre crédible le "système" composé de l'ensemble des dispositifs et institutions liés à la sécurité internationale.

1.- CRISES ET PREVENTION : ESSAIS DE DEFINITION

1.1- Définition de la "crise"

L'effondrement des systèmes totalitaires et la dissolution du pacte de Varsovie ont fait renaître en Europe, sur fond de récession économique, les anciennes rivalités ethniques et religieuses ainsi que les contentieux frontaliers. Dans cette nouvelle Europe, où les Etats cherchent à assurer leur sécurité par le jeu des alliances, la multiplicité des risques de déstabilisation, peut entraîner à tout instant l'émergence de crises graves plus ou moins prévisibles. Les conflits de l'ex-Yougoslavie et du Caucase sont à l'image de ce potentiel de crises.

Le terme de "crise" recouvre souvent un ensemble de notions assez imprécises ayant d'avantage trait à ses causes qu'à ses effets (crise économique, pétrolière, monétaire, etc.). Nous nous contenterons d'en reprendre la définition donnée par l'Amiral DUVAL : *"La crise est l'aggravation subite d'une situation instable, à un point tel qu'apparaisse le risque prochain d'un affrontement armé"*.

1.2- Les facteurs de risques

L'analyse des facteurs de risque est une tâche difficile tant par leur nombre, leur complexité et leur interpénétration, que par l'incertitude chaque jour grandissante

concernant l'évolution de ce qu'on peut appeler la "Nouvelle Europe". Ce qui suit n'a donc pas la prétention d'en dresser le bilan exhaustif, mais de donner un aperçu rapide des grands problèmes pouvant conduire à des situations de crise.

- problèmes économiques

La situation économique dans l'ensemble des pays de l'Europe Centrale, Orientale et Balkanique a pour origine l'effondrement de l'ex-URSS, la dissolution du COMECON qui en découle, et la progression très difficile vers une économie de marché. Ces difficultés ont des conséquences directes sur le tissu social et pourraient remettre en cause une partie des avantages acquis depuis 1989 tel que le processus de démocratisation. Le retour à un régime autoritaire pourrait en effet être une réponse à un éclatement social. Par ailleurs, le décollage économique plus rapide des pays d'Europe Centrale, tels la Pologne, la Hongrie et la Tchéquie, peut provoquer un déséquilibre préjudiciable à la stabilité régionale.

- problèmes ethniques

Dans une Europe très largement redessinée par les deux conflits mondiaux, l'écroulement du monde communiste a provoqué la résurgence des vieilles querelles ethniques mises en "sommeil" par des décennies de régimes totalitaires. Elles sont à la source de graves conflits comme celui de l'ex-Yougoslavie et ceux du Caucase, où les ravages de la guerre ont entraîné des milliers de morts, provoqué le déplacement de populations entières, enfermant ainsi des états dans des situations dont on ne peut trouver l'issue, et devant lesquelles la communauté internationale reste impuissante. Les nombreuses tensions inter-ethniques, ou qui opposent certains peuples, constituent dans de nombreux pays un potentiel de crises importants, et rien ne permet d'affirmer aujourd'hui qu'elles ne dégénéreront pas en conflits. Il suffit pour cela d'évoquer le problème des minorités albanaises au Kosovo et en Macédoine, des minorités hongroises en Roumanie, en Voïvodine et en Slovaquie.

- problèmes frontaliers

Sous-tendus par les problèmes d'ordre ethnique, religieux, linguistique, économique et géostratégique, les contentieux frontaliers resurgissent. On peut évoquer à titre d'exemple le cas de la frontière entre la Roumanie et la Moldavie, le désir, encore contenu, de la part de Budapest de retrouver une grande Hongrie, le problème de l'enclave de Kaliningrad.

- la prolifération des armes

Le sentiment d'insécurité conduit de nombreux pays à rechercher leur protection en conservant des capacités militaires suffisantes. Malgré le processus de désarmement qui a commencé conformément au traité FCE, le risque est grand de voir se maintenir en Europe des puissances régionales surarmées, d'une part en disposant de l'arsenal laissé sur place par l'armée de l'ex-URSS, d'autre part en développant leur propre industrie d'armement. Enfin la présence d'armes nucléaires en Europe Orientale, si elle ne présente pas de risque immédiat quant à leur utilisation par les puissances détentrices, peut être à la source de graves tensions

politiques, notamment entre l'Ukraine et la Russie, susceptibles de conduire à une crise.

- les incertitudes concernant la Russie et l'Ukraine

Les incertitudes quant à l'avenir de la Russie, ses graves difficultés internes, d'ordre politique et économique, et le rôle qu'elle entend jouer dans les affaires européennes, notamment celles de la CEI, peuvent être interprétés comme une menace pour la stabilité du continent. Ainsi pouvons-nous relever le soutien qu'elle tend à apporter aux minorités russophones en Europe Orientale, sa volonté d'arbitrer de façon plus ou moins partielle des conflits régionaux, les différends qui l'opposent à l'Ukraine à propos des forces nucléaires, de la flotte de la mer Noire et surtout de la Crimée dont le sort est encore très incertain. Il convient enfin d'évoquer la menace que constitue l'Ukraine, qui semble vouloir s'imposer sur la scène internationale comme en témoigne sa volonté d'accéder au statut de puissance nucléaire.

1.3- Qu'est-ce que la prévention des crises?

La prévention des crises est l'ensemble des dispositions politiques, économiques et militaires, destinées à éviter qu'une crise potentielle à l'intérieur d'un pays ou entre deux pays n'éclate, ou bien, si cette crise existe, qu'elle ne s'aggrave au point de pouvoir dégénérer en conflit armé. Le retour à la paix civile dans une région déjà soumise à de très fortes tensions, génératrices de violence, doit donc être considéré comme du domaine de la prévention des crises. Il en est de même des actions visant à surveiller le respect d'un accord de paix entre deux parties, jadis en conflit, sur une ligne de cessez-le-feu. La notion de prévention recouvre également l'ensemble des actions qui permettent, en évitant l'usage de la force, de limiter géographiquement un conflit, de façon à l'empêcher de s'étendre à un pays voisin. Par exemple, dans le cas du conflit en ex-Yougoslavie, si la prévention d'une telle crise n'a pas été possible, les actions visant à éviter son extension au Kosovo ou en Macédoine, et préserver la paix dans cette région, sont du domaine de la prévention.

Ainsi la "prévention" des crises, et la "gestion" des crises dont l'objectif est de ramener une situation conflictuelle à la stabilité, peuvent-elles être étroitement liées, notamment par ce qu'on appelle de façon générale le "maintien de la paix". En ce sens, les notions de "diplomatie préventive" et de "maintien de la paix" que monsieur Boutros-Ghali expose dans son "Agenda pour la Paix"¹ correspondent en partie à cette définition assez large de la prévention des crises.

1.4.- Comment prévenir les crises?

Les différentes actions destinées à la prévention des crises, compte tenu de la multiplicité des risques en Europe, et la complexité des situations qu'ils engendrent, doivent être conduites de façon complémentaire. Ces actions sont d'ordre politique, diplomatique et militaire, et doivent prendre place dans le cadre des systèmes de

¹ Voir annexe

sécurité collective européens. Ces mêmes systèmes seront par ailleurs à la base de la prévention des crises, s'ils apprennent à répondre efficacement à toute situation risquant de dégénérer en conflit.

- **Les actions politiques et diplomatiques**

Le premier niveau de prévention, c'est à dire celui qui se situe en amont de la crise, consiste à en supprimer les causes profondes. Il est donc avant tout d'ordre politique et diplomatique. Il s'agit en effet d'agir auprès des pays concernés afin de consolider leur démocratie, de réduire les déséquilibres économiques et sociologiques, d'établir des alliances solides, de favoriser les équilibres militaires et de lutter contre la prolifération des armements sous la forme d'accords de maîtrise des armements, de transparence et de vérification. A un deuxième niveau, c'est à dire dès l'apparition d'une situation instable, l'action politique et diplomatique menée suffisamment tôt, doit permettre le retour à la stabilité. Il s'agit d'intervenir auprès des parties en présence pour les aider à trouver une solution au différend qui les oppose.

L'ensemble de ces actions sont conduites indépendamment ou de façon complémentaire par les Etats ou au sein d'organisations comme l'ONU et la CSCE.

- **Les actions militaires**

Sur le plan militaire, la prévention des crises repose sur les actions suivantes:

- le renseignement;
- la planification;
- le contrôle des accords de désarmement;
- la coopération technique et l'assistance militaire;
- le repositionnement de forces;
- les missions humanitaires et civiles.

Le renseignement doit être global et concerner l'ensemble des activités civiles (politiques, économiques, etc.) et militaires d'un pays ou d'une région, afin de déterminer les déséquilibres susceptibles de conduire à une crise. Il peut être d'origine civile (DGSE, ambassades, etc.) et militaire (DRM, attachés des forces armées, missions militaires à l'étranger, forces repositionnées, etc.). La coopération au niveau interarmées et internationale est indispensable dans ce domaine. Le renseignement militaire concourt à l'évaluation des risques de conflit car : Il permet de connaître les potentiels militaires et les activités militaires en un lieu donné, Il participe par ailleurs à la "vérification" dans le cadre des accords de désarmement ; enfin l'ensemble des données obtenues par le renseignement constituent la base de tout travail de planification.

La planification d'opérations militaires permet de réagir avec rapidité dès l'apparition des signes annonciateurs d'une crise. Elle participe donc à la prévention des crises. L'EMIA récemment créé, dont les travaux sont menés conjointement à ceux de l'OTAN et de l'UEO, répond au souci des Armées de disposer d'un outil de planification adapté, permettant la mise sur pied rapide d'une opération militaire interarmées au niveau national ou international.

Le contrôle des accords de désarmement, notamment dans le cadre du traité FCE², compte tenu des risques que constitue la prolifération des armes en Europe, doit être considéré comme une indispensable action de prévention.

La coopération technique et l'assistance militaire peuvent d'une part renforcer les liens qui nous unissent avec d'autres nations, et d'autre part assurer la propre sécurité de ces nations dans certaines régions où la stabilité serait préservée du fait d'un meilleur équilibre des forces. Elle permet en outre d'évaluer rapidement, sur place, les situations risquant de conduire à une crise. Par ailleurs ce type de coopération peut aider au déploiement préventif d'unités militaires au cas où le pays hôte en ferait la demande, pour faire face à l'apparition de troubles graves.

Le prépositionnement de forces plus ou moins importantes, permet de répondre rapidement à l'évolution brutale d'une crise latente, et de dissuader un éventuel perturbateur d'aggraver la situation. Le prépositionnement de forces peut être envisagé selon des modalités différentes :

- dans le cadre d'accords de défense. C'est le cas notamment de nos accords en Afrique. Les forces peuvent alors assurer une présence permanente, et être renforcées en cas de nécessité, ou assurer une présence provisoire lorsque les circonstances l'exigent. Ce dernier type d'accord doit pouvoir être envisageable à terme dans certains pays de l'ancien pacte de Varsovie, notamment ceux du groupe Visegrad, et plus particulièrement la Pologne.

- dans le cadre d'une action entreprise sous l'égide de l'ONU ou de la CSCE. Il est alors subordonné à l'accord d'un ou des partis concernés, notamment lorsqu'il s'agit d'un déploiement à l'intérieur d'un pays, ou d'un prépositionnement de part et d'autre ou d'un seul côté d'une frontière.

- en utilisant les facilités d'accueil offertes par les pays d'une même alliance, OTAN ou UEO. Ce genre de déploiement se ferait vraisemblablement sous l'égide de l'ONU ou de la CSCE. Il convient de noter à ce titre que le déploiement préventif d'une force navale est particulièrement souple puisqu'il n'impose aucune demande préalable auprès d'un pays tiers.

L'aide humanitaire auprès d'un pays soumis à une catastrophe naturelle, à une très grave récession économique, ou à un autre événement susceptible de mettre sa population en danger, constitue, lorsqu'elle est déclenchée suffisamment tôt, un moyen de prévenir des troubles graves pouvant conduire à la crise. Les armées, qui disposent des moyens logistiques performants et disponibles rapidement, peuvent mener ce type d'opération sous l'égide de l'ONU ou de la CSCE, et éventuellement en coordination avec des ONG (acheminement de l'aide, soutien médical, etc.). Elles peuvent également participer à des actions civiles qui faciliteront le retour à la stabilité, comme des opérations de surveillance, de police ou de contrôle des élections. Cette dernière activité concourt à l'établissement ou le rétablissement d'une démocratie et participe en fin de compte à la prévention des crises.

² L'Unité Française de Vérification, basée à Creil, est chargée du contrôle du traité FCE et des accords relatifs aux mesures de confiance et de sécurité (MDCS).

- **Les systèmes de sécurité**

Quelles que soient les actions entreprises au niveau national pour prévenir une crise en Europe à plus ou moins long terme, ou à des degrés divers de son évolution, celles-ci ne sont envisageables et ne sont efficaces que si elles répondent à la volonté de la communauté internationale de réagir suffisamment tôt. Cela implique une identité de vue sur les objectifs à atteindre, les moyens à mettre en oeuvre, et une capacité à prendre les décisions en temps opportun. Le conflit en ex-Yougoslavie a mis en évidence les insuffisances des systèmes de sécurité européens face à une crise de ce genre. Il n'est pas impossible que l'existence de tels systèmes, forts et aptes à réagir rapidement, ait pu dissuader les protagonistes de ce conflit, et les inciter à régler pacifiquement leurs différends.

Les pays d'Europe Centrale et Orientale, confrontés à une multitude de risques, sont aujourd'hui à la recherche de leur sécurité, et nombre d'entre eux souhaitent être intégrés aux systèmes de sécurité européens, notamment l'OTAN et à degré moindre l'UEO, afin de bénéficier de leur protection. L'espoir que ces institutions internationales suscitent auprès des pays de l'ancien pacte de Varsovie, est à la mesure de l'importance de telles organisations pour la stabilité de l'Europe. L'existence de systèmes de sécurité faibles et incapables de réagir, inciteront les peuples à régler eux-mêmes leurs problèmes sans pouvoir faire face aux crises qui les submergeront. En revanche, des systèmes cohérents, adaptés au nouveau contexte international, sont les garants du maintien de la paix.

La recherche d'une crédibilité accrue des institutions que sont l'ONU, la CSCE, l'OTAN et l'UEO, est donc l'objectif majeur à atteindre pour assurer efficacement la prévention des crises en Europe. L'action militaire, intégrée dans un cadre de sécurité collective rénové, saura alors dans ce domaine trouver toute son efficacité.

2.- LE ROLE DES SYSTEMES DE SECURITE.

L'expérience des crises passées et actuelles, nous indiquent clairement que les systèmes de sécurité n'ont pas su prévenir ces événements. L'architecture européenne de sécurité doit s'adapter aux nouvelles menaces et tisser un réseau de liens suffisamment crédibles pour renforcer la stabilité de notre continent.

Quels sont aujourd'hui les systèmes destinés à assurer la sécurité de l'Europe ? Il convient de distinguer deux types de systèmes :

- **les organisations de maintien de la paix** à vocation universelle, qui ne disposent pas en propre de forces militaires mais peuvent faire appel à des organisations disposant de forces armées (OTAN, UEO, CEI). Elles ont pour but de prévenir les conflits par un ensemble d'actions à long terme, d'ordre politique, diplomatique ou économique, de promouvoir le désarmement, et de rendre possibles en toutes circonstances la concertation et la négociation, au moyen de procédures adaptées. Ce sont l'ONU et la CSCE.

- les "alliances", qui disposent d'un instrument militaire et dont la vocation première est la défense. Ce sont notamment l'OTAN, l'UEO, la CEI.³ Ces alliances, lorsque la situation l'exige, peuvent être le bras armé de l'ONU ou de la CSCE.

2.1- L'ONU.

L'efficacité des Nations Unies en matière de prévention des crises repose essentiellement sur la volonté politique des nations de réagir avec promptitude et dans la même direction dès les signes annonciateurs d'une crise. Ce qui relève aujourd'hui d'une gageure, ne sera possible demain que si l'ONU sait adapter ses structures de concertation, de décision et de commandement aux différentes situations. Il est cependant primordial qu'il n'y ait pas de divergence quant aux objectifs à atteindre et aux solutions à adopter, entre les nations d'une part, et la communauté internationale et l'ONU d'autre part. Un ensemble **cohérent et crédible** saura éventuellement "dissuader" les états fragiles de se laisser glisser vers une crise ouverte dans l'espoir de régler leurs difficultés internes, ou bien leur donnera la force et les moyens de retrouver une certaine stabilité.

Le fonctionnement de l'ONU repose sur l'assemblée générale et sur le Conseil de Sécurité. Dans le domaine de la sécurité internationale et du maintien de la paix, le rôle du Conseil de Sécurité est prédominant puisque c'est lui qui dispose du pouvoir de décision. Cependant, par un usage extensif du droit de veto dont dispose chacun des membres permanents, il n'a pu jouer qu'un rôle limité durant toute la guerre froide. La rupture de la confrontation est-ouest rend désormais possible la mise en oeuvre de l'intégralité des dispositions prévues par la Charte des Nations Unies, notamment au titre de la gestion des crises.

Vers une Organisation rénovée.

Prenant acte des insuffisances de l'ONU dans la prévention et la gestion des crises et des conflits, le secrétaire général des Nations Unies envisage dans son "Agenda pour la paix", de renforcer la capacité d'action et l'efficacité de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix.

Outre les difficultés que l'ONU a pu connaître jusqu'à présent pour préserver la paix par l'action diplomatique, il convient de noter l'inadaptation du concept des forces de maintien de la paix - ou "Casques Bleus" - aux situations auxquelles ils ont à faire face. Selon la "formule 1956"⁴ qui a prévalu ces dernières années, les forces de

³ Seuls les rôles de l'OTAN et l'UEO seront étudiés ici. Celui de la CEI, dont le "leadership" est assuré par la Russie, n'en est pas moins primordial pour la stabilité de l'Europe de l'Est. Ce rôle est cependant encore incertain, notamment dans le cadre d'un mandat des organisations internationales pour les opérations de maintien de la paix.

⁴ Dans le contexte de la guerre froide, l'ONU n'a pu recourir aux mesures coercitives prévues au titre du chapitre VII de la Charte. Le concept des Casques Bleus a donc été créé en 1956 (affaire de Suez), pour contourner la paralysie du Conseil de Sécurité, en utilisant les possibilités offertes par le Chapitre VI de la Charte (mesures pacifiques), afin de mettre sur pied une force internationale habilitée à intervenir avec un mandat de l'ONU.

maintien de la paix sont en effet censées intervenir dans une situation de conflit si, et seulement si, les parties en cause sont convenues d'arrêter les combats. Elles sont donc en théorie dans l'impossibilité d'accomplir leur mission si les affrontements se poursuivent, soit du fait des parties principales, soit du fait des factions ou des groupes d'irréguliers. La pratique des règles d'emploi des armes depuis quarante ans privent par ailleurs les forces de l'ONU du droit d'ouvrir le feu sauf en cas de légitime défense, ce qui amoindrit la crédibilité de telles opérations. Il apparaît alors, à la lumière de l'expérience de la FORPRONU en ex-Yougoslavie, la nécessité de recourir au cours de telles missions à une action qui serait l'intermédiaire entre l'action pacifique relevant du chapitre VI et l'action coercitive relevant du chapitre VII.

A ce titre, "l'Agenda pour la paix" définit un nouveau système de gestion des conflits en vue d'un jeu combiné de l'action diplomatique et de l'action militaire (Voir annexe).

Dans cette perspective, doivent être redéfinies les modalités d'emploi des forces armées par les Nations Unies:

- Le déploiement préventif des casques bleus, dans le cadre de la diplomatie préventive, avant le déclenchement d'un conflit. Ce déploiement pourra être envisagé de part et d'autre ou d'un seul côté de la frontière.
- Le principe de la légitime défense sera élargi de façon à inclure la résistance aux tentatives faites par la force d'empêcher les troupes de l'ONU de remplir leur mission⁵.
- L'utilisation de "forces spéciales", chargées de ramener la paix, pourra être envisagée (Voir paragraphe 3).
- En vertu du chapitre VII, article 42, de la Charte, le Conseil de Sécurité peut recourir à la force pour maintenir ou rétablir la paix. Les Etats membres doivent à cette fin mettre des forces à la disposition du Conseil, conformément à l'article 43. Ces dispositions exigent cependant que soit mise en place une structure d'expertise, de planification et de conduite opérationnelle. Le Secrétaire général souhaite dans cette optique que soit activé le Comité d'Etat-major comme cela est prévu dans les articles 46 et 47.

2.2.- LA CSCE

Le rôle de la CSCE en Europe Centrale et Orientale a été particulièrement bénéfique, notamment dans les domaines de la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. Les mesures de confiance militaires et de désarmement dont elle est à l'origine, malgré des résultats encore modestes, témoignent également de son

⁵ Cette disposition est déjà en vigueur en ex-Yougoslavie. Elle se heurte cependant au problème des moyens en effectif et en matériels dont disposent la FORPRONU, et au système de délégation beaucoup trop complexe.

action dans le domaine de la prévention des crises⁶. La CSCE a pourtant révélé son incapacité à traiter les nouvelles crises en Europe, notamment par absence de consensus⁷ parmi des états dont les aspirations politiques et culturelles sont fondamentalement différentes. Parmi les décisions prises lors de la conférence bilan d'Helsinki en 1992, et destinées à revitaliser le rôle de la CSCE, il convient de citer :

- la création du **Haut Commissaire pour les minorités nationales**, qui a la tâche de prévenir les conflits le plus tôt possible. Son rôle est de déclencher une alerte précoce lorsque des tensions impliquant des minorités nationales risquent de dégénérer en conflit. Il mène alors si besoin une action de bons offices.

- l'institution d'un nouveau **Forum pour la coopération en matière de sécurité** qui permet désormais d'associer tous les états aux négociations sur les mesures de confiance et de sécurité, de maîtrise des armements et de désarmement, alors que le traité FCE ne concernait que les membres de l'OTAN et de l'ex-Pacte de Varsovie. Une des tâches futures, et non des moindres, sera d'élargir les dispositions du traité FCE à toute l'Europe.

- l'**habilitation de la CSCE à mener des opérations de maintien de la paix** qui lui confère pour la première fois des fonctions opérationnelles. Ces opérations se limitent cependant à des opérations de maintien de la paix dans le cadre du chapitre VIII de la Charte des Nations-Unies, les actions coercitives restant du ressort du Conseil de Sécurité de l'ONU. Elles peuvent aller d'une opération limitée à une opération de grande envergure et peuvent être menées sous diverses formes : missions d'observation et de contrôle ou plus large déploiement de forces. Elles pourraient servir à superviser les cessez le feu et à aider à leur maintien, à surveiller le retrait des troupes, à appuyer le maintien de l'ordre public, à fournir une assistance humanitaire et médicale ou à aider les réfugiés. La CSCE pourra faire appel pour des opérations d'envergure à l'OTAN ou l'UEO. Il lui faudra également envisager de faire appel aux forces de la CEI dans des zones où la présence des forces de l'OTAN et de l'UEO n'est pas possible, notamment sur le territoire de l'ex-URSS. Par ailleurs son action restera toujours très limitée par la règle du consensus. Afin de pouvoir réellement jouer son rôle d'organisation régionale de l'ONU, il faudrait que la CSCE se dote d'une sorte de "Conseil de sécurité européen" où ne soit représenté qu'un nombre limité d'états responsables. Cette question était à l'ordre du jour lors d'un colloque réunissant des parlementaires russes et français à Moscou le 29 avril dernier.

⁶ Les mesures de confiance et de sécurité instaurent principalement :

- le droit d'inspection des activités militaires sur le terrain;
- l'échange d'informations sur les activités militaires, les armements majeurs;
- des contraintes en matière d'exercices militaires.

Le traité FCE est entré en vigueur le 9 novembre 1992. Il porte sur la réduction des armements conventionnels en Europe

Le traité FCE-1A a été signé en juillet 1992. Il porte sur la limitation des effectifs.

Le traité "Ciel ouvert" établit un régime d'observation aérienne dans le cadre des mesures de confiance et des accords de désarmement.

⁷ Les décisions de la CSCE sont prises selon la règle du consensus.

Il est indéniable, aujourd'hui, que la CSCE ne présente pas les garanties de sécurité réelles qu'attendent de nombreux états d'Europe Centrale et Orientale qui se tournent alors vers l'Ouest. Il semble cependant que la nouvelle architecture européenne doive compter avec la CSCE en tant que composante d'un système, incluant l'ensemble des organisations de sécurité.

2.3.- L'OTAN

L'OTAN reste aujourd'hui la seule organisation militaire existante, capable d'assurer la sécurité des Alliés en Europe. Elle sera également un facteur de stabilité sur tout le continent, et pourra à ce titre prévenir les crises, si sa réorganisation en cours conduit à l'élaboration d'un outil crédible et adapté à la gestion des crises.

Le nouveau concept stratégique de l'Alliance Atlantique

Amorcée au sommet de Londres en juin 1990, la recherche d'une stratégie adaptée au nouvel environnement de l'après guerre froide, va trouver son aboutissement avec l'adoption du nouveau concept stratégique lors du sommet de Rome les 7 et 8 novembre 1991.

Les grandes lignes de ce concept sont les suivantes :

- le caractère défensif de l'Alliance est réaffirmé.
- un nouveau dispositif de défense est mis en place pour tenir compte des évolutions de l'environnement stratégique. Ses forces seront réduites et réorganisées de façon à accroître leur mobilité et leur capacité de mobilisation et de montée en puissance. Le rôle des forces multinationales sera accru. Les arsenaux nucléaires de l'OTAN en Europe seront par ailleurs réduits.
- le rôle de l'OTAN sera étendu à la gestion des crises et la prévention des conflits.

L'évolution des forces de l'OTAN en Europe se concrétise par une diminution importante de ses effectifs, notamment des effectifs américains qui devraient être portés à environ 100 000 hommes à l'horizon 1995/1998. Cependant les moyens logistiques, de commandement et de combat dont dispose l'OTAN conservent une dimension et une valeur opérationnelle qui font de l'Alliance la seule organisation capable d'assurer la sécurité en Europe.

L'OTAN et les système de sécurité.

Le rôle qu'entend jouer l'OTAN dans le domaine de la prévention des crises et la gestion des conflits ne sera efficace que si elle réussit à intégrer correctement son action au sein des autres organisations que sont l'ONU, la CSCE et l'UEO. Cette intégration repose essentiellement sur la faculté qu'auront les différentes institutions à coopérer et surtout à se compléter.

A ce titre l'OTAN s'est engagée en 1992 à effectuer des opérations de maintien de la paix pour le compte de l'ONU ou de la CSCE. La participation de l'OTAN aux opérations dans le cadre du conflit en ex-Yougoslavie met cependant en évidence la lourdeur et la complexité de la chaîne de commandement. Si les structures politico-militaires de l'OTAN doivent s'adapter à la gestion des conflits, il paraît essentiel que soit établie une filière de commandement claire et unifiée qui donne aux forces la possibilité d'agir rapidement. Un tel objectif a été fixé au cours du sommet de janvier 1994.

En ce qui concerne les relations OTAN-UEO, les deux organisations ont appris à coopérer ensemble à l'occasion de la crise yougoslave: tout d'abord dans le cadre de l'opération *Sharp Guard* de contrôle de l'embargo en Adriatique, avec la création d'un comité militaire *ad hoc* ; puis dans le cadre de la planification destinée à la mise en oeuvre d'un éventuel plan de paix dans le cadre de la crise en ex-Yougoslavie. Cette dernière a cependant démontré de façon claire que les conceptions des Américains et des Européens sur la sécurité peuvent ne pas correspondre. Il peut donc se trouver des circonstances où les intérêts stratégiques majeurs de l'OTAN, c'est à dire ceux des Américains en définitive, ne sont pas impliqués dans une crise en Europe. Il a ainsi été établi le projet de bâtir un dispositif militaire par lequel des structures d'états-majors, des moyens de logistique et de commandement, voire certaines catégories de forces sont mis, par l'OTAN, à la disposition de l'UEO.

Le concept de **GFIM** (Groupe de Forces Interarmées Multinationales) décrit plus loin devrait répondre à ce principe.

La question de l'élargissement de l'OTAN à l'Est - Le partenariat pour la paix

L'élargissement de l'OTAN vers l'Est était à l'ordre du jour lors du sommet de Bruxelles en janvier 1994 pour deux raisons essentielles :

- d'une part la volonté des Etats-Unis et de l'OTAN d'étendre leur influence vers les pays de l'Est en mettant en place une nouvelle architecture de sécurité qui s'étendrait, selon l'expression de James Baker, de Vancouver à Vladivostok.
- d'autre part, le souhait d'un certain nombre de pays de l'Europe Centrale et Orientale, de bénéficier de la protection de l'OTAN vis à vis de la menace potentielle que constitue à leurs yeux la Russie.

Le premier pas en direction des pays de l'Est a été la création, au lendemain du sommet de Rome en 1991, du **CCNA** (Conseil de Coopération Nord Atlantique) qui regroupe aujourd'hui les 16 membres de l'Alliance, les états d'Europe Centrale et Orientale et les républiques de l'ex-URSS.

A l'intérieur du CCNA, l'OTAN devait fournir un cadre de coopération politique avec l'Est, en favorisant l'établissement de forces armées démocratiques, en développant la transparence des activités militaires, tout en facilitant la transition vers l'économie de marché par la conversion des industries militaires. Le CCNA a par ailleurs subi une évolution importante en 1993 avec l'ébauche d'une organisation pour la coopération dans le domaine du maintien de la paix, et avec une réflexion sur l'entraînement et la conduite d'exercices communs.

Parallèlement à cette évolution du CCNA l'idée d'une admission possible de certains pays d'Europe Centrale et Orientale dans l'OTAN a vu le jour, notamment celle des pays du groupe de Visegrad, et plus particulièrement celle de la Pologne. Cependant, devant l'attitude réticente de Boris Eltsin à l'égard de ce projet, et le souhait des américains, dont la politique sur le continent eurasiatique est de privilégier la relation bilatérale avec la Russie, de ne pas bousculer les événements, l'élargissement de l'OTAN à l'Est devenait prématurée.

Aussi les américains ont-ils proposé le concept de **partenariat pour la paix**, en lieu et place d'une accession à l'OTAN, et qui a été approuvé lors du dernier sommet de l'OTAN à Bruxelles.

Les principes du partenariat pour la paix sont les suivants :

- tous les pays du CCNA et de la CSCE sont invités à y participer;
- des relations sont établies avec chaque partenaire sur une base exclusivement bilatérale ;
- l'accent est porté sur la coopération militaire. Les programmes de coopération sont négociés dans le cadre d'accords individualisés. Ces programmes concernent notamment des activités de formation et d'exercices avec les forces de l'OTAN, en vue d'acquérir un niveau d'interopérabilité suffisant pour mener à terme des opérations sous l'égide de l'ONU ou de la CSCE ;
- si un partenaire percevait "une menace directe contre son intégrité territoriale, son indépendance politique ou sa sécurité", l'OTAN mènerait des "consultations" avec lui.

Si le partenariat pour la paix est loin de répondre à l'attente de certains pays d'Europe Centrale, de nombreux pays y ont déjà adhéré. Il constitue assurément un pas important vers la coopération militaire entre les adversaires d'hier, et ajoute en conséquence une pierre à l'édifice destiné à la prévention des crises.

2.4.- L'UEO

Outre la participation à la défense commune, les missions envisagées pour les unités militaires agissant sous l'autorité de l'UEO sont les suivantes :

- des missions à caractère humanitaire ou d'évacuation de ressortissants;
- des missions de maintien de la paix;
- des missions de combat pour la gestion des crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix

Désormais reconnue comme composante de défense de l'Union Européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance Atlantique, ainsi que le précise le traité de Maastricht, l'UEO est aujourd'hui au centre de la sécurité en Europe⁸. Son aptitude à prévenir les crises dépend toutefois de l'évolution qu'elle

⁸ L'UEO comprend aujourd'hui l'ensemble des pays de l'Union Européenne à l'exception de la Grèce (candidate), l'Irlande et le Danemark.

connaîtra dans les années à venir, et de la preuve qu'elle saura donner de son efficacité. La confiance qu'elle suscitera auprès des nations européennes constituera le plus sûr facteur de stabilité.

Un rôle opérationnel accru

En raison de la trop récente "renaissance" de l'UEO, le rôle qu'elle a joué ces dernières années sur la scène internationale ne permet pas de tirer de conclusions définitives quant à son avenir. Les activités militaires qu'elle a mené durant le conflit Iran-Irak, la guerre du Golfe et aujourd'hui encore dans le cadre du conflit en ex-Yougoslavie témoignent cependant d'une nouvelle dynamique qui s'est emparée de l'UEO. Les décisions prises à Petersberg en juin 1992 destinées à accroître son rôle opérationnel, et la création du centre de traitement satellitaire de Torejon, s'inscrivent dans cette dynamique.

Parmi les différentes mesures qui ont été prises afin de renforcer le rôle opérationnel de l'UEO, la création d'une "Cellule de planification" est primordiale car elle constitue le premier, et unique, élément permanent de la structure militaire de l'Organisation. En effet l'UEO ne dispose pas encore en propre de forces et d'états-majors, et les structures de commandement et de forces doivent être mises sur pied au cas par cas pour une opération spécifique avec des moyens donnés.

Malgré ses effectifs réduits (35 officiers), le rôle de la Cellule de planification est essentiel car elle intervient dans les différentes phases qui conduiront au déploiement de forces. Elle est en effet chargée d'élaborer non seulement des plans génériques, mais également les plans de circonstances, à l'approche d'une crise, qui lui permettront de déterminer, pour chaque catégorie d'opérations envisagées, le type et le volume des forces nécessaires. Ses travaux permettront au Conseil de l'UEO de choisir parmi les différentes options et de se prononcer, avec l'aide de la Cellule de planification, sur le choix des forces et de l'état-major chargé de conduire l'opération (état-major d'opération). Son commandant, responsable de l'opération devant le Conseil qui en assure le contrôle politique, a autorité sur le commandant de la force, assisté lui-même de l'état-major de la force. L'état-major d'opération assure par ailleurs la planification de la mise sur pied, de la projection, du soutien et du désengagement de la force.

Il apparaît en première analyse que la chaîne de commandement mise en place devrait permettre un contrôle politico-militaire cohérent de l'opération. Le commandant de l'opération, qui n'est pas sur le théâtre, rend compte en effet directement au Conseil de l'évolution de l'opération. Celui-ci peut alors prendre les décisions qu'impose l'urgence de la situation. Par ailleurs la cellule de planification assure le suivi de l'opération et facilite les échanges d'informations entre le commandant de l'opération et le Conseil.

Un certain nombre de pays ont en outre un statut particulier dans l'UEO, ce sont :

- 3 pays observateurs (pays membres de l'UE et non de l'UEO);
- 3 pays associés alliés (Turquie, Norvège, Islande) qui seront en particulier associés aux travaux de la cellule de planification;
- 9 pays associés partenaires (Europe Centrale et pays baltes) qui seront liés à la cellule de planification, et pourront être associés aux missions humanitaires et missions de maintien de la paix.

L'efficacité de ce processus repose cependant sur un mécanisme relativement complexe, mais qui se veut en théorie le plus souple possible, de consultations et d'échanges entre les ministères de la Défense et des Affaires étrangères des états membres et le Conseil, dans le but d'arriver à une position commune, notamment en ce qui concerne leur participation militaire à une opération donnée. Ce point est particulièrement crucial car la mise sur pied d'une force multinationale destinée à être déployée en dépend. Dans cet esprit, les états membres se sont engagés à fournir à l'UEO, la liste des forces et des états-majors qu'ils sont susceptibles d'affecter à l'UEO ("forces relevant de l'UEO" : FRUEO), étant entendu qu'ils restent maître de faire participer telle ou telle force à une opération donnée. La Cellule de planification, qui a la charge d'établir la liste des FRUEO, en tiendra compte pour l'établissement de ses plans génériques. La crédibilité de l'UEO, au risque de rester une "coquille vide", repose donc essentiellement sur la volonté des nations de fournir à l'Organisation un outil militaire efficace et fiable. Certes, le Corps Européen⁹ constitue un modèle de coopération militaire au sein de l'UEO, mais il n'est qu'un des éléments d'une future force européenne.

L'OTAN et l'UEO

Il ne doit pas être question de concurrence entre l'OTAN et l'UEO, mais de complémentarité. Le principe de double affectation de certaines forces à l'OTAN et à l'UEO¹⁰ permettra de renforcer les capacités militaires de l'UEO d'une part, et dans une moindre mesure de l'OTAN¹¹ d'autre part, tout en réalisant bien entendu une économie de moyens. On peut désormais envisager le rôle respectif de l'OTAN et de l'UEO selon le schéma suivant : l'OTAN intervient dans une crise lorsque les Etats-Unis sont impliqués, l'UEO intervient dans le cas contraire.

L'installation récente du siège de l'UEO à Bruxelles facilite par ailleurs les échanges et la coopération, dans un souci de "transparence", entre les deux organisations.

⁹ Il comprendra pour le moment :

- la 5ème DB française
- la 10ème DB allemande
- une division mécanisée belge
- une division espagnole

Son état-major est à Stasbourg et sera opérationnel à partir de juillet 1994.

¹⁰ Les forces internationales actuellement prévues être disponibles pour l'UEO sont les suivantes :

- l'Eurocorps
- la division multinationale aéro-mobilité de l'ARRC (BE, GE, NL, UK)
- la force amphibie anglo-néerlandaise

¹¹ Un accord entre les CEMA français et allemand et SACEUR prévoit pour certaines missions le passage de l'Eurocorps sous commandement opérationnel de SACEUR.

3.- QUELLES SOLUTIONS POUR RENDRE LE SYSTEME CREDIBLE ?

Il y a crise, et notamment au sens où habituellement l'entendent les armées, à partir du moment où les médias et le pouvoir politique s'intéressent de près à un événement qui sans cela n'aurait qu'une importance moyenne et toute relative...

Quels sont donc les intérêts à défendre, quelles limites mettre dans le temps à l'action des Etats engagés dans la prévention ou la gestion des crises, quels "buts de guerre" définir, quels risques d'enlisement, quel coût pour une opération et quel niveau de recours à la force accepter, quel contrôle politique sur les opérations de maintien de la paix négocié ? En un mot pour qu'un Etat intervienne dans la prévention d'une crise il y a lieu, aujourd'hui de se poser la question : y-a-t-il une menace pour la paix internationale ou régionale ?

3.1.- Au niveau des organismes internationaux

3.1.1.- Objectifs communs clairs et volonté de coopérer entre alliés

A partir de là il est possible d'établir un calendrier précis fixant une date pour la première évaluation de l'opération et la date à partir de laquelle un terme pourra être mis à l'engagement ; ceci nécessite une compréhension claire de la chaîne de commandement, et une stratégie militaire avec en parallèle une stratégie politique claire ; c'est le type même de raisonnement qui n'a pas été tenu par les Etats-Unis pour déclencher l'intervention en Somalie. "L'Humanitaire" n'était pas à lui seul un but militaire, encore moins une stratégie.

Mais si les états qui interviennent dans la prévention ou la gestion des crises portent une responsabilité, le système onusien est à lui seul générateur de bien des tracas : "L'originalité de l'ONU est de voter des résolutions qui se transforment en mission pour les militaires, sans donner les moyens de les mener"¹²

3.1.2.- Déploiement préventif et coopération militaire

Le prépositionnement ou la projection de forces pour prévenir une crise offrent des avantages qui ne sont pas démentis au cours des derniers mois. A titre d'exemple on citera le cas du déploiement d'un bataillon américain en Macédoine, déploiement qui a permis jusqu'à présent d'éviter que le conflit qui sévit en ex-Yougoslavie ne s'étende à cette partie des Balkans où cependant tous les ingrédients sont réunis pour qu'éclatent les incidents ; autre exemple encore de même nature, celui du Cambodge où la présence opiniâtre et têtue des forces des Nations Unies a permis à cet Etat de retrouver un début de vie sociale et politique. Un bon niveau dans ce type d'action s'obtient par un dosage entre les deux et le respect du principe de l'obtention de l'assentiment préalable des autorités locales.

Le déploiement préventif connaît toutefois certaines limites qu'il convient de ne pas passer sous silence ; ainsi est-il efficace sous réserve de ne pas passer par le canal

¹² Général Cot, Le Monde 12 octobre 1993

des organisations existantes ; enfin, les délais sont longs, et il s'écoule souvent plusieurs mois entre le moment de la décision et celui de la réalisation.

3.1.3.- Le concept de *Groupe de Forces Interarmées Multinationales* (GFIM)

A l'occasion d'un colloque sur la politique française de défense, le mardi 14 décembre 1993, à l'Assemblée Nationale, le secrétaire général de l'OTAN a exposé le "*concept de groupes combinés de forces interarmées*" destinés à des missions de paix et à des opérations de circonstance.

Ce concept prévoit de doter l'Alliance d'états-majors interarmées, multinationaux et mobiles qui pourraient, en cas de besoin, être détachés des structures de commandement existantes pour des opérations menées sous l'égide de l'UEO. Cette nouvelle formule de force en Europe - baptisée *Groupe de Forces Interarmées Multinationales* ou GFIM - aboutirait à placer sous les ordres de l'UEO, et pour des missions spécifiques, des éléments de commandement relevant à l'origine de l'OTAN.

La proposition américaine de GFIM repose sur l'idée qu'on peut créer des forces séparées mais non séparables, c'est à dire qu'on peut former sur mesure des unités multinationales et interarmées constituées à partir de forces qui relèvent de l'OTAN et d'autres forces qui n'en relèvent pas. L'objectif - qui s'inscrit dans la gestion et la prévention des crises - est de mettre à la disposition de l'UEO des moyens de l'Alliance atlantique pour des interventions de crise dans lesquelles l'OTAN n'agirait pas, mais où l'UEO aurait la responsabilité. Il s'agirait de missions spécifiques pour lesquelles la chaîne classique du commandement intégré (SACEUR) serait mise hors circuit.

Cette première adaptation qui s'impose prend en compte l'identité européenne et pourrait permettre, en matière de prévention et de gestion des crises, à chacune des deux institutions de remplir au mieux son rôle en harmonie avec l'autre. Ce concept renforce donc la crédibilité des armées dans la gestion des crises ; en effet, si de gros états-majors sont difficiles à actionner en ce domaine, il en va tout autrement d'états-majors de circonstance, plus souples et adaptables, dont le caractère multinational du commandement vient encore renforcer la crédibilité.

CINC	GFIM	FORCES
Le commandement de l'OTAN planifie (article 5 du Traité) sur son théâtre, avec les forces affectées	Des moyens d'Etat-major et de commandement sont alors fournis et détachés à l'UEO	Les forces des Etats contributeurs (OTAN ou UEO) sont alors mises aux ordres de l'Etat-major

En résumé, le concept de CJTF permet à l'OTAN :

- de faire de la gestion ou prévention de crise "hors article 5"
- d'introduire davantage de souplesse dans le dispositif relativement rigide qui prévalait jusqu'alors.

3.1.4.- Le concept des "forces spécialisées"

Dans "l'Agenda pour la paix"¹³, le secrétaire général des Nations Unies évoque la constitution d'unités d'imposition de la paix¹⁴ dont le mandat serait défini à l'avance ; il préconise en outre que ces unités soient plus lourdement armées que les forces de maintien de la paix et qu'elles bénéficient d'un entraînement préparatoire approfondi¹⁵. Ces forces, dont le déploiement et le fonctionnement seraient autorisés par le Conseil de sécurité, trouveraient une place harmonieuse dans la prévention des crises et notamment dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

A cet égard, on peut remarquer qu'il existe deux "Ecoles" ; la première est "l'Ecole" franco-britannique qui présuppose qu'une unité apte à mener des opérations coercitives ou de guerre est de toute façon apte à mener des opérations de paix. Les français et les britanniques jugent de ce fait qu'il n'est pas nécessaire d'imposer une formation spécifique aux unités, cette dernière ne venant que compléter la formation au combat.

La deuxième "Ecole", celle des pays nordiques, quoique peu adaptée à des interventions "musclées" peut être jugée intéressante, en ce sens où la Suisse s'y est tout récemment ralliée, suivie très récemment d'ailleurs par l'Australie.

Depuis 1964, les gouvernements des quatre pays nordiques tiennent théoriquement en permanence à disposition de l'ONU des unités, mobilisables pour la plupart, dont la nature et le volume sont définis par des textes législatifs et réglementaires. L'organe exécutif de cette coopération est le Comité nordique conjoint pour les questions militaires des Nations Unies (*Nordsamfn*) ; celui-ci s'assure de l'état de préparation des unités nordiques, tire profit de l'expérience acquise et suit l'évolution des événements sur les théâtres actuels et éventuels. Il coordonne et répartit également certaines activités d'instruction et édite un manuel d'instruction qui est une aide précieuse pour les instructeurs¹⁶. L'instruction dispensée est très pragmatique et combine, au cours de stages de durée de trois à quatre semaines, une révision des actes élémentaires du combattant et une formation spécifique ONU ; cette instruction est complétée, immédiatement avant le départ, par une information sur la zone d'action.

Ce système, bien rôdé, donnait jusqu'ici satisfaction aux états-majors ; le nouveau type d'opérations qui s'instaure - vers une forme plus "musclée" d'intervention du type "imposition de la paix" - et qui exige des troupes cet "entraînement préparatoire approfondi" qu'évoque M. Boutros-Ghali, déconcerte et inquiète les gouvernements des pays nordiques. Dans ce cadre, le Danemark a pris l'initiative de créer une

¹³ New York, juin 1992, 52 p.

¹⁴ cf. "Agenda pour la paix", p. 28, 29, paragraphes 44, 45

¹⁵ Placées sous le commandement du secrétaire général, ces "forces spéciales" pourraient faire respecter les cessez-le-feu par des actions coercitives contre l'une ou l'autre des parties ou contre les deux en cas de violation (M. Boutros Ghali, Foreign Affairs, 1993)

¹⁶ *Nordic UN tactical manual*, en deux volumes, publié en 1992

brigade d'action rapide qui, forte de 4550 hommes, sera capable, selon le ministre danois, "de mener une large gamme de missions de caractère humanitaire, de maintien de la paix, de construction de la paix, et de défense sous les auspices des Nations Unies, de la CSCE et de l'OTAN ou dans le contexte de la défense nationale. En fait tous les pays nordiques, à commencer par le plus important d'entre eux, la Suède, mènent une réflexion approfondie sur le sujet et étudient une adaptation de leur système de recrutement et de formation aux nouvelles nécessités. Enfin, pour ce qui est du concept nordique, la force qui intervient est multinationale et elle est mise en route par des pays de tendance non interventionniste ; le type d'action qu'elle peut mener est donc bien adapté à la prévention de crises de "basse intensité", au-delà ce dispositif ne convient sans doute plus ...

En dernière analyse, le concept d'unités d'imposition de la paix n'a cependant que peu de chances de voir le jour ; cette solution bien qu'elle tende à renforcer l'idéologie répressive régnante court en effet le risque d'être rejetée par les Etats membres les plus puissants, au premier rang desquels les Etats-Unis. Ils continuent de penser qu'il vaut mieux utiliser l'ONU quand ils le jugent convenable et se réserver leur propre liberté d'action.

3.1.5.- L'Etat-major de l'ONU à New York

Le projet de restructuration de l'état-major militaire prévoit la création de sept cellules réunissant au total 71 personnels militaires (dont trois généraux, 49 officiers supérieurs, et 19 sous-officiers ou militaires du rang) qui constitueront le "bureau du conseiller militaire". Les cellules s'articuleront comme suit :

- L'équipe du conseiller militaire : 21 personnels, constituant la cellule de décision, chargée de préparer les rapports du conseiller.
- La salle de situation : comprend 20 personnels, pour le recueil des informations et la présentation des situations existant sur les différents théâtres.
- La cellule de planification : préparation des opérations futures ; cette préparation comprend la reconnaissance de la zone d'engagement, la conception de l'opération, l'organisation, le commandement, l'équipement des unités, la mise sur pied de l'état-major, la mise en place et le déploiement initial de la force. Cette cellule devra en outre comprendre des personnels de la division hors siège (FOD) chargée des questions logistiques.
- L'équipe de gestion des forces disponibles : 4 personnels ; chargée de tenir à jour la liste des unités et des équipements que les Etats mettent à la disposition des Nations Unies et de contrôler la réalité et la qualité de la prestation promise.
- Trois cellules "divisions régionales" : 4 officiers et deux ou trois conseillers politiques ; chacune des divisions suit l'évolution des crises dans une des trois régions Asie et proche Orient, Afrique, Europe et Amérique Latine

La conduite des opérations, fonction essentielle, n'est pas représentée dans cet état-major, cette tâche étant curieusement dévolue aux officiers exerçant le commandement sur le terrain. Deux mesures sont cependant prévues pour aider au démarrage des opérations : permettre au commandant désigné d'une nouvelle opération d'assister à la dernière phase de la planification ; détacher des officiers de l'état-major new yorkais dans le premier échelon de l'état-major constitué.

En dernière analyse, la mise sur pied d'une cellule de conduite des opérations, serait seule de nature à compléter ce dispositif onusien, car il devient de plus en plus nécessaire de disposer d'un commandement unifié ; il faut se poser la question de savoir si l'ONU, et les Etats membres, sont disposés à instituer de véritables mandats permanents et à conduire de manière coordonnée les opérations qu'ils supposent, supplantant durablement les souverainetés défaillantes et créant une sorte d'empire de l'ONU¹⁷.

3.2.- Optimiser l'utilisation des médias à des fins de prévention

La guerre du Golfe a montré l'importance capitale de la manoeuvre médiatique, qui doit accompagner au plus près la manoeuvre diplomatique et militaire. On peut même dire qu'au cours d'une crise, ce sont les téléspectateurs internationaux qui sont en définitive les arbitres, en désignant aux opinions publiques les "gagnants".

Ces principes étant rappelées, il serait intéressant d'envisager la composante médiatique comme instrument opérationnel dans la prévention des crises.

Curieusement, monsieur Boutros Boutros-Ghali ne fait nulle part mention du rôle de la presse dans son agenda pour la paix. L'ONU dispose d'un département de l'information public (DPI) à New York et envoie des officiers (public information officer PIO) auprès des commandants de force. Ces PIO ont une triple mission :

- envers le DPI à New York
- envers la force de l'ONU en opération
- envers l'opinion publique mondiale à travers les médias.

Actuellement, l'ONU refuse tout appui aux journalistes. Cela conduit à favoriser les médias puissants tels que CNN. L'information devient alors celle d'un seul parti. Les mesures arrêtées en matière de communication montrent clairement que la composante médiatique n'a pas été prise en compte et plus tôt que d'utiliser cet instrument significatif, l'ONU est souvent contrainte à subir les effets de la presse.

"Gouverner, c'est faire croire", écrivait déjà Hobbes au 17ème siècle. Notre temps de foi cathodique, le premier de l'Histoire où "les hommes en croient leurs yeux" (Régis Debray), a renforcé encore la pertinence de cette maxime. S'il revient aux journalistes de réfléchir aux enjeux de leur pratique professionnelle, les organisations humanitaires se trouvent confrontées, quant à elles, à deux obligations d'égale importance : continuer, d'une part, à utiliser au mieux l'intérêt immédiat des victimes le potentiel de moyens que recèlent ces mobilisations ; d'autre part, réfléchir, elles aussi, sur leur pratique et montrer que leur action repose sur des principes plus solides, donc plus exigeants, que les émotions fugitives dont elles sont tentées de faire commerce. C'est à ce prix que la morale dont elles sont porteuses se différenciera de l'éthique indolore qui commence à les marquer.

¹⁷ cf. Ghassan Salamé, "l'utopie d'un empire onusien", Libération, 14 décembre 1992

Il est donc dangereux pour l'ONU de pratiquer la méthode consistant à refuser tout appui aux journalistes. Il serait plus judicieux d'associer les différents média, qu'ils soient de la presse écrite ou audiovisuels, qu'ils appartiennent à des pays concernés par la crise ou à la presse internationale, au développement de la confiance dans les forces d'interposition en insistant sur quatre points :

- impartialité totale vis-à-vis des partenaires concernés, tant sur le plan militaire que dans l'aide humanitaire;
- souci permanent de participer à la restauration du fonctionnement des grands services publics pour faciliter un retour à une vie sociale normale;
- importance de l'action humanitaire, notamment en matière d'hébergement, de ravitaillement et de soins médicaux des réfugiés;
- volonté marquée d'assurer la sécurité dans la zone concernée.

Sur le plan psychologique, une action médiatique pourrait avoir comme cible les combattants des deux ou plusieurs pays concernés et les populations et comme objectif de développer la certitude de l'impartialité et le sentiment que l'ONU dispose d'une volonté d'empêcher l'explosion de la crise à un conflit.

Ce concept serait crédible à condition que l'ONU se dote d'un porte-parole à vocation médiatique et jouissant d'une crédibilité internationale confirmée. Il devrait pouvoir disposer de collaborateurs compétents qui déclencheraient d'une part les campagnes d'information au moment opportun et d'autre part assureraient toujours sous l'égide de l'ONU des communiqués ou points de presse quotidiens permettant d'informer tous les médias. Cette action devrait se compléter par la prise en charge des journalistes sur les sites de crises par les PIO afin de permettre aux représentants de la presse de faire leur travail en pleine collaboration et d'appuyer par leurs supports audiovisuels les démarches diplomatiques et politiques.

3.3. Développer le rôle et les capacités d'assistance et d'aide humanitaire des armées et la complémentarité avec les organisations internationales

Désormais multiformes, les crises donnent lieu à des interventions de types très divers (assistance humanitaire, évacuation de ressortissants, maintien ou rétablissement de la paix, rétorsion, ...) L'importance des crises est devenue telle que les armées ont tendance à devenir aussi l'un des moyens privilégiés de la gestion des crises. Dans cette gestion, l'un des modes d'action possibles consiste à porter assistance aux Etats, aux collectivités ou aux individus. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les missions humanitaires de l'ONU.

Le bilan des différentes opérations engagées sous l'égide de l'ONU est peu éloquent. En effet, seule l'action conduite en Namibie s'est soldée par un succès. L'opération menée en Namibie s'est déroulée dans un contexte bien différent des autres opérations, puisqu'elle revêtait une vocation humanitaire uniquement. Toutefois, le déploiement préventif de soldats onusiens dans le but de soutenir le pays sur le plan humanitaire et d'éviter ainsi une crise interne fut un succès. Cette analyse succincte nous invite tout naturellement à se poser la question de savoir s'il ne faudrait pas à l'avenir différencier les engagements de l'ONU sous 2 volets : les actions à but humanitaire et les actions de maintien ou de rétablissement de la paix.

3.2.1. Les actions à but humanitaire des "bérets bleus"

Dans "l'agenda pour la paix"¹⁸, le secrétaire général des Nations Unies évoque la constitution d'unités d'imposition de la paix dont le mandat serait défini à l'avance; cette décision montre clairement une volonté d'agir de manière plus "musclée". Certes, un armement plus lourd et plus démonstratif aurait permis de pouvoir imposer plus facilement les résolutions qui avaient été négociées par les représentants de l'ONU. Ne serait-il pas plus judicieux et plus économique d'intervenir plus tôt et de se fixer un objectif humanitaire afin de prévenir tout danger de voir éclater une crise.

Ce concept pourrait se concevoir sous la forme d'un engagement de troupes dites "bérets bleus" qui auraient auparavant été formés pour ce genre d'opérations. Cette manière de faire aurait l'avantage d'agir dans des conditions de paix relatives, et de soutenir de manière ciblée les nécessiteux. L'emploi de bérets bleus permettrait en plus de justifier un autre type d'intervention de forces onusiennes dites "plus musclées" et équipées d'armement lourds dans le but de participer à des actions d'imposition ou de rétablissement de la paix. Cette innovation permettrait certainement d'augmenter la crédibilité des actions de l'ONU et de parfaire son image de marque. Ces réflexions méritent d'être analysées sur la base d'engagements récents afin d'être à même de concevoir une planification adéquate permettant un succès dès la mise en place.

D'autre part, ce projet devrait entraîner une réduction des frais, et surtout permettre à certains pays qui ne disposent pas de troupes satisfaisant aux critères retenus par l'ONU, de participer à ce type d'opération. Enfin, il devrait faciliter la participation de pays, dont le statut politique ne leur permet pas de prendre part à des actions où plusieurs belligérants sont opposés.

Le concept des actions humanitaires pourrait s'articuler sous 3 formes d'actions humanitaires.

1. Les formes indirectes consisteraient à aider à la réalisation d'une opération en mettant à la disposition des ONG des moyens militaires leur permettant d'assurer le transport de matériels, de médicaments, de denrées alimentaires.
2. Les aides directes correspondraient à l'engagement direct des armées dans une opération. Constituées par des prestations de service, des cessions ou des prêts de matériels, elles amèneraient le plus souvent les armées sur le terrain avec des moyens de commandement et des moyens logistiques et d'aide humanitaire. La coopération aurait pour objectif de faire profiter les pays étrangers de nos compétences, de notre savoir-faire, de nos capacités technologiques. La mise à disposition des médecins militaires et du personnel médical pourrait jouer un rôle capital dans le cadre d'aides humanitaires.
3. Enfin, on pourrait considérer les missions de service public telles que sauvetage en mer, aides en cas de catastrophe, comme des actions d'aide humanitaire.

¹⁸ New York, juin 1992, 52 p.

CONCLUSION

Quel système de sécurité collective et de prévention des crises pour une planète qui a perdu ses marques ? La question reste d'actualité, mais plus personne ne songe aujourd'hui au nouvel ordre mondial - aussi flou qu'ambitieux - brandi au lendemain de la guerre du golfe.

Première idée : donner aux Nations Unies une autorité morale, politique et même militaire qui n'est pas contradictoire avec la Charte de 1945 ; pourquoi l'organisation internationale, au lieu de gérer laborieusement des fins de conflit, ne s'emploierait-elle pas plutôt à les prévenir ?

Dans l'ensemble, les opérations de l'ONU comme toutes les autres tentatives de prévention des crises ou des conflits relèvent aujourd'hui davantage d'une gestion difficile du désordre que du maintien ou de l'établissement de la paix. Il s'agit en fait pour les gouvernements des grandes puissances - en particulier ceux qui sont membres permanents du Conseil de sécurité - d'une manière commode de cacher les divergences de leurs politiques propres.

Deuxième idée : la prévention consiste certes à agir avant le déclenchement des crises ; les moyens modernes de renseignement permettent désormais ce type d'action, et par ailleurs les outils militaires occidentaux sont adaptés aux nouvelles menaces et enjeux ; mais entre le moment où "l'on sait" et celui où "l'on fait", force est de constater qu'aucune des instances actuelles, décrites par ailleurs ci-dessus, n'est capable de prendre la bonne décision. La faiblesse du système mis en place réside bien en définitive dans la prise de décision, car du strict point de vue de l'action militaire les difficultés sont résolues ou en voie de l'être ; encore faut-il qu'existe la volonté d'employer les moyens.

Le refus de s'attaquer aux crises prévisibles, dont la multiplication menace l'Occident lui-même en raison de ses conséquences, s'explique par des considérations idéologiques. Plusieurs arguments peuvent être évoqués :

- Difficulté de prévoir avec certitude le déclenchement de conflits intra-étatiques ;
- Inexistence d'une méthodologie de prévention ;
- Impossibilité de mobiliser les ressources financières nécessaires pour aider les pays en difficulté ;
- Incapacité à exercer un contrôle sévère et efficace du commerce des armes.

En toute dernière analyse, il n'existe pas d'autre système permettant de prévenir les crises et de garantir un semblant de paix que le tissage de la nouvelle série d'alliances régionales, avec le "partenariat" de puissances étrangères à la région concernée, comme les Etats-Unis dans la CSCE par exemple

ANNEXE

L'AGENDA POUR LA PAIX

Les recommandations du secrétaire général contenues dans "l'Agenda pour la paix" du 17 juin 1992, conservent au Conseil de Sécurité la responsabilité en matière de gestion des conflits et la capacité de décision que lui reconnaît la Charte, mais engagent plus précisément son action dans quatre directions principales :

1.- Prévenir les conflits : la diplomatie préventive.

L'objet de la diplomatie préventive est d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible. Plusieurs types d'actions pourraient s'inscrire dans ce cadre : adoption de mesures de confiance, envoi de missions d'établissement des faits, mise en oeuvre d'un dispositif d'alerte avancée, déploiement de forces et création de zones démilitarisées.

2.- Résoudre les conflits : le rétablissement de la paix (peacemaking)

Le rétablissement de la paix vise à rapprocher des parties hostiles **essentiellement par des moyens pacifiques** tels que ceux prévus au chapitre VI de la Charte des Nations Unies (envoi d'émissaires, proposition de missions de bons offices). A ce titre, le Secrétaire Général insiste sur le rôle de la **Cour Internationale de Justice** et invite les Etats membres à tirer profit de la compétence qu'a la Cour de donner des avis consultatifs et à accepter sans réserve sa juridiction obligatoire d'ici la fin du siècle.

Parallèlement à cette dynamique de règlement négocié, le Secrétaire Général aborde un terrain neuf, en évoquant la possibilité de recourir à la force pour rétablir la paix dans des situations moins exceptionnelles que la guerre du Golfe. Il pourrait s'agir d'opérations ponctuelles et limitées nécessitant l'usage des armes menées par les **"forces spéciales"** ou **forces d'imposition de la paix** pour imposer un cessez-le-feu qui aurait été agréé par toutes les parties mais non respecté.

3.- Maintenir la paix (peacekeeping)

Le maintien de la paix consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain pour préserver les acquis du processus de paix et renforcer les conditions d'un règlement politique et négocié des conflits. L'envoi par l'ONU de forces de maintien de la paix suppose l'assentiment de toutes les parties concernées. Le processus de "peacemaking" doit donc permettre d'obtenir la signature d'un cessez-le-feu qui est la condition essentielle du déclenchement d'une opération "peacekeeping". Inversement, la présence sur le terrain de forces de maintien de la paix contribue à renforcer les conditions nécessaires à la poursuite du processus de règlement politique. **La gestion des crises est donc caractérisée par le jeu combiné de deux dynamiques complémentaires, "peacemaking" et**

"peacekeeping", qui se conditionnent et se renforcent réciproquement jusqu'à la conclusion d'un accord de paix durable.

4.- Consolider la paix (peacebuiding)

Au-delà du rétablissement de la paix, il est indispensable après l'extinction d'un conflit de s'attacher à empêcher qu'il ne renaisse. Dans cette perspective de consolidation de la paix, le Secrétaire Général recommande une série de mesures dans des domaines variés : destruction des armes, enlèvement des mines, rapatriement des réfugiés, contrôle des élections, protection des droits de l'homme et renforcement de la démocratie.